Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione istruttoria Politiche Sociali e della Pubblica Amministrazione (V)

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

10 dicembre 2013

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione istruttoria Politiche Sociali e della Pubblica Amministrazione (V)

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

10 dicembre 2013

Testo approvato dalla V Commissione istruttoria del CNEL, nelle sedute del 6 e del 20 novembre 2013; all'esame dell'Ufficio di Presidenza e del Consiglio di Presidenza del 20 novembre 2013 e dell'Assemblea in data 21 novembre 2013.

Componenti della V Commissione:
Presidente: Salvatore BOSCO.
Coordinatore: Giuseppe ACOCELLA
Relatore Generale: Manin CARABBA
Consiglieri: Berardino ABBASCIA', Emanuele ALECCI, Stefano BIASIOLI, Giampiero BONIFAZI, Roberto BRANDI, Anna COROSSACZ, Michele GENTILE, Luigi GIANNINI, Gian Paolo GUALACCINI, Giorgio MACCIOTTA, Marco Paolo NIGI, 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 sezioni della relazione: *Manlio Calzaroni, Efisio Espa, Ennio Fortunato, Raffaele Malizia* (Parte generale statistico economica e comparazione internazionale); *Andrea Impronta (*Considerazioni generali sulla implementazione delle riforme amministrative); *Giuseppe Abbatino, Davide D'Amico, Fabrizio Di Mascio, Paola Manacorda, Isabella Salza, Marco Versari* (Trasparenza); *Elena Mastantuoni, Elena Tabet* (Digitalizzazione); *Francesco Battini, Laura D'Ambrosio* (Controlli); *Maurizio Potente* (Parte introduttiva al *welfare*); *Sergio Ginebri, Laura Dragosei, Eleonora Mazzoni* (Quadro generale *welfare*); *Carla Collicelli* (Sanità); *Marco Zanotelli* (Previdenza); *Antonello Scialdone, Aldo Amoretti* (Assistenza); *Paolo Sestito, Roberto Ricci, Cristina Stringher; Laura Boi, Claudia Donati, Francesco Napoli, Umberto Paniccia, Sergio Vistarini* (Istruzione); *Fabrizio Onida, Giampaolo Bruno, Angelo Castaldo, Cristina Castelli, Amedeo Del Principe, Guido De Blasio, Napoleone Guido, Gianluca Magistri, Sandro Pettinato, Marco Saladini, Carlo Sappino, Giovanni Vetritto (*Incentivi alle imprese e internazionalizzazione); *Pasquale Ferro e Marcello Degni* (Pagamenti della PA); *Mario Altavilla, Stefano Campioni, Isabella Salza* (Sportelli unici); *Fabio Bartolomeo, Luca Minniti, Maria Giuseppina Muratore, Luca Perilli, Luciana Quattrociocchi, Daria Squillante* (Giustizia); *Leda Bultrini, Roberto Caracciolo, Claudio Falasca, Giancarlo Marchetti* (Ambiente).

Indice generale Relazione annuale 2013:

"I livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali a cittadini e imprese".

Volume introduttivo

Introduzione e sommario

Volume Primo

1. Parte Generale

1.1. Il Sistema Informativo integrato sulle *performance* delle P.A.

1.2. Considerazioni generali sulla implementazione delle riforme amministrative

1.3. Trasparenza e digitalizzazione

1.4. Il sistema dei controlli

1.5. Elementi di comparazione internazionale

2. Politiche pubbliche di settore: indicatori di *performance*

2.1. *Welfare*

2.1. Indicatori di sintesi sul *welfare*

2.2. Sanità

2.3. Previdenza

2.4. Servizi alla Persona

2.4.1.Assistenza alle persone non autosufficienti

2.5. Istruzione

Volume Secondo

2.2. Servizi alle Imprese

2.2.1. Incentivazioni alle imprese e internazionalizzazione

2.2.2. Stato di attuazione Sportelli Unici

2.2.3. Tempi e procedure pagamenti PA

2.3. Giustizia

2.4. Ambiente

Indice Analitico Volume primo

Parte Generale 13

1.1. Il Sistema Informativo integrato sulle performance delle P.A. 15
1. Introduzione 15
2. Gli avanzamenti 2013 16
3. Gli indicatori di attività 16
4. Sanità 17
5. Giustizia 21
6. Gli indicatori economico-finanziari e sul personale 25
7. Censimento delle Istituzioni pubbliche e Portale PA 28
8. Indicatori riferiti alle unità istituzionali (UI) 29
9. Indicatori riferiti alle Unità locali (UL) 30
10. Le linee di sviluppo del Portale per il 2014 31

1.2. Considerazioni generali sulla implementazione delle riforme amministrative 35

1.3. Trasparenza 43
1. Premessa 43
2. Il Testo unico sulla trasparenza 44
   2.1. Le novità introdotte in materia di trasparenza: l'accesso civico 44
   2.2. La trasparenza come policy 46
   2.3. La trasparenza nell'obiettivo di self-restraint della PA 47
3. La trasparenza quale strumento di lotta alla corruzione 49
4. I recenti sviluppi in materia di valutazione delle performance 51
5. Alcuni spunti di riflessione sull'efficacia delle normativa vigente in materia di trasparenza 53
6. La bussola della trasparenza: uno strumento operativo di accompagnamento delle pubbliche amministrazioni nell'attuazione delle norme attraverso modalità innovative di coinvolgimento dei cittadini. 54
7. Diffusione dell'utilizzo della Bussola della trasparenza da parte delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini 56
8. Analisi dei dati 58
   8.1 La raccolta dei dati 58
   8.2 Attendibilità dei risultati 58
   8.3 Risultati 58
   8.4. Appendice 60
9. Alcune iniziative dell'Autorità Nazionale Anticorruzione 69
   9.1 Il portale della trasparenza 69
   9.2. Iniziative in materia di trasparenza 70
   9.3. Iniziative in materia di anticorruzione 76

1.4. Digitalizzazione 79
1. Introduzione 79
2. L'Agenda digitale 80
   2.1. Obiettivi dell'Agenda digitale europea 80
   2.2. Gli strumenti di attuazione nell'ambito delle politiche regionali europee 82
   2.3. Il programma Horizon 2020 83
   2.4. L'Agenda digitale italiana 84
3. Lo stato di attuazione dell'Agenda Digitale in Italia 87
   3.1. Identità digitale e PEC 87
   3.2. Identità digitale 87
   3.3. La Posta Elettronica Certificata 89
   3.4. Diffusione della PEC nelle Amministrazioni Pubbliche (comuni, province, Asl e scuole) 90
   3.5. Iniziativa PostaCertificat@ 94

4. E-government amministrazione pubblica on-line 96
4.1. Le dotazioni informatiche di base 97
4.2. Il collegamento al Sistema pubblico di connettività 98
4.3. Collegamento delle amministrazioni centrali a SPC 99
4.4. Collegamento delle amministrazioni locali a SPC 104
4.5. I dati aperti della PA 111
4.6. Le firme elettroniche 115
4.7. Basi dati nazionali 117
4.8. Repertorio nazionale dei dati territoriali 118
5. Scuola ed Università 123
5.1. Scuola 123
5.2. La didattica digitale in aula 124
5.3. Diffusione "Scuole in Wi-fi" 128
5.4. Diffusione "Innovascuola" 131
5.5. La comunicazione scuola-famiglia: diffusione "ScuolaMia" 137
5.6. Università 140
5.7. Fascicolo dello studente 141
6. Giustizia digitale 151
7. Sanità digitale 165
8. Le smart cities 175
9. Considerazioni conclusive 180
1.5. Il sistema dei controlli 181
1.6. Elementi di comparazione internazionale 197

2. Politiche pubbliche di settore: indicatori di performance 199

2.1. Welfare: indicatori di sintesi 201
1. Sanità 201
2. Previdenza 202
3. Assistenza 206
4. Servizi ai non autosufficienti 206
5. Istruzione 207
2.2. Sanità 211
1. Abstract 211
2. La qualità della sanità italiana nel confronto internazionale 213
3. La qualità della sanità italiana a livello regionale 221
4. L'impatto della crisi sulla sanità 229
5. La difficile transizione al territorio 233
6. La misurazione dei Lea e dei costi standard 240
2.3. Previdenza 243
1. La Previdenza in Europa 248
I sistemi europei di previdenza sociale 248
Il nuovo welfare europeo 250
L'organizzazione della rete di tutela europea e gli Enti previdenziali 251
Buone pratiche di age management in Europa. 252
Il finanziamento dei sistemi di previdenza sociale europei 257
La spesa per la previdenza in Europa 260
2. Servizi e costi della Previdenza/Assistenza in Italia 270
Le prestazioni per funzioni 270
I rischi, le tutele e la risposta del sistema di protezione sociale nazionale 275
Gli Enti previdenziali 277
Le pensioni e i pensionati 282
La riforma delle pensioni. 282
L'attuazione delle misure di salvaguardia 284

Le pensioni 286
Analisi di genere 288
Analisi per classe di importo e genere 291
Analisi regionale 293
Le nuove pensioni liquidate nel 2012 298
I pensionati 300
Le nuove povertà 302
I contributi previdenziali e le prestazioni 304
Le prestazioni e i contributi previdenziali per regione 304
I Conti economici degli Enti previdenziali 309
I controlli amministrativi e l'attività per la legalità 313
Le attività di Audit 313
Le attività di Vigilanza 313
L'Invalidità civile 315
3. I livelli e la qualità dei servizi erogati 317
Il processo di integrazione nel Super Inps e il nuovo modello di welfare 317
Il Polo della Previdenza obbligatoria in numeri 319
Le tipologie dei servizi erogati 321
I servizi della Gestione privata 321
I servizi della Gestione pubblica 328
I servizi della Gestione lavoratori dello spettacolo 331
I servizi erogati dall'Inail 333
I servizi on-line e il nuovo modello di relazione con l'utente 335
L'utilizzo del portale internet 335
I servizi erogati su dispositivi mobili 338
Il Portale dei pagamenti 338
I volumi dei servizi on-line – Gestione pubblica 339
Il Progetto Open data 340
Il Contact Center Multicanale Inps-Inail (CCM) 342
I livelli di produttività e la sintesi dei risultati di produzione 345
La produzione - Gestione privata 345
La produzione – Gestione pubblica 348
La produzione – Gestione lavoratori dello spettacolo 349
Gli indicatori di risultato 351
Gli indicatori di performance 351
Gli indicatori di qualità dei servizi 351
Schede degli indicatori per la qualità 354
2.4. Assistenza – Servizi alla persona 369
2.4.1. Assistenza alle persone non autosufficienti 381
2.5. L'Istruzione in Italia: principali indicatori di performance e divario Nord-Sud 385
1. Premessa 385
2. Le dimensioni del sistema istruzione in Italia 385
3. Spesa pubblica italiana in rapporto al PIL – Confronto con i Paesi OCSE 386
4. I risultati dell'istruzione: elementi di comparazione internazionale e raffronti nazionali 388
5. Conseguimento del livello di istruzione terziaria 389
6. Conseguimento del livello di istruzione secondaria 391
7. Attività di formazione permanente dei 25-64enni 393
8. L'abbandono degli studi 394
9. Competenze in lettura, matematica e scienze degli studenti di scuola primaria e secondaria nelle indagini internazionali 400
10. Divario Nord-Sud 404
11. Livello di civismo degli studenti italiani nell'indagine internazionale IEA ICCS 404

12. I risultati dell'Istruzione espressi dai dati INVALSI 2013 405
13. Discussione 413
14. Conclusioni e prospettive future 415

Parte Generale

1.1. Il Sistema Informativo integrato sulle performance delle P.A.

1. Introduzione

Con il rilascio della prima versione del *Portale Statistico della PA – Sistema delle performance,* avvenuto nel febbraio 2013 in occasione della XI Conferenza di Statistica, l'Istat ha inteso colmare una importante lacuna della statistica ufficiale, raccogliendo e diffondendo in un sistema informativo ordinato dati e indicatori sulla struttura (soggetti), le risorse (umane, tecnologiche e finanziarie), i servizi erogati nelle diverse aree di intervento (sanità, giustizia, istruzione, ecc.), gli utenti finali della Pubblica Amministrazione e, in generale, sulle *performance* (efficacia, efficienza) dell'azione pubblica.

Sono state più volte ribadite le scelte che caratterizzano lo sviluppo del Portale.

Il campo di osservazione del sistema è costituito dalle 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 in prima istanza la coerenza informativa con il quadro di riferimento concettuale della statistica ufficiale. Ciò non toglie – ed è anzi nei piani – che il campo di osservazione del Portale possa in futuro 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.

Il Portale prevede i raccordi concettuali, operativi e di contenuto con gli analoghi sistemi, funzioni e iniziative previsti o messi in atto in ambito PA e con gli altri sistemi di diffusione dell'Istat. In questo senso, il Portale, pur non essendo caratterizzato da una effettiva interconnessione fisica con detti sistemi, può essere considerato un sistema informativo federato. L'interconnessione fisica con analoghi sistema informativi potrà peraltro essere ipotizzata per il futuro.

La condivisione e l'integrazione con le iniziative e i progetti in atto in ambito PA sono i criteri che guidano le attività connesse alla realizzazione del Portale. Più in generale, relativamente alla definizione dei contenuti informativi del sistema, l'Istat assume come punto fermo la condivisione delle scelte con tutti gli attori coinvolti come produttori, utilizzatori, promotori di iniziative o di progetti, studiosi o semplicemente esperti di settore. In questo senso, è continuo in particolare il confronto con il circolo di qualità sulla PA costituito in ambito Sistan, con il CUIS, Comitato degli utenti dell'informazione statistica, con il DFP, la CiVIT e il CNEL, contitolare del progetto e con il quale è imminente la definizione di una convenzione che consentirà di dar seguito agli onerosi progetti di sviluppo previsti per il biennio 2014-2015. Del resto, i dati sugli accessi al sistema registrati nei mesi successivi al rilascio del Portale (oltre 1.000 accessi al mese nel

trimestre successivo al rilascio), se testimoniano l'interesse di cittadini, imprese e amministratori pubblici per le informazioni statistiche sulla PA, danno al tempo stesso una misura di quanto occorra ancora fare per corrispondere appieno alle aspettative.

2. *Gli avanzamenti 2013*

In coerenza con i piani di attività Istat 2013, nel corso dell'anno l'attenzione del progetto si è principalmente concentrata sui seguenti obiettivi:

1. ridefinizione degli indicatori di attività per alcuni settori di intervento pubblico (Sanità e Giustizia);
2. consolidamento degli indicatori economico-finanziari e sul personale, con la costruzione delle serie storiche quinquennali;
3. prima valutazione dei risultati del Censimento della PA e degli indicatori da esso derivabili, anche in relazione agli indicatori già inseriti nel Portale.

3. *Gli indicatori di attività*

In sede di primo popolamento del Portale, la collaborazione con il CNEL ha consentito di ottenere importanti risultati nella misura dell'attività della Pubblica amministrazione. Fu in particolare definito il *set* di dati e rapporti statistici sui servizi e sulla utilizzazione delle risorse della PA che costituisce una parte significativa dell'attuale offerta informativa del Portale. Gli indicatori di cui sopra configuravano, nelle intenzioni, la base di riferimento per la selezione/definizione degli indicatori di attività da prevedere a regime nel Portale. Nel 2013 il progetto si è posto appunto questo obiettivo. In questa prospettiva, l'attenzione del progetto si è in particolare concentrata su due ambiti – la Sanità e la Giustizia - di notevole rilevanza nello studio della PA, prevedendo di estendere nel corso del 2014 l'analisi alle altre aree/funzioni della Pubblica Amministrazione.

4. Sanità

Per quanto riguarda la Sanità, il lavoro svolto è stato di tipo sostanzialmente implementativo, nel senso che accanto alla validazione degli indicatori già presenti nel Portale si è provveduto ad analizzare ulteriori fonti informative e a selezionare da esse nuovi indicatori. In generale la riflessione ha riguardato anche la possibilità di produrre gli indicatori ad un livello di disaggregazione maggiore di quello attualmente previsto, anche nella produzione corrente dell'Istat. La scelta è stata quindi quella di lavorare al livello delle potenzialità informative esistenti, rimandando a una fase successiva la verifica della concreta possibilità di produrre gli indicatori selezionati e della disponibilità delle risorse necessarie. Le fonti informative prese in considerazione nell'analisi sono tutte quelle, di varia titolarità, che sono correntemente acquisite dall'Istat e utilizzate negli ordinari processi di produzione statistica dell'Istituto. Esse sono:

1. *Struttura e attività degli istituti di cura (IST-00268)*
2. *Indagine sui presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari (IST-00243)*
3. *Indagine sugli alunni con disabilità nella scuola primaria e secondaria di primo grado (IST-02234)*
4. *Rilevazioni sulle ASL (SAL-00002, SAL-00003, SAL-00004)*
5. *Statistiche della previdenza e dell'assistenza sociale (IST-02285, IST-02286)*
6. *Indagine EUSILC su reddito e condizioni di vita*
7. *Indagine sulle cause di morte*
8. *Indagine multiscopo sulle condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*
9. *Indagine multiscopo sugli aspetti della vita quotidiana*
10. *Contabilità Nazionale*

Altri dati sono stati acquisiti dai siti istituzionali dell'Istat e del Ministero della salute. Va anche segnalato che nel *set* di indicatori proposti, riportati nel seguito, sono compresi alcuni indicatori già selezionati nell'ambito del progetto BES – indicatori di benessere equo e sostenibile.

Schema 1 - Elenco degli indicatori selezionati sulla Sanità

dati / indicatori	**variabili di classificazione**	**nel Portale PA**		**anno**
		attuale	**proposto**	
Assistenza sanitaria di base e assistenza territoriale				
Strutture sanitarie distrettuali	tipo struttura	Regione	ASL	2010
Strutture sanitarie distrettuali (distrib. regionale)	tipo struttura	-	ASL	2010
Strutture sanitarie distrettuali	tipo attività	Regione	ASL	2010
Strutture sanitarie distrettuali (distrib. regionale)	tipo attività	-	ASL	2010
Numero di ASL		Regione	ASL	2010
Numero di Distretti sanitari		Regione	ASL	2010
Medici generici		Regione	ASL	2010
Medici generici / residenti * 10.000		Regione	ASL	2010
Assistiti / medici generici		Regione	ASL	2010
Medici pediatri		Regione	ASL	2010
Medici pediatri /abitanti di età <15 anni * 10.000		Regione	ASL	2010

Assistiti di età <15 anni / medici pediatri		Regione	ASL	2010
Medici titolari di guardia medica		Regione	ASL	2010
Medici titolari di guardia medica / abitanti * 10.000		Regione	ASL	2010
Ore di guardia medica per medico		Regione	ASL	2010
ASL con servizio di assist. domiciliare integrata attivo		Regione	Regione	2010
ASL con servizio di assist. domiciliare integrata attivo /ASL * 100		-	Regione	2010
Casi trattati in assistenza domiciliare integrata		Regione	ASL	2010
Anziani trattati in assist. domiciliare integrata / totale trattati		Regione	ASL	2010
Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata / abitanti di 65 anni e oltre * 10.000		Regione	ASL	2010
Ricette di specialità medicinali e galenici		Regione	ASL	2010
Spesa per ricette di specialità medicinali (migliaia di euro)		-	ASL	2010
Spesa media per ricetta di specialità medicinali		Regione	ASL	2010
Spesa per ricetta di specialità medicinali / abitanti		-	ASL	2010

Assistenza ospedaliera

Numero Istituti di cura del SSN	tipo istituto	Provincia	Comune	2010
Posti letto in degenza ordinaria nel SSN	tipo istituto, area specializz. medica	Provincia	Ist.di cura	2010
Posti letto in degenza ordinaria nel SSN - valori percent.	area specializz. medica	Provincia	Ist.di cura	2010
Posti letto in degenza ordinaria nel SSN per 10.000 abitanti	tipo istituto	Provincia	Comune	2010
Degenze in regime ordinario nel SSN	tipo istituto, area specializz. medica	Provincia	Ist.di cura	2010
Degenze in regime ordinario nel SSN - valori percent.	area specializz. medica	Provincia	Ist.di cura	2010
Degenze in regime ordinario nel SSN * 10.000 abitanti	tipo istituto	Provincia	Comune	2010
Giornate di degenza in regime ordinario nel SSN	tipo istituto, area specializz. medica	Provincia	Ist.di cura	2010
Giornate di degenza in regime ordinario nel SSN - valori percent.	area specializz. medica	Provincia	Ist.di cura	2010
Giornate di degenza in regime ordinario nel SSN per 10.000 residenti	tipo istituto	Provincia	Comune	2010
Degenza media in regime ordinario nel SSN	tipo istituto	Provincia	Ist.di cura	2010
Posti letto in day hospital nel SSN	tipo istituto	Provincia	Ist.di cura	2010
Posti letto in day hospital nel SSN per 10.000 abitanti	tipo istituto	Provincia	Comune	2010
Giornate di presenza in day hospital nel SSN	tipo istituto	Provincia	Ist.di cura	2010
Grandi apparecchiature nel SSN	tipo apparecchiatura	Provincia	Ist.di cura	2010
Personale degli istituti di cura del SSN	tipo istituto, tipo qualifica profess.	Provincia	Ist.di cura	2010
Personale degli istituti di cura del SSN per 10.000 abitanti	tipo istituto, tipo qualifica profess.	Provincia	Comune	2010

Disabilità e scuola

scuole pubbliche con postazioni informatiche adattate per alunni con disabilità / scuole pubbliche * 100	tipo scuola	Provincia	Comune	2012
scuole pubbliche con dotazioni infrastrutt. e tecnologiche adattate per alunni con disabilità / scuole pubbliche * 100	tipo scuola e tipo dotazione	Provincia	Comune	2012

Assistenza residenziale socio sanitaria

Ospiti nei presidi residenziali socio-assistenz. e socio-sanit. pubblici		Regione	Comune	2011
Presidi residenziali socio-assistenz. e socio-sanit. pubblici	tipo ente gestore	Regione	Comune	2011
Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenz. e socio-sanit. pubblici	tipo ente gestore	Regione	Comune	2011
Presidi residenziali socio-assistenz. e socio-sanit. pubblici (valori percentuali)	tipo ente gestore	Regione	Comune	2011
Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenz. e socio-sanit. pubblici (valori percentuali)	tipo ente gestore	Regione	Comune	2011

Assistenza e Previdenza

Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni:	area di utenza	Provincia	Provincia	2010
Spesa procapite per interventi e servizi sociali dei comuni (spesa totale per abitante e spesa per area su popolazioni *target*)	area di utenza	Provincia	Provincia	2010
Servizi socio educativi per la prima infanzia:	tipo servizio	Provincia	Provincia	2010
Asili nido: percentuale di comuni che offrono il servizio		Provincia	Provincia	2010
Asili nido: percentuale di bambini che vivono in comuni che offrono il servizio		Provincia	Provincia	2010
Asili nido: utenti su popolazione 0-2 anni		Provincia	Provincia	2010
Asili nido: spesa media per utente		Provincia	Provincia	2010
Asili nido: posti su popolazione 0-2 anni	pubblici/privati	Provincia	Comune	2012
Servizi integrativi: percentuale di comuni che offrono il servizio		Provincia	Provincia	2010
Servizi integrativi: percentuale di bambini che vivono in comuni che offrono il servizio		Provincia	Provincia	2010
Servizi integrativi: utenti su popolazione 0-2 anni		Provincia	Provincia	2010
Servizi integrativi: spesa media per utente		Provincia	Provincia	2010
Servizi integrativi: posti su popolazione 0-2 anni	pubblici/privati	Provincia	Comune	2012
Comuni che offrono il servizio di assistenza domiciliare per 100 comuni	area di utenza e tipo assistenza domiciliare	Provincia	Provincia	2010
Popolazione che vive in comuni che offrono il servizio di assistenza domiciliare per 100 abitanti	area di utenza e tipo assist. domiciliare	Provincia	Provincia	2010
Assistenza domiciliare: utenti su popolazione di riferimento	area di utenza e tipo assist. domiciliare	Provincia	Provincia	2010
Assistenza domiciliare: spesa media per utente per tipo di assistenza (socio-assistenziale, ADI, voucher, ecc.)	area di utenza e tipo assist. domiciliare	Provincia	Provincia	2010

da Health for All Italia

Tasso copertura vaccinale poliomielite 0-24 mesi		Regione	Regione	2011
Tasso copertura vaccinale difterite, tetano e pertosse 0-24 mesi		Regione	Regione	2011
Tasso copertura vaccinale difterite, tetano e pertosse con richiamo poliomielite 0-24 mesi		Regione	Regione	2011
Tasso copertura vaccinale epatite B 0-24 mesi		Regione	Regione	2011
Tasso copertura vaccinale morbillo, rosolia e parotite 0-24 mesi		Regione	Regione	2011
Tasso copertura vaccinale Haemophilus influenzae 0-24 mesi		Regione	Regione	2011
Tasso copertura vaccinale antinfluenzale 65+		Regione	Regione	2011
Persone molto soddisfatte per assist. medica ospedaliera		Regione	Regione	2011
Persone molto soddisfatte assist. infermieristica ospedaliera		Regione	Regione	2011
Persone molto soddisfatte servizi igienici ospedalieri		Regione	Regione	2011
Spesa sanitaria pubblica corrente		Regione	Regione	2011
Spesa sanitaria pubblica corrente pro capite		Regione	Regione	2011
Spesa pubblica / spesa totale * 100		Regione	Regione	2010
Spesa sanitaria pubblica corrente / Pil * 100		Regione	Regione	2010

da Benessere Equo e Sostenibile

Speranza di vita alla nascita		Provincia	Provincia	
Speranza di vita in buona salute alla nascita		Regione	Regione	
Indice di stato fisico (Pcs)		Regione	Regione	2005
Indice di stato psicologico (Mcs)		Regione	Regione	2005
Tasso di mortalità infantile		Provincia	Comune	
Tasso *standard*izzato di mortalità per accidenti di trasporto 15-34 anni		Provincia	Comune	
Tasso *standard*izzato di mortalità per tumore 19-64 anni		Provincia	Comune	
Tasso *standard*izzato di mortalità per demenze e malattie del sistema nervoso 65 anni e più		Provincia	Comune	
Speranza di vita senza limitazioni nelle attività quotidiane a 65 anni		Regione	Regione	
Proporzione *standard*izzata di persone di 18 anni e più in sovrappeso o obese		Regione	Regione	
Proporzione *standard*izzata di persone di 14 anni e più che dichiarano di fumare attualmente sul totale delle persone di 14 anni e più		Regione	Regione	
Proporzione *standard*izzata di persone di 14 anni e più che presentano almeno un comportamento a rischio nel consumo di alcol sul totale delle persone di 14 anni e più		Regione	Regione	
Proporzione *standard*izzata di persone di 14 anni e più che non praticano alcuna attività fisica		Regione	Regione	
Proporzione *standard*izzata di persone di 3 anni e più che consumano quotidianamente almeno 4 porzioni di frutta e/o verdura sul totale delle persone di 3 anni e più		Regione	Regione	

5. *Giustizia*

Le informazioni relative al settore Giustizia sono state completamente riconsiderate, alla luce delle fonti informative a disposizione e nell'ottica di sviluppare la parte relativa ai rapporti statistici, contenendo quella relativa alle misure in valore assoluto. Tale approccio è del tutto funzionale all'esigenza, propria del Portale, di assicurare una lettura di tipo comparativo delle singole realtà amministrative. Più in generale, l'idea di fondo è quella di operare - per il settore Giustizia come per tutti gli altri che sono stati o saranno presi in considerazione - in modo da differenziare, nel contesto della produzione complessiva dell'Istat, l'offerta statistica del Portale, evitando di riprodurre più o meno integralmente in quest'ultimo quanto già proposto dai singoli sistemi tematici.

Come per la Sanità, il *set* di fonti informative prese in considerazione nell'analisi è molto ampio e comprende tutte le fonti utilizzate dall'Istat negli ordinari processi di produzione statistica relativi alla Giustizia. Esse sono:

1. *Movimento dei procedimenti civili (IST-00303)*
2. *Movimento dei procedimenti penali (IST-01575)*
3. *Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria - Ministero dell'Interno (IST-01002)*
4. *Delitti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale (IST-00131)*
5. *Segnalazioni relative a persone denunciate e arrestate dalle forze di polizia - Ministero dell'Interno (IST-01002)*
6. *Minori nell'area penale della giustizia - Ministero della Giustizia (MGG-00119)*
7. *Rilevazione sui condannati - casellario giudiziale centrale (IST-00306)*
8. *Detenuti negli istituti di prevenzione e di pena per adulti - Ministero della Giustizia (MGG-00075)*
9. *Giustizia amministrativa (IST-02027)*
10. *Atti e convenzioni stipulati presso i notai (IST-00305)*
11. *Indagine Aspetti della vita quotidiana (IST-00204)*
12. *Archivi del Ministero della Giustizia (MGG-00094, MGG-00096–MGG-00100, MGG-00103, MGG-00104, MGG-00113)*

Di seguito la lista degli indicatori proposti e di cui nel 2014 si procederà a valutare la fattibilità.

Schema 2 - Elenco degli indicatori selezionati sulla Giustizia

dati / indicatori	**variabili di classificazione**	**nel Portale PA**		**anno**
		attuale	**proposto**	
Giustizia civile				
numero di procedimenti civili sopravvenuti	grado di giudizio e materia	Italia	circondario	2011
numero di procedimenti civili esauriti	grado di giudizio e materia	Italia	circondario	2011
numero di procedimenti civili pendenti	grado di giudizio e materia	Italia	circondario	2011
numero di procedimenti civili sopravvenuti	grado di giudizio e tipo di	d.c.a	circondario	2011

	uff. giudiz.			
numero di procedimenti civili esauriti	grado di giudizio e tipo di uff. giudiz.	Italia	circondario	2011
numero di procedimenti civili pendenti	grado di giudizio e tipo di uff. giudiz.	Italia	circondario	2011
procedimenti definiti / (sopravvenuti + pendenti)	tipo di ufficio, grado di giudizio e materia	-	tribunale	2011
tasso di revesibilità in appello	materia	-	d.c.a.	2011
sentenze impugnate / sentenze definite	materia	-	d.c.a.	2011
cause abbandonate prima dell'esaurimento	materia	-	circondario	2011
durata media dei procedimenti esauriti con sentenza	materia	-	d.c.a.	2009
durata media dei procedimenti esauriti senza sentenza	materia	-	d.c.a.	2009
tasso di abbandono sui procedimenti esauriti	materia	-	Italia	2012
procedimenti Iscritti per mediazione	materia	-	Italia	2012
tasso di accordo per mediazione	materia	-	Italia	2012
grado di soddisfazione per la giustizia	materia, durata della causa	-	regione	2013
procedimenti sopravvenuti per 100.000 abitanti	grado di giudizio e materia	-	d.c.a.	2011
procedimenti sopravvenuti / esauriti * 100	grado di giudizio e materia	-	d.c.a.	2011
numero di magistrati		-	circondario	2011
numero di cancellieri		-	circondario	2011
numero di magistrati / per mille abitanti		-	circondario	2011
numero di cancellieri / per mille abitanti		-	circondario	2011
numero di cancellieri / magistrati		-	circondario	2011
procedimenti sopravvenuti o pendenti / magistrati		-	circondario	2011
graduatoria dei tribunali ordinari per variaz. delle pendenze		-	circondario	2011
tribunali in cui l'atto telematico ha valore legale / tribunali		-	circondario	2011
proced. sopravvenuti per via telematica / proced. sopravv.		-	distretto	2011

Giustizia penale

numero di procedimenti penali sopravvenuti	grado di giudizio e tipo di uff. giudiz.	Italia	distretto	2010
numero di procedimenti penali esauriti	grado di giudizio e tipo di uff. giudiz.	Italia	distretto	2010
numero di procedimenti penali pendenti	grado di giudizio e tipo di uff. giudiz.	Italia	distretto	2010
definiti / (sopravvenuti + pendenti)	tipo di ufficio, grado di giudizio	-	circondario	2011
procedimenti sopravvenuti / esauriti * 100		-	circondario	2011
tasso di revesibilità in appello		-	d.c.a.	2011
sentenze impugnate / sentenze definite		-	d.c.a.	2011
durata media dei procedimenti esauriti con sentenza	tipo di ufficio, grado di giudizio	-	d.c.a.	2011
durata media dei procedimenti esauriti senza sentenza	tipo di ufficio, grado di giudizio	-	d.c.a.	2011

grado di fiducia dei cittadini nei confronti della giustizia		-	regione	2012
procedimenti sopravvenuti per 100.000 abitanti	tipo di ufficio, grado di giudizio		d.c.a.	2011
procedimenti sopravvenuti / esauriti * 100	tipo di ufficio, grado di giudizio	-	d.c.a.	2011
num. di segnalazioni di persone denunciate o arrestate	tipo di delitto	Italia	Italia	2011
num. di segnalazioni di persone denunciate o arrestate	tipo di delitto	provincia	provincia	2011
num. di segnalazioni relative a minori denunciati o arrestati	tipo di delitto	regione	regione	2011
num. di delitti denunciati dalle forze di polizia all'aut. giudiz.	tipo di delitto	Italia	Italia	2011
num. di delitti denunciati dalle forze di polizia all'aut. giudiz.	tipo di delitto	provincia	provincia	2011
num. di delitti denunciati dalle forze di polizia all'aut. giudiz.	notorietà dell'autore	provincia	provincia	2011
num. di delitti con autore noto denunciati all'aut. giudiz.	tipo di delitto	regione	regione	2011
delitti per i quali l'autorità giudiz. ha iniziato l'azione penale	tipo di delitto e tipo di procura	-	distretto	2011
delitti archiviati	tipo di delitto e tipo di procura	-	distretto	2011
numero di autori imputati	tipo di delitto e tipo di procura	-	distretto	2011
numero di autori nel procedimento	tipo di delitto e tipo di procura	-	distretto	2011
condannati iscritti al casellario	tipo di delitto e grado di giudizio	-	distretto	2011
condannati iscritti al casellario	tipo ufficio e grado di giudizio	-	distretto	2011
condannati per durata delle pene	tipo di delitto	-	Italia	2011
detenuti ed internati negli istituti di prevenzione per adulti	genere, cittadinanza e posiz. giuridica	regione	regione	2012
numero di detenuti minori	tipo di struttura residenziale	-	regione	2012
numero degli istituti di prevenzione e pena per adulti		-	regione	2012
capienza degli istituti di prevenzione e pena per adulti	genere	regione	regione	2012
numero di casi scoperti / delitti commessi	tipo di delitto	regione	regione	2012
numero di casi scoperti / delitti commessi		provincia	provincia	2012
numero di casi scoperti / delitti commessi	tipo di delitto	grandi com.	grandi com.	2012
delitti archiviati per 100.000 abitanti	tipo di delitto e tipo di procura	-	distretto	2011
delitti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale per 100.000 abitanti	tipo di delitto e tipo di procura	-	distretto	2011
numero di proced. che iniziano l'azione penale / proced.	tipo di delitto e tipo di procura	-	distretto	2011

intervallo medio tra data di iscrizione e definizione	tipo di delitto e tipo di procura	-	distretto	2011
numero di autori imputati / popolazione * 1.000	tipo di delitto e tipo di procura	-	distretto	2011
numero di autori nel procedimento / procedimenti * 100	tipo di delitto e tipo di procura	-	distretto	2011
intervallo medio tra data commesso reato e data sentenza	tipo di delitto e grado di giudizio	-	distretto	2012
detenuti ed internati negli istituti di prevenzione e di pena per adulti/100 detenuti stesse caratteristiche	tipo di reato, genere e cittadinanza	Italia	Italia	2012
numero di detenuti presenti / posti disponibili * 100	genere	regione	regione	2012
eventi critici in carcere (suicidi e atti di autolesionismo)	tipo di evento	-	italia	2012
eventi critici in carcere / detenuti * 1000	tipo di evento	-	Italia	2012
numero di tossicodipendenti in carcere		-	regione	2011
numero di tossicodipendenti in carcere / detenuti * 1000		-	regione	2011
numero di delitti denunciati	notorietà dell'autore	grandi com.	grandi com.	2012
numero di delitti denunciati / abitanti * 100.000	tipo di delitto	provincia	provincia	2012
numero di delitti denunciati / abitanti * 100.000	tipo di delitto	grandi com.	grandi com.	2012

Giustizia amministrativa

decisioni del TAR	tipo di decisione	regione	regione	2011
decisioni del Consiglio di Stato	tipo di decisione	regione	regione	2011
procedimenti TAR sopravvenuti	materia	regione	regione	2011
procedimenti TAR esauriti	materia	regione	regione	2011
procedimenti TAR pendenti	materia	regione	regione	2011
procedimenti Consiglio di Stato sopravvenuti		regione	regione	2011
procedimenti Consiglio di Stato esauriti		regione	regione	2011
procedimenti Consiglio di Stato pendenti		regione	regione	2011
procedimenti Tribunale Sicilia sopravvenuti		Sicilia	Sicilia	2011
procedimenti Tribunale Sicilia esauriti		Sicilia	Sicilia	2011
procedimenti Tribunale Sicilia pendenti		Sicilia	Sicilia	2011
procedimenti sopravvenuti per 100.000 abitanti		-	regione	2011
procedimenti esauriti / sopravvenuti * 100		-	regione	2011
procedimenti accolti / esauriti * 100		-	regione	2011
procedimenti esauriti con decisione definitiva per merito / esauriti con decisioni definitive * 100		-	regione	2011

Attività notarile

numero di convenzioni contenute negli atti notarili	tip di atto	arch.notarile	arch.notarile	2012
numero di atti notarili	tipologia dell'atto	arch.notarile	arch.notarile	2012
numero di convenzioni / abitanti * 1000	tip di atto	arch.notarile	arch.notarile	2012

Gli indicatori selezionati per il settore Sanità e Giustizia costituiscono la base della discussione che nel corso del 2014 si intende avviare, nella logica della condivisione che caratterizza il progetto, con i partecipanti al circolo di qualità sulla pubblica amministrazione, con altri soggetti titolati e con gli esperti CNEL. Con quest'ultimo in particolare, si procederà attraverso specifici gruppi di lavoro, che verranno attivati - come previsto dalla succitata convenzione - per ognuno degli ambiti di intervento pubblico e di interesse del Portale.

6. *Gli indicatori economico-finanziari e sul personale*

Per quanto riguarda gli indicatori economico-finanziari e sul personale, in attesa delle risultanze finali del censimento della PA, si è mirato a consolidare, rendendolo fruibile in serie storica, lo stock informativo già definito in sede di implementazione del sistema al termine di un percorso che per tutto il 2012 ha coinvolto esperti di settore, amministratori pubblici locali, il mondo accademico e le parti sociali. La consultazione, operata in stretto raccordo operativo tra Istat e CNEL, ha portato alla selezione di oltre 60 indicatori (rapporti statistici), calcolati a partire dai dati dei bilanci consuntivi (di fonte Ministero degli Interni, Ministero della Salute, MIUR) e del Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato.

Come noto, gli indicatori, che vengono riportati nel seguito, sono disponibili a livello micro per le più importanti tipologie di amministrazioni pubbliche locali (Regioni, Province, Comuni e gruppi di Comuni, Comunità montane, Università, ASL, Aziende ospedaliere, Camere di Commercio). La scelta di rendere disponibili informazioni a livello di singola amministrazione e di privilegiare misure relative (rapporti statistici) rispetto a quelle di livello (valori assoluti) costituisce una delle caratteristiche principali del Portale ed è funzionale all'obiettivo primario di favorire, attraverso la valutazione comparativa delle singole realtà amministrative, la definizione di adeguate politiche per la razionalizzazione e il recupero di efficienza della pubblica amministrazione.

Entro il 2013, gli indicatori di cui sopra saranno disponibili in serie storiche quinquennali 2007-2011 per Province, Comuni, Comunità montane, Unioni di comuni, Camere di commercio e Università. Per ASL e Aziende ospedaliere la serie si ferma al 2010 perché i bilanci 2011 di queste amministrazioni non sono ancora stati rilasciati dal Ministero della Salute. Anche per le Regioni la serie si ferma al 2010, perché sono ancora in corso le operazioni di omogeneizzazione dei bilanci regionali 2011, acquisiti con la specifica rilevazione. La disponibilità di informazioni che consentano di leggere l'evoluzione delle amministrazioni pubbliche rispetto ai più importanti parametri di spesa costituisce un ulteriore ed importante supporto alla definizione e alla valutazione delle politiche pubbliche.

Un sottoinsieme significativo degli indicatori di cui sopra è stato anche calcolato a livello aggregato, in modo da consentire una valutazione dei *comportamenti* complessivi delle amministrazioni di una stessa tipologia amministrativa (limitatamente alle tipologie sopra indicate) sul territorio (ripartizione geografica e regione). Al termine delle verifiche

di qualità, gli indicatori saranno caricati nel Portale e resi disponibili nei primi mesi del 2014, nella specifica sezione dedicata all'analisi della presenza pubblica sul territorio.

Sempre nel 2014, andrà valutata la possibilità di ampliare l'offerta di indicatori economico-finanziari, da una parte rendendo disponibili anche per le amministrazioni centrali gli indicatori attualmente a disposizione per la PA locale e dall'altra producendo, sempre a livello di singola amministrazione, indicatori per funzione della spesa corrente (ad esempio, funzioni relativi alla giustizia, alla polizia locale, all'istruzione pubblica, al settore sociale, ecc.). In questo senso, possono ad esempio essere costruiti indicatori quali:[1]

- incidenza delle spese correnti per funzioni di istruzione pubblica sul totale delle spese correnti
- incidenza delle spese correnti per funzioni relative alla cultura e ai beni culturali sul totale delle spese correnti
- incidenza delle spese correnti per funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti sul totale delle spese correnti
- incidenza delle spese correnti per funzioni nel settore sociale sul totale delle spese correnti
- incidenza delle spese correnti per funzioni nel campo turistico sul totale delle spese correnti

Schema 3 - Elenco degli indicatori economico-finanziari e sul personale (*)

	Indicatore	Fonti				Amministrazioni								
		Bilancio contabilità finanziaria	Bilancio contabilità economica - conto economico	Bilancio contabilità economica - stato patrimoniale	Conto annuale RGS	Regioni (F)	Province (F)	Comuni (F)	Comunità Montane (F)	Unioni di Comuni (F)	Università (F)	Camere di Commercio	Aziende sanitarie locali	Aziende ospedaliere
1	grado di autonomia impositiva	X				X	X	X		X				
2	grado di dipendenza erariale	X				X	X	X	X	X	X			

[1] L'elenco è da intendersi puramente esemplificativo. Il dettaglio delle funzioni presenti nei certificati di Comuni, Province, Unioni di Comuni e Comunità Montane è il seguente: a) Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo; b) Funzioni relative alla giustizia; c) Funzioni di polizia locale; d) Funzioni di istruzione pubblica; e) Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali; f) Funzioni nel settore sportivo e ricreativo; g) Funzioni nel campo turistico; h) Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; i) Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; j) Funzioni nel settore sociale; k) Funzioni nel campo dello sviluppo economico; l) Funzioni relative a servizi produttivi. Inoltre, nell'ambito di tali funzioni, le spese sono ripartite per voci di maggiore dettaglio: per l'istruzione pubblica, ad esempio, è presente il dettaglio delle spese per la scuola materna, elementare, media, secondaria superiore e per i servizi di assistenza scolastica, trasporto e refezione; per i servizi sociali, le spese sono dettagliate per asili nido, prevenzione e riabilitazione, strutture residenziali e di ricovero per anziani, e così via.

3	grado di finanziamento interno	X				X	X	X	X	X	X			
4	grado di autonomia finanziaria	X				X	X	X	X	X	X			
5	rigidità della spesa	X				X	X	X	X	X	X			
6	incidenza spese personale su spese correnti	X				X	X	X	X	X	X			
7	grado di dipendenza da finanziamento esterno	X				X	X	X	X	X	X			
8	incidenza spese personale su entrate correnti	X				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	X				
11	indice di consistenza finale dei residui passivi	X					X	X	X	X				
12	grado di copertura delle spese correnti e dei rimborsi prestiti con entrate correnti	X				X	X	X	X	X				
13	incidenza delle spese in c/apitale finanziate tramite mutui e prestiti obbligazionari	X				X	X	X	X	X				
14	capacità di riscossione	X				X	X	X	X	X				
15	capacità di spesa	X				X	X	X	X	X	X			
16	indice di accumulazione dei residui passivi	X					X	X	X	X				
17	indice di smaltimento dei residui passivi	X					X	X	X	X				
18	avanzo (disavanzo) di amministrazione in relazione alle entrate correnti	X					X	X	X	X				
19	debiti fuori bilancio / Entrate Correnti	X					X	X	X	X				
20	rapporto tra i debiti di finanziamento finali e iniziali	X					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	X	X			
23	quota delle entrate con contributi universitari	X									X			
24	copertura della spesa di personale con il fondo universitario	X									X			
25	grado di indebitamento	X									X			
26	entrate riscosse / entrate accertate	X									X			
27	rapporto tra entrate contributive e trasferimenti correnti	X									X			
28	flussi finanziari per unità di spesa per il personale	X				X	X	X	X	X				
29	alienazione beni patrimoniali / Spese correnti	X				X	X	X	X	X				
30	smaltimento / accumulazione dei residui passivi	X					X	X	X	X				
31	spese esterne per unità di risorse finanziarie	X					X	X	X	X				
32	reddito operativo lordo		X									X	X	X
33	reddito operativo netto		X										X	X
34	incidenza della gestione non caratteristica		X									X	X	X
35	incidenza della gestione finanziaria		X										X	X
36	ricavi totali / costo della produzione		X									X	X	X
37	ricavi totali / costo del personale		X									X	X	X
38	costo del personale / costo della produzione		X									X	X	X
39	indice di equilibrio economico generale		X	X									X	X
40	margine di struttura primario			X								X		
41	margine di struttura secondario			X								X		
42	capitale circolante netto			X								X		
43	margine di tesoreria			X								X		
44	indice di indebitamento			X								X		
45	indice di rigidità degli impieghi		X	X								X		
46	tasso di redditività del patrimonio netto		X	X								X		
47	mobilità passiva / mobilità attiva		X										X	
48	mobilità passiva / mobilità attiva extraregione		X										X	
49	indice di compensazione		X										X	
50	indice di compensazione extraregionale		X										X	
51	giorni di assenza per dipendente (giorni/personale)				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
52	giorni di formazione per dipendente (giorni/personale)				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
53	assenze non retribuite / assenze				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
54	indice di ricambio delle risorse umane				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
55	indice di turnover delle risorse umane				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
56	personale dirigente / personale				X	X	X	X	X	X		X		
57	tasso di femminilizzazione del personale				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
58	tasso di femminilizzazione del personale dirigente				X	X	X	X	X	X		X		
59	personale laureato o con titolo superiore / personale				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
60	personale dirigente laureato o con titolo superiore / personale				X	X	X	X	X	X		X		

	dirigente													
61	personale diplomato o con titolo superiore / personale				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
62	personale con anzianità di servizio non superiore a 20 anni / personale				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
63	personale con meno di 35 anni di età / personale				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

(*) In campo grigio gli indicatori disponibili per tipologia di unità amministrativa

7. *Censimento delle Istituzioni pubbliche e Portale PA*

Nella prospettiva dei censimenti continui, il Censimento delle Istituzioni pubbliche è destinato a diventare una fonte fondamentale di alimentazione del Portale PA, che potrà integrare e in qualche caso sostituire le fonti attualmente in uso. Da questo processo – che si attuerà gradualmente, di pari passo con il consolidamento della nuova produzione censuaria – si attende un significativo potenziamento del Portale, di cui risulterà rafforzato il ruolo di strumento per il *benchmarking* e l'analisi della *performance*.

Il valore aggiunto atteso dal Censimento, rispetto alle fonti informative attualmente disponibili, è costituito essenzialmente dalla possibilità di ampliare, da una parte, il campo di osservazione del Portale, attualmente limitato alle sole amministrazioni incluse nella lista S13, e di produrre, dall'altra, dati ed indicatori a livello territoriale e di settore. Le fonti attualmente disponibili e utilizzate per alimentare il Portale, infatti, forniscono al più informazioni per singole unità giuridico/amministrative, soggetti di varia complessità, che possono svolgere diverse attività/funzioni in diverse sedi. Attraverso tali fonti non è quindi possibile conoscere né l'effettiva distribuzione territoriale delle risorse umane della pubblica amministrazione (se non per il comparto degli enti locali, e con un certo grado di approssimazione), né l'allocazione di tali risorse sulle diverse attività/funzioni svolte (e sulle relative voci di bilancio). Molte delle informazioni raccolte dal Censimento sono invece riferibili alle singole unità locali della PA, ciascuna delle quali referenziata geograficamente e classificata in una specifica categoria di attività economica. Quanto più è possibile assumere che le attività svolte da una unità locale siano tutte riferibili ad una sola specifica funzione (quella definita dalla categoria di attività economica associata all'unità locale) tanto più è possibile ad esempio valutare, in relazione a determinati parametri, la *performance* complessiva della PA nel territorio (un fattore chiave per la competitività dei sistemi locali), o individuare l'*input* di lavoro associato a specifiche funzioni o servizi pubblici, superando così il principale ostacolo alla misurazione analitica della *performance*.

Nell'ottica della loro utilizzazione per il popolamento del Portale, i dati messi a disposizione dal censimento consentiranno quindi di arricchire – da una parte - l'offerta informativa del sistema e di implementare – dall'altra - un nuovo percorso di navigazione *per territorio.* In tal modo potrà essere modulato il dettaglio della diffusione delle informazioni a disposizione: dati e indicatori sulle unità istituzionali continueranno ad essere rilasciati – in assenza di vincoli di segreto statistico – fino al livello individuale, mentre dati e indicatori sulle unità locali potranno essere diffusi *per unità territoriali* (con il comune come livello minimo di aggregazione). Di seguito, alcuni significativi indicatori che potranno essere prodotti a partire dai dati forniti dal Censimento della PA vengono

presentati e analizzati in relazione al dettaglio di possibile diffusione e al loro impatto con l'attuale offerta informativa del Portale.

8. Indicatori riferiti alle unità istituzionali (UI)

A livello di unità istituzionale, i dati del Censimento consentono di calcolare alcuni indicatori del personale aggiuntivi rispetto a quelli ricavabili dal Conto Annuale di RGS. Grazie ad una più accurata definizione di alcuni aggregati, quali ad esempio i dirigenti e il personale precario, i dati censuari permettono anche di migliorare diversi altri indicatori di fonte RGS già inseriti nel Portale PA. Va infatti tenuto presente che, avendo differenti obiettivi conoscitivi, il Conto Annuale e il Censimento rilevano il personale con criteri diversi. Il Censimento raccoglie la maggior parte delle informazioni indipendentemente dal fatto che il personale lavori presso l'ente o sia comandato/distaccato presso un'altra amministrazione. Al contrario, il Conto Annuale rileva la maggior parte dei dati con riferimento al personale effettivo in servizio, che si calcola sottraendo i comandati/distaccati verso l'esterno e sommando i comandati/distaccati verso l'interno. Inoltre, il Conto Annuale rileva in modo differente il personale a tempo indeterminato (inclusi i dirigenti) e il personale con contratti di lavoro flessibili (a tempo determinato, in formazione lavoro, ecc.): i primi sono conteggiati al 31 dicembre, i secondi in persone-anno (*full-time equivalent*). Questa disparità, motivata da esigenze contabili, rende difficile sia il computo del personale complessivo (a causa della difficoltà di sommare dati di *stock* con dati di flusso), sia il confronto fra gli aggregati del Conto annuale e quelli del Censimento. Ne consegue che diversi indicatori, pur essendo calcolabili con entrambe le fonti, possono presentare valori differenti a seconda della fonte utilizzata. Di seguito il quadro degli indicatori che possono essere calcolati a partire dai dati di fonte censuaria, in eventuale associazione con quelli forniti dalle fonti attualmente in uso:

a) indicatori del personale calcolabili per singola amministrazione e per tipologia/settore di attività sia con dati RGS sia con dati censuari (rif. Sez. 2 del questionario per le unità istituzionali), per i quali è ipotizzabile il passaggio alla fonte censuaria:

- personale dirigente in rapporto al totale del personale
- personale dirigente di genere femminile in rapporto al totale del personale dirigente
- personale di genere femminile in rapporto al totale del personale
- personale laureato o con titolo di studio superiore alla laurea in rapporto al totale del personale
- personale dirigente laureato in rapporto al totale del personale dirigente
- personale diplomato o con titolo di studio superiore al diploma in rapporto al totale del personale
- personale con età inferiore o uguale a 35 anni in rapporto al totale del personale

b) *indicatori del personale calcolabili per singola amministrazione e per tipologia/settore di attività con i soli dati censuari* (rif. Sez. 2 del questionario per le unità istituzionali), aggiuntivi rispetto al *set* attuale:

- personale con contratto precario (non a tempo indeterminato) in rapporto al totale del personale

- personale con contratto co.co.co/co.co.pro. in rapporto al totale del personale
- personale con contratto a tempo determinato in rapporto al totale del personale
- personale con contratto di lavoro temporaneo (ex interinale) in rapporto al totale del personale
- personale con incarico di dirigenza di una struttura a prescindere dal possesso della qualifica di dirigente in rapporto al totale del personale
- ore medie di formazione per unità di personale
- ore medie di formazione sulle ICT per unità di personale
- ore medie di formazione di lingua straniera per unità di personale
- ore medie di formazione sulla sicurezza dell'ambiente di lavoro per unità di personale

c) *indicatori di bilancio calcolabili per singola amministrazione, combinando dati censuari con dati amministrativi già utilizzati per il Portale*, aggiuntivi rispetto al *set* attuale:
- spesa esterna per unità di personale[2]
- spesa esterna per ora lavorata[3]
- volume complessivo di entrate e spese in rapporto alla spesa per il personale[4]

d) *indicatori di Amministrazione sostenibile calcolabili per tipologia/settore di attività* (rif. Sez. 3 del questionario per le unità istituzionali), aggiuntivi rispetto al *set* attuale
- quota di UI che hanno adottato un sistema di gestione *standard* che tuteli la salute e la sicurezza dei lavoratori sul totale delle UI
- quota di UI che hanno adottato un sistema di gestione non *standard* che tuteli la salute e la sicurezza dei lavoratori sul totale delle UI
- quota di UI che dichiarano di adottare un comportamento sostenibile nei confronti dell'ambiente sul totale delle UI
- quota di UI che possiedono almeno una certificazione UNI ISO o SA sul totale delle UI

9. Indicatori riferiti alle Unità locali (UL)

a) *distribuzione territoriale dei dipendenti pubblici per tipologia/settore di attività* (rif. quesito 1.8 + dati Censimento imprese e Censimento popolazione):
- personale delle UL in rapporto alla popolazione residente
- personale delle UL che erogano servizi su richiesta di singoli utenti (quesito 2.2) in rapporto alle popolazioni rilevanti (cittadini/popolazione residente, imprese, istituzioni)

[2] La spesa esterna, ottenuta sottraendo al totale la spesa per funzioni di amministrazione, gestione e controllo, è assunta come *proxi* della produzione dell'Amministrazione. In questo senso, l'indicatore proposto può essere considerato un indicatore di produttività.

[3] Vedi nota precedente.

[4] L'ipotesi che sottostà a questo indicatore è che la quantità di lavoro complessivamente sviluppata dall'attività di un ente sia proporzionale al volume totale dei flussi finanziari in entrata e in uscita. Tale volume (cioè la somma delle entrate e delle uscite) può essere pertanto utilizzato per costruire una misura relativa del rendimento del personale. Il significato di questo indicatore potrebbe essere "euro lavorati per ogni euro speso in retribuzioni".

- dipendenti delle UL in rapporto al totale degli addetti alle unità locali (in complesso)

b) *composizione del patrimonio immobiliare per tipologia/settore di attività* (rif. quesito 1.6 del questionario per le unità locali):
   - quota di superficie delle UL in proprietà
   - quota di superficie delle UL in locazione

d) *composizione del personale nel pubblico impiego* per sesso e tipologia/settore di attività (rif. quesito 1.8 del questionario per le unità locali):
   - quota di dipendenti a tempo indeterminato sul totale dei dipendenti delle UL
   - quota di lavoratori precari sul totale del personale in servizio nelle UL (dipendenti a tempo determinato + personale non dipendente
   - quota di dipendenti part-time sul totale dei dipendenti delle UL

e) *Informatizzazione della PA* (rif. quesiti 1.9, 1.10, 1.11 del questionario per le unità locali + dati Censimento imprese e Censimento popolazione):
   - quota di UL dotate di connessione a *Internet* sul totale delle UL (*per settore di attività*)
   - quota di UL dotate di connessione a banda larga sul totale delle UL dotate di connessione a *Internet* (*per settore di attività*)
   - quota di personale che ha accesso a *Internet* sul totale del personale in servizio nelle UL (*per settore di attività*)
   - quota di UL con accesso alla Intranet dell'unità istituzionale sul totale delle UL (*per settore di attività*)
   - numero di Sportelli Unici per le Attività Produttive per 1.000 imprese
   - numero di Sportelli Unici dei Servizi al Cittadino per 1.000 residenti
   - quota di UL collegate a SPC sul totale delle UL dotate di connessione a *Internet* (*per settore di attività*)
   - quota di UL che utilizzano almeno due/tre dei seguenti canali di comunicazione con gli utenti – *web*, *call center*, tecnologia mobile, TDT, *social media*, posta elettronica ordinaria o certificata – sul totale delle UL (*per settore di attività*)
   - quota di UL che utilizzano esclusivamente lo sportello fisico pubblico per comunicare con gli utenti sul totale delle UL (*per settore di attività*)
   - quota di UL che utilizzano la PEC sul totale delle UL dotate di connessione a *Internet* (*per settore di attività*)

e) *indicatori di customer satisfaction* (rif. quesito 1.12 del questionario per le unità locali):
   - quota di UL in cui sono state rilevate e diffuse regolarmente o occasionalmente informazioni sulla soddisfazione degli utenti sul totale delle UL che erogano servizi su richiesta di singoli utenti (*per settore di attività*)

10. Le linee di sviluppo del Portale per il 2014

L'implementazione delle modifiche necessarie per la valorizzazione dei contenuti informativi del Portale e per l'integrazione di questi ultimi con i dati censuari rientra in un disegno più ampio di completamento e di riorganizzazione dei dati e degli indicatori del

Portale stesso, la cui attuazione coincide con il prossimo passaggio a una nuova versione del *software* di base, che consentirà una maggiore flessibilità nei percorsi di navigazione. Gli obiettivi conseguibili in concomitanza con il previsto *upgrade* del Portale sono:

- Ampliare il *set* degli indicatori con l'introduzione di nuove misure, sia basate (in tutto o in parte) sui nuovi dati censuari, sia basate su fonti amministrative già acquisite al Portale.
- Estendere la copertura degli indicatori di bilancio e del personale prioritariamente alle *Amministrazioni centrali* e quindi agli *Enti nazionali di previdenza e assistenza*, in modo da completare, per quanto possibile, la copertura delle tre macro-categorie della Lista S13.
- Produrre, dopo adeguati test, indicatori compositi di sintesi per i principali gruppi di indicatori (bilancio, personale, attività/servizi), rappresentativi della *performance* delle amministrazioni, in termini di distanza da un profilo centrale o ottimale.
- Riorganizzare il cosiddetto "albero delle aree", cioè la griglia di classificazione tematica attraverso la quale gli utenti accedono ai contenuti del Portale.

Riguardo al primo obiettivo (ampliamento del *set* di indicatori), un elenco delle nuove misure proposte è stato fornito nei paragrafi precedenti. Tale elenco, che va peraltro completato in relazione ai settori di attività diversi da Giustizia e Sanità, deve tuttavia ritenersi ancora indicativo, e suscettibile di modifiche e integrazioni, non potendo essere consolidato prima delle necessarie verifiche sui dati e sulla disponibilità delle risorse necessarie.

Il conseguimento del secondo obiettivo (estensione della copertura degli indicatori di bilancio e del personale ad Amministrazioni centrali ed Enti di previdenza e assistenza), non sembra presentare speciali difficoltà, né riguardo agli indicatori del personale (coperti dal Censimento) né riguardo agli indicatori di bilancio, che potrebbero essere calcolati con i dati già disponibili anche per le Amministrazioni centrali (o almeno per la maggior parte di esse).

Il terzo obiettivo (produzione di indicatori di sintesi) consiste nello sviluppo di un "cruscotto" ristretto di indicatori compositi, capaci di sintetizzare il quadro dei singoli indicatori di base in relazione a tematiche generali come produttività, efficienza economica, ecc. Una prima proposta potrebbe essere costruita a partire dall'esperienza del progetto Elistat, cui l'Istat ha collaborato nel 2011/12 nell'ambito di un protocollo d'intesa con l'UPI, proponendo un *set* multidimensionale di indicatori della *performance*, completo di indicatori di sintesi per le quattro dimensioni individuate (efficienza tecnica, efficienza economica, efficacia interna, efficacia esterna). Questa attività richiede comunque un confronto allargato con esperti del settore e potrà eventualmente produrre risultati solo nel medio-lungo termine.

Il quarto obiettivo riguarda la ridefinizione della classificazione tematica e dei percorsi di navigazione del Portale. Al momento, il cosiddetto "albero delle aree" attraverso il quale gli utenti accedono ai dati si articola in 10 *temi*, di cui tre corrispondono alle classi tipologiche della Lista S13 (*Amministrazioni centrali*, *Amministrazioni locali* e *Enti nazionali di previdenza e assistenza*) mentre altri rispondono a un criterio *settoriale* (*Giustizia*,

Sanità, *Istruzione*, *Cultura e sport*, *Assistenza e previdenza*) e soltanto due rispondono a un criterio propriamente *tematico* (*Costo del lavoro e retribuzioni* e *Rapporto tra PA e utenti*). Alla luce dei suggerimenti venuti dagli utenti del sistema e delle flessibilità offerte dalla nuova versione del *software*, potrà essere verificata la possibilità di articolare diversamente il Portale, prevedendo almeno quattro percorsi di navigazione:

- *Dati e indicatori del personale e di bilancio per tipologia istituzionale*, che porti fino alle singole unità seguendo la struttura della Lista S13, con identica organizzazione dei contenuti per tutte le unità;
- *Dati e indicatori del personale e di bilancio per territorio*, aggregati per unità territoriali (Circoscrizioni amministrative come comuni, province e regioni, ma anche altri tipi di aggregati come i sistemi locali del lavoro), con identica organizzazione dei contenuti per tutte le unità;
- *Dati e indicatori di attività per settore di intervento*, per accedere a informazioni specifiche per i diversi settori considerati con riferimento all'*output* delle Amministrazioni (ad es., procedimenti giudiziari, posti-letto ospedalieri, ecc.), con contenuti organizzati in modo variabile da un settore all'altro;
- *Dati e indicatori su tematiche particolari* (ad es. *Costo del lavoro e retribuzioni*, *Amministrazione sostenibile*, *Informatizzazione*, ecc.), con contenuti organizzati in modo variabile da un tema all'altro.

Gli indicatori di confronto internazionale (qui i principali riferimenti concettuali e contenutistici sono costituiti da *Eurostat* e OCS*E Government at a Glance*) potrebbero essere distribuiti nelle varie aree o trovare collocazione in un percorso di navigazione specifico.

1.2. Considerazioni generali sulla implementazione delle riforme amministrative

A distanza di diversi anni dall'ultimo tentativo di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, operato con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", si possono trarre alcune conclusioni.

Il nuovo assetto si è tradotto solo in parte in termini di concreta esperienza amministrativa, confermando: la necessità di una attenzione e di un impegno determinati nelle fasi di implementazione delle innovazioni, anche in termini di tecniche e tecnologie di amministrazione; la necessità di un coinvolgimento concertato con i cittadini-utenti, con i lavoratori della PA e con le forze sociali.

E' mancata, e si ritiene tuttora assente, una visione d'insieme delle politiche pubbliche, rispetto alle esigenze moderne del governare e alle esperienze di altri paesi. Un quadro di riferimento rigoroso e impegnativo di politiche pubbliche rappresenta il cardine principale sul quale poggia il diritto dei cittadini alla buona ed efficiente prestazione dei servizi pubblici.

Le politiche pubbliche non si realizzano "*uno actu*" ma dovrebbero essere il frutto di una lunga e articolata sequenza, riassumibile sinteticamente nelle seguenti fasi: la scelta delle politiche e la formazione dell'agenda di governo; la preparazione del progetto politico; la sua attuazione concreta in via esecutiva; l'esame dei risultati ottenuti e, sulla base dell'esito di questo, la stima delle correzioni eventualmente necessarie. Quello appena descritto è il processo che consente allo Stato di rispondere alle esigenze della collettività, evitando la stratificazione continua delle politiche e delle norme di attuazione. Occorre una riflessione approfondita sulle cause del non conseguimento dei risultati attesi dalle norme emanate, individuabile principalmente nella mancata implementazione della normativa già esistente, nell'essersi limitati all'enunciazione normativa dei principi e nel non aver avviato l'implementazione dell'attuazione amministrativa e il monitoraggio successivo degli aspetti che sono stati di ostacolo all'attuazione. L'omissione di una delle fasi del processo sopra descritto, insieme al mancato coinvolgimento - tempestivo, sistematico e trasparente – delle parti sociali (e dei diversi livelli di governo) nella fase di progettazione degli interventi, hanno rappresentato, insieme alla sottovalutazione della complessità della macchina amministrativa, i maggiori ostacoli alla realizzazione di un disegno riformista organico e stabile della sfera istituzionale, economica e sociale.

Tornando a riferirsi specificatamente alla necessità di un rilancio della P.A. e, ferma restando l'esigenza di un orientamento dei suoi servizi verso la soddisfazione dei bisogni dei cittadini e delle imprese, si ritiene sia imprescindibile proseguire e implementare le azioni di prevenzione e di contrasto della corruzione e quelle messe in campo in materia di trasparenza. In tale direzione si muovono:

- il sistema informativo CNEL – Istat sulle *performance* finali delle PP.AA., avviato l'anno e scorso e in fase avanzata di sviluppo;
- il collegamento tra la struttura programmatica dei bilanci pubblici e modelli di organizzazione e di responsabilità dei dirigenti;

- il graduale passaggio dal bilancio di competenza giuridico-finanziaria al bilancio di competenza economica secondo le norme UE (SEC 95) .

Riguardo al primo punto, esso si fonda sul portale PA del sistema Istat, che include uno specifico comparto (*PubblicaAmministrazione.Stat*) dedicato appunto alle *performance* finali dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici. Attualmente il portale copre l'ottanta per cento delle pubbliche amministrazioni, il quaranta per cento della spesa della pubblica amministrazione centrale e il novantotto per cento della spesa dell'amministrazione locale, compresa la spesa delle Regioni e delle Province autonome. Tutte le informazioni presenti nel portale sono a livello di singola amministrazione; si tratta di un passaggio ineludibile per valutare, monitorare e controllare le *performance* della PA a partire dal suo funzionamento e dall'utilizzo delle risorse disponibili per finire, quale obiettivo finale, agli *output*, ossia ai servizi che vengono realizzati per i cittadini e per le imprese. La struttura attuale è articolata in dieci aree divise per tipologie di amministrazione, tipologia dei servizi, informazioni sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, costo del lavoro, retribuzione, servizi resi ai cittadini, *customer satisfaction*. Entro la fine dell'anno il portale conterrà le suddette informazioni per il quinquennio 2007-2011. Il suo sviluppo – che si ritiene strategico anche ai fini delle future Relazioni annuali del CNEL al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni alle imprese e ai cittadini – dipenderà, soprattutto, dalla collaborazione che si riuscirà ad ottenere dalle amministrazioni coinvolte.

A conclusione di un lavoro iniziato nel 2012, il 20 giugno u.s. il CNEL si è pronunciato sul secondo e sul terzo punto facendo ricorso al proprio potere di iniziativa legislativa[5]. Partendo dalla constatazione che i processi di riforma del bilancio e dell'amministrazione, pur tracciati dalle norme sin dagli anni novanta, non hanno determinato il miglioramento atteso dell'effettiva esperienza amministrativa, il Consiglio rappresenta la necessità che la disciplina delle procedure e dei contenuti del bilancio dettata dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243, ai sensi dell'articolo 81 comma sesto della Costituzione (come novellato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1) debba essere integrata per rafforzare, almeno, tre elementi essenziali delle politiche di razionalizzazione del bilancio e di ammodernamento dell'amministrazione: 1) la formulazione dei documenti di programmazione e di bilancio esclusivamente in termini di cassa e sulla base di una programmazione pluriennale con carattere vincolante per evitare sia la progressiva riproduzione dello scarto patologico tra competenza e cassa che rende tali documenti scarsamente significativi sia l'orizzonte corto dei soli impegni annuali non coerente con una valutazione dell'impatto pluriennale delle misure assunte e della loro sostenibilità nel tempo; 2) la definizione, l'implementazione e la valutazione delle politiche pubbliche; 3) l'orientamento dei modelli organizzativi e procedimentali dell'attività amministrativa verso la soddisfazione della domanda dei cittadini e l'efficacia

5 Disegno di legge approvato dall'Assemblea del CNEL, il 20 giugno 2013, sui contenuti delle leggi di bilancio in attuazione dell'articolo 81 comma sesto della Costituzione. Politiche pubbliche di bilancio e amministrazione di risultato. Modifiche ed integrazioni alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=23154).

ed efficienza delle prestazioni finali delle pubbliche amministrazioni agli utenti. Il freno più grave all'innovazione ed all'efficienza ed efficacia dell'agire dei pubblici poteri è identificabile in un assetto procedurale dominato da categorie giuridico-contabili che non riescono mai a coniugarsi con una valutazione degli obiettivi e dei risultati, né in sede programmatica né in sede di misurazione *ex post*. In principio viene l'esigenza di una nitida definizione delle politiche pubbliche intese come insieme degli indirizzi politico-programmatici orientati verso la soddisfazione dei bisogni da soddisfare e verso gli obiettivi da perseguire, con la correlata scansione dei modelli organizzativi e programmatici, dei tempi e dei modi del percorso di attuazione. La qualità delle politiche pubbliche si esprime sia a livello delle grandi missioni per i comparti settoriali dell'azione dei pubblici poteri, sia come utilità ed efficacia degli indirizzi politici e programmatici nel loro complesso. In questa direzione si muovono le norme del disegno di legge del CNEL che definiscono i contenuti dei bilanci[6] . Definiti gli indirizzi, il secondo elemento strutturale del processo dell'innovazione amministrativa risiede nella connessione fra politiche pubbliche definite in sede di bilancio e configurazione procedimentale, organizzativa ed operativa delle amministrazioni, sia nelle fasi ascendenti di definizione delle *policies*, sia nel percorso di implementazione delle politiche. Una delle debolezze più evidenti dell'inefficiente percorso di attuazione dei disegni normativi di riforma amministrativa risiede nell'incapacità di collegare, nel concreto dell'esperienza, le politiche di bilancio con la macchina burocratica e con l'effettiva azione delle amministrazioni pubbliche. In questa direzione è formulato l'articolo 4 del citato disegno di legge che sviluppa i documenti di *performance* introdotti dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 150 del 2009, in un sistema organico di pianificazione e di valutazione delle prestazioni rese da ciascuna amministrazione pubblica, articolate per missioni e programmi, connettendolo temporalmente e funzionalmente ai provvedimenti di programmazione finanziaria previsti dagli altri articoli. La premessa maggiore per guidare l'ammodernamento dell'amministrazione è identificata nel superamento di un sistema contabile e di una esperienza amministrativa fondati, in sostanza, sulla competenza giuridica, per passare ad una impostazione basata sulla competenza economica (ossia a previsioni, autorizzazioni e consuntivi fondati sulle transazioni di cassa), ponendo così l'accento sulla chiarezza dei contenuti e dei percorsi dei bilancio articolati per politiche pubbliche e sulla responsabilità delle unità organizzative e sui dirigenti responsabili dell'attuazione, cui compete la funzione di utilizzare al meglio le risorse assegnate. Si ritiene, infatti, che il valore morale e politico della trasparenza dei conti pubblici dovrebbe avere prevalenza su ogni altra "ragion di Stato" Il criterio di cassa è considerato, dalla principali esperienze dei più avanzati Stati delle democrazie moderne ed in letteratura, il più semplice ed efficace per rendere omogenei, confrontabili e controllabili i bilanci dei soggetti compresi nel sistema di contabilità nazionale (conto consolidato delle pubbliche amministrazioni) che congloba le pubbliche amministrazioni ed è più vicino al criterio guida adottato dall'Unione europea per la valutazione degli andamenti della finanza pubblica degli Stati membri (criterio Sec). Infine il rafforzamento del legame fra le funzioni di *governance* e di implementazione dei bilanci e il Parlamento costituisce il nodo cruciale per la vitalità di un

6 Articolo 3 del disegno di legge approvato dall'Assemblea del CNEL, il 20 giugno 2013.

sistema di democrazia parlamentare. Si tratta di prefigurare un punto di equilibrio tra le prerogative del Governo, che deve essere in grado di definire ed attuare le politiche pubbliche e il Parlamento che deve avere sufficienti poteri di decisione e controllo per tenere l'esecutivo dentro la rotta costituzionale. Per questo fine (all'articolo 5) il citato disegno di legge completa e integra l'essenziale innovazione introdotta (agli articoli da 16 a 19) dalla legge n. 243 del 2012 con l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Una integrazione delle norme transitorie e finali della legge n. 243 del 2012 prevede, infine, l'adeguamento alla legge rinforzata delle norme ordinarie di contabilità (legge 196/2009) – a partire dall'esercizio successivo all'entrata in vigore della nuova legge - delle Regioni e delle Province autonome.

Merita un accenno l'articolo 23-bis "*Compensi per gli amministratori e per i dipendenti delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni*" [7] e, soprattutto, l'articolo 23-*ter*, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, come modificato dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 29 del 2012 – al quale il Dipartimento della Funzione Pubblica ha dedicato la circolare n. 8/2012 - che ha previsto che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle Commissioni parlamentari, «... *è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione*» [8]. Inoltre, il secondo comma del richiamato articolo 23 *ter* ha introdotto un ulteriore limite al fine di evitare il cumulo di trattamenti, prevedendo che «*Il personale di cui al comma 1 che è chiamato, conservando il trattamento economico riconosciuto dall'amministrazione di appartenenza, all'esercizio di funzioni direttive, dirigenziali o equiparate, anche in posizione di fuori ruolo o di aspettativa, presso Ministeri o enti pubblici nazionali, comprese le autorità amministrative indipendenti, non può ricevere, a titolo di retribuzione o di indennità per l'incarico ricoperto, o anche soltanto per il rimborso delle spese, più del 25 per cento dell'ammontare complessivo del trattamento economico percepito.*». In applicazione del suddetto articolo è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2012, recante «*Limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali*» [9], entrato in vigore lo scorso 17 aprile 2013. L'applicazione della normativa richiede la necessaria collaborazione dei soggetti destinatari della disciplina. In particolare, le competenti direzioni del personale devono curare la raccolta delle dichiarazioni rese dagli interessati ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del citato decreto del Presidente del Consiglio

[7] Per il quale - per esigenze di spazio - si rinvia alla circolare MEF-RGS n. 2 del 5 febbraio 2013.

[8] Aggiornato con nota, n. 78084 del 17 luglio 2013, del Ministero della giustizia che ha comunicato al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze che l'aggiornamento del trattamento annuale complessivo spettante per la carica di Primo Presidente della Corte di cassazione per l'anno 2012, ammonta a €. 301.320,29.

[9] Pubblicato in G.U.R.I. del 16 aprile 2012, n. 89.

dei ministri del 2012[10], sulle quali le amministrazioni effettueranno i dovuti controlli. Si resta ancora in attesa degli esiti degli interventi, effettuati ai sensi della citata circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 8/2012, di riduzione della differenza tra la retribuzione in godimento e quella fissata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché del conseguente versamento annuale (previsto dal comma 4 del citato articolo 23 *ter*) al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Risulta di palmare evidenza la stretta connessione tra il riordino della PA e i temi della trasparenza, dei controlli, dell'attuazione della c.d. "Agenda digitale" e, in particolare, della digitalizzazione della PA.

Si ricorda che la Relazione annuale 2012 ha concentrato principalmente l'attenzione sulla trasparenza quale strumento volto sia ad assicurare l'esercizio di un diritto dei cittadini contribuenti - superando la concezione di diritto di accesso previsto dalla legge n. 241 del 1990 – nella forma dell' accessibilità totale con finalità di controllo sull'uso e la distribuzione delle risorse pubbliche sia al perseguimento degli obiettivi di integrità, al fine di evitare o attenuare i ben noti danni economici collegati al rischio di corruzione[11]. Infine, ma non per importanza, la trasparenza aiuta anche a misurare e valutare la qualità dell'attività amministrativa e costituisce una base essenziale del funzionamento dei controlli interni. In questa prospettiva, la trasparenza, nelle forme di pubblicazione *on-line* dei dati secondo le indicazioni date soprattutto dalla CiVIT, dovrebbe essere vissuta non come un onere, ma come parte integrante del *modus operandi* delle amministrazioni.

Tornando al diritto dei cittadini ad avere buone politiche, si ritiene opportuno accennare alle politiche in materia di personale pubblico degli ultimi anni, nell'ottica di un (vedremo se solo apparente) contrasto tra necessità di valorizzazione del capitale umano e maggiore produttività delle Pubbliche Amministrazioni e ultime misure di contenimento della spesa pubblica.

Il tentativo di ottenere maggiore produttività attraverso interventi teoricamente finalizzati a valorizzare il capitale umano delle Pubbliche Amministrazioni inizia – ricorrendo alla decretazione d'urgenza – con l'introduzione di misure finalizzate alla lotta al fenomeno dell'assenteismo nel settore pubblico. La questione è stata affrontata a più riprese, intervenendo con disposizioni normative sulla materia che si sostituiscono d'imperio a quelle previste dai Contratti collettivi nazionali, dapprima con l'articolo 71 del decreto-legge 112/2008, come modificato dall'articolo 17, comma 23 del decreto-legge 78/2009, che ha regolato le assenze per malattia, soprattutto in riferimento al trattamento economico, alla certificazione della malattia e alle fasce orarie di reperibilità. La medesima disposizione ha modificato anche la disciplina pattizia in materia di permessi per motivi

[10] Le dichiarazioni degli interessati hanno ad oggetto tutti gli incarichi comunque in atto a carico della finanza pubblica, con l'indicazione dell'amministrazione conferente e dei relativi corrispettivi. Per incarichi in atto si intendono tutti gli incarichi, di durata infra-annuale o pluriennale, conferiti o svolti nell'anno di riferimento. Nel caso di incarichi a durata pluriennale, il compenso deve essere indicato in maniera complessiva e in maniera ripartita su base annua (e ciò anche se, in base all'atto di conferimento, il corrispettivo verrà pagato solo al termine dell'incarico).

[11] nonché quelli sociali, perché la mancanza di trasparenza e i fenomeni di corruzione attentano al principio di uguaglianza intesa come pari opportunità dei cittadini nell'accesso ai servizi pubblici e, in genere, ai servizi offerti dalle amministrazioni.

personali o familiari, che prevedeva alternativamente la possibilità di fruizione a giorni o a ore, stabilendo la sola possibilità di fruizione a ore. Da sottolineare il divieto, introdotto dal decreto del 2009, di incrementare i fondi per i trattamenti incentivanti accessori di amministrazione con i risparmi derivanti dall'applicazione delle norme richiamate.

In seguito sulla disciplina delle assenze per malattia interviene anche il decreto legislativo n. 150/2009 con alcune disposizioni modificative e integrative (all'articolo 55-*septies*) e, da ultimo, l'articolo 7 del decreto-legge 179/2012, che ha esteso l'ambito di applicazione delle norme sulle certificazioni di malattia al personale non contrattualizzato della PA. Si è quindi ridotto il tasso di assenza del settore pubblico e, in modesta entità, la spesa pubblica ad esso connessa, ma gli interventi sopra ricordati e, soprattutto, l'assenza di un sistema di effettiva misurazione delle prestazioni finali, non hanno consentito di dimostrare il conseguimento di una maggiore produttività (conseguente alla maggiore presenza del personale). Inoltre se si considera l'impossibilità di utilizzare i risparmi derivanti dalle suddette misure - e dalle altre dello stesso tenore[12] - per alimentare i fondi delle amministrazioni finalizzati ad incentivare la produttività, si può concludere che, a parte la riduzione della spesa sopra accennata e un certo successo mediatico iniziale, l'obiettivo principale dichiarato sia sostanzialmente fallito. Proseguendo nell'analisi degli interventi e limitandosi solo agli ultimi anni, possiamo ricordare altre operazioni - assimilabili a tagli lineari - che, senza operare distinzioni tra le amministrazioni, incidono ripetutamente sul capitale umano (sugli uffici dirigenziali, di livello generale e non, e sulle dotazioni organiche) di queste ultime[13], sempre accompagnate da interventi di riduzione della spesa pubblica che non possono non svolgere effetti anche sulla qualità (oltre che sulla quantità) delle prestazioni di servizi; *ex multis*, si richiamano: la limitazione alle assunzioni, il blocco della contrattazione collettiva nazionale, del trattamento economico individuale complessivo dei dipendenti pubblici e delle progressioni economiche all'interno delle aree (possibili solo a fini giuridici e non economici), le limitazioni a proroghe di contratti e all'uso del lavoro flessibile (ricordiamo la scadenza, il prossimo 31 dicembre, dei contratti di lavoro a tempo determinato che potrebbe metter in ginocchio l'offerta di servizi in diversi settori pubblici ritenuti strategici per la collettività: sanità, istruzione, giustizia, enti locali), ultima, ma non per importanza, la riduzione delle risorse per la formazione e l'aggiornamento professionale dei dipendenti pubblici[14]. Anche il più recente intervento normativo di politica economica, il disegno di legge di stabilità per il 2014, allo stato sembra insistere nella direzione tracciata dai precedenti, impedendo il rinnovo, almeno della parte economica, dei contratti pubblici fino al 2017 e prorogando, rafforzandolo il blocco del *turn over* fino al 2017 (che quindi continuerà a impedire la sostituzione dei lavoratori cessati e, più in generale, l'indispensabile ricambio generazionale nelle amministrazioni). In conclusione, come attestato anche nell'ultimo

[12] La fissazione dell'importo del valore nominale del buono pasto a sette euro è stata operata con l'articolo 5, comma 7 del decreto-legge 95/2012.

13 Per ricordare solo le principali: articolo 74 del decreto-legge 112/2008; articolo 2, comma 8 *bis* del decreto-legge 194/2009; articolo 1, commi 3-5 del decreto-legge 138/2011; articolo 2, comma 1 del decreto-legge 95/2012.

14 L'articolo 6, comma 13 della legge 122/2010 consente l'utilizzo di un ammontare pari al 50% delle risorse destinate alla formazione nel 2009.

Rapporto del CNEL sul mercato del lavoro, il 2012 è il sesto anno consecutivo in cui si osserva una riduzione delle unità di lavoro del settore pubblico - rispetto al 2006, le suddette unità si sono ridotte dell'otto per cento, ossia di quasi 280mila unità in meno, distribuite in tutti i comparti e la dinamica decrescente dell'organico in forza alle PP.AA. è destinata a protrarsi nei prossimi anni, viste le norme più recenti, sopra descritte, intervenute in senso ancora più restrittivo – e questo depauperamento, unito agli interventi di politica del personale che hanno caratterizzato gli ultimi anni, può condizionare significativamente, oltre la quantità, la qualità dei servizi prestati alla collettività. Infatti, nonostante gli innegabili progressi in tema di digitalizzazione e utilizzo degli strumenti informatici nella PA- illustrati nel capitolo della presente Relazione dedicato alla materia - occorre investire sul ruolo delle risorse umane e, più in generale, di quelle intangibili (comprese quelle tecnologiche), che rappresentano una leva strategica - per il miglioramento di qualsiasi organizzazione complessa pubblica o privata - sempre più rilevante per la creazione e il mantenimento del valore, specialmente per la PA italiana, la cui efficienza costituisce un elemento essenziale per competere economicamente a livello globale.

Guardando all'attuale situazione della finanza pubblica - ossia al rapporto tra debito pubblico e Prodotto interno lordo, tornato quasi al 120 per cento e che, proseguendo con un tasso di crescita annuo stimato attorno all'uno per cento, comporta la conseguenza che l'Italia potrà tornare ai livelli di produzione precedenti la crisi solo dopo il 2020 - si realizza la gravità della situazione attuale e l'urgenza di porvi rimedio, senza trascurare l'aspetto relativo agli oneri derivanti dalla mancata attuazione di interventi riformatori strutturali del settore pubblico ovvero dalla inefficacia di quelli finora messi in campo.

Per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione della PA - entrambe sono precondizioni per un effettiva soddisfazione dei bisogni dei cittadini - non è sufficiente la trasparenza e la fissazione di obblighi che spesso è anche difficile far rispettare (molte recenti disposizioni non sono state adeguatamente implementate). E' necessario far sì che in tutti gli uffici, gli enti e le società partecipate sia i dirigenti di ogni livello sia i dipendenti abbiano comportamenti atti a soddisfare, secondo le leggi vigenti, i bisogni dei cittadini. A tale scopo è necessario stabilire preventivamente sia i criteri per determinare i compiti dei vari dirigenti e le sanzioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi, prefissati anno per anno, sia i criteri per valutare il merito dei dipendenti e le connesse remunerazioni aggiuntive da riconoscere ogni anno. La relativa normativa deve essere il risultato di una preventiva concertazione con le forze sociali nella quale deve essere riconosciuto e deve trovare conciliazione il contrasto di interessi, che talora può verificarsi, tra il cittadino fruitore dei servizi pubblici ed il cittadino che questi servizi è chiamato a fornire.

Per riequilibrare i bilanci pubblici vi sono due strade molto diverse. La prima raggiunge rapidamente l'obiettivo ma risulta penosissima in quanto si basa, come si è avuto negli anni scorsi modo di sperimentare, su tagli di spesa indiscriminati che finiscono col decurtare le prestazioni di cui beneficiavano i cittadini (solo in qualche ufficio con dirigenti responsabili e capaci si è riusciti a minimizzare tali decurtazioni).

La seconda, basata sulla *spending review*, richiede tempi più lunghi, in quanto si

devono preventivamente analizzare le procedure dei vari programmi spesa, ma riesce a non incidere sui cittadini (solo nei casi di sovrappopolazione di addetti saranno inevitabili spostamenti in altri uffici) limitandosi ad eliminare sprechi e spese non dovute. Questa metodologia dovrebbe entrare a far parte del corredo culturale di ogni centro di spesa. Se le esperienze così maturate saranno nei futuri interventi normativi tenute in debito conto, nell'ambito di analisi basate sui principi della "economia del diritto", si potrà man mano migliorare lo stato delle attuali leggi che risentono anche pesantemente di essere state spesso redatte da giuristi con limitate esperienze pratiche che solo dalle singole amministrazioni interessate possono essere offerte.

Dalla volontà e capacità di (re-)instaurare un dialogo operoso tra corpo sociale e Governo con un nuovo patto sociale, incentrato sul lavoro e sullo sviluppo, dipende la possibilità di intervenire in maniera strutturale e, soprattutto, equa, indispensabile per attirare investimenti, creare nuova occupazione, dare risposte o, almeno, alleggerire il carico nei confronti delle fasce maggiormente svantaggiate della cittadinanza, attuare una politica industriale ed infrastrutturale in grado di sostenere settori produttivi strategici per la crescita economica, dare effettività alle politiche di liberalizzazione e all'esercizio della libertà di iniziativa economica, combattere sprechi e opacità nella pubblica amministrazione, ridimensionare i centri di spesa politico-istituzionali e riorganizzare il pubblico impiego e il lavoro pubblico. Il rilancio della concertazione o di altra forma di confronto con le parti sociali non deve tuttavia tradursi nella creazione di circuiti decisionali alternativi a quello parlamentare, infatti, la predeterminazione del contenuto delle deliberazioni delle Camere rappresenterebbe una grave limitazione delle prerogative del Parlamento. Si è fermamente convinti che il metodo proposto non solo non altera il quadro costituzionale ma, al contrario, "rappresenta uno dei non molti strumenti disponibili per conservare alla politica nazionale, e quindi ai Parlamenti, un ruolo di effettivo orientamento della politica economica interna, pur in presenza di una integrazione europea sempre più avanzata" [15].

15 Nicola Guerzoni, *Il ruolo del Parlamento nella concertazione fra Governo e parti sociali* e l'intervista a M. D'Antona pubblicata su Il Sole 24Ore del 19.01.1999.

1.3. Trasparenza

1. Premessa

Nella relazione annuale del 2012, si è dato conto dell'avanzamento dei programmi pubblici rispetto al tema della trasparenza. In particolare, sono state esaminate le novità normative che sono intervenute in continuità e completamento del quadro descritto nel 2012 in materia di *open government*, vale a dire i progressi registrati nelle attività connesse allo stimolo e alla facilitazione dei privati nel controllo continuo dei processi decisionali all'interno delle istituzioni; nonché all'*enforcement* e cioè al miglioramento dell'esercizio delle prerogative di partecipazione sociale ed economica dei cittadini e delle imprese.
Nella relazione, quindi, si ricostruiva il quadro dell'evoluzione normativa della materia che ha conosciuto modifiche importanti derivanti dalla crescente attenzione sull'argomento, culminate con l'approvazione della legge 6 novembre 2012, n. 190, "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", e nella delega al Governo per il riordino delle norme vigenti in materia di trasparenza.

Nella relazione annuale del 2012 si è, inoltre, illustrato il funzionamento della "Bussola della trasparenza", che è un sistema di siti *web* (www.magellanopa.it//bussola) 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.

La trasparenza è stata, altresì, esaminata sotto il profilo dell'*accontability* delle politiche pubbliche attraverso la descrizione delle esperienze più interessanti in tema di "clausole valutative"; vale a dire 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. In particolare, sono stati 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*.

La delega, contenuta nella legge "anticorruzione" (L. n. 190/2012), all'art. 1, comma 35, ha autorizzato il Governo a riordinare la disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e di raccogliere la normativa in materia in un testo unico di natura "innovativa", attesa l'espressa finalità di modifica o integrazione delle disposizioni vigenti. La delega è stata attuata lo scorso 14 marzo con l'approvazione del d.lgs. n. 33. A luglio, il Dipartimento della Funzione pubblica ha emanato una Circolare (n. 2/2012 "*D.lgs. n. 33 del 2013 – attuazione della traspa*renza"), a firma del Ministro per la P.A. e la semplificazione, esplicativa del contenuto della nuova normativa sulla trasparenza[16].

[16] La Circolare, pubblicata nella G.U. del 5 aprile 2013, n. 80, è indirizzata alle pubbliche amministrazioni; agli enti pubblici economici; alle autorità amministrative indipendenti, alle società a partecipazione pubblica

2. *Il Testo unico sulla trasparenza*

2.1. Le novità introdotte in materia di trasparenza: l'accesso civico

Il testo unico sulla trasparenza riunisce tutte le disposizioni in materia di trasparenza che si sono stratificate nel corso degli anni e le riordina in un unico contesto organico al fine di rispondere ad una sempre più pressante esigenza di chiarezza giuridica. Proseguimento dell'opera intrapresa dalla legge anticorruzione, il testo unico si prefigge degli obiettivi importanti, quali: la prevenzione della corruzione, l'attivazione di un "controllo sociale" attraverso l'istituto inedito dell'accesso civico; il miglioramento delle *performance* degli amministratori pubblici mediante la previsione di meccanismi di *accontability* e di partecipazione dei cittadini.

Il d.lgs. n. 33 del 2013 uniforma gli obblighi e le modalità di pubblicazione per tutte le pubbliche amministrazioni, come definite nell'art.1 comma 2 del d.lgs.165/2001 e per gli enti controllati perseguendo l'obiettivo dell'accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività al fine di favorire il controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Sulla base di quanto previsto dal d.lgs. n. 33/2013, a partire dal 30 aprile scorso, le P.A. si devono adeguare gradualmente alle disposizioni previste dal Testo unico e, nonostante l'entrata in vigore della nuova disciplina sia molto recente, nel giro di tre mesi più di 1.500 amministrazioni sono intervenute sui propri siti istituzionali innescando una vera e propria "corsa all'adempimento"[17].

Il testo unico conferisce una lettura diversa, più pregnante, alle disposizioni in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, modificando ed integrando l'attuale quadro normativo con significative novità. Tra queste, adotta un'accezione estensiva del concetto di trasparenza, che è intesa come *accessibilità totale* alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. A rafforzare tale principio, è stabilito il diritto di chiunque, cioè di coloro che non sono

---

e agli altri enti di diritto privato in controllo pubblico. Svolge un importante ruolo di divulgazione di tipo "secondaria", vale a dire di spiegazione del contenuto della normativa sulla trasparenza, poiché individua i destinatari degli obblighi di pubblicazione e gli adempimenti. Illustra l'operatività del "diritto di accesso civico"; il contemperamento della trasparenza con l'interesse costituzionalmente protetto della tutela alla riservatezza; il ruolo del programma triennale per la trasparenza e l'integrità (P.T.T.I.) e dei soggetti che vigilano sull'attuazione delle disposizioni in esame; il funzionamento della "Bussola della trasparenza". Fornisce, inoltre, i dati sullo stato di attuazione del d.lgs. n. 33/2013 (nel periodo in cui è stata emanata la circolare) ed elenca le sanzioni previste in caso di violazione degli obblighi di trasparenza.

[17] La parte dedicata alla descrizione del funzionamento della Bussola sulla trasparenza, curata da Davide D'Amico e da Marco Versari, mostra in maniera esaustiva e articolata i dati sull'adeguamento delle pubbliche amministrazioni alle disposizioni contenute nel testo unico sulla trasparenza.

portatori di un interesse giuridico qualificato (diretto, concreto e attuale), di richiedere documenti, informazioni o dati concernenti le P.A., nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione (art. 5). Lo scopo perseguito è il controllo diffuso dei cittadini sull'attività amministrativa, che non è limitato a comprendere "cosa fa" l'amministrazione, ma si estende alla verifica delle modalità con cui questa amministra le risorse pubbliche al fine di prevenire e combattere la corruzione nei pubblici poteri.

Nella relazione illustrativa della disposizione in parola, si chiarisce che tale: "*nuova forma di accesso mira, da un lato, ad alimentare il rapporto di fiducia intercorrente tra la collettività e le pubbliche amministrazioni, dall'altro, a promuovere la cultura della legalità, nonché la prevenzione dei fenomeni corruttivi. Tale diritto rappresenta un ampliamento del potere di controllo dei cittadini sull'operato delle pubbliche amministrazioni, un potere introdotto originariamente dalla l. 241/1990, la quale aveva previsto la pubblicità come regola e il segreto come eccezione*". La richiesta ex art. 5, d.lgs. n. 33/2013 non deve essere motivata, è gratuita ed è presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata. Entro trenta giorni l'amministrazione procede alla pubblicazione nel sito del documento trasmettendolo contestualmente al richiedente ovvero comunica a questo l'avvenuta pubblicazione indicando il relativo collegamento ipertestuale. In caso di ritardo o di mancata risposta, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 2, comma 9-*bis* della legge n. 241 del 1990.

Il testo unico sulla trasparenza sembra voler riallineare l'ordinamento giuridico italiano a quello europeo e statunitense dove il diritto all'accesso è garantito a chiunque indipendentemente da ogni specifico interesse, divenendo quindi un vero e proprio strumento di controllo dell'attività amministrativa e di partecipazione dei cittadini ai meccanismi decisionali.

Com'è noto, il principio del *Freedom of information* obbliga le pubbliche amministrazioni a rendere pubblici i propri atti, che non siano lesivi della *privacy* o riservati per motivi attinenti alla sicurezza dello Stato, e rende possibile a tutti i cittadini di chiedere conto delle scelte e dei risultati del lavoro amministrativo. L'esperienza degli altri paesi, e in particolare quella della Gran Bretagna, ha mostrato tra le altre cose che una legge efficiente sul diritto di accesso ha effetti positivi anche sul funzionamento della pubblica amministrazione, non solo perché questa è costretta ad aumentare i propri comportamenti virtuosi, ma anche perché favorendo il tasso di fiducia dei cittadini permette all'amministrazione di operare al meglio.

Più in particolare sarebbe bene valutare se l'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013 rappresenti un ampliamento del diritto di accesso ovvero introduca un nuovo istituto. Una prima osservazione al riguardo induce a sostenere la necessità di coordinamento tra questo e le disposizioni sul diritto di accesso (artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990), a norma delle quali l'accesso civico non sembra poter significare "controllo generalizzato dell'operato delle P.A.", che resta espressamente escluso (art. 24, comma 3, della legge n. 241 del 1990). Parimenti non ammesso sembrerebbe l'accesso ad atti amministrativi di carattere generale, di normazione, di pianificazione e di programmazione (art. 24, comma 1, lett. *c*). In attesa che l'applicazione normativa individui l'effettivo ambito di applicazione della disposizione in esame, si può dire che l'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 consente a chiunque di

ottenere la pubblicazione da parte delle amministrazioni pubbliche di documenti, informazioni e dati omessi, per i quali questa non sia espressamente esclusa.

2.2. La trasparenza come policy

Proseguendo l'analisi del testo unico in oggetto, una delle novità positive introdotte è la previsione degli obblighi per le pubbliche amministrazioni di assicurare la qualità delle informazioni pubblicate *on-line* sui siti istituzionali in termini di integrità, costante aggiornamento, completezza, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, nonché conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità; viene, inoltre, precisato che la qualità delle informazioni *on-line* non può costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti (art. 6).

La trasparenza sembra assumere le vesti di una vera e propria "*policy*" per la quale si individuano misure tese a verificare l'attuazione degli obblighi stabiliti in materia e l'efficacia degli strumenti a ciò impiegati. Nella fattispecie, è previsto che ogni amministrazione adotti un Programma triennale, da aggiornare annualmente, che definisce le misure, i modi e le iniziative attraverso cui intende dare attuazione agli obblighi di pubblicazione previsti, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi[18]. La trasparenza rileva, altresì, come dimensione principale ai fini della determinazione degli *standard* di qualità dei servizi pubblici da adottare con le carte dei servizi.

Al fine di consentire ai cittadini l'effettiva fruizione delle informazioni e dei dati pubblicati *on-line*, nonché la possibilità di comparazione del livello di trasparenza dei diversi enti pubblici (art. 9), si prevede l'istituzione, all'interno della *home page* dei siti *internet* istituzionali, di una sezione denominata "Amministrazione Trasparente" al cui interno saranno contenuti in apposite sottosezioni, dati su organizzazione, personale, collaboratori, *performance*, enti controllati, attività, procedimenti, provvedimenti, controlli sulle imprese, bandi di gara, sovvenzioni, contributi, sussidi, bilanci, beni immobili, pagamenti, servizi erogati.

Tra gli obblighi di pubblicazione espressamente previsti, rilevano, ai fini degli incentivi allo sviluppo delle attività produttive, quelli relativi alla trasparenza dei controlli sulle imprese, per i quali, si stabilisce che le pubbliche amministrazioni pubblichino sul proprio sito istituzionale e sul sito www.impresainungiorno.gov.it:

a) l'elenco delle tipologie di controllo a cui sono assoggettate le imprese in ragione della dimensione e del settore di attività, indicando per ciascuna di esse i criteri e le relative modalità di svolgimento;

b) l'elenco degli obblighi e degli adempimenti oggetto delle attività di controllo che le imprese sono tenute a rispettare per ottemperare alle disposizioni normative (art. 25).

---

[18] Il 4 luglio 2013 con la delibera n. 50, la Ci.V.I.T. ha adottato le "*Linee guida per l'aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*". Il termine per l'adozione del Programma triennale è stata fissata al 31 gennaio 2014 al fine di coordinare i suoi contenuti con quelli dei piani triennali di prevenzione della corruzione.

Al riguardo, si fa presente che tale disposizione richiama un obbligo già previsto nell'ordinamento giuridico, introdotto dal d.p.c.m. 14 novembre 2012, n. 152 (adottato sulla base dell'art. 7, comma 2, legge n. 180 del 2011), che fa carico alle P.A. di pubblicare l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con i regolamenti ministeriali o interministeriali, nonché con i provvedimenti amministrativi di carattere generale adottati, al fine di regolare l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori. Al d.p.c.m. sono allegate le linee guida sui criteri e le modalità per la pubblicazione degli oneri introdotti ed eliminati, che perseguono due specifiche finalità: *a*) responsabilizzare le amministrazioni in merito alle scelte relative ai suddetti adempimenti per ogni singolo atto, destinato ai cittadini e alle imprese, al fine di prevenire l'introduzione o il mantenimento di oneri sproporzionati ovvero non necessari rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici; *b*) rendere immediatamente conoscibili a tali soggetti i flussi degli adempimenti, nonché la verificabilità dell'operato della P.A. nell'abito della sua azione di semplificazione e di riduzione degli oneri.

2.3. La trasparenza nell'obiettivo di self-restraint della PA

Nel dettaglio, a meri fini ricognitivi di alcuni dei disposti ivi contemplati concernenti gli obblighi di pubblicazione, si prevede che gli enti pubblici devono inserire sui propri siti *web* istituzionali:

- i dati sui redditi, sulla condizione patrimoniale dei titolari degli organi di indirizzo politico (art.14);
- i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali con evidenza delle risorse trasferite a ciascun gruppo, con indicazione del titolo di trasferimento e dell'impiego delle risorse utilizzate (nel caso di mancata pubblicazione *on-line* dei rendiconti è prevista la riduzione del cinquanta per cento delle risorse da trasferire o da assegnare nel corso dell'anno (art. 28);
- i documenti relativi ai processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche (art. 38);
- i tempi di attesa previsti e i tempi medi effettivi di attesa per ciascuna tipologia di prestazione erogata dal servizio sanitario nazionale (art.41);
- i dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato (art. 22);
- i dati e i gli elenchi dei provvedimenti amministrativi adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti (art. 23);
- le informazioni identificative degli immobili posseduti, i canoni di locazione o di affitto versati o percepiti (art. 30);
- le informazioni sui tempi di pagamento dell'amministrazioni (indicatori) relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture (art.33);
- le informazioni sui procedimenti amministrativi relative ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e all'acquisizione di ufficio dei dati (art. 35).

Il citato d.lgs. 33/2013 prevede, altresì, che le PA pubblichino tutti i dati relativi alle

tipologie di procedimento di propria competenza individuando espressamente le informazioni che devono essere fornite al fine di certezza giuridica. In particolare, sono tenute a pubblicare i dati relativi ai procedimenti di propria competenza e per ciascuna tipologia, le seguenti informazioni:

a) una breve descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili;
b) l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria;
c) il nome del responsabile del procedimento, unitamente ai recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale, nonché, ove diverso, l'ufficio competente all'adozione del provvedimento finale, con l'indicazione del nome del responsabile dell'ufficio, unitamente ai rispettivi recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale;
d) per i procedimenti ad istanza di parte, gli atti e i documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessaria, compresi i fac-simile per le autocertificazioni, anche se la produzione a corredo dell'istanza è prevista da norme di legge, regolamenti o atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, nonché gli uffici ai quali rivolgersi per informazioni, gli orari e le modalità di accesso con indicazione degli indirizzi, dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale, a cui presentare le istanze;
e) le modalità con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardino;
f) il termine fissato in sede di disciplina normativa del procedimento per la conclusione con l'adozione di un provvedimento espresso e ogni altro termine procedimentale rilevante;
g) i procedimenti per i quali il provvedimento dell'amministrazione può essere sostituito da una dichiarazione dell'interessato, ovvero quelli che possono concludersi, una volta decorso il termine previsto, con il silenzio assenso;
h) gli strumenti di tutela, amministrativa e giurisdizionale, riconosciuti dalla legge in favore dell'interessato, nel corso del procedimento e nei confronti del provvedimento finale ovvero nei casi di adozione del provvedimento oltre il termine predeterminato per la sua conclusione e i modi per attivarli;
i) il *link* di accesso al servizio *on-line*, ove sia già disponibile in rete, o i tempi previsti per la sua attivazione;
l) le modalità per l'effettuazione dei pagamenti eventualmente necessari, con le informazioni di cui all'articolo 36;
m) il nome del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, nonché le modalità per attivare tale potere, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;
n) i risultati delle indagini di *customer satisfaction* condotte sulla qualità dei servizi erogati attraverso diversi canali, facendone rilevare il relativo andamento[19].

[19] L'elenco degli obblighi dell'art. 35 del d.lgs. n. 33/2013 riprende gran parte degli adempimenti che avrebbero dovuto formare il contenuto della direttiva sul "*Come fare per*", la cui adozione, finora non avvenuta, era stata preannunciata nella parte della relazione annuale per il 2012 dedicata alla trasparenza,

Alle amministrazioni è espressamente vietato di richiedere l'uso di moduli o formulari non pubblicati e di opporsi all'avvio dei relativi procedimenti, trasferendo in tal modo le conseguenze della mancata pubblicazione in capo all'ente inadempiente e creando un effettivo deterrente all'inadempimento.

Sempre rispetto alle misure per rendere efficaci gli obiettivi di trasparenza, il testo unico da un lato conferisce specifici compiti di vigilanza sull'attuazione delle disposizioni al Responsabile per la prevenzione della corruzione (di cui all'art. 1, comma 7, legge n. 190/2012) e alla Ci.V.I.T. (artt. 43-45) ora A.N.AC. [20], dall'altro delinea un sistema sanzionatorio per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione. *In species*, è previsto che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione *on-line* costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della mancata corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili (art. 46). Introduce, inoltre, uno specifico obbligo per i dirigenti responsabili degli uffici di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare da parte dell'amministrazione ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge (art. 43). L'efficacia del sistema sanzionatorio descritto e la sua azione deterrente all'inosservanza degli obblighi di trasparenza dipende anche dall'attuazione che sarà data alla normativa previgente cui esso si collega. In particolare, l'applicazione dell'art. 46, che sanziona l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti incidendo sulla retribuzione accessoria, esige che il sistema della valutazione e della misurazione delle *performance* individuali individuato dal d.lgs. n. 150/2009 (artt. 9 e ss), sia pienamente realizzato e operativo.

3. *La trasparenza quale strumento di lotta alla corruzione*

Le recenti riforme normative hanno molto insistito sul collegamento tra la trasparenza e l'integrità dell'azione pubblica, intesa non solo e non tanto come assenza di forme di *maladministration*, ma come promozione di un forte spirito civico, fino a far assumere al principio di trasparenza il ruolo di strumento principale di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

La Corte dei conti nel discorso di apertura dell'anno giudiziario in corso ha posto in evidenza come la corruzione sia divenuta da "*fenomeno burocratico/pulviscolare a fenomeno politico-amministrativo-sistemico*" e che "*La risposta, pertanto, non può essere di soli puntuali, limitati interventi circoscritti, per di più su singole norme del codice penale – ma la risposta deve essere articolata ed anch'essa sistemica*" ed , infine, che "*la corruzione sistemica, oltre al prestigio,*

---

cfr. p. 50.

[20] La legge di conversione del d.l. n. 101/2013 ha cambiato la denominazione della Ci.V.I.T. in Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni (A.N.AC).

all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica, da un lato, la legittimazione stessa delle pubbliche amministrazioni e dall'altro (…) l'economia della Nazione".

La legge n. 190/2012, approvata in attuazione dell'art. 6 della Convenzione dell'ONU contro la corruzione (adottata dall'Assemblea dell'ONU nel 2003 e ratificata dall'Italia sei anni dopo con la legge n. 116/2009), ha dato vita nel nostro ordinamento ad una diversa e più ampia nozione di corruzione che può essere definita "amministrativistica"[21] .

In specie, in Italia esiste un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione "praticata" e corruzione "denunciata e sanzionata". Infatti, mentre la seconda negli ultimi vent'anni si è ridimensionata, la prima si è ampiamente accresciuta come dimostrano i dati sul *Corruption Perception Index trasparency International*, le cui rilevazioni, che sono state rese note lo scorso 5 dicembre, posizionano il nostro Paese al 72° posto su 174 Paesi valutati, registrando un peggioramento rispetto alla precedente rilevazione (69°posto pari al Ghana e alla Macedonia), con ciò riscontrandosi un progressivo aggravamento della corruzione percepita negli ultimi anni. Un'analoga tendenza è registrata dalla Banca mondiale attraverso le ultime rilevazioni del *Rating of control of corruption* (RCC), che collocano l'Italia agli ultimi posti in Europa e con un *trend* che evidenzia un costante peggioramento negli ultimi decenni[22].

Le analisi citate ci informano anche sui costi rilevanti implicati dal fenomeno corruttivo o dalla sola percezione dello stesso, che la Corte dei conti ha stimato in termini economici in diversi miliardi di euro[23]. E' facile comprendere gli effetti negativi sulla crescita del Paese che la situazione descritta produce e come la diffusione della corruzione possa alterare la libera concorrenza e la competitività.

Nella prospettiva della trasparenza, come strumento teso a prevenire fenomeni corruttivi, rileva il sistema organico dei Piani disegnato dalla legge n. 190/2012. In specie, si prevedono due livelli: nazionale, con la predisposizione da parte del Dipartimento della funzione pubblica del Piano nazionale anticorruzione (P.N.A.), che è poi approvato dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Ci.VI.T) ora A.N.AC. nella veste di Autorità nazionale anticorruzione; e "decentrato", per cui ogni amministrazione pubblica definisce un Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.), che sulla base delle indicazioni presenti nel P.N.A., effettua l'analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli. I piani di prevenzione sono ispirati a modelli di *risk management*, di cui la legge si preoccupa di fissare un contenuto minimo (es. rotazione degli incarichi dirigenziali nelle aree a

---

[21] Al riguardo, può vedersi B. G. Mattarella, *Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione alla corruzione*, in www.masterprocurement.it; 2012; A. Pajno, *Il principio della trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, Relazione al 59° Convegno di Studi amministrativi, Varenna, 19-21 settembre 2013 e in www.astrid-*on-line*.it

[22] Sul punto, R. Garofoli, *Il contrasto alla corruzione. La l. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche necessarie*, in www.astrid-*on-line*.it e R. Cifarelli, *Corruzione "amministrativa" e controlli: spunti di riflessione, Amministrazione in cammino*, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet".

[23] In specie, Corte dei conti , 2009, Giudizio sul rendiconto generale dello Stato 2008. Memoria del Procuratore generale, udienza del 25 giugno 2009, Roma, p. 237.

rischio)[24].

Nell'intenzione del legislatore tra il P.N.A. e i P.T.P.C. deve istaurarsi una sinergia di modo che il primo possa assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione della P.A., garantendo che queste si sviluppino e si modifichino sulla base del *feedback* ricevuto dalle singole amministrazioni al fine di migliorare e di rendere più incisivi gli strumenti di prevenzione.

Il d.P.C.M. 16 gennaio 2013 ha istituito il Comitato interministeriale (previsto dall'art. 1, comma 4, L. n. 190/2012) , presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai Ministri della giustizia, dell'interno e per la PA e la semplificazione. Il 12 marzo scorso, il Comitato ha adottato le Linee di indirizzo per l'elaborazione del P.N.A., in cui sono specificate le funzioni e i contenuti del Piano, tra i quali sono formulate le indicazioni volte ad indirizzare le amministrazioni pubbliche nella prima predisposizione dei P.T.P.C.

Nella delibera della Ci.V.I.T. n. 72/2013, che ha approvato il P.N.A., si afferma che l'adozione del Piano "*non si configura come un'attività una tantum, bensì come un processo ciclico in cui le strategie e gli strumenti vengono via via affinati, modificati e sostituiti in relazione al feedback ottenuto dalla loro applicazione*" e che il successo degli interventi programmati dipende "*dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e dalla concreta promozione delle stesse da parte di tutti gli attori coinvolti*". Lo scopo precipuo e dichiarato del Piano consiste nell'agevolare la piena attuazione degli strumenti di prevenzione della corruzione previsti dalla legge.

Il P.N.A. si divide in tre sezioni e sei allegati[25]. Nella prima sezione sono illustrati gli obiettivi strategici e le azioni previste, che devono essere implementate nel triennio 2013-2015, la seconda espone la strategia di prevenzione a livello di ciascuna P.A. e contiene le direttive alle stesse per l'applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per legge. In questa sezione sono evidenziate per ciascuna misura obbligatoria: i riferimenti normativi, le P.A. destinatarie, la misura da attuare, il termine per l'adozione, i soggetti responsabili della misura. La terza sezione contiene le indicazioni per la comunicazione dei dati e delle informazioni al D.F.P. Nell'allegato 1 sono contenute le indicazioni per la predisposizione del P.T.P.C. e gli indirizzi interpretativi sugli istituti. Gli allegati da 2 a 6 concernono le aree cosiddette "di rischio"[26].

4. *I recenti sviluppi in materia di valutazione delle performance*

L'articolo 5 del d.l. n. 101/2013, recante "*Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*", nella versione approvata il 31 agosto, trasferiva le attività di misurazione e la valutazione delle *performance*, svolte dalla

[24] Alcune critiche sono state espresse rispetto al sistema dei Piani definito "pianificazione a cascata" come strumento prescelto dal legislatore per la conformazione dell'attività amministrativa sono state espresse da A. Pajno, *Il principio di trasparenza…cit*.

[25] Delibera Ci.V.I.T. n. 72/2013, p. 10.

[26] L'allegato 2 individua le aree di rischio comuni ed obbligatorie per tutte le P.A.; gli allegati 3 e 4 contengono un elenco esemplificativo delle tipologie di rischio e delle misure ulteriori; l'allegato 5 concerne la valutazione del rischio; l'allegato 6 riguarda i principi di gestione del rischio.

Ci.V.I.T. ai sensi degli articoli 7, 10, 12, 13 e 14 del d.lgs. sopra citato, all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle P.A. (ARAN), incidendo sulle competenze e sulla composizione della Commissione; e inoltre trasferiva al Dipartimento della funzione pubblica le funzioni della Ci.V.I.T. in materia di qualità dei servizi.

L'enunciata finalità della riforma era la concentrazione delle scarse risorse della Ci.V.I.T. sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle P.A. In particolare, la riforma riduceva il numero dei componenti della Commissione che passavano da 5 a 3 ed eliminava:

- l'incompatibilità, in precedenza prevista dal d.lgs. 150/2009, tra la partecipazione alla Commissione e l'aver avuto incarichi elettivi, cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali;
- il limite di tempo massimo di durata della carica di componente dell'Autorità;
- la possibilità di poter essere riconfermati per una sola volta, per cui la nomina non sarebbe stata più soggetta a scadenza.

In coerenza con le modifiche apportate, non costituiva più parametro per la selezione dei componenti, la competenza in materia di servizi pubblici, *management*, misurazione della *performance*, gestione e valutazione del personale, venendo sostituita dalla "comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione". Nel contempo, il d.l. n. 101/2013, aumentava il numero dei membri del Collegio di indirizzo e di controllo dell'A.R.A.N., immettendovi 2 esperti in materia di valutazione (art. 5, comma 2).

La riforma, come adottata nel testo del decreto legge, produceva alcune incertezze se valutata sotto la lente della funzionalità nel compimento delle attività di valutazione. Nella fattispecie, si temeva che lo spostamento di competenze dalla Ci.V.I.T. all'A.R.A.N. potesse trasferire a quest'ultima i limiti che in parte ostacolano il funzionamento della prima. Infatti, la Ci.V.I.T., istituita come organo di vertice del sistema di valutazione delle *performance* delle P.A. fondato sugli OIV (organi interni di valutazione nelle singole amministrazioni), ha da sempre sofferto per l'insufficienza delle risorse ad essa dedicate e anche per la scarsa attenzione finora mostrata sui temi della valutazione delle *performance* da parte dei vertici politici e burocratici delle amministrazioni. L'A.R.A.N., a sua volta, che possiede un organico piuttosto esiguo e comparabile con quello della Commissione, non sembrava disporre delle competenze necessarie a svolgere le attività assegnate, né pareva essere in alcun rapporto con gli OIV con i quali avrebbe dovuto necessariamente cooperare per l'assolvimento dei nuovi compiti. Impegnativo, sembrava, inoltre, coniugare la funzione di organo chiamato a svolgere una valutazione rigorosa, obiettiva ed efficace delle *performance* dei dirigenti e dei dipendenti pubblici con il ruolo di mediazione tra i sindacati del pubblico impiego e le Amministrazioni svolto dall'A.R.A.N.

La legge di conversione del d.l. 101 (L. n. 125/2013, approvata il 30 ottobre) ha sostanzialmente riscritto l'articolo 5 eliminando il problematico trasferimento all'A.R.A.N. delle funzioni in materia di misurazione e valutazione, nonché l'attribuzione al Dipartimento della funzione pubblica delle attività inerenti la qualità dei servizi, restituendole entrambe alla Ci.V.I.T., che ha cambiato la sua denominazione in "*Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni*" (A.N.AC.) e ha recuperato il numero dei componenti di cui disponeva, vale a dire, il

presidente più quattro esperti di elevata professionalità, che, secondo il d. l. sarebbero stati ridotti a tre. Anche le modalità di elezione dei componenti è cambiata e, rispetto alla versione precedente, il presidente è nominato non più su proposta, ma di concerto tra il Ministro per la PA e la semplificazione e i Ministri della giustizia e dell'interno. Ritornando sui propri passi, sono state ribadite le incompatibilità vigenti per la Ci.V.I.T., per cui anche il presidente e i componenti dell'A.R.A.N. non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o, in tal caso, si richiede che siano trascorsi almeno tre anni dall'investitura e si esclude qualsiasi ipotesi di conflitto di attribuzione tra i componenti e l'Autorità. Infine, anche per i componenti dell'A.N.AC, come lo era per quelli della Ci.V.I.T., è stabilito il limite di durata della carica, che non può eccedere il periodo di tempo massimo di sei anni ed è, inoltre, sancito il divieto di poter essere riconfermati nell'incarico.

5. *Alcuni spunti di riflessione sull'efficacia delle normativa vigente in materia di trasparenza*

Il testo unico sulla trasparenza rappresenta l'evoluzione normativa più rilevante rispetto alle conclusioni della Relazione annuale per il 2012 e la sua recente entrata in vigore non consente allo stato di esprimere giudizi sulla sua efficacia a perseguire le finalità per le quali è stato adottato. Si può dire però che alcuni dubbi possono essere espressi riguardo alla complessità degli adempimenti richiesti, che ammonterebbero alla cospicua cifra di 220, e, in alcuni casi sulla scarsa chiarezza della disciplina.

Per entrambe le ipotesi, i rischi paventati sono la duplicazione e la sovrapposizione degli oneri, nonché, sempre in agguato, l'aumento dell'onerosità degli stessi. Si deve valutare, al riguardo, se il testo unico si sia limitato a "raccogliere" gli adempimenti in materia di trasparenza sparsi nella normativa vigente senza però sistematizzarli, contravvenendo alla sua natura innovativa; se sia opportuno semplificarli e, se del caso, ridurli, al fine di renderli comprensibili per i cittadini e le imprese e "sostenibili" per la P.A. Infatti, il rischio è che l'opportuna opera di raccolta degli obblighi di pubblicazione possa trasformarsi in una mole consistente di adempimenti puntuali che invece di semplificare la realizzazione degli obiettivi di trasparenza può finire per realizzare una vera e propria inflazione normativa, aumentando così il tasso di complicazione dell'ordinamento giuridico.

Connesso a tali epiloghi è l'altro pericolo della cosiddetta "trasparenza opaca" o "opacità per confusione", vale a dire la frenetica ed esorbitante pubblicazione di dati, spesso inutili e di difficile comprensione, causata dall'iper-regolamentazione.

Sarebbe, inoltre, auspicabile scongiurare un'attuazione "burocratica ed elusiva" dei piani e dei programmi prescritti nell'assolvimento degli obblighi di trasparenza, che diverrebbero luoghi di vaghe affermazioni di principio, inducendo il responsabile dell'integrità a produrre atti che perseguano il solo scopo di esonerarlo dalle proprie

responsabilità[27].

E' opportuno, inoltre, chiedersi se l'adozione di una normativa, che aspira a sancire il primato della trasparenza quale criterio guida della produzione normativa successiva al varo del testo unico, sia sufficiente a trasformarla in un principio auto applicativo, riuscendo laddove la normativa in materia (legge n. 15/2005), oramai risalente, ha fallito.

Le criticità a cui si è fatto cenno intendono dimostrare che l'approvazione di norme sulla trasparenza non basta a garantirne l'efficacia e che è di fondamentale importanza far funzionare e rendere operativi i presidi alla verifica *ex post* sull'attuazione della normativa di riferimento al fine di valutare l'ottemperanza degli obblighi prescritti. In proposito, l'indifferenza rispetto alle difficoltà legate all'attuazione della riforma rappresenta un "antico vizio" del legislatore italiano, che è quello di ritenere che le riforme si realizzino solo attraverso la loro approvazione legislativa. Sarebbe importante, invece, cominciare a preoccuparsi dell'implementazione e spostare l'asse di azione dalla produzione normativa alla verifica dell'attuazione delle norme vigenti. A tal scopo, sarebbe utile coinvolgere maggiormente gli *stakeholders* (quali: associazioni di consumatori, aziende, università e centri di ricerca), che possono fornire informazioni concrete e fruibili nel merito; incentivare la formazione e l'aggiornamento del personale; rafforzare anche la trasparenza interna degli enti.

Problematici appaiono, inoltre, l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. n. 33/2010, che coinvolge anche la scuola, la sanità, le forze di sicurezza, le forze armate, etc. e i costi che gli adempimenti sulla trasparenza comportano specie per le realtà amministrative di modeste dimensioni. Senz'altro efficaci ad incentivare gli adempimenti dettati dal testo unico in parola, sono i meccanismi della cosiddetta "gogna mediatica" e della connessa "rivalità" fra le amministrazioni indotti dalla competizione tra le stesse circa l'adempimento degli obblighi di trasparenza, nonché il controllo svolto dai cittadini, quali maggiori fruitori dei benefici recati da una "amministrazione trasparente".

6. *La bussola della trasparenza: uno strumento operativo di accompagnamento delle pubbliche amministrazioni nell'attuazione delle norme attraverso modalità innovative di coinvolgimento dei cittadini.*

La necessità crescente di affiancare ad interventi normativi rilevanti, in tema di riordino degli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni (D.lgs.n. 33/2013), semplici ma efficaci strumenti operativi di attuazione ha favorito l'avviamento e la successiva evoluzione di sistemi come la "Bussola della trasparenza". Tale strumento, messo in campo dal Dipartimento della funzione pubblica nel 2012 ed adeguato da subito al nuovo D.lgs. n.33/2013, si pone come obiettivo strategico quello di migliorare costantemente il livello di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, attivando tra l'altro meccanismi nuovi di competizione e di stimolo per le amministrazioni stesse; inoltre si prefigge di costruire un nuovo rapporto di fiducia con

[27] Basti pensare al riguardo a quanto spesso avviene nelle formulazioni delle relazioni concernenti l'AIR o l'ATN sugli schemi di disegni di legge governativi, che invece di essere valutazioni *ex ante* alla redazione dei ddl, per guidare le scelte del legislatore, divengono giustificazioni *ex post* delle stesse.

i cittadini, basato su principi di coinvolgimento e partecipazione.

La Bussola della Trasparenza è stata inclusa tra le 47 *best practice* europee EPSA "*Weathering the storm - Creative solutions in a time of crisis*" per l'anno 2013 e fa parte dei 15 progetti candidati ai 5 riconoscimenti finali.

Tra le funzionalità base della Bussola vi è quella relativa alla possibilità di verificare costantemente (monitoraggi settimanali) più di 11.000 siti istituzionali di amministrazioni italiane.

La Bussola verifica all'interno dei siti delle amministrazioni la presenza di 66 indicatori definiti sulla base dell'allegato A al D.lgs.n.33/2013, che definisce la struttura dei contenuti che, per legge, devono essere pubblicati dalle PP.AA. al fine di essere trasparenti verso i cittadini. Gli obblighi sono opportunamente distinti per ambito soggettivo di applicazione della norma. La Bussola è infatti flessibile e configurabile in modo da ricercare solo i contenuti previsti dalla legge per ogni tipologia di amministrazione.

In questo contesto è importante sottolineare quanto il cittadino, a causa di una struttura amministrativa italiana estremamente ramificata ed eterogenea, trovi spesso difficoltà nella ricerca delle informazioni e dei servizi *on-line* in siti spesso molto diversi tra loro. E' quindi fondamentale dare all'utente la possibilità di accedere in modo *standard*izzato e attraverso criteri che siano il più possibile uniformi in tutti i siti *web* istituzionali.

Se da un lato la bussola intende rispondere proprio a questa necessità, dall'altro vuole attivare meccanismi virtuosi di controllo sociale amichevole. Il cittadino può, infatti, sia beneficiare di una maggiore trasparenza delle pubbliche amministrazioni, sia collaborare realmente al controllo e all'aumento dell'*accontability*, alla prevenzione della corruzione e al miglioramento della qualità dei servizi *on-line*.

Il sistema mette al centro il cittadino, sia come fruitore della trasparenza, sia come attore fondamentale per un efficace monitoraggio diffuso su tutto il territorio nazionale.

In questo scenario complesso di nuove tipologie di "interazioni collettive", un ruolo fondamentale viene praticato dalla società civile, dalle associazioni e dai media che, sempre più spesso, analizzano i dati forniti dalla Bussola per stimolare le stesse pubbliche amministrazioni al miglioramento della trasparenza.

In questo ambito è emblematico il caso del gruppo *Facebook* "Trasparenza siti *web* PA", nato spontaneamente nel 2012 e che ha visto aumentare progressivamente gli iscritti che hanno raggiunto, ad oggi, un numero superiore a 1.300. Questo gruppo si incontra periodicamente sul *web* e sceglie, attraverso un sondaggio *on-line*, quale sito istituzionale analizzare. Successivamente effettua un attento controllo della trasparenza dei contenuti pubblicati, utilizzando come strumento base la Bussola della Trasparenza. Il frutto del lavoro condiviso dei partecipanti al *social network* è un report nel quale sono indicati tutti i punti di miglioramento necessari per il raggiungimento di un adeguato livello di trasparenza. Tale documento viene inviato all'amministrazione oggetto della verifica e ai principali organi di controllo in ambito di trasparenza. Iniziative di questo tipo hanno spesso una forte risonanza sulla stampa locale e nazionale e quindi contribuiscono notevolmente a sensibilizzare le pubbliche amministrazioni sull'importanza dell'adeguamento del proprio sito *web* agli *standard* di trasparenza previsti dalla legge.

Oltre a quanto detto, il sistema mette a disposizione dei cittadini una innovativa funzionalità che consente di esprimere, in modo semplice, le proprie opinioni relativamente alla qualità delle informazioni pubblicate sui siti *web* istituzionali. Le valutazioni che i cittadini esprimono sui singoli contenuti sono pubblicate in tempo reale, con le modalità tipiche delle reti sociali, in modo che tutti quanti possano consultarle. In questo modo l'amministrazione da una parte si sente più controllata dagli utenti, situazione che aiuta a prevenire possibili episodi di corruzione o di cattiva amministrazione, dall'altra può usufruire dell'aiuto dei cittadini nell'evidenziare eventuali punti di miglioramento della trasparenza dell'amministrazione. In questo scenario, viene anche maggiormente garantita la riduzione di possibili situazioni di trasparenza formale ma non sostanziale da parte delle PP.AA, che può portare a distorsioni dei risultati ottenuti in automatico dalla Bussola (falsi positivi).

Il contributo degli utenti è particolarmente prezioso non solo se giunge da esperti del settore, ma anche se proviene da fasce di popolazione meno abituate ad usare *internet* (ad esempio i pensionati) , che hanno più tempo e desiderio di contribuire al miglioramento del nostro Paese, valorizzando la propria esperienza, preziosa e quanto mai necessaria nella corretta valutazione della qualità di un contenuto pubblicato.

La Bussola della trasparenza rivoluziona quindi le tradizionali modalità con le quali viene monitorata la trasparenza delle amministrazioni. Infatti viene attivato un nuovo modo di collaborare con le amministrazioni al processo di pubblicazione dei contenuti, che va ad aggiungersi ai canali istituzionali di controllo.

La bussola è inoltre anche uno strumento di "governance" della trasparenza, in quanto consente di aggregare dati ed effettuare analisi sugli andamenti della trasparenza in tempo reale, consentendo di poter definire politiche pubbliche mirate sulla base di una conoscenza il più possibile oggettiva dei dati e delle informazioni. In questo senso chiunque può "colorare" la trasparenza attraverso la funzionalità "cruscotto grafico". E' possibile selezionare un obbligo di pubblicazione e osservare la sua diffusione su tutto il territorio nazionale attraverso la visualizzazione dinamica di cartine geografiche che si "colorano" *on-line* in tempo reale e lavorare su micro-dati disponibili in formato *OPEN DATA*.

Nei paragrafi successivi vengono analizzati alcuni dati sintetici sugli accessi annuali al sito *web* della Bussola e sui risultati del primo monitoraggio di alcuni obblighi di trasparenza introdotti dal D.lgs. n.33/2013, effettuato dalla bussola della trasparenza in data 5 ottobre 2013 (a sei mesi circa dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del D.Lgs. n. 33/2013).

7. *Diffusione dell'utilizzo della Bussola della trasparenza da parte delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini*

Ad oltre un anno dalla messa *on-line* della Bussola della trasparenza è interessante osservare i dati relativi agli accessi e al suo utilizzo. L'analisi, effettuata attraverso gli strumenti di *google analytics*, mostra un numero di visitatori annuali pari a circa 240.000. La distribuzione geografica dei visitatori, riportata nella figura A, mostra inoltre in modo

evidente l'utilizzo dello strumento anche da parte di utenti di altri Paesi, segno di una sensibilità globale su questo nuovo sistema orientato ai paradigmi dell'*open government*. Ad evidenza di una progressiva diffusione della Bussola della trasparenza tra i cittadini, è opportuno sottolineare che molti degli accessi rilevati (oltre 40.000 nell'ultimo anno di attività) provengono dai più comuni *social network* (*Facebook* e *Twitter*).

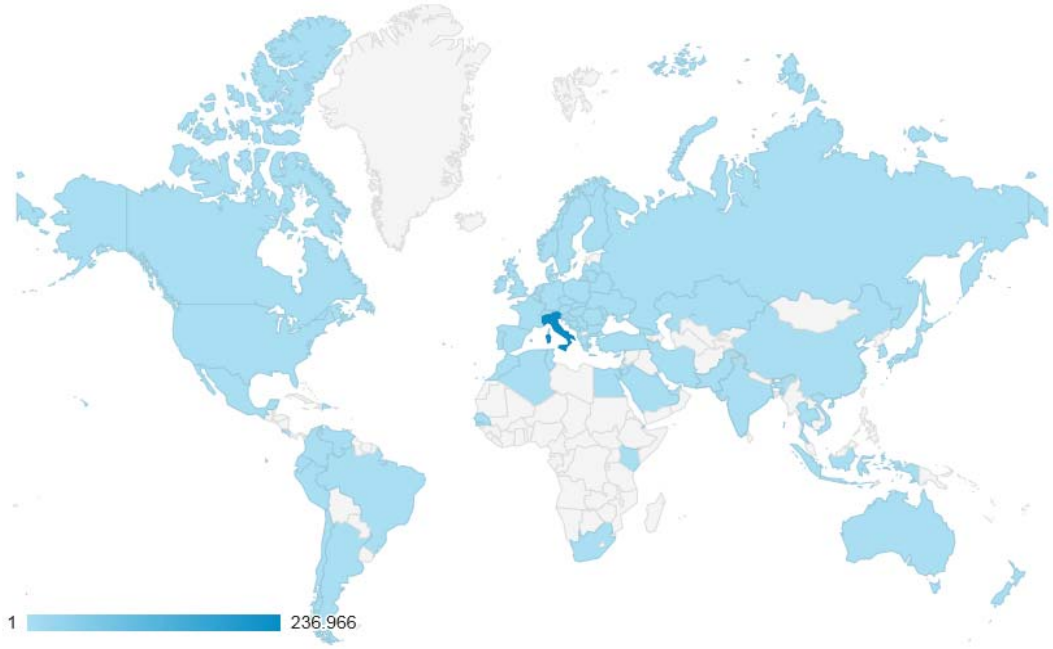


Figura A - Distribuzione geografica del numero dei visitatori nel periodo dal 14 ottobre2012 al 14 ottobre 2013 (Fonte dati *google analytics*)

Paese	N.Visitatori	Media pagine visitate
Italia	236.966	7
Stati Uniti	603	2
Germania	293	4
Regno Unito	228	5
Francia	211	3
Svizzera	136	3
Romania	112	2
Spagna	93	4
Belgio	69	6
Altri	538	5
TOTALE	**239.772**	**7**

Tabella A - Numero dei visitatori e media di pagine visitate relativi al sito della bussola della trasparenza nel periodo di riferimento dal 14 ottobre 2012 al 14 ottobre 2013 provenienti da diversi Paesi del mondo (Fonte *google analitycs*)

8. *Analisi dei dati*

8.1 La raccolta dei dati

La bussola della trasparenza è dotata di un motore *software* automatico che è in grado di effettuare un monitoraggio continuo dei siti *web* istituzionali delle pubbliche amministrazioni italiane. Ad oggi i siti *web* censiti sono oltre 11.000 e comprendono le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, le Aziende Sanitarie ed Ospedali, oltre 2.000 scuole, etc. La raccolta dei dati è automatica, dura in genere dalle 6 alle 8 ore ed è effettuata, di norma, una volta alla settimana.

Il sistema verifica, attraverso la ricerca dei *link* all'interno dei siti *web* istituzionali, la rispondenza delle denominazioni delle diverse sezioni e del loro posizionamento con quanto definito nell'allegato A al decreto legislativo n.33/2013. Ad ogni sezione corrisponde un indicatore che denota la presenza o assenza dei contenuti definiti nell'allegato A. E' importante sottolineare che la metodologia si basa su indagini effettuate su un numero di amministrazioni che si avvicina all'universo di riferimento. L'Analisi effettuata è quindi una osservazione reale e non una stima statistica.

8.2 Attendibilità dei risultati

Le analisi e le conseguenti considerazioni che possono essere effettuate sulla scorta dei dati desunti dalle rilevazioni sui vari indicatori sono fortemente influenzate dall'attendibilità dei dati stessi. Questa dipende da diversi fattori ma riguarda in particolare quanto le amministrazioni, oltre a costruire l'albero dei contenuti della sezione "amministrazione trasparente" (così come definito dall'allegato A al decreto legislativo n.33 del 2013), provvedano a riempirlo dei contenuti previsti dalle norme.

A tal riguardo, la Bussola svolge monitoraggi e verifiche in modo totalmente automatico, utilizzando come base le regole sintattiche indicate nell'allegato A del D.lgs. n. 33/2013. Sono quindi state introdotte nella Bussola delle funzionalità per ridurre il più possibile le distorsioni (in particolare i falsi positivi) nei risultati delle analisi automatiche.

Tra queste, la funzionalità più rilevante è la possibilità, offerta ai cittadini, di valutare l'effettiva presenza, la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle singole sezioni dei siti istituzionali. La collaborazione dei cittadini al processo di trasparenza va quindi proprio nella direzione di ridurre il più possibile le distorsioni nell'uso dello strumento e, dunque, di aumentare l'attendibilità dei dati raccolti.

8.3 Risultati

I risultati del monitoraggio in appendice vengono presentati in base alla distribuzione geografica della amministrazioni pubbliche in riferimento ad alcuni indicatori rilevanti in tema di trasparenza.

In particolare, viene riportata la distribuzione geografica delle amministrazioni che

hanno pubblicato:

1. Il 100% delle sezioni previste dalla legge (Figura 1 e Tabella 1);
2. La sezione "Amministrazione Trasparente" (Figura 2 e Tabella 2);
3. La sezione "Bandi di gara e contratti" (Figura 3 e Tabella 3);
4. La sezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici" (Figura 4 e Tabella 4);
5. La sezione "Società partecipate" (Figura 5 e Tabella 5);
6. La sezione "Bilanci" (Figura 6 e Tabella 6);
7. La sezione "Carte dei servizi e *standard* di qualità" (Figura 7 e Tabella 7);
8. La sezione "Servizi erogati" (Figura 8 e Tabella 8).

Il risultato della analisi mostra come, da una parte, le amministrazioni si stiano adeguando rapidamente al nuovo assetto normativo, dall'altra quanto il percorso verso una effettiva trasparenza sia ancora complesso. Infatti il numero di pubbliche amministrazioni che si sono adeguate al 100% ai nuovi obblighi di trasparenza, alla data del 5 ottobre, superano di poco il 20%.

Se si considera la media di sezioni pubblicate, si nota come mediamente le amministrazioni hanno inserito correttamente sui propri siti circa 23 sezioni, su un totale previsto nell'allegato al d.lgs. n. 33/2013 di 66. E' da sottolineare come questo indicatore sia condizionato negativamente dall'elevato numero di amministrazioni, circa 6.000, che non hanno ancora realizzato la sezione "Amministrazione trasparente", così come indicato nel D.lgs. 33/2013. Questo dato è comunque molto influenzato da circa 3.400 amministrazioni comunali che ancora non si sono uniformate alle recenti disposizioni normative. Tale situazione è probabilmente imputabile al fatto ineludibile che vi sia una effettiva complessità nella riorganizzazione dei processi interni degli enti, fase indispensabile per la costruzione di un sostenibile processo di trasparenza.

Va tenuto presente, inoltre, che il fatto che una Amministrazione non abbia pubblicato ancora la sezione Amministrazione Trasparente in modo coerente con il D.lgs. 33/2013 non comporta necessariamente una assoluta mancanza di trasparenza da parte dell'Amministrazione stessa. E' possibile, infatti, che l'Amministrazione abbia pubblicato parte o tutti i contenuti previsti per legge in sezioni non strutturate nel modo previsto, probabilmente utilizzando denominazioni e posizionamenti previsti in normative precedenti, riviste e abrogate dal D.lgs. 33/2013.

Se si osservano invece singolarmente gli indicatori, si nota che sia per quelli relativi all'uso delle risorse ("bandi di gara e contratti", "sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici", "società partecipate", "bilanci") sia per quelli relativi ai servizi ("carta dei servizi e *standard* di qualità, "servizi erogati") le pubbliche amministrazioni risultano essere più trasparenti, con una variabilità che va dal 35% al 42% nella conformità agli obblighi di pubblicazione.

8.4. Appendice

Figure e tabelle relative alla distribuzione di alcuni indicatori, corrispondenti ai contenuti delle sezioni previste dall'allegato A al decreto legislativo n.33 del 2013, per area geografica di localizzazione delle pubbliche amministrazioni.

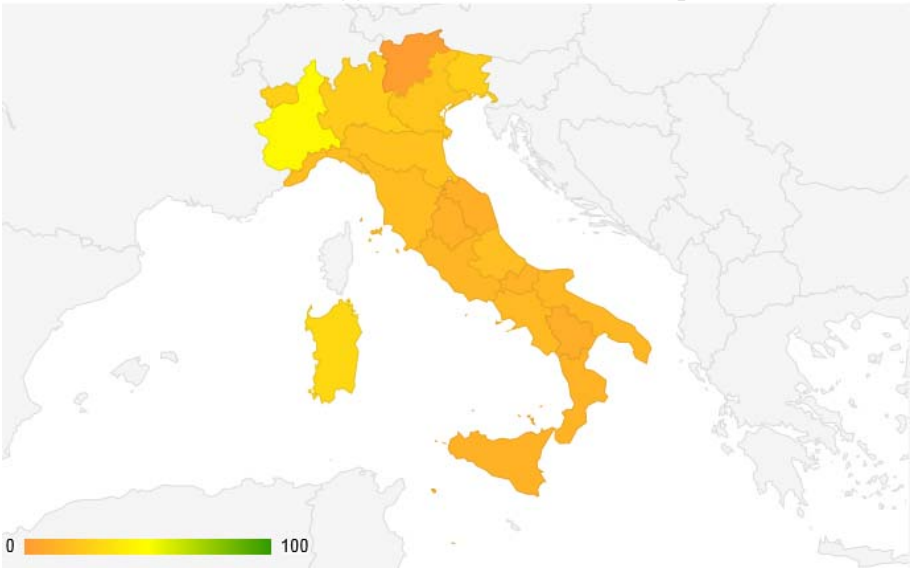


Figura 1- Distribuzione geografica delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito tutte le sezioni sui propri siti web istituzionali così come richiesto dall'Allegato A al Dlgs.n.33/2013

Regioni	Numero di PA con 66 indicatori soddisfatti	Numero totale delle PA	Percentuale di PA con 66 indicatori
Abruzzo	68	378	17,99%
Basilicata	18	179	10,06%
Calabria	70	521	13,44%
Campania	137	886	15,46%
Emilia Romagna	113	568	19,89%
Friuli Venezia Giulia	74	287	25,78%
Lazio	95	665	14,29%
Liguria	53	290	18,28%
Lombardia	484	1934	25,03%
Marche	38	336	11,31%
Molise	22	176	12,50%
Piemonte	659	1413	46,64%
Puglia	73	488	14,96%
Sardegna	158	514	30,74%
Sicilia	84	675	12,44%
Toscana	85	477	17,82%
Trentino Alto Adige	7	347	2,02%
Umbria	20	165	12,12%
Valle d'Aosta	23	85	27,06%
Veneto	177	822	21,53%
TOTALE	**2458**	**11206**	**21,93%**

Tabella 1 - Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito tutte le sezioni sui propri siti web istituzionali così come richiesto dall'Allegato A al Dlgs.n.33/2013.

Indicatore Amministrazione Trasparente

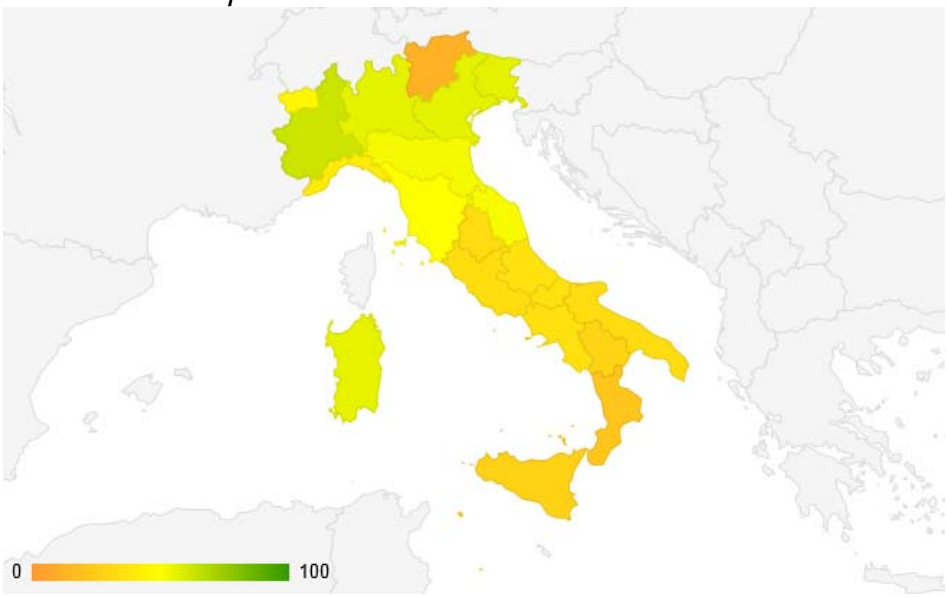


Figura 2 -Distribuzione geografica della presenza della sezione "Amministrazione trasparente" sui siti web istituzionali

Regione	Numero PA	Totale PA	Percentuale di adempienza : Indicatore "Amministrazione trasparente"
Abruzzo	137	378	36,24%
Basilicata	58	179	32,40%
Calabria	132	521	25,34%
Campania	328	885	37,06%
Emilia-Romagna	296	568	52,11%
Friuli-Venezia Giulia	158	287	55,05%
Lazio	238	665	35,79%
Liguria	115	290	39,66%
Lombardia	1.144	1.933	59,18%
Marche	178	336	52,98%
Molise	80	176	45,45%
Piemonte	914	1.412	64,73%
Puglia	165	488	33,81%
Sardegna	288	514	56,03%
Sicilia	197	675	29,19%
Toscana	244	477	51,15%
Trentino-Alto Adige	37	347	10,66%
Umbria	59	165	35,76%
Valle d'Aosta	42	85	49,41%
Veneto	447	822	54,38%
TOTALE	**5.257**	**11.203**	**46,92%**

Tabella 2 - Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Amministrazione trasparente" sui propri siti web istituzionali

Indicatore Bandi di gara e contratti

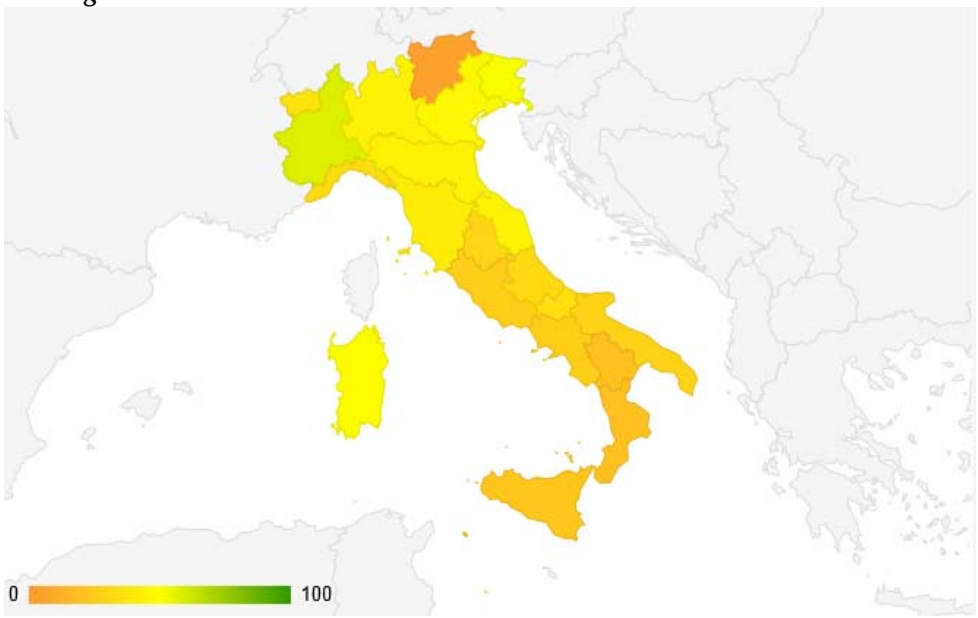


Figura 3 - Distribuzione geografica della presenza della sezione "Bandi di gara e contratti" sui siti web istituzionali

Regione	Numero PA	Totale PA	Percentuale di adempienza : Indicatore "Bandi di gara e contratti"
Abruzzo	126	371	33.96%
Basilicata	43	172	25%
Calabria	113	504	22,42%
Campania	266	856	31,07%
Emilia-Romagna	248	553	44,85%
Friuli-Venezia Giulia	147	284	51,76%
Lazio	184	651	28,26%
Liguria	99	278	35,61%
Lombardia	894	1.901	47,03%
Marche	154	325	47,38%
Molise	75	173	43,35%
Piemonte	844	1.392	60,63%
Puglia	143	477	29,98%
Sardegna	252	504	50,00%
Sicilia	162	654	24,77%
Toscana	203	474	42,83%
Trentino-Alto Adige	14	331	4,23%
Umbria	55	158	34,81%
Valle d'Aosta	34	82	41,46%
Veneto	376	811	46,36%
TOTALE	**4.432**	**10.951**	**40,47%**

Tabella 3 -Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Bandi di gara e contratti" sui propri siti web istituzionali

Indicatore Sovvenzioni, contributi,sussidi, vantaggi economici

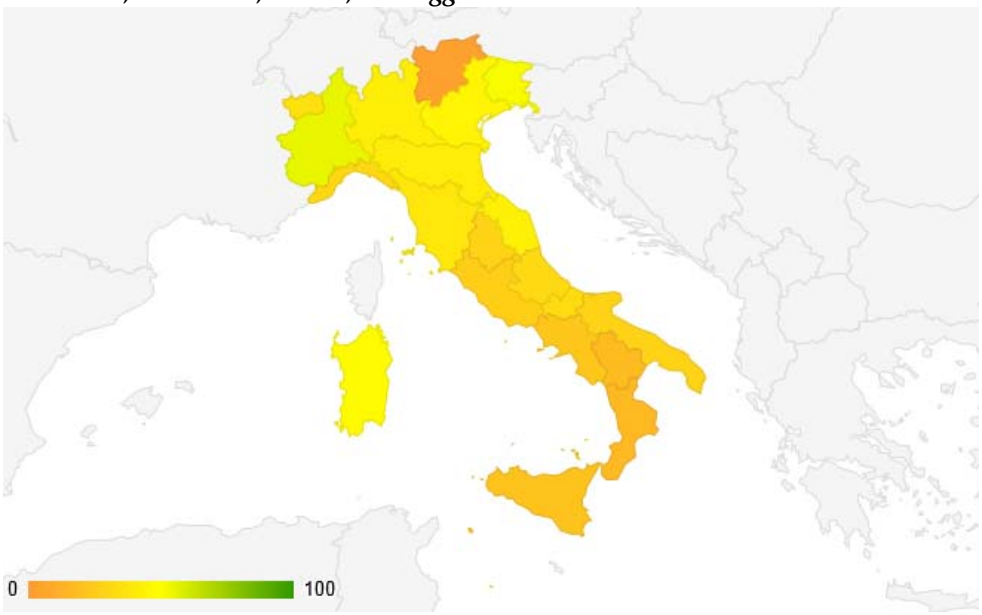


Figura 4 -Distribuzione geografica della presenza della sezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici " sui siti web istituzionali

Regione	Numero PA	Totale PA	Percentuale di adempienza : Indicatore "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici"
Abruzzo	125	371	33,69%
Basilicata	43	172	25,00%
Calabria	95	504	18,85%
Campania	232	856	27,10%
Emilia-Romagna	236	553	42,68%
Friuli-Venezia Giulia	144	284	50,70%
Lazio	184	652	28,22%
Liguria	92	278	33,09%
Lombardia	880	1.901	46,29%
Marche	153	325	47,08%
Molise	74	173	42,77%
Piemonte	812	1.391	58,38%
Puglia	143	477	29,98%
Sardegna	248	504	49,21%
Sicilia	151	654	23,09%
Toscana	192	474	40,51%
Trentino-Alto Adige	14	331	4,23%
Umbria	53	157	33,76%
Valle d'Aosta	34	82	41,46%
Veneto	361	811	44,51%
TOTALE	**4.266**	**10.950**	**38,96%**

Tabella 4 - Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici" sui propri siti web istituzionali

Indicatore Società partecipate

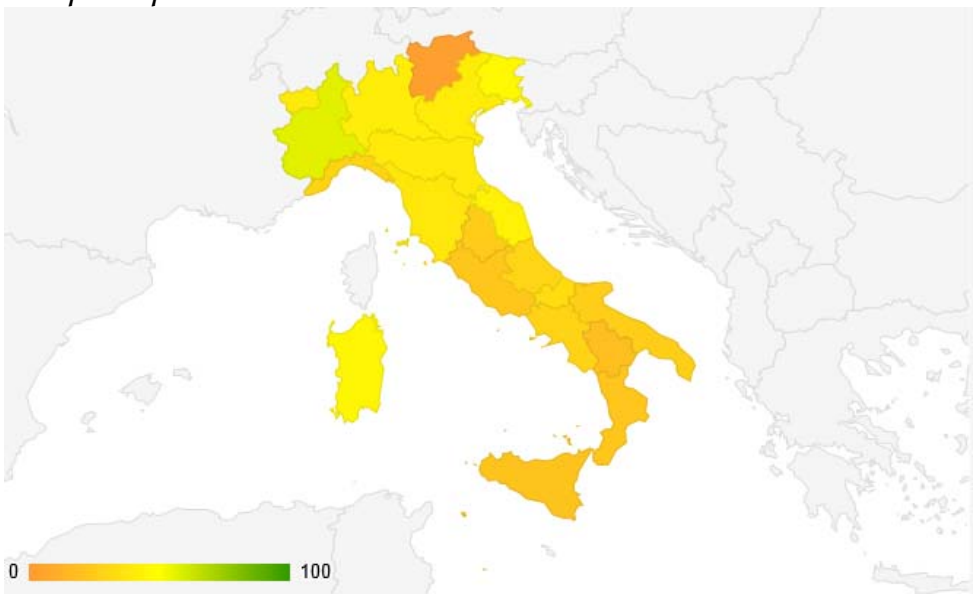


Figura 5 - Distribuzione geografica della presenza della sezione "Società partecipate" sui siti web istituzionali

Regione	Numero PA	Totale PA	Percentuale di Adempienza : Indicatore Società partecipate
Abruzzo	111	372	29,84%
Basilicata	33	175	18,86%
Calabria	111	507	21,89%
Campania	245	864	28,36%
Emilia-Romagna	221	555	39,82%
Friuli-Venezia Giulia	134	286	46,85%
Lazio	149	658	22,64%
Liguria	83	285	29,12%
Lombardia	792	1.912	41,42%
Marche	142	327	43,43%
Molise	58	174	33,33%
Piemonte	794	1.396	56,88%
Puglia	125	478	26,15%
Sardegna	231	507	45,56%
Sicilia	136	661	20,57%
Toscana	182	476	38,24%
Trentino-Alto Adige	10	333	3,00%
Umbria	40	161	24,84%
Valle d'Aosta	33	82	40,24%
Veneto	335	814	41,15%
TOTALE	**3.965**	**11.023**	**35,97%**

Tabella 5 - Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Società partecipate" sui propri siti web istituzionali

Indicatore Bilanci

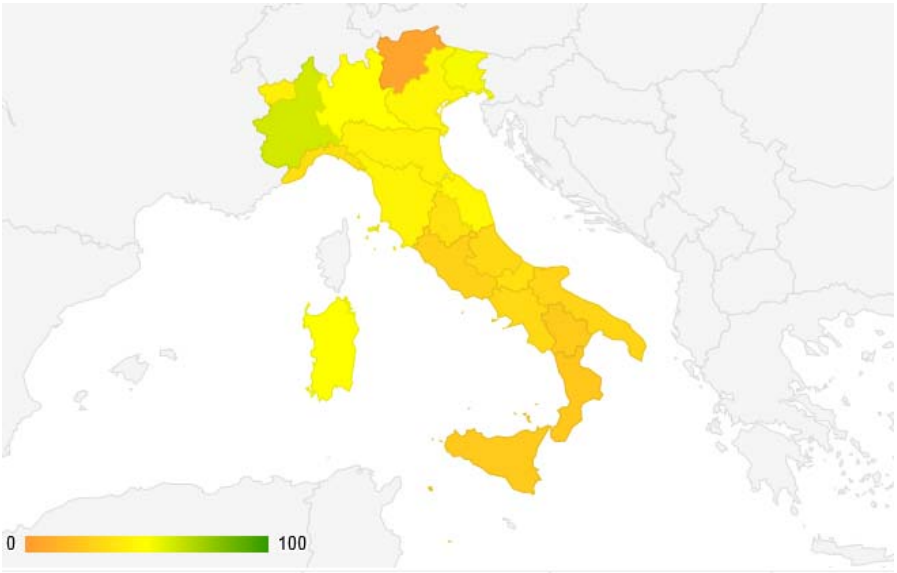


Figura 6 - Distribuzione geografica della presenza della sezione "Bilanci" sui siti web istituzionali

Regione	Numero PA	Totale PA	Percentuale di Adempienza : Indicatore Bilanci
Abruzzo	117	371	31,54%
Basilicata	42	172	24,42%
Calabria	116	503	23,06%
Campania	269	855	31,46%
Emilia-Romagna	241	552	43,66%
Friuli-Venezia Giulia	147	284	51,76%
Lazio	181	651	27,80%
Liguria	97	278	34,89%
Lombardia	952	1.901	50,08%
Marche	150	325	46,15%
Molise	61	173	35,26%
Piemonte	842	1.390	60,58%
Puglia	140	476	29,41%
Sardegna	251	503	49,90%
Sicilia	156	650	24,00%
Toscana	208	473	43,97%
Trentino-Alto Adige	18	330	5,45%
Umbria	55	156	35,26%
Valle d'Aosta	35	82	42,68%
Veneto	369	811	45,50%
TOTALE	**4.447**	**10.936**	**40,66%**

Tabella 6 - Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Bilanci" sui propri siti web istituzionali

Indicatore Carta dei servizi e standard di qualità

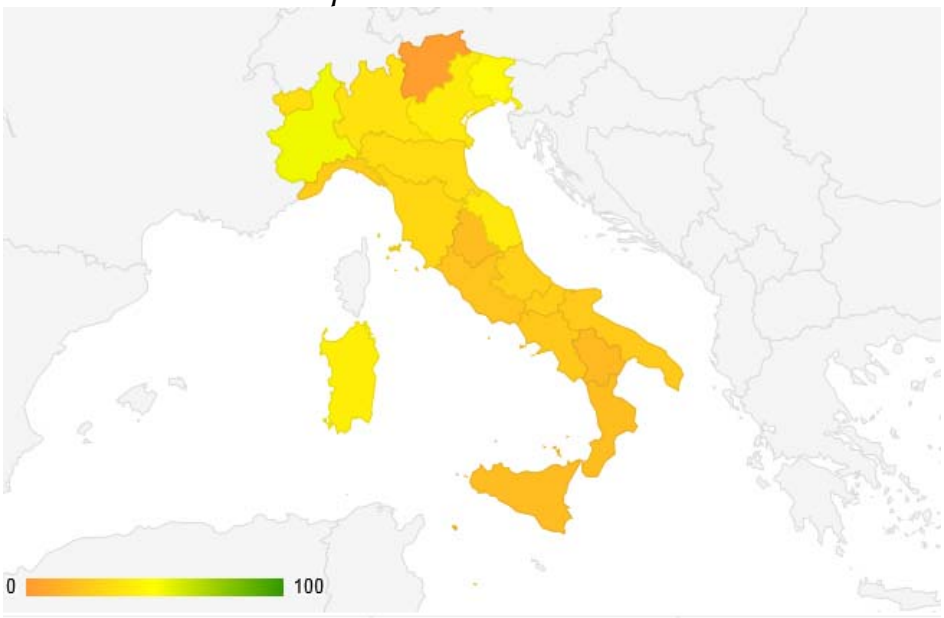


Figura 7 - Distribuzione geografica della presenza della sezione "Carte dei servizi e standard di qualità" sui siti web istituzionali

Regione	**Numero PA**	**Totale PA**	**Percentuale di Adempienza : Indicatore Carta dei servizi e *standard* di qualità**
Abruzzo	104	368	28,26%
Basilicata	36	171	21,05%
Calabria	109	499	21,84%
Campania	244	855	28,54%
Emilia-Romagna	191	552	34,60%
Friuli-Venezia Giulia	132	283	46,64%
Lazio	153	648	23,61%
Liguria	75	277	27,08%
Lombardia	758	1.898	39,94%
Marche	141	324	43,52%
Molise	59	173	34,10%
Piemonte	789	1.387	56,89%
Puglia	124	475	26,11%
Sardegna	219	502	43,63%
Sicilia	131	648	20,22%
Toscana	160	472	33,90%
Trentino-Alto Adige	11	330	3,33%
Umbria	38	156	24,36%
Valle d'Aosta	31	82	37,80%
Veneto	325	809	40,17%
TOTALE	**3.830**	**10.909**	**35,11%**

Tabella 7 - Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Carta dei servizi e standard di qualità" sui propri siti web istituzionali

Indicatore Servizi Erogati

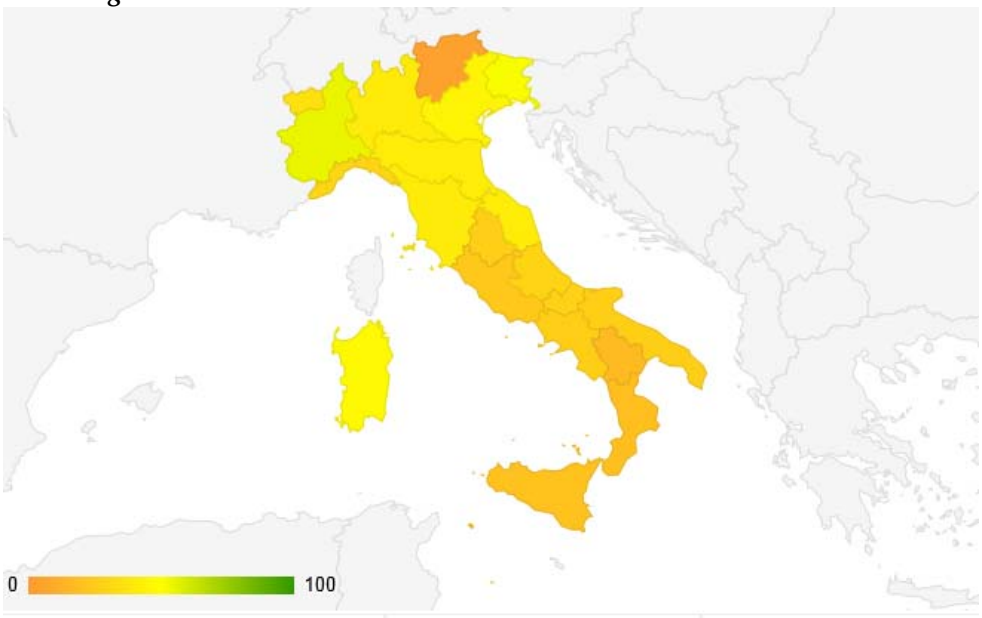


Figura 8 - Distribuzione geografica della presenza della sezione "Servizi erogati" sui siti web istituzionali

Regione	Numero PA	Totale PA	Percentuale di Adempienza : Indicatore Servizi erogati
Abruzzo	115	369	31,17%
Basilicata	38	171	22,22%
Calabria	111	499	22,24%
Campania	267	855	31,23%
Emilia-Romagna	233	552	42,21%
Friuli-Venezia Giulia	144	283	50,88%
Lazio	168	649	25,89%
Liguria	88	277	31,77%
Lombardia	842	1.898	44,36%
Marche	143	324	44,14%
Molise	61	173	35,26%
Piemonte	811	1.387	58,47%
Puglia	133	475	28,00%
Sardegna	247	502	49,20%
Sicilia	147	648	22,69%
Toscana	202	472	42,80%
Trentino-Alto Adige	14	330	4,24%
Umbria	51	156	32,69%
Valle d'Aosta	34	82	41,46%
Veneto	363	809	44,87%
TOTALE	***4.212***	***10.911***	***38,60%***

Tabella 8 - Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Servizi erogati" sui propri siti web istituzionali

9. *Alcune iniziative dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*

La legge n. 125, approvata dal parlamento il 30 ottobre 2013, con cui è stato convertito in legge con modificazioni il d.l. n. 101/2013, cambia la denominazione della "CiVIT – Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche" in "A.N.AC. – Autorità Nazionale AntiCorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche".

9.1 Il portale della trasparenza

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha intrapreso la realizzazione del Portale della Trasparenza, ai sensi dall'art. 13 del d.lgs n. 150/2009. Il progetto del Portale è stato avviato con la stipula di un protocollo d'intesa tra l'Autorità e DIGITPA (ora AGID), con un protocollo d'intesa tra l'Autorità e il CNR e con una prima convenzione operativa con il CNR per il rilascio delle funzionalità volte al caricamento dei documenti che le amministrazioni inviano all'A.N.AC. . Il Portale conterrà a regime le principali informazioni sulla *performance* e sulla trasparenza delle singole amministrazioni. Una sezione specifica è prevista in prospettiva anche per documentare i contenuti e le iniziative predisposte dalle amministrazioni in tema di prevenzione e contrasto della corruzione.

Nella realizzazione del Portale ci si è avvalsi dell'anagrafe delle Pubbliche amministrazioni già utilizzato dal sistema Perla PA del Dipartimento della Funzione Pubblica, in una prospettiva di integrazione dei sistemi di *accounting* che a regime dovrebbe consentire un accesso informatico omogeneo e univoco ai dati ed alle informazioni delle Pubbliche amministrazioni.

Dal 29 maggio 2013 è *on-line* e accessibile per le Amministrazioni centrali dello stato il sistema di gestione di dati e documenti del Portale della Trasparenza. Il sistema, riservato dunque in questa prima fase alle amministrazioni centrali, consiste in un *repository* di documenti (Piani della *performance*, Sistemi di misurazione e valutazione della *performance*, Relazione sulla *performance*, Relazioni sul funzionamento del sistema di misurazione e valutazione, schede di valutazione e monitoraggio delle varie fasi del ciclo della *performance*, Programmi triennali per la trasparenza, carte dei servizi e *standard* di qualità dei servizi pubblici) e di banche dati (Obiettivi strategici, obiettivi operativi con indicatori e *target* prefissati) inseriti direttamente dagli OIV, dai referenti della *performance* e dai referenti della trasparenza dalle amministrazioni, ciascuno per le materie di propri competenza.

All'interno del portale è prevista una sezione in cui dovrebbero essere inseriti dalle amministrazioni i dati relativi ai procedimenti amministrativi svolti su base territoriale e su cui effettuare un *benchmarking* che permetta di comparare tempi e costi delle prestazioni rese nelle varie sedi.

In base al piano esecutivo, il Portale della trasparenza dovrebbe essere reso accessibile al pubblico entro la fine del 2013. A regime, il Portale rappresenterà una vetrina dell'ampia gamma di strumenti elaborati negli ultimi anni per rendere più facile il controllo da parte dei cittadini e degli organi di stampa sulle attività delle amministrazioni

anche al fine di migliorare le loro capacità di esercitare i propri diritti. Il portale, dunque, si configura come un'ulteriore spinta all'*accontability* delle amministrazioni permettendo potenzialmente l'accesso e l'analisi da parte di ricercatori ed esperti, organi di stampa, cittadini comuni, e portatori di interesse in generale, ad una grande quantità di dati ed informazioni strutturate sulle organizzazioni pubbliche finora accessibili solo da pochi soggetti della pubblica amministrazione italiana.

Allo stato attuale della realizzazione del "Portale della trasparenza" sono stati coinvolti gli *stakeholder* "diretti" e cioè le pubbliche amministrazioni coinvolte nell'inserimento dei dati e documenti. Quando il Portale della Trasparenza sarà aperto all'accesso sul *web* è previsto un modulo per la consultazione degli utenti e per il recepimento di critiche, idee, segnalazioni volti al miglioramento dei contenuti e della loro comprensibilità oltre che alla fruibilità degli stessi. In generale, per garantire l'*accontability* sul lavoro di implementazione del Portale, è stata predisposta una sezione del sito dell' A.N.AC. denominata "Progetto Portale della trasparenza" in cui vengono descritte le azioni svolte nell'ambito di tale progetto.

9.2. Iniziative in materia di trasparenza

La legge n. 190/2012 - sviluppando il collegamento già delineato dal d. lgs. n. 150/2009 tra *performance* e trasparenza, intesa come strumento di *accontability* e di controllo diffuso e integrità, ai fini della prevenzione della corruzione - definisce nuovi strumenti per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni corruttivi che incidono sul processo di predisposizione dei preesistenti piani e programmi in materia di *performance* e trasparenza.

Al fine di delineare il quadro metodologico di raccordo tra i vari strumenti, l'Autorità ha emanato un insieme di delibere che forniscono linee guida nei diversi ambiti previsti dal d. lgs. n. 150/2009. Tra di esse, la delibera n. 6/2013, "Linee guida relative al ciclo di gestione della *performance* per l'annualità 2013", del 17 gennaio 2013, è stata emanata con l'obiettivo di semplificare i processi di predisposizione degli strumenti previsti dal d. lgs. n. 150/2009 e di concentrare l'attenzione su alcuni elementi ritenuti prioritari, sia alla luce dei risultati del monitoraggio a conclusione del primo ciclo di gestione della *performance*, sia alla luce dei provvedimenti normativi nel frattempo intercorsi.

Con riferimento al primo aspetto, una delle principali criticità emerse dai monitoraggi riguardava la bassa integrazione tra i diversi documenti prodotti, che ha suggerito di focalizzare l'attenzione della delibera n. 6/2013 su una implementazione coordinata degli strumenti e dei processi posti in essere.

Per quel che riguarda l'evoluzione del quadro normativo, l'emanazione della legge n. 190/2012 che, tra le altre misure, ha introdotto per le Amministrazioni il Piano triennale di prevenzione della corruzione nonché ulteriori misure in tema di trasparenza, ha reso necessario strutturare una integrazione degli strumenti già esistenti in materia di *performance* e trasparenza con i nuovi strumenti previsti in materia di anticorruzione.

La delibera promuove dunque un ciclo della *performance* "integrato" e dà indicazioni affinché le misure contenute nei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità

diventino veri e propri obiettivi da inserire nel Piano della *performance*, come indicato successivamente anche dall'art. 10 c. 3 del d.lgs n. 33/2013 che specifica che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un'area strategica di ogni amministrazione che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali.

Nella seconda metà del 2012 l'Autorità ha avviato una consultazione pubblica sugli obblighi e sugli adempimenti previsti in materia di trasparenza dal quadro normativo allora vigente.

Il documento "Per una semplificazione della trasparenza: esiti della consultazione sugli obblighi di pubblicazione previsti in materia di trasparenza ed integrità" presenta i risultati della consultazione effettuata tra settembre e inizio novembre 2012 con gli OIV, i Responsabili della Trasparenza dei ministeri e degli enti pubblici nazionali e le associazioni rappresentate nel CNCU e nel CNEL, sui 96 obblighi di pubblicazione censiti a luglio 2012. Nel corso della consultazione sono state chieste informazioni sulla chiarezza dei contenuti degli obblighi, sull'esistenza di sovrapposizioni con altri obblighi, sulla consultazione dei dati pubblicati e sulla loro utilità, sull'esistenza di obblighi normativi ulteriori oltre ai 96 censiti, sull'opportunità di pubblicare altri dati oltre a quelli previsti da disposizioni di legge nonché sull'esistenza di obblighi concomitanti di comunicazione ad altre amministrazioni dei dati da pubblicare. Alla consultazione hanno partecipato 31 amministrazioni centrali e 2 associazioni.

Gli esiti della consultazione hanno fatto emergere, tra gli altri, problemi legati alla chiarezza delle norme che prevedono gli obblighi, alla sovrapposizione di norme di contenuto analogo nonché alla coesistenza di obblighi di pubblicazione e di comunicazione ad altre amministrazioni.

Considerando la complessità degli obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza, infatti, ne è risultato uno stato delle regole in materia connotato da frammentazione e ridondanza: decine di disposizioni eterogenee tra loro per contenuto e ambito soggettivo di applicazione, nonché disperse tra una molteplicità di atti normativi con diversa finalità e contenuti, che rendevano difficile la fruizione delle informazioni da parte dei cittadini incidendo sull'effettiva conoscibilità degli obblighi e sul relativo adempimento da parte delle amministrazioni.

Le verifiche condotte dall'Autorità, inoltre, hanno messo in evidenza che la maggior parte delle amministrazioni centrali, nell'applicazione delle norme sulla trasparenza, sono preoccupate più dell'adempimento formale delle previsioni normative che dell'effettiva funzionalizzazione degli obblighi di trasparenza per favorire il controllo sociale sul proprio operato.

La complessità del quadro normativo e la disomogeneità dell'applicazione da parte delle amministrazioni rilevata dall'attività di monitoraggio da parte dell'A.N.AC. hanno dunque indotto a riflettere sull'opportunità di razionalizzare, semplificare e differenziare gli obblighi di trasparenza - eventualmente anche in relazione alle funzioni e alle dimensioni degli enti - in modo che i relativi adempimenti, che comportano impiego di risorse umane e di tempo, siano effettivamente funzionali al miglioramento del controllo diffuso sull'attività degli enti e proporzionati alle loro dimensioni

Della necessità di un riordino e di semplificazione degli obblighi di pubblicazione è

risultato consapevole anche il legislatore che nella legge n. 190/2012 ha previsto una delega *ad hoc* che il Governo doveva esercitare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa (art. 1 c. 35).

In attuazione della delega, il Governo ha dunque adottato nel marzo 2013 il d.l. n. 33/2013 che è di rilevante impatto sull'intera disciplina della trasparenza. In primo luogo, il decreto legislativo ha operato una sistematizzazione dei principali obblighi di pubblicazione, introducendone anche di nuovi. In secondo luogo, ha introdotto l'istituto dell'accesso civico che consentirà ai cittadini di richiedere alle amministrazioni la pubblicazione di dati per il quali siano previsti specifici obblighi normativi. In terzo luogo, è stato introdotto un regime di trasparenza per i detentori delle cariche politiche con particolare riferimento alla situazione reddituale e patrimoniale. Infine, esso provvede a definire il sistema dei controlli e delle sanzioni sull'attuazione delle norme in materia di trasparenza.

Le rilevanti modifiche normative introdotte dal d.l. n. 33/2013 hanno dato impulso all'attività di regolazione dell'Autorità che ha pubblicato nel luglio 2013 la delibera n. 50/2013 in cui sono contenute indicazioni per assicurare l'attuazione delle nuove misure di trasparenza previste dal decreto.

In particolare, nel documento sono stati forniti alle amministrazioni precisazioni sul contenuto, sull'ambito di applicazione e sulla tempistica di aggiornamento degli obblighi di pubblicazione riordinati dal d.l. n. 33/2013, e sono state offerte indicazioni sull'attuazione del nuovo istituto dell'accesso civico. Alla delibera è stato allegato anche un documento tecnico che chiarisce aspetti dirimenti relativi alla qualità dei dati con riferimento a completezza, aggiornamento e pubblicazione in "formato aperto". Inoltre, è stata specificata l'articolazione per tipologia dei dati da pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" che ciascuna amministrazione dovrà predisporre nel proprio sito *web* istituzionale secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 33/2013.

La delibera n. 50/2013, al pari degli altri atti di regolazione definiti da A.N.AC., è stata posta in consultazione sul sito *web* istituzionale al fine di favorire la più ampia partecipazione ai processi decisionali. Ne è risultata una partecipazione molto ampia da parte delle amministrazioni interessate dagli interventi di regolazione, mentre la partecipazione di imprese, cittadini e associazioni si è rivelata meno diffusa.

Alla luce delle rilevanti modifiche normative, ed a valle della consultazione, l'emanazione della delibera n. 50/2013 "Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016" ha consentito di fornire delle linee guida a integrazione delle delibere n. 105/2010, "Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità", e n. 2/2012, "Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità", ed indicazioni per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il suo coordinamento con il Piano di prevenzione della corruzione previsto dalla legge n. 190/2012, nonché per il controllo e il monitoraggio dell'attuazione del Programma.

Nella delibera, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità è delineato come strumento di programmazione autonomo rispetto al Piano di prevenzione della

corruzione, pur se ad esso strettamente collegato, considerato che il Programma "di norma" integra una sezione del predetto Piano. Ovvero, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e il Piano triennale di prevenzione della corruzione possono essere predisposti quali documenti distinti, purché sia assicurato il coordinamento e la coerenza fra i contenuti degli stessi.

Il collegamento fra il Piano triennale di prevenzione della corruzione e il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità deve essere assicurato dal Responsabile della trasparenza le cui funzioni, secondo quanto previsto dall'art. 43, c. 1, del d.lgs n. 33/2013, sono svolte, di norma, dal Responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all'art. 1, c. 7, della legge n. 190/2012. La delibera precisa che, laddove l'amministrazione abbia nominato due soggetti distinti per le funzioni in materia di trasparenza e per quelle di prevenzione della corruzione, essa, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, deve garantire un coordinamento tra i due soggetti, i cui nomi, si ricorda, devono essere pubblicati anche sul sito istituzionale.

L'art. 10 del d.lgs n. 33/2013 individua i principali contenuti del Programma triennale. Le previsioni di tale norma si pongono in continuità con le delibere A.N.AC. n. 105/2010 e n. 2/2012 e con quanto emerso dai monitoraggi effettuati dall'Autorità sui Programmi triennali dei Ministeri e degli enti pubblici nazionali in cui era stata rilevata la necessità di una maggiore integrazione tra *performance* e trasparenza per quanto riguarda sia la pubblicazione delle informazioni prodotte dal ciclo di gestione della *performance*, che la esplicita previsione nel Piano della *performance* di specifici obiettivi in tema di trasparenza. Nel decreto è riaffermata la necessità che vi sia un collegamento fra la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione, contenuta nel Piano della *performance* o negli analoghi strumenti di programmazione, e gli obiettivi di trasparenza indicati nel Programma triennale. Si richiama, al riguardo, quanto l'Autorità ha previsto nella delibera n. 6/2013, in merito alla necessità di un coordinamento e di una integrazione fra gli ambiti relativi alla *performance* e alla trasparenza, affinché le misure contenute nei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità diventino obiettivi da inserire nel Piano della *performance*.

L'accezione della trasparenza quale "accessibilità totale" introdotta dal d.lgs 150/2009 implica inoltre che le amministrazioni si impegnino, nell'esercizio della propria discrezionalità e in relazione all'attività istituzionale espletata, a pubblicare sui propri siti istituzionali dati "ulteriori" oltre a quelli espressamente indicati e richiesti da specifiche norme di legge. La pubblicazione dei "dati ulteriori" è prevista anche dalla legge n. 190/2012 come contenuto dei Piani triennali di prevenzione della corruzione (art. 1, c. 9, lett. f) e dallo stesso d.lgs n. 33/2013 (art. 4, c. 3). I dati ulteriori sono quelli che ogni amministrazione, in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali, dovrebbe individuare a partire dalle richieste di conoscenza dei propri portatori di interesse, anche in coerenza con le finalità del d.lgs n. 150/2009 e della legge n. 190/2012.

L'introduzione delle nuove norme in materia di trasparenza ha fatto salire il numero complessivo degli obblighi di pubblicazione a oltre 250, che sono tanto più onerosi se si considera l'applicazione uniforme di molte norme trasversalmente al sistema amministrativo, caratterizzato invece come noto da pluralismo e frammentazione. Ciò ha

fatto crescere anche il numero dei quesiti sulla corretta interpretazione degli obblighi di pubblicazione, con particolare riferimento alla pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati, agli obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico nonché all'applicazione del regime sanzionatorio per la violazione degli obblighi di trasparenza, quali aspetti cui l'Autorità ha dedicato appositi atti di regolazione (delibere n. 59, n. 65 e n. 66 del 2013). Inoltre, non sono mancate le segnalazioni da parte di cittadini e associazioni di presunte inadempienze in materia di trasparenza per i quali si è richiesto un intervento di A.N.AC. .

La crescita della partecipazione degli *stakeholders* alla politica della trasparenza ha poi spinto A.N.AC. a lanciare una campagna di ascolto sull'attuazione delle misure e delle iniziative per la trasparenza promosse dalle amministrazioni. La campagna sarà ospitata da un sito *web* in corso di realizzazione cui cittadini, imprese, associazioni e pubbliche amministrazioni potranno rivolgersi per segnalare le inadempienze in materia di trasparenza da parte delle amministrazioni contribuendo ad attivare l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo dell'Autorità, con riferimento anche alla mancata o incompleta pubblicazione dei dati concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico *ex art*. 14 del d.lgs. n. 33/2013. Al sito *web* che ospiterà la campagna gli *stakeholders* potranno rivolgersi anche per porre quesiti sulla corretta interpretazione delle norme in materia di trasparenza nonché per suggerire proposte di miglioramento del sistema della trasparenza.

Con l'obiettivo di dare piena applicazione sul territorio al quadro normativo in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, A.N.AC. ha anche rafforzato la propria rete di rapporti istituzionali stipulando intese con gli organismi associativi di Regioni, Province e Comuni. A livello nazionale, invece, è stata sancita una intesa con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) per garantire la trasparenza di un settore di particolare interesse per le imprese quale quello degli appalti. Tra le attività svolte per rafforzare la trasparenza in favore delle imprese, va ricordato anche l'avvio – in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica (Istat) – di un'indagine conoscitiva sulla valutazione, da parte delle imprese contraenti o potenziali contraenti della pubblica amministrazione per l'esecuzione di lavori pubblici, forniture e servizi, della qualità delle informazioni diffuse dalle pubbliche amministrazioni.

In considerazione delle rilevanti novità normative in materia di trasparenza occorse nei primi mesi del 2013, l'attività dell'Autorità nel corso dei primi tre trimestri del 2013 è stata notevolmente assorbita da compiti di regolazione volti a guidare le amministrazioni nell'attuazione della nuova disciplina. Nell'ultimo trimestre del 2013, le attività di A.N.AC. saranno invece focalizzate sulla vigilanza sulla pubblicazione dei dati sui siti istituzionali delle amministrazioni che si articoleranno in tre distinte sessioni di verifica e i cui esiti saranno posti alla base delle prossime attività di regolazione.

La prima sessione riguarderà l'assolvimento di un numero limitato di obblighi di pubblicazione particolarmente salienti che sarà attestato dagli organismi indipendenti di valutazione entro il 30 settembre 2013 in base alle indicazioni contenute nella delibera 71/2013. Gli esiti di questa prima sessione saranno impiegati da A.N.AC. per esercitare i

propri poteri al fine di correggere immediatamente le inadempienze relative ad alcune tipologie di obblighi di pubblicazione.

La seconda sessione riguarderà l'assolvimento di tutti gli obblighi di pubblicazione vigenti che sarà attestato dagli organismi indipendenti di valutazione entro il 31 dicembre 2013. Alle attestazioni degli organismi indipendenti di valutazione farà seguito l'attività di verifica condotta direttamente sui siti istituzionali da parte di A.N.AC. al fine di rilevare lo stato dell'arte della trasparenza delle amministrazioni.

La terza sessione di vigilanza sarà anch'essa effettuata direttamente sui siti istituzionali nel corso dell'autunno 2013 e avrà per oggetto la pubblicazione delle informazioni relative agli uffici periferici e alle articolazioni organizzative delle più rilevanti amministrazioni centrali. La scelta di tale oggetto di indagine è motivata dal ritardo della pubblicazione delle informazioni relative agli uffici periferici e alle articolazioni organizzative che è stato riscontrato dalle precedenti esperienze di monitoraggio sulla trasparenza nelle amministrazioni centrali condotte nel corso del 2012.

Le attività di vigilanza, però, non dovranno riguardare solo la pubblicazione delle informazioni sui siti istituzionali ma anche l'attuazione degli altri strumenti di prevenzione della corruzione previsti dalla legge Anticorruzione. In particolare, un ambito di particolare rilevanza per la vigilanza è quello relativo ai conflitti di interesse dei detentori di cariche pubbliche alla luce anche del nuovo regime di incompatibilità e inconferibilità degli incarichi previsto dal D.L. n. 39/2013 approvato in attuazione della legga Anticorruzione.

Le attività di vigilanza produrranno anche evidenze empiriche che potrebbero essere impiegate all'interno di un sistema per la circolazione di buone pratiche della trasparenza al fine di introdurre elementi incentivanti nei confronti delle amministrazioni e, possibilmente, stimolare fenomeni emulativi.

E' inoltre opportuno rafforzare le intese con gli organismi associativi dei governi subnazionali alla luce anche dell'estensione della disciplina della trasparenza ai numerosi enti di diritto privato partecipati da questi ultimi.

Rispetto alla partecipazione degli *stakeholders* e all'*accontability* delle pubbliche amministrazioni, esse dovranno riguardare non solo la politica di trasparenza ma anche uno strumento di prevenzione cruciale della corruzione quale il *risk management*. Le amministrazioni, infatti, saranno chiamate a coinvolgere gli *stakeholders* nella identificazione dei rischi di corruzione e ad assicurare la più ampia circolazione degli esiti della mappatura dei rischi e delle azioni di prevenzione e contrasto dei suddetti rischi.

E' inoltre opportuno proseguire lungo il percorso di costituzione di una rete di interlocutori che siano punto di riferimento della politica di trasparenza a livello decentrato sollecitando la nomina dei responsabili della prevenzione della corruzione presso le amministrazioni finora inadempienti. Ai sensi dell'art. 41 c. 3 del d.lgs n. 33/2013, infatti, le funzioni di Responsabile della trasparenza sono svolte, di norma, dal Responsabile della prevenzione della corruzione. Al riguardo, la delibera n. 50/2013 ha precisato che, laddove l'amministrazione abbia nominato due soggetti distinti per le funzioni in materia di trasparenza e per quelle di prevenzione della corruzione, è necessario garantire un coordinamento tra i due soggetti. La delibera n. 50/2013, in linea

con quanto indicato dall'art. 46 del d.lgs n. 33/2013, ha anche specificato che le responsabilità per l'inadempimento degli obblighi di trasparenza non ricadono esclusivamente sul Responsabile della trasparenza ma anche sui dirigenti individuati dal Programma triennale, o da altro atto organizzativo interno, come responsabili del tempestivo e regolare flusso di informazioni da elaborare, trasmettere e pubblicare sul sito istituzionale. La legge n. 190/2012 ha anche previsto che la mancata o incompleta pubblicazione di alcuni obblighi di trasparenza costituisca violazione degli *standard* qualitativi ed economici ai sensi del d.lgs 198/2009, offrendo ai cittadini, singoli o associati, la possibilità di proporre una *class-action*.

Infine, l'Autorità opererà perché sempre maggiore enfasi sia posta sugli *open data*, attraverso il rilascio dei *data set* delle pubbliche amministrazioni in formato aperto, e sui principi di trasparenza e *accountability* dell'*Open Government Partnerhip*, raccogliendo la forte domanda in tal senso da parte delle associazioni della società civile nonché da parte dei tavoli di confronto tematici internazionali a cui l'Italia aderisce.

9.3. Iniziative in materia di anticorruzione

Nel 2013 l'Autorità ha svolto le funzioni attribuite dalla legge n. 190/2012 ("legge Anticorruzione") approvata nel novembre 2012. Tra gli altri aspetti, la legge valorizza la trasparenza in chiave preventiva dei fenomeni di cattiva gestione, identificabili come presupposti di potenziali episodi di corruzione, e individua A.N.AC. quale Autorità nazionale anticorruzione, affidandole funzioni e poteri in materia di prevenzione e lotta alla corruzione, in linea di continuità con le funzioni già svolte in materia di trasparenza e integrità attribuite dal d.lgs. n. 150/2009.

La legge Anticorruzione, in particolare, affida all'Autorità una serie di compiti quale quello di collaborare con i paritetici organismi stranieri e con le organizzazioni internazionali competenti, la funzione di approvare il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e di analizzare le cause e i fattori della corruzione, individuando gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto nonché una funzione di vigilanza e il controllo sulla effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni in relazione ai Piani anticorruzione e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa. La legge Anticorruzione assegna inoltre a A.N.AC. il potere di richiedere notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni nonché il potere di richiedere l'adozione di atti e provvedimenti o la rimozione di comportamenti posti in essere dalle amministrazioni in contrasto con i medesimi piani anticorruzione e con le regole della trasparenza.

Il Piano nazionale anticorruzione è stato predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 gennaio 2013, ed è stato trasmesso all'A.N.AC che l'ha approvato in via definitiva il giorno 11 settembre 2013. Il Piano permette di disporre di un quadro unitario e strategico di programmazione delle attività per prevenire e contrastare la corruzione nel settore pubblico e crea le premesse perché le

amministrazioni possano redigere i loro piani triennali per la prevenzione della corruzione e, di conseguenza, predisporre gli strumenti previsti dalla legge Anticorruzione. L'approvazione del Piano rappresenta, quindi, un passo importante perché si possa dare attuazione alle politiche di prevenzione e anche per consentire all'Autorità di esercitare le proprie attività di vigilanza.

Un aspetto che ad avviso dell'Autorità ha particolare rilievo riguarda l'ambito soggettivo di applicazione del Piano. Nel testo definitivo è chiaramente previsto che la legge 190/2012 si applica anche agli enti pubblici economici e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, sia pure con accorgimenti tali da evitare duplicazioni o sovrapposizioni con modelli di intervento già operanti, come quelle previsti dal d.lgs. 231/2001, che, ove già utilizzati, dovrebbero essere opportunamente integrati alla luce dei contenuti della legge n. 190/2012. L'esclusione di detti enti dall'ambito di intervento della legge 190/2012, avrebbe limitato, infatti, l'efficacia delle politiche di prevenzione e di contrasto alla corruzione, considerata la loro rilevanza anche in termini di utilizzo di risorse pubbliche. Ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza e di controllo, l'Autorità ha ritenuto che anche nel Piano fossero specificati i contenuti minimi dei piani triennali di prevenzione della corruzione e della relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione, da elaborare secondo modelli il più possibile *standard*izzati, e che fosse recepito il contenuto delle intese raggiunte in sede di Conferenza Unificata Stato- Regioni sui termini e le modalità di attuazione della legge 190/2012 alle autonomie locali.

L' A.N.AC. sin dall'entrata in vigore della legge Anticorruzione, ed anche prima che fosse approvato il Piano nazionale anticorruzione, ha invitato le amministrazioni a nominare i responsabili della prevenzione della corruzione al fine di costituire una rete di referenti presso ciascuna amministrazione cui affidare il compito di predisporre iniziative concrete in materia di trasparenza e anticorruzione. Tale attività di impulso da parte dell'Autorità ha contribuito alla formazione di una rete di referenti già vasta che comprende circa 3200 responsabili della prevenzione della corruzione. Al momento della stesura del presente contributo in circa il 50% dei Ministeri, Enti Pubblici Nazionali, Università e Camere di Commercio è stato nominato il responsabile della prevenzione della corruzione. La diffusione della rete dei referenti negli enti territoriali vede i responsabili della prevenzione della corruzione nominati da circa il 30% delle Regioni, da circa il 40% delle Province e da oltre il 25% dei circa 8000 Comuni italiani.

Sin da prima dell'approvazione del Piano nazionale anticorruzione, l'Autorità ha sollecitato le amministrazioni ad adottare misure di prevenzione della corruzione quali rotazione degli incarichi, *risk management* e formazione in materia di legalità e contrasto alla corruzione a partire dal 2013 per dare immediata attuazione alla legge Anticorruzione.

Occorre inoltre sottolineare che la legge n. 190/2012, sviluppando il collegamento funzionale tra *performance* e trasparenza, intesa come strumento di *accontability* e di controllo diffuso e integrità ai fini della prevenzione della corruzione, ha comunque introdotto nuovi strumenti che, pur essendo finalizzati a prevenire o sanzionare fatti, situazioni e comportamenti sintomatici di fenomeni corruttivi, si sono comunque sovrapposti agli altri strumenti previsti ex d.lgs. n.150/2009, ovvero il Piano e la relazione sulla *performance*, il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, il Programma

triennale per la trasparenza e l'integrità e gli *standard* di qualità dei servizi.

All'indomani dell'approvazione della legge n. 190/2012, l'Autorità ha dunque richiamato l'attenzione delle amministrazioni sulla opportunità di garantire una integrazione di questi strumenti in quanto non è apparsa sufficiente la prassi di operare un mero rinvio all'interno di tali documenti. Al fine di definire un quadro metodologico omogeneo e integrato A.N.AC ha emanato un insieme di delibere che hanno fornito le linee guida nei diversi ambiti previsti dal quadro normativo vigente di sua competenza. Tra di esse, la citata delibera n. 6/2013 è stata emanata con la finalità di concentrare l'attenzione su alcuni elementi ritenuti prioritari e di promuovere un ciclo della *performance* "integrato" che comprendesse gli ambiti relativi alla *performance*, agli *standard* di qualità dei servizi, alla trasparenza e integrità ed alle misure in tema di prevenzione e contrasto della corruzione. La delibera indica inoltre che i Piani della *performance* debbano essere adeguati e integrati progressivamente con l'applicazione delle disposizioni previste dalla legge n. 190/2012 e, quindi, con il Piano di prevenzione della corruzione, contenendo obiettivi relativi alle misure previste.

1.4. Digitalizzazione

1. Introduzione

Nel presente documento viene presentato un estratto del Rapporto *e-gov* 2012, pubblicato nel 2012, nato dalla collaborazione tra l'Agenzia per l'Italia Digitale e il Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica della pubblica amministrazione - Presidenza del Consiglio dei Ministri, riguardo alla diffusione dei servizi tecnologici nei diversi settori.

Una breve introduzione presenta le tematiche relative all'Agenda Digitale Europea e la sua contestualizzazione nel territorio nazionale oltre ad una breve e sintetica rappresentazione degli strumenti di attuazione nell'ambito delle politiche regionali europee. Nei diversi paragrafi che seguono viene illustrato lo stato e la diffusione dei servizi digitali, articolati come segue.

Il primo paragrafo descrive il livello di diffusione e di utilizzo delle identità digitali e della PEC, dei nuovi servizi e delle nuove soluzioni tecnologico-organizzative finalizzate a migliorare il rapporto tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese.

Il secondo contiene una descrizione del livello di diffusione dell'*e-government* nella amministrazione pubblica e dà evidenza del livello di connettività delle amministrazioni, con particolare riferimento al Sistema Pubblico di Connettività (SPC) e alla cooperazione applicativa. Il SPC si consolida nella PA centrale (oltre 14.500 gli accessi), ma soprattutto si diffonde grandemente nella PA locale, passando da circa 9.000 a quasi 30.000 accessi.

Il terzo paragrafo presenta, nel dettaglio territoriale, il grado di diffusione e di utilizzo di ICT nel sistema scolastico e universitario, con riferimento a temi quali la didattica digitale in aula, l'uso delle nuove tecnologie da parte dei docenti, la diffusione nelle scuole e nelle università di strumenti di comunicazione innovativi, i processi di semplificazione e di digitalizzazione in atto nelle università italiane (iscrizione *on-line*, verbalizzazione elettronica degli esami, fascicolo dello studente).

Il quarto paragrafo affronta il tema della digitalizzazione della giustizia, descrivendo lo stato di diffusione negli Uffici giudiziari dei servizi telematici collegati alla giustizia civile, e gli stati di avanzamento del Progetto giustizia *on-line* previsto dalla rimodulazione del Piano di Azione e Coesione, con l'obiettivo implementare il Processo civile e telematico in 80 tribunali, procedere alle notifiche *on-line* e consentire agli operatori i pagamenti via *web*.

Il quinto paragrafo propone una descrizione territoriale del processo di digitalizzazione della sanità in Italia, aspetto su cui - tanto le PA centrali quanto quelle locali - hanno investito negli anni ingenti risorse, nella consapevolezza che le nuove tecnologie rappresentano un fattore centrale per migliorare qualità e accesso alle cure. Tra i progetti in corso è da segnalare il Fascicolo Sanitario Elettronico che, sulla spinta delle Linee Guida a livello centrale, ha visto un incremento notevole delle sperimentazioni attivate sul territorio, anche se la disponibilità effettiva del Fascicolo è ancora limitata a poche regioni. I certificati di malattia *on-line* hanno ormai superato i 14 milioni di invii telematici (oltre il 94% del totale dei certificati compilati dai medici), con punte di oltre mezzo milione di certificati al mese. Il prossimo passo dovrebbe essere quello riferito alle ricette telematiche, grazie ad un piano di implementazione già avviato e che coinvolgerà

gran parte delle regioni. Risultano invece stabili (o addirittura in contrazione) i servizi *on-line* di tipo sanitario (prenotazione, pagamento ticket, ritiro dei referti via *web*) a causa dell'avvio di progetti più ampi e sistematici di livello regionale o dell'operatività del Fascicolo Sanitario Elettronico, e in attesa dell'adeguamento ai nuovi obblighi recentemente introdotti in sede normativa[28].

Il sesto ed ultimo paragrafo esamina uno dei temi che più, negli ultimi mesi, hanno contribuito al dibattito sull'innovazione: quello delle comunità intelligenti, intese come l'insieme delle politiche e delle iniziative tese a incrementare il livello di sostenibilità e di innovazione di un territorio per di promuovere ed implementare, in modo unitario, alcuni dei fattori di qualificazione e competitività delle aree urbanizzate.

2. *L'Agenda digitale*

2.1. Obiettivi dell'Agenda digitale europea

La Commissione europea, con l'obiettivo di rilanciare l'economia della Unione Europea, nel marzo 2010 ha presentato la strategia Europa 2020 definendo modelli atti a raggiungere alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale, da attuare tramite azioni concrete sia per la UE che per i singoli Stati membri. Tale strategia riconosce in modo netto il valore del digitale come precondizione e motore di crescita prioritario per lo sviluppo dell'economia mondiale nel decennio in corso e individua nell'Agenda Digitale Europea il programma di facilitazione all'utilizzo del digitale e di stimolo per investimenti e innovazione inserito all'interno della strategia europea di crescita e sviluppo *Europe2020.* L'Agenda Digitale Europea è articolata in *sette pilastri chiave* che ne definiscono gli ambiti di azione, descritti nella tabella che segue

[28] Decreto Legge n. 70/2011 e Decreto legge n. 138/2011.

Tabella 2.1 - Pilastri chiave dell'Agenda Digitale Europea

Pilastro	Obiettivo principale
Mercato Digitale Unico	Promuovere la creazione di un mercato digitale europeo unico che favorisca l'accesso, la fruizione e lo scambio di contenuti in rete
Interoperabilità e *standard*	Definire *standard* tecnologici condivisi che garantiscano interoperabilità tra operatori TLC e tra prodotti e servizi delle pubbliche amministrazioni europee
Fiducia e sicurezza	Rafforzare la sicurezza nella società digitale e migliorare la fruibilità dei servizi in rete per i cittadini
Accesso *internet* veloce e superveloce	Garantire la copertura totale dell'Europa con reti a banda larga e favorire la diffusione di reti ultraveloci di nuova generazione
Ricerca e innovazione	Aumentare e migliorare gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione ICT
Alfabetizzazione, capacità e inclusione digitale	Aumentare le conoscenze ICT della popolazione europea e garantire pieno accesso a tutti i cittadini
Benefici per la società derivanti dall'ICT	Garantire il pieno sfruttamento delle potenzialità ICT a beneficio della società europea (es., riduzione consumi energetici, ecc.)

A tale fine la Commissione Europea si è impegnata ad intraprendere azioni atte a:

- *aprire l'accesso ai contenuti on-line* semplificando le procedure di liberatoria e gestione dei diritti di autore e il rilascio di licenze transfrontaliere;
- completare l'area di pagamento unica in euro (SEPA) e riformare la direttiva sulla firma elettronica ed il quadro normativo in materia di protezione dei dati attraverso la pubblicazione di un codice che riassuma in modo chiaro e accessibile i diritti degli utenti digitali;
- definire e adottare strumenti giuridici sull'interoperabilità delle ICT per modificare le regole sull'applicazione degli *standard*;
- favorire l'utilizzo da parte dei cittadini UE delle procedure *on-line* più complesse;
- rafforzare gli strumenti normativi per la prevenzione ed il controllo in materia di sicurezza delle reti e delle informazioni;
- definire rapidamente un quadro comune al fine di raggiungere gli obiettivi di diffusione della banda larga e promuovere i necessari investimenti nelle nuove reti *internet* ad altissima velocità, aperte e competitive:
- stimolare gli investitori privati, facendo leva sui fondi strutturali per la ricerca e l'innovazione (Horizon 2020)
- inserire *l'alfabetizzazione e le competenze digitali fra le priorità* del Fondo sociale europeo.

2.2. Gli strumenti di attuazione nell'ambito delle politiche regionali europee

I Fondi strutturali[29] e il Fondo di coesione[30] costituiscono gli strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea (UE) il cui scopo consiste nell'equiparare i diversi livelli di sviluppo tra le regioni e tra gli Stati membri. Essi contribuiscono pertanto a pieno titolo all'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale.

La proposta strategica per la programmazione comunitaria 2014-20 parte dal presupposto che si debbano considerare con serietà le sfide poste dai traguardi di Europa 2020 insieme ad un'attenta analisi del tipo di politica di sviluppo territoriale. L'individuazione delle priorità strategiche nazionali e regionali per lo sviluppo digitale dovrà essere ricompresa nell'ambito della più ampia strategia per la ricerca e l'innovazione. Tale approccio integrato rappresenta un utile elemento di discontinuità rispetto al passato**,** che permetterà di considerare gli aspetti tipici della diffusione della società dell'informazione non solo come "condizioni abilitanti" per l'innovazione nelle imprese e dei cittadini, ma anche come elementi chiave di reale trasformazione dei processi produttivi. Gli strumenti e le risorse disponibili saranno chiamati a concorrere e contribuire, in modo coordinato e complementare, al raggiungimento di tali obiettivi.

L'approccio strategico alla definizione delle priorità di intervento dovrà essere mirato ad assicurare uno sviluppo bilanciato di tutte le componenti dell'Agenda digitale. Occorre in particolare evitare possibili disequilibri tra gli investimenti in infrastrutture di telecomunicazioni e quelli per lo sviluppo di servizi e tra interventi in favore dell'offerta (creazione di *public eServices* e reti in banda larga) e in favore della domanda (diffusione delle ICT tra le PMI, creazione di competenze digitali, etc.). In relazione a ciò, particolare attenzione verrà posta allo sviluppo di quelle competenze che permettono un'efficace implementazione delle azioni di apertura della pubblica amministrazione in generale e della politica di coesione in particolare. Il livello nazionale assume un ruolo determinante nell'indirizzare e coordinare le scelte tecnologiche, favorendo la definizione di *standard* comuni (di autenticazione, accesso, cooperazione applicativa, etc.) e quindi la diffusione di soluzioni pienamente interoperabili nei vari settori di intervento (es. sanità, istruzione, giustizia). Tali vantaggi si applicano non solo allo sviluppo di servizi ma anche alla diffusione delle infrastrutture di telecomunicazione.

Dal lato dell'offerta infrastrutturale, si tratterà di contribuire alla realizzazione degli interventi programmati per la banda larga e ultralarga, nel quadro di un'analisi condivisa tra il livello centrale e regionale rispetto alla distanza dai *target* da raggiungere e alle azioni esistenti o da intraprendere per colmarli.

Sul fronte della domanda e dell'offerta di servizi digitali, gli interventi ne

---

[29] Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975 per finanziare la realizzazione di infrastrutture e investimenti produttivi generatori di occupazione a favore in particolare delle imprese; Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1958, per favorire l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sociali meno favorite finanziando in particolare azioni di formazione;

[30] Per accelerare i tempi della convergenza economica, sociale e territoriale, nel 1994 l'Unione europea ha istituito il Fondo di coesione. Il fondo è destinato ai paesi con un PIL medio pro capite inferiore al 90 % della media comunitaria.

stimoleranno lo sviluppo e l'utilizzo da parte di cittadini e imprese, favorendo la diffusione dei servizi di *e-Goverment*, il ricorso all'*e-procurement* e agli appalti pre-commerciali, la diffusione dell'*e-commerce* (operando anche per rimuovere le barriere commerciali che ne ostacolano lo sviluppo), nonché lo sviluppo delle *Smart Communities*. Inoltre, il miglioramento degli attuali meccanismi di *governance* tra amministrazioni centrali e regionali e l'apertura verso il settore privato per abilitare la creazione di servizi integrati potrà garantire la piena interoperabilità delle soluzioni nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività.

Infine, ma non meno rilevanti, azioni di alfabetizzazione digitale sono pre-condizioni necessarie per il successo degli interventi e per promuovere processi di inclusione sociale, anche per la diffusione equilibrata del modello *smart cities and communities*. La disponibilità di banda larga e di servizi *on-line* ha una rilevanza strategica per il miglioramento della qualità della vita delle popolazioni nelle aree rurali, in particolar modo in quelle più remote per compensare l'isolamento fisico.

2.3. Il programma Horizon 2020

Il nuovo Programma Quadro di Ricerca e Innovazione, che prenderà il nome di Horizon 2020, partirà il 1° gennaio 2014 e sarà valido per il settennio 2014-2020 con un budget complessivo di circa 80 miliardi di euro. La novità del Programma è quella di raggruppare, in un unico quadro di riferimento e con un unico *set* di regole tutti i finanziamenti dell'UE per la ricerca e l'innovazione , e cioè:

- il Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico
- il Programma Quadro per la Competitività e l'Innovazione (CIP)
- l'Istituto Europeo per l'Innovazione e la Tecnologia (EIT).

Horizon 2020 è articolato su 3 obiettivi strategici:

1) *Excellent science* (24,6 miliardi di euro), destinato a garantire il primato dell'Europa nel settore scientifico a livello mondiale e suddiviso nei seguenti programmi specifici:

- European Research Council
- Future and Emerging Technologies
- Marie Curie
- Research infrastructures

2) *Industrial Leadership* (17,9 miliardi), rivolto a sostenere la ricerca e l'innovazione dell'industria europea, con una forte attenzione verso le tecnologie industriali e gli investimenti a favore delle piccole imprese, attraverso i seguenti programmi specifici:

- Leadership in enabling and industrial technologies (Information and communication technologies, Nanotechnologies, Advanced materials, Biotechnology, Advanced manufacturing and processing, Space)
- Access to risk finance
- Innovation in SMEs

3) *Societal challenges* (31,7 miliardi), destinato ad affrontare le grandi sfide globali nei settori:

- Health, demographic change and wellbeing

- Food security, sustainable agriculture, marine and maritime research and the bio-economy
- Secure, clean and efficient energy
- Smart, green and integrated transport
- Climate action, resource efficiency and raw materials
- Inclusive, innovative and secure societies

2.4. L'Agenda digitale italiana

Per dare seguito agli obiettivi prefissati dall'Agenda Digitale Europea a livello nazionale una serie di interventi normativi hanno delineato il percorso da attuare nei prossimi anni.

Il percorso di definizione dell'Agenda Digitale Italiana è stato avviato nel marzo del 2012, con l'istituzione della Cabina di Regia per definire le linee strategiche principali del programma di digitalizzazione del Paese, ed è culminato a ottobre 2012 con l'approvazione del decreto *"Crescita 2.0"*, che rappresenta il riferimento per i contenuti dell'Agenda Digitale Italiana. Quest'ultima si propone di stimolare l'innovazione come fattore strutturale di crescita sostenibile, favorendo lo sviluppo di un sistema economico-sociale basato sulla condivisione delle informazioni pubbliche, su *standard* aperti e interoperabili, e su una marcata diffusione delle nuove tecnologie digitali presso la popolazione, attraverso una profonda digitalizzazione della P.A. e una forte spinta all'utilizzo dei pagamenti elettronici. L'Agenda Digitale Italiana punta inoltre al rafforzamento della competitività delle imprese, attraverso lo sviluppo del digitale in alcuni settori prioritari, l'agevolazione di start-up innovative e l'incremento degli investimenti in Ricerca e Sviluppo, anche in forme innovative. Le principali iniziative contenute nel Decreto sono riportate nella tabella qui di seguito.

Tabella 1.2 - Iniziative Agenda Digitale Italiana secondo il D.L. 83/2012

Area	Contenuti
Identità digitale	Documento digitale unico
	Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) e interoperabilità anagrafi di rilevanza nazionale
	Censimento continuo della popolazione e delle abitazioni e Archivio nazionale delle strade e dei numeri civici
	PEC - Domicilio digitale cittadino
	PEC - indice nazionale degli indirizzi delle imprese e dei professionisti
PA digitale e *open data*	Trasmissione di documenti per via telematica, contratti della pubblica amministrazione e conservazione degli atti notarili
	Trasmissione telematica delle certificazioni di malattia nel settore pubblico
	Sistemi di trasporto intelligenti (ITS) e Bigliettazione elettronica Trasporto Pubblico Locale
	Open data e inclusione digitale
Istruzione digitale	Anagrafe nazionale studenti e fascicolo elettronico studente universitario
	Libri e centri scolastici digitali
Sanità digitale	Fascicolo sanitario elettronico
	Prescrizione medica digitale e cartella clinica digitale
Divario digitale e pagamenti elettronici	Completamento Piano Nazionale per la Banda Larga
	Semplificazioni normative (specifiche scavi, accesso edifici per posa fibra)
	Pagamenti elettronici
Giustizia digitale	Comunicazioni e notificazioni per via telematica
	Notificazioni telematiche per procedure fallimentari
Ricerca, innovazione e Comunità Intelligenti	Grandi progetti di ricerca e innovazione in sinergia con Horizon 2020
	Piano Nazionale Comunità intelligenti

Nel dettaglio di seguito i diversi adempimenti previsti:

- Viene disposta l'adozione del *documento digitale unificato* cioè l'unificazione sul medesimo supporto di carta di identità elettronica e tessera sanitaria, contestualmente verrà realizzata l'anagrafe nazionale dei cittadini.
- I cittadini potranno eleggere il domicilio digitale sul loro indirizzo di **Posta** *elettronica certificata (Pec)* e sarà creato l'indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata-Pec delle imprese e dei professionisti.
- Nel settore dei trasporti si prevedono *innovazioni nel trasporto pubblico* locale attraverso l'uso di sistemi di bigliettazione elettronica interoperabili livello nazionale al fine di incentivare l'uso e riducendone i costi connessi. Inoltre si prevede anche la diffusione

dei sistemi di trasporto intelligenti (ITS) nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto.

- Le PA, attraverso operazioni di *Open data* devono rendere disponibili le informazioni secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali. Entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni pubbliche pubblicano nel proprio sito *web*, *all'interno della sezione Accessibilità: "Trasparenza, valutazione e merito"*, gli obiettivi di accessibilità per l'anno corrente. La mancata pubblicazione è altresì rilevante ai fini della misurazione e valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili.
- *Agenda digitale per l'istruzione:* Fascicolo elettronico dello studente universitario e semplificazione di procedure in materia di università**.** "A decorrere dall'anno scolastico 2014-2015, il collegio dei docenti adotta esclusivamente libri nella versione digitale o mista, costituita da un testo in formato elettronico o cartaceo e da contenuti digitali integrativi, accessibili o acquistabili in rete anche in modo disgiunto.
- *Sanità digitale:* nella sanità viene confermata la priorità del Progetto di Fascicolo sanitario elettronico, spinta l'adozione delle ricette digitali.
- *Digital divide e banda larga:* Per il completamento del Piano Nazionale Banda Larga, per l'anno 2013 sono stanziati 150 milioni di euro da utilizzare nelle aree dell'intero territorio nazionale definite dal medesimo regime d'aiuto. Si semplificano le procedure di scavo azzerando i costi di occupazione del suolo.
- *Pagamenti elettronici:* vengono concessi incentivi per l'effettuazione di pagamenti con modalità informatiche anche con tecnologie mobili..
- *Ricerca e Innovazione:* L'Agenzia per l'Italia digitale promuove altresì la definizione e lo sviluppo di grandi progetti strategici di ricerca e innovazione connessi alla realizzazione dell'Agenda Digitale Italiana e in conformità con il *programma europeo Horizon 2020*, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle comunità intelligenti, la produzione di beni pubblici rilevanti, la rete a banda ultralarga, fissa e mobile e i relativi servizi, la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici, la salute, la sostenibilità ambientale, i trasporti e la mobilità, la difesa e la sicurezza, nonché al fine di mantenere e incrementare la presenza sul territorio nazionale di significative competenze di ricerca e innovazione industriale.
- *Credito di imposta per la realizzazione di nuove infrastrutture:* Per favorire la realizzazione di nuove opere infrastrutturali, di importo superiore ai 500 milioni di euro, mediante l'utilizzazione dei contratti di partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 3, comma 15-*ter*, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, per le quali non sono previsti contributi pubblici a fondo perduto ed è acclarata, in esito alla procedura di cui al comma 2, la non sostenibilità del piano economico finanziario, è riconosciuto al soggetto titolare del contratto di partenariato pubblico privato, ivi comprese le società di progetto di cui all'articolo 156 del medesimo decreto legislativo n. 163 del 2006, un credito di imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera. Il credito di imposta è stabilito per ciascun progetto nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del piano economico finanziario e comunque entro il limite massimo del 50% del costo dell'investimento. Il credito di

imposta non costituisce ricavo ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP. Il credito di imposta è posto a base di gara per l'individuazione dell'affidatario del contratto di partenariato pubblico privato e successivamente riportato nel contratto.

- *Comunità intelligenti:* L'Agenzia per l'Italia digitale definisce strategie e obiettivi, coordina il processo di attuazione e predispone gli strumenti tecnologici ed economici per il progresso delle comunità intelligenti. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per l'innovazione tecnologica, sentita l'Agenzia previa intesa con la Conferenza unificata, è elaborato lo Statuto della cittadinanza intelligente.
- Un capitolo particolarmente corposo del decreto è dedicato alle *start up* (20 articoli) ma richiede coperture su cui il Tesoro si deve ancora esprimere. Nasce la *start up* innovativa con costituzione semplificata e *on-line* che potrà accedere al fondo italiano di investimento.

3. *Lo stato di attuazione dell'Agenda Digitale in Italia*

3.1. Identità digitale e PEC

Per creare le condizioni giuridiche e organizzative affinché si possa completare il passaggio da un'amministrazione basata su carta e sul riconoscimento *de visu* dei cittadini ad una "amministrazione digitale", la PA deve poter utilizzare i mezzi e gli strumenti di comunicazione in grado di sfruttare appieno le potenzialità offerte dalla rete e dalle nuove tecnologie.

Potenzialità che non dispiegano il loro effetto solo attraverso i benefici *procedurali* conseguenti all'utilizzo di nuove modalità e strumenti, ma anche e soprattutto attraverso gli elementi di cambiamento *tecnologico*, *organizzativo e di processo* del rapporto tra amministrazione e cittadini e imprese e del rapporto fra privati.

Se è vero che la Rete è lo strumento che più di ogni altro impone la trasparenza "dal basso", essere in rete per la PA significa diventare un soggetto affidabile e aperto, in un processo di crescita di fiducia in grado di generare benefici in tutto il sistema-paese, andando a colmare il *gap* di affidabilità e di immagine che ancora oggi è presente i rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini.

In questa sezione presenta lo stato dell'arte delle soluzioni tecniche, del complesso di strumenti e delle modalità innovative grazie alle quali la PA utilizza la rete in modo interattivo per migliorare il rapporto con il cittadino.

3.2. Identità digitale

L'esigenza di disporre di strumenti per l'identificazione certa degli individui sia nel mondo fisico che in quello virtuale è sempre più sentita.

La sempre maggiore diffusione di servizi basati su transazioni effettuate in rete (servizi *on-line*) erogati sia dalla pubblica amministrazione che da soggetti privati - che

auspicano di poter usufruire, per i loro servizi *on-line*, degli strumenti di identità digitale messi a disposizione della pubblica amministrazione - rende sempre più attuale il tema della gestione delle identità digitali.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), sancisce che l'identificazione informatica di un soggetto consiste nella validazione dell'insieme di dati attribuiti in modo esclusivo ed univoco ad esso, consentendone l'identificazione nei sistemi informativi. L'identificazione deve essere effettuata attraverso opportune tecnologie atte a garantire la sicurezza dell'accesso. Ai sensi dell'articolo 64 del CAD, le amministrazioni possono consentire l'accesso ai servizi *on-line* che richiedono l'identificazione informatica, oltre che mediante la carta di identità elettronica (CIE) e la carta nazionale dei servizi (CNS), anche utilizzando strumenti diversi di identificazione certa del soggetto richiedente.

L'identità digitale è quindi l'insieme delle informazioni che servono all'utente per effettuare il processo di autenticazione in rete. Per l'accesso ai servizi erogati per via telematica dalla pubblica amministrazione, secondo quanto previsto dal CAD, gli strumenti di autenticazione ammessi sono:

- la Posta Elettronica Certificata (PEC);[31]
- la Carta Nazionale dei Servizi (CNS);
- la Carta d'Identità Elettronica italiana (CIE).

La Carta Nazionale dei Servizi (CNS) è una *smart card* che serve da strumento operativo tra cittadino e pubblica amministrazione, permettendo, oltre alle funzionalità di firma digitale, di accedere a tutti i servizi resi disponibili dalle diverse amministrazioni (tra cui i pagamenti *on-line*).

La CNS, che può essere adibita a tessera sanitaria e tessera per il codice fiscale, non riporta la foto del titolare e non richiede particolari requisiti di sicurezza per il supporto plastico, può contenere eventuali informazioni di carattere individuale generale e ha validità determinata dall'amministrazione emittente, comunque non superiore a sei anni.

La CNS deve, inoltre, garantire l'interoperabilità con altri strumenti di identificazione diffusi dalla pubblica amministrazione in alcuni settori specifici; al riguardo, è stato emanato il decreto 20 giugno 2011(modalità di assorbimento della Tessera Sanitaria nella Carta Nazionale dei Servizi) che regola anche le modalità di adozione delle TS-CNS da parte di regioni e province autonome, la realizzazione di servizi qualificati, e prevede che tutte le pubbliche amministrazioni che erogano servizi in rete debbano consentirne l'accesso tramite CNS. DigitPA ha il compito di effettuare dei controlli di qualità sulle procedure e sui dati utilizzati per l'emissione della Carta Nazionale dei Servizi.

La tabella seguente mostra l'attuale livello di diffusione dei certificati di autenticazione CNS.

[31] purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare, anche per via telematica, secondo modalità definite con apposite regole tecniche (adottate entro dodici mesi dall'entrata in vigore del nuovo CAD).

Tabella 2.1. Diffusione certificati di autenticazione CNS	
Certificati emessi	**Certificati attivi (stima)**
40.213.266	22.500.000

Fonte: DigitPA - Rapporto *E-gov* Italia 2012

La Carta di Identità Elettronica (CIE) è una *smart card* dotata di *microchip* nata per sostituire la classica carta d'identità cartacea ai fini dell'identificazione personale e per offrire uno strumento innovativo rispetto all'accesso autenticato in rete ai servizi della PA; la Carta contiene informazioni sui dati personali del cittadino (codice fiscale, residenza, cittadinanza), la data di rilascio e la data di scadenza, una fotografia ed eventuali indicazioni di non validità ai fini dell'espatrio.
La CIE è stata oggetto di una sperimentazione - ormai conclusa - in 156 Comuni italiani, con oltre 2,5 milioni di documenti distribuiti ai cittadini. L'articolo 10 del Decreto legge n. 70/2011 ha rilanciato lo strumento, assegnandone la responsabilità per l'emissione e la gestione al Ministero dell'interno, e stabilendo una serie di passaggi da eseguire per arrivare alla sua entrata in uso a pieno a regime.
Le disposizioni previste dal Decreto Crescita 2.0 consentiranno l'ampliamento delle possibili utilizzazioni della carta d'identità elettronica con l'unificazione sul medesimo supporto della CIE con la tessera sanitaria.
I cittadini potranno dotarsi gratuitamente di un unico documento elettronico che sostituirà la carta di identità e la tessera sanitaria attualmente circolanti per accedere ai servizi *on-line* offerti dalla PA.

3.3. La Posta Elettronica Certificata

La Posta Elettronica Certificata (PEC) è un sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente documentazione elettronica, a valore legale, che attesta l'invio e la consegna del messaggio e dei suoi allegati. La PEC è perciò un tipo speciale di *e-mail* che consente di inviare/ricevere messaggi di testo e allegati con lo stesso valore legale di una raccomandata con avviso di ricevimento.

La diffusione della PEC svolge un ruolo importante nel processo di "dematerializzazione" della burocrazia perché consente di digitalizzare completamente l'invio di atti e documenti tra amministrazione e cittadini.

Prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice, il Legislatore aveva già, in più momenti, considerato la PEC come un mezzo valido e sicuro, e stabilito una serie di adempimenti in capo alla PA. L'art. 16, Comma 8 della Legge n. 2/2009 stabilisce, infatti, che tutte le amministrazioni devono indicare il proprio indirizzo PEC sull'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA). Tale registrazione garantisce che le PA siano raggiungibili via PEC da cittadini, imprese e professionisti.

Il nuovo Codice definisce e completa il quadro di riferimento nell'uso e gli obblighi per la PA in materia di PEC. Oggi, attraverso la PEC, i cittadini, le imprese e i

professionisti possono rispettivamente:

- cittadini - richiedere istanza di accesso agli atti; presentare domanda di partecipazione a concorsi pubblici se previsto dal bando di concorso; presentare documentazione relativa ad accertamenti tributari;
- imprese - comunicare con INPS e INAIL; effettuare iscrizioni, modifiche e cessazioni alla camera di commercio; inviare dichiarazioni di inizio o cessazione attività all'Agenzia delle entrate; provvedere agli adempimenti relativi alla Comunicazione Unica; ottenere il DURC via PEC; inviare ordini, contratti e fatture elettroniche; richiedere accesso agli atti di gara;
- professionisti - gestire le comunicazioni ufficiali con Enti di previdenza e PA; sostituire le raccomandate A/R e tutti quei documenti che possono essere utilizzati in via legale (lettere di sollecito crediti, lettere di diffida, ecc.); inviare e ricevere contratti e fatture.

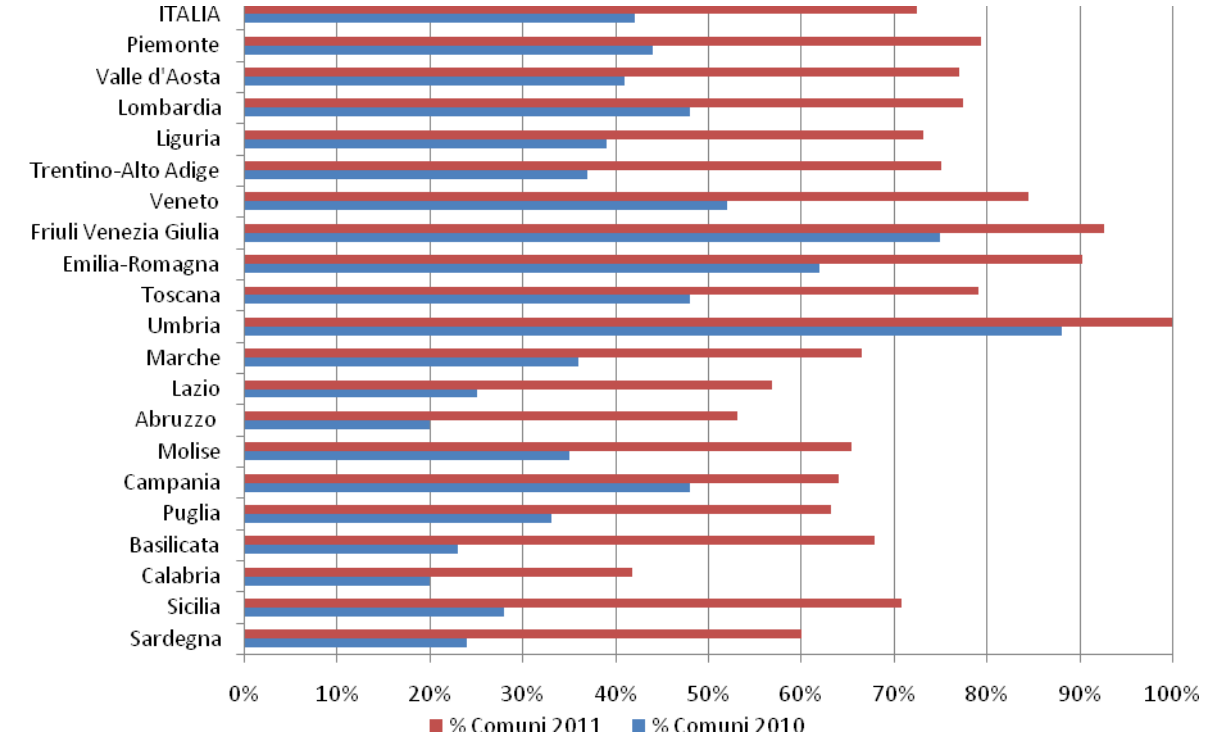
Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale disposte dal Decreto Crescita 2.0 favoriscono significativamente il rapporto dialogico tra cittadini e PA attraverso l'introduzione del domicilio digitale del cittadino. Dal 1 gennaio 2013, infatti, ogni cittadino potrà scegliere di comunicare con la pubblica amministrazione esclusivamente tramite un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC). Tale indirizzo costituirà il domicilio digitale del cittadino e sarà in seguito inserito nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente, in modo che possa essere utilizzabile da tutte le amministrazioni pubbliche.

3.4. Diffusione della PEC nelle Amministrazioni Pubbliche (comuni, province, Asl e scuole)

Nelle figure che seguono si riporta la percentuale di comuni, province, aziende sanitarie e scuole che hanno registrato almeno un indirizzo di PEC sull'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA)[32]. Rispetto al 2010 il numero di caselle PEC registrate è notevolmente cresciuto. Il confronto è effettuato tra i dati di ottobre 2011 e quelli di dicembre 2010 (presentati nella scorsa edizione del Rapporto).

[32] L'Indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni, istituito con l'art. 57-bis del CAD, raccoglie, fra gli altri, gli indirizzi di posta elettronica certificata di tutte le pubbliche amministrazioni. L'Indice è consultabile all'indirizzo: www.indicepa.gov.it

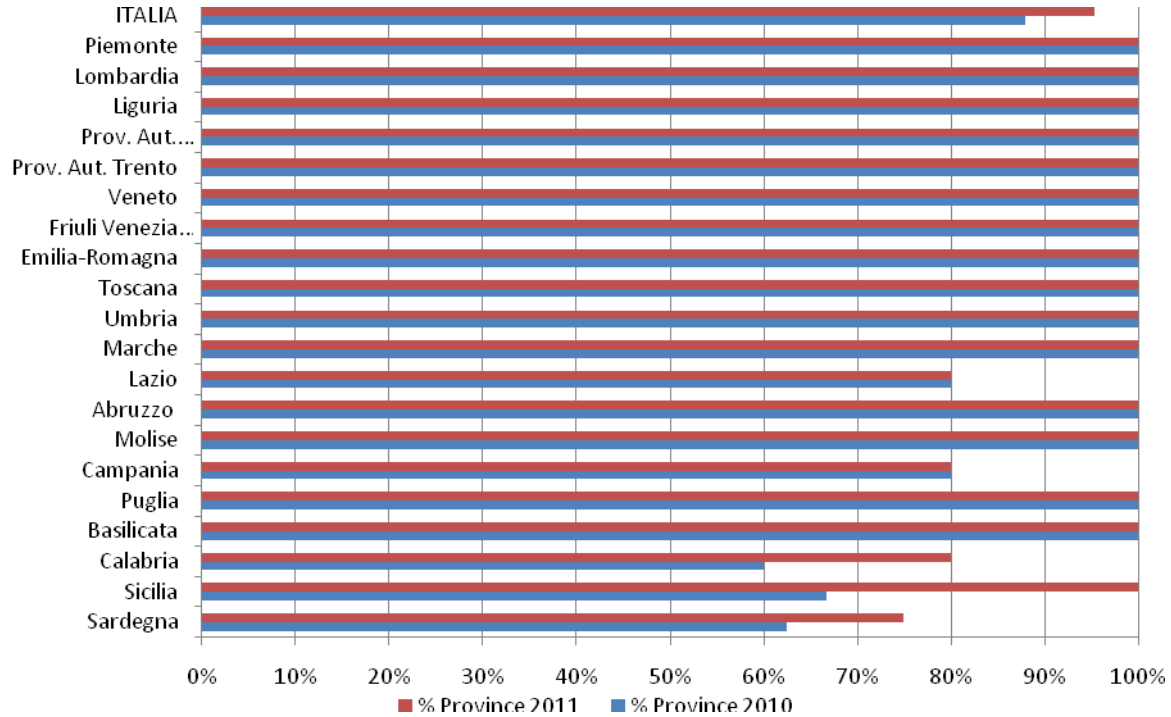
Fig.2.2. Comuni con almeno una casella PEC su IPA (percentuale)



Fonte: DigitPA- Rapporto *E-gov* Italia 2012

Solo l'Umbria può vantare il 100% dei comuni con almeno un indirizzo PEC registrato su IPA, mentre sono tre le regioni che superano la soglia dell'80%: Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Veneto. La Calabria rimane molto distante da tutte le altre regioni, riuscendo solo a superare di poco la soglia del 40%. Il valore medio nazionale si attesta attorno al 72%.

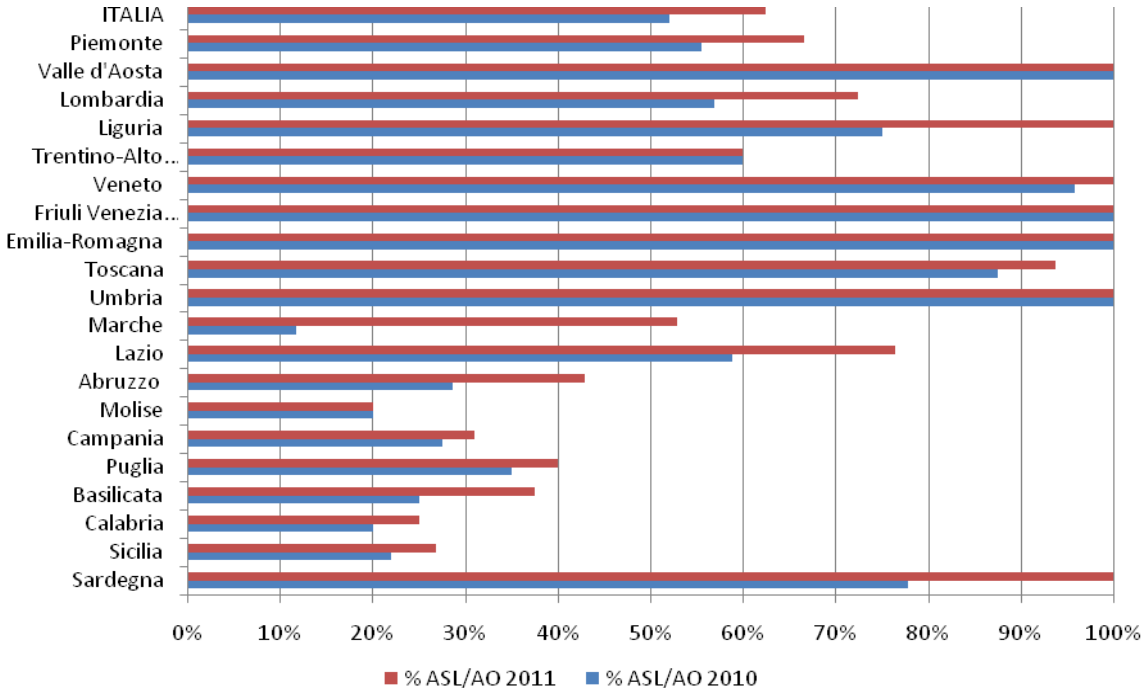
Fig. 2.3. Province con almeno una casella PEC su IPA (percentuale)



Fonte: DigitPA - Rapporto *E-gov* Italia 2012

Quasi tutte le province (95%) ormai dispongono di un indirizzo di PEC. Sono solo quattro le regioni (Lazio, Campania, Calabria e Sardegna) in cui non tutte le province hanno un indirizzo *mail* certificato. Tra gli incrementi più significativi, da segnalare la Sicilia che è passata dal 65% del 2010 al 100% del 2011.

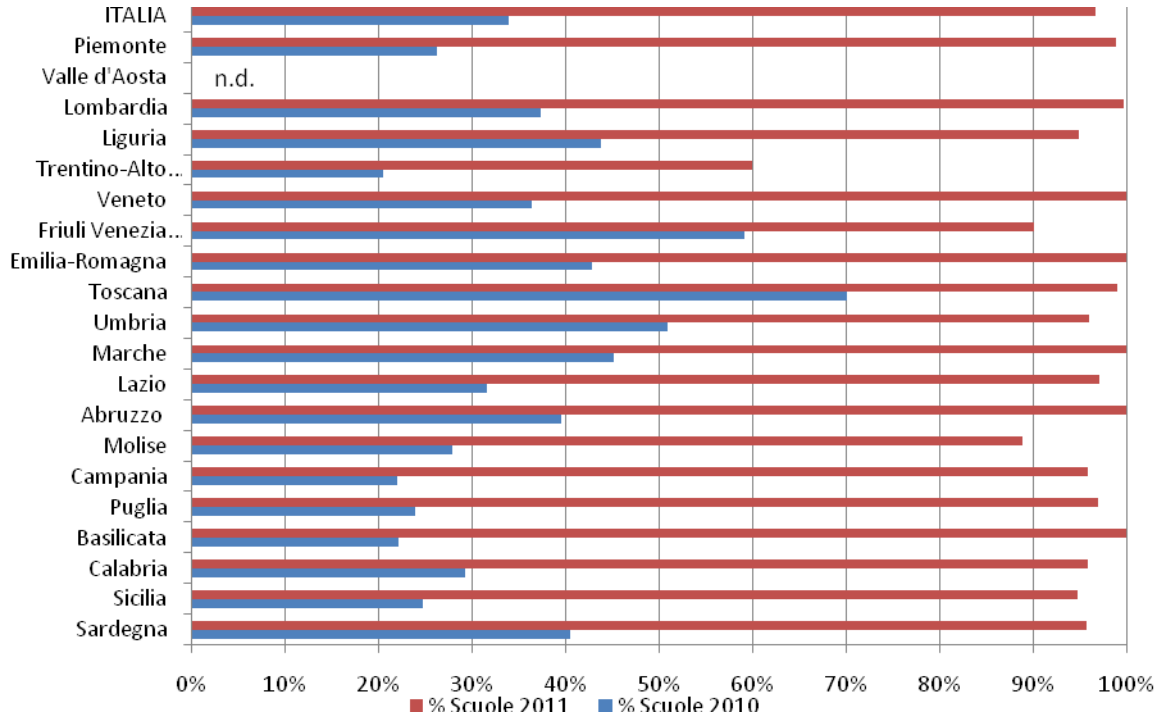
Fig. 2.4. Aziende sanitarie con almeno una casella PEC su IPA (percentuale)



Fonte: DigitPA - Rapporto *E-gov* Italia 2012

Le Asl e le aziende ospedaliere mostrano complessivamente un livello di diffusione della PEC molto più basso di province e comuni. A livello territoriale è possibile notare il balzo in avanti rispetto al 2010 effettuato da Liguria, Veneto e Sardegna che, raggiungendo la copertura del 100%, si aggiungono alle altre quattro regioni - Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Umbria - che già lo scorso anno erano arrivate a questo traguardo.

Fig. 2.5. Scuole con almeno una casella PEC su IPA (percentuale)



Fonte: DigitPA - Rapporto *E-gov* Italia 2012

Le scuole rappresentano la tipologia di ente in cui nell'ultimo anno è avvenuta la diffusione maggiore della PEC. Infatti se nel 2010 il valore medio nazionale si attestava intorno al 35%, nel 2011 l'indicatore raggiunge il 97%, con ben sei regioni - Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo e Basilicata - in cui si registra il 100% di scuole con un indirizzo PEC rubricato su IPA.

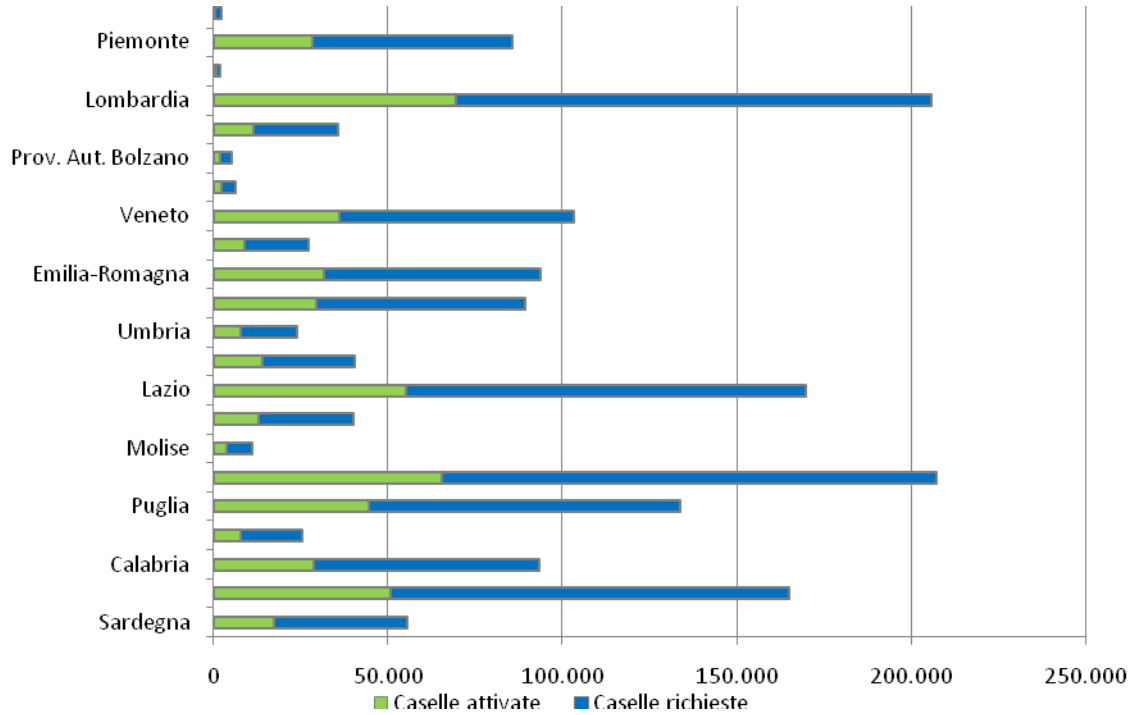
3.5. Iniziativa PostaCertificat@

PostaCertificat@ è un servizio di comunicazione elettronica tra cittadino e pubblica amministrazione offerto a titolo gratuito a tutti i cittadini italiani maggiorenni, anche residenti all'estero, e ai cittadini stranieri residenti in Italia.

Attraverso PostaCertificat@ il cittadino può dialogare in modalità sicura con la pubblica amministrazione, ad esempio per:

- richiedere e inviare informazioni;
- inviare istanze;
- ricevere documenti, informazioni e comunicazioni.

Fig. 2.6. Numero di caselle PEC al cittadino richieste ed attivate

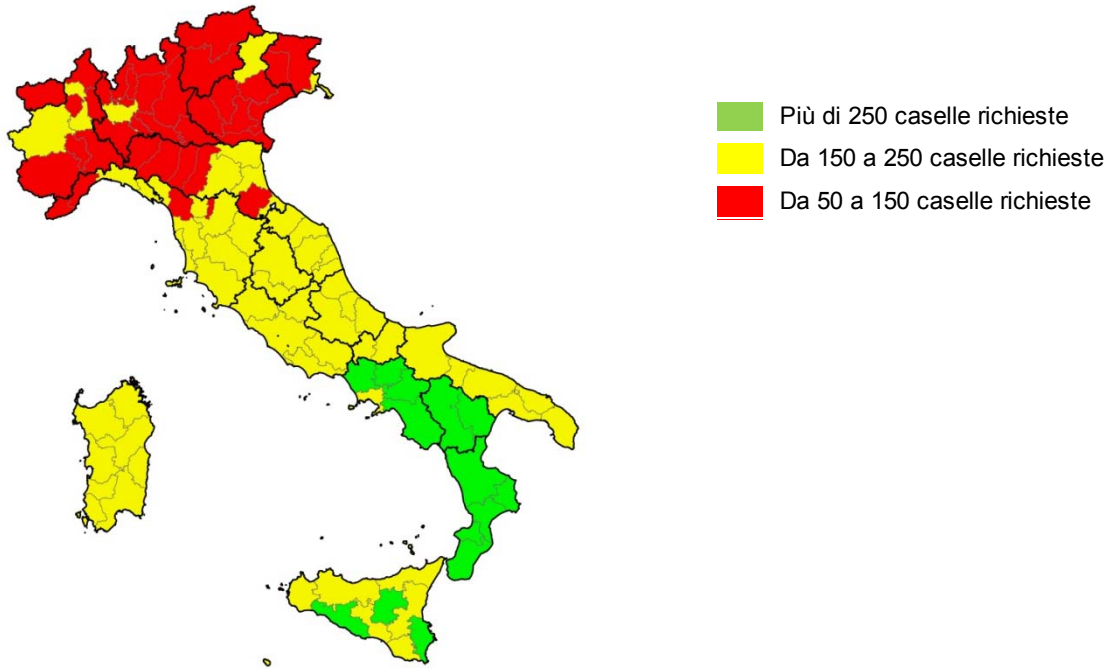


Fonte: Concessionario servizio Postacertificat@ - Rapporto *E-gov* Italia 2012

Nelle figura sopra sono riportati i dati relativi alle caselle PEC richieste e attivate dai cittadini residenti nelle diverse regioni italiane e all'estero attraverso l'apposito portale www.postacertificata.gov.it. In totale, sono state richieste oltre un milione e mezzo di caselle, con 527.987 caselle attivate.

Le regioni in cui è stato richiesto il maggior numero di caselle PEC sono naturalmente quelle con maggior densità di popolazione; nell'ordine: la Campania e la Lombardia, seguite a breve distanza dal Lazio e dalla Sicilia.

Fig. 2.7. Numero di caselle richieste ogni 10.000 abitanti – dettaglio provinciale



Fonte: Concessionario servizio Postacertificat@ - Rapporto *E-gov* Italia 2012

Osservando il dettaglio provinciale rapportato alla popolazione, è possibile notare come la PEC si sia rivelata uno strumento richiesto dai cittadini nel Sud assai più che nel Centro, e soprattutto nel Nord. Vi sono ben tre regioni meridionali - Calabria, Basilicata e Campania – in cui sono state richieste più di 250 caselle ogni 10.000 abitanti in tutte le province (ad esclusione di Napoli). Nella maggior parte delle province del Nord, invece, le caselle di PEC richieste in relazione agli abitanti non superano le 150 ogni 10.000 abitanti.

4. *E-government amministrazione pubblica on-line*

Questo capitolo descrive il livello di infrastrutturazione delle amministrazioni pubbliche, la loro dotazione informatica di base, la diffusione delle reti, la realizzazione di servizi interoperabilità di base ed evoluta, cooperazione e sicurezza applicativa (quali ad esempio servizi delle reti regionali/*community network* e territoriali e le strutture per la loro gestione, i servizi per l'interoperabilità e la cooperazione applicativa dei sistemi di *back-office*, i servizi di accesso alla banche dati pubbliche prioritarie) necessari all'erogazione di servizi finali ai cittadini e alle imprese, la disponibilità di siti *web* e di dati aperti.

In particolare viene analizzato il livello di adesione al Sistema pubblico di connettività (SPC), che è l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi,

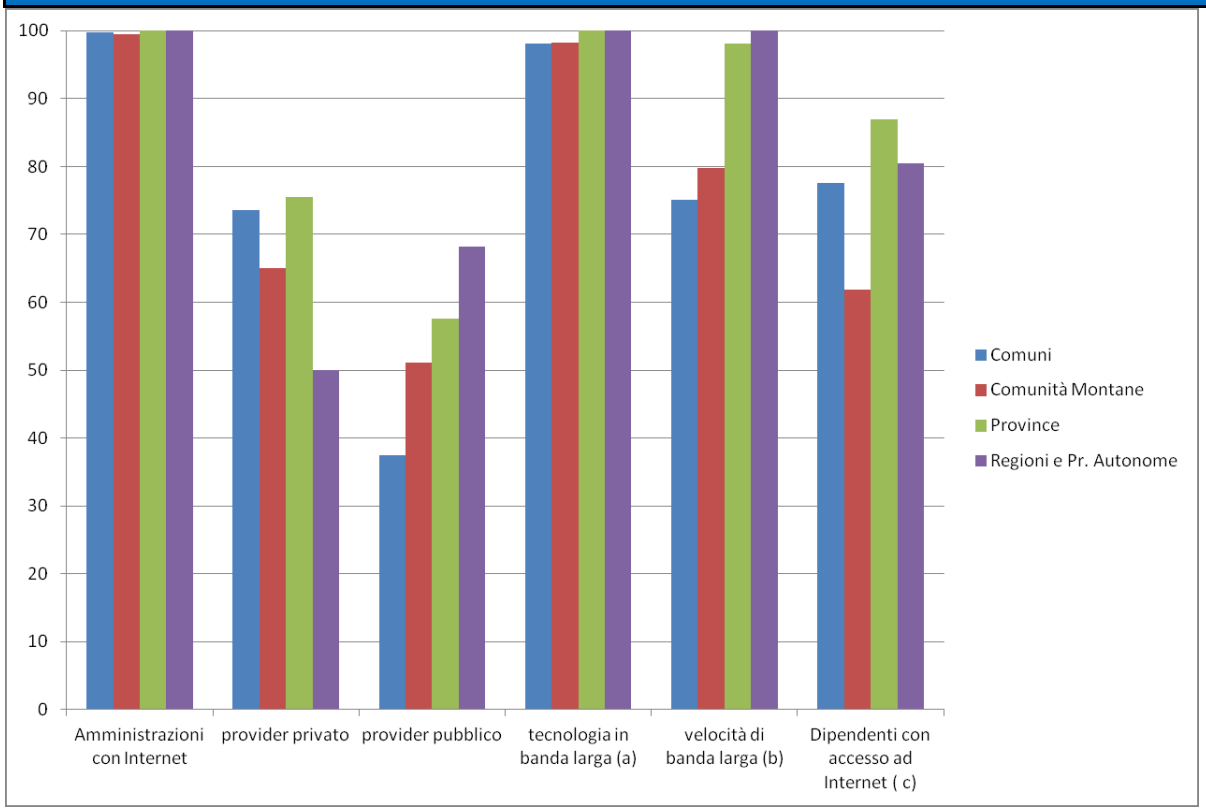
garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione.

4.1. Le dotazioni informatiche di base

Reti telematiche e infrastrutture adeguate costituiscono due condizioni essenziali per lo sviluppo dell'amministrazione digitale e per l'erogazione *on-line* di servizi a cittadini e imprese.

Come si può osservare, oramai la quai totalità delle amministrazioni pubbliche è connessa ad *Internet*, registrando inoltre altissime percentuali di collegamenti in banda larga.

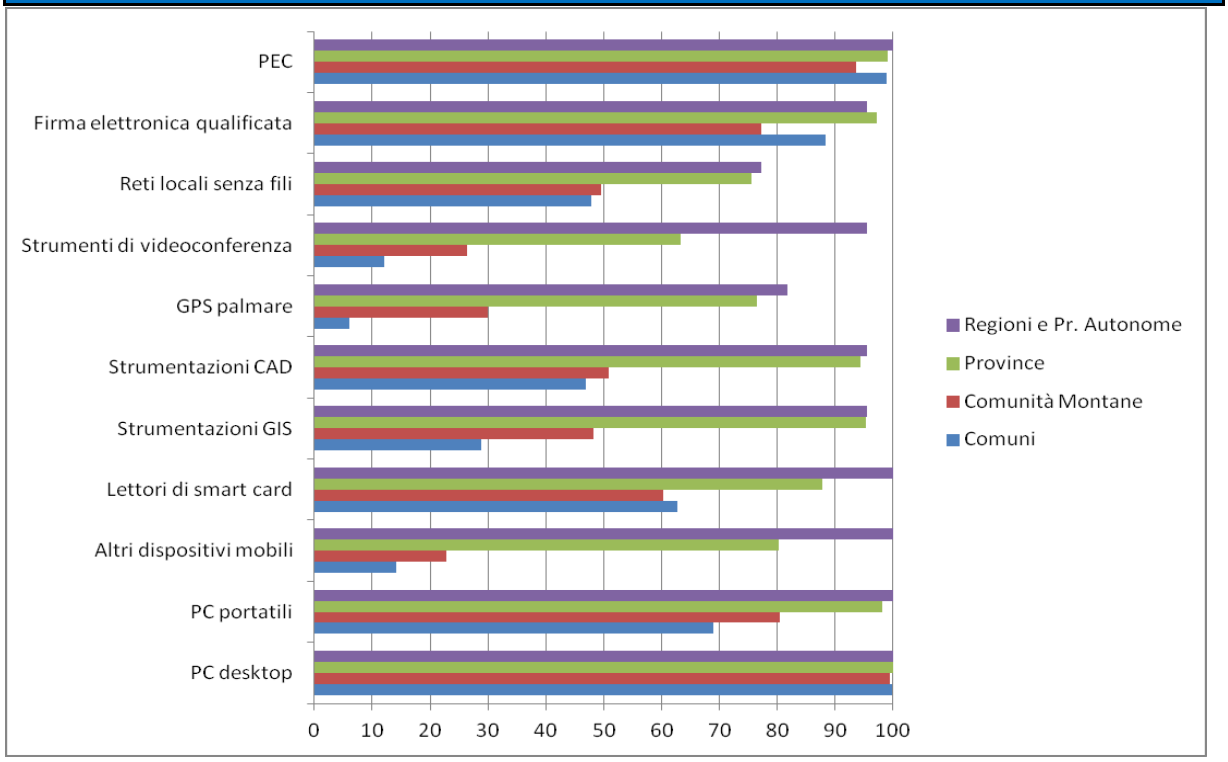
Fig. 2.1. I collegamenti a *Internet*



Fonte: ICT nella pubblica amministrazione locale Istat 2012

Anche per quanto riguarda le dotazioni tecnologiche di base (*PC desktop*, portatili, strumentazioni CAD, firma digitale…) il livello di diffusione che si registra è molto elevato, arrivando ad una piena diffusione per quanto riguarda la disponibilità del *personal computer*.

Fig. 2.2. Le dotazioni tecnologiche di base



Fonte: ICT nella pubblica amministrazione locale Istat 2012

4.2. *Il collegamento al Sistema pubblico di connettività*

L'interoperabilità e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi devono ovviamente essere garantiti assicurando al contempo sicurezza e riservatezza delle informazioni. Inoltre, le reti delle PA debbono essere compatibili e interconnesse, i sistemi informatici devono utilizzare architetture e piattaforme tecnologiche che consentano alle applicazioni di cooperare tra di loro e alle amministrazioni la condivisione di archivi e *software* applicativi, mantenendo ferme competenze, autonomie e responsabilità delle PA e garantendo la sicurezza dei sistemi.

Il Sistema Pubblico di Connettività e di cooperazione applicativa ha il compito di rispondere a tali esigenze, assicurando sia il collegamento delle diverse sedi di ciascuna amministrazione, sia l'interoperabilità e la cooperazione tra le amministrazioni.

Ciò riguarda sia le amministrazioni centrali, sia le amministrazioni territoriali, le quali, oltre che dal SPC, sono interessate anche dalle *Community Network* realizzate (a volte autonomamente) in ogni regione. Infine, per garantire l'interazione tra la PA centrale e locale, si stanno diffondendo porte di dominio in ogni Regione, attraverso l'intervento interregionale ICAR (Interoperabilità e Cooperazione Applicativa Regionale).

4.3. Collegamento delle amministrazioni centrali a SPC

Nelle tabelle che seguono viene riportato l'elenco delle PA Centrali (PAC) collegate al Sistema Pubblico di Connettività, il relativo numero di accessi e la tipologia dei servizi richiesti.

Per numero di accessi si intende il numero di accessi alla rete che ciascuna amministrazione ha contrattualizzato con un fornitore SPC. In generale, tale numero è correlato con il numero di sedi da collegare, anche se una singola sede può essere servita da più accessi, e, in certi casi (come ad esempio l'Arma dei Carabinieri) i servizi possono essere espletati da una rete separata.

Data la varietà di servizi offerti all'interno dei contratti quadro multifornitore SPC, si è indicato quali delle amministrazioni si sono dotate di soli servizi di trasporto (ovvero servizi di rete IP) e quali hanno incluso altri servizi opzionali previsti quali:

- servizi opzionali di Voice over IP (VoIP), che permettono di realizzare chiamate interne all'amministrazione direttamente sulla rete SPC;
- servizi di sicurezza, che permettono un'ampia gamma di prestazioni di sicurezza da realizzare sugli accessi dei servizi di trasporto (da servizi di Firewall Gestito a servizi di prevenzione e rilevamento delle intrusioni informatiche);
- servizi di interoperabilità, che permettono alle amministrazioni di utilizzare infrastrutture dei fornitori per realizzare servizi applicativi (es. hosting di siti *web*, servizi di posta elettronica).

Tabella 2.1. Collegamento delle PAC ad SPC					
Nome pubblica amministrazione centrale	Numero di accessi	Tipologia di accessi			
		Servizi di Trasporto	Servizi VoIP	Servizi di Sicurezza	Servizi di Inter-operabilità
AAMS - Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato	322				
ACI	114				
AGEA - Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura	9				
AGES - Agenzia Autonoma per la Gestione Albo Segretari Comunali e Provinciali	20				
AGS - Avvocatura Generale dello Stato	28				
APAT - Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici	16				
Arma dei Carabinieri	1				
AVLP - Autorità per la Vigilanza dei Lavori Pubblici	20				
Consiglio di Stato	453				
CONSIP	224				
Corte dei Conti	46				
CRI - Croce Rossa Italiana	23				
DigitPA	33				
EIM - Ente Italiano della Montagna	2				
ENAC - Ente Nazionale Aviazione Civile	55				
ENPALS - Ente Nazionale Previdenza Assistenza Lavoratori dello Spettacolo	15				
GdF - Guardia di Finanza	766				

Richiesto Non richiesto

Fonte: DigitPA - Rapporto *E-gov* Italia 2012

Nome pubblica amministrazione centrale	Numero di accessi	Tipologia di accessi			
		Servizi di Trasporto	Servizi VoIP	Servizi di Sicurezza	Servizi di Inter-operabilità
ICE - Informazioni Telematiche S.p.A.	18				
IIMS - Istituto Italiano di Medicina Sociale	1				
INAIL - Istituto Nazionale per l'Assistenza degli Infortuni sul Lavoro	554				
INEA - Istituto Nazionale di Economia Agraria	17				
INGV - Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia	22				
INPDAP	159				
INPS - Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale	1.015				
IPOST - Istituto Postelegrafonici	6				
IPSEMA - Istituto di Previdenza per il Settore Marittimo	8				
ISS - Istituto Superiore di Sanità	1				
Istat - Istituto Nazionale di Statistica	25				
MAE - Ministero degli Affari Esteri	8				
MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio	29				
MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del Territorio	190				
MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia delle Dogane	379				
MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia delle Entrate	710				
MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento MS	30				
MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento Politiche Fiscali	131				
MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Gabinetto	3				
MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze - SSEF	7				

(*) solo piano dei fabbisogni

Richiesto Non richiesto

Fonte: DigitPA - Rapporto *E-gov* Italia 2012

Nome pubblica amministrazione centrale	Numero di accessi	Tipologia di accessi			
		Servizi di Trasporto	Servizi VoIP	Servizi di Sicurezza	Servizi di Inter-operabilità
MIBAC - Ministero per i Beni e le Attività Culturali	527				
Ministero dei Trasporti	475				
Ministero del Commercio Internazionale	2				
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	131				
Ministero della Difesa	81				
Ministero della Difesa - Aereonautica Militare	9	(*)			
Ministero della Giustizia	1.167				
Ministero della Giustizia - Giudici di Pace regione Calabria	57				
Ministero della Giustizia - Giudici di Pace regione Campania	14				
Ministero della Giustizia - Giudici di Pace regione Emilia-Romagna	27				
Ministero della Giustizia - Giudici di Pace regione Lazio ed Umbria	30				
Ministero della Giustizia - Giudici di Pace regione Liguria	10				
Ministero della Giustizia - Giudici di Pace regione Lombardia	35				
Ministero della Giustizia - Giudici di Pace regione Marche	14				
Ministero della Giustizia - Giudici di Pace regione Piemonte e Valle d'Aosta	40				
Ministero della Giustizia - Giudici di Pace regione Sardegna	38				
Ministero della Giustizia - Giudici di Pace regione Sicilia	74	(*)			
Ministero della Giustizia - Giudici di Pace regione Veneto e Friuli	36				
Ministero della Salute	216				
Ministero dell'Ambiente	2				
Ministero delle Comunicazioni	78				

(*) solo piano dei fabbisogni

Richiesto Non richiesto

Fonte: DigitPA - Rapporto *E-gov* Italia 2012

Nome pubblica amministrazione centrale	Numero di accessi	Tipologia di accessi			
		Servizi di Trasporto	Servizi VoIP	Servizi di Sicurezza	Servizi di Inter-operabilità
Ministero delle Infrastrutture	85				
Ministero dell'Interno - CNSD	10				
Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione	1				
Ministero dell'Interno - Dipartimento Pubblica Sicurezza	1				
Ministero dell'Interno - Sistema Informativo Interforze	1				
Ministero dell'Interno DIA	2				
Ministero dello Sviluppo Economico	18				
Ministero dell'Università e della Ricerca - Uffici	136				
MIPAAF - Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali_CFS	1.356				
MIPAAF - Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali_ICRF	73				
MPI - Ministero della Pubblica Istruzione	140				
MPI - Ministero della Pubblica Istruzione_Scuole	3.961				
Notartel	1				
PCM - Presidenza del Consiglio dei Ministri	15				
PCM - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'Innovazione Tecnologica	2				
PCM - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Protezione Civile	36				
PCM - Presidenza del Consiglio dei Ministri_Dipartimento Protezione Civile_Sismologia	130				
PCM - Presidenza del Consiglio dei Ministri_Servizio Civile	2				
SSPA - Scuola Superiore della pubblica amministrazione	7				

(*) solo piano dei fabbisogni

Richiesto Non richiesto

Fonte: DigitPA - Rapporto *E-gov* Italia 2012

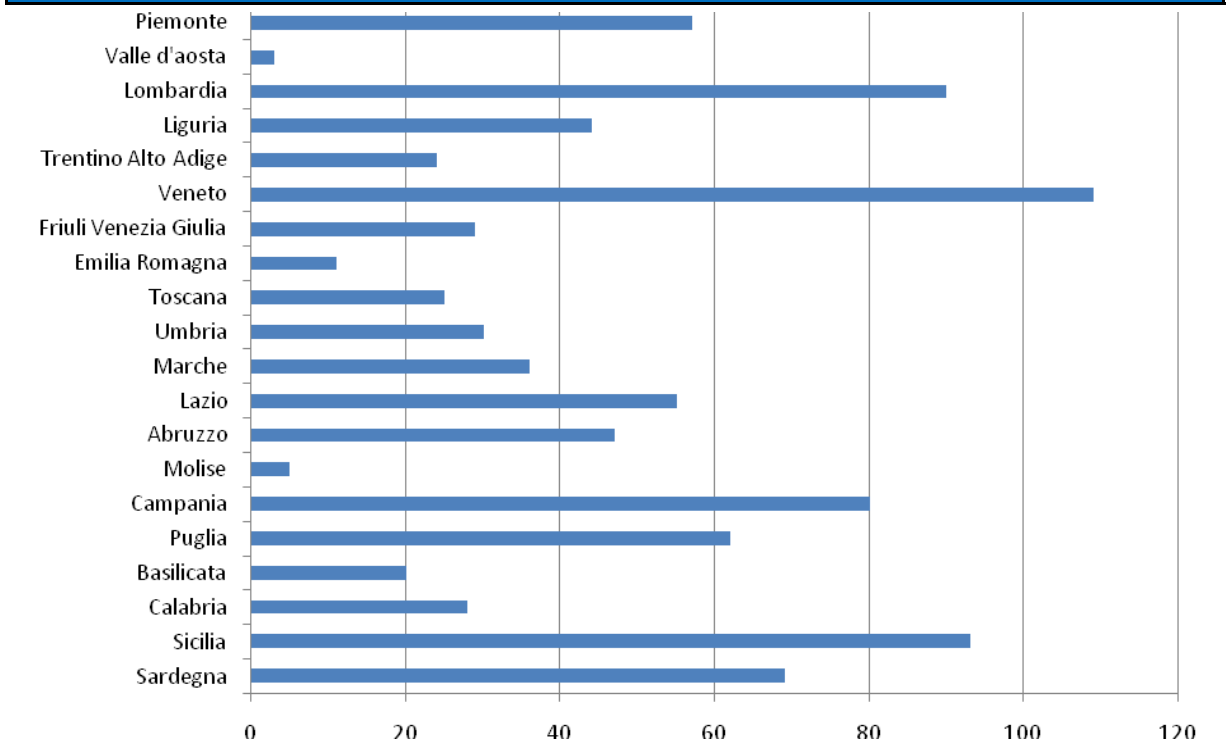
Le amministrazioni centrali con il maggior numero di accessi sono il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (per le scuole), il Ministero della giustizia (anche per i giudici di pace), il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, seguiti dall'Istituto nazionale per la previdenza sociale e dalla Guardia di finanza.

I servizi di trasporto sono stati richiesti da tutte le amministrazioni che hanno contrattualizzato il collegamento ad SPC, mentre i servizi di sicurezza sono stati richiesti da circa la metà delle amministrazioni. Sono solo una dozzina infine le amministrazioni che hanno richiesto servizi come il VoIP o l'interoperabilità.

4.4. Collegamento delle amministrazioni locali a SPC

Di seguito vengono presentati i dati regionali relativi al collegamento delle PA locali (PAL) al Sistema Pubblico di Connettività. In particolare, vengono presi in considerazione gli enti con contrattualizzazione diretta con i fornitori accreditati, mentre è esclusa la connettività ottenuta attraverso le reti regionali e le *Community Network* Regionali a cui, grazie alle iniziative delle Regioni, sono collegati numerosi enti, ma che contrattualizzano un numero limitato di accessi verso SPC, concentrati nel nodo regionale.

Fig. 2.4. Numero di amministrazioni locali collegate ad SPC

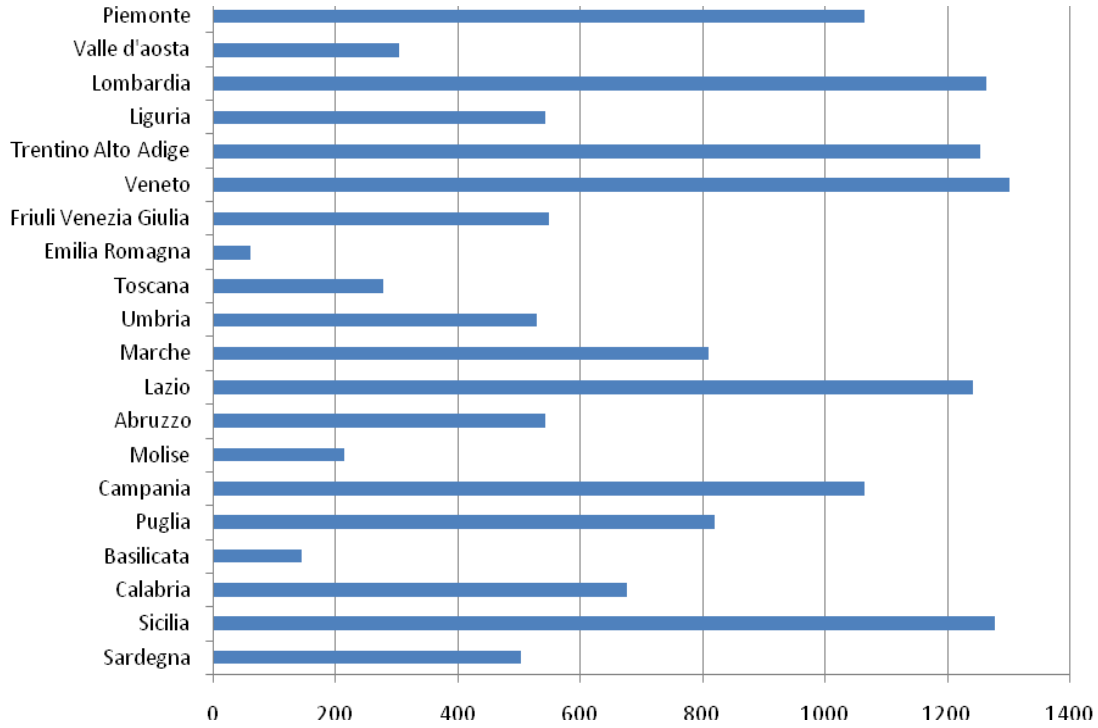


Fonte: DigitPA - Rapporto *E-gov* Italia 2012

I dati mostrano una crescita del numero di PA locali collegate ad SPC costante e sostanzialmente omogenea nelle diverse regioni rispetto al 2010. In particolare, il Veneto è la regione con il maggior numero di amministrazioni locali che hanno aderito autonomamente al sistema (109). Subito dietro si trovano nell'ordine la Sicilia (93), la Lombardia (90) e la Campania (80). Le regioni con il minor numero di adesioni dirette sono Emilia-Romagna, Basilicata e Molise. Occorre tenere ben presente però che questi dati potrebbero risultare una sottostima della diffusione effettiva sul territorio, in quanto

non tengono conto degli enti collegati alle reti regionali e alle *Community Network*, realizzate dalle Regioni secondo il modello SPC/ICAR.

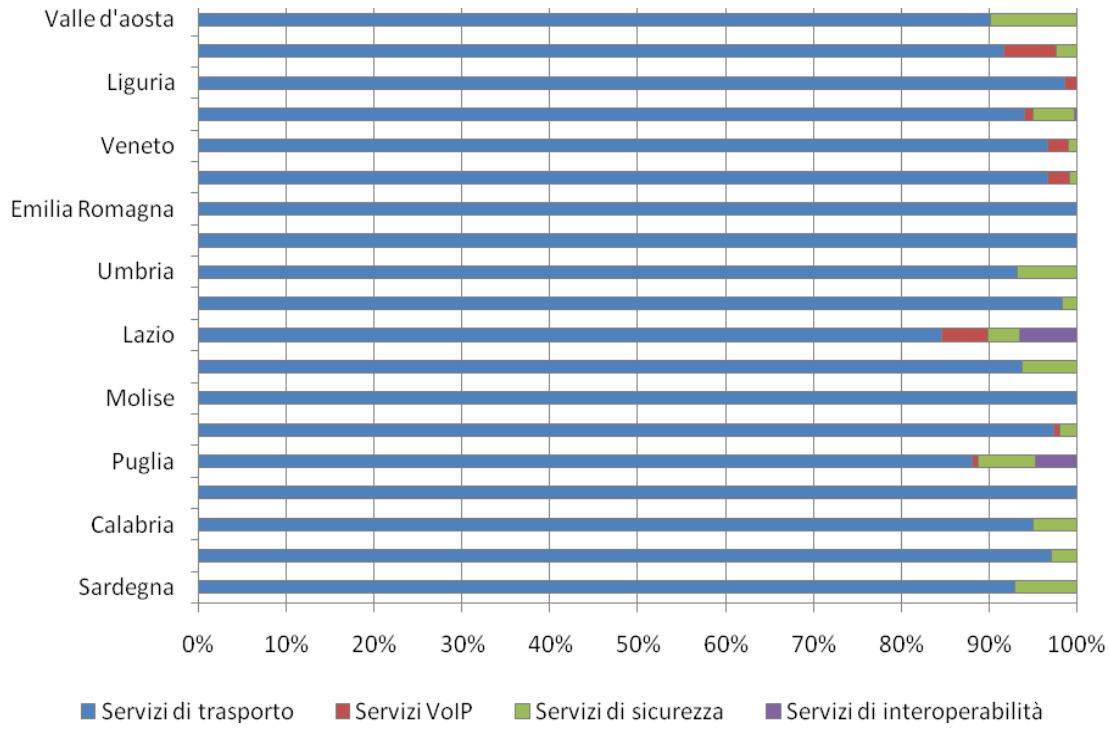
Fig. 2.5. Numero di accessi delle amministrazioni locali collegate ad SPC



Fonte: DigitPA - Rapporto *E-gov* Italia 2012

La figura che segue mostra invece la distribuzione, per tipologia di servizio e regione, del valore economico dei servizi contrattualizzati dalle amministrazioni locali aderenti, in modo autonomo, al Sistema Pubblico di Connettività.

Fig. 2.6. Tipologia di accessi delle amministrazioni collegate a SPC – Distribuzione sul valore dei contratti per regione



Fonte: DigitPA - Rapporto *E-gov* Italia 2012

La maggior parte degli accessi, così come avviene per la PA centrale, riguarda i servizi di trasporto. Solo per alcune regioni è possibile osservare qualche valore rilevante per i servizi di sicurezza (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Umbria, Abruzzo, Puglia, Calabria, Sardegna), per i servizi VoIP (Piemonte, Lombardia, Lazio) e per i servizi di interoperabilità (Lazio, Puglia).

Cooperazione applicativa

Il Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPCoop) permette di avere una visione integrata di tutti i servizi di ogni PA sia centrale che locale, indipendentemente dal canale di erogazione. Poiché lo scambio di dati e servizi delle amministrazioni avviene tra entità di pari livello, lo scopo dell'architettura di cooperazione applicativa è permettere l'integrazione dei processi e dei dati di amministrazioni diverse. La porta di dominio fa parte del modello organizzativo del Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione. L'interoperabilità fra amministrazioni deve svilupparsi attraverso le porte di dominio, sulla base di *standard* definiti a livello nazionale in modo tale che:

- siano identificati i servizi e i dati che ogni amministrazione decide di rendere disponibili sulla rete;
- siano rispettate, per ogni servizio, le politiche di sicurezza, di accesso e di controllo di qualità e correttezza dei servizi erogati, stabilite dall'amministrazione erogante.

La figura seguente mostra la presenza di porte di dominio regionali qualificate. Come è possibile notare, tutte le regioni sono dotate di una porta di dominio, e solo in quattro casi sono ancora in corso le procedure per la qualificazione. A fare eccezione è la Toscana, regione provvista di porta di dominio qualificata ma per la quale attualmente sono in corso le procedure di riqualificazione.

Le Pubbliche Amministrazioni Centrali sono tutte dotate di porta di dominio qualificata.

I siti web delle amministrazioni pubbliche

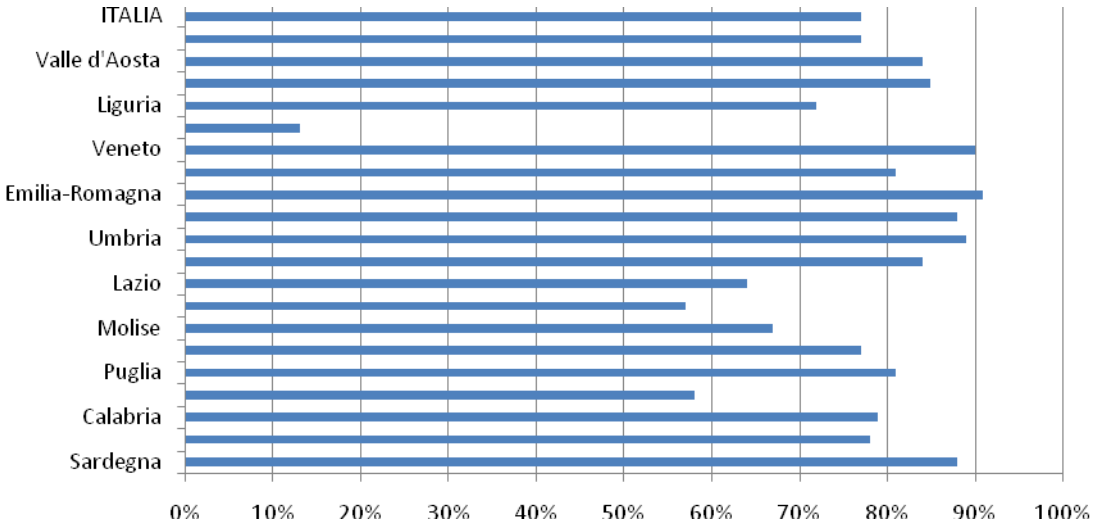
In questa sezione sono sintetizzate alcune evidenze derivanti dal monitoraggio condotto dall'Istituto di Informatica e Telematica del Consiglio Nazionale delle Ricerche (IIT-CNR) basato sull'estrazione dal database del Registro.it dei nomi a dominio registrati dagli enti Comune e sull'analisi dei relativi siti *web*, con l'obiettivo di esaminare la capacità delle pubbliche amministrazioni di realizzare sul *web* una offerta di informazioni e di servizi di qualità. In particolare, a prosecuzione dell'analisi svolta in occasione della precedente edizione del Rapporto, viene di seguito presentato un aggiornamento dello stato dell'arte del livello di conformità relativamente a specifici requisiti di "Trasparenza"[33], con un focus sulla presenza degli Albi Pretori *on-line*.

Per ottenere una fotografia della qualità dell'offerta informativa *on-line* in conformità con quanto prescritto dalla normativa vigente e in base ai criteri richiamati dalle Linee guida per i siti delle PA, è stata valutata la presenza, ben identificabile sui portali delle PA, delle sezioni relative alla "Trasparenza"[34].

[33] Requisiti raccomandati dalle Linee Guida per i siti web delle PA, pubblicate annualmente dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in attuazione degli indirizzi contenuti nella Direttiva n. 8 del 2009.

[34] La trasparenza, intesa come "accessibilità totale", si estrinseca nella pubblicazione sui siti web istituzionali

Fig. 2.7. Percentuale Comuni con dominio ".it" con sezione trasparenza (*)



(*) Nell'indagine sono stati considerati solo i nomi a dominio ".it" degli enti Comune. Il totale degli enti Comune esaminati è quindi 7.913.
Fonte: Istituto di Informatica e Telematica, Consiglio Nazionale delle Ricerche (2011)

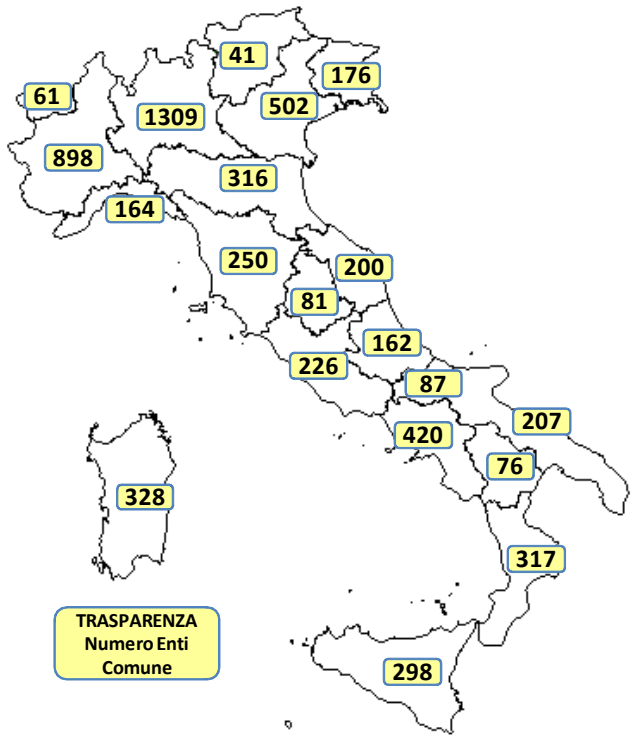
Nel complesso, i risultati del monitoraggio mettono in evidenza che la quota di enti Comune il cui sito *web* prevede la sezione "Trasparenza" supera il 77%, contro il 54% dell'indagine condotta un anno fa.

La figura seguente mostra il numero di enti Comune che, all'interno dei propri siti *web* o in maniera immediatamente visibile nell'homepage, sono dotati di una sezione "Trasparenza" chiaramente individuabile.

---

delle amministrazioni pubbliche delle informazioni concernenti i molteplici aspetti dell'organizzazione. I curricula, le retribuzioni, i tassi di assenza e di presenza del personale, i risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti sono solo alcuni degli elementi essenziali per favorire la diffusione di forme di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. La trasparenza costituisce, infatti, un livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione. Con il Decreto Legislativo n. 150/2009, il Legislatore ha definito una serie di contenuti obbligatori che le pubbliche amministrazioni hanno l'onere di pubblicare in una apposita sezione sui propri siti web istituzionali. In particolare, la Delibera CiVIT n. 105/2010 - "Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità" - specifica, fra le altre cose, i contenuti che devono essere pubblicati sul sito istituzionale e le modalità di pubblicazione per facilitarne la reperibilità e l'uso da parte dei cittadini.

Fig. 2.8. Numero di enti Comune con dominio ".it" con sezione trasparenza sul sito



(*) Nell'indagine sono stati considerati solo i nomi a dominio ".it" degli enti Comune. Il totale degli enti Comune esaminati è quindi 7.913.
Fonte: Istituto di Informatica e Telematica, Consiglio Nazionale delle Ricerche (2011)

Viene ora presentato un approfondimento dedicato alla verifica dello stato di applicazione della legge[35] - entrata in vigore il 1 gennaio 2011 - recante disposizioni finalizzate all'eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea. In conseguenza di questo, le pubblicazioni effettuate su carta non hanno più valore legale: tutte le amministrazioni pubbliche sono obbligate a pubblicare sul proprio sito *web* - oppure su quello di altre amministrazioni affini o associazioni - tutte le notizie e gli atti amministrativi che necessitano di pubblicità legale (bandi di concorso, permessi di costruzione, delibere del Consiglio e della Giunta comunale, elenco dei beneficiari di provvidenze economiche, pubblicazioni di matrimonio, ecc.)[36].

[35] Art. 32 della Legge n. 69/2009.
[36] Si ricorda che per quanto riguarda i bandi di gara ("procedure a evidenza pubblica") e i bilanci, il passaggio completo al digitale è invece stabilito in data 1 gennaio 2013. Nel frattempo la pubblicazione *on-line* di questi atti accompagnerà quella cartacea secondo modalità operative che verranno definite con Decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto - nelle materie di propria competenza - con il Ministro per le Infrastrutture e i Trasporti. A partire dal 1 gennaio 2013, pertanto, gli obblighi di pubblicità legale saranno assolti esclusivamente mediante la pubblicazione *on-line* sul sito istituzionale mentre la tradizionale pubblicità sui quotidiani sarà solo facoltativa e nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio.

Rispetto a una precedente analisi realizzata nel 2010 (che aveva evidenziato come meno del 67% dei Comuni aveva predisposto sul proprio sito *web* istituzionale una sezione *on-line* dell'Albo pretorio), i risultati dell'indagine condotta a luglio 2011 mostrano che su 7.913 Comuni aventi un sito *web* ".it", ben 7.718 (pari al 97,54% del totale) dispongono di Albo pretorio *on-line* e sono, quindi, in linea con la prescrizione normativa. I Comuni aventi un sito *web* ".it" e dotati di Albo pretorio *on-line* sono così suddivisi su base regionale:

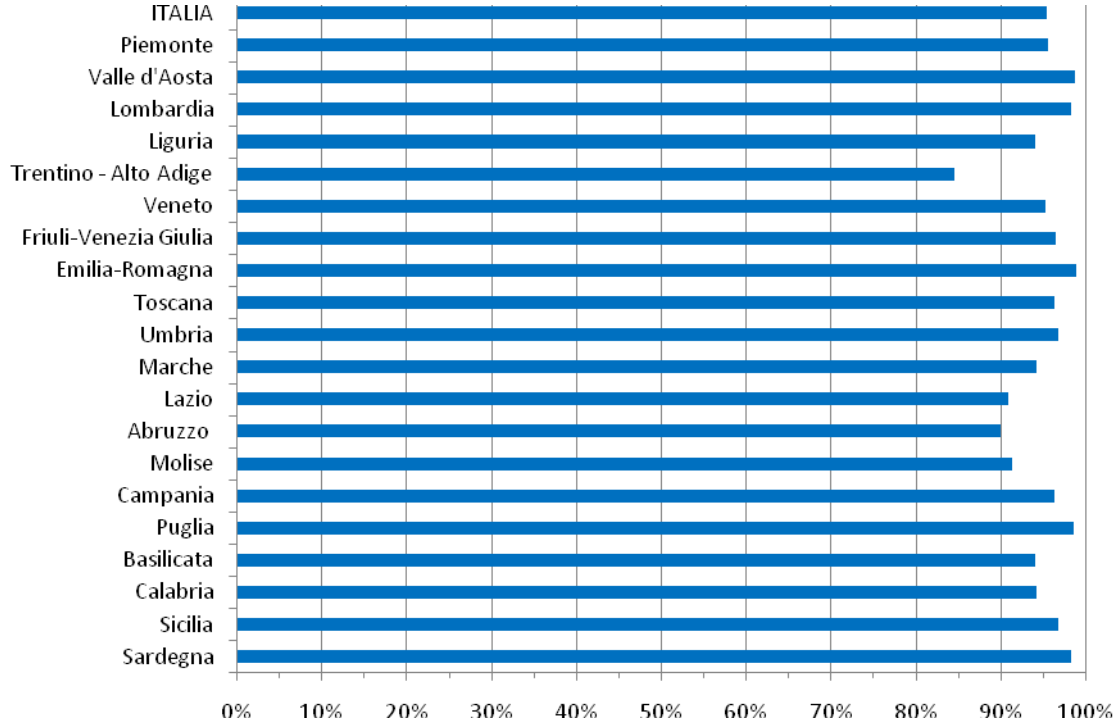
Tabella 2.9. Albo Pretorio *on-line* Elenco degli Enti Comune aggregati per regione*

Regione	Albo pretorio non presente	Albo pretorio presente	Totale enti comune con dominio .it
Piemonte	11	1.151	1.162
Valle d'Aosta	0	73	73
Lombardia	24	1.515	1.539
Liguria	6	221	227
Trentino-Alto Adige	37	281	318
Veneto	7	553	560
Friuli Venezia Giulia	8	210	218
Emilia-Romagna	4	344	348
Toscana	8	276	284
Umbria	2	89	91
Marche	12	225	237
Lazio	8	343	351
Abruzzo	12	274	286
Molise	6	124	130
Campania	14	530	544
Puglia	1	254	255
Basilicata	8	123	131
Calabria	16	385	401
Sicilia	7	377	384
Sardegna	4	370	374
Totale comuni	**195**	**7.718**	**7.913**

(*) Nell'indagine sono stati considerati solo i nomi a dominio ".it" degli enti Comune. Il totale degli enti Comune esaminati è quindi 7.913.
Fonte: Istituto di Informatica e Telematica, Consiglio Nazionale delle Ricerche (2011)

Tali dati indicano che, se rapportiamo i Comuni italiani con sito *web* ".it" con il totale dei Comuni italiani (8.092), il 95,38% risulta in linea con la normativa che prevede una sezione *on-line* dell'Albo pretorio *on-line*.

Fig. 2.10. Percentuale Comuni con dominio ".it" con Albo pretorio *on-line* (*)



(*) Percentuale sul totale dei Comuni della regione
Fonte: Istituto di Informatica e Telematica, Consiglio Nazionale delle Ricerche (2011)

4.5. I dati aperti della PA

L'informazione pubblica - intesa come l'insieme delle informazioni e dei dati raccolti, prodotti e gestiti dalla pubblica amministrazione nell'esercizio delle proprie attività istituzionali - rappresenta una risorsa che deve essere disponibile sia per tutte le amministrazioni sia per cittadini e imprese. Le amministrazioni devono infatti divulgare e valorizzare i dati pubblici di cui sono titolari, secondo i principi dell'open government e degli *open data*, che diventano strumenti fondamentali per favorire e garantire il controllo pubblico sull'operato della PA, tanto in termini di trasparenza quanto di partecipazione diretta al processo decisionale.

Nel presente paragrafo sono mostrate le risultanze di un'analisi, compiuta sui siti di Regioni, Province e Comuni capoluogo a fine 2012, che ha preso in considerazione esclusivamente i dati resi disponibili in formato open e in modo esplicito, corredati da una licenza che ne permetta l'effettivo utilizzo da parte di terzi. Non sono stati quindi presi in considerazione i dati che le amministrazioni pubblicano a diverso titolo sul proprio sito (dati statistici, cartografici, demografici ecc.), non indicando però la possibilità di fruirne in modo aperto.

Sebbene sia solo dall'inizio del 2011 che le amministrazioni hanno iniziato a essere

sensibili alla materia degli *open data* (solo la Regione Piemonte aveva pubblicato un sito per gli *open data* del suo territorio già nel 2010), con le modifiche apportate al CAD dal d.lgs. 235/2010, che stabiliva, nell'allora nuovo art. 52, comma 1-bis, l'obbligo di esporre i dati in formato aperto, già diverse realtà territoriali mostrano un significativo livello di consapevolezza su questo tema, offrendo, tramite i propri siti *web*, quasi 2.800 *dataset* aggiornati e relativi ad ambiti quali turismo, territorio, bilancio, attività produttive, mobilità.

È bene osservare che tale valore è rapidamente destinato ad aumentare, alla luce delle recenti disposizioni del D.L. 18/10/2012, n. 179, convertito con modificazioni, nella L. 17/12/2012, n. 221, che, variando l'art. 52 del CAD, stabilisce, all'art. 9, comma 1, lett. a), che dati e documenti pubblicati dalla pubbliche amministrazioni, senza l'espressa adozione di una licenza che ne circoscriva l'utilizzo, si devono intendere come dati di tipo aperto ai sensi dell'art. 68, comma 3 del Codice stesso.

Tabella 2.11. *Open data* nei siti *web* delle Regioni

Regione	URL dati pubblici	Ambiti rappresentati
Piemonte	http://www.dati.piemonte.it/	Attività produttive, territorio, amministrazione
Valle d'Aosta	http://www.regione.vda.it/statistica	Lavoro, territorio, popolazione
Lombardia	https://dati.lombardia.it/	Ambiente, economia, istituzione, territorio
Liguria	http://www.regione.liguria.it/opendata.html	Ambiente, economia, istituzione, territorio
Veneto	http://dati.veneto.it	alimentazione, ambiente, acqua, cartografia, statistica demografica
Emilia-Romagna	http://dati.emilia-romagna.it/	economia, ICT e SI, territorio, turismo
Toscana	http://dati.toscana.it	amministrazione, sociale, salute, turismo, territorio
Umbria	http://dati.asc.regione.umbria.it/	lavoro, innovazione, elenchi vari
Sicilia	http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Iniziative/PIR_OpenDataSicilia	attività produttive, amministrazione, turismo
Sardegna	http://www.comunas.it/progetto/opendata http://www.sardegnaconsumatore.it/opendata	amministrazione

Fonte: Agenzia per l'Italia digitale (2012)

A fine 2012, sono dieci le Regioni che hanno pubblicato, spesso in siti *web* dedicati, dati in formato open, relativi ad ambiti di competenza regionale. La numerosità dei *dataset* è molto diversificata, con le regioni Piemonte e Liguria che ne mettono a disposizione oltre 300.

Alcune Regioni, in particolare Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto, offrono anche dati relativi ai propri territori provinciali e comunali, che rappresentano in tal modo servizi presenti a livello territoriale, integrandosi quindi con le informazioni eventualmente presenti sui siti di Province e Comuni.

Tra le Regioni non censite, ma che comunque hanno messo a disposizione dati e documenti di interesse diffuso pur non esplicitando la licenza d'uso e la possibilità di fruizione in modo open, si possono citare la Provincia Autonoma di Trento e quella di Bolzano (www.openkat.it), con i dati relativi al catasto, e la Regione Marche con le informazioni relative al trasporto pubblico locale automobilistico e ferroviario (www.trasporti.marche.it/nuke/directory.asp?cat=899), accessibili solo tramite la registrazione al sito.

Tabella 2.12. *Open data* nei siti *web* delle Province

Provincia	URL dati pubblici	Ambiti rappresentati
Bologna	http://www.provincia.bologna.it/ndd/Engine/RAServePG.php/P/253911550303/T/Dati	dati demografici e digital divide dei Comuni
Carbonia-Iglesias	http://www.provincia.carboniaiglesias.it/sparql	albo pretorio semantico e *Link*ed *Open data*
Firenze	http://www.provincia.fi.it/innovazione-tecnologica/open-data/	dati cartogtafici, URP, centri per l'impiego, turismo
Lodi	http://cartografia.provincia.lodi.it/	dati geografici
Pisa	http://www.provincia.pisa.it/interno.php?id=47866&lang=it	amministrazione, scuola, turismo
Roma	http://www.opendata.provincia.roma.it	ambiente, lavoro, cultura, territorio, popolazione, turismo,
Trapani	http://www.provincia.trapani.sitr.it:8080/Opendata	elenchi su scuole, musei, farmacie, capacità ricettiva
Trieste	http://www.provincia.trieste.it/opencms/opencms/it/menu/opendata/	avviamenti, cessazioni, mobilità, dati ambientali

Fonte: Agenzia per l'Italia digitale (2012)

Sono ancora poche le Province che hanno inteso pubblicare dati aperti presso i propri siti *web*, anche se sono invece numerosi i casi di pubblicazioni di dati, informazioni e documenti che attengono agli ambiti tematici propri di questo livello istituzionale (istruzione, statistica, lavoro) e altri orientati all'informazione legata alla cartografia.
Tra le Province già in grado di esporre *open data* si segnala l'esperienza di Carbonia-Iglesias, che pubblica in modalità *Link*ed*Data* tutti gli atti dell'Albo Pretorio con le informazioni semantiche automaticamente associate.

Tabella 2.13. *Open data* nei siti *web* dei Comuni Capoluogo		
Comune	**URL dati pubblici**	**Ambiti rappresentati**
Bari	http://opendata.comune.bari.it/	dati statistici, servizi demografici, territorio, organizzazione uffici
Bologna	http://dati.comune.bologna.it/	popolazione, cartografia, scuola, statistica
Cagliari	http://www.comune.cagliari.it/portale/it/opendata.page	bilancio, territorio
Firenze	http://opendata.comune.fi.it/index.html	ambiente, amministrazione, attività economiche, turismo, territorio, mobilità, sanità e sociale, urbanistica
La Spezia	http://www.comune.laspezia.it/ilcomune/open_data	demografia, servizi educativi, pubblica sicurezza, servizi, ambiente
Milano	http://dati.comune.milano.it	popolazione, territorio, cultura, lavoro
Pavia	http://www.comune.pv.it/site/home/servizi-al-cittadino/sit---sistema-informativo-territoriale.html	territorio
Rimini	http://www.comune.rimini.it/filo_diretto/open_data/	trasparenza
Roma	http://dati.comune.roma.it	popolazione, territorio, cultura, lavoro
Torino	http://www.comune.torino.it/aperto/index.shtml	elezioni, demografia, cultura, territorio, viabilità, ecc.
Udine	http://www.comune.udine.it/opencms/opencms/release/ComuneUdine/progetti/open_data/index.html?style=8	bilancio, popolazione, territorio
Vicenza	http://www.comune.vicenza.it/servizi/opendata.php	popolazione, cartografia, scuola, territorio

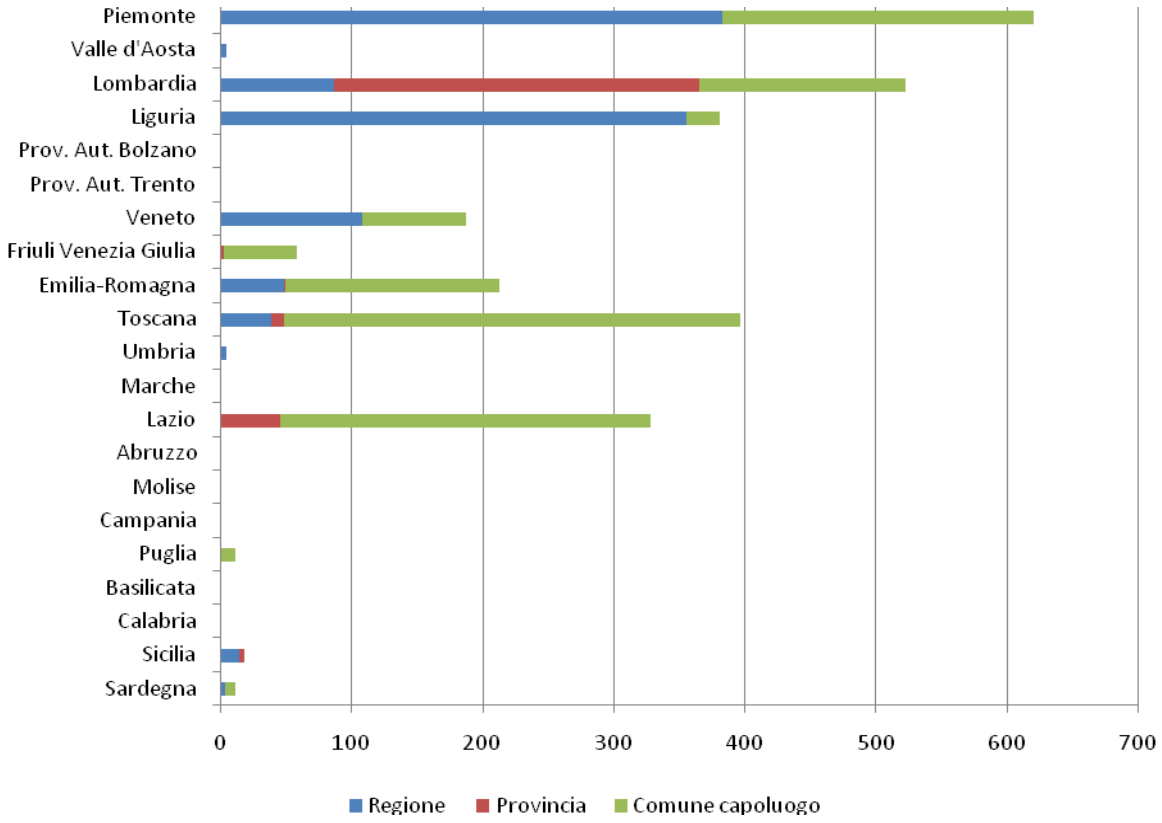
Fonte: Agenzia per l'Italia digitale (2012)

Alcuni grandi Comuni pubblicano numerosi *dataset* riferiti ad una pluralità di ambiti differenti. Importante l'esperienza dei Comuni di Firenze (347 *dataset*), Roma (282 *dataset*) e Torino (237 *dataset*) a cui si affianca quella del Comune di Udine, rilevante anche per il diretto collegamento al tema dell'Open government, cui viene dedicata un'apposita sezione - OpenUdine - che offre ai cittadini servizi di informazione, monitoraggio e partecipazione attiva alla vita politica della città, usando i dati politico-amministrativi del Comune.

I Comuni che hanno iniziato più di recente la pubblicazione dei dati in formato open pubblicano per lo più dati riferibili direttamente alle proprie funzioni istituzionali (anagrafe, demografia, territorio).

La figura seguente riporta il confronto fra la numerosità dei *dataset* nei diversi territori regionali, con l'indicazione del livello istituzionale (Regione, Provincia, Comune capoluogo) che ha pubblicato tali *dataset*.

Fig. 2.14. *Dataset* pubblicati per livello istituzionale



Fonte: Agenzia per l'Italia digitale (2012)

4.6. Le firme elettroniche

La validità di un documento elettronico è strettamente collegata alla questione della "sottoscrizione elettronica" dei documenti: infatti, solo attraverso la sottoscrizione è possibile attribuire all'autore la paternità giuridica di un documento informatico.

Il tema delle forme elettroniche è stato affrontato in maniera esplicita nel nuovo CAD, rendendo l'assetto coerente con le norme comunitarie (Direttiva CE n. 93/1999).
Si identificano quattro tipologie di firme elettroniche:

- firma elettronica;
- firma elettronica avanzata;
- firma elettronica qualificata;
- firma digitale.

In generale, quando si parla di firma elettronica, anche detta firma debole, ci si riferisce a tutte quelle tipologie di firme che consentono di ricondurre, in qualsiasi forma, dei dati elettronici al soggetto che li ha creati: si possono quindi considerare "firme elettroniche" la firma a stampa, un indirizzo *mail*, ecc..

La normativa riconosce alla firma debole valore probatorio, ma può essere ogni volta

liberamente valutata dal giudice in fase di giudizio, in base alle sue caratteristiche.

Anche la firma elettronica avanzata consente l'identificazione del firmatario del documento, ma è creata con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo; questo tipo di firma elettronica consente quindi di garantire l'integrità del documento sottoscritto: qualunque modifica fatta al documento ne invalida la firma. Un documento informatico sottoscritto con firma elettronica avanzata è riconosciuto valido fino a querela di falso.

La firma elettronica qualificata è un particolare tipo di firma elettronica avanzata caratterizzata dall'utilizzo di un certificato qualificato e di un dispositivo Secure Signature-Creation Device (SSCD, ad esempio dispositivo USB o *smart card* con *microchip*) per la sua apposizione.

Infine, la firma digitale è una firma elettronica avanzata per la quale è già stabilito il sistema crittografico utilizzato: la crittografia a chiave pubblica (detta anche crittografia asimmetrica).

Firma digitale e certificati di firma

L'Italia è stata il primo Paese ad avere attribuito piena validità giuridica ai documenti elettronici (fin dal 1997) e conta la maggiore diffusione di firme digitali in Europa. Le firme digitali consegnate prima delle modifiche al CAD corrispondono alla firma elettronica qualificata che utilizza crittografia a chiave pubblica, cioè risultano già in linea con il livello più complesso di sottoscrizione elettronica.

Il fatto che nel nostro Paese la firma digitale abbia anche un'accezione giuridica fa sì che essa rappresenti una specie di firma elettronica qualificata che può essere apposta ai documenti informatici alla stessa stregua della firma autografa dei documenti tradizionali. La firma digitale consente quindi di scambiare in rete documenti con piena validità legale e possono dotarsi di firma digitale tutte le persone fisiche: cittadini, amministratori, dipendenti di società e pubbliche amministrazioni.

In particolare, la firma digitale di un documento informatico si propone di soddisfare tre esigenze:

- autenticità - il destinatario deve poter verificare l'identità del mittente;
- non ripudio - il mittente non deve poter disconoscere un documento da lui firmato;
- integrità - il destinatario non deve potersi inventare o modificare un documento firmato da qualcun altro.

Per dotarsi di firma digitale è necessario rivolgersi ai certificatori accreditati autorizzati da DigitPA che garantiscono l'identità dei soggetti che utilizzano la firma digitale. DigitPA svolge attività di vigilanza sui certificatori.

La tabella seguente mostra l'attuale livello di diffusione dei certificati qualificati (firma digitale).

Tabella 2.15. Diffusione certificati qualificati (firma digitale)	
Certificati emessi	**Certificati attivi (stima)**
6.670.000	3.200.000

Fonte: DigitPA - Rapporto *E-gov* Italia 2012

4.7. Basi dati nazionali

A partire dal nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, il tema dei dati pubblici è stato affrontato in modo innovativo sia per quanto riguarda l'accesso e la disponibilità dei dati sia per gli aspetti relativi alle basi di dati pubbliche, intese come "l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalla pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto, e la cui conoscenza è utilizzabile dalla PA, anche per fini statistici, per l'esercizio delle proprie funzioni e nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti" (CAD art. 60, comma 1).

Ogni base di dati è un sistema informativo unitario rispetto al quale vanno garantiti l'aggiornamento e l'allineamento rispetto ad altre banche dati correlate, oltre che l'accesso ai dati da parte delle amministrazioni interessate alle informazioni in esse contenute per espletare i procedimenti di propria competenza.

Il CAD identifica alcune basi dati di rilevanza nazionale:

- Repertorio nazionale dei dati territoriali;
- Anagrafe della popolazione residente;
- Banca dati nazionale dei contratti pubblici;
- Casellario giudiziale;
- Registro delle imprese;
- Archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo.

Alcune di queste sono già operative da anni, altre risultano istituite da poco tempo (come la Banca dati nazionale dei contratti pubblici), altre ancora - come previsto dal nuovo CAD - saranno individuate con apposito decreto.

In questo paragrafo si riportano alcune informazioni sulla tipologia delle informazioni contenute, sul livello di aggiornamento e sull'utilizzo da parte di altre amministrazioni di due basi dati tra quelle di rilevanza nazionale:

- Repertorio nazionale dei dati territoriali;
- Anagrafe della popolazione residente.

4.8. Repertorio nazionale dei dati territoriali

In linea con le finalità definite dalla norma, il Repertorio nazionale dei dati territoriali si configura come il catalogo nazionale di metadati relativi alle informazioni territoriali disponibili presso le pubbliche amministrazioni. La titolarità dei dati è di completa ed esclusiva competenza delle amministrazioni che li detengono, mentre il Repertorio, realizzato in modo da poter fornire informazioni tecniche sulla fruibilità e qualità dei dati, è lo strumento attraverso il quale tali dati vengono ricercati.

Il Repertorio nazionale dei dati territoriali è implementato e gestito da DigitPA sulla base di regole tecniche condivise a livello di amministrazione centrale, regionale e locale attraverso il Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni. Come previsto dalla norma di riferimento, tali regole tecniche esplicitano il contenuto del Repertorio e ne definiscono le modalità di prima costituzione e aggiornamento. Esse sono inoltre integrate in un apposito provvedimento, attualmente in corso di adozione, in base al quale le pubbliche amministrazioni titolari di dati territoriali saranno tenute ad alimentare e aggiornare il Repertorio.

In attesa della pubblicazione del provvedimento, DigitPA ha realizzato il nucleo del Repertorio, implementando i relativi servizi di base di alimentazione e di ricerca. Inoltre, sono stati avviati dei *test* operativi, con dati reali, grazie alla partecipazione volontaria di diverse amministrazioni che hanno avviato il popolamento del Repertorio con le informazioni di propria competenza.

Nella tabella seguente vengono presentati i dati confluiti nel Repertorio durante la fase di sperimentazione.

Tabella 2.16. Repertorio nazionale dei dati territoriali			
Entità territoriale	**Ente**	**N. *set* metadati per ente**	**N. totale *set* metadati per regione**
Abruzzo	Regione Abruzzo	71	71
Campania	Regione Campania	24	24
Lombardia	Regione Lombardia	12	12
Puglia	Regione Puglia	4	4
Sardegna	Regione Sardegna	15	15
Toscana	Provincia di Massa Carrara	3	4
	Provincia di Pisa	1	
Umbria	Regione Umbria	18	18
P.A. Trento	Prov. Aut. di Trento	19	19
Italia	AGEA	363	370
	IGM	6	
	ISPRA	1	
TOTALE		537	537

Fonte: Rapporto *E-gov* Italia 2012

Durante la fase di sperimentazione sono confluiti nel Repertorio i metadati relativi a oltre 500 *dataset* territoriali, dei quali 370 fanno riferimento ad amministrazioni centrali e 167 ai livelli regionali e locali di governo, le cui aree geografiche sono elencate in tabella.

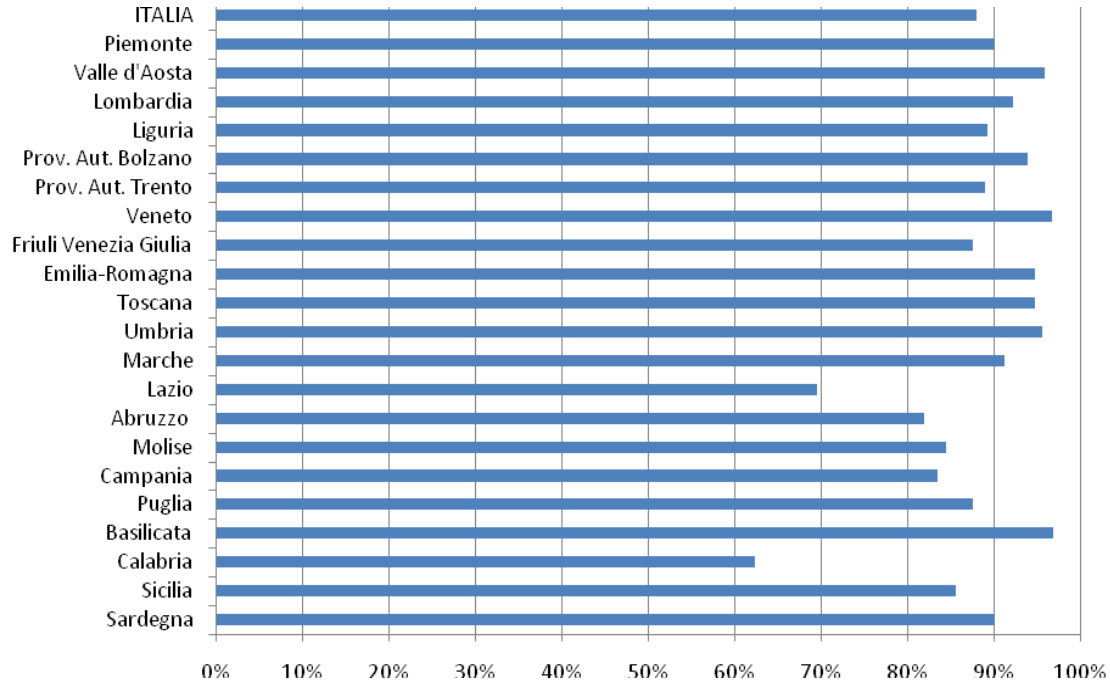
Anagrafe della popolazione residente

Un'altra base dati di livello nazionale identificata nel nuovo CAD, a seguito della conversione in legge del decreto Sviluppo, è quella rappresentata dall'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), istituita presso il Ministero dell'interno, che subentra al preesistente Indice Nazionale delle Anagrafi (INA). L'ANPR assicura al singolo comune la disponibilità dei dati anagrafici della popolazione residente e degli strumenti per lo svolgimento delle funzioni di competenza statale attribuite al sindaco, nonché la disponibilità dei dati anagrafici e dei servizi per l'interoperabilità con le banche dati tenute dai comuni per lo svolgimento delle funzioni di competenza.

Fino al suo completo dispiegamento, le funzioni dell'ANPR sono svolte dall'INA, che ha il compito di collegare tra di loro le Anagrafi dei Comuni italiani al fine di costituire un sistema di accesso e di interscambio nazionale dei dati anagrafici comunali; l'INA è infatti affiancato al sistema SAIA (Sistema di Accesso e Interscambio Anagrafico), l'infrastruttura di rete che consente il transito dei dati e delle informazioni contenute in INA e nelle banche dati delle amministrazioni collegate al sistema.

Tutti i comuni italiani oggi sono collegati al sistema INA-SAIA, e oltre l'88% dei comuni è risultato attivo sul sistema negli ultimi tre mesi, come emerge dalla figura che segue.

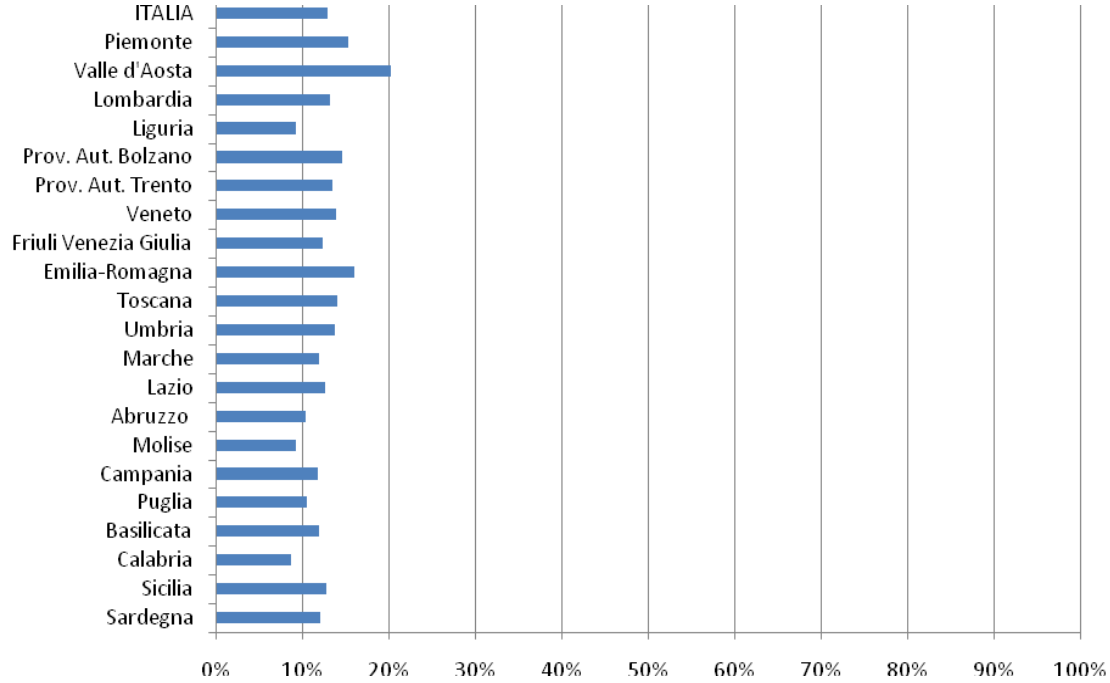
Fig. 2.17. Comuni attivi nel sistema INA-SAIA rispetto al totale (% comuni)



Fonte: Elaborazioni DigitPA su fonte Ministero dell'interno Rapporto *E-gov* Italia 2012

Prendendo in considerazione il dato sul numero di comunicazioni relative a variazioni anagrafiche inviate dai Comuni al Sistema ponderato con la popolazione residente, si ottiene invece un indicatore di movimentazione dell'archivio a livello territoriale, riportato nella figura seguente.

Fig. 2.18. Comunicazioni relative a variazioni anagrafiche inviate dai comuni all'INA-SAIA (% su popolazione residente)



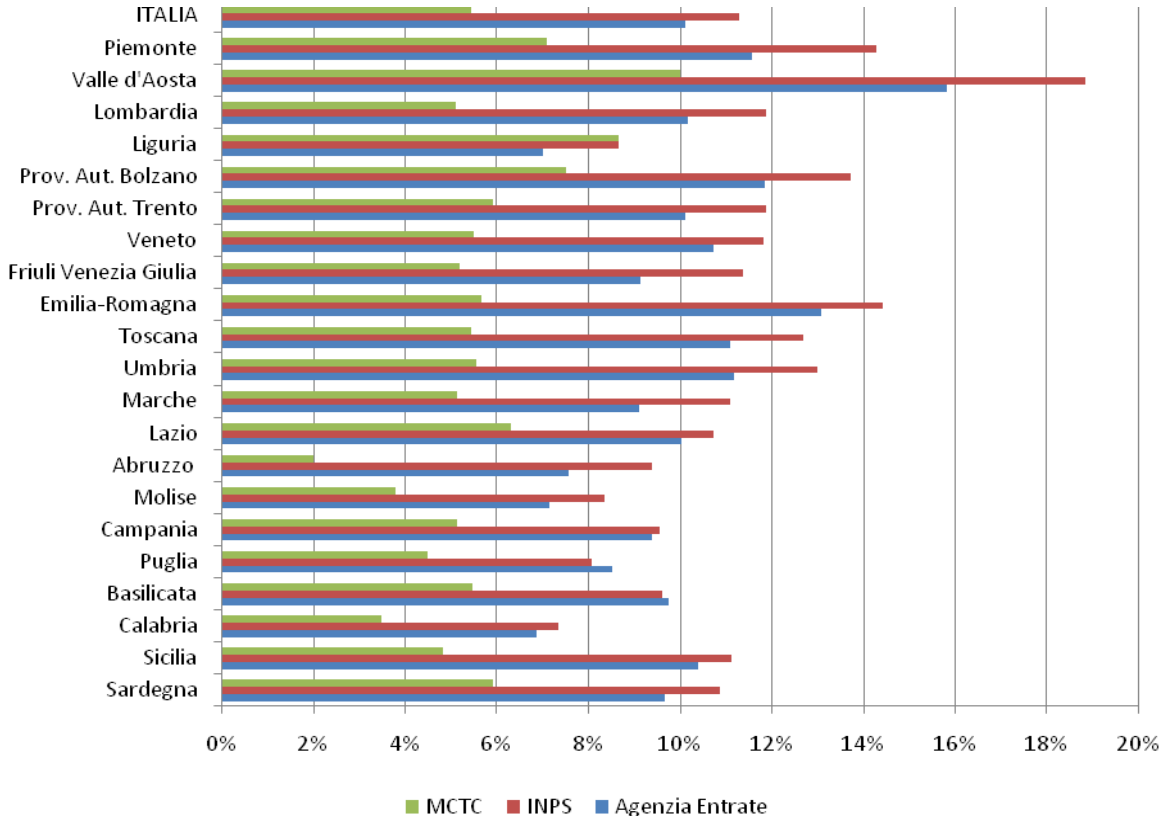
Fonte: Elaborazioni DigitPA su fonte Ministero dell'interno - Rapporto *E-gov* Italia 2012

.

A livello nazionale, nel trimestre analizzato il numero di comunicazioni inviate è superiore al 13%, con una movimentazione superiore nei territori del Centro-Nord. Rispetto al 2010 il numero complessivo di movimentazioni è quasi raddoppiato, ma la distribuzione appare pressoché analoga, con i comuni della Valle d'Aosta che risultano capofila (con una variazione notificata ogni cinque cittadini residenti).

È altresì interessante analizzare il dato relativo alle comunicazioni ricevute, nello stesso arco temporale e sempre rapportate alla popolazione, da tre amministrazioni centrali collegate al Sistema INA-SAIA, che erogano servizi direttamente collegati alla residenza dei cittadini. In particolare i dati si riferiscono alle comunicazioni ricevute da INPS, Motorizzazione Civile e dei Trasporti in Concessione (MCTC) e Agenzia delle Entrate

Fig. 2.19. Comunicazioni inviate da INA-SAIA agli enti MCTC, INPS e Agenzia delle Entrate (% su popolazione residente)



Fonte: Elaborazioni DigitPA su fonte Ministero dell'interno - Rapporto *E-gov* Italia 2012

L'INPS risulta l'ente destinatario del maggior numero di comunicazioni (più dell'11%), seguito a breve distanza dall'Agenzia delle Entrate (10%) e, con circa la metà di comunicazioni, dalla Motorizzazione Civile.

L'analisi a livello territoriale delle comunicazioni inviate all'INA-SAIA dagli uffici periferici degli enti citati mostra una situazione molto simile a quella rilevata a livello nazionale, con alcune specificità: ad esempio, in Puglia e Basilicata l'Agenzia delle Entrate riceve più comunicazioni dell'INPS, mentre la Motorizzazione Civile riceve un numero molto elevato in Liguria (dove eguaglia l'INPS) e molto basso in Abruzzo.

Nel confronto tra regioni, i dati rispecchiano in modo fedele le comunicazioni in entrata nel sistema INA-SAIA, con la Valle d'Aosta che movimenta il maggior numero di comunicazioni.

5. Scuola ed Università

5.1. Scuola

La Commissione europea, a partire dalla strategia di Lisbona del 2000 fino ad arrivare alla Digital Agenda del 2010, ha sempre posto al centro della propria azione il tema dell'alfabetizzazione digitale e della modernizzazione dei metodi di insegnamento, con la consapevolezza che solo attraverso l'innalzamento del livello medio di istruzione è possibile costruire una società basata sulla conoscenza e in grado di rispondere e affrontare le sfide del nuovo millennio.

Per modernizzare il proprio sistema scolastico l'Italia ha promosso una serie di azioni e progetti atti a diffondere l'innovazione digitale nella scuola e nell'università. Il Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca (MIUR) ha successivamente realizzato un vero e proprio Piano per l'Innovazione Digitale nella Scuola, con l'obiettivo di potenziare la didattica in classe, rendendo disponibile prima la tecnologia nelle scuole, poi più capillarmente nelle classi.

La rapida diffusione di alcune tecnologie e, in particolare, delle Lavagne Interattive Multimediali (LIM), ha dimostrato l'alto potenziale delle ICT nel guidare il cambiamento degli ambienti di apprendimento.

A questa diffusione si accompagnano:

- le azioni di formazione degli insegnanti sia metodologica che tecnologica;
- la sperimentazione di nuovi contenuti digitali per lo studio individuale e della classe, anche come azione di stimolo al mondo dell'editoria scolastica, al fine di promuovere prodotti editoriali innovativi;
- il coinvolgimento delle famiglie che svolgono un ruolo fondamentale nel processo educativo e devono quindi prendere parte al cambiamento tecnologico e culturale che sta avvenendo all'interno della sistema scolastico italiano.

I progetti e gli strumenti messi in campo sono numerosi: "LIM in classe", "Cl@ssi 2.0", "Scuol@ 2.0", "HSH@*Network*" , "@urora", "Innovascuola", "ScuolaMia" e altri ancora, i cui risultati, in termini di dotazione delle scuole e utilizzo dei vari servizi, sono descritti nei paragrafi successivi.

I dati presentati nelle pagine che seguono derivano dall'indagine svolta presso le scuole dall'Osservatorio permanente delle attrezzature tecnologiche per la didattica del MIUR, servizio attivato dal Ministero nel 2004 per monitorare regolarmente il livello delle dotazioni tecnologiche delle scuole e dei servizi offerti alle famiglie.

Le evidenze raccolte si riferiscono alle scuole del Sistema Scolastico Nazionale e, pertanto, non comprendono gli istituti della Valle d'Aosta e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, che quindi non compaiono nelle tabelle.

La normativa prevista dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 ha introdotto una novità per l'iscrizione alle scuole di ogni ordine e grado che ha coinvolto tutte le famiglie italiane. Si stabilisce che a decorrere dall'anno scolastico 2013-2014, le iscrizioni alle istituzioni

scolastiche statali di ogni ordine e grado per gli anni scolastici successivi avvengono esclusivamente in modalità *on-line*. Per tale ragione è stata realizzata una pagina *web* dedicata che accompagna le famiglie nel percorso per l'iscrizione *on-line*: dalla registrazione, alla ricerca della scuola desiderata, dalla compilazione del modulo di iscrizione al suo inoltro. La procedura è attiva dal 21 gennaio 2013 sul sito del MIUR.

5.2. La didattica digitale in aula

La diffusione della connessione *Internet* costituisce un requisito essenziale per il potenziamento della didattica in classe.

Le due figure seguenti mostrano che il 76% degli istituti principali ed il 72% dei plessi possiede una rete LAN per la didattica. Fanno registrare valori significativamente inferiori rispetto alla media nazionale solo poche regioni e, in particolar modo, la Calabria; invece, superano l'80% degli istituti la Puglia e dei plessi Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Marche.

Fig. 3.1. Istituti principali con rete LAN dedicata alla didattica (percentuale)

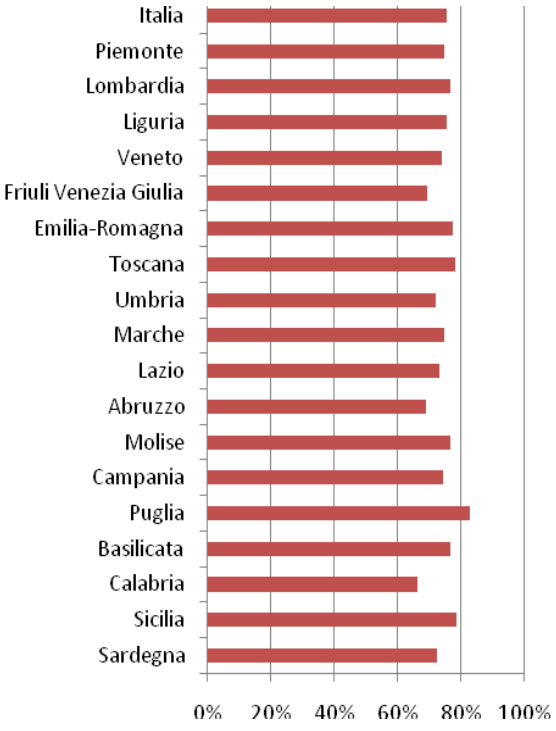
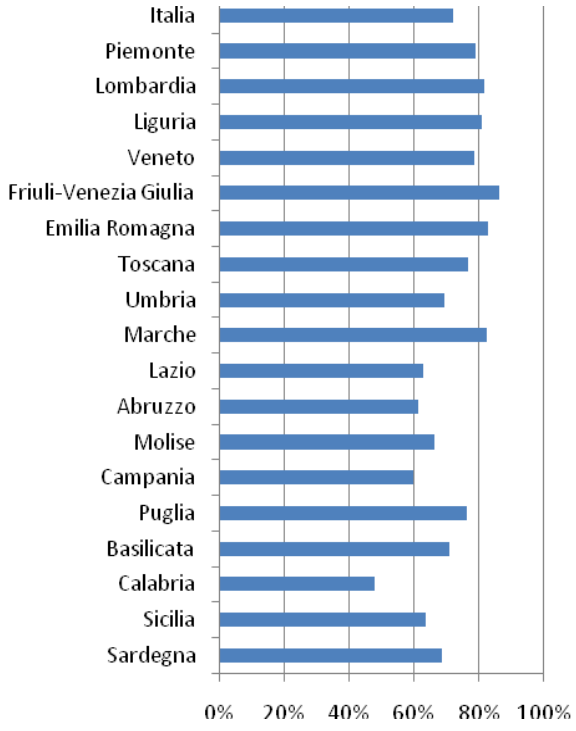


Fig. 3.2. Plessi con connessione *Internet* dedicata alla didattica (percentuale)



Fonte: Osservatorio permanente delle attrezzature tecnologiche per la didattica, MIUR – Rapporto *e-gov* 2012

Come previsto dal Piano del MIUR, è importante che la connessione in rete raggiunga i laboratori e, soprattutto, le classi, permettendo così a docenti e alunni di accedere a contenuti in rete.

I laboratori connessi a rete LAN o WLAN sono a livello nazionale, il 76%, mentre per le aule il processo di diffusione è ancora in corso, visto che quelle raggiunte sono circa il 32%. Da segnalare alcune eccezioni positive come la Basilicata, la Puglia, la Sardegna e la Sicilia, che mostrano dei valori percentuali di aule connesse a rete LAN o WLAN significativamente superiori alla media nazionale.

Fig. 3.3. Aule connesse alla rete LAN o WLAN (percentuale)

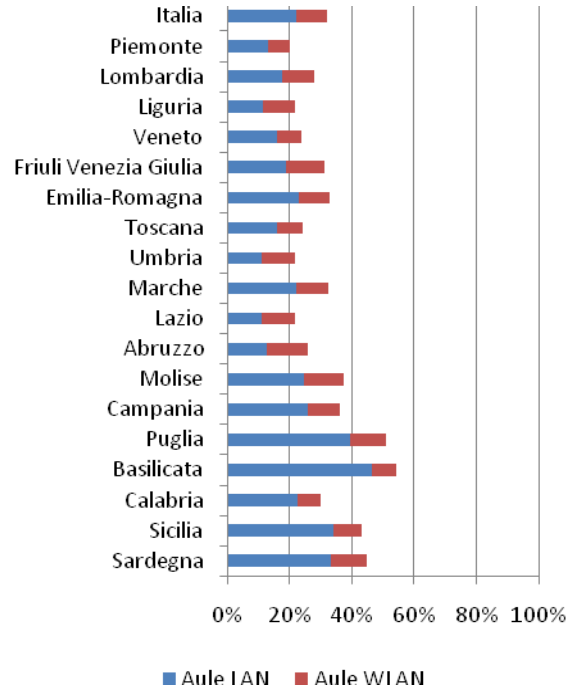
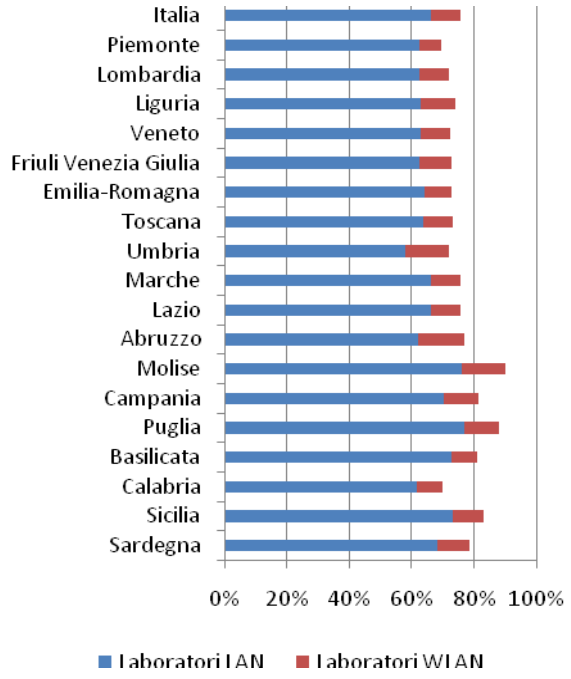


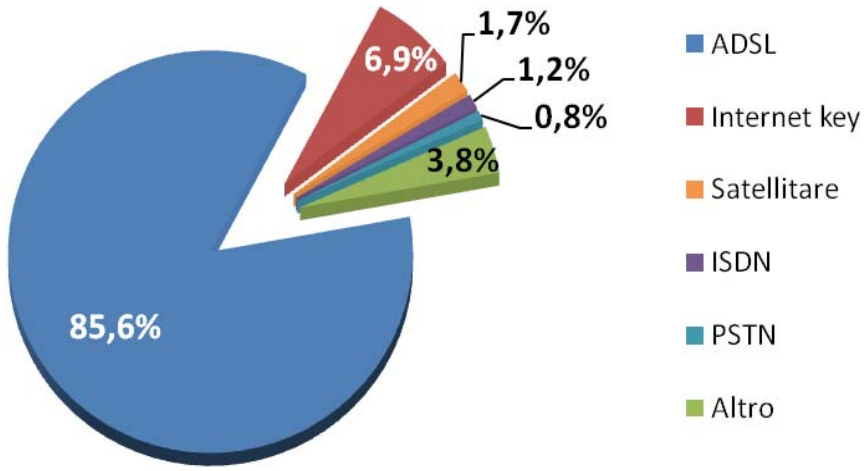
Fig. 3.4. Laboratori connessi alla rete LAN o WLAN (percentuale)



Fonte: Osservatorio permanente delle attrezzature tecnologiche per la didattica, MIUR – Rapporto *e-gov* 2012

Per quanto concerne la tipologia di connessione *Internet* disponibile nelle aule, quasi tutte le classi provviste di connessione utilizza un collegamento ADSL (86% del totale delle aule). Le altre tipologie di connessione (*Internet key*, satellitare, ISDN, PSTN, altro) raggiungono valori molto bassi; peraltro, le *Internet key* potrebbero esser utilizzate anche al di fuori delle singole aule (laboratori, biblioteche, ecc.).

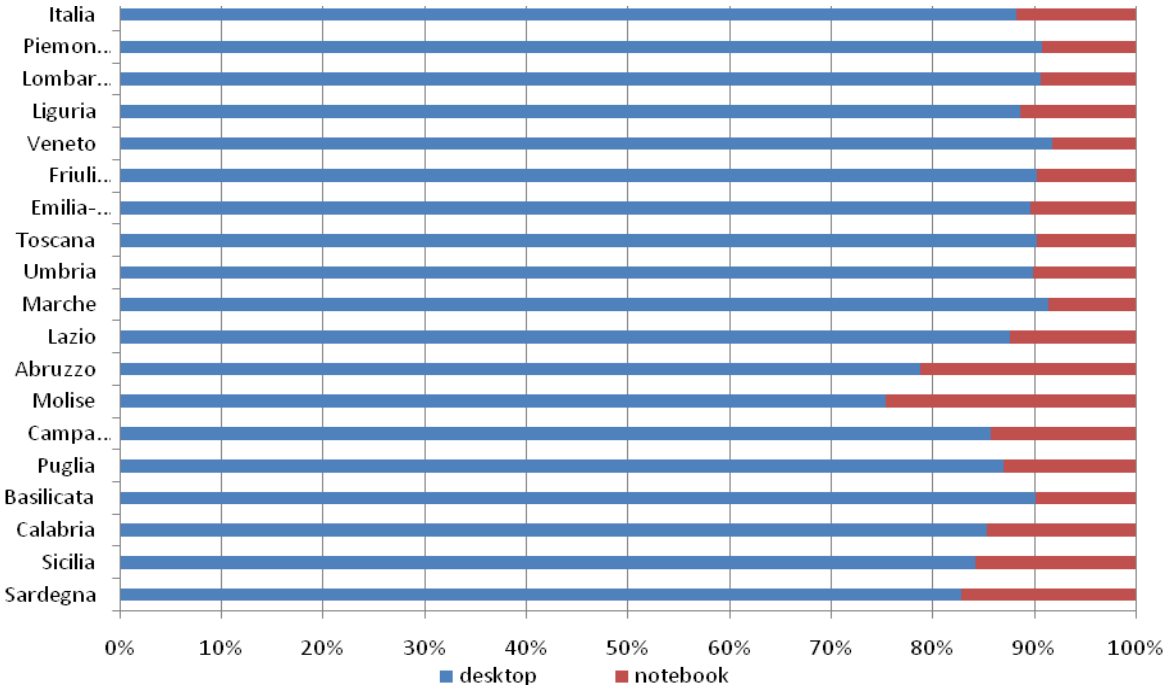
Fig. 3.5. Tipologie di collegamento *Internet* disponibili nelle aule (percentuale aule)



Fonte: Osservatorio permanente delle attrezzature tecnologiche per la didattica, MIUR – Rapporto *e-gov* 2012

La figura seguente mostra la distribuzione percentuale dei PC presenti nelle scuole suddivisi per tipologia tra *desktop* e notebook. I *desktop* rappresentano circa il 90% del totale dei computer, limitando quindi i notebook al 10%. Costituiscono eccezioni in tal senso alcune regioni del Sud come Molise e Abruzzo, in cui i notebook rappresentano rispettivamente il 25% ed il 21%.

Fig. 3.6. Tipologie di computer presenti nelle scuole (percentuale)

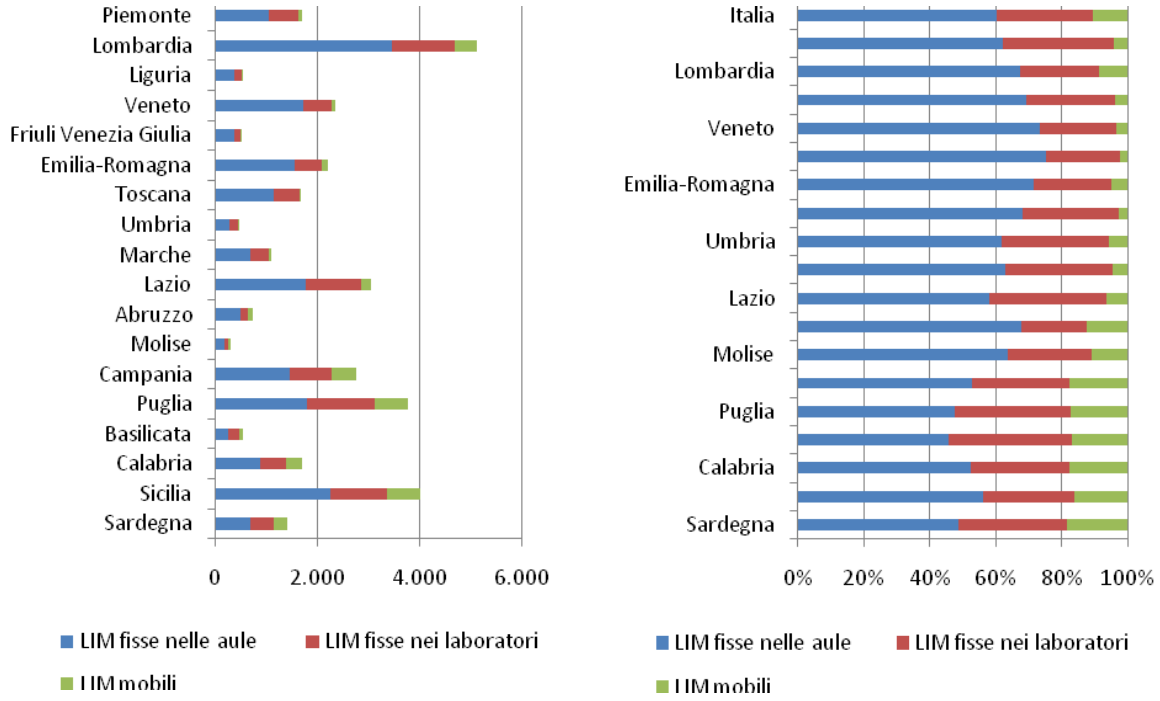


Fonte: Osservatorio permanente delle attrezzature tecnologiche per la didattica, MIUR – Rapporto *e-gov* 2012

Le LIM sono indicate, sia nel piano *e-gov* sia nel piano del MIUR, come strumenti principali per l'innovazione della didattica, e sono oggetto di specifiche azioni del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica.

Fig. 3.7. Numero e posizionamento delle LIM nelle scuole	Fig. 3.8. Posizionamento LIM (percentuale)

Numero totale di LIM diffuse nelle scuole: 34.031



Fonte: Osservatorio permanente delle attrezzature tecnologiche per la didattica, MIUR – Rapporto *e-gov* 2012

Risultano a oggi distribuite oltre 34.000 LIM. Per quanto riguarda il loro posizionamento all'interno degli istituti, il 60% sono installate nelle aule, il 30% collocate nei laboratori, e il resto mobili tra i diversi ambienti scolastici.

Va sottolineato che spesso il posizionamento delle LIM dipende dal numero totale di Lavagne presenti nella scuola. Infatti, se le LIM sono numerose, la scuola le colloca nelle aule; se invece sono ancora poche, la scuola tende a sistemarle nei laboratori o a mantenerle mobili, per non creare discriminazioni tra le classi e consentire a un maggior numero di studenti di accedervi presso i laboratori.

Le LIM risultano maggiormente distribuite con capillarità nelle aule in Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Liguria, Toscana e Abruzzo, mentre prevalgono le scelte del posizionamento nei laboratori o di mantenerle mobili nelle regioni del Sud.

5.3. Diffusione "Scuole in Wi-fi"

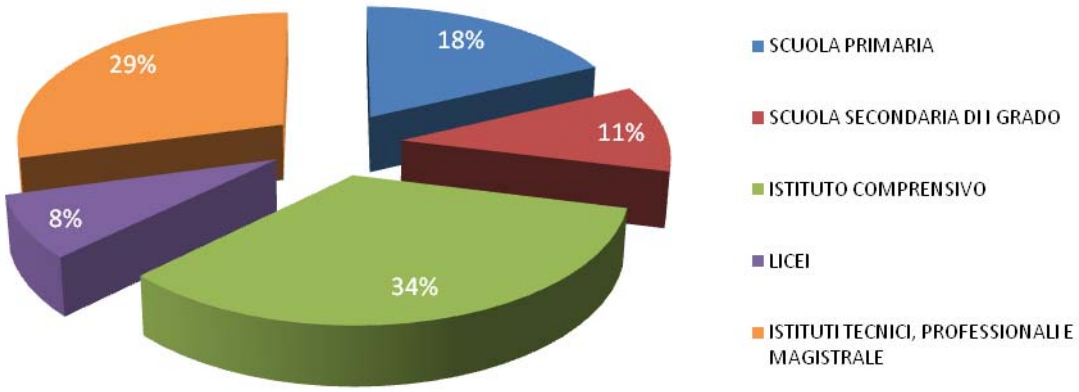
Per potenziare la diffusione della rete nelle aule, nel mese di maggio 2011 è stata avviata dal Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica l'iniziativa "Scuole in *Wi-fi*", con l'obiettivo di consentire alle scuole di realizzare reti di connettività senza fili (*Wi-fi*) interne agli edifici per offrire

servizi innovativi, sia di tipo didattico che amministrativo. L'iniziativa è condotta attraverso un piano di sviluppo condiviso con le Province e i Comuni direttamente e attraverso UPI (Unione delle Province Italiane) e Anci (Associazione dei Comuni Italiani).

Le scuole che aderiscono all'iniziativa, attraverso la richiesta di un *kit Wi-fi*, saranno dotate di un *kit* composto da:

- uno o più *access point*, per il collegamento alla rete *Internet* con modalità senza fili (in linea generale un *access point* consente di coprire con tecnologia WiFi una distanza di circa 100 metri in assenza di particolari barriere; in presenza di muri o altre barriere il segnale garantisce invece una copertura di 30-50 metri);
- uno *switch*, qualora necessario per collegare gli *access point* al router/modem della scuola (ovvero al punto di accesso ad *Internet*);
- i collegamenti di rete necessari per connettere gli *access point*, l'eventuale switch e il router/modem. Tali collegamenti saranno realizzati mediante la posa di cavi dedicati[37] oppure, ove possibile, utilizzando l'esistente rete elettrica grazie all'impiego di specifici adattatori[38].

Fig. 3.9. Numero *kit* WiFi richiesti per tipologia di istituto



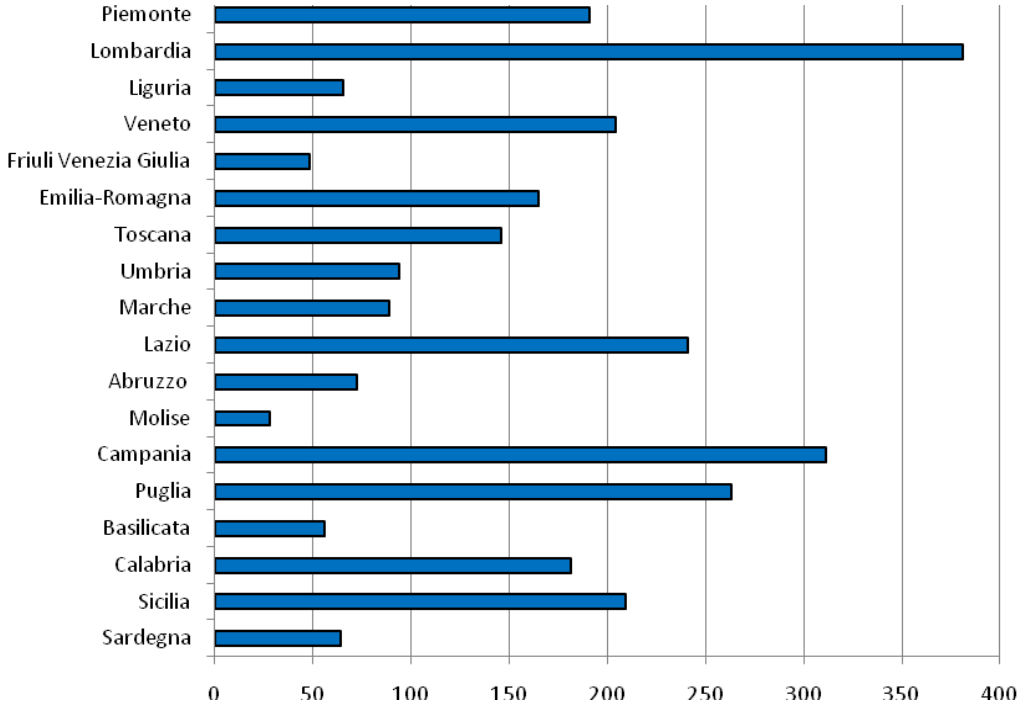
Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica - Rapporto *e-gov* 2012

Alla fine del mese di luglio 2011, circa 2.800 scuole tra quelle che hanno aderito all'iniziativa facendo richiesta, si sono aggiudicate uno dei *kit* messi a disposizione, per un finanziamento totale di oltre 5 milioni di euro; la maggior parte delle richieste risulta provenire da Istituti comprensivi e Istituti tecnici, professionali e magistrali.

[37] UTP - Unshielded Twisted Pair.

[38] PLC - Power Line Communications.

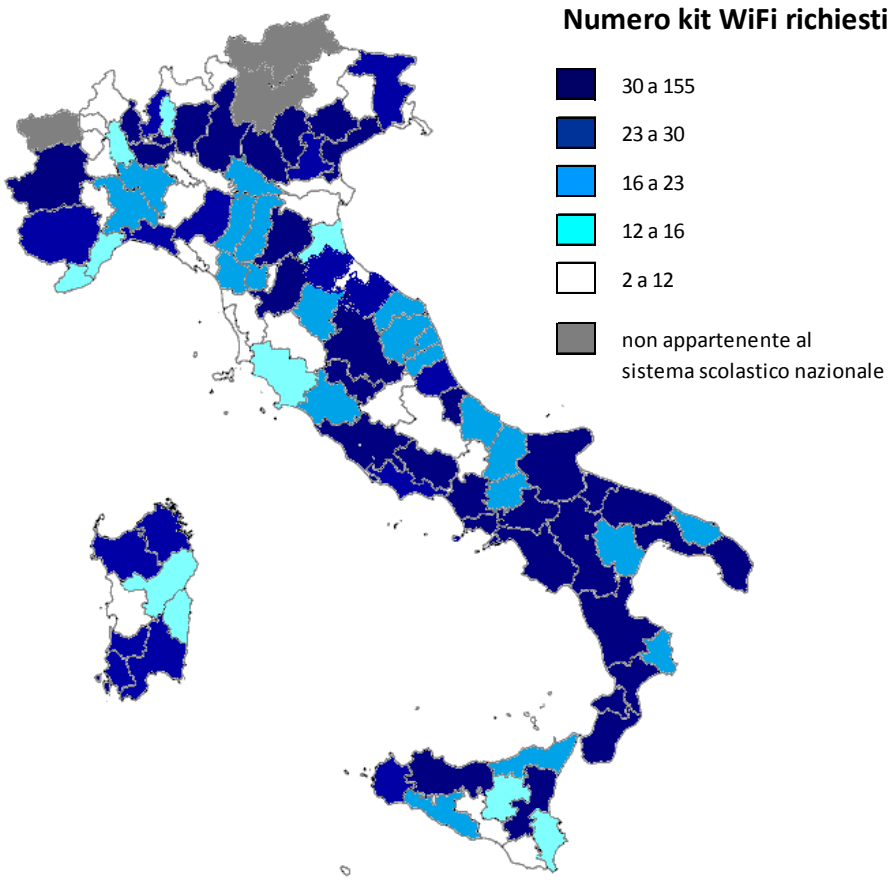
Fig. 3.10. Distribuzione del numero *kit Wi-fi* richiesti per Regione



(*) La Regione Valle d'Aosta e le due Province Autonome di Trento e Bolzano non fanno parte del sistema scolastico nazionale.
Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica - Rapporto *e-gov* 2012

Come visibile in figura, il maggior numero di *kit* è stato richiesto dalle scuole della Lombardia (381 richieste), seguita da Campania (311 richieste) e Lazio (241 richieste), cioè nelle regioni con maggior numero di scuole. Tale distribuzione di richieste si riflette anche nella rappresentazione provinciale, come visibile nella figura successiva, nella quale è presentata la distribuzione provinciale dei *kit* richiesti dalle scuole.

Fig. 3.11. Distribuzione del numero e della tipologia di *kit* WiFi per Provincia



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica - Rapporto *e-gov* 2012

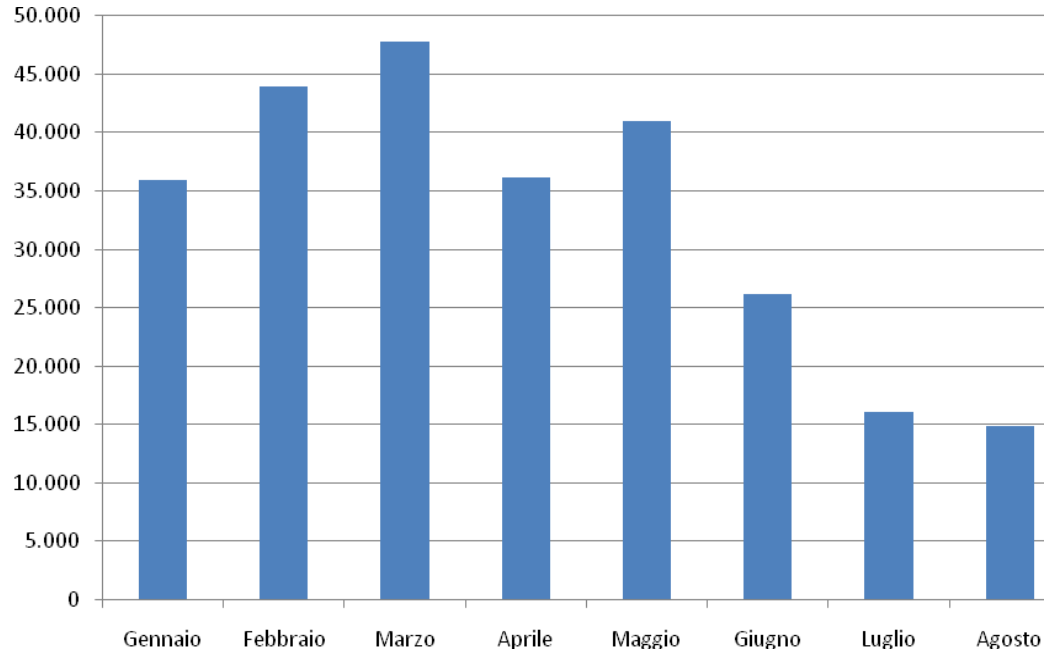
Le Province in cui sono stati richiesti più *kit* - con valori superiori alle 100 unità - sono quelle di Napoli, Roma, Milano e Bari.

5.4. Diffusione "Innovascuola"

Il portale "Innovascuola", nato con l'obiettivo di offrire un ambiente collaborativo per condividere esperienze e risorse, mette a disposizione della comunità scolastica (professori, studenti, famiglie, appassionati) contenuti multimediali gratuiti e a pagamento.

La piattaforma è disponibile da maggio 2009 e, ad agosto 2011 - a poco più di due anni di distanza -, registra 2.615 iscritti, di cui 1.075 docenti e 1.540 studenti.

Fig. 3.12. Numero di accessi al portale Innovascuola



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica - Rapporto *e-gov* 2012

Dall'analisi degli accessi alla piattaforma è possibile notare che, ad eccezione dei mesi estivi (in particolare luglio e agosto, durante i quali le scuole sono chiuse), il numero di accessi mensili supera le 35.000 unità e raggiunge il picco massimo (circa 48.000) nel mese di marzo.

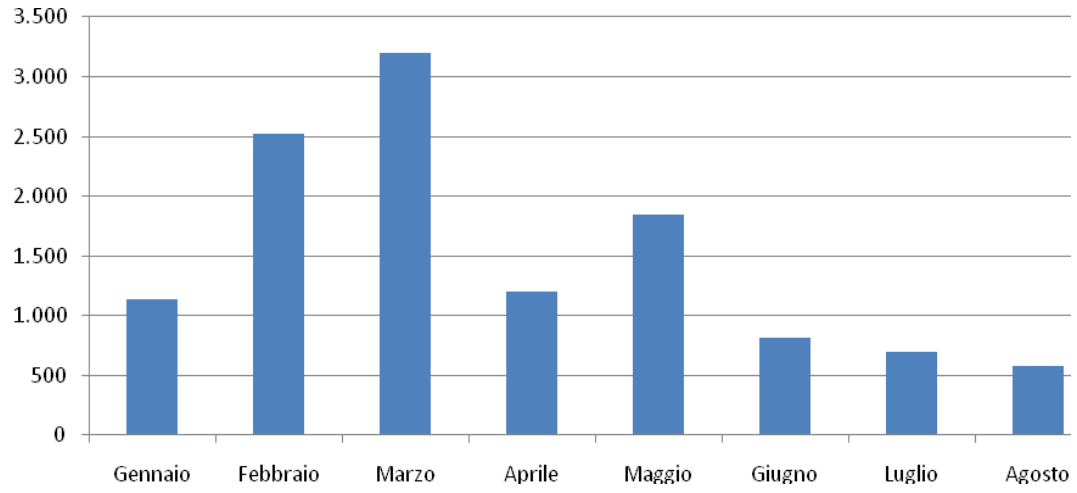
Fig. 3.13. Distribuzione geografica degli accessi nel mese di agosto 2011



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica - Rapporto *e-gov* 2012

Osservando la distribuzione territoriale degli accessi al portale, si riscontra che i contatti più numerosi provengono da alcune delle grandi città, ovvero dalle aree con una maggiore densità di popolazione: Roma, Napoli, Milano, Palermo, Torino, Catania, Bari, Firenze, Cagliari e Pescara.

Fig. 3.14. Numero di contenuti digitali scaricati dal portale Innovascuola



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica - Rapporto *e-gov* 2012

I dati relativi al numero di contenuti digitali scaricati dalla piattaforma mostrano un andamento molto simile a quello degli accessi al portale. Infatti, il picco massimo - con più di 3.000 contenuti scaricati - lo si raggiunge nel mese di marzo, e i mesi in cui si rileva il minor numero di download sono quelli estivi.

Tabella 3.15. Contenuti gratuiti disponibili al 31 agosto 2011

Area disciplinare	Scuola primaria	Scuola secondaria I grado	Area disciplinare	Scuola secondaria II grado
Area linguistico-artistico - espressiva	403	325	Area umanistica-linguistica-musicale	367
Area matematico-scientifico-tecnologica	180	346	Area scientifica	135
Area storico-geografica	67	133	Area tecnico-professionale-artistica	63
Totale	650	804	Totale	565

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica - Rapporto *e-gov* 2012

Il maggior numero di contenuti disponibili riguarda le Scuole secondarie di I grado. Un'analisi più puntuale della tipologia di contenuti disponibili mostra come vi sia una concentrazione nell'area linguistica, per le scuole di ogni ordine e grado e, solo per la

Scuola secondaria di I grado, un alto numero di contenuti anche nell'area matematico-scientifico-tecnologica.

La comunicazione scuola-famiglia: sito web ed altri servizi

Il primo strumento di comunicazione scuola-famiglia è rappresentato dal sito *web* che è ormai disponibile nel 90% delle scuole. Molto spesso, però, il sito *web* viene utilizzato dalle scuole solo per fornire informazioni generiche (figura di destra) e non in tutti i casi permette una reale interazione con studenti e genitori.

Fig. 3.16. Istituti principali con sito *web* (percentuale)

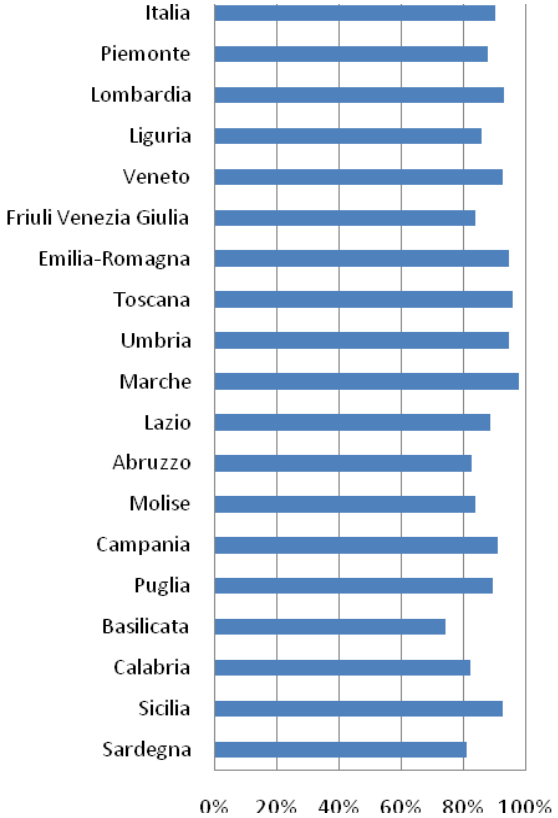
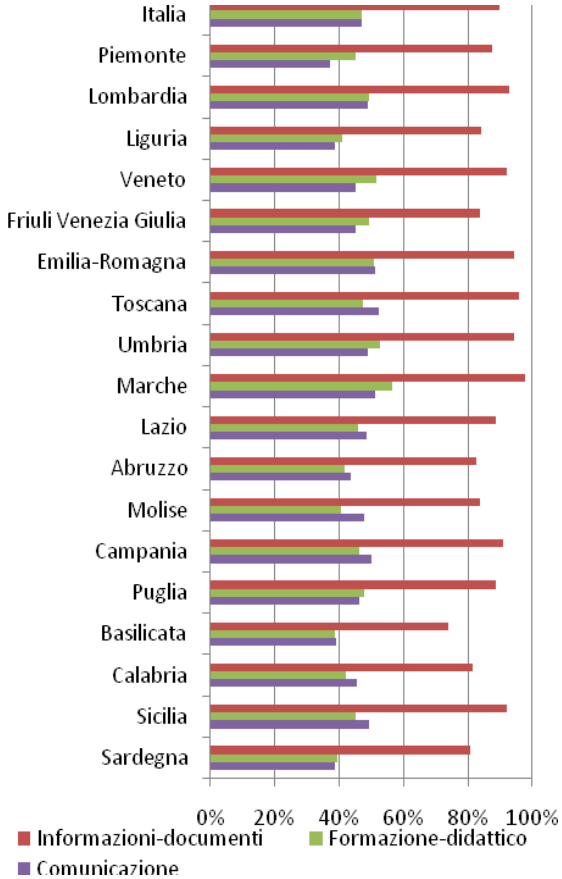


Fig. 3.17. Funzionalità presenti sul sito *web* degli istituti principali (percentuale)



Fonte: Osservatorio permanente delle attrezzature tecnologiche per la didattica, MIUR - Rapporto *e-gov* 2012

La maggior concentrazione di scuole con sito *web* si trova nelle regioni del Centro, con Marche (98%), Toscana (96%) e Umbria (95%) che fanno registrare percentuali di diffusione più elevate. Anche per quanto riguarda le funzionalità disponibili prevalgono le scuole del Centro, sebbene le funzioni per la didattica siano molto presenti anche nel Nord-Est, mentre le funzioni di comunicazione hanno buona diffusione in alcune regioni del Sud (Sicilia, Campania e Molise).

Sono circa il 46% gli istituti principali che dispongono di servizi di comunicazione

scuola-famiglia. Dalla figura di destra è possibile notare come, dopo il sito *web* (39%), le scuole dichiarino di utilizzare come strumenti di comunicazione con le famiglie l'*e-mail* (22%), la PEC (12%) e gli sms (11%).

Fig. 3.18. Istituti principali con servizi di comunicazione Scuola-Famiglia (percentuale)

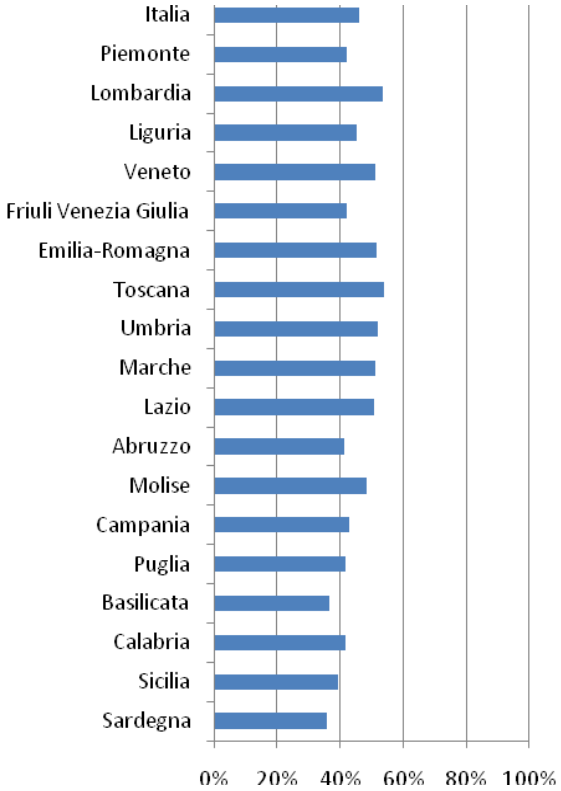
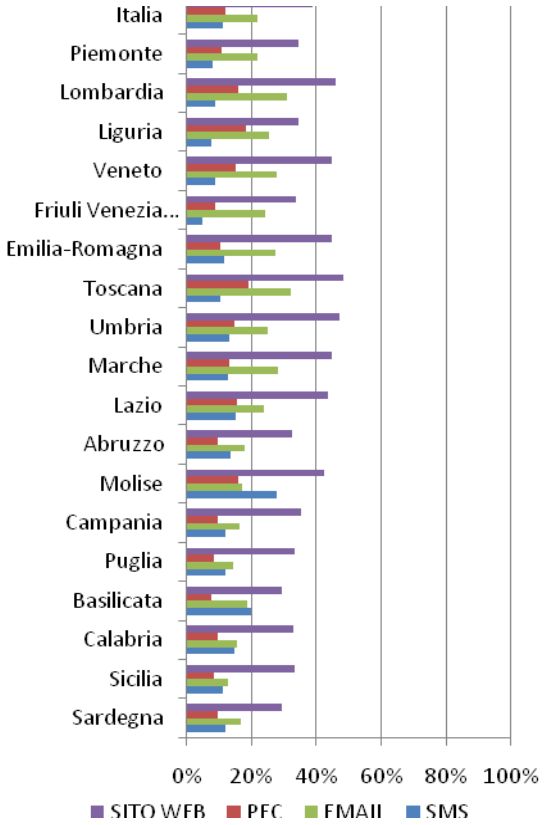


Fig. 3.19. Strumenti utilizzati dagli istituti principali per la comunicazione Scuola-Famiglia (percentuale)



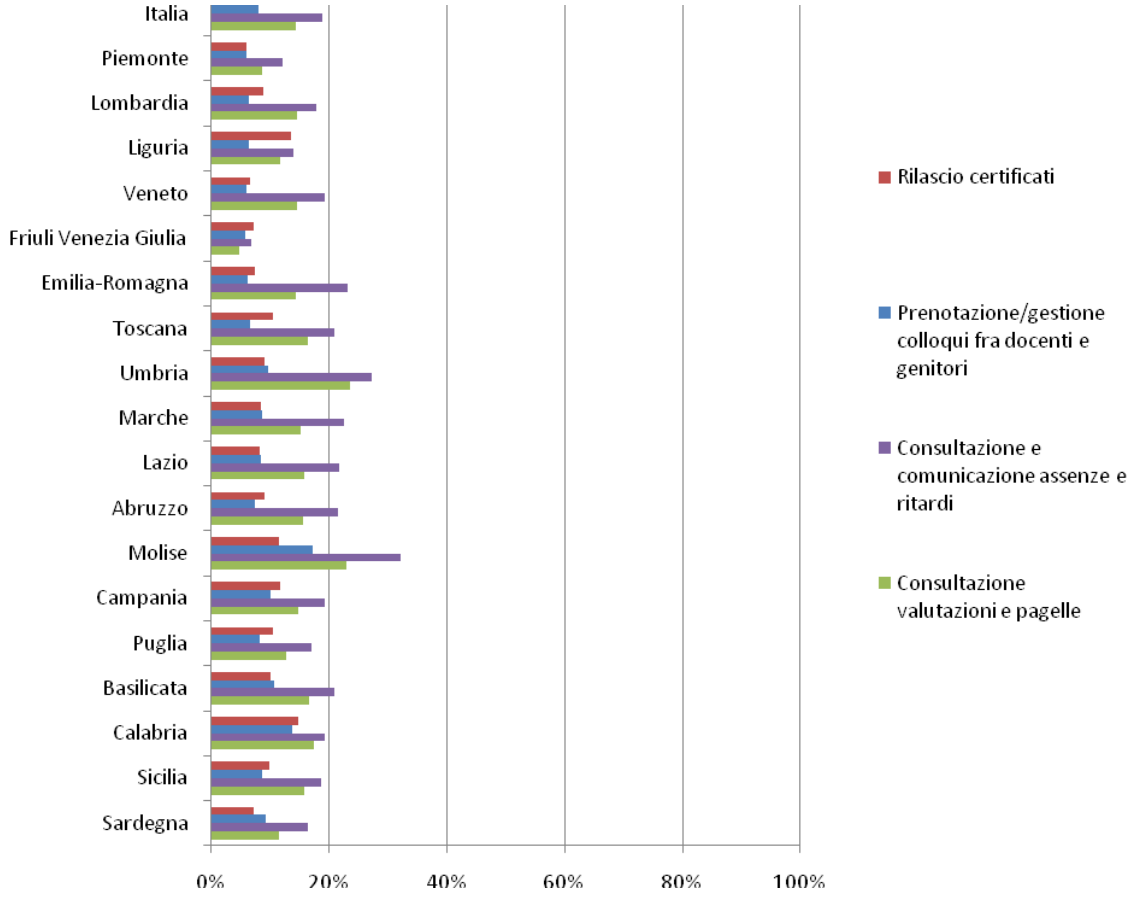
Fonte: Osservatorio permanente delle attrezzature tecnologiche per la didattica, MIUR - Rapporto *e-gov* 2012

A livello regionale, i servizi scuola-famiglia sono diffusi per lo più nelle scuole del Centro e del Nord del Paese (Lombardia, Toscana ed Emilia-Romagna), e anche nel Molise. Per quanto riguarda gli strumenti utilizzati dalle scuole per comunicare con le famiglie, sito *web e-mail* sono i più diffusi, in particolar modo in Toscana e Lombardia; la PEC risulta utilizzata prevalentemente in Toscana, Liguria, Lombardia, Lazio e Molise; molto utilizzato in Molise e Basilicata il servizio sms, che risulta particolarmente diffuso anche nelle altre regioni del Sud.

In merito alla tipologia di servizi offerti dagli Istituti principali per la comunicazione scuola-famiglia in digitale, è possibile notare come, in ordine decrescente, si trovino rispettivamente "consultazione e comunicazione assenze e ritardi", "consultazione valutazioni e pagelle", "rilascio certificati" e "prenotazione/gestione colloqui fra docenti e genitori". A livello nazionale però, nessuno dei servizi citati risulta disponibile in più del

20% degli Istituti principali presenti in Italia.

Fig. 3.20. Tipologia di servizi offerti dagli istituti principali per la comunicazione Scuola-Famiglia (percentuale)



Fonte: Osservatorio permanente delle attrezzature tecnologiche per la didattica, MIUR - Rapporto *e-gov* 2012

Le scuole del Centro e alcune del Sud mostrano complessivamente una buona diffusione dei servizi *on-line* per comunicare con le famiglie. In Molise e in Umbria, oltre il 20% delle scuole offre servizi *on-line* alle famiglie riguardanti la consultazione di assenze e ritardi e di valutazioni e pagelle.

5.5. La comunicazione scuola-famiglia: diffusione "ScuolaMia"

Il portale "ScuolaMia", realizzato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Dipartimento per la pubblica amministrazione e l'innovazione, offre alle scuole aderenti una piattaforma telematica per i rapporti tra scuole e famiglie. In particolare, permette alle famiglie che si registrano di accedere tramite *Internet* ad una serie di servizi *on-line*: informazioni su assenze e ritardi dei propri figli (anche tramite notifiche via sms), richiesta di certificati via *web*, prenotazione appuntamenti per colloqui con i docenti, pagella digitale, ecc.

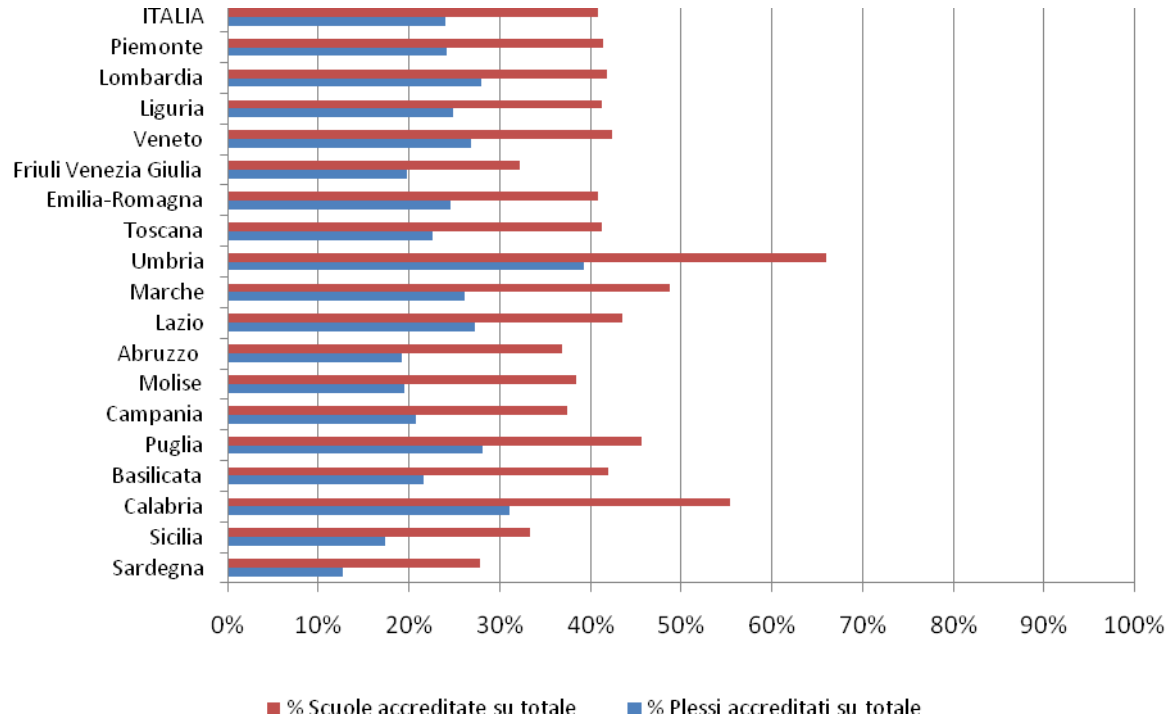
Tabella 3.21. Portale ScuolaMia: scuole accreditate e servizi attivati					
	Numero di scuole per ordine (plessi)				**Totali**
	Infanzia	**Primarie**	**Secondarie Primo grado**	**Secondarie Secondo grado**	
Numero di scuole accreditate (plessi)	2.350	3.989	2.204	2.984	11.527
Numero di scuole (plessi) per servizi attivati					
Assenze e ritardi giornalieri	186	335	341	1.279	2.141
Assenze e ritardi settimanali	365	818	659	995	2.837
Certificati	1.255	2.190	1.242	1.945	6.632
Colloqui	0	0	0	3	3
Comunicazioni	2.214	3.710	2.048	2.565	10.537
Pagelle	466	1.649	1.059	2.042	5.216
Rendimento scolastico	0	0	0	2	2

Fonte: Elaborazione Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica su dati del portale "ScuolaMia" (31 agosto 2011)

Al 31 agosto 2011, risultano registrati al portale oltre 7.000 utenti dal versante scuola, e più di 8.000 utenti da quello delle famiglie. I plessi scolastici accreditati sono oltre 11.000, con una netta prevalenza di scuole elementari, e i servizi con il maggior numero di attivazioni sono quelli relativi a comunicazioni e certificati.

Analizzando in dettaglio la distribuzione delle scuole e dei plessi scolastici accreditati al portale, emerge che oltre il 40% degli istituti scolastici (scuole) risulta accreditato, a fronte però del 20% dei plessi (punti di erogazione): questo significa che, in molti casi, alcuni istituti comprensivi hanno accreditato soltanto una delle tipologie di istituto che coordinano.

Fig. 3.22. Percentuale di scuole accreditate a ScuolaMia per regione

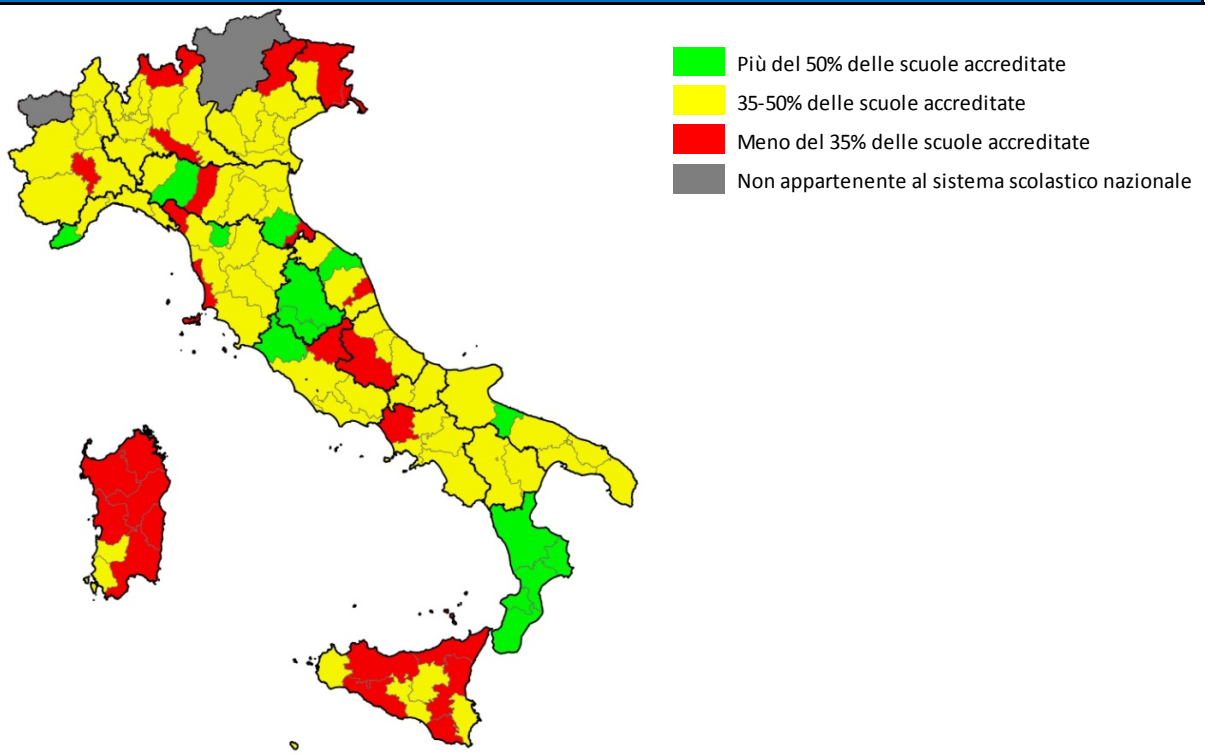


Fonte: Elaborazione Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica su dati del portale "ScuolaMia" - Rapporto *e-gov* 2012

La regione con il maggior numero di scuole accreditate è l'Umbria, seguita dalla Calabria e dalle Marche.

Sensibilmente inferiore alla media sono invece le scuole di Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna.

Fig. 3.23. Percentuale di scuole accreditate a ScuolaMia per provincia



Fonte: Elaborazione Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica su dati del portale "ScuolaMia" - Rapporto *e-gov* 2012

La figura mostra la percentuale delle scuole accreditate per provincia: quelle con maggior livello di adesione sono (coerentemente con quanto riscontrato a livello regionale) quelle umbre seguite da quelle calabresi, con percentuali di adesione superiori al 50% delle scuole.

Analogamente, in Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna la maggior parte delle province registrano percentuali di adesione molto inferiori alla media nazionale.

5.6. Università

L'analisi sullo stato di digitalizzazione delle università qui presentata è stata realizzata attraverso una ricognizione sullo stato di diffusione dei servizi digitali disponibili per gli studenti nei portali *web* delle università italiane. Ai fini dell'analisi sono stati presi in considerazione atenei statali e non statali, comprese le università per stranieri. Non sono invece state considerate le università telematiche e gli atenei di formazione post-laurea, per omogeneità degli ambiti di analisi.

Tabella 3.24. Quadro sinottico delle università e degli studenti iscritti per Regione				
Regione	**Università**		**Iscritti**	
	Numero	%	Numero	%
Piemonte	4	5%	98.217	6%
Valle D'aosta	1	1%	1.407	0%
Lombardia	12	15%	247.710	14%
Liguria	1	1%	35.589	2%
Trentino-Alto Adige	2	3%	20.771	1%
Veneto	4	5%	108.422	6%
Friuli Venezia Giulia	2	3%	33.011	2%
Emilia-Romagna	4	5%	143.969	8%
Toscana	4	5%	119.454	7%
Umbria	2	3%	28.931	2%
Marche	4	5%	46.800	3%
Lazio	11	14%	229.883	13%
Abruzzo	3	4%	61.552	4%
Molise	1	1%	8.981	1%
Campania	7	9%	189.289	11%
Puglia	5	6%	98.431	6%
Basilicata	1	1%	8.441	0%
Calabria	4	5%	52.803	3%
Sicilia	4	5%	140.410	8%
Sardegna	2	3%	42.661	2%
ITALIA	**78**	**100%**	**1.716.732**	**100%**

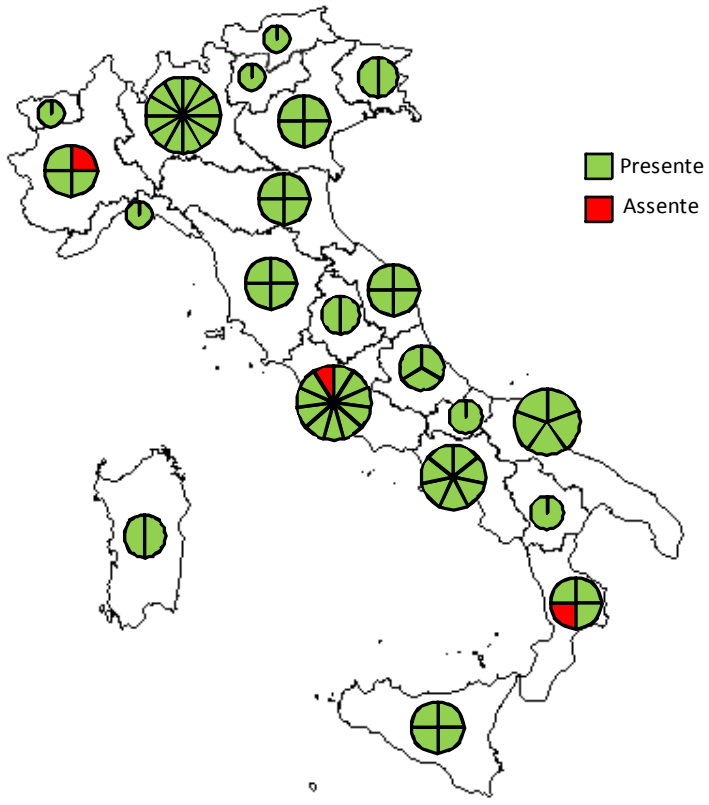
Fonte: Elaborazioni Osservatorio Piattaforme Between su dati MIUR, Anagrafe nazionale degli studenti - Rapporto *e-gov* 2012

Nell'analisi sono stati presi in considerazione i seguenti servizi per gli studenti: Fascicolo dello studente, servizi di segreteria amministrativa (iscrizione, immatricolazione, rilascio di certificati, ecc.) e servizi di segreteria didattica (prenotazione degli esami, presentazione del piano di studi e della domanda di laurea, verbalizzazione elettronica degli esami, ecc.).

5.7. Fascicolo dello studente

Il Fascicolo dello studente è lo strumento che permette di organizzare in formato digitale tutte le informazioni relative alla carriera universitaria di ogni studente, raccogliendo al suo interno dati sia di carattere amministrativo che didattico. Il Fascicolo viene creato al momento dell'immatricolazione e resta attivo fino alla conclusione del percorso di studi (laurea, laurea magistrale, specializzazione, dottorato di ricerca, master di primo e secondo livello) oppure fino alla cessazione degli studi dovuta a trasferimento dello studente presso un altro ateneo, a decadenza, a sospensione o a ritiro dagli studi.

Fig. 3.25. Diffusione del fascicolo dello studente



Fonte: Osservatorio Piattaforme Between - Rapporto *e-gov* 2012

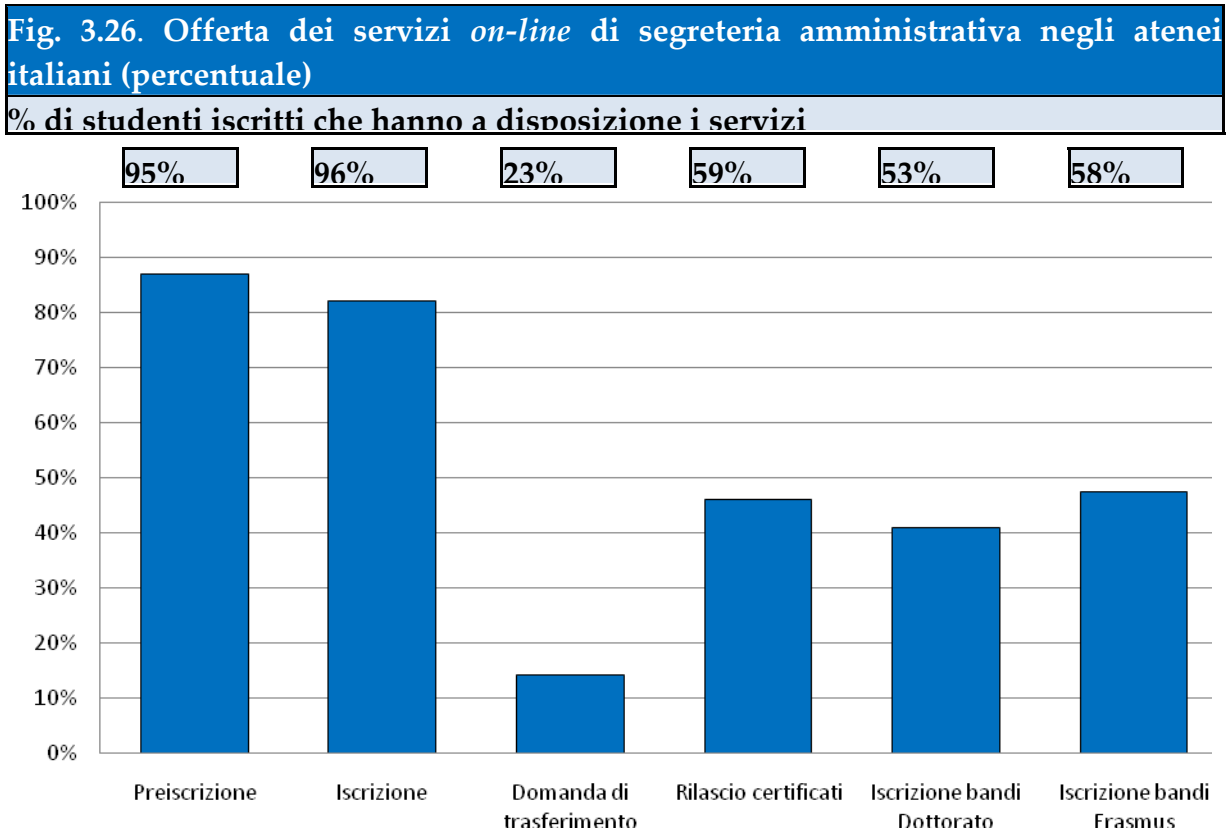
L'utilizzo del Fascicolo risulta essere ampiamente esteso su tutto il territorio nazionale, con una copertura che si attesta al 96% degli atenei. Dall'indagine, infatti, emerge che solo tre università non l'hanno ancora adottato.

Servizi di segreteria amministrativa

I servizi di segreteria amministrativa comprendono tutte le pratiche che ogni studente è chiamato ad assolvere per poter accedere all'offerta didattica di ciascuna Università.

La rilevazione ha riguardato la presenza dei seguenti servizi *on-line*: pre-iscrizione (necessaria per avere accesso ai *test* d'ingresso dei Corsi di laurea a numero programmato), iscrizione/immatricolazione ai corsi di laurea, ai bandi di Dottorato e ai bandi per il programma Erasmus, rilascio di certificati relativi alla carriera universitaria dello studente, invio della domanda di trasferimento da/per un altro ateneo.

Fig. 3.26. Offerta dei servizi *on-line* di segreteria amministrativa negli atenei italiani (percentuale)



Fonte: Osservatorio Piattaforme Between - Rapporto *e-gov* 2012

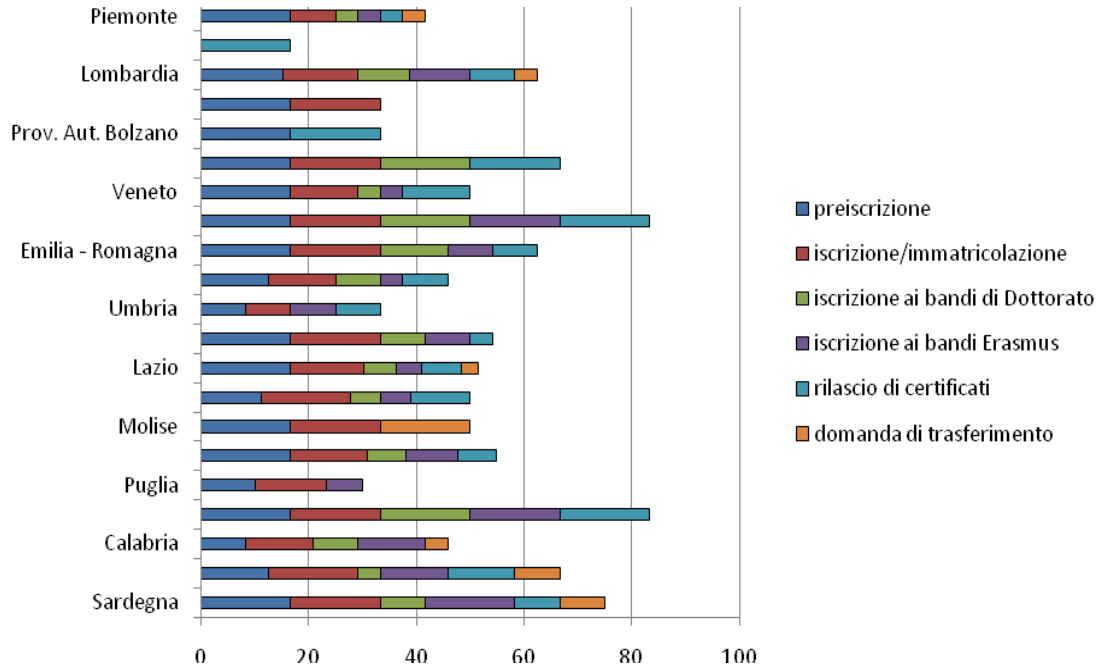
Analizzando i dati a livello nazionale emerge che i servizi amministrativi più diffusi *on-line* sono la pre-iscrizione e l'iscrizione/immatricolazione; quasi il 90% delle università, infatti, mette a disposizione degli studenti la possibilità di pre-iscriversi con procedura telematica e più dell'80% di iscriversi/immatricolarsi.

Poco diffusa risulta essere, invece, la procedura telematica di trasferimento dello studente da/per un altro ateneo, che si attesta intorno al 14% sul totale del campione.

Gli altri servizi di carattere amministrativo, infine, sono offerti mediamente dal 40-50% delle università considerate nell'indagine.

La figura seguente, attraverso la costruzione di un indicatore complesso, mostra una fotografia della diffusione dei servizi *on-line* di segreteria amministrativa evidenziando, per ogni regione, il contributo di ciascuno dei servizi analizzati[39].

Fig. 3.157. Offerta a livello regionale dei servizi di segreteria amministrativa erogati



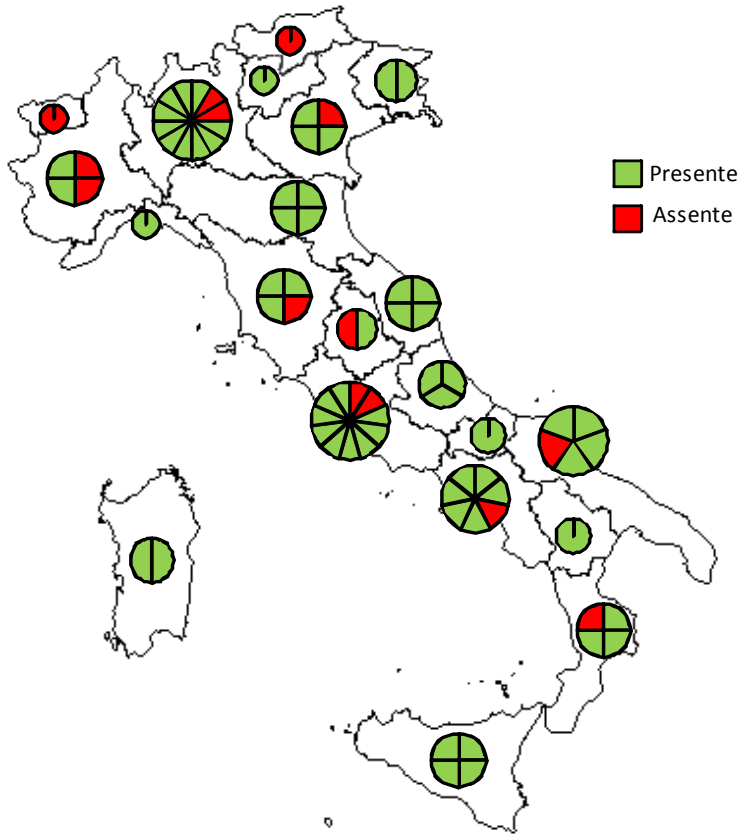
Fonte: Osservatorio Piattaforme Between - Rapporto *e-gov* 2012

L'indicatore evidenzia che le regioni più virtuose sono il Friuli Venezia Giulia e la Basilicata, dove l'indicatore supera gli 80 punti. Dal grafico è inoltre possibile notare che i servizi digitali più diffusi risultano essere la pre-iscrizione e l'iscrizione/immatricolazione *on-line*, mentre il rilascio dei certificati e la domanda di trasferimento per via telematica sono ancora molto poco diffusi in tutte le regioni.

[39] A ogni regione è stato assegnato un punteggio in base alla percentuale di atenei che offrono ciascuno dei servizi considerati. Il punteggio 100 dunque viene assegnato ad una regione in cui tutti gli atenei offrono tutti i servizi presi in considerazione.

A titolo esemplificativo viene di seguito fornita una rappresentazione della diffusione territoriale del servizio di iscrizione/immatricolazione e del servizio di rilascio dei certificati anagrafici *on-line*.

Fig. 3.168. Diffusione dell'iscrizione/immatricolazione *on-line* – dettaglio regionale



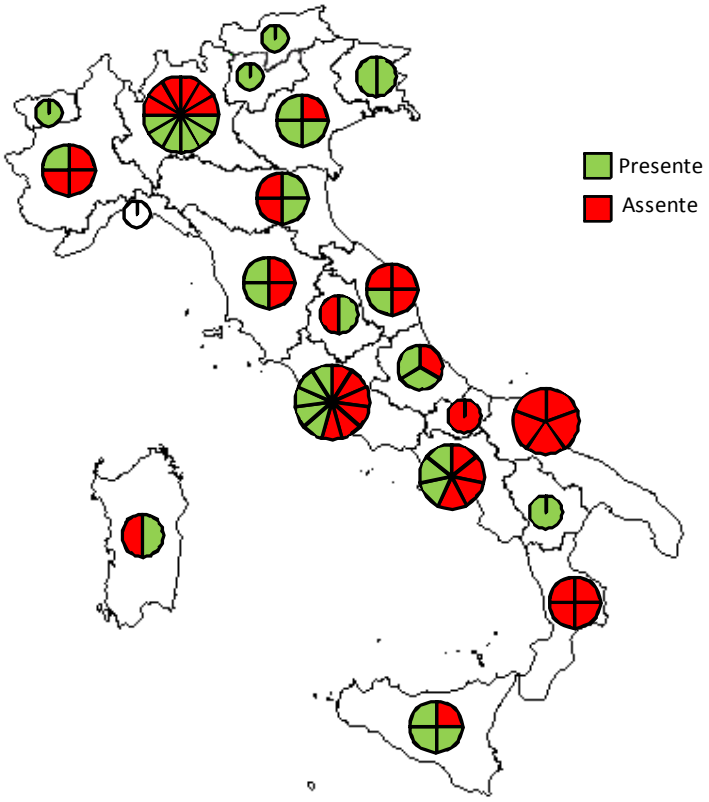
Fonte: Osservatorio Piattaforme Between - Rapporto *e-gov* 2012

Il servizio di iscrizione/immatricolazione per via telematica a un Corso di laurea risulta, come sottolineato, tra i più diffusi.

In ben 9 regioni e nella Provincia autonoma di Trento il servizio viene offerto dalla totalità degli atenei; in Lombardia, Lazio, Campania e Puglia è disponibile in media nell'83% dei casi; seguono Veneto, Toscana e Calabria, dove il 75% degli atenei dotato del servizio e il Piemonte con il 50% di università che dispone di questo servizio.

Le uniche regioni in cui il servizio non risulta disponibile sono Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Bolzano, ma in entrambi i casi l'universo considerato è formato da un solo ateneo.

Fig. 3.29. Rilascio di certificati *on-line* – dettaglio regionale



Fonte: Osservatorio Piattaforme Between - Rapporto *e-gov* 2012

Come analizzato precedentemente, il 46% delle università italiane offre ai propri studenti la possibilità di accedere per via telematica ai certificati riguardanti la carriera universitaria.

A livello regionale il servizio è presente in tutti gli atenei della regione Valle d'Aosta, delle due Province Autonome e della Basilicata, regioni dove è presente un solo ateneo; il servizio è disponibile anche presso entrambi gli atenei del Friuli Venezia Giulia.

In Piemonte, Marche, Lazio e Campania il servizio è offerto in meno della metà degli atenei, mentre risulta completamente assente nelle università liguri, molisane, pugliesi e calabresi.

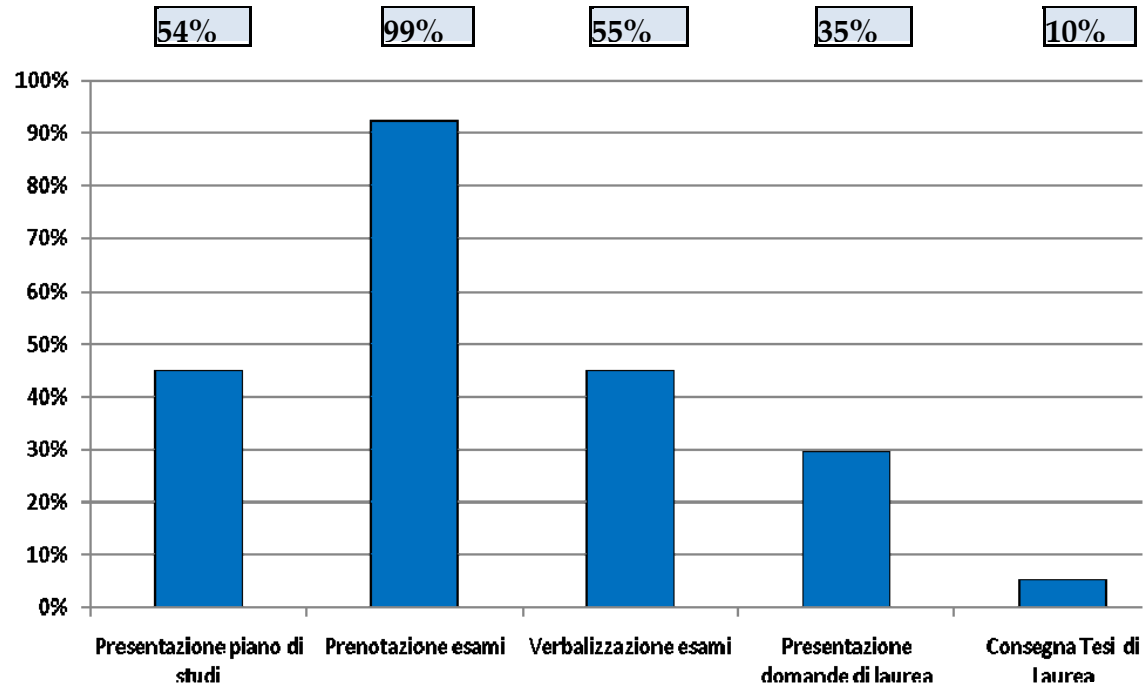
Servizi di segreteria didattica

Alle segreterie didattiche universitarie competono tutti i servizi riguardanti la gestione della carriera universitaria degli iscritti.

L'analisi realizzata ha permesso di verificare la disponibilità presso gli atenei italiani di alcuni servizi telematici per gli studenti: prenotazione *on-line* degli appelli agli esami, presentazione della domanda per sostenere l'esame di laurea o del piano di studi, verbalizzazione degli esiti degli esami, inoltro delle tesi di laurea in formato elettronico esclusivamente per via telematica.

Fig. 3.30. Offerta dei servizi *on-line* di segreteria didattica negli atenei italiani

% di studenti iscritti che hanno a disposizione i servizi



Fonte: Osservatorio Piattaforme Between - Rapporto *e-gov* 2012

Complessivamente, nel 92% degli atenei italiani, gli studenti possono prenotare gli appelli d'esame con una procedura esclusivamente telematica.

La presentazione *on-line* del piano di studi di ciascun studente e la verbalizzazione *on-line* degli esami di profitto sono servizi disponibili nel 45% delle università. Quest'ultimo dato è molto interessante, in quanto la verbalizzazione elettronica è direttamente collegata all'utilizzo della firma digitale da parte dei docenti.

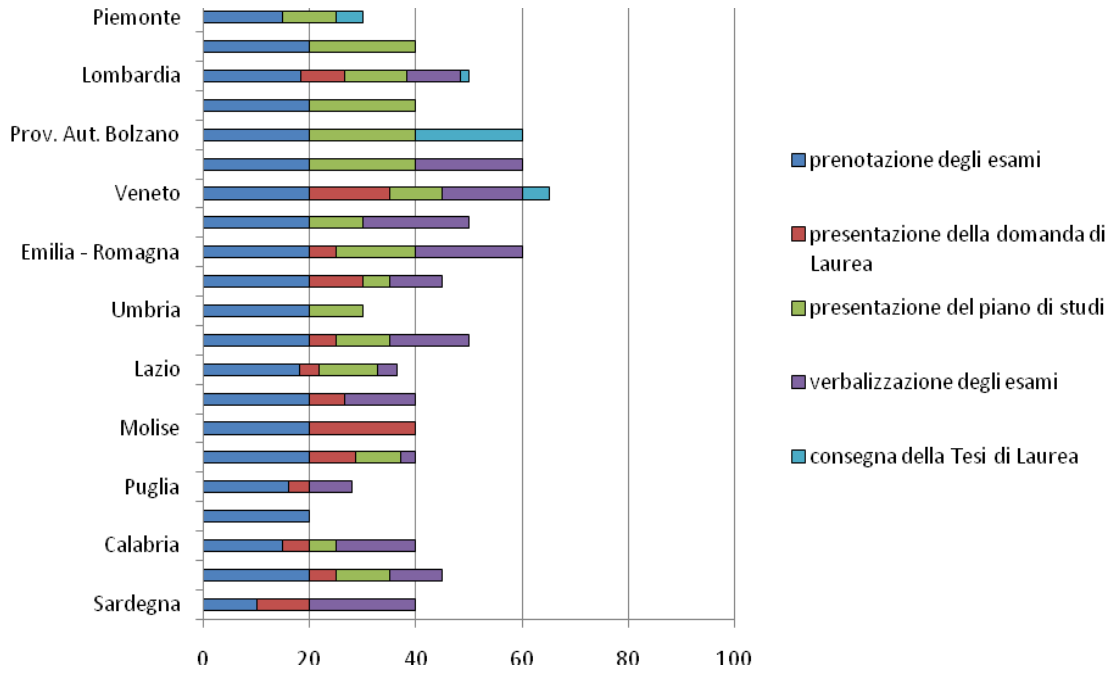
La possibilità di presentare *on-line* la domanda per l'esame di laurea è ancora poco diffusa: solo il 29% degli atenei offre questo servizio ai suoi laureandi.

Infine, inviare il testo definitivo del lavoro di tesi di laurea in formato elettronico esclusivamente per via telematica è un servizio disponibile solo nel 5% delle università del campione; in molti atenei è prevista la consegna di una copia della tesi in formato elettronico su cd-rom, ma questa operazione deve essere compiuta di persona dal laureando presso la segreteria di competenza e non è possibile, invece, procedere all'invio *on-line* del documento.

La figura seguente, attraverso la costruzione di un indicatore complesso, mostra una fotografia della diffusione dei servizi *on-line* di segreteria didattica ed evidenzia, per ogni regione, il contributo di ciascuno dei servizi analizzati[40].

[40] Ad ogni regione è stato assegnato un punteggio in base alla percentuale di atenei che offrono ciascuno dei servizi considerati. Il punteggio 100 dunque viene assegnato ad una regione in cui tutti gli atenei offrono

Fig. 3.31. Offerta a livello regionale dei servizi di segreteria didattica erogati *on-line* negli atenei italiani



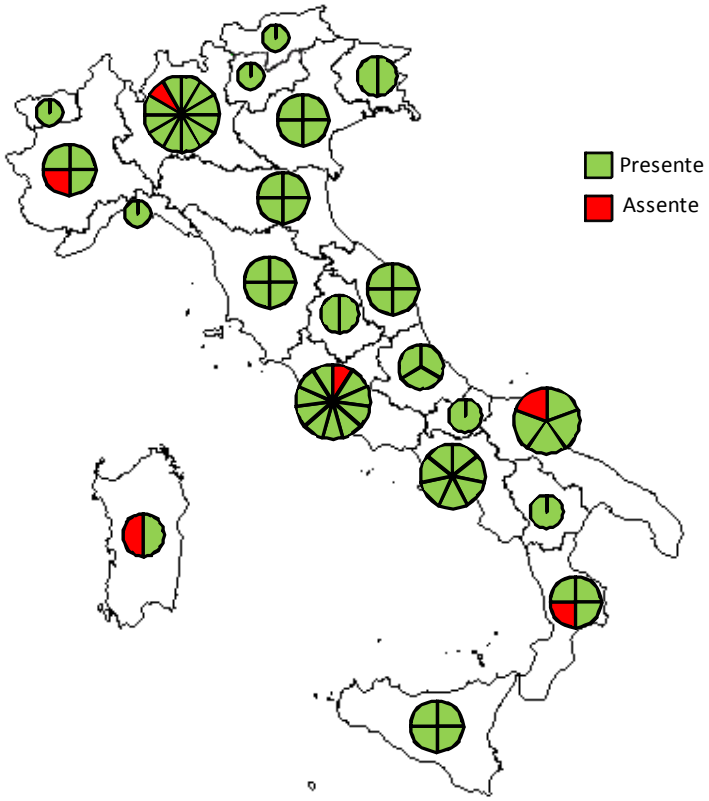
Fonte: Osservatorio Piattaforme Between - Rapporto *e-gov* 2012

Rispetto ai servizi di segreteria amministrativa quelli di segreteria didattica risultano meno diffusi, e soltanto il Veneto vanta un punteggio superiore ai 60 punti. Da notare il caso della Basilicata: da un lato, la regione risulta essere la più avanzata nei servizi *on-line* di segreteria amministrativa, mentre appare in ritardo nei servizi *on-line* di segreteria didattica.

tutti i servizi presi in considerazione.

Di seguito una rappresentazione esemplificativa della diffusione territoriale dei servizi di prenotazione e verbalizzazione *on-line* degli esami di profitto.

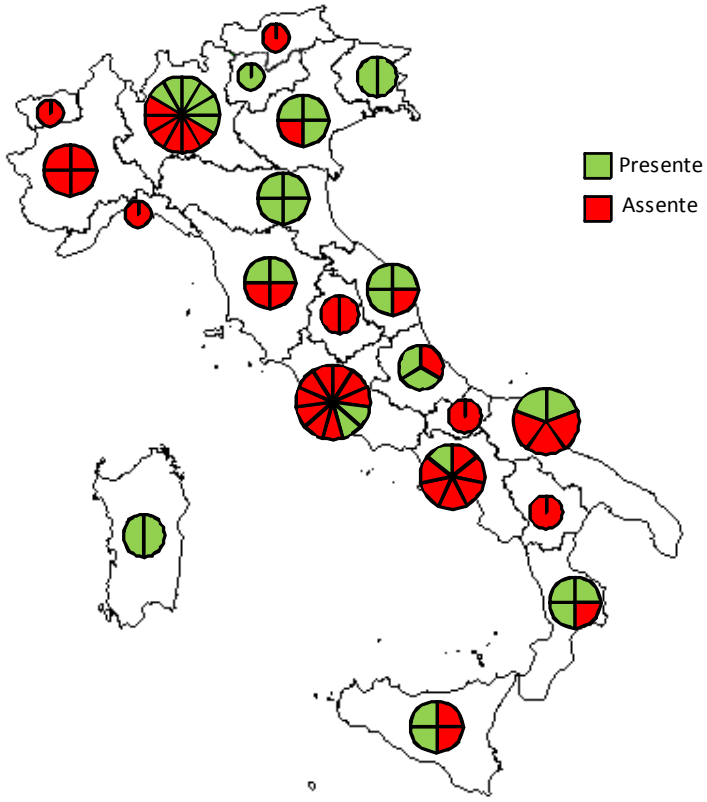
Fig. 3.32. Diffusione della prenotazione *on-line* degli esami



Fonte: Osservatorio Piattaforme Between - Rapporto *e-gov* 2012

La possibilità per gli studenti di prenotarsi *on-line* agli appelli degli esami di profitto è molto diffusa in tutte le università italiane: nella maggior parte delle regioni l'offerta arriva a coprire il 100% dei casi. E anche laddove questo servizio non è presente in tutte le università della singola regione, i valori rimangono comunque molto alti. In Lombardia e nel Lazio il servizio si attesta rispettivamente al 92% ed al 91%; in Puglia la diffusione è all'80%; seguono la Valle d'Aosta e la Calabria con il 75% e chiude la Sardegna con il 50% di diffusione del servizio.

Fig. 3.33. Diffusione della verbalizzazione *on-line* degli esami



Fonte: Osservatorio Piattaforme Between - Rapporto *e-gov* 2012

Il servizio di verbalizzazione elettronica[41] degli esami di profitto risulta presente in tutti gli atenei di Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Sardegna e della Provincia Autonoma di Trento. Seguono, per numero di Atenei dotati del servizio, il Veneto, le Marche e la Calabria. In sei regioni e nella Provincia Autonoma di Bolzano il servizio è del tutto assente.

[41] Per verbalizzazione elettronica si intende un processo di verbalizzazione completamente dematerializzato, in cui il verbale viene firmato digitalmente.

6. *Giustizia digitale*

Il Piano di *e-gov* 2012 ha individuato nella giustizia un'area di azione prioritaria, prevedendo un articolato programma di interventi di innovazione organizzativa e tecnologica. Il programma di interventi[42] è finalizzato a semplificare le modalità di svolgimento dei servizi e a razionalizzare le infrastrutture e le reti di trasmissione attraverso il Sistema Pubblico di Connettività.

In sintesi, gli interventi previsti riguardano:

- le notificazioni telematiche delle comunicazioni e degli atti processuali ad avvocati e ausiliari del giudice;
- la trasmissione telematica delle notizie di reato tra forze di Polizia e Procure della Repubblica;
- la registrazione telematica degli atti giudiziari presso l'Agenzia delle Entrate;
- il rilascio telematico di certificati giudiziari e l'aumento degli sportelli sul territorio dove gli utenti possono richiederli;
- l'accesso pubblico via rete alle sentenze e ai dati dei procedimenti, in attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale;
- la razionalizzazione e la messa in sicurezza dell'infrastruttura ICT dei sistemi informatici e della rete di telecomunicazione della Giustizia.

Al fine di dare ulteriore impulso al processo di digitalizzazione della giustizia, sono stati siglati undici Protocolli di intesa con Tribunali, Corti d'appello, Comuni, ecc., e sottoscritti tre accordi operativi con il Tribunale di Milano (dicembre 2009), il Tribunale di Roma (marzo 2010) e il Tribunale di Torino (febbraio 2011).

All'interno di questa cornice, il 14 marzo 2011 è stato avviato - con un accordo tra il Ministro della giustizia e il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione - il Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia che mira, anche attraverso la valorizzazione degli investimenti fatti e delle esperienze acquisite, ad accelerare i tempi d'attivazione di alcuni servizi digitali, a utilizzare meglio le competenze disponibili e a ridurre i tempi dei processi.

Più di recente il Decreto Crescita 2.0 introduce disposizioni volte a snellire modi e tempi delle comunicazioni e notificazioni orientando, anche in ambito giudiziario, l'azione amministrativa all'efficienza.

In particolare nei procedimenti civili tutte le comunicazioni e notificazioni a cura delle cancellerie o delle segreterie degli uffici giudiziarie verranno effettuate esclusivamente per via telematica, quando il destinatario è munito di un indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi ovvero quando la parte costituita in giudizio personalmente abbia indicato l'indirizzo di posta elettronica certificata al quale ricevere le comunicazioni relative al procedimento.

[42] Rafforzato dalla sottoscrizione del Protocollo di intesa siglato il 26 settembre 2008 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro della giustizia.

Piano straordinario di digitalizzazione della giustizia

Il Piano straordinario di digitalizzazione della giustizia ha in particolare lo scopo di:

- ridurre i tempi del processo e dell'erogazione dei servizi accessori;
- facilitare il lavoro dei magistrati e degli operatori della giustizia;
- ridurre i costi di gestione e funzionamento amministrativo;
- liberare risorse umane preziose da attività digitalizzabili;
- semplificare la fruizione dei servizi da parte di cittadini e imprese.

I punti chiave su cui fa leva il Piano per raggiungere gli obiettivi citati sono:

- l'adozione di soluzioni e tecnologie informatiche già sperimentate con successo;
- la diffusione di un approccio integrato sull'intero territorio;
- la condivisione di informazioni e basi di dati a livello nazionale.

Il Piano straordinario prevede la distribuzione e l'installazione di un *kit* informatico agli uffici giudiziari per consentire:

1. di digitalizzare di atti mediante la progressiva diffusione e l'uso di sistemi informatici per la gestione documentale. In particolare, l'obiettivo è quello di aumentare l'efficienza del sistema e ridurre i costi, mettendo a disposizione degli uffici giudiziari un sistema documentale unico e integrato in grado di permettere un agevole, efficace e sicuro accesso alle informazioni e agli atti documentali relativi ai procedimenti conclusi e in corso, di effettuare analisi, di produrre elaborazioni statistiche;
2. di inviare notifiche *on-line* attraverso l'introduzione di un sistema per l'esecuzione automatica con pieno valore legale delle comunicazioni e delle notificazioni di cancelleria agli avvocati e a tutti i soggetti coinvolti; più in particolare:
   - per il settore civile si mettono a frutto i risultati dell'innovazione introdotta dal Processo Civile Telematico (PCT);
   - per il settore penale, a partire dalle esperienze positive già sviluppate (Tribunale di Roma, Procura di Siracusa), è stato realizzato un sistema centralizzato, basato su PEC, che può essere rapidamente diffuso ed è in grado di assicurare la convergenza tra le soluzioni in essere;
   - per la Cassazione, viene attivato il collegamento con i tribunali di merito consentendo la trasmissione automatica degli atti dei ricorsi;
3. di consentire i pagamenti *on-line*, prioritariamente nell'ambito del Processo Civile Telematico e del Processo Penale. Il Piano prevede a regime la funzionalità di un sistema che permetterà anche il pagamento di tutte le altre spese per la giustizia, con l'obiettivo di fornire a un soggetto esterno al dominio giustizia (avvocato) la possibilità di pagare per via telematica i contributi previsti per l'iscrizione a ruolo di una causa e per il rilascio delle copie.

Per ciascuna linea di intervento sono previste azioni di adeguamento delle apparecchiature e delle tecnologie, di migrazione dai vecchi sistemi, di accompagnamento del cambiamento organizzativo (change *management*), di *training on the job* per gli operatori degli uffici interessati e assistenza tecnica.

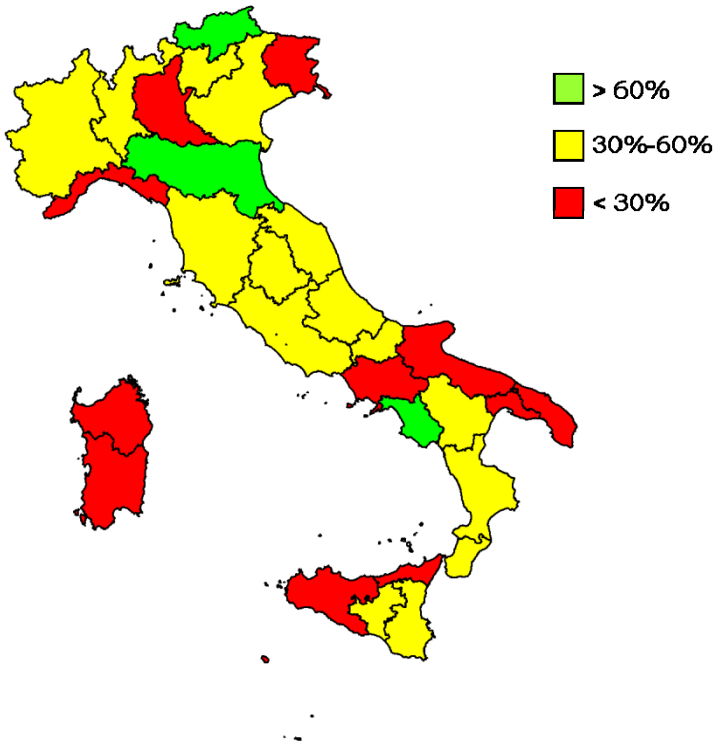
Hanno aderito formalmente al Piano straordinario 451 Uffici giudiziari (95% del totale), ai quali vanno aggiunti 165 Uffici Notificazioni, Esecuzioni e Protesti (UNEP) e 28 Uffici di sorveglianza.

Il programma operativo prevede la completa attivazione dei servizi presso tutti gli uffici che hanno aderito al Piano entro ottobre 2012.

Per quanto concerne la fornitura di *hardware*, gli Uffici giudiziari sono stati suddivisi in 13 lotti di intervento e, nel mese di ottobre 2011, erano in fase di consegna e configurazione le apparecchiature previste per i primi 5 lotti di fornitura. Inoltre, per alcuni degli Uffici dei primi 5 lotti è stata avviata l'attività di formazione d'aula per l'utilizzo dell'applicativo "notifiche telematiche penali".

La figura seguente mostra i distretti interessati dal Piano straordinario e le fasce percentuali di Uffici serviti da giugno a ottobre 2011.

Fig. 4.1. Uffici serviti sul totale degli uffici coinvolti nel piano di digitalizzazione della giustizia (percentuale)



Fonte: DigitPA – Rapporto *e-gov* 2012

Il Piano straordinario ha previsto il coinvolgimento di tutti i 29 distretti presenti in Italia. Osservando la cartina però, è possibile notare che in 10 distretti la percentuale di uffici serviti sul totale di quelli presenti è ancora inferiore al 30%. Superano, seppur di poco, la soglia del 60% di copertura degli uffici solo i distretti di Bolzano (63%), Bologna (62%) e Salerno (65%).

Progetto giustizia on-line

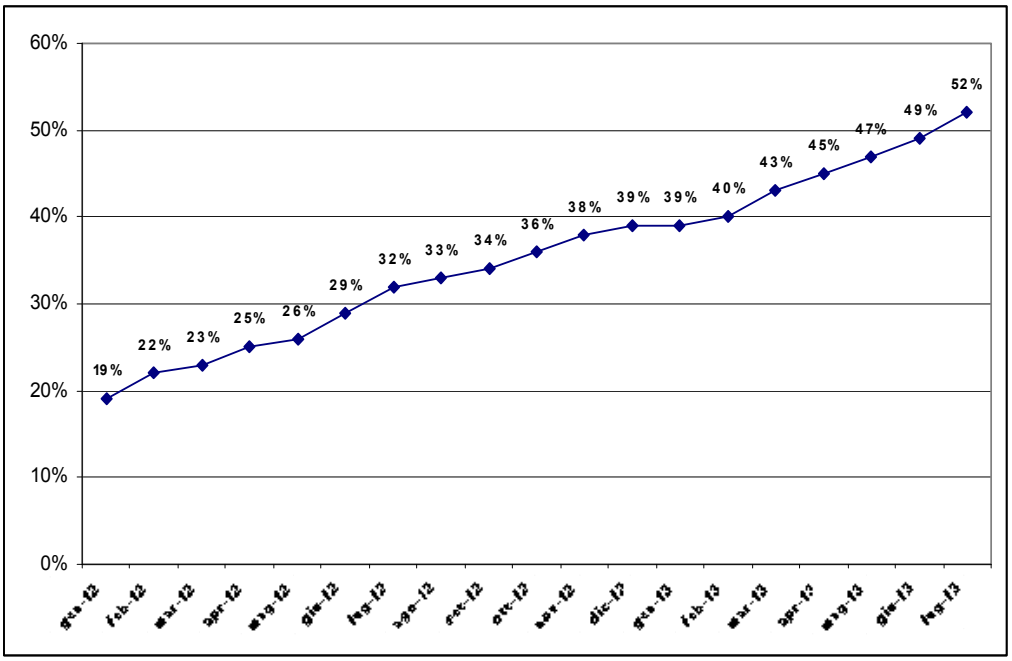
Dalla seconda rimodulazione del Piano di Azione e Coesione, avvenuta nel dicembre del 2012, il Ministero della Giustizia è responsabile dell'attuazione dell'intervento "Giustizia *on-line*" in ambito civile. Il progetto si articola su 3 linee di intervento volte a dematerializzare il flusso documentale:

Linea 1 in 80 uffici giudiziari, tribunali e Corti di appello, vengono dematerializzate le comunicazioni dall'ufficio giudiziario agli avvocati nell'ambito dei procedimenti di contenzioso civile e del lavoro.
Linea 2 in 23 tribunali già destinatari anche della precedente attività viene digitalizzato il flusso che si attiva a seguito della presentazione di un ricorso per decreto ingiuntivo da parte di un avvocato e che si conclude con un decreto di ingiunzione o rigetto di un ricorso da parte del giudice del tribunale interessato.

Linea 3 dedicata a specifiche azioni di monitoraggio con comparazioni a livello nazionale e locale oltre ad attività di comunicazione pubblica sul progetto stesso e sullo stato di avanzamento

Il deposito telematico di atti di parte a valore legale, da parte di avvocati e professionisti è disponibile nel 52% degli uffici giudiziari (luglio 2013)

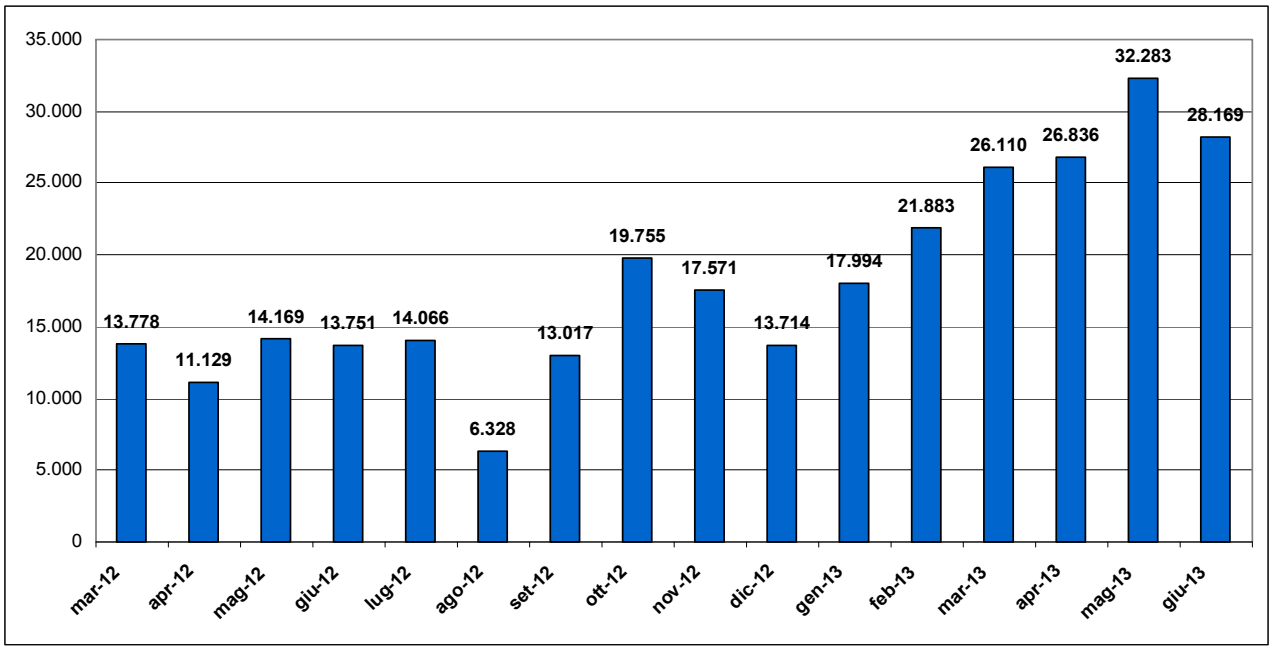
Fig. 4.2. Uffici serviti da deposito telematico di atti



Fonte: DGSIA su elaborazione Presidenza consiglio dei Ministri DDI – (Luglio 2013)

Negli ultimi 12 mesi sono stati depositati 237.726 depositi telematici di parte a giugno 2013 si riscontrano valori doppi rispetto all'anno precedente.

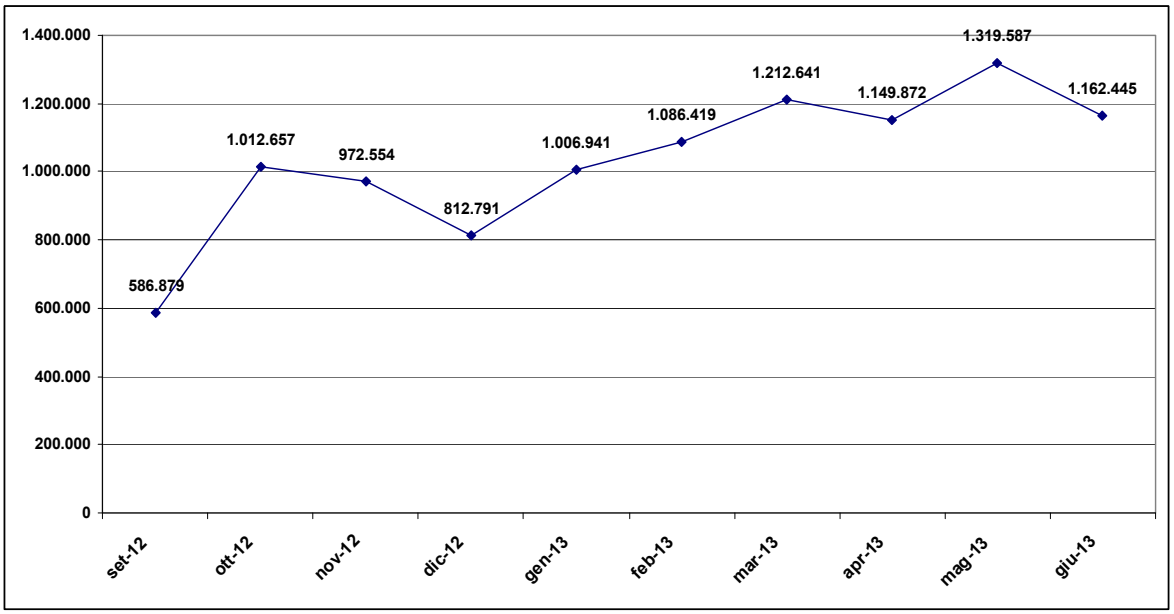
Fig. 4.3. Numero di depositi telematici di parte



Fonte: DGSIA su elaborazione Presidenza consiglio dei Ministri DDI - (Luglio 2013)

Dall'introduzione normativa della PEC avvenuta nel novembre 2011 le comunicazioni telematiche effettivamente consegnate ammontano a 15.600.000, dal 18 febbraio 2013 a seguito del d.l. 179/2012 e della l. 228/2012 è prevista l'esclusività delle comunicazioni elettroniche. Per dare una idea mediamente vengono inviate telematicamente 1,2 milioni di comunicazioni al mese. Ciò porterà ad un risparmio annuo netto di circa 35/50 milioni di euro.

Fig. 4.4. Comunicazioni telematiche effettivamente consegnate



Fonte: DGSIA su elaborazione Presidenza consiglio dei Ministri DDI – (Luglio 2013)

Inoltre, da maggio 2012 è attivo il Portale dei servizi telematici[43] rivolto anche ai cittadini dove vengono pubblicate informazioni, documenti, schede pratiche sui servizi telematici, vi si accede previa registrazione anche per consultare registri civili e per fruire dei servizi di pagamento *on-line*, servizio oggi disponibile in 21 distretti su 26. Nel novembre del 2012 è stato completato lo sviluppo di *Consolle del Presidente* di tribunale e Corte di sezione, si sta lavorando per la *Consolle d'appello* e la *Consolle dell'Assistente*. E' stato rilasciato lo sviluppo dell'esecutorietà del decreto ingiuntivo telematico, completato il rito monitorio, ormai in uso presso numerose sedi abilitate e sono stati predisposti i piani di diffusione dei sistemi telematici per tutta l'Italia, per le sedi ancora non attivate.

Anche in ambito penale l'obiettivo è di sostituire l'orami obsoleto sistema di fine anni '80 ReGe con il più moderno sistema unico per i principali registri informatici, Sistema Informativo della Cognizione Penale, SICP. La distribuzione del sistema è ferma dal 2011, implementata solo in 3 sedi circondariali di Napoli, Palmi e Genova ed una distrettuale Firenze, si procede ora al dispiegamento su tutto il territorio nazionale, sono stati sottoscritti i contratti per la bonifica dei dati e in parte anche per la formazione, il dispiegamento è previsto entro i primi mesi del 2014.

[43] www.processotelematico.it

Il processo Civile Telematico[44]

Il processo telematico rappresenta, come già evidenziato nella precedente edizione del Rapporto, un progetto di digitalizzazione della giustizia civile particolarmente complesso. Com'è noto, il Processo Civile Telematico (PCT) mira ad automatizzare, nell'ambito del processo civile e secondo precise regole tecnico-operative, i flussi informativi e documentali tra soggetti esterni (avvocati e ausiliari del giudice) e uffici giudiziari, nonché all'interno degli uffici (magistrati e cancellerie).

La finalità di tale realizzazione è data dalla riduzione dei tempi dei processi gestionali attraverso un trattamento automatizzato delle informazioni e da un incremento delle possibilità di accesso e scambio delle informazioni tra l'ufficio giudiziario e il territorio. In breve, la disponibilità di informazioni e, in senso lato, la trasparenza correlata alla gestione dei procedimenti giudiziari e ai relativi dati divengono gli assi portanti di un cambiamento culturale, volto a velocizzare il sistema-giustizia e migliorare le condizioni di legalità.

Il punto di partenza è rappresentato dall'automazione dei Registri di cancelleria che costituiscono il fondamento architetturale nel sistema PCT. Dopo essere stati oggetto di una reingegnerizzazione in tecnologia *web-based* che in funzione di una logica distrettualizzata di trattamento dei dati ne ha consentito una veloce diffusione a livello nazionale, attualmente sono funzionanti presso tutti gli uffici giudiziari civili italiani. Questi sistemi riguardano la cognizione ordinaria, il rito del lavoro e la volontaria giurisdizione (SICID), nonché le esecuzioni e i fallimenti (SIECIC).

È stata in questo modo realizzata e completata la prima fase di attività, prodromica alla diffusione dei servizi telematici.

Sin dal secondo semestre del 2009 e fino a tutto il 2010 i servizi telematici e le modalità organizzative e lavorative legate alla digitalizzazione sono state avviate in via non solo sperimentale presso gli uffici giudiziari che si sono resi disponibili a tale esperienza. I servizi avviati hanno riguardato:

- Polis*web*, che consente ai soggetti autorizzati, in particolare agli avvocati, la consultazione in modalità asincrona del Registro della volontaria giurisdizione, con riguardo ai dati aggiornati al giorno precedente;
- Polis*web* PCT, che permette ai soggetti autorizzati la consultazione in modalità sincrona dei Registri della cognizione e delle esecuzioni, nonché degli atti contenuti nel fascicolo informatico, offrendo così una visione *on-line* dello stato del fascicolo in coincidenza con la registrazione dell'evento da parte del cancelliere;
- comunicazioni e notificazioni tramite posta elettronica certificata, funzione già presente nei sistemi SICID e SIECIC, che consiste nell'invio delle notifiche[45] da parte degli Uffici giudiziari agli avvocati o ai consulenti tecnici attraverso il

[44] Paragrafo a cura della Direzione generale dei sistemi informativi – Area civile (DGSIA).

[45] ex art. 51 Decreto legge n. 112/2008 convertito in Legge n. 133/2008 e modificato da Decreto legge n. 193/2009 convertito in Legge 24/2010.

sistema di posta elettronica certificata all'indirizzo elettronico del destinatario;

- depositi telematici, con i quali i soggetti interni abilitati (ad esempio i magistrati) ed esterni abilitati (ad esempio gli avvocati) possono provvedere al deposito degli atti secondo le modalità previste dal PCT, alimentando così in modo automatico i registri di cancelleria.

L'infrastruttura informatica, alcune funzionalità del *software* e talune caratteristiche del sistema sono oggetto di recente modifica in virtù delle variazioni normative introdotte[46]. Occorre segnalare che il nuovo sistema riguarda il processo telematico sia penale sia civile.

In particolare, le principali novità sul piano normativo riguardano:

- l'attuazione del nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale da cui deriva:
  1. l'adozione della Posta Elettronica Certificata *standard* (PEC) per tutte le trasmissioni;
  2. la semplificazione e variazione dell'architettura, che non prevede più il gestore centrale;
- l'introduzione del "Portale dei servizi telematici" per consentire l'accesso ai privati, nonché ai soggetti abilitati esterni (avvocati e ausiliari del giudice), non dotati di punto di accesso;
- una maggiore spinta alla dematerializzazione, evitando l'obbligo di formazione del fascicolo d'ufficio su supporto cartaceo;
- la raccolta in un fascicolo informatico degli atti, documenti, allegati, ricevute di Posta Elettronica Certificata, dati del procedimento, copie informatiche dei medesimi atti quando depositati su supporto cartaceo;
- l'estensione del processo telematico al settore penale;
- l'introduzione dei pagamenti telematici;
- l'introduzione delle specifiche tecniche stabilite con proprio provvedimento dal responsabile per i sistemi informativi automatizzati, sentiti DigitPA e Garante Privacy.

Il suddetto quadro normativo costituisce il fondamento giuridico della nuova infrastruttura tecnica realizzata dalla competente struttura informatica del Ministero della giustizia, Direzione generale sistemi informativi automatizzati.

Nel primo semestre del 2011 le attività si sono pertanto concentrate sulla realizzazione della nuova infrastruttura tecnologica, continuando tuttavia a consolidare e ampliare gli obiettivi relativi alla diffusione dei servizi telematici.

---

[46] Il Processo Civile Telematico è stato introdotto, infatti, dal Decreto del Presidente della Repubblica 123/2001, che regolava le modalità di formazione e comunicazione degli atti processuali con strumenti informatici, poi confermato dal Codice dell'Amministrazione Digitale introdotto con Decreto legislativo n. 82/2005. Alle innovazioni introdotte al suddetto Codice dal Decreto legislativo n. 235/2010, entrato in vigore il 25 gennaio 2011, è stata data attuazione con l'art. 4 del Decreto legge n. 193/2009, il Decreto del Ministro della giustizia n. 44/2011 e, infine, con le specifiche tecniche emesse dal responsabile dei sistemi informativi del Ministero della giustizia il 18 luglio 2011.

A fine novembre 2011 il dispiegamento dei sistemi telematici si presenta secondo la seguente modalità:

Tabella 4.5. Stato di diffusione dei servizi telematici

Sistema	Diffusione dicembre 2009	Diffusione dicembre 2010	Diffusione novembre 2011
Diffusione registri cognizione (SICID)	Distretti 1/26	Distretti 18/26	Distretti 26/26
	Tribunali 22/165	Tribunali 127/165	Tribunali 165/165
Diffusione registri esecuzione civile individuale e concorsuale (SIECIC)	Distretti 12/26	Distretti 26/26	Distretti 26/26
	Tribunali 67/165	Tribunali 163/165	Tribunali 165/165
Consultazione *web* registri:			Corti Appello 26/26
POLIS *WEB* Cognizione	Tribunali 118/165	Tribunali 149/165	Tribunali 165/165
POLIS *WEB* Esecuzioni	Tribunali 0/165	Tribunali 82/165	Tribunali 107/165
Consultazione *web* fascicolo:		Corti Appello 10/26	Corti Appello 18/26
POLIS *WEB* Cognizione	Tribunali 20/165	Tribunali 89/165	Tribunali 129/165
POLIS *WEB* Esecuzioni	Tribunali 0/165	Tribunali 78/165	Tribunali 105/165
Depositi telematici	Tribunali 20/165	Corti Appello 1/26	Corti Appello 1/26
		Tribunali 38/165	Tribunali 40/165
Decreti ingiuntivi	Tribunali 15/165	Tribunali 25/165	Tribunali 34/165
Esecuzioni (e fallimenti)	Tribunali 5/165	Tribunali 12/165	Tribunali 22/165
Memorie ed altro	Tribunali 0/165	Corte Appello 1/26	Corte Appello 1/26
		Tribunali 1/165	Tribunali 4/165
Comunicazioni telematiche	Tribunali 1/165	Tribunali 5/165	Corti d'Appello 3/26 - Tribunali 23/165
Pagamenti telematici	Tribunali 0/165	Tribunali 5/165	Tribunali 7/165

Fonte: Ministero della giustizia – Rapporto *e-gov* 2012

Rispetto ai precedenti anni, il livello di diffusione generale dei diversi sistemi ha avuto un notevole incremento; in particolare, la diffusione dei registri di cognizione SICID e di esecuzione civile SIECIC ha raggiunto una copertura del 100% delle strutture, così come per il servizio POLIS *web* Cognizione.

Anche le comunicazioni telematiche inviate dagli uffici giudiziari sono notevolmente aumentate rispetto agli anni precedenti, come dimostra la seguente tabella:

Tabella 4.6. Comunicazioni telematiche				
Distretto	**2009**	**2010**	**2011**	**Tot**
Bologna		21.595	151.906	**173.501**
Brescia			96.404	**96.404**
Catania			15.444	**15.444**
Milano	132.867	377.059	402.539	**912.465**
Torino			287.511	**287.511**
Venezia			278.219	**278.219**
TOTALE	**132.867**	**398.654**	**1.232.023**	**1.763.544**

Fonte: Ministero della giustizia – Rapporto *e-gov* 2012

Inoltre, i depositi telematici di atti hanno fatto registrare un significativo incremento:

Tabella 4.7. Depositi telematici				
Distretto	**2009**	**2010**	**2011**	**Tot**
Ancona		5	324	**329**
Bari		41	116	**157**
Bologna	1	2.036	11.751	**13.788**
Brescia	1.026	4.099	5.228	**10.353**
Catania	667	461	437	**1.565**
Firenze		101	2.203	**2.304**
Genova	583	995	1.575	**3.153**
Milano	29.554	39.478	42.982	**112.014**
Napoli	1.744	620	531	**2.895**
Palermo		4	161	**165**
Roma	185	685	2.730	**3.600**
Torino		651	7.083	**7.734**
Venezia	329	1.614	1.710	**3.653**
Totale	**34.089**	**50.790**	**76.831**	**161.710**

Fonte: Ministero della giustizia – Rapporto *e-gov* 2012

In relazione agli uffici giudiziari direttamente coinvolti nell'uso dei servizi telematici la situazione di dispiegamento può essere rappresentata come segue:

Tabella 4.8. Uffici giudiziari presso i quali sono attivi i servizi telematici (settembre 2011)				
Distretto	**Tipo ufficio**	**Città**	**Servizio**	**Rito atti**
ANCONA	Tribunale ordinario	Pesaro	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Macerata	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
BARI	Tribunale ordinario	Bari	Deposito telematico atti di parte	Esecuzioni
BOLOGNA	Tribunale ordinario	Bologna	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Esecuzioni
				Fallimentare
				Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Modena	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
				Esecuzioni
				Fallimentare
	Tribunale ordinario	Parma	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Ravenna	Deposito telematico atti di parte	Esecuzioni
				Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Rimini	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
				Dep atti memorie
	Tribunale ordinario	Reggio Emilia	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
BRESCIA	Corte d'Appello	Brescia	Comunicazioni telematiche	
	Tribunale ordinario	Bergamo	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Brescia	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
			Deposito telematico atti di parte	Esecuzioni
	Tribunale ordinario	Crema	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Cremona	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione

	Tribunale ordinario	Mantova	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
CATANIA	Tribunale ordinario	Catania	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
				Esecuzioni
				Fallimenti
FIRENZE	Tribunale ordinario	Firenze	Deposito telematico atti di parte	Esecuzioni
				Ingiunzioni
	Tribunale ordinario	Prato	Deposito telematico atti di parte	Esecuzioni
				Atti giudice
				Ingiunzioni
GENOVA	Tribunale ordinario	Genova	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
				Atti contenzioso
				Esecuzioni
L'AQUILA	Tribunale ordinario	Teramo	Deposito telematico atti di parte	Atti giudice
MILANO	Corte d'Appello	Milano	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Memorie
	Tribunale ordinario	Busto Arsizio	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Como	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Lecco	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Lodi	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Milano	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
				Esecuzioni
				Sentenze/ contenzioso
				Memorie
				Altri atti
				Atti Pre-Contenzioso e Fallimenti
	Tribunale ordinario	Monza	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Esecuzioni
				Ingiunzione

	Tribunale ordinario	Pavia	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Sondrio	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Varese	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Vigevano	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Voghera	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
NAPOLI	Tribunale ordinario	Napoli	Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
				Esecuzioni
PALERMO	Tribunale ordinario	Palermo	Deposito telematico atti di parte	Esecuzioni
ROMA	Tribunale ordinario	Roma	Deposito telematico atti di parte	Esecuzioni
				Ingiunzione
TORINO	Tribunale ordinario	Torino	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Esecuzioni
				Ingiunzione
	Tribunale ordinario	Verbania	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
				Esecuzioni
				Fallimenti
				Sentenze contenzioso
				Volontaria giurisdizione
VENEZIA	Corte d' Appello	Venezia	Comunicazioni telematiche	
	Tribunale ordinario	Bassano del Grappa	Comunicazioni telematiche	
	Tribunale ordinario	Belluno	Comunicazioni telematiche	
	Tribunale ordinario	Padova	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Ingiunzione
				Esecuzioni
	Tribunale ordinario	Rovigo	Comunicazioni telematiche	
	Tribunale ordinario	Treviso	Comunicazioni telematiche	
	Tribunale ordinario	Venezia	Comunicazioni telematiche	
	Tribunale ordinario	Verona	Comunicazioni telematiche	
			Deposito telematico atti di parte	Esecuzioni
				Ingiunzione

	Tribunale ordinario	Vicenza	Comunicazioni telematiche	

Fonte: Ministero della giustizia – Rapporto *e-gov* 2012

La diffusione dei servizi telematici sopra richiamati sta determinando la delocalizzazione delle attività processuali, con conseguenze positive sulla razionalizzazione dei servizi di cancelleria e riflessi rilevanti sulla riduzione dei tempi processuali. In particolare, la possibilità (sempre più diffusa) di conoscere le informazioni senza recarsi fisicamente presso le cancellerie ma operando da remoto, è il primo obiettivo già raggiunto. I destinatari di tali servizi sono gli operatori delle cancellerie, i magistrati, i professionisti coinvolti dai procedimenti giudiziari (ad esempio avvocati, notai, commercialisti) e i cittadini interessati.

7. Sanità digitale

L'Agenda digitale europea individua nella sanità una delle aree primarie di intervento per gestire l'invecchiamento della popolazione e per migliorare la qualità della assistenza sanitaria in tutta Europa, mantenendo i costi stabili o addirittura riducendoli, abbreviando i tempi di attesa e diminuendo gli errori.

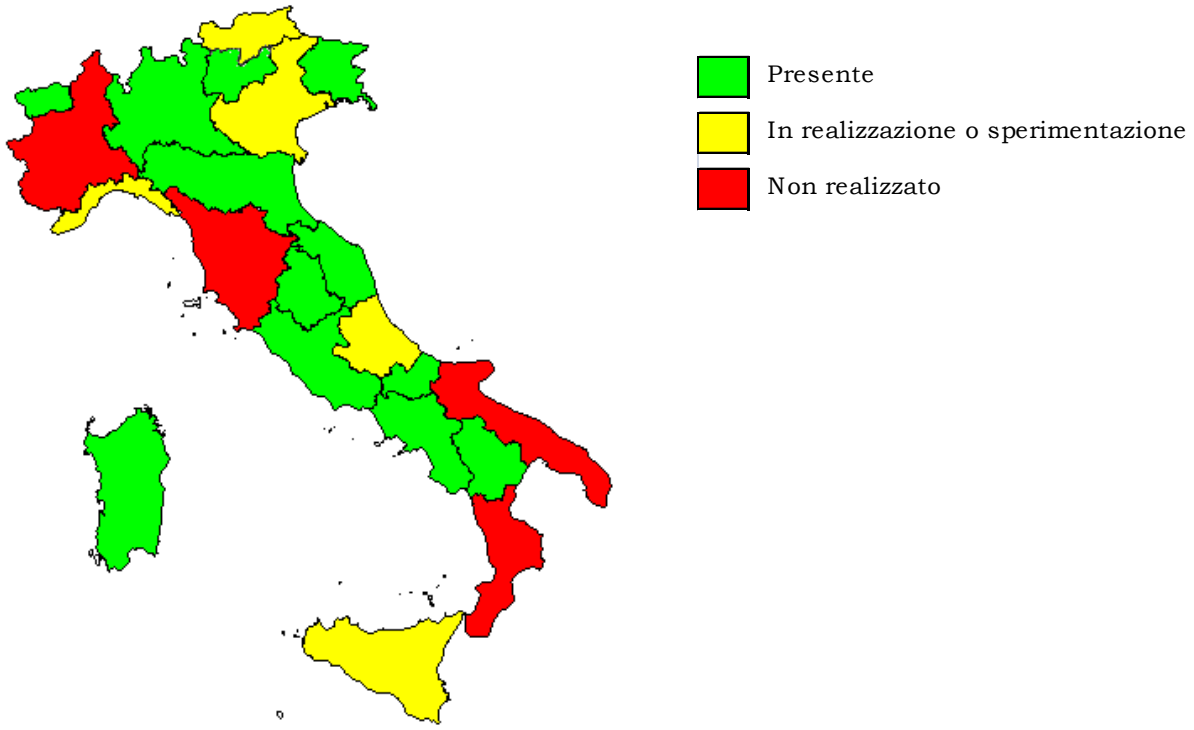
In continuità con il contesto europeo sia con le iniziative già avviate nel quadro di azione italiana sull'*e-government*, i Ministeri e le Regioni proseguono nel lavoro intrapreso per costruire una piattaforma nazionale di sanità elettronica attraverso l'integrazione delle diverse piattaforme regionali.

I servizi su cui si concentra l'interesse sono quelli dedicati allo stato di diffusione dei Centro Unico di Prenotazione di livello regionale e del Fascicolo Sanitario Elettronico (obiettivo in particolare sul quale si stanno concentrando gli sforzi di tutte le Regioni), sulla diffusione dei servizi *on-line* dedicati ai cittadini e sul processo di invio telematico delle certificazioni di malattia (ormai entrato a regime dal febbraio 2011) e dei dati delle ricette da parte dei medici prescrittori (processo avviato con Decreto ministeriale del 21 febbraio 2011).

CUP di livello regionale

Nella maggior parte delle regioni italiane risulta già presente o in corso di realizzazione un Centro Unico di Prenotazione (CUP) di livello regionale, componente propedeutica anche alla realizzazione di un sovraCUP di livello nazionale.

Fig. 5.1. CUP regionale



Fonte: Osservatorio Piattaforme Between –Rapporto *e-gov* 2012

Il servizio CUP di livello regionale è oggi disponibile in dodici regioni, mentre risulta in corso di realizzazione o in sperimentazione nella Provincia Autonoma di Bolzano e in Veneto, Liguria, Abruzzo e Sicilia. In Toscana sono attivi dei CUP di area vasta, che però non sono direttamente assimilabili a un CUP regionale.

Rispetto alle elaborazioni degli anni precedenti la Regione Liguria ha avviato le attività per realizzare il CUP regionale.

Benché di livello regionale, i diversi CUP raggiungono ancora oggi diversi gradi di completezza, sia in relazione al numero di aziende sanitarie collegate che in merito alla tipologia di prestazioni prenotabili (tipologia e numero di agende gestite).

Fascicolo sanitario Elettronico

Anche a seguito dell'approvazione, nel mese di febbraio 2011, delle Linee guida nazionali per il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) del Ministero della Salute, tutte le Regioni hanno intensificato le loro attività di progettazione e di implementazione del FSE. Nonostante le soluzioni e le architetture adottate dalle diverse regioni siano spesso molto diverse tra loro, tutte stanno lavorando per inquadrare le diverse piattaforme regionali in un unico sistema di livello nazionale.

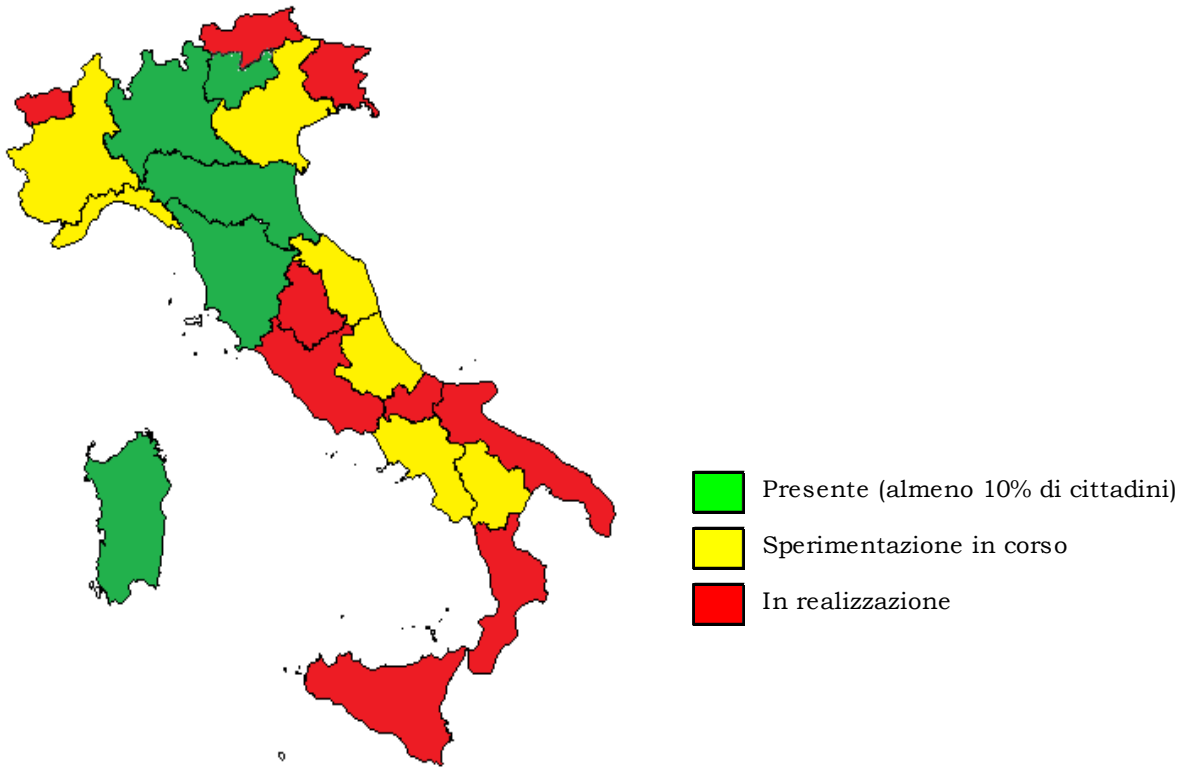
Il Decreto crescita 2.0 regolamenta il FSE disponendo la sua istituzione a cura delle

regioni e Province Autonome, nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali ai fini di:

- prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione;
- studio e ricerca scientifica in campo medico, biomedico ed epidemiologico;
- programmazione sanitaria, verifica della qualità delle cure e valutazione dell'assistenza sanitaria.

Il 13% della popolazione italiana ha un Fascicolo Sanitario Elettronico attivo.

Fig. 5.2 Fascicolo Sanitario Elettronico



Fonte: Osservatorio Piattaforme Between –Rapporto RIIR 2012

Rispetto alla fotografia presentata nei precedenti rapporti, lo stato di implementazione del FSE nelle regioni risulta molto cambiato. Nonostante ancora oggi siano solo quattro le regioni che hanno realizzato una prima struttura di FSE operativa per i cittadini (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Provincia Autonoma di Trento), il numero di sperimentazioni avviate sul territorio risulta decisamente incrementato; si tratta in particolare di prototipi o di sperimentazioni di singole componenti del Fascicolo non ancora integrate tra di loro, con diverse modalità e con un grado di diffusione non omogeneo sul territorio.

Il FSE risulta invece ancora in corso di realizzazione nella Provincia Autonoma di Bolzano e in Umbria.

Certificati di malattia telematici

La digitalizzazione del ciclo della certificazione di malattia ha rappresentato un tassello importante nella strategia di modernizzazione della Sanità pubblica.

La nuova procedura per l'invio *on-line* dei certificati di malattia è decollata ad aprile 2010 e ha raggiunto la piena operatività dal 2 febbraio 2011. Grazie al nuovo sistema, i certificati attestanti le assenze per malattia dei lavoratori dipendenti, sia privati che pubblici,[47] sono direttamente trasmessi all'INPS per via telematica dai medici del SSN che li rilasciano e, per il tramite dell'Istituto di Previdenza, ai rispettivi datori di lavoro[48].

Secondo i dati forniti dall'INPS, dall'avvio del nuovo sistema, il flusso totale dei certificati di malattia *on-line* si è progressivamente e rapidamente intensificato, fino a superare la quota di 14 milioni al termine del mese di agosto 2011. In particolare, l'andamento registrato nel 2011 dimostra come la nuova procedura si sia ormai consolidata a livello nazionale, con un ritmo medio di invii settimanali superiore a 340.000 unità, e con punte di oltre 550.000.

La tabella seguente riporta la distribuzione territoriale del volume complessivo dei certificati di malattia *on-line*, distinto per le diverse categorie di lavoratori, aggiornato al mese di agosto 2011.

[47] Con esclusione di quelli disciplinati da propri ordinamenti, quali Forze armate e di Polizia, Vigili del fuoco, ecc.

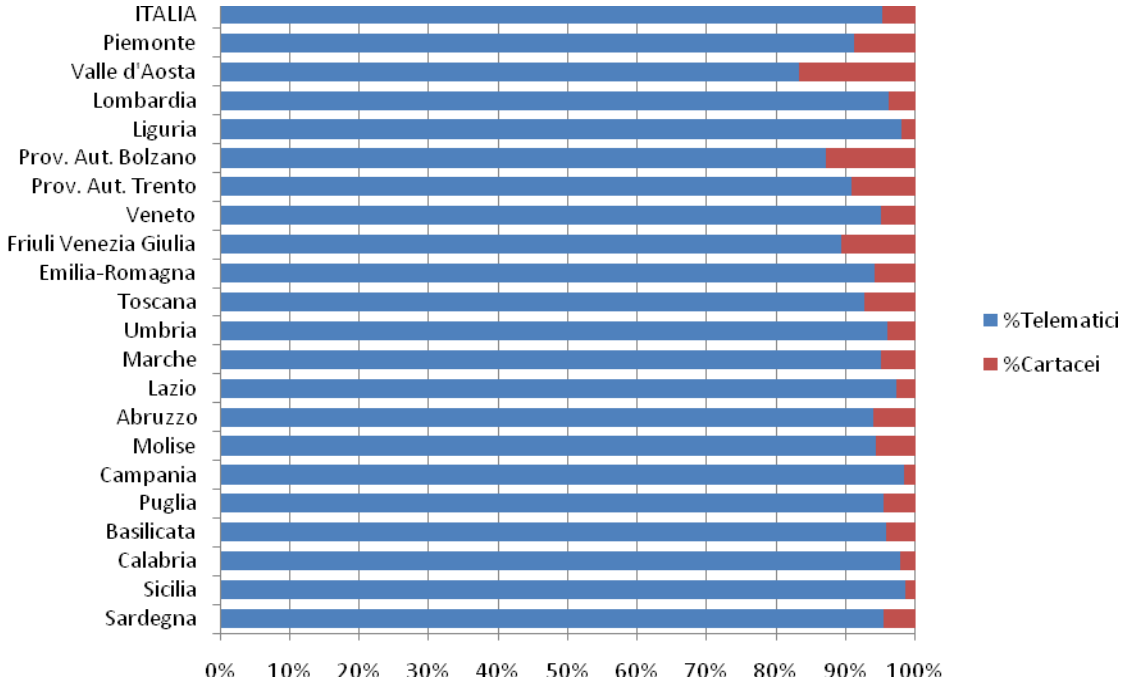
[48] Con la nuova procedura, il medico invia il certificato di malattia *on-line* direttamente all'INPS (anche se il lavoratore è iscritto a un altro ente previdenziale) e comunica al lavoratore il numero di protocollo del certificato trasmesso. L'INPS cura quindi la consegna in modalità telematica dell'attestazione di malattia al datore di lavoro. Al lavoratore, ove richiesto, resta solo l'obbligo di comunicare al proprio datore di lavoro il numero di protocollo del certificato.

Tabella 5.3. Certificati di malattia *on-line*: quadro regionale per tipologia di lavoratori (aggiornamento: 31 agosto 2011)				
Regione	**Totale**	**Privati INPS**	**Privati non INPS**	**Pubblici**
Piemonte	912.055	580.767	141.588	189.700
Valle d'Aosta	33.934	16.992	4.973	11.969
Lombardia	3.088.808	2.156.415	497.193	435.200
Liguria	308.328	178.354	42.710	87.264
Prov. Aut. Bolzano	143.073	85.653	15.633	41.787
Prov. Aut. Trento	140.816	92.214	13.712	34.890
Veneto	1.213.268	836.728	163.665	212.875
Friuli Venezia Giulia	247.875	158.029	32.817	57.029
Emilia-Romagna	1.119.686	777.977	152.619	189.090
Toscana	702.099	453.367	85.514	163.218
Umbria	168.404	105.359	17.802	45.243
Marche	354.480	232.736	39.939	81.805
Lazio	1.884.646	1.085.463	296.397	502.786
Abruzzo	266.703	171.482	25.898	69.323
Molise	47.949	27.902	4.290	15.757
Campania	1.074.895	634.463	93.515	346.917
Puglia	637.202	381.481	49.524	206.197
Basilicata	95.179	51.015	8.421	35.743
Calabria	492.182	334.908	19.309	137.965
Sicilia	1.163.311	564.713	96.367	502.231
Sardegna	271.024	152.151	26.190	92.683
Totali	**14.365.917**	**9.078.169**	**1.828.076**	**3.459.672**

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica (elaborazione su dati INPS) Rapporto *e-gov* 2012

Il processo è ormai diffuso in modo uniforme nel Paese, con risultati pressoché omogenei in tutte le aree.

Fig. 5.4. L'impatto della digitalizzazione sul territorio: certificati di malattia cartacei e telematici acquisiti dall'INPS (lavoratori privati INPS) - Dettaglio



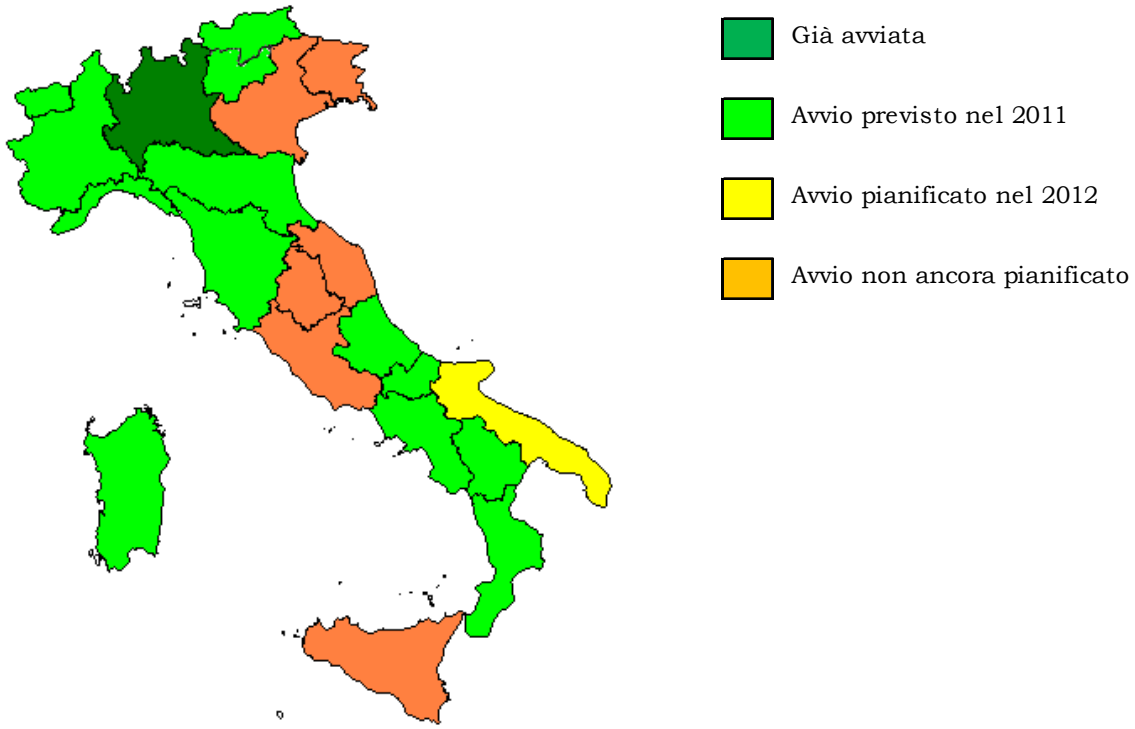
Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica (elaborazione su dati INPS, maggio-agosto 2011) Rapporto *e-gov* 2012

I dati più recenti (relativi al periodo maggio-agosto 2011) disaggregati a livello territoriale mettono in evidenza come tutte le Regioni stiano sperimentando una decisa crescita della quota dei documenti telematici acquisiti dall'INPS. In particolare, in dodici regioni la percentuale di copertura del digitale sul cartaceo è ormai prossima al 100%.

Trasmissione telematica dei dati delle ricette da parte dei medici prescrittori

Dopo l'avvio a regime del processo di trasmissione per via telematica dei certificati di malattia all'INPS, nel corso del 2011 - con Decreto ministeriale del 21 febbraio 2011 - è stato avviato anche il processo di entrata a regime della trasmissione per via telematica dei dati delle ricette da parte dei medici prescrittori.

Fig. 5.5. Trasmissione telematica dei dati delle ricette da parte dei medici prescrittori: pianificazione



Fonte: Elaborazioni Between su dati del Ministero dell'economia e delle finanze – Rapporto *e-gov* 2012

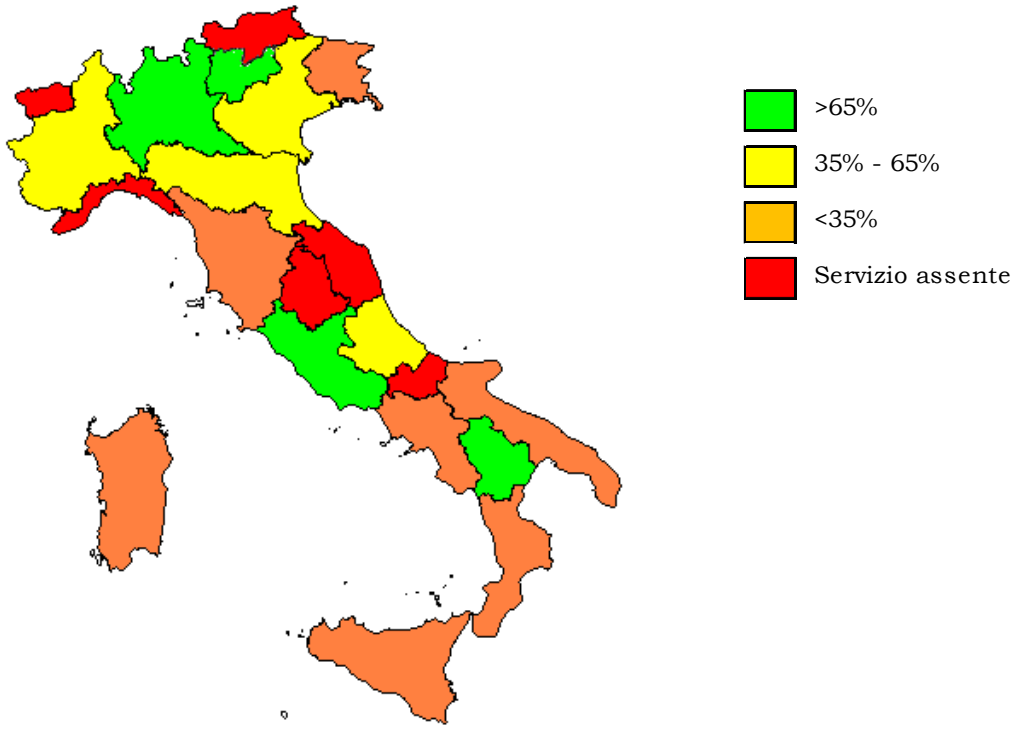
Come è visibile dalla figura, il Decreto prevede una fase di avvio in dieci regioni entro il 2011 (Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Abruzzo, Campania, Molise, Piemonte, Calabria, Liguria, Basilicata e la Provincia Autonoma di Bolzano), con scadenze temporali diverse. Caso particolare è quello rappresentato dalla Regione Lombardia, dove il processo è a regime dal 1 ottobre 2010.

Occorre segnalare, però, che non tutte le regioni che avrebbero dovuto avviare il sistema nel corso del 2011 risultano in linea con le tempistiche previste a causa di problematiche organizzative o concernenti le infrastrutture necessarie per la realizzazione del sistema.

Prenotazione on-line

Il servizio di prenotazione *on-line* delle prestazioni diagnostiche e ambulatoriali (esclusi i ricoveri) risulta diffuso in poco meno della metà delle Aziende sanitarie italiane. Il servizio è realizzato nella maggior parte dei casi direttamente dalle Aziende, ma sono in corso di implementazione alcuni progetti su scala regionale.

Fig. 5.6. Percentuale di Aziende Sanitarie con servizio di prenotazione *on-line* (*)



(*) Richiesta *on-line* con *call back* telefonico o via *mail*, richiesta di prenotazione via *mail* con conferma appuntamento via *mail* o sms, procedura completa via *web*.
Fonte: Osservatorio Piattaforme Between –Rapporto *e-gov* 2012

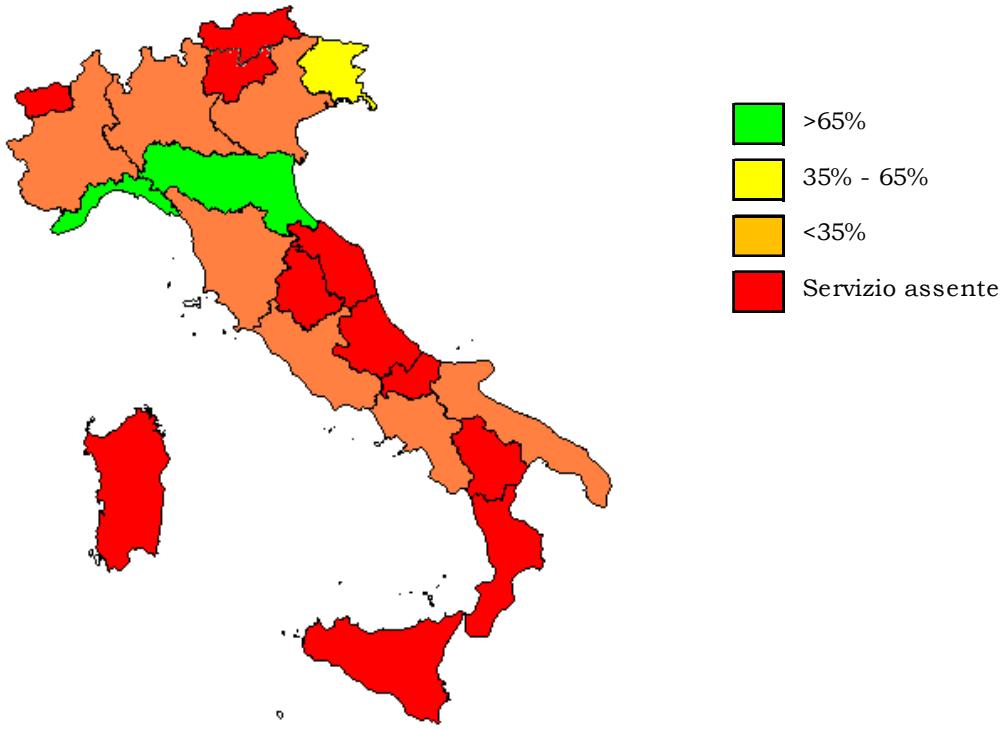
Rispetto agli anni precedenti, il numero di Aziende che offrono la prenotazione *on-line* è di poco aumentato: in particolare, il servizio è stato introdotto in alcune Aziende della Calabria e dell'Abruzzo.

Il servizio è stato realizzato su scala regionale in Basilicata, nel Lazio e nella Provincia Autonoma di Trento. In Lombardia e in Emilia-Romagna, nonostante sia stato realizzato dalla Regione, il servizio non è ancora esteso a tutte le Aziende.

Pagamento dei ticket sanitari on-line

Il servizio di pagamento *on-line* dei ticket sanitari risulta attualmente presente in modo parziale in dieci regioni, su un totale di 48 Aziende sanitarie su 275. Liguria ed Emilia-Romagna hanno realizzato un portale di livello regionale che offre a tutti i cittadini la possibilità di pagare il ticket per via telematica. In Friuli Venezia Giulia è presente un portale analogo, che non risulta però ancora attivato per tutte le aziende sanitarie della regione.

Fig. 5.7. Percentuale di aziende sanitarie con servizio di pagamento ticket *on-line* (*)



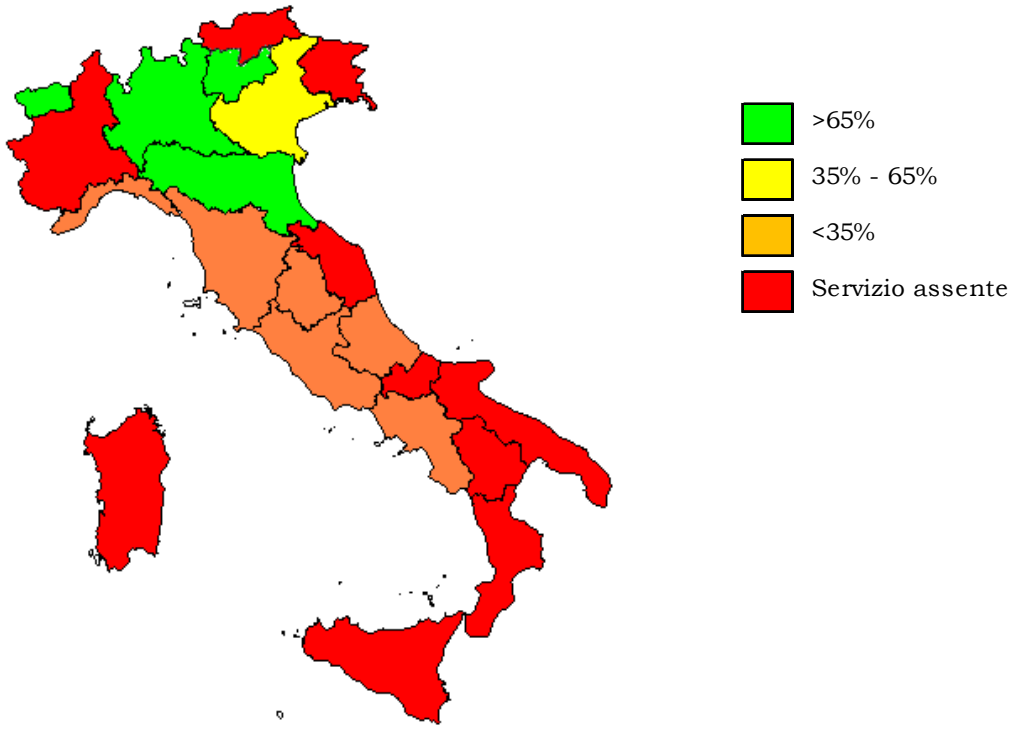
(*) Il servizio è stato considerato presente solo nel caso in cui sia possibile effettuare una transazione completa via *web*.
Fonte: Osservatorio Piattaforme Between –Rapporto *e-gov* 2012

In tutte le altre regioni in cui il servizio risulta disponibile, è stato realizzato su iniziativa delle singole aziende sanitarie senza alcuna forma di coordinamento regionale. Rispetto al precedente anno la situazione è migliorata: il servizio è stato infatti introdotto in alcune aziende sanitarie di Puglia e Toscana.

Ritiro dei referti via web

Nonostante negli ultimi anni siano state attivate molte sperimentazioni da Regioni e Aziende sanitarie, il servizio di ritiro dei referti via *web* risulta effettivamente disponibile solo presso 80 Aziende sanitarie (su 275) e quasi sempre limitato ai soli referti di laboratorio. Allo stato attuale, le regioni in cui il servizio è maggiormente diffuso sono quelle dove è stato realizzato su scala regionale: Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia Autonoma di Trento, Emilia-Romagna.

Fig. 5.8. Percentuale di Aziende Sanitarie con servizio di ritiro di referti via *web* (*)



(*) Il servizio di ritiro dei referti è stato considerato presente in caso di consultazione del referto via *web*, download dello stesso, richiesta del referto da portale o via *mail* con ricezione*-mail* con documento allegato.
Fonte: Osservatorio Piattaforme Between (luglio 2011)

Rispetto alle precedenti rilevazioni si assiste a una riduzione del numero di Aziende che mettono a disposizione dei cittadini il servizio di ritiro dei referti via *web*; occorre però segnalare che questo servizio è di primaria importanza nell'ambito dei progetti riguardanti il Fascicolo Sanitario Elettronico, rispetto al quale tutte le regioni si stanno impegnando. Pertanto, in diversi casi è possibile che il servizio abbia fatto registrare un arresto momentaneo in attesa dell'introduzione di un servizio su scala regionale tramite il FSE.

8. *Le smart cities*

Per misurare la diffusione delle Smart Cities, si fa qui riferimento allo *Smart City Index*[49], un *ranking* dei comuni capoluogo di provincia dalle seguenti caratteristiche:

1. Misura il livello di innovazione effettivamente disponibile per i cittadini nelle città.
2. Riguarda 116 Comuni capoluogo di provincia definiti "primari" dell'Istat.
3. È composto da 153 indicatori, quasi tutti di livello comunale, di cui 124 di fonte Between e 29 di fonti istituzionali varie (Istat, MIUR, GSE ecc.).
4. Copre le seguenti aree tematiche e relativi indicatori:
   - Broadband: Banda Larga e Ultra Larga fissa (ADSL, Fibra Ottica), Banda Larga e Ultra Larga mobile (HSPDA, LTE).
   - Smart mobility: bigliettazione elettronica, digitalizzazione orari e percorsi, varchi ZTL elettronici, pagamento elettronico della sosta, servizi informativi all'utenza in mobilità.
   - Smart education: diffusione di *Personal computer* nelle scuole, Lavagne Interattive Multimediali (LIM), aule collegate ad *Internet*.
   - Smart health: servizi *on-line* di prenotazione delle visite, pagamento del ticket e ritiro dei referti, servizio per la scelta del medico di medicina generale via *web*, accesso ai dati sanitari del Fascicolo Sanitario Elettronico.
   - Smart government: servizi anagrafici (richiesta certificati e cambio di residenza), servizi per le scuole comunali, pagamenti *on-line* dei tributi locali e dei servizi per le scuole comunali
   - Mobilità Alternativa: presenza delle auto elettriche e di colonnine per la ricarica, servizi Comunali di Car pooling, Car Sharing e Bike Sharing, piste ciclabili
   - Energie Rinnovabili: potenza dei pannelli fotovoltaici installati, energia prodotta attraverso fonti eoliche ed idroelettriche
   - Efficienza Energetica: consumi di gas ed energia elettrica, teleriscaldamento, politiche locali per l'illuminazione pubblica, tecnologie installate e sistemi di regolazione dell'illuminazione
   - Risorse Naturali: adozione della raccolta differenziata, depurazione, dispersione e consumi di acqua, centraline di monitoraggio dell'aria e superamento dei limiti di inquinamento
5. È una classifica relativa, pensata per misurare non il livello assoluto di innovazione, ma la distanza tra la città migliore (punteggio = 100) e le altre.
6. È un ranking calcolato in base alla media degli indici tutte le aree tematiche considerate, composti attraverso una serie di pesi e normalizzati su un punteggio 0-100 (100=prima città in classifica, 0=servizi assenti).

Lo Smart City Index evidenzia che, pur registrando un ritardo delle città italiane nel confronto con le principali città europee e mondiali, anche in Italia si incominciano a registrare nelle città i risultati delle innovazioni legate al paradigma delle Smart Cities.

[49] *Nota: Lo Smart City Index è un progetto, realizzato da Between, patrocinato dall'Agenzia per l'Italia Digitale (il rapporto completo è disponibile sul sito www.smartcityindex.it)*

Bologna risulta essere la città più avanti nel percorso verso la Smart City (= 100), non perché abbia tutte le innovazioni, ma perché ha, nel complesso delle aree tematiche considerate, più innovazioni delle altre città. Bologna è seguita da Milano e Roma, e poi Reggio Emilia, Torino e Firenze.

- le aree metropolitane mostrano un buon comportamento Smart, con 8 città (su 14) nelle prime 20.
- tra i 45 capoluoghi di medie dimensioni (superiori a 80.000 abitanti), spiccano Reggio Emilia (4°), Brescia, Piacenza, Parma e Monza, che occupano i posti in classifica dal 7° al 10°.
- anche alcune città più piccole (i capoluoghi inferiori a 80.000 abitanti sono in tutto 57) si distinguono per essere particolarmente "Smart": nelle prime 40 troviamo molte «piccole» città lombarde (Cremona, la più alta in classifica, 11°, Pavia, Sondrio, Mantova, Lodi e Varese). In questo gruppo di "piccole e virtuose" c'è anche Siena ed un capoluogo del Sud: Potenza.

In generale le città del Nord si concentrano prevalentemente nella parte alta del ranking e quelle del Sud e Isole occupano la parte bassa, risultando predominanti nelle retrovie della classifica. Le città del Centro si distribuiscono più uniformemente.
Tuttavia vi sono molte eccezioni: Bari, Salerno, Potenza, Lecce e Cagliari compaiono tra le prime 40, mentre una dozzina di città del Nord si trovano dall'80° posto in giù, tra cui Trieste, Novara ed Alessandria, per citare quelle sopra gli 80.000 abitanti.
La seguente tabella raccoglie una sintesi dei risultati dello Smart City Index 2013 ed evidenzia le aree di forza e debolezza dei capoluoghi oggetto di analisi.

Tabella 6.1 Posizione delle città nello Smart City Index

Regione	Capoluogo	Posizione nello Smart City Index	Punteggio nello Smart City Index	Banda Larga	Smart Mobility	Smart Health	Smart Education	Smart Government	Mobilità Alternativa	Energie Rinnovabili	Efficienza Energetica	Risorse Naturali
Abruzzo	Chieti	57	59,5									
Abruzzo	L'Aquila	74	55,2									
Abruzzo	Pescara	89	52,9									
Abruzzo	Teramo	91	52,5									
Basilicata	Potenza	34	69,9									
Basilicata	Matera	51	61,6									
Calabria	Cosenza	56	60,3									
Calabria	Reggio Calabria	85	53,4									
Calabria	Catanzaro	103	50,4									
Calabria	Crotone	109	46,7									
Calabria	Vibo Valentia	114	42,4									
Campania	Salerno	29	72,8									
Campania	Benevento	43	64,4									
Campania	Napoli	50	62,4									
Campania	Avellino	54	60,7									
Campania	Caserta	69	56,6									
Emilia-Rom.	Bologna	1	100,0									
Emilia-Rom.	Reggio Emilia	4	92,2									
Emilia-Rom.	Piacenza	8	85,8									
Emilia-Rom.	Parma	9	84,9									
Emilia-Rom.	Forlì	13	79,4									
Emilia-Rom.	Modena	15	79,3									
Emilia-Rom.	Ferrara	28	73,0									
Emilia-Rom.	Rimini	32	70,5									
Emilia-Rom.	Ravenna	33	70,4									
Friuli V.G.	Udine	37	67,0									
Friuli V.G.	Pordenone	85	53,4									
Friuli V.G.	Trieste	100	50,8									
Friuli V.G.	Gorizia	104	50,3									
Lazio	Roma	3	92,9									
Lazio	Frosinone	60	58,4									
Lazio	Latina	92	52,2									
Lazio	Viterbo	96	51,6									
Lazio	Rieti	112	46,1									
Liguria	Genova	16	78,2									
Liguria	La Spezia	29	72,8									
Liguria	Savona	89	52,9									
Liguria	Imperia	108	47,0									

Lombardia	Milano	2	97,4										
Lombardia	Brescia	7	86,3										
Lombardia	Monza	10	81,7										
Lombardia	Cremona	11	81,3										
Lombardia	Bergamo	19	76,5										
Lombardia	Pavia	21	76,2										
Lombardia	Mantova	23	75,1										
Lombardia	Sondrio	24	74,9										
Lombardia	Varese	25	74,1										
Lombardia	Lodi	26	74,0										
Lombardia	Como	27	73,1										
Lombardia	Lecco	46	63,7										
Marche	Pesaro	53	61,5										
Marche	Ancona	65	57,2										
Marche	Macerata	67	56,7										
Marche	Ascoli Piceno	73	55,4										
Marche	Fermo	116	39,0										
Molise	Isernia	79	54,5										
Molise	Campobasso	106	48,9										
Piemonte	Torino	5	91,8										
Piemonte	Cuneo	45	64,3										
Piemonte	Biella	62	57,5										
Piemonte	Novara	80	54,3										
Piemonte	Asti	81	53,9										
Piemonte	Verbania	96	51,6										
Piemonte	Vercelli	99	51,1										
Piemonte	Alessandria	104	50,3										
P.A. Bolzano	Bolzano	39	66,3										
P.A. Trento	Trento	21	76,2										
Puglia	Bari	17	78,1										
Puglia	Lecce	36	67,4										
Puglia	Foggia	49	62,9										
Puglia	Brindisi	55	60,5										
Puglia	Barletta	58	59,3										
Puglia	Andria	75	55,1										
Puglia	Taranto	77	54,9										
Puglia	Trani	94	51,8										
Sardegna	Cagliari	40	66,2										
Sardegna	Tortolì	59	58,9										
Sardegna	Oristano	61	57,8										
Sardegna	Sassari	66	56,8										
Sardegna	Olbia	67	56,7										
Sardegna	Villacidro	75	55,1										
Sardegna	Lanusei	78	54,7										
Sardegna	Carbonia	81	53,9										
Sardegna	Sanluri	93	52,0										
Sardegna	Tempio P.	98	51,5										
Sardegna	Iglesias	101	50,5										
Sardegna	Nuoro	107	47,5										
Sicilia	Palermo	64	57,3										
Sicilia	Catania	72	56,1										
Sicilia	Ragusa	83	53,5										
Sicilia	Siracusa	87	53,2										
Sicilia	Trapani	95	51,7										
Sicilia	Caltanissetta	110	46,3										

Sicilia	Agrigento	110	46,3										
Sicilia	Enna	113	45,8										
Sicilia	Messina	114	42,4										
Toscana	Firenze	6	90,6										
Toscana	Pisa	13	79,4										
Toscana	Prato	31	70,6										
Toscana	Siena	35	68,9										
Toscana	Arezzo	38	66,9										
Toscana	Livorno	42	65,2										
Toscana	Pistoia	43	64,4										
Toscana	Lucca	47	63,5										
Toscana	Grosseto	48	63,4										
Toscana	Massa	70	56,4										
Umbria	Perugia	62	57,5										
Umbria	Terni	101	50,5										
Valle d'Aosta	Aosta	70	56,4										
Veneto	Vicenza	12	80,3										
Veneto	Verona	18	77,6										
Veneto	Padova	20	76,3										
Veneto	Venezia	41	65,3										
Veneto	Treviso	51	61,6										
Veneto	Belluno	83	53,5										
Veneto	Rovigo	88	53,1										

Prima fascia	Seconda fascia	Terza fascia

Nota 1: i colori sono riferiti al ranking di ogni città nella singola area tematica: la prima fascia (verde) si riferisce alle posizioni 1-39 del ranking, la seconda (gialla) alle posizioni 40-78 del ranking e la terza (rossa) alle posizioni 79-116 del ranking.

Nota 2: Per Aosta, Trento e Bolzano le aree considerate sono 8, in quanto, non facendo parte del Sistema Scolastico Nazionale, non sono presenti nei dati MIUR utilizzati per l'elaborazione dell'area Smart Education.

9. *Considerazioni conclusive*

Dai dati finora riportati emerge un elemento critico sul quale si va concentrando nei tempi recenti l'attenzione dei decisori dell'informatica pubblica. Si tratta della diffusa mancanza di interoperabilità dei diversi sistemi presenti a vario titolo nell'area pubblica, ed esaminati in questo rapporto.

La pluralità dei centri decisionali coinvolti (Stato centrale con le sue diverse articolazioni amministrative, Regioni, Province, Comuni, ASL, enti di previdenza, ed altri), la diversa " anzianità " di tali sistemi, talvolta l'autoreferianzialità delle strategie adottate, il succedersi di normative spesso sovrapposte alle precedenti, hanno condotto ad una situazione di forte disomogeneità logica, applicativa e tecnologica dei sistemi informativi della PA diffusi nel paese.

Il limite della mancanza di interoperabilità rende ancora, in alcuni casi, critico il rapporto tra amministrazioni pubbliche, cittadini ed imprese, per la conseguente mancata integrazione delle diverse procedure necessarie per ottenere un servizio.

Al superamento di questo limite sono rivolte le iniziative che hanno portato recentemente il Governo italiano a nominare un Commissario all'Agenda Digitale, con il compito di individuare le priorità di azione in un quadro di compatibilità economiche ed organizzative.

Ancor prima di indicare tali priorità applicative, il Commissario ha individuato il principale strumento per superare la mancanza i dialogo tra i sistemi: la definizione precisa della governance, vale a dire la puntale definizione di cosa spetti realizzare ai diversi livelli amministrativi (ad esempio quali sono le banche dati che dovranno essere centrali e quali decentrate), nonché la necessità che, ad ogni livello, vengano adottati *standard*s e regole definite dall'Agenzia per l'Italia Digitale.

Quanto alle priorità applicative, due di esse vanno nella direzione di assicurare una migliore interoperabilità: la creazione di un'anagrafe unica della popolazione, costruita collegando tra di loro in modo *standard* le diverse anagrafi comunali, e l'attribuzione a ciascun cittadino di una specifica identità digitale, che gli consenta di dialogare in modo univoco con i diversi sistemi informativi pubblici.

La terza priorità, in linea con quanto richiesto dall'Agenda Digitale Europea, è quella di incrementare, anche in ambito pubblico, il sistema dei pagamenti elettronici, strumento essenziale, tra l'altro, per combattere evasione fiscale, riciclaggio e corruzione.

Su queste " linee guida"» si svolgerà quindi in gran parte l'attività del Commissario e dell'Agenzia per l'Italia Digitale, e questo congiunto impegno sarà probabilmente foriero di innovazioni rilevanti nel complesso della digitalizzazione della PA.

1.5. Il sistema dei controlli

1. L'unitarietà di un sistema complesso va necessariamente ricercata in una comune finalizzazione degli elementi che lo compongono. Nell'ambito pubblico, ove i regimi democratici impongono alle scelte dei rappresentanti e degli amministratori una piena trasparenza, la finalità comune del sistema dei controlli è una trasparente garanzia di una gestione "sana" delle risorse altrui.
Una gestione sana – ovvero "corretta" - deve senza dubbio essere regolare, obbediente dunque a regole predeterminate, ma deve anche essere proficua, o quantomeno non dannosa dal punto di vista dei suoi risultati. Da chi amministra un patrimonio altrui non è pretesa, d'altra parte, la sola osservanza delle regole formali, ma anche una gestione improntata alla diligenza del buon padre di famiglia.
Dottrina e giurisprudenza comprensibilmente si esercitano nel classificare le diverse tipologie o forme del controllo, anzitutto distinguendo tra controlli interni ed esterni, e poi distinguendo e spesso contrapponendo controlli sulla gestione o su atti singoli, di legittimità o di merito, preventivi o successivi, di mera regolarità ovvero di proficuità, e così via. Ma occorre non dimenticare che tutti i controlli esercitati sulla gestione di risorse pubbliche – e, in particolare, con evidenza ancor maggiore, tutte le forme di controllo esterno esercitate dalla Corte dei conti - trovano unitarietà funzionale nel cooperare alla trasparenza della gestione e a rendere così possibile un giudizio sulla sua correttezza, sotto i profili sia della regolarità che del buon andamento.
Una recente delibera della Sezione centrale della Corte adibita al controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo (e delle amministrazioni dello Stato) dimostra emblematicamente il significato di questa affermazione (n. 4 del 21 febbraio, depositata l'8 marzo 2013).
Chiamato dal Presidente del Consiglio, sulla base di una apposita e lungimirante previsione della legge n. 20 del 1994, a pronunciarsi su un atto di governo che disponeva in materia di coperture finanziarie, l'organo del controllo preventivo di legittimità della Corte si è trovato di fronte alla necessità inconsueta di espletare compiti riservati di norma ad altra categoria di controlli, e, più in particolare, ad una categoria di referti della Corte precipuamente finalizzati alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (relazioni quadrimestrali sulla copertura delle leggi approvate nei quattro mesi precedenti).
Ma dopo aver verificato, *ex ante*, la neutralità degli effetti del provvedimento governativo in termini di indebitamento netto, la delibera della Sezione ha correttamente trasmesso gli atti alle Sezioni riunite, così affidando a futuri referti la verifica *ex post* di tale previsione.
L'esempio rende chiaro che, al di là di ogni classificazione e di ogni storica contrapposizione tra due "categorie" di controllo esterno (preventivo di legittimità su singoli atti e successivo sulla sana gestione), il fenomeno da riconoscere – e anche da rispettare nelle variabili e contingenti scelte legislative - è quello delle varie forme che può assumere un controllo la cui unitaria funzione è quella di porre gli organi elettivi (e, per essi, le collettività rappresentate) in grado di valutare il buon andamento e la regolarità della gestione governativa; un controllo, per dirla con la terminologia adottata in altri Paesi e contesti, sulla sana gestione.

2. L'art. 100 della Costituzione, per chi voglia leggerlo senza pregiudizi, non lascia in proposito dubbi, in quanto, dopo aver assegnato alla Corte dei conti il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e quello successivo (non più riferito, si badi bene, alla sola legittimità) sulla gestione del bilancio, oltre che il controllo sulla gestione finanziaria degli enti c.d. sovvenzionati, esso prevede conclusivamente che la Corte "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito".
Anche a prescindere dalle successive specificazioni legislative e dalla interpretazione, talora incerta, delle fonti anteriori, è reso da tale testo evidente che la funzione unica di tutte le forme di controllo esterno ivi contemplate (compreso il controllo preventivo su singoli atti) è il riferire direttamente alle Camere sui risultati del controllo eseguito.
Il controllo esterno della Corte si colloca istituzionalmente, pertanto, nel pieno del circuito democratico, quale funzione ausiliaria del Parlamento (e della collettività in esso rappresentata) a tali soggetti rendendo certi, grazie all'imparzialità ed indipendenza connesse alla natura magistratuale dell'organo referente, gli elementi necessari per una valutazione, a posteriori, della regolarità e proficuità della gestione governativa.
Vero è che tale "alta" funzione della Corte si è nel tempo appannata allorquando la storica contrapposizione di ruolo tra Governi e Parlamenti ha ceduto il posto ad una consonanza frutto dei sistemi elettorali; ma vero anche è che il livello di democrazia di un Paese continua a misurarsi sulla presenza e sull'attivismo delle opposizioni e sulla persistenza di settoriali libertà nel mondo dei media. Ciò almeno consente alle collettività di orientare le scelte elettorali anche in funzione della capacità dei propri rappresentanti di vigilare sulla sana gestione governativa.

3. Premesso che il modello tracciato dall'art. 100, che letteralmente si riferisce al solo ambito statale, è stato successivamente esteso - dapprima con leggi di attuazione e poi con riforme costituzionali – al mondo delle autonomie regionali e territoriali, è utile osservare che la cooperazione sinergica tra le varie forme di controllo obbedisce, o dovrebbe sempre obbedire, a criteri di logicità.
Il controllo successivo sulla gestione, infatti, ha esiti che intervengono dopo un periodo temporale, di norma corrispondente all'esercizio finanziario: poiché può peraltro verificarsi che, nel corso di tale periodo, si verifichino episodi che già nell'immediato minacciano la regolarità o il buon andamento della gestione complessiva, l'ordinamento può - e deve, anzi - prevedere forme di controllo anticipato.
La più nota e procedimentalizzata di tali forme è il controllo preventivo di legittimità su singoli atti, già disciplinato, per lo Stato, dal T.U. delle leggi sulla Corte dei conti e recepito in Costituzione, non senza qualche dubbio, seppure con riferimento ai soli atti del Governo, la cui eventuale illegittimità può di certo contaminare, a catena, una serie nutrita di atti successivi.
Per coloro che, sulla base di obsolete manualistiche, continuano a vedere in tale istituto, in quanto fornito di "sanzione" (sospensione dell'efficacia di singoli atti), il solo "vero" controllo, vale ricordare che nei lavori della Costituente i dubbi di cui si è detto vennero superati nella considerazione che la indispensabile esecutività degli atti di governo era

salvaguardata dal c.d. visto con riserva, e cioè proprio dalla superabilità della c.d. sanzione.
Se proprio occorre reperire una sanzione, può ripetersi che, soprattutto in ambito pubblico, tutte le tipologie di controllo concorrono a rendere trasparente la gestione, rendendo tra l'altro agevole ad altri organi – e, infine, al corpo elettorale - un'azione correttiva o sanzionatoria. La sanzione vera connaturale ai controlli è dunque la trasparenza.
Saggiamente, a modifica di leggi anteriori che avevano esteso il controllo preventivo perfino ai titoli di spesa - così offuscandone, e non ingigantendone l'importanza - la legge n. 20 del 1994, in conformità a un parere espresso dalle Sezioni riunite della stessa Corte, ha nobilitato l'istituto, affiancando agli atti di governo e sottoponendo alle verifiche preventive di legittimità altre categorie di atti "generali", suscettibili anch'essi di riverberare l'eventuale loro illegittimità su una serie di successivi provvedimenti.
Per le ipotesi, invece, di disfunzioni o diseconomie in grado di minacciare la proficuità della gestione, il ricordato T.U. delle leggi sulla Corte già prevedeva "l'avviso al Ministro", quale altra e parallela ipotesi di controllo anticipato e finalizzato a disinnescare situazioni di rischio. Analoghe disposizioni sono state in prosieguo inserite in tutte le leggi di carattere generale emanate in materia di controlli della Corte; e, soprattutto, in quelle che hanno disciplinato controlli esercitabili su soggetti autonomi, nei confronti dei quali non era esportabile il modello del controllo preventivo su atti (se non altro per la inapplicabilità del visto con riserva; ma l'effetto "sanzionatorio" di sospendere l'efficacia di atti deve con ogni probabilità considerarsi precluso dallo stesso concetto di autonomia).
Così è stato, in ogni caso, per la legge n. 259 del 1958 (controllo sugli enti c.d. sovvenzionati), per la legge n. 20 del 1994, quanto agli ambiti diversi da quelli dello Stato, per la legge n. 131 del 2003, relativa ai controlli sulle autonomie regionali e territoriali, ed anche dalla legge n. 266 del 2005 (LF per il 2006), che ha introdotto, per i soli enti territoriali, una forma di controllo apparentemente nuova ed autonoma (pronunce specifiche per gravi irregolarità), che, di per sé, merita invece di trovare posto nell'elenco delle ipotesi di controllo anticipato o, comunque, idoneo ad evitare rischi di illegittimità "contagiose", ovvero di squilibri economico-finanziari.
Si vedrà poi, tuttavia, che una successiva e improvvida modifica legislativa ha attribuito alle pronunce specifiche, in alcuni casi, effetti direttamente sanzionatori, così rischiando di far perdere al controllo le caratteristiche di funzione neutrale e offrendo il fianco a correzioni di carattere giurisdizionale, esterne o interne alla Corte dei conti.

4. A distinguere i controlli anticipati, o controlli sul rischio, da quelli sulla gestione concorre anche, di norma, il comprensibile rivolgersi dei primi ai vertici governativi (o amministrativi), anziché, come accade per i secondi, "direttamente" agli organi elettivi. L'esito dei controlli sul rischio, riferendosi alla gestione corrente, può pretendere infatti misure preventive o riparatrici immediate da parte dei titolari della gestione, laddove agli organi elettivi - messi obbligatoriamente al corrente anche delle vicende relative ai controlli di rischio - competerà di valutare a posteriori i risultati della gestione complessiva e di adottare misure di riequilibrio nella prospettiva anche delle gestioni

successive.
Sul ciclo - per intero - della gestione, dei controlli e delle misure adottate (i referti della Corte vertono anche sull'esito di quest'ultime), è infine chiamato ad esprimersi, grazie alla trasparenza gestionale creata dai controlli, il corpo elettorale.
Nel paragrafi finali di questo studio si vedrà se, nel sistema così descritto, trovino corretta collocazione anche altre forme di controllo immesse nell'ordinamento dalla più recente legislazione, o se, invece, alcune di esse non siano tali da scompaginare una costruzione teoricamente ligia ai principi della democrazia, e le cui pur innegabili disfunzioni - come più in generale accade per tutti gli istituti della democrazia - derivano da imperfezioni o distorsioni dell'attività applicativa.

5. Riferire agli organi elettivi sulla regolarità e il buon andamento della gestione comporta anche la previa esigenza di verificare il corretto funzionamento dei controlli interni, sui quali ultimi, anzi, al di là dei controlli esterni sulla legittimità di singoli ed episodici atti, grava maggiormente il compito di vigilare sulla regolarità della complessiva gestione. Ai controlli interni, inoltre, compete di proiettare a livello analitico il confronto tra programmazione e risultati gestionali e rendere valutabile la produttività di settori amministrativi o, addirittura, di singoli addetti alla gestione.
Al di là delle differenze, che saranno poi esaminate, può ritenersi proprio di ambedue le categorie di controllo, ed anzi del controllo in tutte le sue forme, l'effetto di creare trasparenza e di agevolare in tal modo le valutazioni inerenti alla correttezza e buon andamento della gestione e la misurabilità dei risultati.
La trasparenza, così come è presa in considerazione da fonti legislative recenti, può certamente essere creata da obblighi di pubblicazione che, per tutte le amministrazioni pubbliche, rendano conoscibili i particolari dell'organizzazione, della programmazione e dell'attività. Ma, anche a prescindere dalla dose notevole di lavoro aggiuntivo così preteso, non facilmente smaltibile dagli enti di ridotta dimensione, è da considerare che la trasparenza creata dai controlli è qualificata proprio dal suo provenire da organi appositi e professionali, i quali o lavorano a monte dell'attività amministrativa, prima che essa si traduca in atti suscettibili di essere poi diffusi e pubblicati, ovvero agisce a valle, ma organizzando e rendendo coerentemente valutabili informazioni troppo diffuse per essere davvero leggibili.
La trasparenza derivante dalla sola conoscenza di dati (pubblicità) coadiuva in altre parole il c.d. controllo diffuso, ma quest'ultimo può correttamente esercitarsi solo su dati validati, organizzati e valutati per insiemi significativi.
La trasparenza qualificata creata dai controlli agisce sia nei confronti del soggetto agente (funzione preventiva, propria soprattutto dei controlli interni), che è messo in grado di ovviare ad errori o di non più commetterne, sia nei confronti dell'utenza e del corpo elettorale, rappresentato dagli organi elettivi, caratteristica, quest'ultima, esclusiva del controllo esterno, le cui valutazioni hanno un'affidabilità certificata dalla neutralità della Corte dei conti.
La trasparenza è per definizione collaborativa, nel senso di consentire agli organi ausiliati di autocorreggersi o imporre correzioni, ovvero alle collettività di scegliersi con migliori

cognizioni di causa i propri rappresentanti. Sotto tale profilo, tutti i controlli possono pertanto ritenersi, per definizione, di tipo collaborativo, ciò che rende lessicalmente sorprendente la resistenza che tuttora si oppone a tale aggettivazione, non certo molto diversa da quella di colore che parlano di una funzione di controllo per definizione ausiliaria.
La "tipologia" del controllo interno si differenzia dal controllo esterno soprattutto per il livello di istituzionale terzietà dell'organo che esprime le valutazioni di quest'ultimo, ma anche, come già accennato, per una tendenziale diversità degli organi ausiliati, tale da riflettersi sulle finalità di fondo della funzione. Ciò nel senso che il controllo esterno è istituzionalmente ausiliario degli organi elettivi, in tal senso rendendosi parte del meccanismo democratico che collega popolo, parlamento e governo, mentre l'esito dei controlli interni, finalizzato a soffocare sul nascere i rischi di parziale irregolarità o diseconomicità, necessariamente riguarda e ausilia, in prima battuta, l'azione degli organi amministrativi.
Si è prima osservato, tuttavia, che le due caratteristiche appena considerate (diretta ausiliarietà nei confronti dei vertici governativi o amministrativi e finalità di tempestiva prevenzione di rischi) contraddistinguono anche, nell'ambito dei controlli esterni, le forme di controllo anticipato o in corso d'esercizio. Non è dunque casuale che l'esigenza di sfruttare le sinergie tra controlli interni ed esterni si sia storicamente affermata, in ambito statale, con riferimento al controllo preventivo di legittimità, che tuttora mette a contatto amministrazione e Corte dei conti per il tramite necessario delle ragionerie, a che, per i controlli sulle autonomie territoriali, sia stata introdotta nella prospettiva delle "pronunce specifiche" di cui alla legge finanziaria del 2006, appartenenti anch'esse alla categoria degli "avvisi".

6. Anche tra i controlli interni, una distinzione di base enuclea compiti che sono affidati ad organi dotati di un certo livello di autonomia di giudizio, in quanto totalmente o parzialmente composti da persone non soggette a vincoli di dipendenza nei confronti del soggetto pubblico interessato. Con l'azione di tali organi, come è ovvio, meglio si configura la possibilità di una cooperazione sinergica con il sistema dei controlli esterni, ovvero con organismi centrali dotati di autonomia.
I principali problemi che a tale riguardo si riscontrano, pur a distanza di oltre un ventennio dal decreto legislativo che ha disciplinato i controlli interni (n. 286 del 1999) e nonostante le sanzionate innovazioni arrecate in materia dalla più recente normazione (decreti legislativi n. 150 del 2009 e n. 33 del 2013), riguardano, da un lato, la già rilevata difficoltà degli enti di piccole e medie dimensioni, tra l'altro soggetti anch'essi a vincoli assai rigidi di ricambio del personale, di distogliere risorse umane dai compiti di amministrazione attiva ed adibirle ai nuovi e troppo generalizzati adempimenti; e, dall'altro, la sempre più spiccata tendenza del legislatore di servirsi della pur utile sinergia tra controlli esterni ed interni (revisori dei conti, in ispecie) anche per scopi secondari rispetto al loro istituzionale controllo interno di regolarità.
Sotto il primo profilo, qualche effetto di semplificazione potrà forse avere la scelta recente (d.l. n. 101 del 2013, in corso di conversione) di trasferire all'Aran, e finalizzarlo

prevalentemente alla premialità, la gestione del c.d. ciclo della *performance*. Quanto invece al secondo, la prima ipotesi di collaborazione tra revisori e Sezioni regionali della Corte dei conti è stata introdotta dalla ricordata legge n. 266 del 2005 (LF 2006) e la sua corretta funzione è quella di consentire, attraverso un meccanismo cartolare basato su linee guida elaborate dalla Corte centrale, l'estensione dei controlli esterni sulla sana gestione all'intero panorama degli enti locali, il cui numero non consente che pochi (e a campione) controlli sul campo.
Ma abusare delle linee guida, o istituirne di nuove, comporta anche distogliere i revisori dalle proprie funzioni di controllo, o comunque costringerli di fatto ad affidarsi all'amministrazione e a fornire elementi di conoscenza previamente non controllati. Tutte le volte, dunque, che al meccanismo delle linee guida si ricorre per esigenze non strettamente funzionali al controllo esterno sulla sana gestione delle autonomie - per esigenze di sapore statistico, ad esempio, ovvero, anche, nella prospettiva di referti che non riguardano i 'parlamenti' provinciali o comunali, rispetto ai quali esclusivamente si colloca l'auliarietà delle Sezioni regionali - la sua utilizzazione risulta impropria e talora anche fuorviante.
Valutazioni analoghe, a difesa degli enti di piccole dimensioni, risultano essere state avanzate da altri studiosi in ordine ad alcuni adempimenti prescritti dalla legge n. 190 sulla prevenzione dei fenomeni corruttivi, in relazione anche alla punitiva previsione di un diritto di accesso incondizionato e generalizzato in tutte le ipotesi in cui risultino omessi gli obblighi di pubblicazione di dati sul sito istituzionale.
Può invece osservarsi che tra i quesiti, sempre più spesso minuziosi, che affollano le linee guida, sono pochi quelli finalizzati a valutare (e riferire agli organi elettivi interessati) il livello di funzionamento dei controlli interni, quale anche può risultare dal numero delle operazioni svolte o dei rilievi formulati, nonché dal giudizio espresso dai vertici dell'amministrazione controllata.
Statistiche affidabili, effettuate dalle Sezioni regionali meglio attrezzate, depongono per una quasi totale disapplicazione, nel settore delle autonomie, delle norme sul controllo di gestione, diffusamente motivata, anche quando ne siano stati istituiti gli organi, dalla carenza di una contabilità analitica e di un idoneo sistema informatico. Tendono a fare eccezione, in definitiva, i soli enti di grandi dimensioni, ciò che giustifica una situazione apparentemente migliore accertata dalle Sezioni centrali di controllo della Corte per il settore statale.
Dati più aggiornati sui livelli di funzionamento dei controlli interni potranno essere raccolti allorché avrà trovato generalizzata ed effettiva applicazione il passaggio degli enti pubblici alla contabilità economico-patrimoniale.

7. L'estensione del controllo esterno sulla gestione delle autonomie regionali e locali è stata la più importante novità ordinamentale introdotta dalla riforma del 1993-1994, confermata e perfezionata poi dalla legge n. 131 del 2003, successiva alla riforma costituzionale del 2001 che ha equiparato le autonomie allo Stato quanto alla composizione della Repubblica italiana.
Riservando ai paragrafi seguenti l'esame dei problemi connessi a tale forma di controllo -

resa intelligentemente elastica nei suoi contenuti, almeno originariamente, dalla prevista possibilità di concordare convenzionalmente ulteriori modalità di collaborazione, ma progressivamente irrigidita da successivi interventi legislativi – può qui osservarsi che il problema principale posto dalla legge n. 131 derivava dal numero degli enti e dalla impossibilità di sottoporli tutti a controlli "sul campo" in un accettabile arco di tempo. A ciò, come si è detto, ha ovviato la legge finanziaria del 2006 che, grazie alla collaborazione degli organi revisionali, ha permesso alla Corte la costruzione di un monitoraggio, cartolare, sui bilanci preventivi e successivi di tutti gli enti locali (ed anche degli enti sanitari, seppur con modalità particolari).
In un convegno organizzato a Varenna, nel 2006, dalla Corte dei conti e dedicato al sistema dei controlli esterni, emerse dagli interventi di docenti, rappresentanti di Istituzioni estere di controllo ed addetti ai lavori, una condivisa opinione che il disegno legislativo fosse ormai accettabile e paragonabile a quello adottato dai Paesi di analogo livello, ma che notevoli difetti derivassero dalla sua applicazione.
Ciò nonostante, le leggi che hanno recato norme sui controlli sono state negli anni successive assai numerose, e hanno lavorato sul sistema, non sulla sua applicazione, denunciando il convincimento di fondo che il controllo successivo è inutile se non dotato di sanzione o strettamente collegato a strumenti punitivi.
A ciò potrebbe semplicemente rispondersi che, nel complesso, la spesa delle autonomie locali si è negli ultimi anni stabilizzata o è addirittura diminuita, così come anche la spesa regionale, al netto di quella sanitaria. Ciò, ovviamente, è frutto degli orientamenti impressi dal patto di solidarietà, ma non è escluso che anche il controllo abbia giocato un suo ruolo.
Il controllo, inoltre, come si è cercato di dimostrare, è una garanzia e, come accade a tutte le garanzie, non rende immediatamente visibili i suoi effetti di prevenzione dei rischi. Il *guard rail* di una strada non va rimosso se non si sono verificati ivi quegli incidenti che potrebbero in futuro verificarsi.
In un più sintetico documento si cercherà comunque di individuare le modifiche legislative, o anche di regolamentazione interna, idonee soprattutto a fronteggiare le pecche che visibilmente disturbano il funzionamento del sistema. Tra queste, importanza prioritaria riveste quella di puntare sulla obbligatorietà, per la Corte, di enucleare nei referti le misure correttive che il soggetto controllato è tenuto ad introdurre (specificando anche, in funzione del tipo di correzione richiesta, i tempi di relativa attuazione: è assurda, al riguardo, ogni *standard*izzazione legislativa), e di redigere in ogni caso una pur sintetica relazione di secondo grado sulla adozione delle misure suggerite e sulla loro effettiva idoneità.
I regolamenti parlamentari, ovvero disposizioni di legge ispirate al coordinamento della finanza pubblica, dovrebbero poi procedimentalizzare l'esame dei referti, con preferenza per quelli di secondo grado, da parte del Parlamento nazionale o dei Consigli regionali, provinciali e comunali.

8. Alcune probabili anomalie sono create nel sistema dei controlli esterni dalla coesistenza di diverse Sezioni centrali che, seppur per ambiti diversi, effettuano un controllo successivo sulla gestione e tutte, separatamente, ne riferiscono gli esiti al Parlamento della

Repubblica.
L'unitarietà del sistema dovrebbe essere assicurata dalle Sezioni riunite in sede di controllo, che non soltanto redigono la relazione annuale che, a tutto campo, per antica previsione legislativa oggi costituzionalizzata, accompagna la parificazione del rendiconto dello Stato, ma provvedono anche, da alcuni anni, al rapporto annuale sul coordinamento della finanza pubblica - i cui contenuti anticipano e di fatto espropriano, in parte, quelli della relazione annuale – alle relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate dalle leggi intervenute nei precedenti quattro mesi, nonché a preparare le sempre più frequenti audizioni parlamentari del Presidente o di rappresentanti della Corte sui principali documenti di finananza pubblica e sui disegni di legge da discutere nella materia.
Al di là del perfettibile coordinamento tra il rapporto e la relazione annuale (si potrebbe anzitutto ipotizzare una diversa data di presentazione del rapporto, che oggi precede di un solo mese la relazione e che potrebbe invece vertere sul bilancio preventivo), si osserva che le norme sulla parifica del rendiconto, vecchie di quasi due secoli, meriterebbero di essere riscritte, soprattutto dopo che la parifica è stata estesa anche ai rendiconti regionali, tra l'altro tenendo conto dell'esigenza di un contraddittorio; e che i regolamenti parlamentari potrebbero procedimentalizzare, così come avviene in altri Paesi, l'esame della relazione, del rapporto e delle audizioni, come anche di altre deliberazioni della Corte.
Va segnalata, poi, l'anomalia che deriva dall'aver affidato alle Sezioni riunite, interfaccia istituzionale del Parlamento nazionale, anche la soluzione di problemi interpretativi di dettaglio provenienti dal controllo sulla gestione delle autonomie territoriali.
Le Sezioni riunite ne sono inutilmente aggravate, ma, soprattutto, è giuridicamente corretto che gli organi elettivi delle autonomie abbiano come esclusivi interfaccia le Sezioni regionali della Corte.
Un analogo coordinamento interpretativo rientra anche tra i compiti della Sezione centrale delle autonomie, che cura l'inoltro al Parlamento delle relazioni sulla gestione complessiva regionale e su quella delle autonomie locali. Ma anche in questo caso è quantomeno indispensabile ritenere non vincolanti per le Sezioni regionali le soluzioni suggerite dal centro, almeno sino a quando in seno alla Sezione autonomia votino, ed abbiano anzi la maggioranza, i magistrati che non rappresentano le Sezioni regionali.
La Sezione autonomie è nata, d'altronde, proprio per garantire una sede di autocoordinamento delle Sezioni regionali e per rispettare l'equiordinazione tra Stato e autonomie sancita dalla riforma costituzionale del 2001. Il suo ruolo sarebbe pertanto quello di supportare il controllo delle Sezioni regionali, eventualmente facendosi *task force* di intervento ausiliativo, non di guidarlo e/o coordinarlo dall'alto.
Ulteriori problemi sono ravvisabili per la Sezione di controllo sugli enti - peraltro direttamente istituita dalla legge n. 259 del 1958 – che, con un organico sempre più ridotto, è teoricamente chiamata a esercitare un controllo annuale su enti la cui gestione cumulativa supererebbe, probabilmente, quella del bilancio dello Stato.
Per gli enti più importanti, per il cui controllo i magistrati addetti percepiscono anche compensi aggiuntivi, è previsto un controllo particolare (art. 12 legge n. 259), che abilita

l'addetto ad assistere alle riunioni del Consiglio di amministrazione e a formulare seduta stante eventuali rilievi o suggerimenti, ovvero preannunciare approfondimenti. Il controllo di tali enti è peraltro affidato, con procedura concorsuale, a magistrati di norma non appartenenti alla Sezione, anche se adibiti a funzioni giurisdizionali. I magistrati addetti, inoltre, sono di fatto scarsamente assistiti da personale della Corte e al loro supporto, anche per il reperimento degli elementi di conoscenza e valutazione, provvedono spesso appositi uffici dell'ente controllato.
L'insufficienza dei supporti interni si verifica, peraltro, anche per gli enti soggetti a controllo cartolare, per la gestione dei quali i magistrati della Sezione redigono relazioni che, relativamente a profili non emergenti dal bilancio, fanno di fatto riferimento ad elementi forniti dall'ente, quando non anche alle valutazioni di analoga provenienza.
La Sezione andrebbe potenziata, messa in grado di servirsi di un apposito sistema informatico e dotata di un nucleo di personale interno paragonabile, in scala ridotta, a quello servente delle Sezioni riunite. Il controllo degli enti ex art. 12 dovrebbe essere riservato a magistrati di sicura esperienza nel settore; seppure per grandi settori, andrebbero redatti, all'occorrenza quali allegati alla relazione annuale delle Sezioni riunite o al rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, referti di insieme proiettati su un arco pluriennale e riferiti a più enti analoghi; per gli enti di non grande rilievo andrebbe sancita legislativamente la facoltà di rendere soltanto referti di settore e riferiti ad un arco triennale.
Andrebbe comunque abrogata la norma che subordina il controllo della Corte, nel settore, a un decreto governativo ed esplorata la possibilità di introdurre anche in questo settore un meccanismo di collaborazione con i controlli revisionali o sindacali idoneo a creare una rete di monitoraggio cartolare sulla cui base formulare gli eventuali "avvisi" relativi a rischi di irregolarità o diseconomicità.
La Sezione centrale di controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato riferisce al Parlamento su settori, segmenti o su vicende gestionali predeterminate in sede di programmazione e contribuisce così ad attualizzare e focalizzare un controllo (quello sulla gestione del bilancio dello Stato) troppo ampio e legato al ciclo di bilancio. Si tratta di una forma di controllo in un certo senso intermedia tra il referto sulla sana gestione e l'avviso, pur sfociando in referti diretti istituzionalmente al Parlamento.
Per chi abbia una certa conoscenza dei suoi prodotti, la Sezione appare soffrire di tre problemi: un numero di referti non sempre proporzionato al numero degli addetti, un carente coordinamento con le relazioni (o le audizioni) curate dalle Sezioni riunite, che raramente insistono nel segnalare al Parlamento (e ai media) alcune interessanti conclusioni cui pervengono le delibere della Sezione, la scarsa attenzione che, al di là di questo, la Corte stessa dedica alla diffusione di tali esiti del controllo.
Se davvero il controllo qualificato crea trasparenza e la trasparenza è ausilio del controllo diffuso, è inspiegabile, o dovrebbero esserlo, che i media non si siano minimamente occupati, a titolo di mero esempio, delle indagini di controllo dedicate dalla Sezione alla programmazione del ponte sullo stretto di Messina e alla relativa preliminare attuazione, ovvero alle norme sulla riscossione che assicurano all'erario dal 5 al 10% appena delle somme cui le Sezioni giurisdizionali della Corte condannano i responsabili di danno

erariale causato con dolo o colpa grave.
Quanto, infine, alle relazioni quadrimestrali sulla copertura delle leggi di spesa, ci si limita in questa sede a far cenno dell'opportunità che esse inizino a tener conto, in attesa che ciò sia previsto anche dalla legge – preferibilmente dalla legge c.d. rinforzata, attuativa delle modifiche apportate all'art. 81 Cost. - che tra i parametri di valutazione della congruità delle coperture deve trovar posto l'idoneità a tutelare le generazioni future.

9. La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, attuata con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, nel prevedere che gli enti territoriali assumessero una pari ordinazione rispetto allo Stato e nell'abolire, dunque, tutti i rapporti gerarchici con lo Stato, aveva indubbiamente lasciato un vuoto nei controlli, vuoto che è stato riempito solo nel 2003, con la legge La Loggia (n. 131/2003) di attuazione della riforma costituzionale.
Grazie a tale intervento normativo, si prosegue e si estende a tutti gli enti territoriali il disegno, già tracciato (e attuato per le amministrazioni centrali) dalla legge n. 20 del 1994, che vede, da un lato la scelta predominante del modello di controllo come controllo sulla gestione e dall'altro l'attribuzione alla Corte, nelle sue articolazioni regionali, di una competenza generale di controllo sulle autonomie al pari di quanto viene fatto sullo Stato e sugli enti pubblici.
Il controllo, come si è avuto modo di rilevare, verte essenzialmente sulla sana gestione e gli equilibri di bilancio, oltre che sul funzionamento dei controlli interni; si tratta di un controllo successivo, ma con la possibilità di individuare irregolarità gestionali anche in corso di gestione. Viene in quest'occasione anche previsto che possano essere richiesti alla Corte pareri in materia di contabilità pubblica. Infine, il collegio regionale di controllo viene integrato da 2 membri di nomina regionale (comma 8 *bis*, art. 7, legge 131/2003), che in un certo senso, richiamano le nomine governative previste negli organici generali della Corte.
Tuttavia, occorre riconoscere che sia la scelta della più ampia autonomia degli enti locali, sia l'opzione per un controllo sulla gestione orientato ai risultato non sono state sempre coerentemente valorizzate dal legislatore degli anni successivi. Infatti, richiamando il principio dell'unità economica della Repubblica, numerose leggi finanziarie recenti sono intervenute direttamente sui bilanci degli enti sia tramite richieste di tagli alle spese dettagliatamente indicati, sia attraverso la rimodulazione delle possibili risorse come ad esempio per l'ICI e poi per IMU e per l'IRAP.
D'altra parte, i controlli esterni sulla gestione, in quanto non accompagnati da un'adeguata introduzione dei controlli interni, non hanno conseguito un sufficiente livello di efficacia.
Infine, l'introduzione di membri della Corte dei Conti di nomina regionale è stata abrogata con la legge finanziaria per il 2008 (l.244/2007) e poi reintrodotta con diverse modalità, dimostrando quanto meno un atteggiamento ondivago del legislatore.
Come è noto (vedasi referto della Sezione Autonomie n. 13/2011), l'attuazione dei controlli interni ed in particolare dei controlli di gestione è in buona parte inattuata dagli enti locali e dalle regioni, con una situazione diversificata soprattutto tra enti del nord e del sud e una tendenza all'attuazione solo formale (modifica dei regolamenti, istituzione degli organi, etc.). Senza un'adeguata struttura interna di controllo l'attività della Corte dei conti

risulta faticosa e spesso impossibile per mancanza di dati attendibili.
D'altra parte il legislatore ha più di una volta riconsiderato l'introduzione di controlli preventivi di legittimità anche per gli enti territoriali, da ultimo con il d.lgs. 174/2012 convertito con la legge 213/2012 che nella prima versione proposta dal governo presentava un'ampia gamma di controlli preventivi sull'operato delle Regioni. Inoltre, in alcuni casi, è stata la stessa Corte, in sede interpretativa, a costruire ipotesi di controlli successivi di legittimità su singoli atti dei soggetti dotati di autonomia: ciò si è verificato, ad esempio, nel caso delle consulenze superiori a 5.000 euro, che la legge impone di trasmettere alle Sezioni regionali, con una formula che di certo lasciava spazi ad altre interpretazioni.
In altri casi, un controllo sulla spesa (si pensi al controllo sulle spese di rappresentanza, su quelle dei gruppi consiliari e sulle spese elettorali) finisce per trasformarsi in un controllo sugli atti, ancorché successivo. Non è casuale, pertanto, che a tali innovazioni alcune regioni reagiscano elevando conflitti di attribuzione.
Discorso a parte meritano poi le ipotesi (tutte, per ora, ascrivibili al decreto legislativo n. 174 del 2012) nelle quali il mito della "effettività" del controllo ha suggerito al legislatore di discostarsi gradualmente da un sistema dei controlli esterni corrispondente a quello di tutti, o quasi, i paesi più evoluti (e di tutte le istituzioni internazionali), e così riaffermare, dopo il lungo esilio dottrinario, la necessità che un "vero" controllo deve avere in sé una sanzione. E' fin troppo evidente che il rischio implicito in tali scelte è quello di privare il controllo del suo tradizionale carattere di neutralità e di configurarlo, di fatto, come funzione amministrativa, in quanto tale con esiti inderogabilmente soggetti a un sindacato giurisdizionale.
Il rischio si è in particolare avverato con la modifica dell'art. 148-*bis* del Tuell, varata dal d.lgs. n. 174 del 2012, secondo cui, in casi di mancata adozione, da parte di autonomie locali, di misure correttive richieste in sede di pronuncia dalle Sezioni regionali di controllo della Corte, queste ultime possono impedire «l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa copertura finanziaria».
Non è sfuggito al legislatore delegato il fatto di aver così posto un problema del tutto nuovo in termini di impugnabilità (in via giurisdizionale) di alcuni atti di controllo, tanto che si è deciso di risolverlo pilatescamente, onde evitare tensioni tra diverse magistrature, riconoscendo l'impugnabilità dell'atto di controllo, ma attribuendo la decisione non al Tar, ma alla stessa Corte dei conti, e, più precisamente, alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione.
Sembra chiaro che per altre analoghe ipotesi di controllo direttamente sanzionatorio, già previste (pronunce specifiche in materia di debiti fuori bilancio e indebitamento, deliberazioni in materia di spese dei gruppi consiliari), o di là da venire, il giudizio, in assenza di apposita e diversa previsione, competerebbe di certo ai Tribunali amministrativi.
Ma la prima sentenza (3 giugno) pronunciata dal nuovo organo giurisdizionale della Corte, che ha nel merito accolto il ricorso di un Comune, si è data soprattutto carico di evitare in via interpretativa una conseguenza del genere, riportando la scelta operata dal decreto legislativo all'art. 103 della Costituzione, laddove è affermata la giurisdizione

esclusiva della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica. Ha avuto necessità al riguardo di sostenere che rientra nella contabilità pubblica la disciplina di contenimento della spesa pubblica allorquando, pur investendo profili tradizionali di amministrazione (gestione del personale, ad esempio, assunzioni, progressioni di carriera, mobilità, incarichi di collaborazione, consumi intermedi etc.) essa risulti idonea a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente interessato e sui pertinenti equilibri di bilancio.
E' lecito attendersi una reazione da parte del giudice amministrativo e un contenzioso da risolvere in sede Corte di Cassazione.

10. Le innovazioni di cui s'è fatto cenno sono state introdotte in modo non sistematico nella legislazione vigente e, pur non avendo esse un respiro tale da modificare nella sostanza il sistema dei controlli attuato dalle leggi di carattere generale (leggi n. 20 del 1994 e n. 131 del 2003), ne offuscano il disegno e impegnano comunque risorse su controlli di tipo parcellizzato, sottraendole ad altre e più istituzionali tipologie di attività.
Nell'evoluzione legislativa che si sta brevemente ricostruendo, un momento significativo è rappresentato dalla legge finanziaria per il 2006 (l.n. 255/2005) dove all'art. 1, comma 166 e seguenti, si attribuisce alla Corte dei Conti una competenza di controllo cosiddetto finanziario in materia di Comuni e Province. Questo controllo, attraverso le Linee guida adottate dalla Sezione delle Autonomie e compilate dai revisori dei conti degli enti locali, ha consentito di acquisire una notevole conoscenza dei fenomeni gestionali di comuni e province, ad esempio, in materia di residui, uso delle anticipazioni di cassa, partecipate degli enti locali, spesa del personale, e così via.
D'altra parte la "pronuncia di grave irregolarità" introdotta nel 2006 ha avuto vicissitudini diversificate. In primo luogo, occorre rilevare che il controllo sulla gestione ha come referente l'assemblea elettiva dell'ente e come scopo l'avviso su le principali criticità che emergono dal controllo stesso, quindi, in ultima analisi, dà l'opportunità di evitare danni nel futuro. Anche la pronuncia di grave irregolarità, in quanto inviata al Consiglio comunale o provinciale può assumere caratteristiche analoghe a quelle del referto sulla gestione, per quanto di argomento più limitato. Infatti, anche per questa pronuncia sono previste "misure correttive da adottarsi da parte degli enti destinatari".
Da questa attività è derivato un notevole numero di pronunce da parte delle Sezioni regionali e un buon seguito in termini di correzioni da parte degli enti. Successivamente, il legislatore, come si è avuto modo di avvertire, è intervenuto aggravando l'effetto delle pronunce e ad esse riconoscendo, di recente, un'efficacia interdittiva in assenza dell'adozione di misure correttive. Infatti, come già rilevato, il nuovo articolo 148 bis del Tuell, introdotto dal d.lgs. 174/2012, prevede che in caso di mancanza dell'adozione di misure correttive richieste in sede di pronuncia le Sezioni Regionali di controllo possono precludere "l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa copertura finanziaria".
Si è visto che l'introduzione di questa previsione può risolversi in una modifica della natura giuridica della pronuncia stessa, che da provvedimento conclusivo di un controllo sulla gestione può diventare un provvedimento iniziale di un percorso potenzialmente sanzionatorio.

La questione della sanzionabilità dei comportamenti individuati dalla Corte è sempre stata discussa. Nota è la posizione di chi sostiene che un controllo senza sanzione sia privo di efficacia. In realtà, questo è solo parzialmente vero visto che molti enti procedono all'adozione delle misure correttive derivanti, ad esempio, dal controllo sulla gestione. Inoltre, l'attribuzione di un potere di carattere para-sanzionatorio, con effetti sull'attività dell'ente come quello di bloccare alcune spese, rende di attualità il dibattito sulla necessità di un secondo grado di giudizio.

11. Il d.lgs.174/2012 è intervenuto rafforzando altresì i controlli sui bilanci regionali per i quali esisteva solo una generica previsione della legge n. 131 del 2003 che, tra l'altro, veniva attuata in modo molto variegato dalle diverse sezioni regionali.
Il legislatore del 2012 ha dunque provveduto ad introdurre, anche nei confronti delle Regioni, una verifica di natura finanziaria sul bilancio preventivo e sul rendiconto, anche in questo caso sulla base di linee guida adottate dalla Sezione delle Autonomie e redatte in termini di questionario per il collegio dei Revisori (il collegio dei revisori è stato introdotto con la legge 138/2011 e, sottoposto a positivo vaglio costituzionale, sta diventando operativo in molte Regioni dal 2013).
A questo controllo si affiancava una ulteriore verifica della regolarità della gestione attuata sulla base di una relazione da redigersi da parte del Presidente della Regione, ma la disposizione è stata ritenuta dalla Consulta non coerente con le previsioni della legge di delega. Inoltre, sono state introdotte verifiche analoghe a quelle previste per lo Stato con riguardo alla tecnica di copertura delle leggi di spesa.
Tra gli interventi più significativi vi è l'introduzione del giudizio di parificazione anche per il bilancio regionale, come già previsto per quasi tutte le regioni a statuto speciale. Il giudizio di parificazione, come è noto, esiste per il bilancio dello Stato sin dal 1934 (R.D. 1214/1934). Si tratta di un giudizio essenzialmente basato sulla verifica che i conti presenti presso gli archivi della Corte e quelli dell'ente oggetto di parifica, ossia lo Stato, corrispondano.
Nel caso della Regione, tuttavia, la Corte dei Conti non ha né funzioni di controllo preventivo sugli atti (in particolare, sui decreti di accertamento residui – DAR – che riassumono, per ogni capitolo del bilancio statale, i risultati della gestione), né una procedura per la ricezione dei dati contabili in via autonoma.
Procedure di questo tipo sono state avviate per il 2013, mentre per il 2012 le diverse parifiche sono state condotte sulla base dei dati forniti dalle Regioni le quali, del resto, trasmettevano il rendiconto alle Sezioni regionali di controllo già in precedenza, in attuazione della legge n. 131.
Il giudizio di parificazione consente alla Corte di approfondire le analisi sul rendiconto e sul conto del patrimonio e prevede che sia allegata una specifica relazione sulla gestione. Tuttavia, il concetto stesso di "parificazione" dei conti andrebbe aggiornato e portato a corrispondere ad una realtà dove i controlli preventivi non esistono e i dati di contabilità sono oggetto di analisi anche e soprattutto in termini di equilibrio della gestione e sostenibilità della stessa, ad esempio con riferimento all'indebitamento. In assenza di una revisione in chiave moderna della parifica si rischia che la significativa novità non possa

poi ricevere adeguata attuazione.
Sempre nel dicembre del 2012 sono poi stati introdotti specifici controlli sulle spese dei gruppi consiliari regionali[50]. Anche in questo caso di tratta di un controllo successivo, poiché le spese sono già state sostenute e vengono rendicontate. Tuttavia, il controllo previsto si spinge fino al riscontro dei singoli atti di spesa e può addivenire, attraverso la dichiarazione di irregolarità, all'applicazione di una sanzione che comporta la restituzione da parte del gruppo delle spese non correttamente effettuate.
In questo caso, la vicinanza di questo controllo con il controllo sugli atti è palese. Non a caso, alcune Regioni oggetto di verifiche da parte delle Sezioni regionali si sono spinte a cercare, con legge regionale, di anestetizzare questi controlli.
In linea generale si può dire che la Corte dei conti dispone ormai di significativi strumenti per il controllo degli enti locali e delle regioni a statuto ordinario[51], anche se l'aggiungersi progressivamente di norme non ha consentito un complessivo disegno di sistema. Bisognerebbe dunque snellire e semplificare alcuni controlli per consentire l'individuazione di fenomeni gestionali sia propri del singolo ente sia riconducibili ad un intero settore.
In primo luogo, quindi, andrebbero abrogati gli adempimenti parcellizzati, come l'obbligo di inviare le consulenze sopra i 5.000 euro e le spese di rappresentanza. Inoltre, il controllo di tipo finanziario basato sulle linee guida andrebbe svolto su un intero ciclo di bilancio, preventivo e rendiconto, mentre l'attuale disposizione normativa obbliga a tenere separati i controlli non consentendo una lettura di insieme. Sarebbe poi utile che, a seguito dell'individuazione di criticità in sede di monitoraggio finanziario di tutti i comuni e le province, fosse obbligatorio passare ad una fase di controllo sulla gestione più approfondito, anche eventualmente con ispezioni in loco e con il coordinamento di analoghi controlli svolti dal Ministero dell'Interno e dal MEF, in modo da individuare le cause strutturali delle criticità e consentirne, ove possibile, la soluzione.
Da un punto di vista teorico, inoltre, occorre rivalutare il principio della divisione tra politica ed amministrazione. Perciò relazioni di tipo prettamente politico (come quella di inizio e fine mandato ed anche quella del Presidente della Regione), reputate tuttavia dalla Corte costituzionale non coerenti con la delega legislativa, dovrebbero essere semmai sostituite da rapporti tecnici elaborati in chiave di risultati della gestione, resi valutabili in quanto certificati da un organismo imparziale e terzo come la Corte.
Infine, appare evidente che le competenze delle Sezioni centrali andrebbero ridisegnate a favore dello snellimento di alcune funzioni, con l'abrogazione di referti al Parlamento che duplicano l'attività delle Sezioni regionali o la trasformazione di questi in senso di sintesi dei referti e parifiche regionali. D'altra parte, altre competenze come quelle della definizione delle questioni di massima e l'analisi dei fenomeni del sistema enti locali

[50] In questo caso non vi è un analogo controllo sugli enti locali, per i quali vengono solo controllate le spese in occasione delle elezioni, né per il parlamento per il quale è stata costituita una specifica Autorità di controllo.

[51] Si rileva, comunque, che alcune novità del decreto 174, come la parifica del rendiconto regionale, erano già previste dagli statuti di quasi tutte le regioni a statuto speciali sulle quali il controllo era già più simile a quello che viene effettuato per lo Stato.

andrebbero ampliate e rese più omogenee: le Sezioni centrali dovrebbero essere perciò il luogo dove si arriva alla sintesi dei controlli locali e si individuano i fenomeni macro comuni a più realtà.

1.6. Elementi di comparazione internazionale

Nelle prime due edizioni del Rapporto dedicato dal CNEL alla *performance* dei servizi pubblici forniti dalla Pubblica Amministrazione, la posizione italiana nel contesto dei maggiori paesi sviluppati è stata analizzata in dettaglio. La principale fonte statistica che da alcuni anni consente un raffronto accurato quantomeno di alcuni tra i principali aspetti dell'intervento pubblico è costituita dal "*Government at a Glance*" (GAG) dell'OCSE. Sanità, istruzione, *welfare*, gestione delle risorse umane, dimensione del pubblico impiego, questi e numerosi altri ambiti vengono presi in considerazione tramite una serie di indicatori *standard*izzati che consentono di osservare la *performance* italiana in maniera meno superficiale di quanto talvolta accada nel dibattito pubblico.

La presente versione del Rapporto CNEL 2013 non può avvalersi del ricco apparato statistico del GAG e di altri importanti fonti informative quali il "*Doing Business In*" della Banca Mondiale, in quanto il documento OCSE non è stato al momento pubblicato, per quanto la sua diffusione sia comunque prevista per la fine dell'anno.

Sarà pertanto cura del CNEL integrare il Rapporto 2013 nella sua versione definitiva, in occasione della Conferenza annuale sulla qualità dei servizi pubblici, prevista per il mese di febbraio 2014, con uno specifico e adeguato spazio dedicato ai confronti internazionali.

2. Politiche pubbliche di settore: indicatori di performance

2.1. Welfare: indicatori di sintesi

La terza edizione della Relazione CNEL sulla valutazione dell'impatto sociale e le *performance* della azione amministrativa consolida l'approccio individuato nella Relazione 2012, teso ad effettuare approfondimenti settoriali nel *welfare* finalizzati ad individuare indicatori di *performance* che si riferiscono alle seguenti 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.

Purtroppo l'analisi di quest'anno non potrà far riferimento ai confronti internazionali, contenuti nella pubblicazione "*Government at a glance 2013*", che sarà pubblicato quando la presente Relazione sarà già andata in stampa. Tuttavia è prevista una integrazione della Relazione in tal senso, in occasione della Conferenza annuale sulla qualità dei servizi pubblici prevista per la terza decade di febbraio.

Il sistema informativo federato sulle *performance* delle PA, realizzato grazie alla collaborazione fra CNEL e Istat, di cui si parla diffusamente nel paragrafo 1.2. della parte generale di questa Relazione si arricchisce progressivamente di nuovi indicatori di *performance*, in particolare nel settore del *welfare* (sanità, previdenza, assistenza istruzione) e la collaborazione fra il CNEL e l'Istat si rinsalda positivamente attraverso la stipula di una convenzione operativa, finalizzata all'arricchimento del portale statistico sulla PA.

Per quanto riguarda i risultati del lavoro di analisi ed i contenuti della Relazione, si riportano di seguito alcuni dati di sintesi nei diversi settori analizzati.

1. Sanità

Il contributo 2013 sulla *qualità e l'impatto sociale dei servizi sanitari in Italia*, persegue il medesimo obiettivo costituito dal tentativo di mettere a fuoco i livelli qualitativi dei servizi sanitari dal punto di vista dell'impatto sociale, e di analizzare attraverso gli indicatori - di spesa, *output, outcome*, qualità percepita, soddisfazione e costi/benefici - disponibili a livello internazionale, nazionale, e locale, lo stato dell'arte del settore.

Ad un anno di distanza dal secondo rapporto, va innanzitutto detto che hanno assunto particolare importanza, dal punto di vista istituzionale, gli sforzi condotti dall'Agenas (Agenzia nazionale dei servizi sanitari regionali) nella messa a punto del già varato sistema organico di valutazione delle prestazioni ospedaliere in termini di esiti a distanza (*outcome*), con il Programma Nazionale Esiti (presentato al pubblico nell'ottobre 2012).

Il programma comprende la valutazione delle attività di assistenza di tutti gli ospedali italiani, pubblici e privati accreditati, ed è gestito dall'Agenas in collaborazione con il Ministero della Salute. Si tratta di un database importante che permette di avere

un'immagine reale della situazione complessiva dei servizi erogati dal Servizio sanitario nazionale nel 2011. Accanto a ciò va citato il Programma volto a verificare il rispetto dei livelli effettivi di assistenza (Lea), a partire da quelli teorici definiti dalla apposita Commissione, assieme ad altri importanti aspetti di equità, diritto all'assistenza, buon uso delle risorse e coinvolgimento dei cittadini e degli operatori.

Tutti processi in corso a livello istituzionale, che confermano l'importanza dell'approccio CNEL di verifica annuale della qualità e dell'impatto dei servizi pubblici sulla base di dati oggettivi e soggettivi.

Novità di questo anno è data dall'utilizzazione di dati provenienti da indagini campionarie sull'impatto della crisi e dei Piani di rientro sulla qualità dei servizi sanitari in Italia. Le ricerche citate evidenziano ulteriormente, come anticipato lo scorso anno, i problemi indotti dalla compressione della spesa pubblica, con l'effetto dell'aggravarsi della situazione dei tempi di accesso alle prestazioni, e dall'aumento della compartecipazione alla spesa. In particolare si rileva un aumento della spesa *out of pocket*, un maggiore ricorso alla sanità privata ed intramoenia, e alcuni casi di rinuncia alle cure.

Numerosi sono di conseguenza gli elementi di preoccupazione rispetto alla tenuta del valore e della qualità del Servizio sanitario italiano per quanto riguarda il suo impatto sociale, un sistema giudicato a livello internazionale 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 ancora una volta 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.).

Particolarmente critica è la situazione delle distanze in termini di *performance* ed impatto tra diverse regioni e diversi comparti territoriali, che tendono ad aumentare nel periodo preso in esame per molti degli indicatori analizzati, e che si evidenziano anche nelle risultanze di una recente indagine condotta dalla Università di Gothenburg (Svezia) sulla sanità nelle 172 regioni d 18 paesi europei, qui ripresa e citata.

Positiva permane la situazione dello stato di salute della popolazione italiana, misurato attraverso la speranza di vita alla nascita, in crescita.

2. Previdenza

La misurazione della qualità e dei volumi dei servizi erogati dai sistemi di protezione sociale riveste una particolare importanza nell'attuale momento di difficoltà economica.

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

dei sistemi stessi.

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 7.337 euro annui pro capite, collocarsi al dodicesimo posto tra i 27 Paesi europei e di poco al di sopra della media UE27 pari a 7.185 euro (anno 2010, dati più recenti disponibili). 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 29,9% del PIL, di poco superiore alla media UE27 (29,4%), in un contesto europeo che mostra valori di spesa piuttosto variabili: da un minimo pari al 17,6% rilevato per la Romania, a un massimo del 33,8% relativo alla Francia.

Riguardo all'Italia, la distribuzione per funzioni della spesa per prestazioni di protezione sociale vede quasi la metà della spesa indirizzata alla funzione "vecchiaia" (49,2%), mentre la parte rimanente si distribuisce tra "malattia/sanità" (24,4%), "superstiti" (8,8%), "invalidità" (5,7%), "famiglia" (4,4%) e "disoccupazione e altra esclusione sociale" (3,1%).

La spesa per prestazioni sociali erogata in Italia dagli Enti di previdenza è pari nel complesso a 306.852 milioni di euro, mentre le entrate attraverso i contributi sociali ammontano 245.352 milioni di euro e coprono l'80% della spesa (anno 2011).

Per quanto riguarda gli Enti di previdenza sociale, l'Inps è il principale Istituto e, con l'incorporazione di Inpdap ed Enpals (soppressi con Legge n. 214 del 22 dicembre 2011), ha assunto il ruolo di Polo della previdenza obbligatoria nazionale, divenendo l'Ente di previdenza sociale più importante in ambito europeo. Ai lavoratori già assicurati precedentemente all'Inps (dipendenti del settore privato, lavoratori autonomi e iscritti alla gestione separata) si sono aggiunti i dipendenti pubblici e i lavoratori dello spettacolo e gli sportivi professionisti, elevando così la percentuale di lavoratori assicurati complessivi ad oltre il 97% degli occupati totali in Italia.

L'altro Istituto di sicurezza sociale italiano 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.

Le pensioni complessive Inps, riferite alle differenti Gestioni (Gestione privata, Gestione pubblica e Gestione lavoratori dello spettacolo), nel 2012 ammontano a 21,1 milioni, per una spesa annuale pari a 261,3 miliardi di euro. Di queste, le pensioni previdenziali sono 17,5 milioni, per una spesa annua di 236 miliardi di euro, le pensioni assistenziali sono 3,6 milioni, corrispondenti a una spesa annua pari a 25,3 miliardi di euro.

Considerando le singole Gestioni, nel 2012 si rileva per la Gestione privata - pensioni previdenziali un numero di pensioni pari a 14,6 milioni, per un importo totale annuo pari a 167,6 miliardi di euro, corrispondenti a un importo mensile individuale medio di 881 euro. La Gestione privata - pensioni assistenziali rileva invece un numero di pensioni pari a 3,6 milioni per un importo totale annuo pari a 19,25 miliardi di euro, corrispondenti

a un importo mensile individuale medio di 428 euro.

La Gestione pubblica evidenzia 2,8 milioni di pensioni per un importo totale annuo di 63,1 miliardi di euro, corrispondenti a un importo mensile individuale medio di 1.725 euro.

La Gestione lavoratori dello spettacolo evidenzia 59,6 migliaia di pensioni per un importo totale annuo di 909,7 milioni di euro, corrispondenti a un importo mensile individuale medio di 1.175 euro.

L'analisi delle pensioni per classe di importo e per genere evidenzia quanto segue.

Nella Gestione privata le fasce di reddito più frequenti sono le più basse: le pensioni agli uomini sono 7,7 milioni, di cui il 33,5% nella fascia 0-499 euro e il 23,3% nella fascia 500-999 euro. Le pensioni alle donne sono 10,6 milioni, di cui il 57,2% nella fascia 0-499 euro e il 32,5% nella fascia 500-999 euro.

Nella Gestione pubblica le fasce di reddito più frequenti sono un po' più alte: le pensioni agli uomini sono 1,18 milioni, di cui il 26,6% nella fascia 1.000-1.499 euro e il 23,8% nella fascia 1.500-1.999 euro; le pensioni alle donne sono 2,81 milioni, di cui il 36,2% nella fascia 1.000-1.499 euro e il 19,8% nella fascia 1.500-1.999 euro.

Nella Gestione lavoratori dello spettacolo le pensioni agli uomini sono 28.295, di cui il 25,8% nella fascia 0-499 euro e il 15,7% nella fascia 500-999 euro. Le pensioni alle donne sono 59.569, di cui il 31,3% nella fascia 0-499 euro e il 23,7% nella fascia 500-999 euro.

Le prestazioni agli invalidi civili sono in complesso 2,78 milioni, di cui 857,7mila pensioni e 1,92 milioni di indennità (accompagnamento ecc.).

Riguardo alle nuove pensioni liquidate nel 2012, si rilevano per la Gestione privata 334.506 pensioni relative ai lavoratori dipendenti, 143.241 pensioni relative ai lavoratori autonomi, 20.336 pensioni relative ai lavoratori parasubordinati, 516.566 pensioni assistenziali (fra assegni sociali e prestazioni agli invalidi civili). Per la Gestione pubblica si rilevano 41.140 nuove pensioni relative ai dipendenti degli Enti locali, 4.462 nuove pensioni relative alle Casse Insegnanti, Sanitari, Uffici giudiziari, 63.474 nuove pensioni relative alla cassa trattamenti pensionistici statali. Per la Gestione lavoratori dello spettacolo si rilevano 2.276 nuove pensioni relative ai lavoratori dello spettacolo e 99 pensioni relative agli sportivi professionisti.

E' interessante un confronto sull'importo medio e sull'età media alla decorrenza delle nuove pensioni liquidate nel 2012: per la Gestione privata i lavoratori dipendenti hanno un importo medio di 1.035 euro e una età media di 65,0 anni, gli autonomi un importo medio di 718 euro e un'età media di 65,7 anni, i parasubordinati un importo di 162 euro (tale modesto importo è dovuto al fatto che la gestione è entrata in vigore nel 1996, quindi i lavoratori hanno anzianità di servizio molto basse) e un'età media di 66,8 anni, i nuovi titolari di prestazioni assistenziali un importo medio di 419 euro e un'età media di 69,1 anni. Per la Gestione pubblica – Cassa trattamenti pensionistici statali, l'importo medio è di 1.980 euro e l'età media 63,2 anni, con valori di importo che variano da un minimo di 1.303 euro per i dipendenti delle aziende autonome Statali a un massimo di 8.225 euro per i magistrati.

I pensionati del polo della previdenza obbligatoria nel 2012 sono 15,9 milioni, di cui 7,4 milioni di uomini e 8,5 milioni di donne. L'importo pensionistico medio mensile

risulta pari a 1.519 euro per gli uomini, 1.053 euro per le donne e 1.269 nel complesso (uomini e donne).

L'analisi dei suddetti pensionati per fascia di reddito e genere evidenzia una forte presenza nelle fasce basse, soprattutto per le donne (il 17,4% nella fascia 0-499 euro, il 37,9% nella fascia 500-999 euro), ma anche per gli uomini (il 10,7% nella fascia 0-499 euro e il 22,9% nella fascia 500-999 euro). In entrambi, anche la fascia di reddito 1.000-1.499 euro risulta di elevata frequenza (25, 6% gli uomini, 24,5% le donne).

Questi dati forniscono indicazioni sulle nuove povertà: dal confronto con i valori soglia della povertà assoluta (Istat) si evince che i pensionati con bassi redditi a rischio di povertà sono soprattutto i titolari di pensioni assistenziali, e fra di essi in maggiore percentuale le donne. Tuttavia anche una frazione di pensionati nella fascia di reddito superiore (da 500 a 999 euro), che comprende titolari di pensioni previdenziali potrebbe ricadere sotto la soglia di povertà, in caso di nucleo familiare monoreddito composto da almeno due persone.

L'efficienza e la sostenibilità del sistema previdenziale sono valutate per mezzo di indicatori economici che permettono di monitorare importanti aspetti finanziari: il tasso di impegno per prestazioni (rapporto tra le spese per prestazioni sociali e il complesso delle spese correnti, pari al 93,8% nel 2012) misura l'efficienza complessiva nell'impiego delle risorse; il tasso di copertura (rapporto tra le entrate contributive e le spese per prestazioni sociali, pari all'84,7%) fornisce un'indicazione sulla sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale.

Gli indicatori di risultato dei processi aziendali forniscono una descrizione sintetica dei risultati di esercizio conseguiti.

La produzione complessiva, che rappresenta il volume delle attività svolte e delle prestazioni e dei servizi forniti durante l'anno, normalizzati in unità di produzione equivalente, ha conseguito nel 2012 i risultati seguenti, riferiti alle diverse Gestioni. Nella Gestione privata, la produzione evidenzia un *trend* di crescita (+4,5% rispetto al 2011), in particolare nei servizi interni (+19,0%) che sovrasta la contrazione dei servizi all'utente (-3,0%). Nella Gestione pubblica, la produzione rileva un incremento del 6,5% rispetto alle richieste, evidenziando un forte aumento delle pensioni (+20,2%). Nella Gestione lavoratori dello spettacolo, la produzione evidenza una percentuale di raggiungimento del piano pari al 136,8%, con un importante incremento nei servizi alle imprese (percentuale di realizzazione del piano pari al 154,1%).

Per quanto riguarda i *volumi delle prestazioni previdenziali*, per il 2012 si considerano i seguenti indicatori: il tasso di pensionamento, definito dal rapporto fra numero delle pensioni e residenti, che risulta pari a 35,6% (+4,7% rispetto al 2011); il numero di pensionati ogni 100 abitanti, pari a 26,8 (+13,9% rispetto al 2011); il numero di pensionati ogni 100 lavoratori iscritti all'Inps, pari a 70,7 (+1,3% rispetto al 2011). Si noti che i rilevanti incrementi dipendono anche dall'inserimento dei pensionati della Gestione pubblica e della Gestione dei lavoratori dello spettacolo, non ancora incorporati nell'Inps nel 2011.

L'adeguatezza del sistema previdenziale può essere valutato invece per mezzo dell'indice di beneficio (definito come rapporto tra l'importo medio della pensione e il PIL pro-capite) pari nel 2012 a 59,0% (+11,4% rispetto al 2011) e dalla frazione di pensionati con

reddito pensionistico minore di 500 euro rispetto al totale dei pensionati, pari al 14,3% nel 2012 e in contrazione rispetto al 2011 (-2,9%).

3. Assistenza

La sezione sull'assistenza si struttura per questa edizione 2013 in termini lievemente difformi da quelli rilevabili nelle scorse annualità. Ciò è motivato da due ordini di questioni: il quadro generale delle variabili demografiche e socioeconomiche già tratteggiato nelle edizioni precedenti non appare mutato, né risultano - malgrado il perdurare della crisi - apprezzabili variazioni dei profili istituzionali e degli indirizzi che pure sarebbero necessari per garantire maggiore efficienza all'erogazione di servizi alle persone e più equità nell'offerta territoriale di sostegni assistenziali.

Il secondo motivo del differente assetto di questa sezione della relazione riguarda invece la messa a disposizione nel corso degli ultimi mesi di una serie di dati rivenienti da indagini concluse tra il 2012 e il primo trimestre di quest'anno, realizzate da una preclara istituzione comunitaria e da un importante istituto di ricerca pubblica presente sul territorio nazionale, ovvero la Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, sita a Dublino, e l'Istituto Superiore di Sanità.

Quanto alle indagini recenti, condotte dalla Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, e dall'Istituto Superiore di Sanità, si rimanda al paragrafo 2.1.3. della presente Relazione.

4. Servizi ai non autosufficienti

Dal complesso delle iniziative finalizzate a valorizzare le attività tese al sostegno delle persone non autosufficienti emerge un sostanziale squilibrio tra le esigenze delle famiglie e l'offerta di assistenza fornita dalle Istituzioni. Le famiglie sono lasciate sempre più sole a fronteggiare il fenomeno dell'assistenza ai non autosufficienti: la tendenza è quella di ricorrere alle badanti, anche senza regolarizzarne il rapporto di lavoro. Le difficoltà economiche crescenti, inoltre, hanno indotto una quota di famiglie a rinunciare alla badante retribuita caricandosi direttamente l'onere del servizio. Continuano ad essere solo episodiche le iniziative per la formazione di badanti e *caregiver* familiari.

La riduzione di risorse a disposizione dei Comuni si traduce in tagli alla spesa per ADI (Assistenza Domiciliare Integrata): l'iniziativa che mira alle Case della salute H24 ha dato luogo a casi significativi di buone pratiche, ma non si afferma come tendenza generale.

Nel corso del 2013 numerose sono state le iniziative finalizzate a valorizzare le attività di sostegno ai non autosufficienti: il 25 giugno Cittadinanzattiva ha presentato il "I° rapporto sull'invalidità civile e la burocrazia"; il 5 luglio 2013 è stato presentato il Rapporto: "Cresce il *welfare* cresce l'Italia", che coinvolge quaranta associazioni che si occupano di politiche sociali; il 12 e 13 luglio è stata presentata a Bologna la IV^ Conferenza nazionale sulle politiche della disabilità.

In generale tali iniziative evidenziano uno scarso riconoscimento della funzione

propulsiva dell'assistenza ai non autosufficienti allo sviluppo del Paese: essa viene in genere subordinata ad altre spese ritenute più urgenti o più convenienti a fini elettorali.

La campagna sui falsi invalidi ha avuto un forte successo mediatico, ma è stata un fiasco dal punto di vista del risultato: 0,004 % di falsi invalidi sul complesso dei soggetti "indagati".

E' crescente e consistente il diffondersi di fondi sanitari integrativi come strutture bilaterali del *welfare* contrattuale: la normativa vincola i fondi a destinare almeno il 20% della loro spesa per prestazioni a cure odontoiatriche e non autosufficienza. Salvo qualche eccezione tutta questa spesa va alle cure dentali. Le ragioni stanno da una parte nel fatto che la cura dei denti è una esigenza che si manifesta a tappeto in tutte le classi di età. Al tempo stesso è molto difficile per i Fondi mettere a punto una offerta LTC sostenibile e che non si limiti a quando non si è ancora in pensione.

Quanto alle iniziative volte ad adeguare l'intervento a sostegno delle persone e delle famiglie si segnalano le seguenti: dare consistenza al Fondo per la non autosufficienza; offrire benefici fiscali fino alla deduzione dal reddito di tutta la spesa per badante; riforme ispirate al modello francese da tradurre in proposte di legge di iniziativa popolare; altre proposte ispirate al modello tedesco che ha dato vita ad una forma di assicurazione obbligatoria; valorizzazione del servizio civile; adeguamento del contratto del lavoro domestico ad una disciplina di lavoro speciale.

L'auspicio è che il Governo intervenga al fine di razionalizzare tali importanti iniziative, attraverso un intervento normativo quadro, condiviso coi gli operatori del settore.

5. Istruzione

L'Istruzione è uno dei cinque pilastri della strategia di crescita economico-sociale denominata *Europa 2020*. Per quanto concerne il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), il focus della Relazione CNEL 2013 riguarda il comparto Scuola.

I dati presentati in questa Relazione sono la sintesi di un primo tentativo volto a organizzare una serie articolata di informazioni, presentate in forma descrittiva[52], sebbene vada evidenziato che per valutare il Sistema Istruzione nel suo complesso, sarebbero necessari approfondimenti bibliografici e statistici.

Si segnala altresì che per l'Istruzione non sono ancora stati fissati dei veri e propri Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), che potrebbero coincidere con gli *standard* di apprendimento.

Il sistema Scuola nel suo complesso interessa circa 26 milioni di individui in Italia.

Si riportano di seguito i dati salienti in termini di studenti e docenti nel sistema (Fonte MIUR).

[52] Per i criteri di selezione degli indicatori e per una disamina di tutte le informazioni raccolte, si rinvia al documento completo. In questa sintesi si presentano esclusivamente le informazioni sulle dimensioni del sistema e su dispersione e competenze degli studenti, che costituiscono i due obiettivi prioritari dei Piani Operativi Nazionali per l'Istruzione.

Il numero totale degli studenti nei diversi livelli scolastici (infanzia: 13.08%, primaria: 32,96%, secondaria di I grado: 21,21%, e secondaria di II grado: 32,75%) è pari a 7.878.661 unità; il numero totale dei docenti (infanzia: 12.48%, primaria: 32.89%, secondaria di I grado: 23.06%, e secondaria di II grado: 31.57%) è pari 728.325.

A fronte di un servizio di tali dimensioni, la spesa pubblica italiana in istruzione rispetto al PIL, intorno al 4,5%, è praticamente statica nel decennio 2000-2010 e in rapporto con gli altri Paesi si colloca agli ultimi posti della graduatoria, ben al di sotto della media OCSE (Fonte: OCSE Education at a Glance 2013)

Considerando la spesa pubblica in istruzione in percentuale sul totale della spesa pubblica, l'Italia si classifica addirittura all'ultimo posto tra i Paesi OCSE, attestandosi mediamente al di sotto del 10% nel decennio 2000-2010.

L'abbandono precoce degli studi costituisce una seria minaccia al benessere individuale e sociale, come dimostrano numerosi studi in questo campo. Per quanto concerne il confronto internazionale, l'Italia è nel gruppo di Paesi OCSE che presenta un'alta percentuale di giovani NEET, superiore al 10% nel 2011, e questo dato nel 2011 è peggiorato di 1,8 punti percentuali rispetto al 2008. Con oltre il 18% di giovani in condizioni di abbandono scolastico e con un basso titolo di studio, l'Italia è quartultima tra i Paesi europei nel 2011[53].

Il fenomeno abbandoni pare riguardare quasi tutta Italia, con una minore accentuazione nelle regioni centrali e nella provincia di Trento.

Un altro importante obiettivo della strategia Europa 2020 riguarda la quota di giovani 15enni con insufficienti competenze chiave in lettura, matematica e scienze. Tale quota dovrebbe essere inferiore al 15 % della popolazione di riferimento[54].

La porzione di popolazione di 15enni al di sotto del livello 3 in lettura è molto consistente in Italia in tutti i cicli PISA (ben al di sopra del 40%), ed è sistematicamente maggiore della media OCSE. Anche per la matematica, i risultati non sono confortanti: gli studenti italiani al di sotto del livello 3 sono all'incirca il 50% nel 2009.

Sia per lettura che per matematica, i punteggi italiani si devono leggere alla luce dei consistenti divari territoriali: il Sud e le Isole registrano punteggi sistematicamente inferiori alla media nazionale, già a partire dalla scuola primaria. Tali divari si amplificano al crescere del livello scolastico.

Questi andamenti sono confermati anche dalle rilevazioni annuali INVALSI sugli apprendimenti degli studenti dei diversi ordini scolastici.

I dati qui presentati evidenziano complessivamente dei notevoli ritardi del nostro Paese rispetto a quelli industrializzati o europei in tutti gli indicatori esaminati. Tali ritardi persistono soprattutto nelle aree italiane più svantaggiate, prevalentemente concentrate nel Mezzogiorno e nelle Isole, e sono storicamente determinati.

Va evidenziato altresì come le disuguaglianze in queste aree del Paese siano fortemente resistenti al cambiamento, nonostante gli ingenti investimenti dell'ultimo

[53] L'Italia è dunque ancora lontana dall'obiettivo della strategia Europa 2020, di un tasso di abbandoni pari al 10%, espresso come quota di giovani 18-24enni che non stanno studiando e non hanno conseguito il diploma.

[54] La sufficienza è convenzionalmente fissata al livello 3 della scala OCSE PISA delle competenze.

decennio attraverso il Fondo Sociale Europeo per l'Istruzione abbiano prodotto qualche segnale di controtendenza, specialmente nelle competenze in matematica degli studenti della Secondaria Inferiore.

Per migliorare i risultati dell'Istruzione in Italia serve anzitutto che il Sistema Nazionale di Valutazione vada a regime e produca una valutazione di sistema che, sulla base delle competenze chiave degli studenti, possa fornire alle singole istituzioni scolastiche informazioni accessibili, attendibili e utili al miglioramento dei processi di insegnamento- apprendimento. Il Sistema Nazionale di Valutazione dovrebbe anche farsi promotore di solide analisi per la valutazione delle politiche pubbliche in Istruzione, che solo recentemente sono state oggetto di sperimentazioni. Occorre dunque proseguire con determinazione sulla strada già intrapresa a partire dal Libro Bianco sulla Scuola (2007) e mantenere chiari gli obiettivi prioritari da perseguire, come quelli individuati per i PON Istruzione.

Per far questo, occorre prioritariamente assicurare i fondi necessari agli enti che del Sistema fanno parte e al contempo proseguire sul cammino dell'organizzazione delle informazioni strategiche disponibili e da rilevare. In questa direzione si stanno già orientando le iniziative MIUR e INVALSI: la Scuola in Chiaro verrà potenziata e l'anagrafe degli studenti del sistema di istruzione sarà agganciata con quella del sistema universitario; l'INVALSI ha in programma l'estensione delle valutazioni degli studenti al V anno di scuola secondaria superiore, nonché il finanziamento di nuove indagini nel 2014.

2.2. Sanità

1. Abstract

Questo terzo documento CNEL sulla qualità e l'impatto sociale dei servizi sanitari in Italia, redatto a ottobre 2013, segue a quello del 2011 e del 2012, che hanno costituito la prima e la seconda edizione dell'attività di valutazione dei servizi pubblici intrapresa dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, e persegue il medesimo obiettivo costituito dal tentativo di mettere a fuoco i livelli qualitativi dei servizi sanitari dal punto di vista dell'impatto sociale, e di analizzare attraverso gli indicatori - di spesa, *output*, *outcome*, qualità percepita, soddisfazione e costi/benefici - disponibili a livello internazionale, nazionale, e locale, lo stato dell'arte del settore.

Anche questo anno il documento ha assunto quale punto di partenza dell'analisi il concetto multiforme e pluridimensionale di qualità.

Come si diceva anche lo scorso anno, e come conviene qui ribadire, qualità comprende sia aspetti strutturali, che procedurali che soggettivi. Tanto che gli indicatori utilizzati nel rapporto si riferiscono a tre diverse linee di approccio:

- indicatori di valutazione rispetto alla realizzazione degli obiettivi di prevenzione, cura e riabilitazione ed ai principi di universalismo, appropriatezza ed equità;
- indicatori di valutazione dell'*output* e dell'*outcome*, della sostenibilità economica e dell'equilibrio costi/benefici;
- indicatori che permettono un confronto tra Italia ed altri paesi e tra diverse regioni italiane.

Ad un anno di distanza dal secondo rapporto, va innanzitutto detto che hanno assunto particolare importanza, dal punto di vista istituzionale, gli sforzi condotti dall'Agenas (Agenzia nazionale dei servizi sanitari regionali) nella messa a punto del già varato sistema organico di valutazione delle prestazioni ospedaliere in termini di esiti a distanza (*outcome*), con il Programma Nazionale Esiti (presentato al pubblico nell'ottobre 2012).

Il programma comprende la valutazione delle attività di assistenza di tutti gli ospedali italiani, pubblici e privati accreditati, ed è gestito dall'Agenas in collaborazione con il Ministero della Salute.

Si tratta di un database importante che permette di avere un'immagine reale della situazione complessiva dei servizi erogati dal Servizio sanitario nazionale nel 2011.

Accanto a ciò va citato il Programma volto a verificare il rispetto dei livelli effettivi di assistenza (Lea), a partire da quelli teorici definiti dalla apposita Commissione, assieme ad altri importanti aspetti di equità, diritto all'assistenza, buon uso delle risorse e coinvolgimento dei cittadini e degli operatori.

Tutti processi in corso a livello istituzionale, che confermano l'importanza dell'approccio CNEL di verifica annuale della qualità e dell'impatto dei servizi pubblici sulla base di dati oggettivi e soggettivi.

Novità di questo anno è data dall'utilizzazione di dati provenienti da indagini campionarie sull'impatto della crisi e dei Piani di rientro sulla qualità dei servizi sanitari in

Italia. Le ricerche citate evidenziano ulteriormente, come anticipato lo scorso anno, i problemi indotti dalla compressione della spesa pubblica, con l'effetto dell'aggravarsi della situazione dei tempi di accesso alle prestazioni, e dall'aumento della compartecipazione alla spesa. In particolare si rileva un aumento della spesa out of pocket, un maggiore ricorso alla sanità privata ed intramoenia, e alcuni casi di rinuncia alle cure.

Numerosi sono di conseguenza gli elementi di preoccupazione rispetto alla tenuta del valore e della qualità del Servizio sanitario italiano per quanto riguarda il suo impatto sociale, un sistema giudicato a livello internazionale 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 ancora una volta 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.).

Particolarmente critica è la situazione delle distanze in termini di *performance* ed impatto tra diverse regioni e diversi comparti territoriali, che tendono ad aumentare nel periodo preso in esame per molti degli indicatori analizzati, e che si evidenziano anche nelle risultanze di una recente indagine condotta dalla Università di Gothenburg (Svezia) sulla sanità nelle 172 regioni d 18 paesi europei, qui ripresa e citata.

Positiva permane la situazione dello stato di salute della popolazione italiana, misurato attraverso la speranza di vita alla nascita, in crescita.

2. *La qualità della sanità italiana nel confronto internazionale*

Anche nell'aggiornamento dei dati Ocse relativi al 2011, pubblicati recentemente, si conferma il posizionamento positivo dell'Italia rispetto agli altri paesi industriali avanzati, già evidente nelle edizioni passate, sia dal punto di vista della speranza di vita alla nascita, indicatore considerato indicativo per le condizioni di salute dei cittadini, che da quello della utilizzazione delle risorse sanitarie.

Per quanto riguarda la speranza di vita alla nascita, l'Italia mantiene una buona posizione (quasi 83 anni nel 2011), superata solo dalla Svizzera e pareggiata dal Giappone, e superiore di alcuni decimali rispetto alla Spagna ed all'Islanda (tabella 1).

Per ciò che attiene alla spesa sanitaria, il dato di quella totale (pubblica e privata) pro-capite, a parità di potere d'acquisto, è anche per questo anno vicino alla media europea, ma al di sotto del valore della maggior parte dei più avanzati paesi dell'area industrializzata (tabella 2). Senza considerare gli Stati Uniti d'America, dove si sono spesi nel 2011 8.509 US$ pro-capite in sanità, si rilevano infatti 5.699 US$ in Norvegia, 5.643 in Svizzera, 5.099 in Olanda, e valori superiori ai 4.000 US$ in Austria, Belgio, Canada, Francia, Germania.

Pur nella correzione del dato 2010 a 3.019 US$ (rispetto ai 2.964 precedentemente stimati), continua peraltro la lenta decrescita del valore italiano, pari nel 2011 a 3.012 US$, effetto evidente dell'impatto della crisi economica sul settore, sia dal punto di vista della riduzione della spesa pubblica, che da quello del contenimento dei consumi privati.

Ciò non è in contraddizione con il fatto che la spesa privata sostenuta dalle famiglie e dai cittadini di tasca propria (*out of pocket),* cresca in Italia in percentuale rispetto al totale della spesa, dal 17,5% nel 2010 al 18% del 2011, essendo tale percentuale da collegare al rapporto tra gli andamenti delle due tipologie di spesa ed in particolare al più accentuato decremento della spesa pubblica rispetto a quella privata.

Dai dati risulta che la quota di spesa erogata dai cittadini di tasca propria si conferma in Italia più alta di quella di Francia, Germania, Regno Unito, e di altri paesi del Nord Europa, ma più bassa di quella di Belgio, Finlandia, Grecia, Islanda, Irlanda, Polonia, Portogallo Slovacchia, Spagna e Svizzera (tabella 3).

Tabella 1. Speranza di vita alla nascita, confronti internazionali, 2000-2011 (val. in anni)

	2000	2005	2009	2010	2011
Australia	79,3	80,9	81,6	81,8	82,0
Austria	78,2	79,4	80,4	80,7	81,1
Belgium	77,8	79,1	80,1	80,3	80,5
Canada	79,0	80,1	81,0	-	-
Chile	76,8	77,9	78,8	79,0	78,3
Czech Republic	75,1	76,1	77,4	77,7	78,0
Denmark	76,9	78,3	79,0	79,3	79,9
Estonia	70,7	72,7	75,0	75,7	76,3
Finland	77,7	79,1	80,1	80,2	80,6
France	79,2	80,3	81,5	81,8	82,2
Germany	78,2	79,4	80,3	80,5	80,8
Greece	78,1	79,2	80,3	80,6	80,8
Hungary	71,9	73,0	74,4	74,7	75,0
Iceland	79,7	81,6	81,8	82,0	82,4
Ireland	76,6	79,4	80,2	81,0	80,6
Israel	78,8	80,2	81,5	81,7	81,8
Italy	79,9	80,8	82,0	82,4	82,7
Japan	81,2	82,0	83,0	82,9	82,7
Korea	75,9	78,5	80,4	80,6	81,1
Luxembourg	78,0	79,5	80,7	80,7	81,1
Mexico	73,3	74,0	74,0	74,1	74,2
Netherlands	78,2	79,5	80,8	81,0	81,3
New Zealand	78,4	79,8	80,8	81,0	81,2
Norway	78,8	80,3	81,0	81,2	81,4
Poland	73,8	75,1	75,8	76,4	76,9
Portugal	76,7	78,1	79,6	79,8	80,8
Slovak Republic	73,4	74,2	75,3	75,5	76,1
Slovenia	76,1	77,4	79,3	79,8	80,1
Spain	79,4	80,4	81,8	82,2	82,4
Sweden	79,7	80,7	81,5	81,6	81,9
Switzerland	79,9	81,4	82,3	82,6	82,8
Turkey	71,1	73,1	74,1	74,3	74,6
United Kingdom	77,9	79,2	80,4	80,7	81,1
United States	76,7	77,4	78,5	78,7	78,7

Fonte: OECD Health Data 2013

Tabella 2. La spesa totale (pubblica e privata) per la salute pro-capite confronti internazionali, anni 2000-2005-2009-2010-2011 (val. pro capite, US$ a parità del potere d'acquisto)

	2000	2005	2009	2010	2011
Australia	2.267	2.980	3.734	3.800	-
Austria	2.898	3.503	4.345	4.457	4.546
Belgium	2.246	3.214	3.874	3.965	4.061
Canada	2.519	3.451	4.309	4.445	4.522
Chile	616	843	1.283	1.368	1.568
Czech Republic	982	1.474	2.039	1.884	1.966
Denmark	2.507	3.243	4.390	4.495	-
Estonia	523	831	1.371	1.274	1.303
Finland	1.853	2.589	3.259	3.437	3.374
France	2.545	3.254	3.962	4.016	4.118
Germany	2.678	3.363	4.187	4.349	4.495
Greece	1.451	2.352	2.977	2.624	2.361
Hungary	853	1.434	1.567	1.656	1.689
Iceland	2.741	3.304	3.597	3.299	3.305
Ireland	1.762	2.938	4.037	3.780	3.700
Israel (1)	1.766	1.829	1.991	2.081	2.239
Italy	2.064	2.473	3.030	3.019	3.012
Japan	1.974	2.491	3.025	3.213	-
Korea	771	1.282	1.895	2.086	2.198
Luxembourg	3.269	4.152	4.755	-	-
Mexico	508	731	957	977	-
Netherlands	2.340	3.820	4.870	5.028	5.099
New Zealand	1.607	2.124	2.984	3.042	3.182
Norway	3.043	4.301	5.300	5.413	5.669
Poland	581	857	1.356	1.395	1.452
Portugal	1.654	2.212	2.692	2.767	2.619
Slovak Republic	605	1.139	2.063	2.094	1.915
Slovenia	1.451	1.961	2.470	2.364	2.421
Spain	1.538	2.270	3.080	3.034	3.072
Sweden	2.287	2.963	3.703	3.717	3.925
Switzerland	3.222	4.015	5.157	5.299	5.643
Turkey (2)	433	621	906	-	-
United Kingdom	1.834	2.762	3.456	3.422	3.405
United States	4.791	6.735	8.006	8.247	8.508

(1) I dati statistici per Israele sono forniti a cura e sotto la responsabilità delle competenti autorità israeliane.
(2) Il dato più recente disponibile per la Turchia è il 2008.

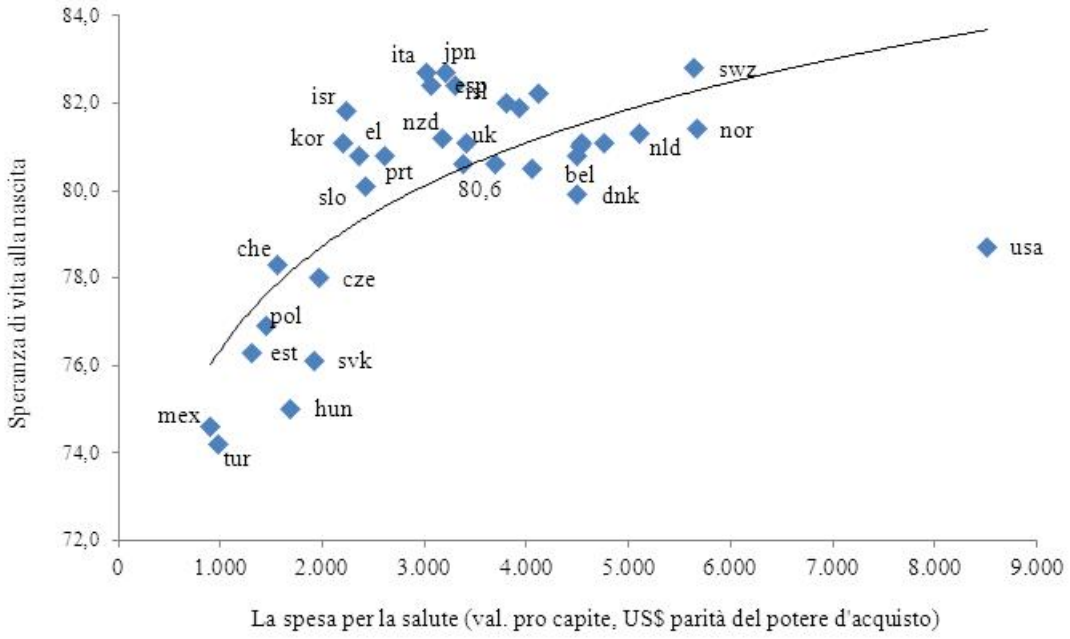
Fonte: OECD Health Data 2013

Tabella 3. Spesa per la salute out of pocket - Confronti internazionali, anni 2008-2009-2010-2011
(val. % sul totale spesa per la salute)

	2008	2009	2010	2011
Australia	18,2	18,6	19,3	-
Austria	-	-	-	-
Belgium	20,8	19,6	20,7	19,7
Canada	14,6	14,2	14,4	14,7
Chile	36,5	33,8	36,5	36,9
Czech Republic	15,7	14,4	14,9	14,7
Denmark	13,6	13,2	13,2	-
Estonia	19,7	20,3	18,6	17,6
Finland	19,1	18,5	18,6	18,6
France	7,5	7,4	7,4	7,5
Germany	13,3	13,1	13,1	13,2
Greece	37,9	28,0	28,8	30,5
Hungary	25,7	25,3	26,3	26,0
Iceland	16,0	16,6	18,2	18,2
Ireland	15,3	16,1	18,2	18,1
Israel (1)	25,5	24,9	26,0	26,0
Italy	18,5	17,7	17,5	18,0
Japan	15,1	15,0	14,4	-
Korea	35,5	34,2	34,2	35,2
Luxembourg	12,4	11,6	-	-
Mexico	49,3	47,8	49,0	-
Netherlands	-	-	-	-
New Zealand	11,2	10,6	10,5	10,9
Norway	-	-	-	-
Poland	22,8	22,7	22,1	22,3
Portugal	26,9	25,9	25,8	27,3
Slovak Republic	25,2	25,6	25,9	22,6
Slovenia	12,1	11,8	12,2	11,8
Spain	20,3	18,9	19,8	20,7
Sweden	16,4	16,4	16,3	16,2
Switzerland	24,8	24,7	25,1	25,8
Turkey	-	-	-	-
United Kingdom	9,2	9,2	9,2	9,9
United States	12,4	11,9	11,7	11,6

Fonte: OECD Health Data 2013

Grafico 1. Relazione tra spesa della salute e speranza di vita alla nascita nei paesi Oecd – Anno 2011



Fonte: dati Oecd, 2013

Buono permane nel confronto internazionale, sempre secondo i recenti dati Ocse, il rapporto italiano tra spesa pubblica e stato di salute della popolazione" (grafico 1), che colloca l'Italia nel novero dei paesi più virtuosi, quelli cioè che con una spesa relativamente bassa ottengono livelli di sopravvivenza della popolazione molto elevati.

A parziale rettifica del buon posizionamento italiano nel panorama internazionale si esprimono i dati emersi da una indagine condotta nel 2012 dalla Università di Gothenburg[55], sulla qualità del governo locale in 18 paesi europei. Per la "*qualità della sanità pubblica*", misurata attraverso i risultati di rilevazioni campionarie nei diversi 18 paesi analizzati, l'Italia si colloca in 10° posizione (tabella 4), per la "*attribuzione di particolari vantaggi*" in 11°, e per "*l'equità*" di trattamento in 13°.

Una conferma questa a quanto emerso in anni passati da analoghi confronti realizzati dall'OMS (Organizzazione mondiale della sanità), secondo i quali l'Italia deteneva la seconda posizione tra i paesi industrializzati per rapporto costi/benefici, ma la 22° per soddisfazione delle esigenze dei destinatari.

Sempre dalla indagine della Università di Gothenburg, emerge inoltre la 3° posizione dell'Italia (sui 18 paesi) per "*attendibilità dei media sulla corruzione nel settore pubblico*", la 11° posizione per segnalazione da parte dei cittadini del "*pagamento di un corrispettivo non dovuto*" nei 12 mesi precedenti l'intervista per accedere ai servizi, e la 10° posizione per l'indicatore generale di "*corruzione in istruzione, sanità e servizi pubblici*" (tabella 5).

E' doveroso a questo proposito sottolineare che ci troviamo di fronte ad una indagine campionaria di popolazione, uno strumento cioè che misura la percezione di qualità dei servizi da parte della cittadinanza, e può presentare incongruenze nel confronto internazionale determinate da elementi afferenti la cultura collettiva e gli atteggiamenti diffusi in termini di fiducia, stima e reputazione nei confronti dei servizi pubblici nei diversi contesti.

Purtuttavia l'indagine ha il merito di affrontare un tema, quello della corruzione e del suo impatto sulle *performance* dei servizi, molto importante.

[55] QoG – The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Sweden

Tabella 4. Indicatori europei di qualità del governo locale (QoG) in relazione alla Sanità Pubblica (paesi *NUTS1), 2012* (rank dal migliore =1 al peggiore= 18) (*)

Paesi / Regioni	Qualità della sanità pubblica *Rank*	Paesi / Regioni	Attribuzione di particolari vantaggi nella sanità pubblica *Rank*	Paesi / Regioni	Attribuzione di un trattamento equo nei servizi sanitari pubblici *Rank*
DK Denmark	*1*	ES Spain	*1*	UK United Kingdom	*1*
BE Belgium	*2*	DK Denmark	*2*	SE Sweden	*2*
SE Sweden	*3*	SE Sweden	*3*	DK Denmark	*3*
UK United Kingdom	*4*	AT Austria	*4*	ES Spain	*4*
NL Netherlands	*5*	UK United Kingdom	*5*	NL Netherlands	*5*
AT Austria	*6*	NL Netherlands	*6*	AT Austria	*6*
RO Romania	*7*	DE Germany	*7*	BE Belgium	*7*
FR France	*8*	RO Romania	*8*	CZ Czech Rep.	*8*
CZ Czech Rep.	*9*	CZ Czech Rep.	*9*	PT Portugal	*9*
IT Italy	*10*	BE Belgium	*10*	DE Germany	*10*
DE Germany	*11*	IT Italy	*11*	RO Romania	*11*
PT Portugal	*12*	GR Greece	*12*	FR France	*12*
BG Bulgaria	*13*	FR France	*13*	IT Italy	*13*
ES Spain	*14*	BG Bulgaria	*14*	GR Greece	*14*
GR Greece	*15*	PT Portugal	*15*	HU Hungary	*15*
PL Poland	*16*	HU Hungary	*16*	BG Bulgaria	*16*
HU Hungary	*17*	PL Poland	*17*	PL Poland	*17*
SK Slovakia	*18*	SK Slovakia	*18*	SK Slovakia	*18*

(*) Stima dei dati medi nazionali attraverso la media dei dati regionali riportati a varianza unitaria in ogni stato per omogeneità nel confronto, per gli indicatori relativi ai 18 paesi per i quali sono state fornite le informazioni per *NUTS2* (regioni).

Fonte: elaborazione Censis su Indagine QOG "*The Quality of Government Institute*" University of Gothenburg (Charron, Nicholas, Victor Lapuente and Lewis Dykstra. 2012. "Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU")

Tabella 5. Indicatori europei di qualità del governo locale (QoG) in relazione alla corruzione (paesi *NUTS1), 2012* (rank dal migliore =1 al peggiore= 18) (*)

Paesi / Regioni	Attendibilità dei media che riportano ca. la corruzione nel settore pubblico o nella politica *Rank*	Paesi / Regioni	Obbligo a pagare una tangente per ottenere cure sanitarie nei 12 mesi dall'intervista *Rank*	Paesi / Regioni	**Indicatore generale di presenza di corruzione (in istruzione, sanità, servizi pubblici in generale)** *Rank*
SE Sweden	*1*	DK Denmark	*1*	DK Denmark	*1*
DK Denmark	*2*	PT Portugal	*2*	SE Sweden	*2*
IT Italy	***3***	SE Sweden	*3*	NL Netherlands	*3*
UK United Kingdom	*4*	AT Austria	*4*	UK United Kingdom	*4*
DE Germany	*5*	DE Germany	*5*	DE Germany	*5*
AT Austria	*6*	ES Spain	*6*	AT Austria	6
ES Spain	*7*	FR France	*7*	ES Spain	*7*
RO Romania	*8*	NL Netherlands	*8*	BE Belgium	*8*
FR France	*9*	UK United Kingdom	*9*	FR France	*9*
BE Belgium	*10*	BE Belgium	*10*	**IT Italy**	***10***
BG Bulgaria	*11*	**IT Italy**	***11***	CZ Czech Rep.	*11*
PT Portugal	*12*	GR Greece	*12*	PT Portugal	*12*
PL Poland	*13*	BG Bulgaria	*13*	PL Poland	*13*
NL Netherlands	*14*	CZ Czech Rep.	*14*	HU Hungary	*14*
GR Greece	*15*	PL Poland	*15*	BG Bulgaria	*15*
SK Slovakia	*16*	SK Slovakia	*16*	RO Romania	*16*
HU Hungary	*17*	HU Hungary	*17*	GR Greece	*17*
CZ Czech Rep.	*18*	RO Romania	*18*	SK Slovakia	*18*

(*) Stima dei dati medi nazionali attraverso la media dei dati regionali riportati a varianza unitaria in ogni stato per omogeneità nel confronto, per gli indicatori relativi ai 18 paesi per i quali sono state fornite le informazioni per NUTS2 (regioni).

Fonte: elaborazione Censis su Indagine QOG "The Quality of Government Institute" University of Gothenburg (Charron, Nicholas, Victor Lapuente and Lewis Dykstra. 2012. "Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU")

3. *La qualità della sanità italiana a livello regionale*

La medesima indagine di Gothenburg[56] propone elementi interessanti anche dal punto di vista delle differenze regionali all'interno dei singoli paesi, visto che la ricerca è stata condotta con campioni rappresentativi a livello di tutte le regioni dei 18 paesi selezionali.

Emerge ad esempio, tra le 172 regioni europee complessivamente prese in esame, un divario tra il valore 9 della provincia di Bolzano ed il valore 170 della Calabria, per quanto riguarda la "*qualità della sanità pubblica*" (tabella 6).

Simili differenze si riscontrano poi tra il valore 22 di Bolzano ed il valore 172 della Calabria per la "*attribuzione di vantaggi*", e tra il valore 50 di Bolzano ed il valore 170 della Calabria per "*l'equità*".

In tutte e tre le graduatorie le posizioni migliori sono detenute in Italia dalle regioni settentrionali.

Rispetto al tema della corruzione (tabella 7), l'"*attendibilità dei media*" vede nelle prime posizioni in Italia Trento (7), Bolzano (10) e l'Umbria (11).

Il "*pagamento di tangenti*" vede un posizionamento positivo di Valle d'Aosta (71) e di Sardegna (83), ed uno particolarmente negativo di Calabria (156) e Campania (164).

L'indicatore generale di "*corruzione nei servizi pubblici*" vede nelle posizioni più lusinghiere Bolzano (13), Valle d'Aosta (18) e Trento (20), e nelle ultime posizioni Sicilia (148), Calabria (154) e Campania (157).

Si conferma la differenziazione particolarmente accentuate in Italia tra regioni più o meno virtuose, anche rispetto a questo particolare aspetto.

L'osservazione degli aggiornamenti intervenuti nell'ultimo anno negli altri dati di livello regionale rispetto alle medie nazionali, consente di confermare d'altra parte 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, ad esempio, è possibile questo anno fare riferimento ai recenti dati Istat relativi all'anno 2012 (basati sulle dichiarazioni del proprio stato di salute raccolte nel corso della Indagine Multiscopo), secondo i quali, fatto pari a 100 il valore medio italiano, la variabilità oscilla tra il valore 93 della Sardegna a quello 105 della Val d'Aosta (tabella 8).

Ancor più accentuate differenze mostra l'indice di cronicità, tra il valore 93 della Calabria e quello 109 del Trentino Alto Adige.

---

56 Vedi nota precedente

Tabella 6. Indicatori europei di qualità del governo locale (QoG) nelle regioni italiane in relazione alla Sanità Pubblica, 2012 (indici e rank dal migliore =1 al peggiore =172) (*)

Paesi / Regioni		Qualità della sanità pubblica	*Rank sulle 172 regioni europee*	Paesi / Regioni		Attribuzione di particolari vantaggi nella sanità pubblica	*Rank sulle 172 regioni europee*	Paesi / Regioni		Attribuzione di un trattamento equo nei servizi sanitari pubblici	*Rank sulle 172 regioni europee*
ITD1	Bolzano	1,4	*9*	ITD1	Bolzano	1,2	*22*	ITD1	Bolzano	0,5	*50*
ITD2	Trento	1,3	*16*	ITC2	Valle d'Aosta	0,5	*46*	ITC2	Valle d'Acosta	0,3	*54*
ITC2	Valle d'Acosta	1,2	*22*	ITD4	Friuli-Venezia Giulia	0,5	*48*	ITD2	Trento	0,2	*69*
ITD4	Friuli-Venezia Giulia	0,5	*65*	ITD2	Trento	0,5	*51*	ITC1	Piemonte	0,0	*79*
ITD5	Emilia-Romagna	0,4	*68*	ITC1	Piemonte	0,2	*66*	ITD4	Friuli-Venezia Giulia	0,0	*81*
ITD3	Veneto	0,4	*74*	ITD5	Emilia-Romagna	-0,1	*80*	ITD5	Emilia-Romagna	-0,2	*91*
ITE2	Umbria	0,4	*75*	ITC4	Lombardia	-0,3	*98*	ITC4	Lombardia	-0,3	*103*
ITC4	Lombardia	0,3	*78*	ITD3	Veneto	-0,4	*107*	ITE1	Toscana	-0,4	*109*
ITC1	Piemonte	0,2	*79*	ITE1	Toscana	-0,5	*110*	ITE2	Umbria	-0,5	*110*
ITE1	Toscana	0,1	*86*	ITE2	Umbria	-0,6	*117*	ITD3	Veneto	-0,5	*118*
ITC3	Ligura	-0,1	*96*	ITC3	Ligura	-0,6	*120*	ITE3	Marche	-0,6	*122*
ITE3	Marche	-0,4	*111*	ITG2	Sardegna	-0,8	*133*	ITC3	Ligura	-0,8	*130*
ITG2	Sardegna	-0,5	*122*	ITE3	Marche	-0,8	*136*	ITG2	Sardegna	-0,8	*133*
ITF1	Abruzzo	-0,8	*131*	ITF5	Basilicata	-1,0	*147*	ITF5	Basilicata	-0,9	*136*
ITF5	Basilicata	-0,9	*137*	ITF1	Abruzzo	-1,0	*149*	ITE4	Lazio	-1,1	*147*
ITE4	Lazio	-1,1	*143*	ITE4	Lazio	-1,2	*155*	ITF1	Abruzzo	-1,1	*151*
ITF2	Molise	-1,2	*150*	ITF3	Campania	-1,2	*156*	ITF3	Campania	-1,3	*157*
ITF4	Puglia	-1,4	*155*	ITF4	Puglia	-1,5	*164*	ITF4	Puglia	-1,3	*157*
ITG1	Sicilia	-1,5	*159*	ITG1	Sicilia	-1,5	*164*	ITG1	Sicilia	-1,3	*159*
ITF3	Campania	-1,6	*160*	ITF2	Molise	-1,5	*167*	ITF2	Molise	-1,3	*160*
ITF6	Calabria	-2,4	*170*	ITF6	Calabria	-2,0	*172*	ITF6	Calabria	-1,8	*170*

(*) Regioni estratte dalla graduatoria costruita rispetto alle 172 regioni di 18 paesi europei, escludendo i 9 paesi che non hanno fornito informazioni anche a livello regionale (Cipro, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovenia)

Fonte: elaborazione Censis su Indagine QOG "*The Quality of Government Institute*" University of Gothenburg (Charron, Nicholas, Victor Lapuente and Lewis Dykstra. 2012. "Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU")

Tabella 7. Indicatori europei di qualità del governo locale (QoG) in relazione alla corruzione (regioni *NUTS2*), 2012 (indici e rank dal migliore =1 al peggiore =172) (*)

Paesi / Regioni		Attendibilità dei media che riportano ca. la corruzione nel settore pubblico o nella politica	*Rank sulle 172 regioni europee*	Paesi / Regioni		Obbligo a pagare una tangente per ottenere cure sanitarie nei 12 mesi dall'intervista	*Rank sulle 172 regioni europee*	Paesi / Regioni		Indicatore generale di presenza di corruzione (in istruzione, sanità, servizi pubblici in generale)	*Rank sulle 172 regioni europee*
ITD2	Trento	2,1	*7*	ITC2	Valle d'Acosta	0,5	*71*	ITD1	Bolzano	1,1	*13*
ITD1	Bolzano	1,9	*10*	ITG2	Sardegna	0,4	*83*	ITC2	Valle d'Acosta	1,0	*18*
ITE2	Umbria	1,8	*11*	ITD1	Bolzano	0,2	*94*	ITD2	Trento	0,9	*20*
ITC2	Valle d'Acosta	1,7	*12*	ITD2	Trento	0,2	*94*	ITD4	Friuli-Venezia Giulia	0,7	*46*
ITD4	Friuli-Venezia Giulia	1,5	*13*	ITD4	Friuli-Venezia Giulia	0,2	*94*	ITE2	Umbria	0,2	*83*
ITF1	Abruzzo	1,5	*14*	ITF5	Basilicata	0,1	*99*	ITD5	Emilia-Romagna	0,2	*86*
ITE3	Marche	1,3	*15*	ITE3	Marche	0,1	*102*	ITC1	Piemonte	0,2	*87*
ITF2	Molise	1,2	*16*	ITC4	Lombardia	0,1	*103*	ITD3	Veneto	0,2	*89*
ITC1	Piemonte	1,1	*19*	ITE2	Umbria	0,0	*109*	ITC3	Ligura	0,1	*94*
ITC3	Ligura	1,1	*20*	ITF2	Molise	0,0	*109*	ITE3	Marche	0,0	*98*
ITF5	Basilicata	1,1	*21*	ITF1	Abruzzo	0,0	*111*	ITE1	Toscana	0,0	*103*
ITD3	Veneto	1,0	*22*	ITD5	Emilia-Romagna	-0,1	*116*	ITG2	Sardegna	0,0	*104*
ITE1	Toscana	1,0	*23*	ITF4	Puglia	-0,2	*118*	ITC4	Lombardia	-0,1	*106*
ITF4	Puglia	0,9	*24*	ITG1	Sicilia	-0,3	*124*	ITF1	Abruzzo	-0,3	*122*
ITC4	Lombardia	0,9	*25*	ITE1	Toscana	-0,4	*127*	ITF2	Molise	-0,4	*125*
ITD5	Emilia-Romagna	0,7	*32*	ITD3	Veneto	-0,5	*131*	ITE4	Lazio	-0,5	*130*
ITG1	Sicilia	0,7	*33*	ITC1	Piemonte	-0,6	*136*	ITF5	Basilicata	-0,5	*134*
ITG2	Sardegna	0,7	*33*	ITE4	Lazio	-0,6	*137*	ITF4	Puglia	-0,9	*141*
ITE4	Lazio	0,5	*43*	ITC3	Ligura	-0,7	*141*	ITG1	Sicilia	-1,1	*148*
ITF3	Campania	0,4	*57*	ITF6	Calabria	-1,2	*156*	ITF6	Calabria	-1,5	*154*
ITF6	Calabria	0,3	*64*	ITF3	Campania	-1,9	*164*	ITF3	Campania	-1,7	*157*

(*) Graduatoria costruita rispetto alle 172 regioni di 18 paesi europei, escludendo i 9 paesi che non hanno fornito informazioni anche a livello regionale (Cipro, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovenia)

Fonte: elaborazione Censis su Indagine QOG "*The Quality of Government Institute*" University of Gothenburg (Charron, Nicholas, Victor Lapuente and Lewis Dykstra. 2012. "Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU")

Tabella 8. ***Performance*** **sanitarie a livello regionale** (anni vari dal 2010 al 2012)

	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	99	98	118	109	129	92
Valle d'Aosta	105	103	121	133	56	151
Lombardia	100	100	145	115	152	86
Liguria	103	101	121	93	116	140
Trentino Alto Adige	111	109	120	153	-	-
Veneto	102	103	165	113	150	110
Friuli Venezia Giulia	102	104	140	119	-	-
Emilia Romagna	101	100	117	143	-	-
Toscana	101	101	96	105	103	130
Umbria	95	96	99	119	94	122
Marche	100	104	114	103	69	92
Lazio	102	102	136	86	78	94
Abruzzo	97	95	96	73	80	107
Molise	100	100	140	99	92	186
Campania	104	101	64	71	66	103
Puglia	97	97	88	78	72	76
Basilicata	93	94	82	89	62	131
Calabria	89	93	55	53	-	94
Sicilia	100	99	74	66	58	108
Sardegna	93	97	112	88	55	118
Italia	100	100	100	100	100	100

(1) Dati al 2012. Persone che forniscono una valutazione buona del proprio stato di salute.
(2) Dati al 2012. Persone che non hanno malattie croniche e si dichiarano in buona salute.
(3) Dati al 2011. Indice costruito in base all'indicatore di mobilità tra regioni e l'indicatore di degenze media *standard*izzata 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 2011. 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 2010. 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 2010. Ecotomografi, tac e risonanze magnetiche, centri unificati prenotazione, unità mobile di rianimazione, servizio trasporto dialisi.

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, Ministero della Salute

La tabella 8, riassuntiva dei principali indici di *performance* sanitaria monitorati annualmente dal Censis, include ulteriori importanti differenze tra regioni in merito alla soddisfazione dei cittadini (dal 66 della Sicilia al 143 dell'Emilia Romagna) e ad alcuni ulteriori parametri relativi all'offerta (attrazione di pazienti da altre regioni, offerta per disabilità e cronicità e modernizzazione dei servizi sanitari).

Anche la spesa sanitaria pubblica pro-capite, calcolata dall'Istat in euro per abitante, mostra nel 2010 variazioni importanti (grafico 2): dai 1.763 euro della Sicilia ai 2.195 di Bolzano. [57]

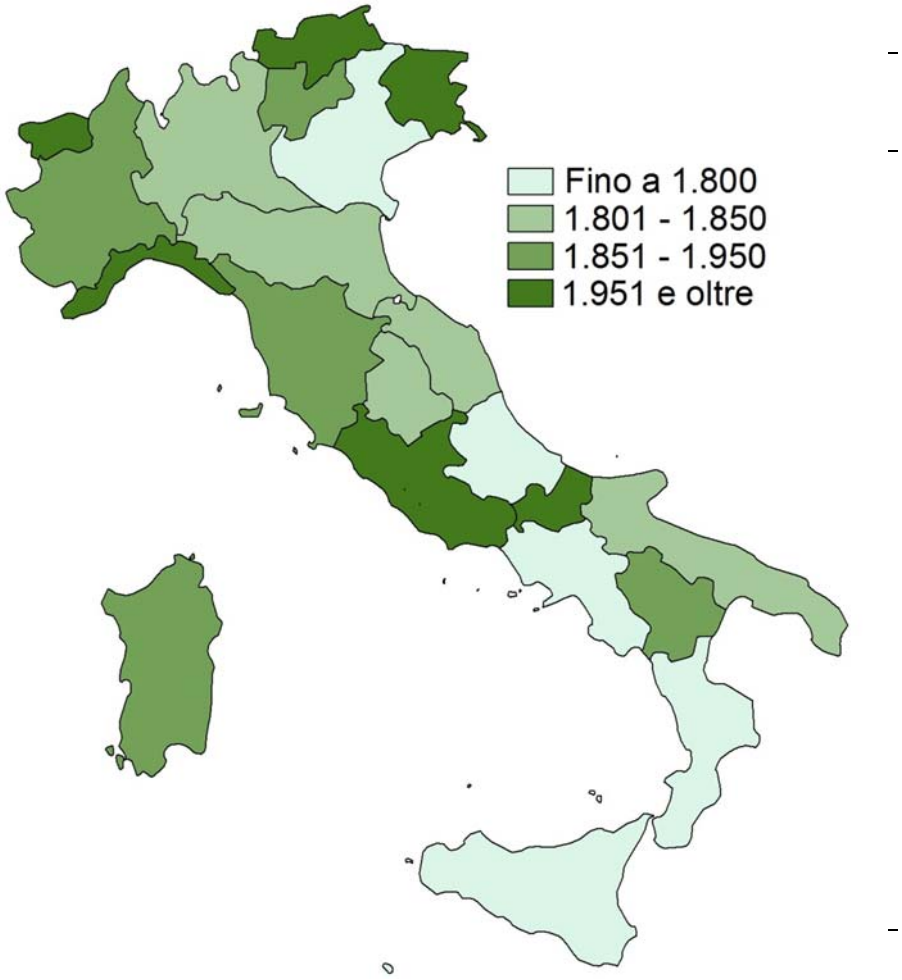
La spesa privata delle famiglie, e cioè l'insieme delle spese *out of pocket* (inclusa la spesa relativa ai ticket sia sui servizi che sui prodotti sanitari, ed esclusi gli eventuali premi assicurativi o contributi a fondi o mutue sanitarie), che tocca secondo i dati Istat nel 2010 la quota del 19,5% (grafico 3), continua a presentare le differenze già rimarcate lo scorso anno, ad esempio tra il 14,2% della Sardegna e della Campania ed il 27% del Friuli Venezia Giulia.

Infine anche la mobilità ospedaliera interregionale, relativa ai ricoveri per acuti in regime ordinario, mostra nel 2011 variazioni importanti (tabella 9) tra regioni molto attrattive, come molte regioni del centro nord, e regioni in costante deflusso in uscita di pazienti, come molte regioni del sud.

[57] Si rammenta la non confrontabilità di questi dati con quelli Ocse della Tab. 2, prodotti sulla base di complessi calcoli sulla parità di potere di acquisto tra paesi Ocse ed espressi in dollari.

Grafico 2. Spesa sanitaria pubblica corrente per regione - Anno 2010 (euro per abitante)

Regioni	2010
Piemonte	1.901
Valle d'Aosta	2.179
Liguria	2.052
Lombardia	1.810
Bolzano/Bozen	*2.195*
Trento	*1.893*
Veneto	1.744
Friuli-Venezia Giulia	1.992
Emilia-Romagna	1.840
Toscana	1.866
Umbria	1.824
Marche	1.818
Lazio	2.019
Abruzzo	1.774
Molise	2.172
Campania	1.798
Puglia	1.828
Basilicata	1.855
Calabria	1.782
Sicilia	1.763
Sardegna	1.949
Italia	1.853



Fonte: Istat, elaborazioni su Conti economici regionali

Grafico 3. Spesa sanitaria privata delle famiglie per regione - Anno 2010 (

Regioni	2010
Piemonte	20,3
Valle d'Aosta	21,8
Liguria	20,1
Lombardia	20,6
Bolzano/Bozen	*18,0*
Trento	*17,6*
Veneto	21,7
Friuli-Venezia Giulia	27,0
Emilia-Romagna	25,1
Toscana	20,3
Umbria	17,9
Marche	18,9
Lazio	21,5
Abruzzo	17,7
Molise	17,9
Campania	14,6
Puglia	16,6
Basilicata	14,1
Calabria	17,5
Sicilia	15,8
Sardegna	14,2
Italia	19,5

I dati si riferiscono alle serie dei conti economici regionali pubblicate nel mese di novembre 2012 secondo la classificazione delle attività economiche Ateco 2007.
Fonte: Istat, elaborazioni su Conti economici regionali

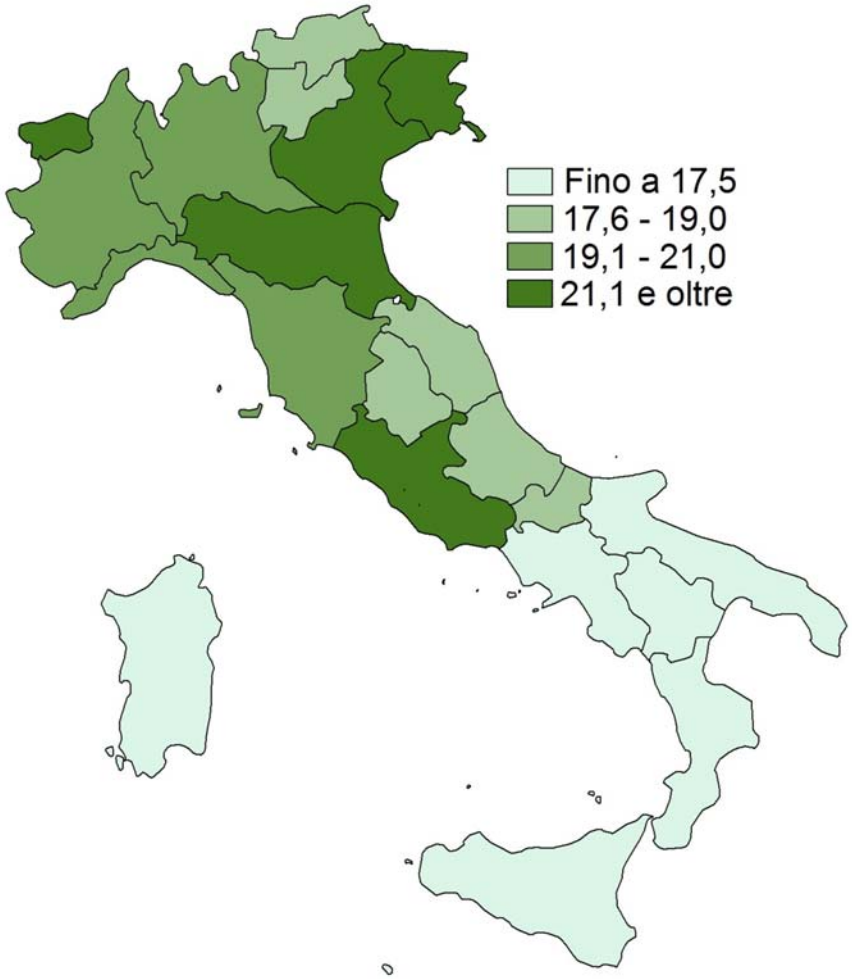


Tabella 9. Mobilità ospedaliera interregionale (ricoveri per acuti in regime ordinario - anni 2001-2005-2009-2010-2011) (val. % sul totale dimessi)

Regioni	2001		2005		2009		2010		2011	
	Attiva (1)	Passiva (2)	Attiva (1)	Passiva (2)	Attiva (1)	Passiva (2)	Attiva (1)	Passiva (2)	Attiva (1)	Passiva (2)
Piemonte	7,1	8,0	6,2	8,4	5,7	6,9	5,7	6,7	5,8	6,6
Valled'Aosta	10,0	20,2	10,6	22,2	10,5	21,9	11,1	22,0	10,4	20,8
Lombardia	9,2	3,8	8,8	3,9	8,5	3,6	8,5	3,7	9,0	3,8
Bolzano/Bozen	10,8	4,1	7,3	4,6	6,9	4,5	6,9	4,6	6,7	4,3
Trento	10,8	14,5	9,5	17,8	8,8	16,4	9,1	15,7	8,9	15,5
Veneto	8,7	4,5	8,2	5,3	8,1	5,7	7,9	5,8	7,8	6,2
Friuli-VeneziaGiulia	9,2	6,5	8,4	6,3	8,3	6,3	8,5	6,2	8,5	6,3
Liguria	12,3	9,8	11,2	11,2	10,3	12,2	10,5	12,9	10,3	13,7
Emilia-Romagna	12,6	6,1	12,8	6,3	13,6	5,8	13,6	5,7	13,8	5,7
Toscana	10,8	5,1	9,9	5,9	10,2	5,9	10,5	5,9	10,7	5,9
Umbria	16,2	10,4	14,1	11,4	14,3	11,2	13,9	11,0	14,7	10,8
Marche	9,6	9,1	9,0	10,9	9,8	11,2	10,3	10,7	10,6	11,1
Lazio	9,6	6,4	8,6	6,6	8,7	6,5	8,4	6,8	8,3	7,5
Abruzzo	10,2	9,8	13,0	10,2	11,1	15,7	10,4	16,6	10,9	16,5
Molise	21,8	19,8	24,2	20,6	26,8	20,3	26,7	19,3	25,8	20,7
Campania	2,6	8,1	2,3	7,6	2,3	7,6	2,4	8,1	2,5	8,3
Puglia	4,8	5,8	3,8	7,7	3,8	7,1	3,9	6,9	3,9	7,3
Basilicata	9,9	23,8	12,3	24,0	14,3	23,0	15,1	23,1	15,6	22,2
Calabria	3,9	13,0	3,3	14,7	3,0	17,3	2,9	17,0	2,9	17,2
Sicilia	1,6	6,4	1,7	6,1	1,8	6,3	1,8	6,5	1,8	6,7
Sardegna	1,9	4,8	1,8	4,2	0,0	5,2	1,9	5,1	2,0	5,3
Italia	7,7	7,7	7,3	7,3	7,3	7,3	7,4	7,4	7,6	7,6

(1) Dimissioni di popolazione proveniente da altra regione sul totale dei ricoveri nella regione *100.
(2) Dimissioni di persone ricoverate in altra regione rispetto alla loro regione di residenza sul totale dimissioni effettuate nella loro regione di residenza *100.
Fonte: Ministero della Salute

4. *L'impatto della crisi sulla sanità*

Non si può tralasciare, nel valutare le *performance* della sanità italiana, l'impatto che su di essa ha avuto la crisi economica, ed in particolare gli effetti delle manovre di finanza pubblica, da un lato, e della ridotta propensione al consumo da parte degli italiani, dall'altro.

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. Ed abbiamo ampiamente riferito nel rapporto dello scorso anno dell'impatto dei Piani di rientro nelle regioni nelle quali questo intervento è in corso da anni.

In questo capitolo vengono ora riportate alcune ulteriori evidenze rispetto ad alcuni degli effetti perversi delle manovre e della situazione economica generale sulla sanità nel corso del 2012 e 2013.

Da una indagine recentemente condotta dal Censis nel maggio 2013 risulta, ad esempio, un giudizio decisamente negativo degli italiani rispetto alle manovre di finanza pubblica in materia di sanità (tabella 10), che accentuerebbero a detta del campione intervistato, le iniquità e ridurrebbero la qualità dei servizi.

A ciò si collega il fatto che, all'interno del campione di italiani intervistati sempre nel mese di maggio 2013, meno della metà ritiene che il Servizio sanitario copra le prestazioni "di cui di fatto si ha bisogno" (tabella 11), quota che scende al 34,5% nel sud e nelle isole.

Molto numerosi sono coloro che ritengono di ricevere solo le prestazioni essenziali (41,2% nella media), o di ricevere un'offerta insufficiente (14%).

Uno degli strumenti di razionamento dell'accesso ai servizi, che ha visto recentemente un notevole inasprimento, è il ticket di compartecipazione alla spesa. Su questo aspetto (tabella 12) il 27,2% degli italiani afferma di avere rilevato un valore del ticket richiesto per prestazioni in regime di servizio pubblico più alto del costo nel privato (36,6% nelle regioni sottoposte a Piano di rientro), ed il 12,4% (13,2% nelle regioni con Piano di rientro) che la differenza era molto ridotta.

Tabella 10. Opinioni degli intervistati sulle manovre di finanza pubblica in materia di sanità (val. %)

	Val. %
Tagliano sprechi ed eccessi e razionalizzano le spese	38,6
Tagliano i servizi e riducono la qualità	*61,4*
Totale	100,0
Finiscono per accentuare le differenze di copertura sanitaria tra regioni, ceti sociali, ecc.	*73,4*
Contribuiscono a dare una sanità più uguale per tutti	26,6
Totale	100,0
Puntano troppo sui tagli, poco a cercare di trovare nuove fonti di finanziamento (ad es. i Fondi Sanitari Integrativi, le polizze malattia)	*67,1*
Fanno bene a puntare sui tagli, c'è poco spazio per trovare nuove fonti di finanziamento	32,9
Totale	100,0

Fonte: indagine Censis Previmedical, 2013

Tabella 11. Opinioni dei cittadini sul grado di copertura del Ssn, per area geografica *(val. %)*

Come valuta il grado di copertura del servizio sanitario nazionale, cioè tenuto conto della sua esperienza recente, il Servizio sanitario offre le prestazioni di cui ha bisogno?	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e sole	Totale
Sì	**87,8**	**98,6**	**86,2**	**77,8**	**86,0**
di cui:					
Sì, offre le prestazioni di cui di fatto ho bisogno	48,1	60,8	43,3	34,5	44,8
Sì, ma solo quelle essenziali, le altre ormai me le pago	39,7	37,8	42,9	43,3	41,2
No, ormai la copertura per me e la mia famiglia è insufficiente	**12,2**	**1,4**	**13,8**	**22,2**	**14,0**
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: indagine Censis Previmedical, 2013

Tabella 12. Percezione della eventuale differenza tra ticket e costo della prestazione a pagamento intero (val. %)

Le è capitato di rilevare che il ticket per una prestazione sanitaria sia superiore al costo da sostenere nel privato pagando tutto di tasca propria?	Regioni con Piani di Rientro	Altre Regioni	Totale
Sì, mi è capitato	36,6	19,8	27,2
No, ma la differenza era molto ridotta	13,2	11,7	12,4
No, non mi è capitato	50,2	68,5	60,4
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis Previmedical, 2013

Tabella 13. Opinioni dei cittadini sul grado di copertura del Ssn, per area geografica *(val. %)*

Rispetto a qualche anno fa, è aumentata, diminuita, rimasta uguale la frequenza con la quale lei ricorre alla sanità privata e/o all'intramoenia?	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Sanità privata					
Rimasta uguale	68,5	68,3	67,0	54,8	63,2
Aumentata	20,1	21,0	20,0	34,9	25,6
Diminuita	11,4	10,7	13,0	10,3	11,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Intramoenia					
Rimasta uguale	79,8	85,5	83,2	71,8	78,3
Aumentata	10,1	3,0	12,8	17,2	11,9
Diminuita	10,1	11,5	4,0	11,0	9,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis Previmedical, 2013

Da cui una propensione crescente, a volte una necessità, di rivolgersi sempre più frequentemente alla sanità privata (tabella 13) ed alle prestazioni in regime di Intramoenia.

Simili comportamenti sono dettati molto, oltre che dal costo della compartecipazione alla spesa nel pubblico, anche dalla lunghezza delle liste di attesa, denunciata in particolare dai cittadini dell'Italia centrale (tabella 14). Accanto a ciò l'importante ulteriore elemento di poter scegliere il medico da cui farsi curare nel privato ed in Intramoenia, scelta non sempre possibile nelle strutture pubbliche.

Tabella 14. Motivi per cui si ricorre alla sanità privata, per area geografica *(val. %)*

Se ha fatto ricorso alla sanità privata per quale motivo lo ha fatto?	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Nel pubblico bisognava aspettare troppo a lungo	63,9	57,1	69,6	59,2	61,6
Perché nel privato ho potuto scegliere il medico da cui farmi curare	36,6	21,7	21,6	41,7	32,7
Se paghi, sei sempre trattato meglio	19,4	16,2	8,8	22,8	18,2
Mi è stato indicato da persone di fiducia	18,1	20,7	9,5	11,4	14,7
Mi garantiva flessibilità di orari	8,3	7,6	9,5	13,5	10,3
Non avevo alternative nel pubblico nella mia area di residenza	2,8	13,1	6,8	13,5	9,7
Perché ho trovato un'occasione e ho acquistato servizi/prestazioni a prezzi vantaggiosi	1,4	6,1	4,1	2,1	3,1
Altro motivo	1,9	-	1,4	0,3	0,8

Il totale non è uguale a 100 perchè erano possibili più risposte

Fonte: indagine Censis Previmedical, 2013

5. *La difficile transizione al territorio*

E' noto che da molti anni si sostiene che un miglioramento della qualità e delle *performance* della sanità italiana, oltre che della sua sostenibilità, vada prodotto attraverso una azione di rafforzamento della cosiddetta medicina del territorio, dalla medicina di base, alla assistenza domiciliare, alla prevenzione, alla riabilitazione. E' dunque particolarmente importante verificare lo stato dell'arte di questo comparto del Servizio sanitario nazionale.

La tabella 15, tratta anch'essa dal cruscotto di monitoraggio annuale delle *performance* della sanità italiana del Censis, mostra a tale proposito le variazioni nell'offerta per disabilità e cronicità tra 2006 e 2010 e tra 2009 e 2010. Ne emergono andamenti altalenanti e forti variazioni, con regioni, come il Friuli Venezia Giulia, la Liguria e la Lombardia, nelle quali sono evidenti gli sforzi di implementazione di questo tipo di offerta; e regioni, come la Sicilia, la Sardegna e la Campania, nelle quali l'offerta per disabilità e cronicità mostra addirittura un *trend* decrescente.

Nello specifico della assistenza domiciliare integrata (Adi), servizio particolarmente importante per evitare ricoveri non necessari e per assicurare un corretto intervento post-acuzie e cure adeguate di malati cronici e disabili gravi, tra 2007 e 2010 si rileva un leggero incremento degli anziani trattati (dal 32,7 per mille al 41,1 per mille), per un numero di ore erogate all'anno ancora molto basso (20 ore all'anno per caso), tanto da mettere in discussione la stessa definizione di Adi, che sembra piuttosto corrispondere ad un *set* di controlli periodici di tipo socio-sanitario, più che ad una vera assistenza (tabella 16).

Anche le attività di continuità assistenziale che tanta importanza hanno nel *follow-up* post-ricovero, risultano stazionarie tra 2009 e 2010, con 21 medici per 100.000 abitanti dedicati nella media nazionale (tabella 17), e con differenze importanti (5 a Bolzano e 62 in Sardegna), e 17.229 visite effettuate per 100.000 abitanti (4.906 nel Lazio e 42.373 in Calabria).

Tabella 15. Indice regionale (1) di offerta per disabilità e cronicità (2). Confronto 2006-2009-2010

Regioni	Offerta per disabilità e cronicità				
	2006	2009 (3)	2010 (3)	diff. 2006-2010	diff. 2009-2010
Lombardia	146	138	152	6	14
Veneto	148	141	150	2	9
Friuli-Venezia Giulia	128	122	140	12	18
Piemonte	120	105	129	9	24
Emilia-Romagna	131	126	127	-4	1
Liguria	85	85	116	31	31
Toscana	102	98	103	1	5
Umbria	92	99	94	2	-5
Molise	95	72	92	-3	20
Abruzzo	86	80	80	-6	0
Lazio	87	77	78	-9	1
Puglia	72	76	72	0	-4
Marche	74	81	69	-5	-12
Campania	77	72	66	-11	-6
Basilicata	67	72	62	-5	-10
Sicilia	78	73	58	-20	-15
Valle d'Aosta	59	71	56	-3	-15
Sardegna	66	76	55	-11	-21
Trentino-Alto Adige	157	-	-	-	-
Calabria	74	-	-	-	-
ITALIA	100	100	100	-	-

(1) L'indice è costruito come medie *standard*izzate degli indicatori semplici che lo definisce; attraverso la costruzione di indici viene attribuito all' Italia il valore 100 e valori proporzionalmente inferiori o superiori alle Regioni.

(2) Strutture per disabili residenziali e semiresidenziali, posti nelle strutture per disabili e spesa assistenziale per assistenza psichiatrica, ai disabili fisici e psichici ed agli anziani.

(3) Dati sulla spesa assistenziale al 2009. I dati della spesa assistenziale del Trentino-Alto-Adige e della Calabria non sono disponibili e quindi non è possibile l'aggiornamento dell'indicatore per queste due regioni.

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, Ministero Salute

Tabella 16. Assistenza domiciliare integrata per anziani - Anno 2007 e 2010

	2007							2010						
	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	21.915	77,1	21,6	15,0	1,0	10,0	4,0
Valle d'Aosta	78	53,1	3,1	176,8	6,2	23,7	146,9	114	59,4	4,3	51,0	5,0	28,0	18,0
Lombardia	68.874	84,8	36,6	16,3	3,5	10,8	2	84.194	84,9	42,7	18,0	4,0	12,0	2,0
P.A. Bolzano	452	66,2	5,5	0	0	0	0	376	52,8	4,2	-	_	_	_
P.A. Trento	976	56	10,2	21,2	0	21,2	0	3617	71	35,7	12,0	_	12,0	_
Veneto	59.495	81	64,2	9,1	0,7	7,3	1,2	54.194	84	55,5	11,0	1,0	9,0	1,0
Friuli Venezia Giulia	20.241	81,1	73	7,3	1,1	6,2	0,1	19.580	87,2	67,8	-	(*)	3,0	(*)
Liguria	13.863	93,5	32,3	20,9	4,7	13,8	2,5	15.005	90,7	34,6	25,0	5,0	17,0	3,0
Emilia Romagna	54.956	85	57,2	21,1	0,1	18,8	2,1	114.325	90,7	116,0	-	(*)	10,0	9,0
Toscana	18.011	81,4	21,2	22,5	1,5	13,4	7,6	20.065	76	23,1	22,0	1,0	16,0	5,0
Umbria	8.818	81,5	43,2	35,5	1,5	19,5	14,5	16.001	87,5	76,7	13,0	1,0	9,0	3,0
Marche	13.484	84,9	38,9	26,5	5,8	18,7	2,1	12.373	80	35,3	27,0	5,0	19,0	3,0
Lazio	41.363	79,7	38,8	17,9	5,7	11	1,3	52.598	87,2	46,3	16,0	4,0	11,0	1,0
Abruzzo	10.247	80,7	36,6	20,8	7,3	13,2	0,3	13.984	81,8	49,1	-	13,0	18,0	(*)
Molise	2.627	45,4	37,2	19,3	4,6	13,4	1,2	2.317	79	33,0	75,0	12,0	60,0	3,0
Campania	14.674	82,9	16,3	43,9	7,4	27,3	9,2	19.657	70,9	21,2	36,0	6,0	23,0	7,0
Puglia	11.564	83,3	16,2	48,1	15,8	31,3	1,1	13.431	78,2	18,0	43,0	11,0	26,0	6,0
Basilicata	5.118	75,6	43,2	41,6	13,9	24,5	3,1	5.946	85,5	50,3	54,0	17,0	34,0	3,0
Calabria	10.176	77,9	27,6	14	3,1	10,2	0,6	10.605	83,8	28,2	22,0	4,0	17,0	1,0
Sicilia	9.250	72,4	10,2	29,2	9,6	17,3	2,4	14.127	74,1	15,1	27,0	9,0	17,0	1,0
Sardegna	3.575	68,4	12	67,7	12,1	54,5	1,1	8.051	74	25,2	52,0	10,0	41,0	1,0
Italia	385.278	81,2	32,7	20,2	3,5	13,9	2,7	502.475	84	41,1	20,0	3,0	13,0	4,0

(*) Valore inferiore a 0,5

Fonte: Ministero della Salute, NSIS

Tabella 17. Attività di Continuità assistenziale (ex guardia medica) nell'anno 2010

	Totale medici titolari (M.C.A.)	N. medici per 100.000 abitanti	Visite effettuate per 100.000 abitanti	Totale ore di attività
Piemonte	464	10	12.308	998.092
Valle d'Aosta	10	8	11.900	58.458
Lombardia	1.014	10	10.611	1.584.158
P.A. Bolzano	25	5	3.724	28.193
P.A. Trento	59	11	17.632	227.564
Veneto	626	13	11.661	1.057.376
Friuli Venezia Giulia	146	12	12.993	279.023
Liguria	176	11	7.873	315.324
Emilia Romagna	544	12	16.244	1.210.439
Toscana	661	18	16.314	1.087.485
Umbria	244	27	18.346	360.529
Marche	329	21	23.564	586.073
Lazio	667	12	4.906	940.744
Abruzzo	428	32	23.052	633.184
Molise	162	51	33.408	226.632
Campania	1.259	22	19.988	1.776.672
Puglia	988	24	18.328	1.797.701
Basilicata	449	76	25.607	716.870
Calabria	921	46	43.373	1.871.472
Sicilia	1.913	38	32.730	2.466.092
Sardegna	1.019	61	28.444	1.279.720
Italia	12.104	21	17.229	19.680.879

Fonte: Ministero della Salute, NSIS

Da collegarsi strettamente alla medicina del territorio, risulta interessante per una valutazione delle *performance* della sanità italiana anche il dato sui fattori di rischio che incidono sulla insorgenza delle malattie, visto che la prevenzione appartiene di diritto all'ambito della medicina del territorio e tanta parte ha nel prevenire aggravamenti, insorgenze e ricoveri. La tabella 18 mostra solo leggeri miglioramenti nella riduzione dei fumatori, del consumo di alcol, della sedentarietà e dell'obesità tra 2009 e 2012 (tabella 18), a riprova di uno stallo della diffusione di stili di vita salutari, pur in presenza di una maggiore informazione in merito.

Anche il grafico 4 a questo proposito conferma la debolezza delle azioni preventive, in questo caso anche per quanto riguarda la prevenzione secondaria. Infatti l'Italia si colloca molto in basso nella graduatoria dei paesi europei per quanto riguarda lo screening per il cancro del collo dell'utero tra le donne tra 20 e 69 anni nel 2011.

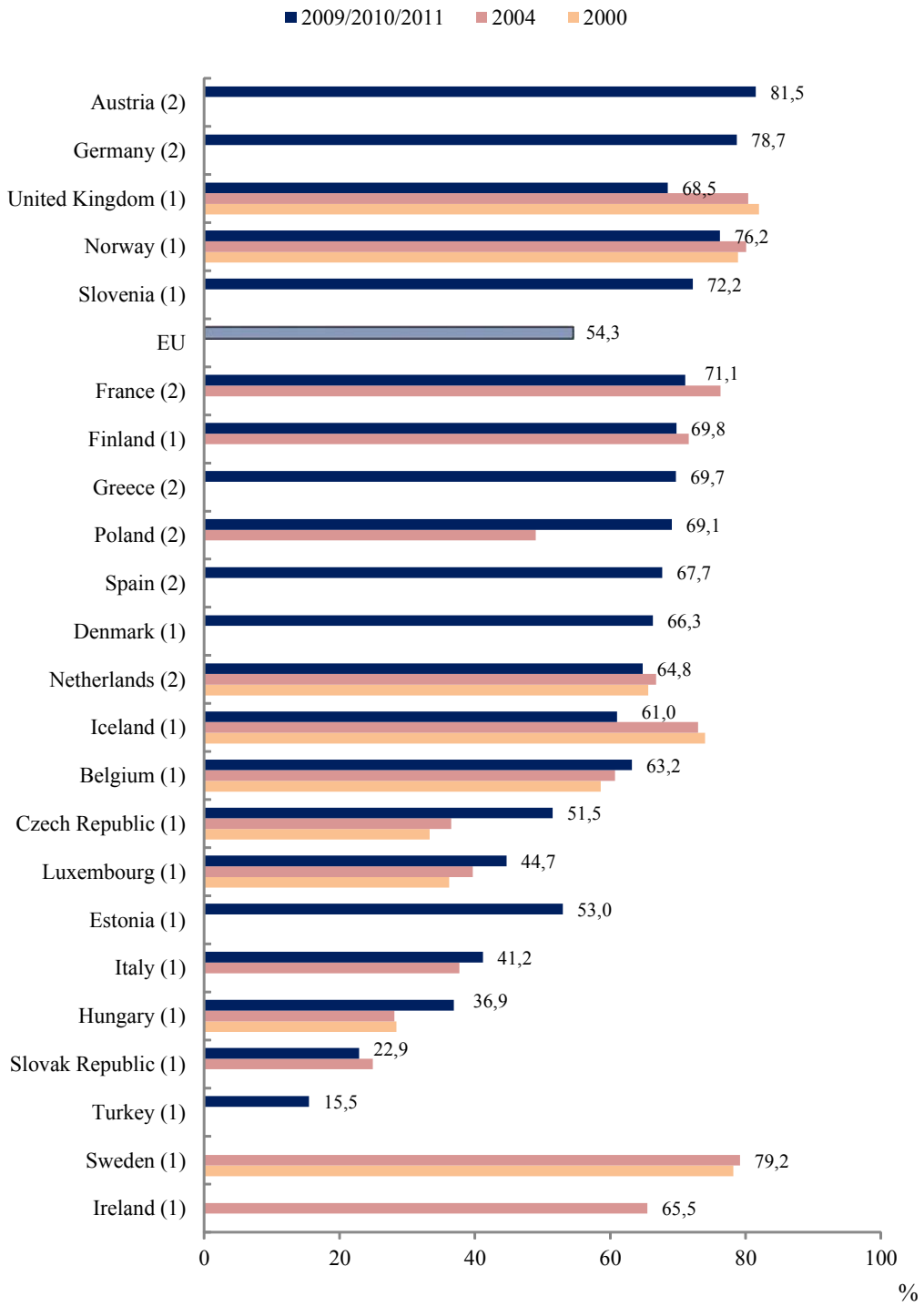
Tabella 18. Fattori di rischio per regione, anni 2010-2012 (1) (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

	2009				2012				Differenze 2009-2012			
	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	19,3	34,1	21,4	14,6	9,1	29,7	-1,5	-5,0	-10,2	-4,4
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	18,9	25,7	25,2	27,6	15,5	19,6	8,3	30,9	-3,4	-6,1	-16,9	3,3
Lombardia	23,5	16,4	16,2	34,0	22,5	14,8	8,9	31,4	-1,0	-1,6	-7,3	-2,6
Liguria	22,8	17,4	17,1	40,3	21,4	14,8	8,3	35,4	-1,4	-2,6	-8,8	-4,9
Trentino-Alto Adige	19,4	21,3	20,9	16,3	19,5	22,4	7,5	15,1	0,1	1,1	-13,4	-1,2
Bolzano/Bozen	18,4	22,0	21,6	16,7	20,9	26,4	6,4	14,2	2,5	4,4	-15,2	-2,5
Trento	20,4	20,7	20,3	16,0	18,2	18,5	8,4	16,0	-2,2	-2,2	-11,9	0,0
Veneto	22,3	20,6	20,2	26,0	19,8	16,3	9,9	22,8	-2,5	-4,3	-10,3	-3,2
Friuli-Venezia Giulia	20,6	20,2	19,7	29,8	20,7	18,6	11,8	30,3	0,1	-1,6	-7,9	0,5
Emilia-Romagna	24,6	18,5	18,2	33,3	20,8	15,7	12,0	31,1	-3,8	-2,8	-6,2	-2,2
Toscana	24,1	17,9	17,5	38,4	23,5	14,8	8,7	35,9	-0,6	-3,1	-8,8	-2,5
Umbria	24,6	15,8	15,5	40,3	20,2	12,1	11,2	39,1	-4,4	-3,7	-4,3	-1,2
Marche	23,2	16,4	16,2	36,2	20,6	14,3	9,6	35,8	-2,6	-2,1	-6,6	-0,4
Lazio	24,6	14,4	14,2	44,0	22,8	10,2	9,2	43,8	-1,8	-4,2	-5,0	-0,2
Abruzzo	21,8	16,1	15,7	37,0	23,3	15,4	8,7	43,5	1,5	-0,7	-7,0	6,5
Molise	20,3	23,3	22,7	51,1	21,0	18,6	13,5	50,7	0,7	-4,7	-9,2	-0,4
Campania	22,8	11,8	11,5	53,6	24,6	10,2	10,9	57,3	1,8	-1,6	-0,6	3,7
Puglia	20,8	13,9	13,8	52,7	19,2	11,8	12,6	51,1	-1,6	-2,1	-1,2	-1,6
Basilicata	23,2	18,2	18,0	46,1	21,3	14,1	13,1	47,0	-1,9	-4,1	-4,9	0,9
Calabria	20,4	12,1	12,2	46,7	19,1	13,5	11,4	47,3	-1,3	1,4	-0,8	0,6
Sicilia	23,6	9,3	9,3	57,9	24,5	10,8	9,8	55,2	0,9	1,5	0,5	-2,7
Sardegna	23,3	21,3	21,1	42,4	19,0	17,3	10,2	41,7	-4,3	-4,0	-10,9	-0,7
Italia	23,0	16,1	15,8	40,6	21,9	13,8	10,0	39,2	-1,1	-2,3	-5,8	-1,4

(1) L'abitudine al fumo si riferisce alla popolazione di 14 anni e più; il consumo di alcol si riferiscono alla popolazione di 11 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.

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

Grafico 4. Screening per il cancro del collo dell'utero, donne d'età tra 20-69 anni 2000-2009/2010/2011 (val. %)



1. Programme
2. Survey
(*) Alcuni dati non disponibili al 2009/2010 sono stati stimati attraverso il dato all'anno 2008.
Fonte: OECD Health Data, 2012

6. *La misurazione dei Lea e dei costi standard*

Importanti misure per migliorare il livello di monitoraggio delle *performance* e della qualità dei servizi sanitari in Italia sono state intraprese dal Ministero della salute negli ultimi anni attraverso le modifiche apportate alla definizione dei Livelli essenziali di Assistenza (Lea), nonché attraverso il lavoro effettuato per la definizione dei costi *standard*.

Per quanto riguarda i Lea, secondo quanto pubblicato dal Ministero della Salute, "I Livelli essenziali di assistenza (Lea) sono costituiti dall'insieme delle attività, dei servizi e delle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale (Ssn) eroga a tutti i cittadini gratuitamente o con il pagamento di un ticket, indipendentemente dal reddito e dal luogo di residenza".

I Lea sono stati definiti a livello nazionale con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001, entrato in vigore nel 2002. La riforma del titolo V della Costituzione ha poi previsto per le Regioni la possibilità di utilizzare risorse proprie per garantire servizi e prestazioni aggiuntive (ma mai inferiori) a quelle incluse nei Lea. Questo comporta che i Lea possano essere diversi da regione a regione (fermo restando che quelli definiti a livello nazionale debbono essere garantiti in tutto il territorio italiano).

L'elenco delle prestazioni incluse nei Lea è pubblicato dal Ministero sul sito *web* con una suddivisione in tre macro-aree: Assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro, Assistenza distrettuale e Assistenza ospedaliera.

Le prestazioni parzialmente escluse dai Lea sono quella odontoiatrica, la densitometria ossea, la medicina fisica e riabilitativa ambulatoriale, la chirurgia refrattiva con laser ad eccimeri.

Le prestazioni a rischio di inappropriatezza, benché incluse nei Lea, e sostituibili spesso con un tipo di prestazione diversa e più economica, sono quelle per le quali il ricovero è sostituibile con il *day hospital* o la prestazione in ambulatorio, senza danni ed anzi con vantaggi, per il paziente, e con evidenti risparmi.

Le prestazioni escluse dai Lea, perché non rispondono a necessità assistenziali tutelate dalla legge, o perché non presentano, in base alle evidenze scientifiche disponibili, efficacia dimostrabile, sono la chirurgia estetica non conseguente ad incidenti; le malattie o le malformazioni congenite; la circoncisione rituale (non terapeutica) maschile; le medicine non convenzionali; le vaccinazioni non obbligatorie in occasione di soggiorni all'estero; le certificazioni mediche non rispondenti a fini di tutela della salute collettiva, anche quando richieste da disposizioni di legge, ed alcune prestazioni di medicina fisica, riabilitativa ambulatoriale.

Il lavoro svolto dalla apposita Commissione per la revisione dei Lea è stato sicuramente un lavoro accurato di definizione di quanto erogabile dal Ssn, ma va detto che esso lascia ancora scoperta l'area della necessaria verifica della effettiva accessibilità delle prestazioni essenziali a tutti i cittadini, in tutte le località e nei tempi dovuti.

E' questo il grande tema della appropriatezza (la prestazione giusta nei tempi corretti), affrontato, per quanto riguarda la questione dei tempi, il 28 ottobre 2010 con l'Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome sul Piano nazionale di governo delle liste di attesa (Pngla) per il triennio 2010-2012. Obiettivo del Piano è quello di

condividere un percorso per il governo delle liste di attesa, finalizzato a garantire quattro classi di priorità: le prestazioni ambulatoriali urgenti entro 72 ore, quelle indifferibili in 10 giorni, le visite differibili entro 30 giorni e gli accertamenti entro 60.

Il Piano assegna un ruolo strategico ai Cup (Centri di prenotazione unica), e decreta un percorso preferenziale per le patologie cardiovascolari e oncologiche.

Recenti dati di indagine sulla accessibilità dei servizi e sui tempi di erogazione delle prestazioni, di cui un cenno è stato fatto nel cap. 3, sembrano però segnalare che gli obiettivi del Piano non risultano per ora raggiunti.

Per quanto riguarda i costi *standard*, è del giugno 2013 il decreto sulla loro necessaria definizione, da effettuare a partire dalla attività e dai costi di alcune regioni considerate virtuose, sulla base di un *set* di indicatori di efficienza, secondo quanto già preannunciato con il Decreto legislativo 68 del 2011: i costi *standard* saranno determinati, si diceva, sulla base dei costi sostenuti per la sanità dalle tre regioni più virtuose, quelle cioè che hanno i bilanci in equilibrio economico e che "garantiscono l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza e di appropriatezza con le risorse ordinarie" di cui dispongono.

Il processo della definizione dei costi *standard* in sanità è però ancora tutto da realizzare, mentre sono noti i dati pubblicati anche da accreditati istituti pubblici, come l'Agenas (Agenzia Nazionale per i Servizi sanitari regionali), relativi alle differenze di costo conosciute tra regioni.

Da non dimenticare tra le azioni delle istituzioni pubbliche il «Programma Nazionale Esiti », presentato al pubblico nell'ottobre 2012, e che porta a compimento un lungo lavoro di incrocio statistico dei dati delle Sdo (Schede di dimissione ospedaliera) e dei dati di mortalità secondo la fonte anagrafica, allo scopo di valutare i risultati delle attività di assistenza di tutti gli Ospedali italiani, pubblici e privati accreditati.

Il programma è gestito dall'Agenas in collaborazione con il Ministero della Salute e costituisce un database importante che permette di avere un'immagine reale della situazione complessiva dei servizi erogati dal Servizio Sanitario Nazionale nel 2011.

L'analisi è condotta su 42 indicatori riferiti ad altrettante prestazioni considerate importanti dal punto di vista dei risultati che le strutture sanitarie devono avere. Dai dati raccolti emerge ancora una volta l'estrema variabilità esistente perfino all'interno di una stessa regione, dove sussistono per alcune prestazioni strutture che hanno ottenuto risultati fino a 40 volte superiori di altre, anche geograficamente vicine a loro.

Oltre ai 42 indicatori sulle prestazioni, il programma fornisce dati su ulteriori 15 indici di ospedalizzazione, il cui valore è utile come verifica della capacità dell'assistenza sul territorio di non gravare sull'ospedale. Questo tipo di dato non è organizzato per struttura, ma per comuni e province.

2.3. Previdenza

La misurazione della qualità e dei volumi dei servizi erogati dai sistemi di protezione sociale riveste una particolare importanza nell'attuale momento di difficoltà economica.

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

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 7.337 euro annui pro capite, collocarsi al dodicesimo posto tra i 27 Paesi europei e di poco al di sopra della media UE27 pari a 7.185 euro (anno 2010, dati più recenti disponibili). 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 29,9% del PIL, di poco superiore alla media UE27 (29,4%), in un contesto europeo che mostra valori di spesa piuttosto variabili: da un minimo pari al 17,6% rilevato per la Romania, a un massimo del 33,8% relativo alla Francia.

Riguardo all'Italia, la distribuzione per funzioni della spesa per prestazioni di protezione sociale vede quasi la metà della spesa indirizzata alla funzione "vecchiaia" (49,2%), mentre la parte rimanente si distribuisce tra "malattia/sanità" (24,4%), "superstiti" (8,8%), "invalidità" (5,7%), "famiglia" (4,4%) e "disoccupazione e altra esclusione sociale" (3,1%).

La spesa per prestazioni sociali erogata in Italia dagli Enti di previdenza è pari nel complesso a 306.852 milioni di euro, mentre le entrate attraverso i contributi sociali ammontano 245.352 milioni di euro e coprono l'80% della spesa (anno 2011).

Per quanto riguarda gli Enti di previdenza sociale, l'Inps è il principale Istituto e, con l'incorporazione di Inpdap ed Enpals (soppressi con Legge n. 214 del 22 dicembre 2011), ha assunto il ruolo di Polo della previdenza obbligatoria nazionale, divenendo l'Ente di previdenza sociale più importante in ambito europeo. Ai lavoratori già assicurati precedentemente all'Inps (dipendenti del settore privato, lavoratori autonomi e iscritti alla gestione separata) si sono aggiunti i dipendenti pubblici e i lavoratori dello spettacolo e gli sportivi professionisti, elevando così la percentuale di lavoratori assicurati complessivi ad oltre il 97% degli occupati totali in Italia.

L'altro Istituto di sicurezza sociale italiano 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.

Le pensioni complessive Inps, riferite alle differenti Gestioni (Gestione privata, Gestione pubblica e Gestione lavoratori dello spettacolo), nel 2012 ammontano a 21,1 milioni, per una spesa annuale pari a 261,3 miliardi di euro. Di queste, le pensioni

previdenziali sono 17,5 milioni, per una spesa annua di 236 miliardi di euro, le pensioni assistenziali sono 3,6 milioni, corrispondenti a una spesa annua pari a 25,3 miliardi di euro.

Considerando le singole Gestioni, nel 2012 si rileva per la Gestione privata - pensioni previdenziali un numero di pensioni pari a 14,6 milioni, per un importo totale annuo pari a 167,6 miliardi di euro, corrispondenti a un importo mensile individuale medio di 881 euro. La Gestione privata - pensioni assistenziali rileva invece un numero di pensioni pari a 3,6 milioni per un importo totale annuo pari a 19,25 miliardi di euro, corrispondenti a un importo mensile individuale medio di 428 euro.

La Gestione pubblica evidenzia 2,8 milioni di pensioni per un importo totale annuo di 63,1 miliardi di euro, corrispondenti a un importo mensile individuale medio di 1.725 euro.

La Gestione lavoratori dello spettacolo evidenzia 59,6 migliaia di pensioni per un importo totale annuo di 909,7 milioni di euro, corrispondenti a un importo mensile individuale medio di 1.175 euro.

L'analisi delle pensioni per classe di importo e per genere evidenzia quanto segue.

Nella Gestione privata le fasce di reddito più frequenti sono le più basse: le pensioni agli uomini sono 7,7 milioni, di cui il 33,5% nella fascia 0-499 euro e il 23,3% nella fascia 500-999 euro. Le pensioni alle donne sono 10,6 milioni, di cui il 57,2% nella fascia 0-499 euro e il 32,5% nella fascia 500-999 euro.

Nella Gestione pubblica le fasce di reddito più frequenti sono un po' più alte: le pensioni agli uomini sono 1,18 milioni, di cui il 26,6% nella fascia 1.000-1.499 euro e il 23,8% nella fascia 1.500-1.999 euro; le pensioni alle donne sono 2,81 milioni, di cui il 36,2% nella fascia 1.000-1.499 euro e il 19,8% nella fascia 1.500-1.999 euro.

Nella Gestione lavoratori dello spettacolo le pensioni agli uomini sono 28.295, di cui il 25,8% nella fascia 0-499 euro e il 15,7% nella fascia 500-999 euro. Le pensioni alle donne sono 59.569, di cui il 31,3% nella fascia 0-499 euro e il 23,7% nella fascia 500-999 euro.

Le prestazioni agli invalidi civili sono in complesso 2,78 milioni, di cui 857,7mila pensioni e 1,92 milioni di indennità (accompagnamento ecc.).

Riguardo alle nuove pensioni liquidate nel 2012, si rilevano per la Gestione privata 334.506 pensioni relative ai lavoratori dipendenti, 143.241 pensioni relative ai lavoratori autonomi, 20.336 pensioni relative ai lavoratori parasubordinati, 516.566 pensioni assistenziali (fra assegni sociali e prestazioni agli invalidi civili). Per la Gestione pubblica si rilevano 41.140 nuove pensioni relative ai dipendenti degli Enti locali, 4.462 nuove pensioni relative alle Casse Insegnanti, Sanitari, Uffici giudiziari, 63.474 nuove pensioni relative alla cassa trattamenti pensionistici statali. Per la Gestione lavoratori dello spettacolo si rilevano 2.276 nuove pensioni relative ai lavoratori dello spettacolo e 99 pensioni relative agli sportivi professionisti.

E' interessante un confronto sull'importo medio e sull'età media alla decorrenza delle nuove pensioni liquidate nel 2012: per la Gestione privata i lavoratori dipendenti hanno un importo medio di 1.035 euro e una età media di 65,0 anni, gli autonomi un importo medio di 718 euro e un'età media di 65,7 anni, i parasubordinati un importo di 162 euro (tale modesto importo è dovuto al fatto che la gestione è entrata in vigore nel 1996, quindi

i lavoratori hanno anzianità di servizio molto basse) e un'età media di 66,8 anni, i nuovi titolari di prestazioni assistenziali un importo medio di 419 euro e un'età media di 69,1 anni. Per la Gestione pubblica – Cassa trattamenti pensionistici statali, l'importo medio è di 1.980 euro e l'età media 63,2 anni, con valori di importo che variano da un minimo di 1.303 euro per i dipendenti delle aziende autonome Statali a un massimo di 8.225 euro per i magistrati.

I pensionati del polo della previdenza obbligatoria nel 2012 sono 15,9 milioni, di cui 7,4 milioni di uomini e 8,5 milioni di donne. L'importo pensionistico medio mensile risulta pari a 1.519 euro per gli uomini, 1.053 euro per le donne e 1.269 nel complesso (uomini e donne).

L'analisi dei suddetti pensionati per fascia di reddito e genere evidenzia una forte presenza nelle fasce basse, soprattutto per le donne (il 17,4% nella fascia 0-499 euro, il 37,9% nella fascia 500-999 euro), ma anche per gli uomini (il 10,7% nella fascia 0-499 euro e il 22,9% nella fascia 500-999 euro). In entrambi, anche la fascia di reddito 1.000-1.499 euro risulta di elevata frequenza (25, 6% gli uomini, 24,5% le donne).

Questi dati forniscono indicazioni sulle nuove povertà: dal confronto con i valori soglia della povertà assoluta (Istat) si evince che i pensionati con bassi redditi a rischio di povertà sono soprattutto i titolari di pensioni assistenziali, e fra di essi in maggiore percentuale le donne. Tuttavia anche una frazione di pensionati nella fascia di reddito superiore (da 500 a 999 euro), che comprende titolari di pensioni previdenziali potrebbe ricadere sotto la soglia di povertà, in caso di nucleo familiare monoreddito composto da almeno due persone.

L'efficienza e la sostenibilità del sistema previdenziale sono valutate per mezzo di indicatori economici che permettono di monitorare importanti aspetti finanziari: il tasso di impegno per prestazioni (rapporto tra le spese per prestazioni sociali e il complesso delle spese correnti, pari al 93,8% nel 2012) misura l'efficienza complessiva nell'impiego delle risorse; il tasso di copertura (rapporto tra le entrate contributive e le spese per prestazioni sociali, pari all'84,7%) fornisce un'indicazione sulla sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale.

Gli indicatori di risultato dei processi aziendali forniscono una descrizione sintetica dei risultati di esercizio conseguiti.

La produzione complessiva, che rappresenta il volume delle attività svolte e delle prestazioni e dei servizi forniti durante l'anno, normalizzati in unità di produzione equivalente, ha conseguito nel 2012 i risultati seguenti, riferiti alle diverse Gestioni. Nella Gestione privata, la produzione evidenzia un *trend* di crescita (+4,5% rispetto al 2011), in particolare nei servizi interni (+19,0%) che sovrasta la contrazione dei servizi all'utente (-3,0%). Nella Gestione pubblica, la produzione rileva un incremento del 6,5% rispetto alle richieste, evidenziando un forte aumento delle pensioni (+20,2%). Nella Gestione lavoratori dello spettacolo, la produzione evidenza una percentuale di raggiungimento del piano pari al 136,8%, con un importante incremento nei servizi alle imprese (percentuale di realizzazione del piano pari al 154,1%).

Per quanto riguarda i *volumi delle prestazioni previdenziali*, per il 2012 si considerano i seguenti indicatori: il tasso di pensionamento, definito dal rapporto fra numero delle

pensioni e residenti, che risulta pari a 35,6% (+4,7% rispetto al 2011); il numero di pensionati ogni 100 abitanti, pari a 26,8 (+13,9% rispetto al 2011); il numero di pensionati ogni 100 lavoratori iscritti all'Inps, pari a 70,7 (+1,3% rispetto al 2011). Si noti che i rilevanti incrementi dipendono anche dall'inserimento dei pensionati della Gestione pubblica e della Gestione dei lavoratori dello spettacolo, non ancora incorporati nell'Inps nel 2011.

L'adeguatezza del sistema previdenziale può essere valutato invece per mezzo dell'indice di beneficio (definito come rapporto tra l'importo medio della pensione e il PIL pro-capite) pari nel 2012 a 59,0% (+11,4% rispetto al 2011) e dalla frazione di pensionati con reddito pensionistico minore di 500 euro rispetto al totale dei pensionati, pari al 14,3% nel 2012 e in contrazione rispetto al 2011 (-2,9%).

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 2012 risultati complessivamente 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 9,1% e 25%).

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), registra un miglioramento tra il 2011 e il 2012 del 9,4%.

Nel rispetto dei termini entro cui l'Istituto si è impegnato a emanare i provvedimenti riguardanti i principali prodotti/servizi che eroga, si evidenzia che le pensioni di vecchiaia e le pensioni ai superstiti erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento dello 0,2%, quelle entro 60 giorni un aumento dello 0,1%. Le pensioni di invalidità e di inabilità erogate entro 60 giorni hanno avuto un incremento dello 0,4%, quelle entro 120 giorni un aumento dello 0,3%.

Le indennità di disoccupazione ordinaria, erogate entro 30 giorni, hanno avuto un incremento del 1,5%; le indennità di disoccupazione con requisiti ridotti, erogate entro 30 giorni, hanno avuto un incremento del 2%.

Le indennità di malattia a pagamento diretto, erogate entro 30 giorni, hanno avuto un incremento del 9,5%, in conseguenza del consolidamento 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 5,6%, quelle erogate a lavoratrici dipendenti un aumento del 4,6%.

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 2011, dell'1,2% e del servizio del *call center*, con un aumento anch'esso dell'1,2%

La compiutezza è stata valutata per mezzo dell'indicatore delle pensioni liquidate in prima istanza e registra un incremento dello 0,2% rispetto al 2011.

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

L'accessibilità fisica, misurata con l'indicatore "numero di sportelli ogni 10.000 abitanti", ha registrato un incremento del 28% rispetto al 2011, in conseguenza dell'incorporazione delle sedi ex Inpdap ed ex-Enpals.

L'accessibilità multicanale è stata misurata con vari indicatori: il numero di servizi fruiti presso gli sportelli dei Comuni (+6,4% rispetto al 2011); la percentuale dei moduli compilabili *on-line* sul sito *web* (+0,2% rispetto al 2011); il numero di pagamenti *on-line* effettuati (+11,9% rispetto al 2011), il numero di PIN (*Personal Identification Number*) rilasciati rispetto al totale degli utenti (+4,8% rispetto al 2011).

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

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

1. *La Previdenza in Europa*

I sistemi europei di previdenza sociale

I sistemi di previdenza sociale europei possono considerarsi, a livello internazionale, ai primi posti per l'ampia copertura dei rischi di natura personale e sociale e per la grande varietà di tutele messe a disposizione dei cittadini. Ciò deriva anche dall'origine di tali sistemi, che in alcuni casi risale alla seconda metà dell'800 e dal percorso evolutivo che si è snodato lungo tutto il XX secolo fino ai giorni nostri, contrassegnato dall'impegno delle forze sociali nell'affermazione dei diritti dei lavoratori e nel perseguimento delle corrispondenti tutele previdenziali.

Le diversità delle situazioni storiche, dello sviluppo economico e dei percorsi evolutivi nei singoli Paesi europei, rende conto delle diversità attuali dei sistemi previdenziali, che possono essere inquadrati in alcune principali tipologie:

- *Modello lavoristico-occupazionale (Europa continentale)* che tutela separatamente una o più categorie individuate in generale per il settore di appartenenza; le tutele sono dunque tendenzialmente differenziate e spesso riproducono le medesime differenze che si riscontrano nella vita lavorativa.
- *Modello universalistico (Paesi anglosassoni ed Europa del Nord)*, che tutela tutti i cittadini i quali formano un unico ambito di redistribuzione coincidente con l'intera comunità; le tutele sono tendenzialmente egualitarie.

Nella realtà, i modelli possono essere classificati più accuratamente nei seguenti termini:

- universalistico puro: Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia;
- universalistico misto: Regno Unito,
- occupazionale puro: Austria, Belgio, Francia, Germania;
- occupazionale misto:, Italia, Olanda, Svizzera.

Altre classificazioni chiamano in causa le tipologie di copertura e i *target* dei soggetti assicurati, nonché le modalità di finanziamento. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, nella Tabella 1.1 sottostante si può notare il sussistere dei due filoni costituitivi dei sistemi di *welfare state*: quello derivante dall'autotutela da parte dei soggetti interessati, istituito sul modello assicurativo e confluito poi nel regime delle assicurazioni sociali, quando lo Stato ha ritenuto di intervenire direttamente nel settore; quello derivante dai programmi di contrasto dell'esclusione sociale. Ambedue questi modelli (e gli ordinamenti che li contraddistinguono) diventano parte di un sistema di sicurezza sociale che risponde a una più evoluta concezione della tutela propria degli Stati moderni.

Tabella 1.1 – Caratteristiche delle aree del *Welfare state*

	Assistenza	Assicurazione sociale	Sicurezza sociale
Copertura	Marginale (indigenti)	Occupazionale (lavoratori)	Universale (tutti i cittadini)
Prestazioni	Specifiche	Contributive-retributive	Omogenee (spesso in cifra fissa)
Finanziamento	Fiscale	Contributivo	Fiscale

Si possono distinguere i seguenti modelli:

- Modello residuale: lo Stato si limita a interventi temporanei quando viene meno la risposta naturale del mercato e della famiglia;
- modello remunerativo: i programmi forniscono protezione in rapporto ai rendimenti lavorativi;
- modello redistributivo: sono fornite prestazioni universali, indipendenti dal mercato e dal bisogno.

Un'ulteriore distinzione dei sistemi previdenziali si basa sui "pilastri" concettuali che costituiscono la base dei sistemi stessi:

- il primo pilastro è rappresentato da regimi a prestazioni definite, obbligatorie, a ripartizione, gestite dagli Enti pubblici;
- il secondo pilastro è fondato su prestazioni a contribuzione definita, a capitalizzazione, regolate da Enti privati sulla base di una normativa pubblica;
- il terzo pilastro è costituito dalla contribuzione privata, volontaria.

In questo modello le pensioni pubbliche, di cui al primo pilastro, hanno la finalità di fornire una prestazione previdenziale adeguata, che consenta di mantenere un tenore di vita simile a quello fruito nel periodo lavorativo; il secondo livello, a capitalizzazione, persegue la funzione di integrazione dei risparmi obbligatori, mentre il terzo livello, avendo natura volontaria, rappresenta la personalizzazione del sistema, basato sulle esigenze e le possibilità dei singoli. Alcuni dei sistemi previdenziali europei sono già strutturati in funzione dei tre pilastri, altri ne prevedono solo due (obbligatorio e complementare), altri ancora consistono nel solo primo livello di erogazioni pubbliche.

A livello di Unione europea, le legislazioni degli Stati membri sono tuttora autonome riguardo alla misura e alla tipologia della copertura previdenziale, alle tutele contro i rischi (importi delle prestazioni, modalità di erogazione), così come al finanziamento (contribuzione previdenziale e/o sistema tributario) e, riguardo alla contribuzione, ai soggetti interessati (datori e lavoratori) e alle relative aliquote.

In effetti, si è optato di adottare per la previdenza e la protezione sociale il cosiddetto "metodo aperto di coordinamento aperto". Tale metodo, creato nel quadro delle politiche dell'occupazione, è stato definito quale strumento della strategia di Lisbona (2000) e fornisce un quadro di cooperazione tra gli Stati membri per far convergere le politiche

nazionali al fine di realizzare obiettivi comuni. Contestualmente a questo metodo intergovernativo, gli Stati membri sono valutati da altri Stati membri e la Commissione si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza. Esso si basa essenzialmente su:

- identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere (adottati dal Consiglio);
- strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, linee guida);
- il « *benchmarking* » vale a dire l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri e lo scambio di pratiche ottimali (sorveglianza effettuata dalla Commissione).

A seconda dei diversi ambiti il metodo di coordinamento aperto comporta misure dette di «*soft law*» che sono più o meno vincolanti per gli Stati membri, ma che non si configurano mai in forma di direttive, di regolamenti o di decisioni.

Il nuovo welfare europeo

A livello mondiale, l'Unione europea costituisce incontestabilmente un modello in materia di sistemi di protezione sociale. La disoccupazione, la salute, l'invalidità, la situazione familiare e l'invecchiamento sono altrettante fonti di precarietà alle quali tali sistemi permettono di far fronte. Essi garantiscono peraltro l'accesso a numerosi servizi indispensabili alla dignità umana.

Di fatto, anche se l'organizzazione e il finanziamento dei sistemi di protezione sociale sono compiti che spettano agli Stati membri, l'UE svolge un ruolo particolare tramite la sua legislazione che coordina i sistemi di sicurezza sociale nazionali, soprattutto per quanto attiene alla mobilità nell'ambito dello spazio comunitario. Inoltre, costante si presenta l'attività di promozione di una sempre maggiore collaborazione tra gli Stati membri in materia di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, per far fronte a problematiche simili all'interno della UE. E' in tale contesto che si inserisce il rafforzamento del metodo aperto di coordinamento (MAC) in materia di protezione e integrazione sociale, lo strumento di *governance* multilivello teso ad accrescere la coesione e la solidarietà all'interno dell'Unione europea.

È grazie al diritto europeo che oggi tutti possono farsi curare dove vogliono all'estero e che i programmi di assistenza sociale sono aperti a tutti i cittadini europei.

Si sta quindi avviando la costruzione di un **nuovo *welfare* europeo**, che garantisca omogeneità di diritti, di tutele e di trattamenti a lavoratori e cittadini in genere. La creazione di un sistema previdenziale comunitario unico pone tuttavia una serie di problemi di non facile soluzione:

- la realizzazione di una base giuridica comune su cui fondare la previdenza sociale europea e la conseguente necessità di disporre di adeguate competenze per tale compito;
- la necessità di ottemperare ai principi di sussidiarietà e proporzionalità,
- la definizione di una metodologia unitaria, ricercando una sorta di comune denominatore dei sistemi sociali europei;
- la prevenzione del rischio di *downgrading*, ossia di un abbassamento del livello di diritto e/o della misura delle prestazioni e dei servizi erogati.

Alcuni studiosi sottolineano l'opportunità di una programmazione sovranazionale, ancora più urgente in tempi di crisi, che non dovrebbe restare solo una mera dichiarazione di intenti ma produrre un vero e proprio "Statuto europeo della previdenza sociale", che esplichi la propria efficacia nel diritto delle politiche pubbliche europee.

L'organizzazione della rete di tutela europea e gli Enti previdenziali

Nella maggioranza dei Paesi, la sicurezza sociale è gestita da numerosi Enti, a cui spettano competenze diverse sulla base sia del tipo dei servizi e delle prestazioni erogate, sia della tipologia degli utenti e sia del livello territoriale (questo soprattutto negli stati federali). Un caso unico è rappresentato dall'Italia, ove l'Inps ha un ruolo assolutamente primario, che è ulteriormente aumentato a seguito dell'integrazione dell'Inpdap e dell'Enpals (legge 214/2011). Ciò si può osservare nella Tabella 1.2 seguente, che presenta un confronto della distribuzione delle competenze in materia di sicurezza sociale fra i principali Enti competenti in alcuni grandi Paesi europei.

Oggi, per svolgere un'attività pari a quella dell'Inps, in Francia e in Germania sono occupate rispettivamente più del triplo e quasi il doppio delle risorse umane attive nell'Istituto previdenziale italiano.

Tabella 1.2 - Suddivisione degli Enti preposti alla sicurezza sociale nei maggiori Paesi della UE

Area	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	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	DWP- *Pension Service*
	Disabilità Inabilità	Dipendenti: CNAMTS, CRAM, CPAM	RDR - *Regionalträger der Deutsche Rentenversicherung*, DRKBS - *Deutsche Rentenversicherung Knappschaft -Bahn-See*	INPS	DCS - *Disability and Carers Service*

Area	Tipologia rischio o prestazione	Francia	Germania	Italia	Regno Unito
Sostegno reddito	**Malattia**	Dipendenti: CNAMTS, CRAM, CPAM Autonomi: Fondi nazion. e regionali 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 regionali 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 impiego	INPS	JP - *Jobcenter Pus*
	Cassa integrazione	UNEDIC, ASSEDIC	*Bundesagentur für Arbeit* – BFA (Agenzia Federale dell'Impiego)	INPS	JP- *Job center 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: CAF - CMSA	Istituti di Assistenza Sociale a livello regionale e multi-municipale	INPS Comuni, Regioni	HM *Revenue and Customs Local Authorities*
Infortuni sul lavoro e malattie professionali	**Indennità Rendite**	Dipendenti: CNAMTS, CRAM, CPAM	*Gesetzliche Unfallversicherung Berufsgenossenschaften* - Associazioni di Assicurazioni delle Imprese - Fondi di Assicur. contro gli infortuni sul lavoro	INAIL	HSCE - *Health and Safety Commission and Executive*

Fonte: Missoc (*Mutual Information System on Social Protection*)

Buone pratiche di age management in Europa.

Il cosiddetto a*ge management* ha come principale obiettivo la creazione di un ambiente in cui i lavoratori siano in grado di raggiungere il massimo potenziale, in termini professionali ed economici, senza essere svantaggiati a causa della loro età.

Le dimensioni in cui si esplica l'a*ge management* comprendono tutte le fasi della vita

lavorativa: assunzione, apprendimento, formazione e *life long learning*; sviluppo di carriera, possibilità di accedere al lavoro flessibile, promozione e tutela della salute, reimpiego, uscita dal lavoro e transizione verso il pensionamento.

L'*age management* ha assunto un ruolo centrale nell'agenda politica della UE, come ne è prova il fatto che il 2012 è stato proclamato "Anno europeo per l'invecchiamento attivo e la solidarietà tra le generazioni".

E' stato sottolineato come il cambiamento demografico possa essere trasformato in un'opportunità, sia per la società che per gli stessi lavoratori anziani, che rappresentano oggi in Europa una parte significativa e crescente della popolazione UE (120 milioni, pari al 24%). Attualmente meno della metà delle persone tra i 55 e i 64 anni hanno un impiego (47% nel 2011), con notevoli differenze nei tassi di occupazione per questa fascia di età tra gli Stati membri.

La strategia *Europa 2020* prevede per questa decade nell'Unione europea un livello di occupazione pari al 75% per uomini e donne dai 20 ai 64 anni, risultato possibile da raggiungere anche attraverso un aumento significativo del tasso di occupazione della fascia di età dei più anziani. E' previsto che entro il 2020 nella UE il numero degli ultrasessantenni aumenterà attorno ai 20 milioni e ci saranno circa 6 milioni di persone in meno in età lavorativa.

Nel 2012, la Commissione Europea ha pubblicato il Libro Bianco sulle pensioni adeguate, sicure e sostenibili in cui si riconosce, tra l'altro, che è auspicabile accompagnare l'eventuale aumento dell'età pensionabile con ulteriori azioni, volte a creare maggiori opportunità per le persone in grado di prolungare le loro vite lavorative: la riforma delle pensioni, fine a sé stessa, non è sufficiente. Il rientro al lavoro e le transizioni all'interno del mercato del lavoro devono essere realizzati in modo più semplice per i lavoratori più anziani; il loro livello di occupazione deve essere migliorato e supportato attraverso la formazione e l'apprendimento e la gestione delle risorse umane, le condizioni di lavoro devono essere migliorate e adattate alle loro esigenze. Occorrono strategie di a*ge management* che adottino un approccio integrato nei vari settori d'azione, coinvolgendo gli *stakeholder* a tutti i livelli, e siano rivolte ai lavoratori di tutte le età e non solo ai lavoratori anziani. Per migliorare il livello di occupazione di questi ultimi è utile identificare, selezionare e diffondere gli interventi di a*ge management* riconosciuti come buone pratiche tali da supportare l'effettiva gestione dell'invecchiamento della forza lavoro in Europa**.**

Nell'ambito delle iniziative finanziate dal Fondo sociale europeo, l'*ESFAge Network* – una rete transnazionale costituita da rappresentanti di nove Paesi dell'Unione europea e sei regioni europee – si è concentrata in particolare su due grandi problematiche: da un lato, il livello di occupazione e la capacità di lavoro e, dall'altro, le transizioni dalla disoccupazione al lavoro.

Le raccomandazioni proposte dalla rete *ESFAge* si basano sulle revisioni delle buone pratiche di programmi e progetti e vertono essenzialmente su tre macro obiettivi:

- **Sviluppare azioni di supporto** per le aziende, i datori di lavoro e i lavoratori nell'affrontare il cambiamento demografico e l'invecchiamento della forza lavoro con programmi e progetti di sensibilizzazione, volti a migliorare la gestione delle risorse

umane, in particolar modo nel settore delle piccole e medie imprese, migliorare i processi lavorativi, la progettazione del luogo di lavoro e la sorveglianza sanitaria, aumentando il livello di occupazione e la mobilità dei lavoratori e promuovendo un miglior equilibrio della vita lavorativa.

- **Incoraggiare la mobilità del lavoro e il lavoro inclusivo** con lo sviluppo di centri di mobilità locali, regionali e/o settoriali e di reti, promuovendo recensioni di carriera, orientamento professionale, valutazione e aggiornamento delle conoscenze e delle competenze; migliorando l'accesso all'istruzione e alla formazione; combattendo la discriminazione per questioni di età; promuovendo il lavoro autonomo e l'imprenditorialità.
- **Promuovere la cooperazione transnazionale sull'*age management*** attraverso la condivisione di informazioni utili, apprendendo da altre esperienze, verificando se ci sono buoni esempi di strumenti, progetti o programmi che potrebbero essere adattati per l'utilizzo in un altro contesto.

Esempi di buone pratiche in Europa

Implementation of the Work Ability Index (Olanda)

L'implementazione del *Work Ability Index* (WAI) in Olanda, su iniziativa del Ministero del lavoro e degli affari sociali, è un esempio ben riuscito di programma mirato a migliorare la gestione della salute nelle aziende, allo scopo di incrementare il livello di occupazione della forza lavoro. E' stata lanciata una campagna di sensibilizzazione a livello nazionale, creando reti d'apprendimento tra le imprese e sviluppando una serie di servizi di supporto professionale nell'uso dell'*Index* da parte di professionisti appositamente formati. Il concetto di *workability*, sviluppato in Finlandia negli anni '80, sta nel rapporto tra le esigenze lavorative e l'abilità di un individuo nell'affrontare e portare a termine il proprio lavoro. La salute della persona, le competenze, i valori e le attitudini, il tipo di lavoro e l'ambiente lavorativo influiscono sulla *workability*. La sola età non è di per sé un indicatore di *workability*, che di fatto può cambiare anche molto presto nel corso della vita, per cui è importante un approccio che comprenda tutte le fasce di età per prevenire un declino nella *workability*.

Age-Conscious Human Resources Management (Olanda)

L'*Age Conscious HRM (Human Resources Management)* è un programma stabilito dal governo olandese per aumentare la consapevolezza sulle questioni dell'*age management* e aiutare le aziende a sviluppare politiche di sensibili al problema dell'età. Nell'ambito del programma, il primo di questo tipo in Olanda, le aziende con più di 30 dipendenti e le organizzazioni di settore potevano richiedere contributi pubblici per sviluppare e introdurre nuove politiche di *HRM* con il supporto di consulenze professionali. Il programma ha acquisito crescente popolarità in termini di iniziative finanziate nel corso dei sei anni di operatività dello stesso. I progetti delle aziende hanno migliorato sia le condizioni di lavoro dei lavoratori più anziani, sia l'utilizzo delle loro competenze e qualità.

Professional Experience Fund (Belgio)

Un altro esempio di buona pratica selezionata dalla rete viene dal Belgio ed è il *Professional Experience Fund*, un programma nazionale nato nel 2004 presso il Dipartimento belga per l'occupazione, il lavoro e il dialogo sociale e finanziato dallo Stato, con l'obiettivo di aumentare il

tasso di occupazione dei lavoratori più anziani, incoraggiando i datori di lavoro a migliorare il benessere dei loro dipendenti *over* 45. Il programma prevede sussidi che permettano ai datori di lavoro di misurare la *workability* dei propri dipendenti e usare l'analisi dei risultati per apportare i miglioramenti necessari all'ambiente di lavoro. Più di 660 aziende con un totale di 35.000 dipendenti hanno beneficiato dei contributi.

Demographic Knowledge Compact (Germania).

Il programma tedesco *Demographic Knowledge Compact* si è posto come obiettivo quello di aumentare la consapevolezza a livello aziendale sulle conseguenze del cambiamento demografico e le opportune politiche di *HRM* da avviare. Caratteristica fondamentale del programma è l'implementazione di un corso pratico e di un *curriculum* per formare e qualificare consulenti professionali in ambito di *age management* soprattutto per le piccole e medie imprese, oltre alla creazione di una rete per le aziende per condividere conoscenze ed esperienze.

L'auto-imprenditoria è sempre più percepita come un modo per ritornare al lavoro per i lavoratori più anziani. La *Bga* (Bundesweitegründerinnenagentur) è una piccola agenzia nazionale tedesca, istituita nel 2004, che sostiene l'imprenditoria femminile attraverso la promozione di buone pratiche e agendo come portale informativo per le donne che si mettono in proprio o che lo sono già. Si propone, inoltre, come *think tank* per la crescita, i mercati del futuro e le idee innovative. La *Bga* non fornisce servizi di consulenza e supporto in proprio, ma coordina l'attività tramite una rete di operatori attivi in 16 stati federali tedeschi. Nella maggior parte degli Stati membri della UE, le donne più anziane hanno tassi di occupazione molto più bassi rispetto agli uomini; in Germania la maggioranza delle donne imprenditrici ha un'età che varia tra i 35 ed i 55 anni, con la maggior parte che si aggira attorno ai 45 anni. L'agenzia è sostenuta da tre ministeri federali e dal FSE e attualmente riceve finanziamenti su base progettuale.

I **tre programmi che seguono** – le Unità di riconversione belghe, l'*Outplacement* nelle Fiandre e il programma olandese dei Centri di mobilità regionale – si pongono il problema del sostegno nelle transizioni da un lavoro a un altro; mirano, cioè, a impedire la disoccupazione a lungo termine e intervengono a stadi diversi del processo di licenziamento. Una condizione importante, affinché gli approcci *work-to-work* abbiano successo, è la collaborazione con le parti sociali, i datori di lavoro e il servizio pubblico per l'impiego, tra gli altri *stakeholder*.

Reconversion Units (Belgio)

Il programma *Reconversion Units* della Vallonia, in Belgio, è un esempio di approccio *one-stop shop* in cui tutti i servizi in materia di supporto alla riassunzione sono forniti da un unico punto di contatto. Queste unità di ricollocamento sono temporanee, legalmente riconosciute e create appositamente per sostenere i lavoratori di una specifica impresa che sta licenziando personale. Il programma è anche un buon esempio di partenariato a livello locale e regionale, in cui collaborano i sindacati, i centri per l'impiego e le associazioni di categoria.

In linea con la legislazione nazionale belga, i datori di lavoro della Vallonia sono stati obbligati dal 2007, pena sanzioni, a offrire servizi di *outplacement* ai dipendenti over 45 che devono licenziare e in caso di licenziamenti di massa devono offrire servizi di *outplacement* a tutti i dipendenti a prescindere dall'età.

Il *budget* è definito dall'esecutivo della Regione e può essere integrato anche dal FSE. La formazione è finanziata da fondi settoriali: circa 14.000 partecipanti dal 2008 al 2010 con un tasso di rioccupazione dal 70% all'80%.

Outplacement in Flanders (Belgio)

L'*Outplacement in Flanders* è un programma di ricollocamento delle Fiandre rivolto a lavoratori licenziati over 45, che fornisce consulenze *face to face* e incoraggia i singoli partecipanti a intraprendere percorsi di formazione finanziati con risorse pubbliche (è prevista la possibilità di interrompere la partecipazione a un programma di *outplacement* per un periodo di massimo sei mesi per frequentare corsi di formazione). La conoscenza e le competenze sono fondamentali per un livello di occupazione sostenibile; i rapidi mutamenti tecnologici, infatti, fanno sì che molte delle competenze acquisite, in particolare quelle dei lavoratori più anziani, diventino rapidamente obsolete. E' quindi molto importante incoraggiare l'apprendimento tra i lavoratori più anziani e aumentare la conoscenza intergenerazionale e il trasferimento delle competenze, nonché facilitare la revisione a metà carriera e l'orientamento professionale, soprattutto per i lavoratori impegnati in attività usuranti, supportando la mobilità intra-settoriale e trans-settoriale. Il programma è finanziato con risorse del governo centrale e fondi regionali riconducibili al *Social Intervention Fund*. I datori di lavoro sono rimborsati in base a costi *standard* che considerano l'età del partecipante e i risultati dell'*outplacement*. Nel 2010 i partecipanti sono stati circa 18.000 con un tasso di ricollocamento del 60%.

Regional Mobility Centres (Olanda)

Anche se gli anziani possono avere un rischio più basso di disoccupazione rispetto ai più giovani, è generalmente molto più difficile per loro, dopo esser rimasti disoccupati , trovare un nuovo impiego per una serie di cause tra cui: l'obsolescenza delle competenze, la mancanza di opportunità o una certa riluttanza a fare formazione, insufficienti abilità sociali, responsabilità familiari (assistenziali), oltre agli stereotipi negativi e alla discriminazione da parte dei datori di lavoro e dei responsabili della selezione del personale. In questi casi, risulta importante lo sviluppo di meccanismi di risposta rapida in termini di prevenzione della disoccupazione e di mobilità professionale con un approccio *one-stop shop* che riunisce tutti i servizi necessari in un unico punto di contatto e con la creazione di reti e partenariati a livello locale e regionale che includano tutti gli attori interessati e in cui tutti i servizi in materia di supporto alla riassunzione sono forniti da un unico punto di contatto.

Il programma *Regional Mobility Centres*, istituito dal governo olandese come misura di emergenza per affrontare il considerevole aumento della disoccupazione in seguito alla crisi finanziaria del 2008, è un ottimo esempio in tal senso. L'obiettivo principale del programma era quello di trovare nuovi posti di lavoro a persone a rischio di licenziamento, piuttosto che aspettare la perdita del lavoro, supportando i datori di lavoro che avevano annunciato i licenziamenti con una serie di servizi su misura per aiutare i loro dipendenti.

Perspective 50plus (Germania)

Il programma *Perspective 50plus*, lanciato dal Ministero federale del lavoro e degli affari sociali nel 2005 per aiutare i disoccupati over 50 a rientrare nel mercato del lavoro, è un esempio di partenariato di successo che si esplica a livello locale e regionale per apportare vantaggi agli utenti dei centri per l'impiego. Le caratteristiche principali di questo programma sono gli incentivi finanziari destinati alle associazioni di categoria, statali e private, al fine di stabilire partenariati locali per l'occupazione, noti come 'patti'. Uno dei risultati del programma è stato il crescente riconoscimento dei bisogni dei disoccupati più anziani, in disoccupazione spesso di lunga durata, e del loro valore.

Il programma ha attualmente raggiunto la terza fase (2011-2015). Il ministero federale fornisce 350 milioni di euro all'anno di fondi mentre risorse aggiuntive provengono dai centri per

l'impiego, dagli stati federali e dal FSE. Attualmente sono attivi 78 patti che coprono il 96% del territorio nazionale; più di 129 mila disoccupati a lungo termine over 50 sono stati aiutati nella ricerca di un impiego.

***Talent 45+* (Olanda)**

Il *Talent 45+*, lanciato dal Ministero olandese per gli affari sociali e l'occupazione e il servizio pubblico per l'impiego nel 2006, era un programma speciale rivolto ai disoccupati *over* 45 che aveva come obiettivo iniziale quello di ridurne il numero di 30 mila unità tra il 2007 e il 2008. Il programma è stato supportato da una campagna nazionale di sensibilizzazione incentrata sui lavoratori anziani e ha superato il suo *target* aiutando 30 mila persone over 45 a trovare un lavoro entro 15 mesi, cui si si sono aggiunte ulteriori 65 mila persone che hanno trovato un impiego nell'arco dei due anni di progetto. *Talent 45+* è stato interrotto, in parte a causa della crisi, ma i suoi approcci sono stati raccolti dal servizio pubblico per l'impiego. Sia *Talent 45+* che *Perspective 50plus* sono esempi di programmi, nati per intervenire su una coorte di età precisa, che si sono concentrati in particolare sull'*empowerment* dei disoccupati più anziani, evidenziando il prezioso contributo che i lavoratori più anziani possono dare.

Altri programmi hanno riguardato la promozione del lavoro autonomo e dell'imprenditorialità tra i disoccupati più anziani con risvolti positivi non solo in termini di crescita economica, ma anche di soddisfazione lavorativa e migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata. Le persone che vengono stimolate a intraprendere un'attività autonoma molto spesso rischiano di fallire, soprattutto se hanno lavorato, per la maggior parte della loro carriera, come dipendenti con ruoli a carattere non commerciale. Per tale motivo si rende indispensabile lo sviluppo e l'implementazione di una struttura di supporto istituzionale (centri per l'impiego, camere di commercio, comunità locale, sistemi di credito e servizi di supporto professionale/volontario) per l'attenta selezione di potenziali candidati (motivazione, capacità, competenze), nonché di un sistema di sostegno tra pari o da parte di volontari con maggior esperienza.

Inoltre, sempre nell'ambito di programmi e progetti atti a realizzare un buon equilibrio tra vita professionale e vita privata, vanno citati gli interventi mirati all'adeguamento e all'implementazione di strumenti per consentire un tempo di lavoro più rispondente alle esigenze dell'individuo (progetto belga *Wellness@Work*) come, ad esempio, avere un numero flessibile di ore al giorno, settimana, mese, un orario flessibile di entrata e di uscita dal lavoro, lavoro *part-time* e pensionamento progressivo.

In particolare, le politiche di pensionamento progressivo (programma olandese *APB*) permettono ai lavoratori di operare una transizione graduale verso il pensionamento a tempo pieno, piuttosto che ritirarsi in maniera troppo repentina. I modelli di pensionamento progressivo possono offrire benefici sia ai datori di lavoro, sia ai lavoratori nel sostenere una estensione della vita lavorativa e un trasferimento di conoscenze agevole tra i lavoratori più anziani e quelli giovani.

Il finanziamento dei sistemi di previdenza sociale europei

Il finanziamento dei sistemi di previdenza sociale nei Paesi europei evidenzia una eterogeneità dei sistemi di prelievo: oltre alla diversità delle aliquote contributive, l'intera

struttura dei prelievi differisce in maniera talvolta radicale da un Paese all'altro.

Il finanziamento viene ripartito fra il finanziamento pubblico da parte dello Stato, tramite la fiscalità generale, i contributi sociali (a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori) e le altre forme di prelievo a carico di redditi diversi (Tabella 1.3).

Tabella 1.3 - Ripartizione del finanziamento della previdenza sociale nei Paesi UE* (in % del totale del finanziamento)

Paese	Finanziamento pubblico	Contributi Sociali			Altro	Totale
		Totali	A carico del datore	A carico del lavoratore		
Austria	34,8	63,4	*37,0*	*26,4*	1,7	100,0
Belgio	33,6	63,8	*42,7*	*21,1*	2,6	100,0
Bulgaria	48,7	49,6	*31,2*	*18,4*	1,8	100,0
Cipro	49,8	38,6	*3,3*	*15,3*	11,6	100,0
Danimarca	64,1	31,2	*11,1*	*20,1*	4,7	100,0
Estonia	18,0	81,7	*77,8*	*4,0*	0,3	100,0
Ue27	**39,1**	**56,8**	***36,7***	***20,1***	**4,1**	**100,0**
Finlandia	45,2	48,4	*37,2*	*11,2*	6,5	100,0
Francia	31,9	64,6	*43,6*	*21,0*	3,5	100,0
Germania	35,2	62,9	*34,0*	*28,9*	1,9	100,0
Grecia	38,3	52,5	*31,9*	*20,6*	9,2	100,0
Irlanda	55,4	40,3	*24,6*	*15,7*	4,3	100,0
Italia	**43,8**	**54,6**	***39,0***	***15,6***	**1,6**	**100,0**
Lettonia	43,2	55,9	*41,7*	*14,2*	0,9	100,0
Lituania	33,0	64,0	*48,8*	*15,2*	3,0	100,0
Lussemburgo	45,1	50,3	*27,0*	*3,3*	4,6	100,0
Malta	43,4	54,0	37,8	*16,2*	2,6	100,0
Paesi Bassi	24,7	65,4	*33,3*	*32,0*	9,9	100,0
Polonia	18,9	60,7	*43,6*	*17,2*	20,4	100,0
Portogallo	44,3	44,7	*30,3*	*14,4*	11,0	100,0
Regno Unito	48,9	43,9	*32,1*	*11,8*	7,2	100,0
Repubblica Ceca	24,3	74,8	*50,3*	*24,5*	0,9	100,0
Romania	48,1	50,6	*35,1*	*15,5*	1,3	100,0
Slovacchia	26,7	62,1	*42,7*	*19,4*	11,2	100,0
Slovenia	33,2	65,2	*26,4*	*38,8*	1,7	100,0
Spagna	43,1	55,5	*43,4*	*12,1*	1,4	100,0
Svezia	51,9	46,0	*36,4*	*9,6*	2,1	100,0
Ungheria	34,8	52,1	*32,8*	*19,3*	13,1	100,0

* Anno 2010 ultimo dato comparato disponibile. Fonte: Eurostat

Considerando la media dei Paesi della U E, la somma dei contributi sociali versati dai datori di lavoro e dai lavoratori rappresentano globalmente il 56,8% del totale delle entrate dei sistemi di previdenza sociale, mentre il finanziamento pubblico rappresenta il 39,1%. Il peso delle altre fonti di finanziamento (principalmente contributi sui redditi da capitale e su altri tipi di reddito) è nella maggior parte dei casi molto basso (la media UE è pari al 4,1% del totale delle entrate), con alcune eccezioni come nel caso della Polonia e

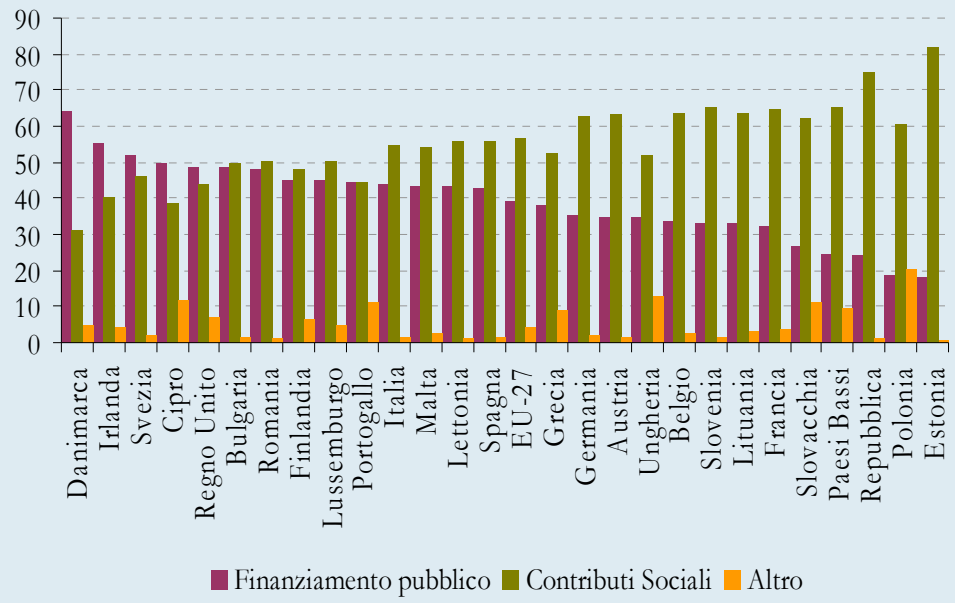
dell'Ungheria.

I paesi dove il sistema di *welfare* è principalmente a carico dello Stato tramite l'imposizione fiscale sono la Danimarca (64,1%), l'Irlanda (55,4%), la Svezia (51,9%), Cipro (49,8%) e Regno Unito (48,9%). L'incidenza del finanziamenti pubblici in Italia è, invece, pari al 43,8% dei costi totali della protezione sociale.

Sul versante opposto, i paesi dove i contributi sociali coprono oltre il 60% del finanziamento sono l'Estonia (81,7%), la Repubblica Ceca (74,8%), i Paesi Bassi (65,4%), la Slovenia (65,1%), la Francia (64,6%), la Lituania (64%), il Belgio (63,8%), l'Austria (63,4%), la Germania (62,9), Slovacchia (62,1%) e Polonia (60,7%). Per quanto riguarda l'Italia l'incidenza dei contributi sociali è pari al 54,6% del finanziamento complessivo. Più nel dettaglio, i contributi a carico dei datori di lavoro rappresentano il 39% del finanziamento totale (oltre la media UE pari al 36,7%), mentre quelli a carico dei lavoratori è del 15,6% (media UE 20,1%).

Il Grafico 1.1 rappresenta graficamente la distribuzione del finanziamento della previdenza sociale fra finanziamento pubblico da parte dello Stato, i contributi e altre forme di prelievo a carico di redditi diversi nei Paesi dell'Unione Europea.

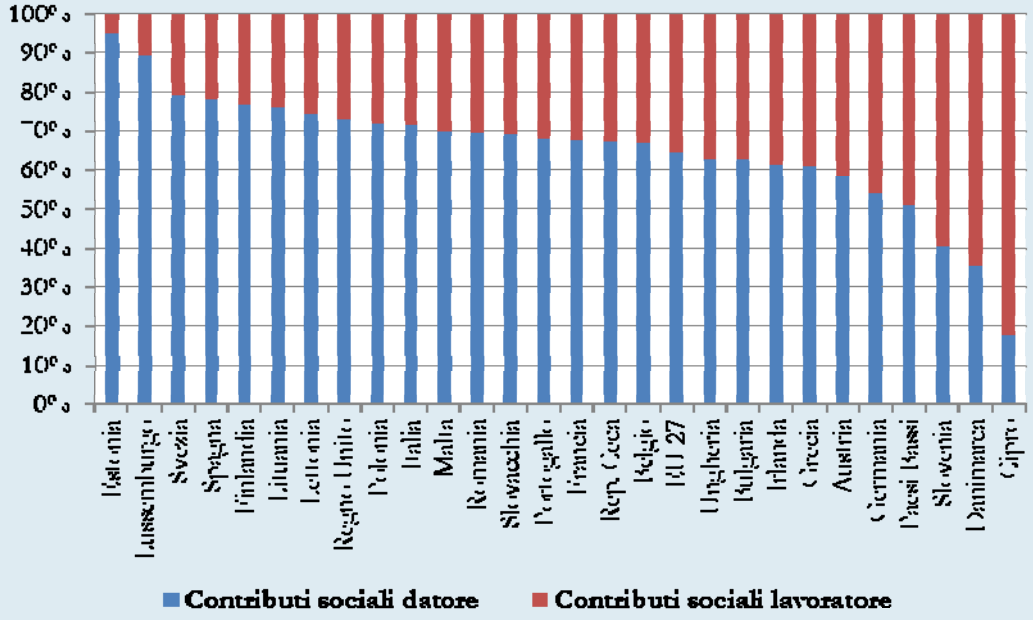
Grafico 1.1- Ripartizione del finanziamento della previdenza sociale nei Paesi UE*
(in % del totale del finanziamento)



*Anno 2010 ultimo dato comparato disponibile. Fonte: Eurostat

Il successivo Grafico 1.2 mette invece in evidenza, all'interno del finanziamento dei contributi sociali, la ripartizione della quota a carico del datore di lavoro e quella a carico del lavoratore. Le maggiori quote a carico del datore si riscontrano in Estonia (95,1%), Lussemburgo (89,1% e Svezia (79,1%), mentre le minime a Cipro (17,7%), Danimarca (35,6%) e Slovenia (40,5%). La media europea della quota contributiva a carico del datore è pari al 64,6%, mentre per l'Italia si registra un valore del 71,4%.

Grafico 1.2 - Ripartizione carico contributi sociali fra datori di lavoro e lavoratori nei Paesi UE* (in % sul totale dei contributi sociali)



*Anno 2010 ultimo dato comparato disponibile. Fonte: Eurostat

La spesa per la previdenza in Europa

La spesa previdenziale di un paese è parte della spesa di protezione sociale complessiva e, nella maggioranza dei casi, gli aspetti previdenziali e quelli assistenziali sono profondamente connessi. Infatti, se vi sono prestazioni puramente previdenziali e prestazioni puramente assistenziali, in molti casi le prestazioni hanno carattere parzialmente previdenziale e parzialmente assistenziale. La stessa terminologia riflette questa connessione: ad esempio nel sistema pensionistico, associato generalmente all'aspetto previdenziale, sono inserite le pensioni di invalidità civile, che sono invece assistenziali. Altro esempio è costituito dalle pensioni di vecchiaia, che sono previdenziali, ma che possono avere maggiorazioni sociali di natura assistenziale, nei casi di bassi redditi. Anche le prestazioni a sostegno dell'occupazione (indennità di disoccupazione, mobilità, cassa integrazione guadagni) hanno una componente previdenziale e una assistenziale.

Tutto ciò è riflesso anche nel "Sistema europeo di analisi e statistica dei dati della protezione sociale – ESSPROS (*European System of Integrated Social Protection Statistics, Eurostat*)", che permette di valutare e confrontare i valori di spesa nei Paesi europei, attraverso l'integrazione e l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia. Tale sistema, rileva e analizza i dati di spesa all'interno di funzioni o rischi che prevedono prestazioni di natura sia previdenziale che assistenziale. Le funzioni o rischi sono qui di seguito elencati: 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).

Coerentemente con il Sistema europeo dei conti nazionali (Sec95), la spesa per la protezione sociale è definita in base ai 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.

Riguardo alla spesa complessiva per la protezione sociale (comprendente tutte le sopra citate funzioni) nel 2010 ultimo dato comparato disponibile, l'Italia, con 7.337 Euro PPS[58] annui pro capite, si colloca al dodicesimo posto tra i 27 Paesi europei e, comunque, al di sopra della media UE27, pari a 7.185 Euro PPS, in un contesto che mostra valori da un massimo di 14.896 Euro PPS nel Lussemburgo a un minimo di 1.936 Euro PPS nella Bulgaria (Tabella 1.4 e Grafico 1.3).

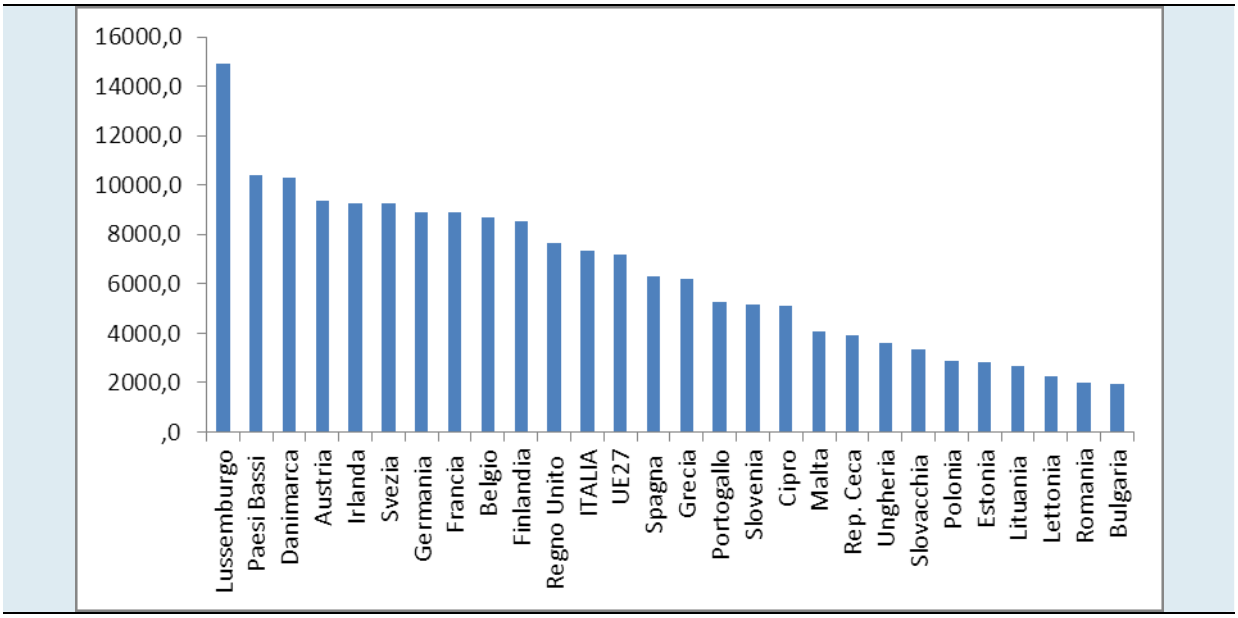
Tabella 1.4 - Spesa per la protezione sociale nei Paesi UE* (Euro PPS per abitante)**

Paese	Valore	Paese	Valore
Lussemburgo	14.896	Grecia	6.224
Paesi Bassi	10.405	Portogallo	5.275
Danimarca	10.292	Slovenia	5.168
Austria	9.352	Cipro	5.099
Irlanda	9.248	Malta	4.054
Svezia	9.240	Repubblica Ceca	3.940
Germania	8.894	Ungheria	3.628
Francia	8.891	Slovacchia	3.335
Belgio	8.697	Polonia	2.899
Finlandia	8.542	Estonia	2.838
Regno Unito	7.676	Lituania	2.684
Italia	**7.337**	Lettonia	2.242
Ue27	**7.185**	Romania	1.998
Spagna	6.284	Bulgaria	1.936

* Anno 2010. ** PPS: Potere d'acquisto *standard*. Fonte: Eurostat, *European system of integrated social protection statistics*

[58] PPS (Potere d'acquisto standard): Potere d'acquisto *standard*, unità di valuta utilizzata per effettuare confronti tra Paesi in cui i costi di beni e servizi sono diversi.

Grafico 1.3 - Spesa per la protezione sociale nei Paesi UE* (Euro PPS** per abitante)



* Anno 2010. ** PPS: Potere d'acquisto *standard*. Fonte: Eurostat, *European system of integrated social protection statistics*

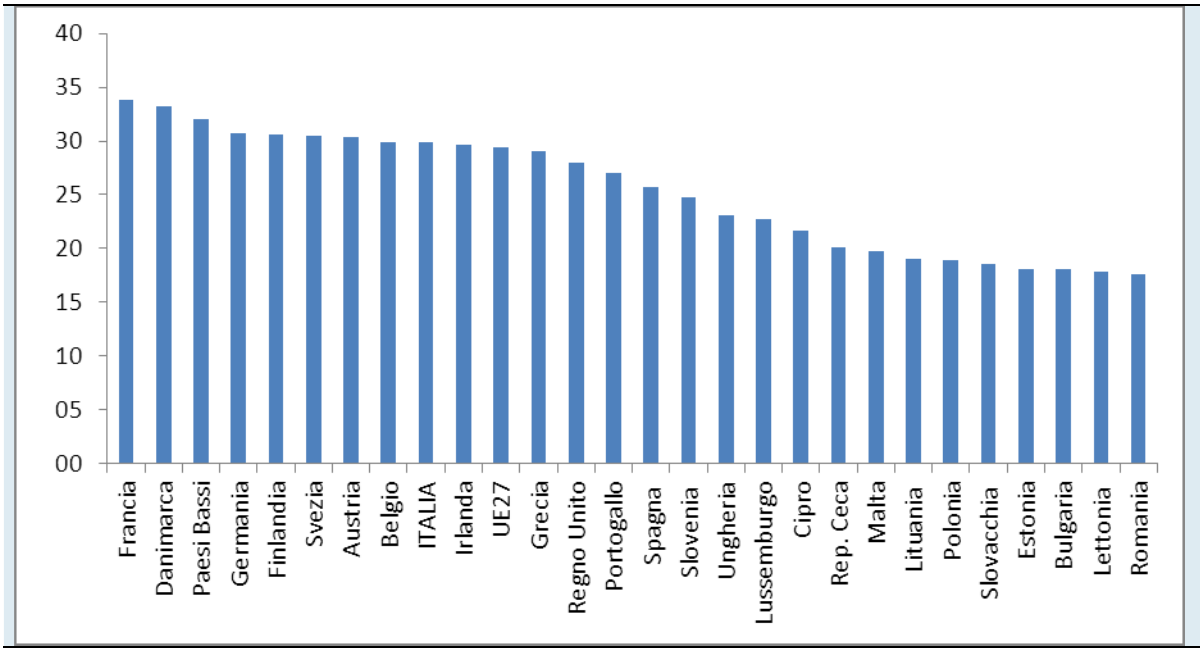
Rapportata al PIL, la spesa complessiva dedicata alla protezione sociale, nel 2010, pone l'Italia in una posizione più elevata, al nono posto, con un valore pari al 29,9% del PIL, superiore alla media UE27 (29,4 %), in un contesto europeo che mostra valori di spesa piuttosto variabili: da un minimo del 17,6 % rilevato per la Romania, a un massimo del 33,8 % relativo alla Francia (Tabella 1.5 e Grafico 1.4).

Tabella 1.5 - Spesa per la protezione sociale nei Paesi UE* (in % sul PIL)

Paese	Valore	Paese	Valore
Francia	33,8	Spagna	25,7
Danimarca	33,3	Slovenia	24,8
Paesi Bassi	32,1	Ungheria	23,1
Germania	30,7	Lussemburgo	22,7
Finlandia	30,6	Cipro	21,6
Svezia	30,4	Repubblica Ceca	20,1
Austria	30,4	Malta	19,8
Belgio	29,9	Lituania	19,1
Italia	**29,9**	Polonia	18,9
Irlanda	29,6	Slovacchia	18,6
Ue27	29,4	Estonia	18,1
Grecia	29,1	Bulgaria	18,1
Regno Unito	28,0	Lettonia	17,8
Portogallo	27,0	Romania	17,6

* Anno 2010. Fonte: Eurostat, *European system of integrated social protection statistics*

Grafico 1.4 - Spesa per la protezione sociale nei Paesi UE* (in % sul PIL)



* Anno 2010. Fonte: Eurostat, *European system of integrated social protection statistics*

Le successive Tabelle 1.6, 1.7 e 1.8 riportano la spesa per protezione sociale suddivisa per funzioni in vari Paesi europei, rispettivamente in Euro PPS per abitante, in percentuale del PIL e come ripartizione percentuale tra le funzioni. Sono evidenziate sia le spese per le prestazioni erogate nelle aree di rischio/tutela (malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale non altrimenti definita), sia i costi di gestione connessi agli Enti che erogano tali prestazioni, in quanto la spesa sociale complessiva è rappresentata dalla somma di tali voci. L'analisi dei dati mette in evidenza che la spesa per le prestazioni associate alla vecchiaia rappresenta la voce principale in tutti i Paesi. In particolare, nella spesa rapportata al PIL (Tabella 1.7) l'Italia con il 14,7 % ha il valore più alto nel confronto con gli altri Paesi europei. Seguono Austria (12,7%), Danimarca (12,2%) e Svezia (12,1%). Agli estremi inferiori si trovano Irlanda (5,5%), Lussemburgo (6,1%) e Spagna (8,4%), mentre la media UE27 è pari all'11,0%.

Anche nella ripartizione percentuale (Tabella 1.8) si può osservare come in Italia le prestazioni per la vecchiaia assorbono circa la metà della spesa sociale complessiva (49,2%), il valore più alto fra i Paesi europei, seguito da Portogallo (42%), Austria (41,7%) e Grecia (40,9%), a fronte di una media europea (UE27) pari al 37,6% del totale. Riguardo alle altre funzioni, si nota la rilevanza delle prestazioni associate alla malattia. In rapporto al PIL (Tabella 1.7), l'Italia con un valore del 7,3% si pone al di sotto della media europea UE27 (8,3%), in un contesto di variabilità dai valori massimi rilevati in Irlanda (12,3%) e nei Paesi Bassi (10,6%) ai minimi riscontrati in Lussemburgo (5,7%) e in Portogallo (7,0%).

Le prestazioni correlate alla disoccupazione, se pure di piccola incidenza rispetto alla spesa sociale complessiva, sono importanti nell'attuale contesto di crisi occupazionale riscontrato nella maggioranza dei Paesi europei e mostrano una notevole variabilità fra Paese e Paese. Rapportate al PIL (Tabella 1.8) tali prestazioni presentano valori massimi in Spagna e Irlanda (3,5%) e minimi nel Regno Unito (0,7%) e in Italia (0,8%) a fronte di una

media europea UE27 pari all'1,7%.

Rapportando la spesa sociale agli abitanti (Tabella 1.6), in Italia il costo complessivo pro-capite è pari a 7.337 Euro PPS annui, di cui 3.609 per le prestazioni di vecchiaia, 1.793 per la malattia, 206 per la disoccupazione e 320 per i costi gestionali. La media europea UE27 vede invece un costo complessivo pro-capite di 7.185 Euro PPS annui, di cui 2.702 per le prestazioni di vecchiaia, 2.034 per la malattia, 415 per la disoccupazione e 277 per i costi gestionali.

I Grafici 1.5, 1.6 e 1.7 riportano graficamente la spesa delle prestazioni di sicurezza sociale (al netto dei costi gestionali), aggregando le funzioni vecchiaia e superstiti e le funzioni abitazione ed esclusione sociale, rispettivamente in Euro PPS per abitante, in percentuale del PIL e come ripartizione percentuale tra le funzioni.

Tabella 1.6 – Spesa della protezione sociale per funzione* nei Paesi UE15 e sinteticamente UE27 (Euro PPS per abitante). Anno 2010**

Paese	Prestazioni								Totale prestaz.	Costi gestionali	Spesa totale
	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupa-zione	Abitazione	Esclusione sociale			
Italia	**1.793**	**417**	**321**	**3.609**	**646**	**206**	**6**	**18**	**7.017**	320	7.337
Austria	2.293	693	947	3.903	609	516	37	96	9.093	259	9.352
Belgio	2.329	619	637	2.660	613	1.102	64	235	8.259	439	8.697
Danimarca	2.258	1.489	1.246	3.778	3	751	232	270	10.027	265	10.292
Finlandia	2.096	1.003	923	2.988	270	683	144	203	8.311	231	8.542
Francia	2.433	517	701	3.285	505	578	217	202	8.437	455	8.891
Germania	2.752	698	927	2.821	614	492	182	51	8.537	357	8.894
Grecia	1.759	282	384	2.548	467	366	82	133	6.021	203	6.224
Irlanda	3.833	415	1.142	1.728	346	1.095	104	190	8.855	393	9.248
Lussemburgo	3.726	1.667	2.603	4.013	1.279	820	199	325	14.632	263	14.896
Paesi Bassi	3.453	801	402	3.439	404	509	124	668	9.800	606	10.405
Portogallo	1.365	410	286	2.214	362	282	0	66	4.986	289	5.275
Regno Unito	2.350	763	512	3.116	36	199	414	59	7.450	227	7.676
Spagna	1.762	436	370	2.058	547	867	55	57	6.151	133	6.284
Svezia	2.257	1.288	944	3.663	156	412	139	215	9.075	165	9.240
Ue15	**2.313**	**622**	**627**	**3.030**	**455**	**481**	**165**	**122**	**7.814**	**322**	**8.135**
Ue27	**2.034**	**550**	**553**	**2.702**	**406**	**415**	**141**	**107**	**6.907**	**277**	**7.185**

**PPS (Potere d'acquisto *standard*): unità di valuta utilizzata per effettuare confronti tra Paesi in cui i costi di beni e servizi sono diversi.

Fonte: Eurostat, ESSPROS

Tabella 1.7 – Spesa della protezione sociale per funzione* nei Paesi UE15 e sinteticamente UE27 (% sul PIL). Anno 2010

Paese	Prestazioni								Totale prestaz.	Costi gestionali	Spesa totale
	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupa-zione	Abitazione	Esclusione sociale			
Italia	**7,3**	**1,7**	**1,3**	**14,7**	**2,6**	**0,8**	**0,0**	**0,1**	**28,6**	**1,3**	**29,9**
Austria	7,4	2,2	3,1	12,7	2,0	1,7	0,1	0,3	29,5	0,8	30,4
Belgio	8,0	2,1	2,2	9,1	2,1	3,8	0,2	0,8	28,4	1,5	29,9
Danimarca	7,3	4,8	4,0	12,2	0,0	2,4	0,8	0,9	32,4	0,9	33,3
Finlandia	7,5	3,6	3,3	10,7	1,0	2,4	0,5	0,7	29,7	0,8	30,6
Francia	9,2	2,0	2,7	12,5	1,9	2,2	0,8	0,8	32,0	1,7	33,8
Germania	9,5	2,4	3,2	9,7	2,1	1,7	0,6	0,2	29,4	1,2	30,7
Grecia	8,2	1,3	1,8	11,9	2,2	1,7	0,4	0,6	28,2	0,9	29,1
Irlanda	12,3	1,3	3,7	5,5	1,1	3,5	0,3	0,6	28,3	1,3	29,6
Lussemburgo	5,7	2,5	4,0	6,1	1,9	1,3	0,3	0,5	22,3	0,4	22,7
Paesi Bassi	10,6	2,5	1,2	10,6	1,2	1,6	0,4	2,1	30,2	1,9	32,1
Portogallo	7,0	2,1	1,5	11,3	1,9	1,4	0,0	0,3	25,5	1,5	27,0
Regno Unito	8,6	2,8	1,9	11,4	0,1	0,7	1,5	0,2	27,1	0,8	28,0
Spagna	7,2	1,8	1,5	8,4	2,2	3,5	0,2	0,2	25,2	0,5	25,7
Svezia	7,4	4,2	3,1	12,1	0,5	1,4	0,5	0,7	29,9	0,5	30,4
Ue15	**8,6**	**2,3**	**2,3**	**11,2**	**1,7**	**1,8**	**0,6**	**0,5**	**29,0**	**1,2**	**30,2**
Ue27	**8,3**	**2,2**	**2,3**	**11,0**	**1,7**	**1,7**	**0,6**	**0,4**	**28,2**	**1,1**	**29,4**

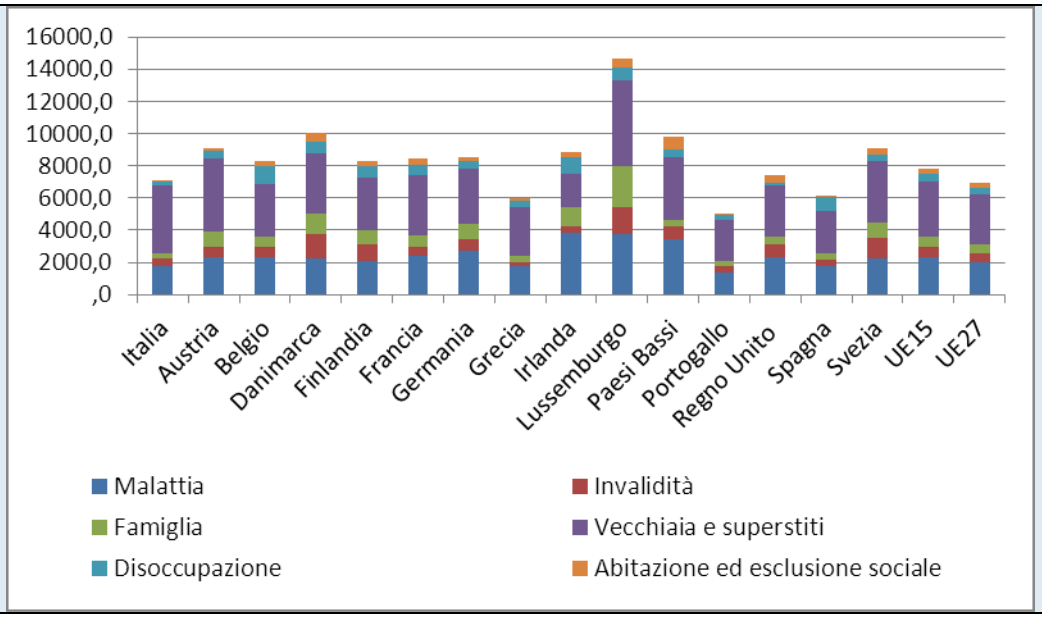
Fonte: Eurostat, ESSPROS

Tabella 1.8 – Spesa della protezione sociale per funzione* nei Paesi UE15 e sinteticamente UE27 (Ripartizione percentuale). Anno 2010

Paese	Prestazioni								Totale prestaz.	Costi gestionali	Spesa totale
	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupa-zione	Abitazione	Esclusione sociale			
Italia	**24,4**	**5,7**	**4,4**	**49,2**	**8,8**	**2,8**	**0,1**	**0,2**	**95,6**	**4,4**	**100,0**
Austria	24,5	7,4	10,1	41,7	6,5	5,5	0,4	1,0	97,2	2,8	100,0
Belgio	26,8	7,1	7,3	30,6	7,0	12,7	0,7	2,7	95,0	5,0	100,0
Danimarca	21,9	14,5	12,1	36,7	0,0	7,3	2,3	2,6	97,4	2,6	100,0
Finlandia	24,5	11,7	10,8	35,0	3,2	8,0	1,7	2,4	97,3	2,7	100,0
Francia	27,4	5,8	7,9	36,9	5,7	6,5	2,4	2,3	94,9	5,1	100,0
Germania	30,9	7,8	10,4	31,7	6,9	5,5	2,1	0,6	96,0	4,0	100,0
Grecia	28,3	4,5	6,2	40,9	7,5	5,9	1,3	2,1	96,7	3,3	100,0
Irlanda	41,5	4,5	12,4	18,7	3,7	11,8	1,1	2,1	95,8	4,2	100,0
Lussemburgo	25,0	11,2	17,5	26,9	8,6	5,5	1,3	2,2	98,2	1,8	100,0
Paesi Bassi	33,2	7,7	3,9	33,1	3,9	4,9	1,2	6,4	94,2	5,8	100,0
Portogallo	25,9	7,8	5,4	42,0	6,9	5,3	0,0	1,2	94,5	5,5	100,0
Regno Unito	30,6	9,9	6,7	40,6	0,5	2,6	5,4	0,8	97,0	3,0	100,0
Spagna	28,0	6,9	5,9	32,7	8,7	13,8	0,9	0,9	97,9	2,1	100,0
Svezia	24,4	13,9	10,2	39,6	1,7	4,5	1,5	2,3	98,2	1,8	100,0
Ue15	**28,4**	**7,6**	**7,7**	**37,2**	**5,6**	**5,9**	**2,0**	**1,5**	**96,0**	**4,0**	**100,0**
Ue27	**28,3**	**7,7**	**7,7**	**37,6**	**5,7**	**5,8**	**2,0**	**1,5**	**96,1**	**3,9**	**100,0**

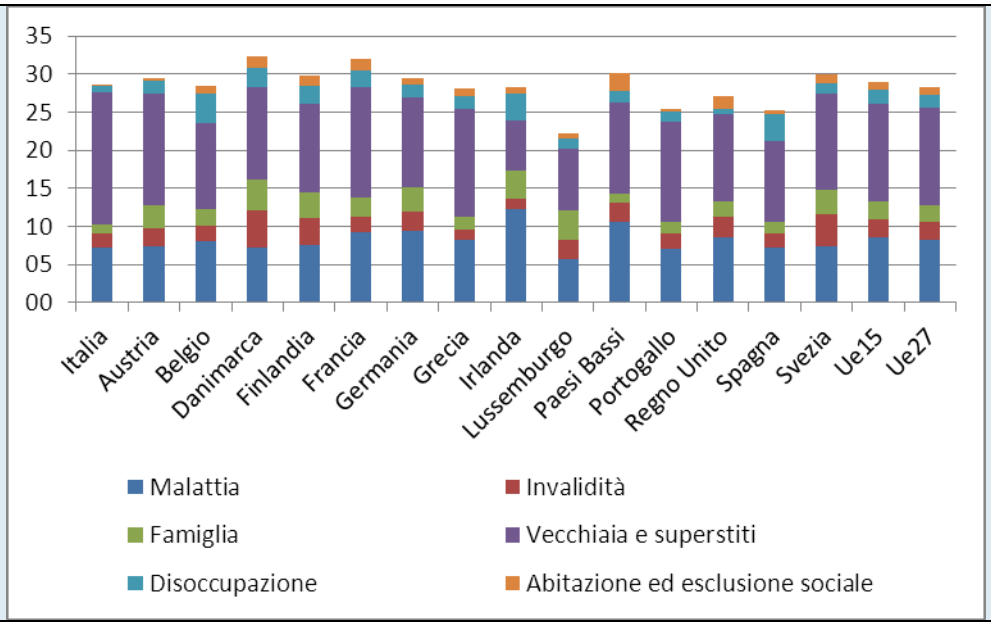
Fonte: Eurostat, ESSPROS

Grafico 1.5 - Spesa per le prestazioni di protezione sociale* nei Paesi UE15 e sinteticamente UE27 (Euro PPS per abitante) Anno 2010



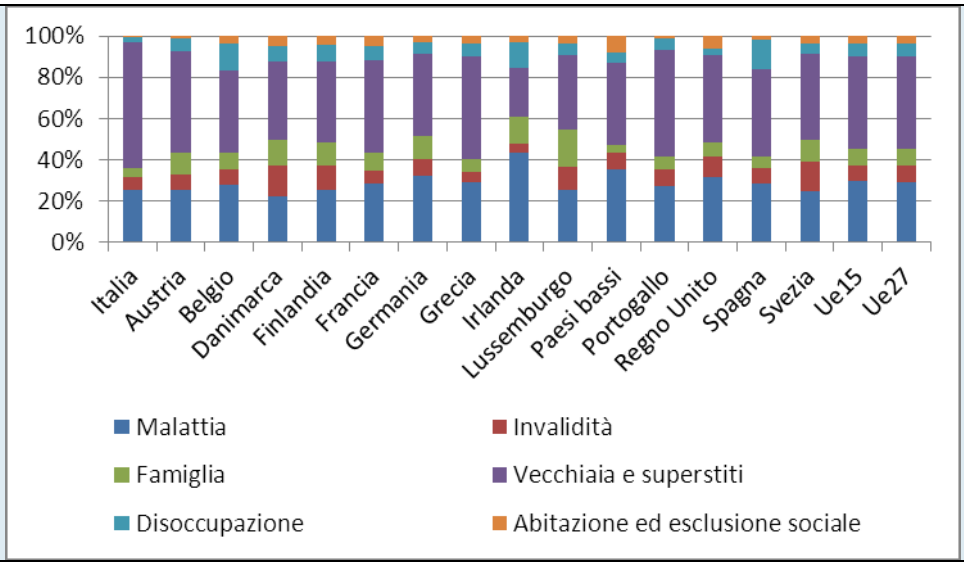
Fonte: Eurostat, *European system of integrated social protection statistics*

Grafico 1.6 - Spesa per le prestazioni di protezione sociale* nei Paesi UE15 e sinteticamente UE27 (in % del PIL). Anno 2010



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

Grafico 1.7 - Spesa per le prestazioni di protezione sociale nei Paesi UE15 e sinteticamente UE27 Anno 2010- Ripartizione %

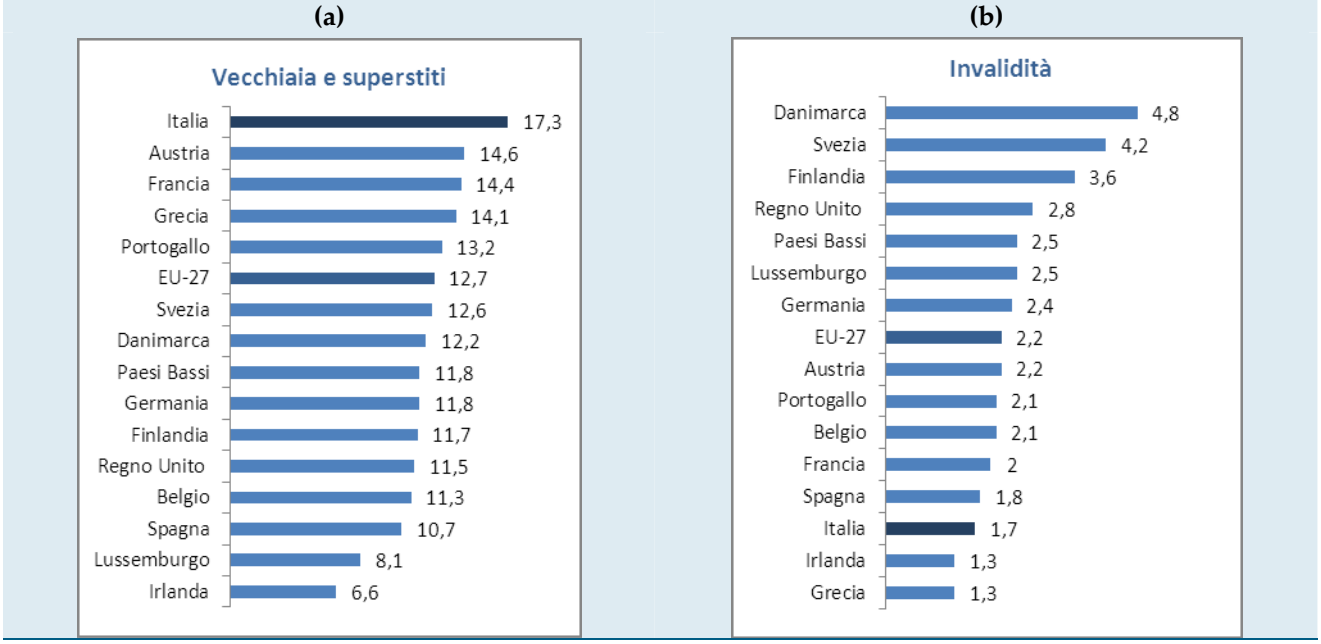


Fonte: Eurostat, *European system of integrated social protection statistics*

Infine, si presentano graficamente i dati di spesa delle prestazioni relative alle aree aggregate della vecchiaia e dei superstiti e delle prestazioni di invalidità (Grafico 1.8), ordinati per valore decrescente. Si rileva che l'Italia è al primo posto per la spesa di prestazione di vecchiaia e superstiti con un valore del 17,3%, ben al di sopra della media UE27 (12,7%).

La situazione è opposta per quanto riguarda la spesa per prestazioni di invalidità, che vede l'Italia agli ultimi posti con l'1,7%, al di sotto della media Ue27 pari al 2,2%.

Grafico 1.8 – Spesa per le prestazioni di vecchiaia e superstiti (a) e invalidità (b) nei Paesi UE15 e valore UE27, in % sul PIL. Anno 2010



Fonte: Eurostat, ESSPROS

2. *Servizi e costi della Previdenza/Assistenza in Italia*

Le prestazioni per funzioni

La suddivisione delle prestazioni sociali per funzioni, sulla base della metodologia europea ESSPROS, oltre che per i confronti internazionali è applicata anche a livello nazionale. La Tabella 2.1 e il Grafico 2.1 seguenti illustrano la spesa per prestazioni di protezione sociale, suddivisa per funzione in Italia, negli anni dal 2005 al 2011.

Si osserva che nel 2011 tale spesa è dedicata per oltre la metà alla funzione "vecchiaia" (51,9%), mentre la parte rimanente si distribuisce tra "malattia/salute" (25,1%), "superstiti" (9,3%), "invalidità" (5,8%), "famiglia" (4,6%) e "disoccupazione e altra esclusione sociale" (3,3%).

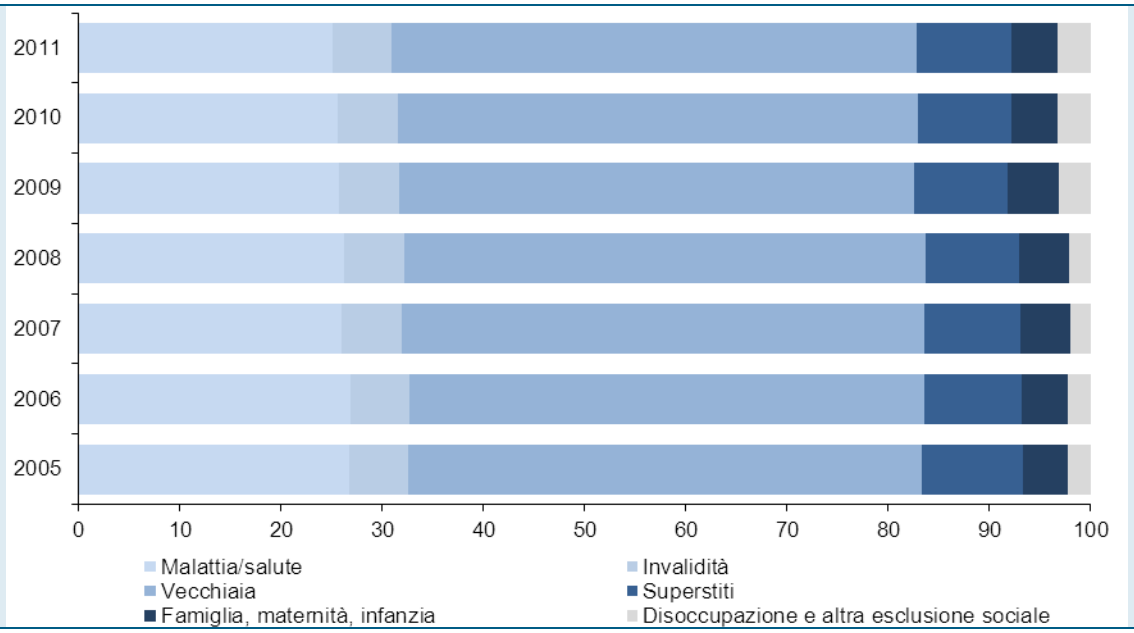
Rispetto al 2005, sono in aumento le quote di spesa destinate alle funzioni "vecchiaia" (+1,1%) e "disoccupazione e altra esclusione sociale" (+1%, imputabile quasi esclusivamente alla crescita della spesa per "disoccupazione"), mentre registrano una diminuzione le quote relative alle rimanenti funzioni, in particolare, "malattia/salute" (-1,6%) e "superstiti" (-0,6%). Il peso della spesa per prestazioni sociali rispetto al PIL segna una crescita (+3,2% in sei anni), osservabile anche a livello di singola funzione e imputabile prevalentemente alla funzione "vecchiaia" (+1,9%) e alla funzione "malattia/salute" (+0,4%).

Tabella 2.1 - Spesa per prestazioni di protezione sociale in Italia per funzione*
(composizioni percentuali)

FUNZIONI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Malattia/salute	26,7	26,8	26,0	26,3	25,7	25,6	25,1
Invalidità	5,9	5,8	6,0	5,9	6,0	5,9	5,8
Vecchiaia	50,8	50,9	51,6	51,6	50,9	51,4	51,9
Superstiti	9,9	9,6	9,5	9,2	9,2	9,2	9,3
Famiglia, maternità, infanzia	4,5	4,6	4,9	4,9	5,1	4,6	4,6
Disoccupazione e altra esclusione sociale	2,3	2,2	2,0	2,2	3,1	3,3	3,3
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* Anni 2005 – 2011. Fonte: Istat, Conti della protezione sociale

Grafico 2.1 - Spesa per prestazioni di protezione sociale in Italia per funzione*
(composizioni percentuali)



* Anni 2005 – 2011. Fonte: Istat, Conti della protezione sociale

La Tabella 2.2 seguente fornisce, per l'anno 2011, il dettaglio delle spese per le prestazioni, sia riferite al totale delle istituzioni erogatrici, sia riferite alle sole Amministrazioni pubbliche. Le prestazioni sono inoltre suddivise in tre aree: sanità, previdenza e assistenza. Si rileva la preponderanza dell'area della previdenza (306.852 milioni di euro), seguita dalla sanità (104.186 milioni) e poi dall'assistenza (38.847 milioni).

Tabella 2.2 - Prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno per funzione e per tipo di prestazione. Anno 2011 - *(milioni di euro)*

Funzione e tipo prestazione	EVENTI, RISCHI E BISOGNI								
	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Dis. (a)	Abitazione	Escl. sociale	**Totale**
TOTALE ISTITUZIONI									
SANITA'	104.186	-	-	-	-	-	-	-	**104.186**
Prestazioni sociali in natura	104.186	-	-	-	-	-	-	-	**104.186**
PREVIDENZA	8.363	7.648	9.499	226.697	41.558	13.087	-	-	**306.852**
Prestazioni sociali in denaro	8.363	7.648	9.499	226.697	41.558	13.087	-	-	**306.852**
➢ Pensioni e rendite	-	7.077	-	196.349	41.558	1.603	-	-	**246.587**
➢ Liquidazioni fine rapporto di lavoro	-	-	-	27.059	-	-	-	-	**27.059**
➢ Ind. di malattia, infortuni e maternità	8.363	-	2.985	-	-	-	-	-	**11.348**
➢ Indennità di disoccup.	-	-	-	-	-	8.488	-	-	**8.488**
➢ Assegno di integrazione salariale	-	-	-	-	-	2.996	-	-	**2.996**
➢ Assegni familiari	-	-	6.428	-	-	-	-	-	**6.428**
➢ Altri sussidi e assegni	-	571	86	3.289	-	-	-	-	**3.946**
ASSISTENZA	**493**	**18.511**	**11.171**	**6.709**	**398**	**97**	**380**	**1.088**	**38.847**
Prestazioni sociali in denaro	493	17.318	1.426	4.303	380	-	380	61	**24.361**
➢ Pensione sociale	-	-	-	4.160	-	-	-	-	**4.160**
➢ Pensione di guerra	-	459	-	-	328	-	-	-	**787**
➢ Pensione agli invalidi civili	-	14.904	-	-	-	-	-	-	**14.904**
➢ Pensione ai non vedenti	-	1.114	-	-	-	-	-	-	**1.114**
➢ Pensione ai non udenti	-	164	-	-	-	-	-	-	**164**
➢ Altri assegni e sussidi	493	677	1.426	143	52	-	380	61	**3.232**
Prestazioni sociali in natura	-	1.193	9.745	2.406	18	97	-	1.027	**14.486**
➢ da produttori market	-	714	5.719	1.274	-	-	-	484	**8.191**
➢ da produttori non market	-	479	4.026	1.132	18	97	-	543	**6.295**
Totale protezione sociale	**113.042**	**26.159**	**20.670**	**233.406**	**41.956**	**13.184**	**380**	**1.088**	**449.885**
ISTITUZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE									
SANITA'	104.186	-	-	-	-	-	-	-	104.186
Prestazioni sociali in	104.186	-	-	-	-	-	-	-	104.18

Funzione e tipo prestazione	EVENTI, RISCHI E BISOGNI								
	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Dis. (a)	Abitazione	Escl. sociale	**Totale**
natura									6
PREVIDENZA	3.230	7.629	9.499	205.979	41.337	13.087	-	-	280.761
Prestazioni sociali in denaro	3.230	7.629	9.499	205.979	41.337	13.087	-	-	280.761
➢ Pensioni e rendite	-	7.058	-	195.370	41.337	1.603	-	-	245.368
➢ Liquidazioni fine rapporto di lavoro	-	-	-	10.407	-	-	-	-	10.407
➢ Ind. di malattia, infortuni e maternità	3.230	-	2.985	-	-	-	-	-	6.215
➢ Indennità di disoccupazione	-	-	-	-	-	8.488	-	-	8.488
➢ Assegno di integrazione salariale	-	-	-	-	-	2.996	-	-	2.996
➢ Assegni familiari	-	-	6.428	-	-	-	-	-	6.428
➢ Altri sussidi e assegni	-	571	86	202	-	-	-	-	859
ASSISTENZA	**493**	**18.299**	**6.471**	**6.070**	**398**	**97**	**380**	**678**	**32.886**
Prestazioni sociali in denaro	493	17.318	1.426	4.303	380	-	380	61	24.361
➢ Pensione sociale	-	-	-	4.160	-	-	-	-	4.160
➢ Pensione di guerra	-	459	-	-	328	-	-	-	787
➢ Pensione agli invalidi civili	-	14.904	-	-	-	-	-	-	14.904
➢ Pensione ai non vedenti	-	1.114	-	-	-	-	-	-	1.114
➢ Pensione ai non udenti	-	164	-	-	-	-	-	-	164
➢ Altri assegni e sussidi	493	677	1.426	143	52	-	380	61	3.232
Prestazioni sociali in natura	-	981	5.045	1.767	18	97	-	617	8.525
➢ da produttori market	-	714	1.506	1.274	-	-	-	484	3.978
➢ da produttori non market	-	267	3.539	493	18	97	-	133	4.547
Totale protezione sociale	**107.909**	**25.928**	**15.970**	**212.049**	**41.735**	**13.184**	**380**	**678**	**417.833**

(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 (ESSPROS96)

I rischi, le tutele e la risposta del sistema di protezione sociale nazionale

Il sistema di protezione sociale nazionale prevede un'articolata serie di forme di tutela ed assistenza dei lavoratori che si traducono nell'erogazione di prestazioni (somme di denaro o altre utilità), predisposte in relazione alle varie situazioni di bisogno in cui i lavoratori stessi o i loro famigliari possono venire a trovarsi, in seguito al verificarsi di determinati eventi, riconducibili o meno allo svolgimento dell'attività lavorativa, e finalizzate a garantire la continuità del reddito. Tali eventi comportano prevalentemente l'interruzione dell'attività lavorativa, interruzione che può avere carattere temporaneo, come nel caso della malattia o dell'infortunio, oppure permanente. In tale ultima ipotesi che può conseguire al compimento di una certa età o al verificarsi di fatti traumatici, la tutela previdenziale si manifesta nella erogazione di una pensione o di una rendita ai superstiti.

Attualmente, a seguito dell'incorporazione dell'Inpdap e dell'Enpals all'Inps, è stato costituito il Polo della previdenza obbligatoria nazionale.

Il compito istituzionale dell'Inps, l'*efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni*, non è solo una buona regola di gestione aziendale, ma rappresenta soprattutto la necessità di rispondere nel più breve tempo possibile alle richieste dei cittadini e ai bisogni manifestati di cui le norme legislative costituiscono l'espressione più stringente. La particolarità dei servizi erogati e la platea di utenti a cui sono rivolti, impongono all'Istituto un continuo processo di adeguamento degli obiettivi e delle attività. All'ampliamento dei propri compiti l'Inps risponde non solo rendendo più flessibile e adattabile la sua struttura, ma soprattutto collocando i cittadini, le loro aspettative e le loro esigenze al centro della propria missione aziendale.

L'Istituto, attraverso i suoi servizi, assicura quotidianamente le seguenti principali *tutele*:

- Tutela dei lavoratori del settore privato e pubblico in caso di invalidità, vecchiaia, superstiti, malattia, disabilità.
- Tutela dei lavoratori in situazioni di difficoltà legate alla cessazione o alla sospensione del rapporto di lavoro, ovvero alla diminuzione della capacità lavorativa.
- Tutela della famiglia, della maternità, della paternità e dei familiari disabili.
- Tutela dei nuclei familiari numerosi a basso reddito.

Vengono di fatto *trasformati, quotidianamente, i bisogni collettivi in diritti soggettivi*.

Nel corso degli ultimi anni l'Istituto si è caratterizzato sempre più come una moderna azienda di servizi che programma, organizza e gestisce le risorse per il conseguimento di risultati che soddisfino le attese dei cittadini. Ciò richiede un impegno costante e molteplice per interpretare e rispondere adeguatamente ai nuovi bisogni

espressi dalla società con l'innovazione e l'efficienza dei processi operativi e dell'organizzazione interna.

Si inseriscono in tale quadro le iniziative per lo sviluppo tecnologico, procedurale e relazionale, i cui effetti combinati consentono di sostenere le politiche di bilancio dell'Istituto e di assicurare il rispetto degli obiettivi strategici, sommando valore aggiunto ai servizi resi, in termini di tempestività, economicità e qualità.

I diritti e gli strumenti di seguito espressi rivestono per l'Istituto, da sempre, un ruolo di primo piano nella propria *mission* aziendale.

I diritti sono:

- La *cittadinanza:* l'Inps gestisce alcuni fondamentali diritti di cittadinanza, con il compito di salvaguardarli e farne chiave stessa di coesione sociale. L'Istituto provvede a soddisfare i bisogni dei cittadini nelle varie fasi della vita, così come disciplinato dall'art. 38 della Costituzione, che così recita: *"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".*

  Il parametro della sua redditività è determinato non solo dalla necessaria economicità di esercizio, ma soprattutto dal grado di soddisfazione sociale che ottiene tramite i suoi servizi.
- La *legalità:* l'Inps si pone l'obiettivo di promuovere la cultura previdenziale per contribuire a formare cittadini consapevoli dei propri diritti.

L'Istituto, al pari dell'Agenzia delle Entrate, è a tutti gli effetti un Ente di frontiera contro il lavoro sommerso e contro l'evasione contributiva, rappresentando un vero e proprio presidio di legalità. Evasione e sommerso costituiscono non solo una grave perdita economica, ma anche una distorsione del mercato del lavoro e una mancanza di garanzia e di tutela per lavoratori. L'ammontare della contribuzione non riscossa è un sintomo di crisi della legalità, il cui costo ricade sui cittadini e sulle imprese.

Gli strumenti sono:

- L'*efficienza:* L'efficienza è legata ad un costante miglioramento degli impegni assunti nei confronti dei cittadini e delle imprese e alla valorizzazione del capitale umano e professionale che l' Inps possiede.
- La *trasparenza:* La trasparenza, a livello amministrativo/gestionale, nel sistema dei controlli e nelle relazioni esterne, è un valore fondante ed espressamente riconosciuto dagli utenti. Una moderna organizzazione pubblica deve potersi proporre nella massima trasparenza. Questo significa definire chiaramente i propri obiettivi, gli ambiti di azione e i servizi presenti e futuri diretti alla collettività, misurando la

propria *performance*, rendendola pubblica e interrogando i propri utenti, in maniera costante e sistematica, circa il livello di soddisfazione.

Gli Enti previdenziali

Il Polo della previdenza obbligatoria nazionale, creato a seguito dall'incorporazione dell'Inpdap e dell'Enpals all'Inps, è affiancato dall'Inail a cui è demandata la gestione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

Sussistono inoltre una serie di Enti previdenziali di categoria, con la competenza di erogare prestazioni di base e complementari.

Il seguente prospetto riporta una suddivisione degli Enti, 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).

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).

I - ENTI DI BASE	
I.A. ASSICURAZIONE PER INVALIDITÀ, VECCHIAIA, SUPERSTITI	
I.A.1. SETTORE PUBBLICO	Inps – Gestione pubblica (ex-Inpdap)
I.A.2. SETTORE PRIVATO	
I.A.2.1 Regime generale	Inps – Gestione privata
I.A.2.2 Regime sostitutivo	Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (Inpgi) Inps – Gestione lavoratori dello spettacolo (ex-Enpals)
I.A.2.3 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)

I.B. ALTRE ASSICURAZIONI

Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail)
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)

II - ENTI COMPLEMENTARI

II.A. 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 SFESM Spa. e ITV Spa-CIP)
Fondo di previdenza per il personale della Cassa di risparmio di Asti
Fondo di previdenza del personale della Bnl
Fondo di previdenza personale Ina

II.B. ALTRE ASSICURAZIONI

II.B.1. SETTORE PUBBLICO	Cassa di previdenza delle Forze armate 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

II.B.2. SETTORE PRIVATO	Istituto nazionale di previdenza e mutualità fra i magistrati italiani Cassa mutua nazionale tra i cancellieri e segretari giudiziari

Nel prospetto che segue vengono descritti, in maniera schematica, il percorso e le trasformazioni della Previdenza e dell'Assistenza in Italia, dall'origine fino alla realizzazione del nuovo Polo della Previdenza obbligatoria nazionale.

La Previdenza e l'Assistenza in Italia: una storia di oltre un secolo	
1898	Legge 17 luglio 1898, n. 350 Nasce la **Cassa Nazionale di Previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai.** Si tratta di una assicurazione volontaria, finanziata dai contributi pagati dai dipendenti ed integrata dall'intervento statale e da versamenti volontari dei datori di lavoro.
1919	Decreto legge luogotenenziale 21 aprile 1919, n. 603 La Cassa assume la denominazione di **Cassa Nazionale per le Assicurazioni Sociali (CNAS)**. L'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia diventa obbligatoria.
1933	Regio decreto legge 27 marzo 1933, n. 371 La Cassa si trasforma in **(Infsp).** L'Istituto diventa un Ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica e gestione autonoma con lo scopo di garantire la previdenza sociale ai lavoratori.
1943	Nel 1943 l'Istituto assume la denominazione attuale di **Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Inps)**[59].
Enti pubblici confluiti in Inps	
1972	Il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10 (art. 2) dispone la soppressione dell'Istituto Nazionale per l'Addestramento ed il Perfezionamento dei Lavoratori dell'Industria (**Inapli**), dell'Ente Nazionale per l'Addestramento dei Lavoratori del Commercio (**Enalc**) e dell'Istituto Nazionale per l'Istruzione e l'Addestramento nel Settore Artigiano (**Iniasa**). Le funzioni svolte da tali Enti ed il personale in servizio presso le sedi periferiche vengono trasferiti alle regioni, il restante personale degli uffici centrali è trasferito in parte alle regioni ed in parte all'INPS.
1974	La legge 17 agosto 1974, n. 386 (art. 12-bis) dispone lo scioglimento del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro le Malattie (**Inam)**[60]

[59] Fino al 1978 gli Enti soppressi sono stati in gran parte casse mutue di malattia o gestioni comunque interessate dalle riforme sanitarie degli anni 1977-78, che portarono all'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833). Dagli anni '90 una serie di istituti previdenziali di categoria, dei dirigenti e di alcuni ordini professionali, sono confluiti nell'INPS, con accollo su quest'ultimo dei relativi debiti e risparmi sui costi amministrativi, derivanti da una gestione pensionistica in capo ad un unico ente. Nel corso degli anni, le leggi di soppressione dei vari Enti, che ne hanno previsto la messa in liquidazione, hanno anche dato vita a finanziamenti da parte del bilancio dello Stato per l'espletamento delle operazioni liquidatorie.

[60] Dal 1° gennaio 1980 è affidata all'INPS l'erogazione delle prestazioni economiche di malattia e di maternità

1978	La legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale) ne sancisce la soppressione, attribuendo all'INPS (artt. 74 e 76) nuove funzioni in materia di riscossione di contributi e di erogazione di prestazioni previdenziali.
1979	Il decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663 (artt. 1, 2, e 3) precisa ulteriormente le funzioni affidate all'INPS.
1978	La legge 21 ottobre 1978, n. 641 (art. 1-bis) dispone la soppressione dell'Ente Nazionale Assistenza Orfani Lavoratori Italiani **(Enaoli)**, con decorrenza 6 novembre1978. Dal 1° aprile 1979 le funzioni del soppresso Ente passano ai comuni per le attività di assistenza, all'INPS per gli assegni di assistenza, all'Inam per l'assistenza sanitaria.
1994	La legge 23 dicembre 1994, n. 724 (art. 19) dispone la soppressione del Servizio per i Contributi Agricoli Unificati **(Scau),** con decorrenza 1° luglio 1995. Da tale data tutte le strutture, le funzioni ed il personale sono trasferiti all'Inps e all'Inail, secondo le rispettive competenze.
2002	La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) (art. 42) dispone la soppressione dell'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dirigenti di Aziende Industriali **(Inpdai),** con decorrenza 1° gennaio 2003. Da tale data tutte le strutture e le funzioni del soppresso Ente sono trasferite all'INPS, che succede nei relativi rapporti attivi e passivi.
2007	Il decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (art. 28), convertito con modificazioni nella legge 29 novembre 2007, n. 222, dispone la soppressione della Cassa di Previdenza per l'Assicurazione degli Sportivi **(Sportass),** con decorrenza 3 ottobre 2007. Da tale data sono trasferiti all'INPS tutti i rapporti pendenti, attivi e passivi, relativi al ramo previdenziale, mentre sono trasferiti all'Inail tutti i rapporti pendenti, attivi e passivi, del ramo assicurativo.
2010	Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (art. 7), convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, dispone la soppressione dell'Istituto Postelegrafonici **(Ipost),** con decorrenza 31 maggio 2010. Da tale data tutte le funzioni sono trasferite all'Inps, che succede al soppresso Istituto in tutti i rapporti attivi e passivi.
2011	Il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (art. 21), convertito con modificazioni nella legge 24 dicembre 2011, n. 214, dispone la soppressione dell'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica **(Inpdap)** e dell'Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza per i Lavoratori dello Spettacolo **(Enpals),** con decorrenza 6

già erogate dagli enti, casse, servizi e gestioni autonome estinti e posti in liquidazione (art. 74).
Sempre a decorrere dalla predetta data sono inoltre affidati all'INPS gli adempimenti relativi all'accertamento, alla riscossione ed al recupero in via giudiziale dei contributi di malattia e di ogni altra somma ad essi connessa, sinora di competenza degli enti mutualistici e di altri istituti e gestioni posti in liquidazione (art. 76).
Lo stesso art. 76 affida anche all'INPS gli adempimenti previsti da convenzioni stipulate dall'INAM con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a carattere nazionale.

	dicembre 2011.
2012	Dal 1° gennaio 2012 le relative funzioni sono attribuite all'INPS, che succede in tutti i rapporti attivi e passivi dei soppressi Enti. Inizia la nutrita fase di integrazione, che nel 2012 vede svolgersi una serie di attività volte alla completa e piena realizzazione del processo di integrazione.
Gli ultimi Enti confluiti all'Inps	
Inpdap	Istituito con il decreto legislativo n. 479 del 30 giugno 1994 è nato dalla fusione dei seguenti Enti soppressi: ➢ Enpas (Ente Nazionale Previdenza Assistenza Dipendenti Statali) ➢ Inadel (Istituto Nazionale Assistenza Dipendenti Enti Locali) Enpdep (Ente Nazionale Previdenza Dipendenti Enti di Diritto Pubblico) ➢ Casse pensionistiche Cpdel, Cps, Cpi, Cpug in precedenza gestite dagli Istituti di Previdenza del Ministero del Tesoro. Nel 2010 è confluito il soppresso Enam (Ente Nazionale di Assistenza Magistrale).
Enpals	Istituito con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 708 del 16 luglio 1947, ha accorpato nel 2010 il soppresso Enap o Enappsmad (Ente Nazionale di Assistenza e Previdenza per i Pittori e gli Scultori, i Musicisti, gli Scrittori e gli Autori Drammatici).
Altri Enti	
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.

Le pensioni e i pensionati

La riforma delle pensioni.

Con il Decreto Legge n. 201/2011, convertito nella Legge n. 214/2011, sono state introdotte in materia previdenziale importanti novità e rilevanti modifiche a partire dal 1° gennaio 2012.

La riforma si ispira a principi di sostenibilità finanziaria di lungo periodo, flessibilità nell'accesso ai trattamenti pensionistici, anche attraverso incentivi alla prosecuzione della vita lavorativa fino all'età di 70 anni, semplificazione, trasparenza ed equità intra-generazionale e inter-generazionale.

Tra i principali interventi si citano:

- l'estensione a tutti i lavoratori del metodo di calcolo contributivo[61] "pro quota" per le anzianità maturate a decorrere dal 1° gennaio 2012;
- l'abolizione del preesistente meccanismo delle finestre di accesso alla pensione, che vengono inglobate nei nuovi requisiti;
- l'abolizione delle pensioni di anzianità conseguibili attraverso quote, con l'introduzione, sostanzialmente, di due tipologie di trattamenti previdenziali: la pensione ordinaria di vecchiaia e la pensione anticipata.

Attualmente in materia previdenziale sono allo studio misure nella direzione di un modello di pensionamento flessibile ancora da definire nei suoi esatti contorni e che vertono, da una parte, sulla cosiddetta 'staffetta generazionale', ossia la possibilità per i lavoratori più anziani di svolgere a tempo parziale (ma a contribuzione piena tramite l'intervento statale) gli ultimi anni di lavoro anche in ruolo di tutor, in cambio dell'assunzione di giovani e, dall'altra, sul possibile abbassamento, con penalizzazioni in termini di importo dell'assegno, dell'età minima di uscita dal lavoro.

La pensione di vecchiaia

Alla pensione ordinaria di vecchiaia si accede, in base alla Legge n. 214/2011, con un minimo di 20 anni di anzianità contributiva. Per gli iscritti dal 1° gennaio 1996 nel regime totalmente contributivo, l'importo della pensione maturata deve risultare non inferiore ad almeno 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale rivalutato periodicamente (643 euro per il 2012); si prescinde da tale requisito di importo minimo nei confronti di coloro che presentano un'età anagrafica di 70 anni e almeno 5 anni di contributi effettivi.

I requisiti anagrafici sono stabiliti in 66 anni di età per i lavoratori dipendenti e autonomi e per le dipendenti pubbliche nel 2012. Per le lavoratrici dipendenti del settore privato l'età di pensionamento viene elevata a 62 anni a partire dal 1° gennaio 2012 e a 63 anni e sei mesi per le

[61] La pensione è calcolata sul montante dei contributi versati/accreditati nell'arco dell'intera vita lavorativa, rivalutati in base all'andamento del PIL e convertiti in pensione annua sulla base di coefficienti di trasformazione stabiliti per legge e variabili con riferimento all'età di pensionamento.

lavoratrici autonome. L'equiparazione dell'età delle donne a quella degli uomini è prevista entro il 2018. Inoltre, in via eccezionale è stato previsto che le lavoratrici dipendenti del settore privato che entro il 31 dicembre 2012 avessero almeno 20 anni di contribuzione e 60 anni di età, possano andare in pensione a 64 anni.

Va, infine, sottolineato che a partire dal 2013 trova applicazione l'adeguamento dei requisiti anagrafici alla variazione della speranza di vita (già previsto dalla Legge n. 122/2010)[62], nella misura iniziale di 3 mesi.

La nuova normativa incentiva il proseguimento dell'attività lavorativa introducendo una fascia di flessibilità per l'accesso alla pensione, compresa tra 66 e 70 anni di età (62 e 70 anni per le donne del settore privato nel 2012), fermo restando il rispetto dei limiti ordinamentali nel pubblico impiego, con coefficienti di trasformazione calcolati sulla base dell'età e diritto al mantenimento del posto di lavoro. In ogni caso, a decorrere dal 2021 le pensioni di vecchiaia possono essere liquidate solo in presenza di un'età pari o superiore a 67 anni.

La pensione anticipata

Dal 1° gennaio 2012 l'accesso alla pensione anticipata di vecchiaia è consentito, indipendentemente dall'età anagrafica, con un'anzianità contributiva di 42 anni e un mese per gli uomini e di 41 anni e un mese per le donne, anch'essa indicizzata alla speranza di vita (+3 mesi dall'1.1.2013). Tali requisiti sono aumentati ulteriormente di un mese nel 2013 e nel 2014, oltre all'applicazione dell'adeguamento alla variazione della speranza di vita (dal 2015 operano solo gli ulteriori aumenti per aspettativa di vita). In via eccezionale è stato previsto che i lavoratori dipendenti del settore privato che entro il 31 dicembre 2012 abbiano perfezionato la "quota 96" con almeno 60/61 anni di età ed almeno 36/35 anni di contributi, possano andare in pensione a 64 anni.

Per età inferiori a 62 anni sono previste, con determinate eccezioni[63], delle riduzioni percentuali sulla quota retributiva dell'importo della pensione, pari all'1% per ciascuno degli ultimi due anni che mancano ai 62 e al 2% per ogni anno inferiore ai 60.

Gli iscritti dal 1° gennaio 1996 nel regime totalmente contributivo possono accedere alla pensione anticipata anche con un'anzianità contributiva di almeno 20 anni di contributi effettivi e 63 anni di età, a condizione che l'ammontare mensile della prima rata di pensione risulti essere non inferiore a 2,8 volte l'importo mensile dell'assegno sociale rivalutato periodicamente (circa

---

[62] A decorrere dal 1° gennaio 2013 prende avvio l'aggiornamento triennale (poi biennale dal 2019) dei requisiti anagrafici, per la pensione di vecchiaia e l'assegno sociale, e contributivi in caso di pensione anticipata, al fine di adeguare i trattamenti pensionistici agli incrementi della speranza di vita certificati dall'Istat.

[63] Le riduzioni percentuali non si applicano a coloro che maturano il requisito di anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, qualora essa derivi esclusivamente da prestazione effettiva di lavoro (inclusi i periodi di astensione obbligatoria per maternità, per l'assolvimento degli obblighi di leva, per infortunio, per malattia e Cigo).

1.200 euro per il 2012).

La riforma ha mantenuto ferme le precedenti disposizioni in materia di requisiti e di decorrenza dei trattamenti pensionistici nei confronti di una serie di soggetti tra cui:

- coloro che hanno maturato i requisiti entro il 31/12/2011;
- le donne che esercitano l'opzione per il contributivo con 35 anni di anzianità e 57 di età (regime sperimentale fino al 2015);
- alcune categorie di lavoratori collocati in mobilità, a carico di fondi di solidarietà di settore, autorizzati alla prosecuzione volontaria ed altro, rispondenti ad una serie di requisiti e nel limite massimo numerico sulla base delle risorse annualmente stanziate (cosiddetti 'salvaguardati');
- soggetti che accedono al trattamento pensionistico in regime di totalizzazione.

L'attuazione delle misure di salvaguardia

La cosiddetta 'Salvaguardia'[64] consente, a determinate condizioni, l'accesso al pensionamento in base ai requisiti e decorrenze vigenti prima della riforma Fornero. Finora gli interventi definiti sono stati tre per una tutela, complessivamente, di 130.130 soggetti:

- Il primo provvedimento, per 65.000 lavoratori, è stato assunto con la Legge n. 214/2011 ed il relativo decreto interministeriale di attuazione del 1° giugno 2012.
- Il secondo, per ulteriori 55.000, è stato previsto con la Legge n. 135/2012 e decreto 8 ottobre 2012, pubblicato il 21 gennaio 2013 in Gazzetta Ufficiale.
- Il terzo infine, che offre copertura ad una platea di 10.130 soggetti interessati, è contenuto nella Legge n. 228/2012, il cui decreto attuativo è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 123 del 28 maggio 2013.

Sul sito dell'Istituto sono stati pubblicati i dati relativi ai primi 65mila lavoratori salvaguardati come riportato sulla Tabella 2.1 seguente.

[64] Nella circolare Inps n. 76/ 2013 vengono riepilogate le disposizioni normative intervenute fino ad oggi.

Tabella 2.1. Prima Salvaguardia – Legge n. 214/2011 e Decreto Interministeriale 1° giugno 2012

Tipologia di salvaguardati	Platea prevista	Certificazioni
Lavoratori in mobilità ordinaria	25.590	26.181*
Lavoratori in mobilità lunga	3.460	2.565
Titolari di prestazione straordinaria	17.710	17.143
Prosecutori volontari	10.250	7.960
Lavoratori pubblici esonerati dal servizio	950	1.226*
Lavoratori in congedo per assistere figli disabili gravi	150	87
Lavoratori cessati per accordi individuali/collettivi di incentivo all'esodo	6.890	3.888
Non classificabili	---	2.950**
Totale	**65.000**	**62.000**

* Il superamento del contingente previsto nel decreto per questa categoria è stato possibile per la disponibilità di posti di posti nelle altre categorie e comunque nel rispetto del limite dei 65mila beneficiari. ** Certificazioni in corso di definizione o postalizzazione. Fonte: Inps

Per i lavoratori impegnati in attività usuranti la riforma pensionistica dispone, in virtù della loro peculiarità, una specifica disciplina per l'accesso alla pensione prima del compimento dell'età pensionabile prevista per la pensione di vecchiaia. Allo stesso tempo, in materia di totalizzazione dei contributi le nuove disposizioni contemplano l'eliminazione del limite minimo di 3 anni, in precedenza necessario presso ogni gestione o fondo per poter cumulare la contribuzione ai fini del conseguimento di un'unica pensione.

Inoltre, dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2017, viene introdotto un contributo di solidarietà per i pensionati e gli attivi dell'ex Fondo elettrici, telefonici, volo, trasporto e Inpdai allo scopo di determinare in modo equo il concorso dei medesimi al riequilibrio dei predetti fondi. Sono escluse dal contributo le pensioni di importo pari o inferiore a 5 volte il trattamento minimo Inps e delle pensioni e assegni di invalidità e inabilità. Allo stesso tempo, in considerazione della contingente situazione finanziaria, per il biennio 2012-2013, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici viene riconosciuta, nella misura del 100%, esclusivamente alle pensioni di importo complessivo fino a 3 volte il trattamento minimo (circa 1.400 euro mensili nel 2012), con la garanzia di una salvaguardia nel caso in cui venga superata di poco la suddetta soglia. Infine, tra gli interventi principali in ottica di armonizzazione va citata la crescita progressiva delle aliquote contributive nelle gestioni pensionistiche dei lavoratori autonomi e dei collaboratori e professionisti iscritti alla Gestione separata.

Le pensioni

Le pensioni rappresentano le prestazioni previdenziali più importanti, sia in termini di consistenza numerica sia in termini di spesa complessiva.

L'intero ordinamento sociale basato sul lavoro ha come necessario ed insostituibile corollario il sistema pensionistico, la cui adeguatezza è strettamente correlata al livello di benessere e di evoluzione sociale di una nazione.

Essendo profondamente connesso alle dinamiche sociali (aspetti demografici, modelli aggregativi, ecc.), alle caratteristiche e all'andamento del mercato del lavoro (livelli di occupazione e disoccupazione, modalità contrattuali ecc.) e alle variabili economiche (prodotto interno lordo per abitante, sviluppo del sistema produttivo ecc.), il sistema pensionistico è soggetto a continui cambiamenti, in ordine a due principali obiettivi/ esigenze:

- L'adeguatezza delle prestazioni offerte, conformemente al tenore di vita nazionale;
- La sostenibilità economica, affinché il sistema possa andare avanti nel tempo senza causare situazioni di disavanzo o debito eccessivi.

Da queste due esigenze, contrapposte fra loro, ha origine la necessità dei continui aggiustamenti del sistema pensionistico, che assume talora l'aspetto di riforme anche radicali, talora di modifiche di portata più limitata.

Lo scopo di questo paragrafo è di fornire dati ed indicazioni utili per analizzare e valutare la situazione attuale della previdenza nel nostro Paese.

La Tabella 2.2 seguente offre un quadro di sintesi.

Tabella 2.2. Quadro sintetico delle pensioni

Numero delle pensioni vigenti delle principali gestioni* (al 31.12.2012)	21,1 milioni
Spesa annua pensionistica complessiva*	261,3 miliardi di euro
Numero delle pensioni previdenziali	17,5 milioni
Spesa annua per pensioni previdenziali **	236 miliardi di euro
Numero delle prestazioni assistenziali	3,6 milioni
Spesa annua per prestazioni assistenziali	25,3 miliardi di euro

*Sono incluse anche le pensioni dei dipendenti pubblici (ex Inpdap) e dei lavoratori dello spettacolo (ex Enpals) e le indennità di accompagnamento a favore degli invalidi civili. ** Sono comprese le eventuali maggiorazioni sociali, di natura assistenziale. Fonte: Inps

Le pensioni si possono suddividere ed analizzare in base a varie caratteristiche e secondo vari criteri.

Una prima suddivisione riguarda l'ambito di appartenenza: previdenziale o

assistenziale.

Le *pensioni previdenziali* sono erogate a fronte di versamenti contributivi pagati dal lavoratore e dal datore di lavoro durante la vita lavorativa, e sono a loro volta costituite da:

- Pensioni di vecchiaia/anzianità, erogate a lavoratori che hanno raggiunto i requisiti di anzianità di servizio o di età anagrafica per il pensionamento. Si rileva che i suddetti requisiti sono particolarmente soggetti a variazioni normative, derivanti dal processo di riforma del sistema pensionistico.
- Pensioni di inabilità, erogate a lavoratori ai quali è sopraggiunta una invalidità tale da compromettere l'attività lavorativa;
- Pensioni ai superstiti, erogate ai familiari di pensionati deceduti.

La Tabella 2.3 seguente presenta un prospetto riepilogativo delle pensioni previdenziali erogate dall'Inps nel 2012.

Tabella 2.3. Prospetto delle pensioni previdenziali. Anno 2012

Gestione/Categoria	Numero	Importo totale annuo (mln di euro)	Importo medio mensile (euro)
Gestione privata			
Pensioni di anzianità	4.002.693	79.478,7	1.527
Pensioni di vecchiaia	5.517.822	49.872,5	695
Pensioni invalidità/inabilità	1.297.651	10.229,1	606
Pensioni ai superstiti	3.817.503	28.040,0	565
Totale gestione privata	**14.635.669**	**167.620,3**	**881**
Gestione pubblica			
Dirette	2.170.856	53.995,1	1.913
Indirette	640.823	9.059,9	1.087
Totale gestione pubblica	**2.811.679**	**63.055,0**	**1.725**
Gestione lavoratori dello spettacolo			
Vecchiaia	39.583	724,8	1.408
Invalidità	2.657	27,6	800
Superstite	17.329	157,3	698
Totale gestione lav. dello spettacolo	**59.569**	**909,7**	**1.175**

Fonte: Inps

Le *pensioni assistenziali* sono erogate invece senza alcun requisito contributivo, a cittadini che versano in particolari situazioni di difficoltà e sono costituite da:

- Pensioni/ assegni sociali, erogati a cittadini italiani residenti di età uguale o superiore a 65 anni, sprovvisti di reddito o con reddito inferiore ad un limite minimo definito dalla normativa. Oltre ai cittadini italiani, hanno diritto anche gli stranieri extracomunitari, i rifugiati politici e i cittadini dell'Ue residenti nel nostro Paese.
- Pensioni e assegni di invalidità civile, erogate alle persone con invalidità uguale o

superiore al 74% e indennità di accompagnamento, concessa in presenza di accertata inabilità al 100% e impossibilità di deambulare o compiere gli atti quotidiani della vita.

La Tabella 2.4 riporta un prospetto delle pensioni assistenziali erogate nel 2012.

Tabella 2.4. Prospetto delle pensioni assistenziali. Anno 2012

Categoria prestazione	Numero	Importo totale annuo (mln di euro)	Importo medio mensile (euro)
Pensioni / Assegni sociali	848.716	4.779,7	433
Prestazioni agli invalidi civili	2.781.621	14.474,8	427
Totale prestazioni	**3.630.337**	**19.254,5**	**428**

Fonte: Inps

Per valutare l'adeguatezza delle pensioni in termini economici, occorre analizzare la distribuzione delle pensioni per classe di importo e stabilire quante sono al di sopra di un valore minimo di riferimento.

A questo fine si ricorda che la Costituzione italiana indica la necessità di garantire, su tutto il territorio nazionale, i cosiddetti "Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)" afferenti ai diritti civili e sociali e ciò dovrebbe presupporre la presenza di un reddito sufficiente a soddisfare, oltre ai bisogni primari (abitazione, alimentazione, vestiario, sanità), quelli connessi all'eventuale mantenimento del nucleo familiare (costi relativi all'istruzione, alla sanità, allo svago). Una valutazione statistica di tale reddito minimo risulta soggetta a molte variabili, con differenze anche notevoli fra le regioni del territorio nazionale. Una volta definito tale reddito minimo, il confronto di esso con i redditi dei pensionati dovrebbe permettere di identificare coloro che versano in condizioni di povertà, in quanto al di sotto dei LEP. Sarà quindi compito dei Ministeri, degli Enti e degli Organismi preposti, sia a livello centrale che locale, la pianificazione ed attuazione di ulteriori misure di supporto indirizzate a questa frangia debole della popolazione.

E' quindi essenziale disporre di dati di dettaglio sull'entità e sulla misura delle pensioni e sui redditi dei pensionati; si presenta pertanto nel seguito un quadro dettagliato in tale ambito, secondo i seguenti criteri:

- Analisi di genere
- Analisi per classe di importo
- Analisi regionale

Analisi di genere

Le Tabelle 2.5, 2.6 e 2.7 illustrano il numero, l'importo totale annuo e l'importo medio mensile delle pensioni erogate dall'Inps nel 2012, distinte per categoria e genere, e afferenti rispettivamente alla Gestione privata, alla Gestione pubblica e alla Gestione lavoratori dello spettacolo.

Tabella 2.5. Gestione privata - Pensioni per categoria e genere. Anno 2012

Categoria	Numero	%	Importo annuo (milioni di Euro)	%	Importo medio mensile (Euro)
MASCHI					
Anzianità	3.233.418	42,1	67.679,6	63,6	1.610
Vecchiaia	2.023.152	26,4	23.613,0	22,2	898
Invalidità	600.626	7,8	5.724,7	5,4	733
Superstite	447.394	5,8	2.253,5	2,1	387
Totale IVS	**6.304.590**	**82,1**	**99.271**	**93,3**	**1.211**
Prest. assistenziali	1.373.341	17,9	7.072,8	6,7	415
Totale IVS + Assist.	**7.677.931**	**100,0**	**106.343,5**	**100,0**	**1.069**
FEMMINE					
Anzianità	769.275	7,3	11.799,1	14,7	1.180
Vecchiaia	3.494.670	33,0	26.259,5	32,6	578
Invalidità	697.025	6,6	4.504,4	5,6	497
Superstite	3.370.109	31,8	25.786,5	32,0	589
Totale IVS	**8.331.079**	**78,7**	**68.350**	**84,9**	**631**
Prest. assistenziali	2.256.996	21,3	12.181,7	15,1	436
Totale IVS + Assist.	**10.588.075**	**100,0**	**80.531,3**	**100,0**	**590**
MASCHI E FEMMINE					
Anzianità	4.002.693	21,9	79.478,7	42,5	1.527
Vecchiaia	5.517.822	30,2	49.872,5	26,7	695
Invalidità	1.297.651	7,1	10.229,1	5,5	606
Superstite	3.817.503	20,9	28.040,0	15,0	565
Totale IVS	**14.635.669**	**80,1**	**167.620**	**89,7**	**881**
Prest. assistenziali	3.630.337	19,9	19.254,5	10,3	428
Totale IVS + Assist.	**18.266.006**	**100,0**	**186.874,8**	**100,0**	**791**

Fonte: Inps

Tabella 2.6. Gestione pubblica - Pensioni per categoria e genere. Anno 2012					
Categoria	**Numero**	**%**	**Importo annuo (milioni di Euro)**	**%**	**Importo medio mensile (Euro)**
MASCHI					
Dirette	1.091.561	92,4	**31.391,5**	**97,2**	2.212,18
Indirette	89.439	7,6	**906,6**	**2,8**	779,70
Totale	**1.181.000**	**100,0**	**32.298,0**	**100,0**	**2.103,69**
FEMMINE					
Dirette	1.079.295	66,2	22.603,6	73,5	1.611,00
Indirette	551.384	33,8	8.153,4	26,5	1.137,47
Totale	**1.630.679**	**100,0**	**30.757,0**	**100,0**	**1.450,88**
MASCHI E FEMMINE					
Dirette	1.079.295	66,2	22.603,6	73,5	1.611,00
Indirette	551.384	33,8	8.153,4	26,5	1.137,47
Totale	**1.630.679**	**100,0**	**30.757,0**	**100,0**	**1.450,88**

Fonte: Inps

Tabella 2.7. Gestione Lavoratori dello spettacolo - Pensioni per categoria e genere. Anno 2012					
Categoria	**Numero**	**%**	**Importo annuo (milioni di Euro)**	**%**	**Importo medio mensile (Euro)**
MASCHI					
Vecchiaia	25.058	88,6	509,3	94,7	1.563,58
Invalidità	1.617	5,7	18,9	3,5	900,57
Superstite	1.620	5,7	9,3	1,7	442,82
Totale	**28.295**	**100,0**	**537,6**	**100,0**	**1.461,52**
FEMMINE					
Vecchiaia	14.525	46,4	215,4	57,9	1.140,80
Invalidità	1.040	3,3	8,7	2,3	644,52
Superstite	15.709	50,2	148,0	39,8	724,59
Totale	**31.274**	**100,0**	**372,1**	**100,0**	**915,23**
MASCHI E FEMMINE					
Vecchiaia	39.583	66,5	724,8	79,7	1.408,44
Invalidità	2.657	4,5	27,6	3,0	800,34
Superstite	17.329	29,1	157,3	17,3	698,25
Totale	**59.569**	**100,0**	**909,7**	**100,0**	**1.174,72**

Fonte: Inps

Analisi per classe di importo e genere

Le Tabelle 2.8, 2.9 e 2.10 illustrano il numero e la percentuale sul totale delle pensioni erogate nel 2012, distinte per classe di importo e genere, relative rispettivamente alla Gestione privata, alla Gestione pubblica e alla Gestione lavoratori dello spettacolo.

Tabella 2.8. Gestione privata - Pensioni per classe di importo e genere. Anno 2012

Classe di importo	Maschi		Femmine		Maschi e femmine	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Fino a 499,99	2.572.141	*33,5*	6.051.987	*57,2*	8.624.128	*47,2*
500,00-999,99	1.791.901	*23,3*	3.445.767	*32,5*	5.237.668	*28,7*
1000,00-1499,99	1.508.644	*19,7*	764.709	*7,2*	2.273.353	*12,5*
1500,00-1999,99	896.302	*11,7*	185.373	*1,8*	1.081.675	*5,9*
2000,00-2499,99	454.167	*5,9*	86.039	*0,8*	540.206	*3,0*
2500,00-2999,99	202.211	*2,6*	32.372	*0,3*	234.583	*1,3*
3000,00 e più	252.565	*3,3*	21.828	*0,2*	274.393	*1,5*
Totale	**7.677.931**	***100,0***	**10.588.075**	***100,0***	**18.266.006**	***100,0***

N.B.: nella suddivisione dell'insieme dei trattamenti pensionistici per classe di importo va tenuto presente che le prestazioni previdenziali e quelle di natura assistenziale presentano valori medi molto differenti tra loro.
Fonte: Inps

Tabella 2.9. Gestione dipendenti pubblici – Pensioni per classe di importo e genere. Anno 2012

Classe di importo	Maschi		Femmine		Maschi e femmine	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Fino a 499,99	29.854	*2,5*	48.701	*3,0*	78.555	*2,8*
500,00-999,99	82.165	*7,0*	373.974	*22,9*	456.139	*16,2*
1000,00-1499,99	314.400	*26,6*	589.771	*36,2*	904.171	*32,2*
1500,00-1999,99	281.355	*23,8*	322.579	*19,8*	603.934	*21,5*
2000,00-2499,99	211.545	*17,9*	225.351	*13,8*	436.896	*15,5*
2500,00-2999,99	111.008	*9,4*	31.418	*1,9*	142.426	*5,1*
3000,00 e più	150.673	*12,8*	38.885	*2,4*	189.558	*6,7*
Totale	**1.181.000**	***100,0***	**1.630.679**	***100,0***	**2.811.679**	***100,0***

Fonte: Inps

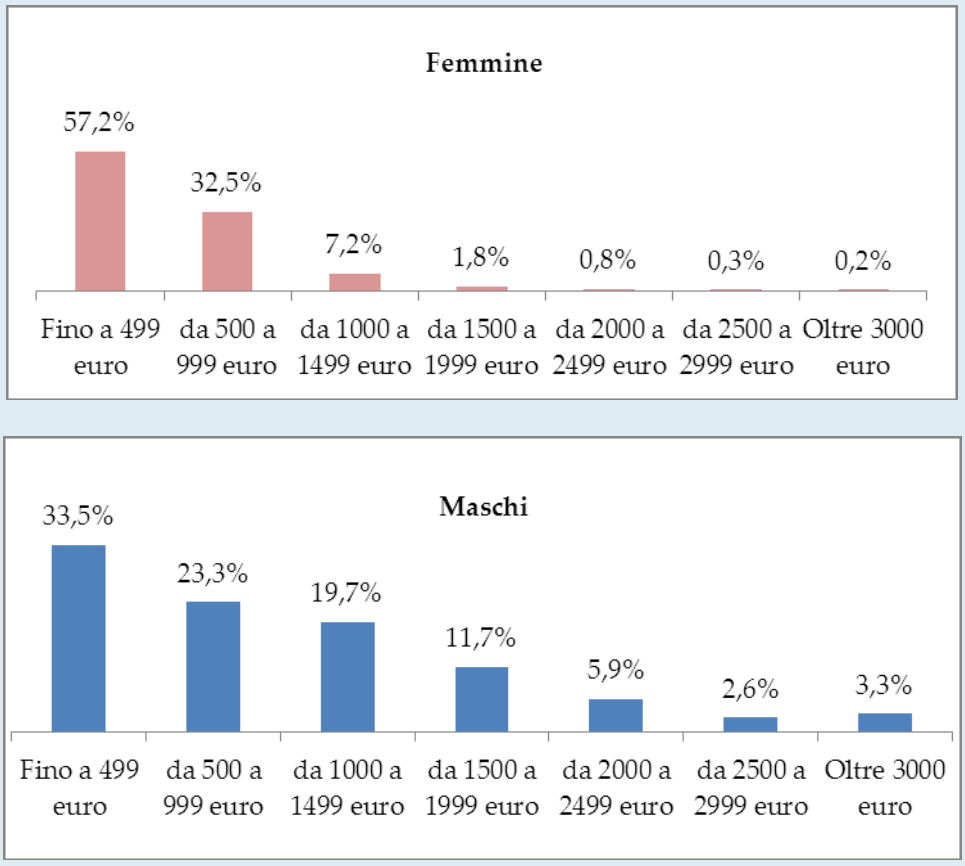
Tabella 2.10. Gestione lavoratori dello spettacolo – Pensioni per classe di importo e genere. Anno 2012

Classe di importo	Maschi		Femmine		Maschi e femmine	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Fino a 499,99	7.294	*25,8*	11.359	*36,3*	18.653	*31,3*
500,00-999,99	4.440	*15,7*	9.704	*31,0*	14.144	*23,7*
1000,00-1499,99	3.985	*14,1*	4.563	*14,6*	8.548	*14,4*
1500,00-1999,99	3.346	*11,8*	2.445	*7,8*	5.791	*9,7*
2000,00-2499,99	3.138	*11,1*	1.572	*5,0*	4.710	*7,9*
2500,00-2999,99	3.179	*11,2*	1.119	*3,6*	4.298	*7,2*
3000,00 e più	2.913	*10,3*	512	*1,6*	3.425	*5,8*
Totale	**28.295**	***100,0***	**31.274**	***100,0***	**59.569**	***100,0***

Fonte: Inps

Il Grafico 2.2 riporta le pensioni della Gestione privata erogate nel 2012, suddivise per genere e classe di importo.

Grafico 2.2 - Gestione privata - Pensioni per genere e classe di importo in % del totale - Anno 2012



Fonte: Inps

Analisi regionale

La Tabella 2.11 riporta il numero, l'importo totale anno e l'importo medio mensile delle pensioni previdenziali (IVS - Inabilità, Vecchiaia e Superstiti) erogate dalla Gestione privata nel 2012, suddivise per regione.

Tabella 2.11. Gestione privata - Pensioni previdenziali (IVS) per regione. Anno 2012

REGIONE	Numero	%	Importo tot. annuo (mln di euro)	%	Importo medio mensile (euro)	Numero indice
Piemonte	1.354.717	*9,3*	17.203,2	*10,3*	976,83	123,5
Valle D'Aosta	34.692	*0,2*	399,0	*0,2*	884,79	111,9
Liguria	481.497	*3,3*	5.949,1	*3,6*	950,41	120,1
Lombardia	2.720.283	*18,6*	36.549,2	*21,8*	1.033,53	130,7
Trentino Alto Adige	257.607	*1,8*	2.779,4	*1,7*	829,96	104,9
Veneto	1.243.602	*8,5*	14.343,7	*8,6*	887,23	112,2
Friuli Venezia Giulia	373.053	*2,5*	4.161,4	*2,5*	858,08	108,5
Emilia Romagna	1.315.036	*9,0*	15.496,2	*9,2*	906,45	114,6
Toscana	1.015.841	*6,9*	11.666,3	*7,0*	883,42	111,7
Umbria	256.073	*1,7*	2.697,8	*1,6*	810,40	102,4
Marche	480.327	*3,3*	4.437,6	*2,7*	710,67	89,8
Lazio	1.087.863	*7,4*	14.666,9	*8,8*	1.037,10	131,1
Abruzzo	346.821	*2,4*	2.992,0	*1,8*	663,61	83,9
Molise	94.703	*0,6*	673,3	*0,4*	546,87	69,1
Campania	938.724	*6,4*	9.125,7	*5,4*	747,80	94,5
Puglia	820.212	*5,6*	8.138,7	*4,9*	763,28	96,5
Basilicata	143.483	*1,0*	1.183,7	*0,7*	634,58	80,2
Calabria	444.276	*3,0*	3.568,7	*2,1*	617,89	78,1
Sicilia	894.856	*6,1*	8.235,1	*4,9*	707,90	89,5
Sardegna	332.003	*2,3*	3.353,3	*2,0*	776,94	98,2
Totale	**14.635.669**	***100***	**167.620,3**	***100***	**880,99**	**111,4**

Fonte: Inps

La Tabella 2.12 riporta invece il numero, l'importo totale anno e l'importo medio mensile delle pensioni assistenziali erogate dall'Inps - Gestione privata nel 2012, suddivise per regione.

Tabella 2.12. Pensioni Assistenziali per regione. Anno 2012

REGIONE	**Numero**	**%**	**Importo tot. annuo** (mln di euro)	**%**	**Importo medio mensile** (euro)	**Numero indice**
Piemonte	197.622	*5,4*	1.054,8	*5,5*	433,07	54,7
Valle D'Aosta	942	*0,0*	4,6	*0,0*	374,24	47,3
Liguria	95.094	*2,6*	512,7	*2,7*	435,98	55,1
Lombardia	426.792	*11,8*	2.302,4	*12,0*	437,95	55,4
Trentino Alto Adige	6.148	*0,2*	31,5	*0,2*	393,73	49,8
Veneto	211.559	*5,8*	1.146,8	*6,0*	440,35	55,7
Friuli Venezia Giulia	2.179	*0,1*	338,8	*1,8*	442,82	56,0
Emilia Romagna	199.478	*5,5*	1.077,9	*5,6*	439,65	55,6
Toscana	194.786	*5,4*	1.045,9	*5,4*	435,62	55,1
Umbria	130.626	*3,6*	382,8	*2,0*	41,00	55,8
Marche	93.711	*2,6*	497,9	*2,6*	432,04	54,6
Lazio	383.768	*10,6*	2.071,9	*10,8*	435,14	55,0
Abruzzo	99.205	*2,7*	515,7	*2,7*	419,82	53,1
Molise	20.296	*0,6*	104,0	*0,5*	413,76	52,3
Campania	461.734	*12,7*	2.468,1	*12,8*	428,86	54,2
Puglia	316.308	*8,7*	1.640,0	*8,5*	417,35	52,8
Basilicata	40.328	*1,1*	204,3	*1,1*	408,43	51,6
Calabria	175.799	*4,8*	923,1	*4,8*	423,42	53,5
Sicilia	429.416	*11,8*	2.180,6	*11,3*	407,05	51,5
Sardegna	144.546	*4,0*	750,8	*3,9*	419,11	53,0
Totale	**3.630.337**	***100,0***	**19.254,5**	***100,0***	**428,33**	**54,1**

Fonte: Inps

La Tabella 2.13 riporta le prestazioni agli invalidi civili (pensioni e indennità) nel 2012, suddivise per regione.

Tabella 2.13. Prestazioni agli Invalidi Civili per regione. Anno 2012

REGIONE	Pensioni		Indennità		Totale	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Piemonte	44.450	*5,2*	118.085	*6,1*	**162.535**	***5,8***
Valle D'Aosta	20.917	*2,4*	52.621	*2,7*	**73.538**	***2,6***
Liguria	93.852	*10,9*	257.382	*13,4*	**351.234**	***12,6***
Lombardia	46.965	*5,5*	128.190	*6,7*	**175.155**	***6,3***
Trentino Alto Adige	11.908	*1,4*	38.440	*2,0*	**50.348**	***1,8***
Veneto	41.295	*4,8*	125.852	*6,5*	**167.147**	***6,0***
Friuli Venezia Giulia	39.362	*4,6*	115.040	*6,0*	**154.402**	***5,6***
Emilia Romagna	13.447	*1,6*	44.153	*2,3*	**57.600**	***2,1***
Toscana	19.581	*2,3*	57.928	*3,0*	**77.509**	***2,8***
Umbria	85.707	*10,0*	197.124	*10,3*	**282.831**	***10,2***
Marche	24.098	*2,8*	51.960	*2,7*	**76.058**	***2,7***
Lazio	5.523	*0,6*	10.480	*0,5*	**16.003**	***0,6***
Abruzzo	121.464	*14,2*	208.169	*10,8*	**329.633**	***11,9***
Molise	85.851	*10,0*	151.915	*7,9*	**237.766**	***8,6***
Campania	11.024	*1,3*	19.958	*1,0*	**30.982**	***1,1***
Puglia	45.723	*5,3*	88.287	*4,6*	**134.010**	***4,8***
Basilicata	106.711	*12,4*	185.758	*9,7*	**292.469**	***10,5***
Calabria	39.847	*4,7*	72.554	*3,8*	**112.401**	***4,0***
Totale	**857.725**	***100,0***	**1.923.896**	***100,0***	**2.781.621**	***100,0***

*Non sono comprese la Regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano che provvedono in modo autonomo all'erogazione delle prestazioni agli invalidi civili.
Fonte: Inps

La Tabella 2.14 riporta il numero, l'importo totale anno e l'importo medio mensile delle pensioni previdenziali erogate dalla Gestione pubblica nel 2012, suddivise per regione.

Tabella 2.14. Gestione dipendenti pubblici - Pensioni per regione. Anno 2012

REGIONE	**Numero**	**%**	**Importo tot. annuo** (mln di euro)	**%**	**Importo medio mensile** (euro)	**Numero indice**
Piemonte	168.826	*6,0*	3.605,1	*5,7*	1.642,60	95,2
Valle D'Aosta	6.322	*0,2*	134,1	*0,2*	1.631,36	94,6
Liguria	99.532	*3,5*	2.153,0	*3,4*	1.663,92	96,5
Lombardia	323.571	*11,5*	6.678,6	*10,6*	1.587,71	92,0
Trentino Alto Adige	52.946	*1,9*	1.190,2	*1,9*	1.729,16	100,2
Veneto	201.420	*7,2*	4.351,8	*6,9*	1.661,95	96,3
Friuli Venezia Giulia	75.534	*2,7*	1.708,6	*2,7*	1.740,07	100,9
Emilia Romagna	210.491	*7,5*	4.564,7	*7,2*	1.668,15	96,7
Toscana	196.121	*7,0*	4.434,7	*7,0*	1.739,41	100,8
Umbria	48.969	*1,7*	1.126,5	*1,8*	1.769,60	102,6
Marche	80.520	*2,9*	1.776,3	*2,8*	1.696,99	98,4
Lazio	337.622	*12,0*	8.477,7	*13,4*	1.931,54	112,0
Abruzzo	70.570	*2,5*	1.577,2	*2,5*	1.719,18	99,7
Molise	17.791	*0,6*	404,2	*0,6*	1.747,72	101,3
Campania	256.171	*9,1*	5.891,5	*9,3*	1.769,09	102,6
Puglia	193.803	*6,9*	4.473,2	*7,1*	1.775,46	102,9
Basilicata	28.854	*1,0*	635,2	*1,0*	1.693,41	98,2
Calabria	105.418	*3,8*	2.328,2	*3,7*	1.698,91	98,5
Sicilia	232.672	*8,3*	5.221,3	*8,3*	1.726,20	100,1
Sardegna	94.622	*3,4*	2.116,5	*3,4*	1.720,58	99,7
Estero	3.673	*0,1*	69,7	*0,1*	1.459,99	84,6
Non Ripartibili	*6.231*	*0,2*	*136,7*	*0,2*	*1.687,94*	*97,8*
TOTALE	**2.811.679**	***100,0***	**63.055,0**	***100,0***	**1.725,08**	**100,0**

Fonte: Inps

La Tabella 2.15 riporta il numero, l'importo totale anno e l'importo medio mensile delle pensioni previdenziali erogate dalla Gestione lavoratori dello spettacolo nel 2012, suddivise per regione.

Tabella 2.15. Gestione lavoratori dello spettacolo - Pensioni per regione. Anno 2012

REGIONE	Numero	%	Importo tot. annuo (mln di euro)	%	Importo medio mensile (euro)	Numero indice
Piemonte	4.009	*6,7*	71,5	*7,9*	1.371,72	116,8
Valle D'Aosta	459	*0,8*	12,5	*1,4*	2.098,22	178,6
Liguria	2.577	*4,3*	38,4	*4,2*	1.146,52	97,6
Lombardia	7.967	*13,4*	134,7	*14,8*	1.300,27	110,7
Trentino A.A.	542	*0,9*	8,8	*1,0*	1.243,87	105,9
Veneto	3.363	*5,7*	50,2	*5,5*	1.147,47	97,7
Friuli V.G.	1.279	*2,2*	20,2	*2,2*	1.216,72	103,6
Emilia Romagna	4.915	*8,3*	56,5	*6,2*	883,48	75,2
Toscana	3.891	*6,5*	51,7	*5,7*	1.021,76	87,0
Umbria	582	*1,0*	8,5	*0,9*	1.123,27	95,6
Marche	863	*1,5*	10,9	*1,2*	967,16	82,3
Lazio	17.298	*29,0*	300,8	*33,1*	1.337,77	113,9
Abruzzo	715	*1,2*	9,1	*1,0*	979,65	83,4
Molise	103	*0,2*	1,7	*0,2*	1.234,25	105,1
Campania	3.247	*5,5*	42,6	*4,7*	1.008,36	85,8
Puglia	1.702	*2,9*	16,9	*1,9*	765,72	65,2
Basilicata	138	*0,2*	1,9	*0,2*	1.058,22	90,1
Calabria	562	*0,9*	6,5	*0,7*	892,66	76,0
Sicilia	2.725	*4,6*	42,4	*4,7*	1.196,07	101,8
Sardegna	766	*1,3*	11,3	*1,2*	1.136,66	96,8
Estero	1.735	*2,9*	11,3	*1,2*	499,46	42,5
Non Ripartibili	131	*0,2*	1,5	*0,2*	877,25	74,7
TOTALE	**59.569**	***100,0***	**909,7**	***100,0***	**1.174,72**	**100,0**

Fonte: Inps

Le nuove pensioni liquidate nel 2012

Le Tabelle 2.16, 2.17 e 2.18 illustrano le nuove pensioni liquidate nel 2012, per gestione/cassa e categoria, relative rispettivamente alla Gestione privata, alla Gestione pubblica e alla Gestione lavoratori dello spettacolo.

Tabella 2.16. Gestione privata. Nuove Pensioni liquidate nel 2012

Gestione	Categoria	Numero pensioni	% su totale liquidate	Età media alla decorrenza	Importo medio mensile (euro)	Numero indice
Dipendenti	Anzianità	79.977	7,9%	59,1	1.997,30	193,0
	Vecchiaia	81.231	8,0%	62,9	791,9	76,5
	Prepensionamenti	2.777	0,3%	57,2	2.053,40	198,4
	Invalidità	34.964	3,4%	51,2	764,7	73,9
	Superstite	135.557	13,4%	73,4	661,8	63,9
	Totale	**334.506**	**33,0%**	**65**	**1.035,00**	**100**
Autonomi	Anzianità	31.711	3,1%	60,6	1.300,10	181,1
	Vecchiaia	35.747	3,5%	64,6	641,8	89,4
	Invalidità	14.602	1,4%	53,7	673,7	93,8
	Superstite	61.181	6,0%	71,8	471,5	65,7
	Totale	**143.241**	**14,1%**	**65,7**	**718**	**100,0**
Parasubordinati	Vecchiaia	16.569	1,6%	67,8	172,3	106,6
	Invalidità	398	0,0%	54,3	314,8	194,8
	Superstite	3.369	0,3%	63,5	91,4	56,5
	Totale	**20.336**	2,0%	**66,8**	**161,7**	**100,0**
Assistenziali	Assegni sociali	43.692	4,3%	66,3	367,9	87,9
	Prest. invalidi civili	472.874	46,6%	69,3	423,4	101,1
	Totale	**516.566**	**50,9%**	**69,1**	**418,7**	**100,0**

Fonte: Inps

Tabella 2.17. Gestione pubblica. Nuove Pensioni liquidate nel 2012

Cassa	Categoria	Numero pensioni	% su totale liquidate	Età media alla decorrenza	Importo medio mensile (euro)	Numero indice
Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali	Dirette	29.754	*27,3%*	61,2	1.855,23	117,6
	Indirette	11.386	*10,4%*	67,6	849,92	53,9
	Totale	**41.140**	***37,7%***	**62,9**	**1.577,00**	**100**
Cassa Pensioni Insegnanti	Dirette	423	*0,4%*	61,6	1.611,77	107,3
	Indirette	50	*0,0%*	64,5	568,92	37,9
	Totale	**473**	***0,4%***	**61,9**	**1.501,54**	**100**
Cassa Pensioni Sanitari	Dirette	2.892	*2,7%*	62,3	5.378,31	118,2
	Indirette	917	*0,8%*	63,8	1.934,46	42,5
	Totale	**3.809**	***3,5%***	**62,7**	**4.549,23**	**100**
Cassa Pensioni Ufficiali Giudiziari	Dirette	132	*0,1%*	63,9	1.800,15	115,1
	Indirette	48	*0,0%*	71,2	912,15	58,3
	Totale	**180**	***0,2%***	**65,8**	**1.563,38**	**100**
Cassa Trattamenti Pensionistici Statali	Dirette	46.428	*42,6%*	61,1	2.324,77	117,4
	Indirette	17.046	*15,6%*	69,1	1.040,62	52,6
	Totale	**63.474**	***58,2%***	**63,2**	**1.979,85**	**100**

Fonte: Inps

Tabella 2.18. Gestione lavoratori dello spettacolo. Nuove Pensioni liquidate nel 2012

Gestione	Categoria	Numero pensioni	% su totale liquidate	Età media alla decorrenza	Importo medio mensile (euro)	Numero indice
Lavoratori dello spettacolo	Anzianità	308	*13,0%*	59,9	2.484,80	240,8
	Vecchiaia	846	*35,6%*	62,6	853,21	82,7
	Invalidità	154	*6,5%*	51,4	800,1	77,6
	Superstiti	968	*40,8%*	68,3	762,07	73,9
	Totale	**2.276**	***95,8%***	**63,9**	**1.031,70**	**100**
Sportivi professionisti	Vecchiaia e invalidità[(1)]	91	*3,8%*	53,1	1.938,10	103,5
	Superstiti	8	*0,3%*	55,1	1.127,40	60,2
	Totale	**99**	*4,2%*	**53,3**	**1.872,60**	**100**

Fonte: Inps

La Tabella 2.19 presenta invece un confronto dell'età media alla decorrenza e dell'importo medio mensile, relativamente alla pensioni liquidate nel 2012, fra comparti della Gestione pubblica (Cassa trattamenti pensionistici statali) e della Gestione privata.

Tabella 2.19. Gestione pubblica e Gestione privata. Pensioni liquidate nel 2012. Età media alla decorrenza e importo medio mensile.

Gestione	Comparto	Età media alla decorrenza	Importo medio mensile (euro)
Gestione Pubblica - Cassa Trattamenti Pensionistici Statali	Corpi di Polizia	59,8	2.219
	Forze Armate	59,7	2.614
	Magistrati	68,7	8.225
	Ministeri	62,9	2.040
	Scuola	64,1	1.667
	Università	65,1	3.546
	Aziende Autonome Statali*	72,2	1.303
	Totale Statali	**63,2**	**1.980**
Gestione privata	Dipendenti	65,0	1.035
	Autonomi	65,7	718
	Parasubordinati	66,8	162
	Trattamenti assistenziali	69,1	419

* Ad esaurimento, prevalenza di pensioni ai superstiti. Fonte: Inps

I pensionati

La Tabella 2.20 illustra sinteticamente il numero dei beneficiari di almeno una pensione Inps (di qualunque gestione: privata, pubblica, lavoratori dello spettacolo), l'importo complessivo annuo e l'importo mensile medio dei redditi pensionistici.

Tabella 2.20. I Beneficiari delle prestazioni pensionistiche del Polo della Previdenza obbligatoria(1) Anno 2012

	Numero Pensionati(2)		Importo Reddito pensionistico(3)		
	Valori assoluti	%	Complessivo annuo (mln. di Euro)	%	Medio mensile (Euro)
Maschi	7.364.912	46	145.394	55	1.519
Femmine	8.523.521	54	116.718	45	1.053
Totale	**15.888.433**	**100**	**262.112**	**100**	**1.269**

(1) Comprende la Gestione privata, le Gestioni pubblica (ex Inpdap) e dei lavoratori dello spettacolo (ex Enpals)
(2) Pensionati con almeno una pensione Inps
(3) Il reddito pensionistico è il totale dei redditi da pensione percepiti nell'anno, erogati anche da Enti diversi.
Fonte: Inps

La Tabella 2.21 riporta il numero, l'importo medio mensile ed il numero indice del reddito pensionistico dei pensionati Inps, suddivisi per genere e per tipologia della pensione nel 2012.

Tabella 2.21. Pensionati Inps[1] e importo medio mensile del reddito pensionistico[2] per genere e tipologia di pensione. Anno 2012

Genere	Tipologia	Numero	%	Importo medio mensile[3] (euro)	Numero indice
Maschi	Vecchiaia	5.432.484	73,8	1.662,11	109,5
	Invalidità	389.221	5,3	881,8	58,1
	Superstiti	77.653	1,1	761,66	50,2
	Assistenziali	558.299	7,6	506,38	33,3
	IVS	345.556	4,7	1.766,61	116,3
	IVS + Assistenziali	561.699	7,6	1.529,65	100,7
	Totale	**7.364.912**	**100**	**1.518,57**	**100**
Femmine	Vecchiaia	3.345.955	39,3	1.020,22	96,9
	Invalidità	218.111	2,6	622,63	59,1
	Superstiti	1.377.787	16,2	861,57	81,8
	Assistenziali	888.024	10,4	476,6	45,2
	IVS	1.684.864	19,8	1.404,72	133,4
	IVS + Assistenziali	1.008.780	11,8	1.439,17	136,6
	Totale	**8.523.521**	**100**	**1.053,35**	**100**
Totale	Vecchiaia	8.778.439	55,3	1.417,45	111,7
	Invalidità	607.332	3,8	788,72	62,2
	Superstiti	1.455.440	9,2	856,24	67,5
	Assistenziali	1.446.323	9,1	488,1	38,5
	IVS	2.030.420	12,8	1.466,31	115,5
	IVS + Assistenziali	1.570.479	9,9	1.471,53	116
	Totale	**15.888.433**	**100**	**1.269,00**	**100**

(1) Comprende la Gestione privata, le Gestioni pubblica (ex Inpdap) e dei lavoratori dello spettacolo (ex Enpals)
(2) Sono inclusi tutti i redditi pensionistici del pensionato.
(3) Escluso il rateo di tredicesima
Fonte: Inps

La Tabella 2.22 riporta il numero, l'importo medio mensile ed il numero indice del reddito pensionistico dei pensionati Inps, suddivisi per genere e per classe di importo del reddito pensionistico nel 2012.

Tabella 2.22. Pensionati Inps[1] e importo medio mensile del reddito pensionistico[2] per genere e classe di reddito. Anno 2012

Genere	Classe di reddito (euro)	Numero	%	Importo medio mensile[3] (euro)	Numero indice
Maschi	Fino a 499,99	786.370	*10,7*	279,18	18,4
	500,00-999,99	1.683.814	*22,9*	750,99	49,5
	1.000,00 - 1.499,99	1.882.706	*25,6*	1.261,89	83,1
	1.500,00 - 1.999,99	1.358.889	*18,5*	1.730,60	114,0
	2.000,00 - 2.499,99	773.939	*10,5*	2.221,07	146,3
	2.500,00 - 2.999,99	381.496	*5,2*	2.719,13	179,1
	3.000,00 e oltre	497.698	*6,8*	4.453,03	293,2
	Totale	**7.364.912**	***100,0***	**1.518,57**	**100,0**
Femmine	Fino a 499,99	1.479.207	*17,4*	327,65	31,1
	500,00-999,99	3.229.083	*37,9*	693,63	65,8
	1.000,00 - 1.499,99	2.090.753	*24,5*	1.221,27	115,9
	1.500,00 - 1.999,99	959.792	*11,3*	1.719,41	163,2
	2.000,00 - 2.499,99	453.785	*5,3*	2.206,90	209,5
	2.500,00 - 2.999,99	154.502	*1,8*	2.708,49	257,1
	3.000,00 e oltre	156.399	*1,8*	4.029,94	382,6
	Totale	**8.523.521**	***100,0***	**1.053,35**	**100,0**
Totale	Fino a 499,99	2.265.577	*14,3*	310,82	24,5
	500,00-999,99	4.912.897	*30,9*	713,29	56,2
	1.000,00 - 1.499,99	3.973.459	*25,0*	1.240,52	97,8
	1.500,00 - 1.999,99	2.318.681	*14,6*	1.725,97	136,0
	2.000,00 - 2.499,99	1.227.724	*7,7*	2.215,83	174,6
	2.500,00 - 2.999,99	535.998	*3,4*	2.716,06	214,0
	3.000,00 e oltre	654.097	*4,1*	4.351,87	342,9
	Totale	**15.888.433**	***100,0***	**1.269,00**	**100,0**

(1) Comprende la Gestione privata, le Gestioni pubblica (ex Inpdap) e dei lavoratori dello spettacolo (ex Enpals).
(2) Sono inclusi tutti i redditi pensionistici del pensionato.
(3) Escluso il rateo di tredicesima
Fonte: Inps

Le nuove povertà

La difficile situazione economica internazionale, che ha colpito anche l'Italia, ha provocato nel corso di questi ultimi anni una contrazione del PIL, unitamente ad un forte rialzo della disoccupazione, in particolare della fascia giovanile, obbligando ad effettuare

sofferti tagli ai servizi e alle prestazioni al fine di poter pervenire al necessario contenimento della spesa pubblica.

La inevitabile conseguenza del concatenarsi di questi fattori è il progressivo aumento della povertà, che sta investendo fasce sempre più ampie di popolazione, fino ad includere nuclei familiari che pure comprendono al loro interno figure professionali quali impiegati e dirigenti.

Il sistema pensionistico a sua volta, essendo strettamente correlato con il livello socio economico nazionale, è stato sottoposto a sollecitazioni che hanno portato all'introduzione delle ultime riforme (Legge Fornero) che hanno apportato variazioni normative che hanno interessato i requisiti per il pensionamento e gli importi delle pensioni.

Si è pertanto legittimati ad usare il termine di "nuove povertà", indicando con esso la situazione di persone e nuclei familiari che fino ai tempi recenti conducevano una vita caratterizzata da una certa agiatezza e che si trovano oggi a dover vivere con redditi inadeguati.

L'Istat definisce un valore soglia della povertà assoluta, che è rappresentato dalla spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta. Tale soglia di povertà varia, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza.

Il valore medio per il 2012 della linea della povertà per un nucleo familiare, a seconda del numero di componenti, è riportato nella Tabella 2.28 seguente.

Tabella 2.23. Linea di povertà del nucleo familiare

Ampiezza del nucleo famigliare	Linea di povertà (Euro/mese)	Ampiezza del nucleo famigliare	Linea di povertà (Euro/mese)
1	594,53	5	1.882,67
2	990,88	6	2.140,30
3	1.317,87	7 o più	2.378,11
4	1.615,13		

Fonte: Istat

Volendo effettuare una analisi dei pensionati Inps rispetto alla condizione di povertà, si rileva che i redditi riportati nelle precedenti Tabelle 2.20, 2.21 e 2.22 sono relativi alle singole persone e non ai nuclei familiari, pertanto non è possibile una stretta correlazione con la Tabella 2.23 Istat, ma soltanto un confronto indicativo.

Dalla Tabella 2.22, che riporta il numero dei pensionati e l'importo medio mensile del reddito pensionistico per genere e classe di reddito, si rileva che i pensionati con reddito fino a 499,99 euro mensili (quindi al di sotto del limite di 594,53 euro mensili, relativi alle

persone singole) sono 786.370 uomini (pari al 10,7% dei pensionati uomini complessivi) e 1.479.207 donne (pari al 17,4% delle pensionate donne complessive), per un totale di 2.265.577 (pari al 14,3% dei pensionati complessivi). Anche se non è possibile affermare che tutto tale gruppo di pensionati è al di sotto della linea di povertà, non conoscendo il reddito degli eventuali altri costituenti del nucleo familiare, è plausibile ritenere che almeno una parte di esso si trovi realmente nella condizione di povertà.

Si può ancora notare che le donne sono penalizzate nei redditi, con un'incidenza di pensionate con redditi al di sotto di 500 euro superiore di oltre 7 punti percentuali rispetto agli uomini, mentre riguardo all'importo medio mensile la situazione si capovolge: gli uomini con 279,8 euro mensili sono superati dalle donne con 327,65 euro mensili. Quest'ultima differenza può essere spiegata con il fatto che tra le donne, rispetto agli uomini, vi è una maggiore incidenza di pensioni/assegni sociali che sono più elevati, soprattutto dopo il compimento dei 70 anni di età.

Si può inoltre effettuare un confronto con i dati della Tabella 2.21, che riporta il numero dei pensionati e l'importo medio mensile del reddito pensionistico per tipologia della pensione. Qui i redditi più bassi si riscontrano per i pensionati con redditi da pensioni assistenziali (pensioni/assegni sociali e pensioni di invalidità), che sono pari rispettivamente a:

- 506,38 euro mensili medi per gli uomini
- 476,60 euro mensili medi per le donne
- 488,10 euro mensili medi per il complesso dei pensionati.

In conclusione, la situazione di bassi redditi dei pensionati riguarda principalmente i titolari di pensioni assistenziali, e fra di essi in maggiore percentuale le donne. Tuttavia anche una frazione di pensionati nella fascia di reddito superiore (da 500 a 999 euro), che comprende titolari di pensioni previdenziali (soprattutto pensioni di invalidità e superstiti), potrebbe ricadere sotto la soglia di povertà, in caso di nucleo familiare monoreddito composto da almeno due persone.

I contributi previdenziali e le prestazioni

Le prestazioni e i contributi previdenziali per regione

Le prestazioni sociali, in denaro o in natura, sono erogate dagli Enti previdenziali a favore di persone e nuclei familiari, al fine di coprire gli oneri derivanti da specifici rischi, eventi o bisogni.

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; mentre 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.

La spesa sociale è finanziata in parte dai contributi previdenziali e in parte da trasferimenti del bilancio dello Stato.

I contributi previdenziali consistono in versamenti che le persone assicurate e i loro datori di lavoro effettuano, direttamente o indirettamente, agli Enti previdenziali al fine di acquistare e/o conservare il diritto alle prestazioni sociali.

Le Tabelle 2.23, 2.24 e 2.25 ed i Grafici 2.3 e 2.4 illustrano i dati di spesa (complessivi e per abitante) delle prestazioni sociali erogate e dei contributi previdenziali recepiti dagli Enti Previdenziali, a livello nazionale e territoriale.

La spesa per prestazioni sociali erogate in Italia dagli Enti di previdenza è pari a 292.965 milioni di euro, il 18,9% del Pil, e corrisponde a un importo pro capite di 4.844 euro (anno 2010). Il settore della previdenza rappresenta il 92,6% delle uscite, seguito da quelli dell'assistenza e della sanità.

All'opposto, le entrate attraverso i contributi sociali ammontano a 225.528 milioni di euro (3.729 euro per abitante, il 14,5% del Pil) e coprono il 77% della spesa.

A livello territoriale, nell'Italia settentrionale si concentra la quota maggiore sia della spesa per prestazioni sociali (49,8%), sia delle entrate contributive (56,2%), rispetto ai corrispondenti totali nazionali.

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.

Il Trentino-Alto Adige, soprattutto grazie al contributo di Bolzano, è caratterizzato da un bilancio in attivo e da un indice di copertura previdenziale pari a 107,0.

La Lombardia evidenzia un bilancio quasi in parità, con 52,2 miliardi di euro erogati (5.289 euro per abitante) a fronte di 51,8 miliardi di contributi versati e un indice di copertura previdenziale uguale a 99,1.

Il Lazio è la seconda regione per ammontare complessivo di prestazioni sociali erogate (30,2 miliardi, 5.295 euro per abitante) e di contributi versati (26,9 miliardi).

Nel complesso del Mezzogiorno, la quota di prestazioni erogata rappresenta il 28,9% del totale e quella dei contributi è pari al 21,7%.

Qui è la Campania a essere caratterizzata dai livelli più elevati in termini di spese e entrate, che corrispondono rispettivamente al 22,3% e al 13,6% 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. Fa' eccezione la Liguria (58,6) con un indice di copertura tra i più bassi, insieme a Calabria (48,7), Puglia (53,8), Sicilia (57,4), Basilicata (58,1) e Molise (58,6).

In Liguria, caratterizzata da un'elevata quota di anziani, si registra anche la spesa pro capite per prestazioni sociali più alta (6.272 euro), seguita da Friuli-Venezia Giulia (5.742

euro), Piemonte (5.633 euro) ed Emilia-Romagna (5.424 euro). Le spese per abitante più basse del Paese si riscontrano invece in Campania (3.702 euro) e in Sicilia (3.874 euro).

Rispetto al Pil, è il Nord-est (con il 16,5%) e, in particolare, il Trentino-Alto Adige (con il 13,2%) a registrare le percentuali di spesa più contenute. Nel Mezzogiorno si spende di più (23,2%), con valori massimi riscontrati in Calabria (26,0%), Puglia (24,9%), Basilicata (24,2%) e con l'eccezione della Liguria, che si attesta sugli stessi livelli (23,2%).

Riguardo ai contributi versati in rapporto al Pil, Lazio (16,1%), Provincia Autonoma di Trento (16,1%), Lombardia (15,8%), Emilia Romagna (14,8%) e Piemonte (14,4%) sono in testa; in coda si collocano invece Molise (12,4%), Provincia Autonoma di Bolzano (12,5%), Calabria (12,7%), e Sicilia (13,1%).

Tabella 2.23 – Importi delle prestazioni erogate e dei contributi recepiti dagli 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	23.233	1.822	23	25.078	20,2	17.875	14,4
Valle	608	48	1	656	14,8	551	12,4
Liguria	9.392	737	9	10.138	23,2	5.940	13,6
Lombardia	48.374	3.794	48	52.217	15,9	51.769	15,8
Trentino Alto-Adige	4.223	331	4	4.558	13,2	4.877	14,2
Bolzano/Bozen	1.922	151	2	2.074	11,3	2.283	12,5
Trento	2.301	180	2	2.484	15,4	2.594	16,1
Veneto	20.672	1.621	21	22.314	15,4	20.198	14,0
Friuli-Venezia Giulia	6.570	515	7	7.092	19,9	5.173	14,5
Emilia-Romagna	22.180	1.740	22	23.942	17,5	20.337	14,8
Toscana	18.237	1.430	18	19.686	18,9	14.482	13,9
Umbria	4.475	351	4	4.831	22,5	3.008	14,0
Marche	7.073	555	7	7.635	18,8	5.520	13,6
Lazio	27.988	2.195	28	30.211	18,0	26.938	16,1
Abruzzo	5.537	434	6	5.977	20,7	4.022	14,0
Molise	1.257	99	1	1.357	21,1	795	12,4
Campania	19.994	1.568	20	21.582	22,3	13.164	13,6
Puglia	16.231	1.273	16	17.521	24,9	9.418	13,4
Basilicata	2.316	182	2	2.500	24,2	1.453	14,1
Calabria	8.004	628	8	8.640	26,0	4.210	12,7
Sicilia	18.113	1.421	18	19.552	22,8	11.215	13,1
Sardegna	6.929	543	7	7.479	22,7	4.583	13,9

Nord-ovest	*81.607*	*6.401*	*81*	*88.089*	*17,6*	*76.134*	*15,2*
Nord-est	*53.645*	*4.207*	*54*	*57.906*	*16,5*	*50.585*	*14,4*
Centro	*57.774*	*4.531*	*58*	*62.363*	*18,7*	*49.948*	*15,0*
Centro-Nord	*193.026*	*15.139*	*193*	*208.358*	*17,6*	*176.668*	*14,9*
Mezzogiorno	*78.381*	*6.148*	*78*	*84.607*	*23,2*	*48.861*	*13,4*
Italia	**271.407**	**21.287**	**271**	**292.965**	**18,9**	**225.528**	**14,5**

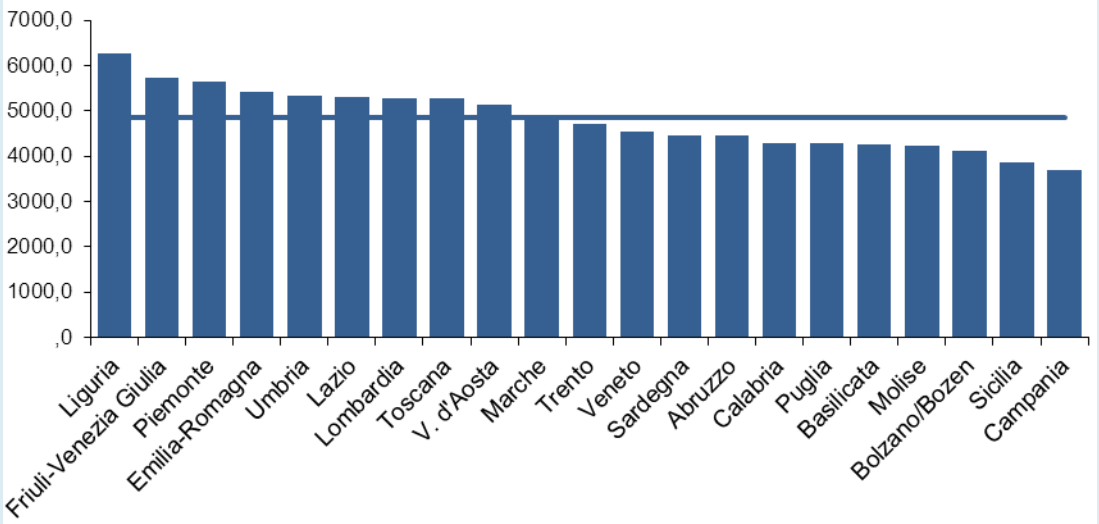
* Anno 2010 - Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

Tabella 2.24 – Spesa per le prestazioni sociali erogate dagli Enti di previdenza per regione*
(euro per abitante)

Regione	Prestazioni sociali per abitante	Regione	Prestazioni sociali per abitante
Liguria	6.272	Veneto	4.531
Friuli-Venezia Giulia	5.742	Sardegna	4.468
Piemonte	5.633	Abruzzo	4.458
Emilia-Romagna	5.424	Calabria	4.298
Umbria	5.346	Puglia	4.286
Lazio	5.295	Basilicata	4.250
Lombardia	5.289	Molise	4.241
Toscana	5.264	Bolzano/Bozen	4.103
V. d'Aosta	5.126	Sicilia	3.874
Marche	4.887	Campania	3.702
Trento	4.712	**Italia**	**4.844**

* Anno 2010 - Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

Grafico 2.3 – Spesa per le prestazioni sociali erogate dagli enti di previdenza per regione*
(euro per abitante)



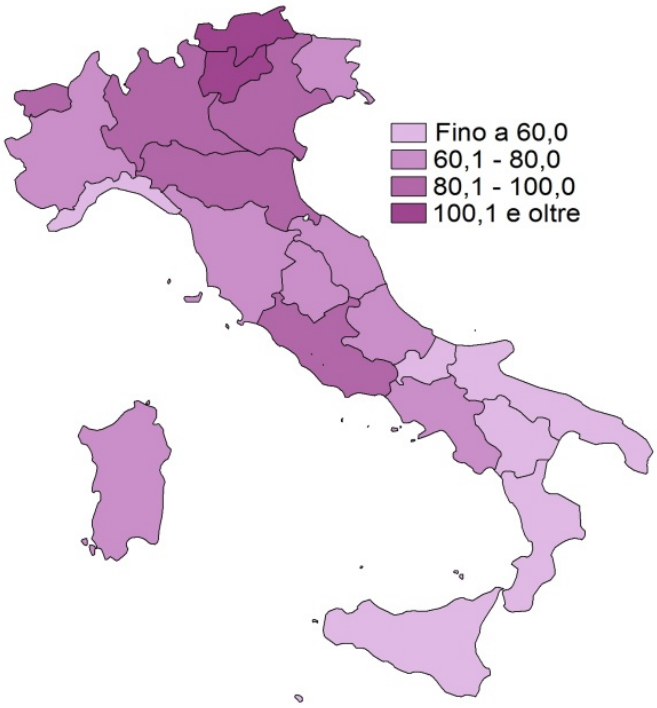
* Anno 2010 - Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

Tabella 2.25 - 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/Bozen	110,0	Abruzzo	67,3
Trento	104,4	Umbria	62,3
Lombardia	99,1	Sardegna	61,3
Veneto	90,5	Campania	61,0
Lazio	89,2	Liguria	58,6
Emilia-Romagna	84,9	Molise	58,6
Valle d'Aosta	83,9	Basilicata	58,1
Toscana	73,6	Sicilia	57,4
Friuli-Venezia Giulia	72,9	Puglia	53,8
Marche	72,3	Calabria	48,7
Piemonte	71,3	**Italia**	**77,0**

* Anno 2010. Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

Grafico 2.5 - Indice di copertura previdenziale per regione*
(rapporto percentuale tra contributi versati e prestazioni erogate)



* Anno 2010. Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

I Conti economici degli Enti previdenziali

Nelle Tabelle 2.26 e 2.27 che seguono sono rappresentati i Conti economici della Previdenza e dell'Assistenza, compilati secondo il Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale SESPROS96/ ESSPROS96 e in accordo con il Sistema dei conti nazionali (SEC95).

Tali Conti economici evidenziano il totale delle entrate e delle uscite sostenute sia dal complesso delle Istituzioni e sia dalle sole 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.

Le prestazioni sociali possono essere erogate in denaro come, ad esempio, pensioni, assegni familiari e indennità di disoccupazione, o in natura, come vitto, alloggio, farmaci e cure termali.

Le risorse utilizzate per l'erogazione delle prestazioni sono costituite, oltre che dai contributi sociali, pagati dai datori di lavoro e dai lavoratori, dai trasferimenti, la cui

maggiore quota ricade sul bilancio dello Stato.

Le unità di analisi sono rappresentate dalle entrate e dalle spese nella fase consuntiva di bilancio, espresse in valori di competenza.

L'analisi dei dati delle suddette tavole permette di rilevare che nell'area della Previdenza, nel 2011 rispetto al 2010 sono aumentate sia le entrate complessive che le uscite, con un saldo che rimane positivo pur se in diminuzione. Infatti, per il complesso delle Amministrazioni, il saldo passa da 8.385 milioni di euro nel 2010 a 6.228 milioni di Euro nel 2011, mentre per le Amministrazioni pubbliche il saldo passa da 5.112 milioni di euro nel 2010 a 3.635 milioni di Euro nel 2011.

Nell'area dell'Assistenza si rileva invece una stabilità delle entrate e delle uscite, con un saldo leggermente passivo considerando il complesso delle Istituzioni (-1.000 milioni di Euro nel 2010, -1.074 milioni di euro nel 2011) e in sostanziale parità per quanto attiene alla Istituzioni pubbliche (+46 milioni di euro nel 2010 e +41 nel 2011) .

Tabella 2.26 - Conto economico consolidato della Previdenza - Totale Istituzioni[a] e Amministrazioni Pubbliche - (*in milioni di euro*)

VOCE	2010		2011	
	Totale Istituzioni	di cui Amm. Pub.	Totale Istituzioni	di cui Amm.Pub.
ENTRATE				
Contributi sociali[b]	**242.758**	**213.398**	**245.352**	**216.340**
Dei datori di lavoro	173.107	147.165	175.802	149.349
Effettivi	163.547	143.032	166.112	145.109
Figurativi	9.560	4.133	9.690	4.240
Dei lavoratori	69.137	65.719	69.001	66.442
Dipendenti	39.989	37.274	39.542	37.494
Indipendenti	29.148	28.445	29.459	28.948
Dei non occupati	514	514	549	549
Contribuzioni diverse	**77.821**	**77.821**	**79.396**	**79.396**
Amministrazione centrale[c]	76.980	76.980	78.226	78.226
Amministrazione locale	3	3	2	2
Enti di previdenza	-	-	-	-
Imprese	450	450	582	582
Famiglie	388	388	586	586
Redditi da capitale	**1.010**	**1.010**	**939**	**939**
Altre entrate	**67**	**67**	**79**	**79**
Totale entrate correnti	**321.656**	**292.296**	**325.766**	**296.754**

USCITE				
Prestazioni	**299.878**	**274.122**	**306.852**	**280.761**
Prestazioni sociali in denaro	299.878	274.122	306.852	280.761
Contribuzioni diverse	**7.232**	**7.232**	**7.101**	**7.101**
Amministrazione centrale	4.858	4.858	4.773	4.773
Amministrazione locale	-	-	-	-
Enti di previdenza	1.334	1.334	1.295	1.295
Imprese	75	75	68	68
Famiglie	-	-	-	-
Istituzioni sociali varie	965	965	965	965
Servizi amministrativi	**5.789**	**5.458**	**5.228**	**4.900**
Redditi da lavoro dipendente	3.331	3.305	3.301	3.277
Consumi intermedi	2.228	1.923	1.688	1.384
Ammortamenti	67	67	79	79
Imposte indirette	163	163	160	160
meno: Vendite residuali	-	-	-	-
Altre uscite	**372**	**372**	**357**	**357**
di cui: interessi passivi	167	167	117	117
Totale uscite correnti	**313.271**	**287.184**	**319.538**	**293.119**
Saldo	**8.385**	**5.112**	**6.228**	**3.635**

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

VOCE	2010		2011	
	Totale Istituzioni	di cui PA	Totale Istituzioni	di cui PA
ENTRATE				
Contributi sociali figurativi	**4.119**	-	**4.213**	-
Dei datori di lavoro	4.119	-	4.213	-
Contribuzioni diverse	**34.082**	**34.031**	**33.725**	33.674
Amministrazione centrale	23.007	23.007	22.834	22.834
Amministrazione locale	9.726	9.675	9.583	9.532
Enti di previdenza	1.334	1.334	1.295	1.295
Imprese	-	-	-	-
Famiglie	15	15	13	13
Redditi da capitale	**22**	**3**	**22**	2
Altre entrate	**393**	**393**	**394**	394
Totale entrate correnti	**38.616**	**34.427**	**38.354**	**34.070**
USCITE				
Prestazioni	**38.953**	**33.152**	**38.847**	**32.886**
Prestazioni sociali in denaro	24.296	24.296	24.361	24.361
Prestazioni sociali in natura	14.657	8.856	14.486	8.525
- corrispondenti a beni e servizi prodotti da prod. market	8.376	4.257	8.191	3.978
- corrispondenti a servizi prodotti da prod. non market:	6281	4.599	6.295	4.547
Redditi da lavoro dipendente	2.974	1.978	2.969	1.934
Consumi intermedi	3.681	2.845	3.743	2.873
Ammortamenti	555	393	561	394
Imposte indirette	134	120	132	117
Risultato netto di gestione	-126	-126	-121	-121
meno: Produzione servizi vendibili e vendite residuali	-937	-611	-989	-650
Contribuzioni diverse	**30**	**653**	**29**	**651**
Amministrazione centrale	-	-	-	-
Amministrazione locale	27	27	27	27
Enti di previdenza	3	3	2	2
Imprese	-	-	-	-
Famiglie	-	-	-	-
Istituzioni sociali varie	-	623	-	622
Servizi amministrativi	**554**	**554**	**471**	**471**
Redditi da lavoro dipendente	197	197	193	193
Consumi intermedi	356	356	277	277
Imposte indirette	1	1	1	1
Altre uscite	**79**	**22**	**81**	**21**
di cui: interessi passivi	58	22	59	21
Totale uscite correnti	**39.616**	**34.381**	**39.428**	**34.029**
Saldo	**-1.000**	**46**	**-1.074**	**41**

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

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

I controlli amministrativi e l'attività per la legalità

Le attività di Audit

Nel 2012 le funzioni di Audit, di supporto alla gestione dei rischi e di lotta alle frodi sono state ulteriormente sviluppate, anche grazie ad un'adeguata assegnazione di risorse economiche, a testimonianza della costante attenzione rivolta dall'Istituto al perseguimento di sempre più elevati *standard* di correttezza, legittimità ed efficacia delle attività e delle procedure.

Gli obiettivi prioritari sono stati individuati nella costante misurazione delle *performance* operative, nel monitoraggio delle azioni di miglioramento indicate, nell'attività a tutela della legalità, nella individuazione degli indebiti e nel supporto al recupero dei crediti.

La Struttura di Audit della gestione Pubblica nel corso del 2012 ha portato a compimento un'esperienza pilota con l'Agenzia delle Entrate concentrata sul miglioramento del sistema dei controlli nell'ambito del processo di erogazione delle pensioni. L'esperienza ha consentito un confronto tra le metodologie di audit adottate in diverse Amministrazioni Pubbliche permettendo un miglioramento nelle tecniche adottate.

Nell'ambito della Gestione Pubblica si è anche riusciti ad ottenere un primo importante risultato sul percorso di allineamento agli *standard* internazionalmente riconosciuti nello svolgimento della professione di audit attraverso l'ottenimento della certificazione internazionale CIA (*Certified Internal Auditor*) rilasciata dall'*Institute of International Auditors*. Il risultato ottenuto può consentire una maggiore affidabilità sia esterna che interna dell'attività condotta.

Le attività di Vigilanza

Nel corso del 2012 l'azione ispettiva Inps ha contrastato i fenomeni di illegalità tipici dell'economia sommersa, i quali, oltre ad impedire una crescita equilibrata e socialmente sostenibile del Sistema Paese, creano il dannoso effetto della concorrenza sleale nei confronti delle aziende che agiscono nella legalità, gravando in modo determinante sul finanziamento contributivo del sistema di sicurezza e previdenza sociale.

L'attività di contrasto si è sviluppata nella considerazione della duplice analisi degli effetti sociali ed economici della crisi in corso e dell'evoluzione normativa degli ultimi anni (come ad es. il Collegato lavoro e la Riforma Fornero).

Nel prendere atto che gli effetti dei cambiamenti socio-economici incidono sul

tessuto produttivo e sociale in misura e con modalità diverse a seconda dei diversi territori, il Piano di Vigilanza 2012 ha visto come protagonisti anche le differenti realtà regionali, operando un coinvolgimento in maggior misura delle strutture territoriali nella pianificazione dell'attività di vigilanza attraverso un'attività di *intelligence* sia a livello centrale sia a livello territoriale.

In continuità con le linee strategiche degli anni precedenti, il piano ha individuato le Aree di intervento maggiormente a rischio:

- Imprese non agricole: edilizia, fasi esternalizzate del ciclo economico dei grandi centri commerciali, trasporto merci, settore dei servizi alla persona, lavoro a chiamata, verifica regolarità dei distacchi da Paesi non comunitari, società cooperative.
- Lavoratori autonomi: soggetti titolari/soci/coadiuvanti familiari, artigiani, lavoratori autonomi agricoli.
- Agricoltura: contrasto dei rapporti fittizi di lavoro, indebita delle prestazioni previdenziali e lavoro nero.

Il confronto tra i dati dell'attività ispettiva 2012 con quelli riferiti al 2011 evidenzia rilevanti incrementi, soprattutto riguardo ai lavoratori in nero ed irregolari, aumentati del 22% rispetto all'anno precedente (Tabella 2.28)

Tabella 2.28 – Attività di vigilanza - Risultati operativi Anni 2012 e 2011

	Anno 2012	Anno 2011	Var. % 2012 /2011
Numero di ispezioni	80.387	73.722	9%
Lavoratori in nero ed irregolari	69.387	56.660	22%
Accertato lordo (Euro)	€ 1.099.995.748	€ 981.438.778	12%

Fonte: Inps

Nel corso dell'anno 2012, l'azione degli ispettori dell'Istituto sul territorio nazionale ha determinato complessivamente n. 80.387 accessi ispettivi, ripartiti tra le diverse gestioni previdenziali (Tabella 2.29):

- Aziende (sia non agricole che agricole): 46.126 ispezioni (57% del totale) con una percentuale di irregolarità pari ad oltre l'80%;
- Lavoratori autonomi: 29.469 ispezioni (37% del totale) con una percentuale di irregolarità pari al 67%;
- Gestione separata / Altro: 4.792 ispezioni (6% del totale).

Tabella 2.29. N. ispezioni per gestione previdenziale e percentuale sul totale. Anno 2012			
Aziende (non Agricole e Agricole)	**Lavoratori autonomi**	**Gestione separata/Altro**	**Totale aziende ispezionate anno 2012**
46.126	29.469	4.792	80.387
57%	37%	6%	100%

Fonte: Inps

L'accertato complessivo 2012 è stato pari a 1.100 milioni Euro, di cui 902 milioni solo nei confronti di aziende non agricole, confermando la predominanza dell'evasione in tale area, nella quale sono stati riscossi 292 milioni di Euro, pari a circa il 32% dell'accertato.

Il dato rappresenta una *performance* positiva dell'attività di vigilanza e riscossione per le seguenti cause:

- l'importo riscosso è la conseguenza del riconoscimento del debito, coerentemente al versamento effettuato;
- il verbale ispettivo, di norma, è oggetto di contenzioso amministrativo e/o giudiziario la cui definizione trova conclusione dopo alcuni anni rispetto all'anno di proposizione;
- le riscossioni possono riferirsi alla totalità dell'accertato ma con modalità di pagamento rateale.

A seguito dell'incorporazione dell'Inpdap e dell'Enpals all'Inps, al fine di realizzare un'ottimale integrazione nel nuovo contesto aziendale, nel corso del 2012 sono stati effettuati percorsi formativi per condividere ed omogenizzare le conoscenze in materia di vigilanza ispettiva con formazione in aula per il personale ispettivo ex Enpals.

Nella successiva Tabella 2.30 si riassumono i dati dell'attività di vigilanza dell' ex-Enpals per il 2012.

Tavola 2.30. Attività di vigilanza dell'ex-ENPALS. Anno 2012	
	2012
Numero di ispezioni	*573*
Lavoratori in nero ed irregolari	*8.876*
Accertato lordo (Euro)	*€ 24.163.402*

Fonte: Inps

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 2.31 -Volumi delle prestazioni di invalidità civile richieste. Anno 2012

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	1,69	30.732	26.334	806	405	21.275	3.173	**51.994**
Basilicata	1,55	13.736	12.179	386	191	8.002	575	**21.333**
Calabria	1,41	46.080	37.997	984	756	23.454	1.639	**64.830**
Campania	1,52	127.448	101.940	1.774	1.809	78.677	10.118	**194.318**
Emilia Romagna	1,97	84.342	81.337	1.523	946	74.439	7.794	**166.039**
Friuli VG	1,74	23.891	20.417	406	254	17.903	2.476	**41.456**
Lazio	1,60	124.577	104.571	1.755	1.187	88.496	3.315	**199.324**
Liguria	2,17	31.697	35.026	702	455	28.242	4.242	**68.667**
Lombardia	2,18	156.309	163.209	2.907	2.079	150.420	21.668	**340.283**
Marche	1,98	27.767	27.366	566	269	23.804	2.887	**54.892**
Molise	1,40	7.418	6.586	182	144	3.328	129	**10.369**
Piemonte	1,56	88.451	80.353	1.622	1.131	48.851	5.952	**137.909**
Puglia	1,73	81.135	78.088	1.639	1.686	53.627	5.367	**140.407**
Sardegna	1,69	37.714	29.223	558	461	28.668	4.803	**63.713**
Sicilia	1,63	132.922	112.119	2.805	2.026	87.963	12.345	**217.258**
Toscana	1,66	66.352	62.094	1.358	765	43.172	2.785	**110.174**
Umbria	1,47	23.955	19.374	416	144	13.438	1.918	**35.290**
Veneto	2,01	74.174	72.110	1.490	872	63.544	10.902	**148.918**
Totale	**1,75**	**1.178.700**	**1.070.323**	**21.879**	**15.580**	**857.304**	**102.088**	**2.067.174**

E', inoltre, proseguito anche nel 2012 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 è concluso 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. Anche nel 2012 sono state effettuate le programmate 250.000 visite di verifica straordinaria con lo stesso criterio di campionamento del 2011, oltre ai titolari di prestazione economica con revisione a scadenza nel 2012. 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.

Va inoltre evidenziato che l'art. 1 comma 109 della legge 228/2012 (legge di stabilità 2013) ha affidato all'Inps, nel periodo 2013-2015 la realizzazione di un nuovo piano di ulteriori 150.000 verifiche straordinarie annue nei confronti dei titolari di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, aggiuntivo rispetto all'ordinaria attività di accertamento della permanenza dei relativi requisiti sanitari e reddituali.

3. *I livelli e la qualità dei servizi erogati*

Il processo di integrazione nel Super Inps e il nuovo modello di welfare

La storia dell'Inps si snoda su un percorso che ha visto molti Enti confluire al suo interno: solo fino a cinque anni fa esistevano sei diversi Istituti che si occupavano di previdenza obbligatoria. Oggi, oltre alle casse professionali, c'è un unico ente, l'Inps, che si occupa di tutto il sistema del *Welfare* italiano. L'Inps è il principale Ente italiano di sicurezza sociale ed è divenuto uno dei più grandi Enti previdenziali europei. Con la confluenza di Inpdap e Enpals, ultimi in ordine di tempo, l'Inps è il polo unico per la gestione della previdenza sociale nazionale e risponde a specifici obiettivi, che non solo riguardano la riduzione dei costi amministrativi di gestione, ma soprattutto rendono più efficiente ed efficace il servizio pubblico, assicurando ai cittadini un unico soggetto interlocutore per i servizi di previdenza e di assistenza.

L'Inps - Polo unico della previdenza obbligatoria ha un bilancio che nel 2012 è stato di poco meno di 400 miliardi di euro in entrata e altrettanti in uscita, il 50% della spesa pubblica del Paese e gestisce un flusso finanziario complessivo di 763 miliardi di euro, bilancio che è secondo solo a quello generale dello Stato. L'Inps realizza le attività istituzionali con risorse umane che rappresentano l'1% del totale del pubblico impiego.

La platea degli utenti Inps è pari al 72% della popolazione residente in Italia. Ai lavoratori già iscritti, che comprendono la quasi totalità dei dipendenti del settore privato e una frazione del settore pubblico nonché i lavoratori autonomi e gli iscritti alla gestione separata, si aggiungono gli iscritti delle Amministrazioni pubbliche centrali e locali e i lavoratori dello spettacolo, elevando così la percentuale di lavoratori assicurati complessivi al 98,1% degli occupati totali in Italia. L'Istituto eroga il 90,2% dei trattamenti pensionistici in essere nel nostro Paese, con un'incidenza sul PIL del 15,9%. Il 96,1% dei pensionati in Italia beneficia di una pensione a carico dell'Istituto. L'Inps eroga, inoltre, a differenza degli altri Enti previdenziali europei, una variegata serie di prestazioni a sostegno dell'occupazione (cassa integrazione, indennità di disoccupazione e di mobilità) e a sostegno del reddito familiare (indennità di malattia, di maternità, prestazioni socioassistenziali a favore dei nuclei familiari a basso reddito, ecc.), caratterizzandosi per i contenuti costi di funzionamento: si consideri che, a titolo di esempio in Francia e Germania, il medesimo ruolo è ricoperto da molti Enti.

Sul piano delle attività intraprese nell'ambito del processo di integrazione, sono state attuate le linee relative alle finalità, priorità e modalità di attuazione del percorso di integrazione dei soppressi Enti Inpdap e Enpals, per il loro riassetto organizzativo e funzionale, nell'ottica di garantire continuità ed efficacia nell'azione amministrativa nonché il progressivo allineamento verso i migliori *standard* di servizio per l'utenza.

Sono queste le basi per pervenire ad un adeguamento e ad una riqualificazione del sistema del *welfare* non solo per renderlo sostenibile economicamente, ma anche per renderlo adeguato alle sempre nuove esigenze dei cittadini.

Senza questa riprogettazione il rischio è che interi gruppi o categorie di individui non dispongano di adeguata copertura, che i servizi siano erogati e distribuiti in maniera sbilanciata e che venga messo in pericolo, quindi, proprio il principio fondamentale del quale il *welfare* costituisce applicazione: il principio di solidarietà e di coesione sociale che ha caratterizzato sinora l'esperienza delle democrazie europee e che è stato ed è un importante fattore di sviluppo economico.

I sistemi di *welfare* nascono per dare all'individuo ciò che l'individuo da solo non riesce ad assicurarsi e hanno quindi le loro basi nel principio mutualistico e solidaristico e tendono all'universalismo dei servizi. Questo equilibrio deve continuamente rinnovarsi e modernizzarsi in base alle nuove esigenze dei cittadini e della società in genere. E' proprio dall'analisi dei profili critici occorre muovere per la progettazione delle misure di modernizzazione.

L'Inps incorpora tali attività, progetti ed idee orientando sempre più l'attività del

nuovo Inps verso un *welfare* globale.

Tali finalità hanno trovato consistenza nell'integrazione delle risorse degli Enti soppressi, nei progetti di innovazione e innalzamento dell'efficienza sui quali si è focalizzata la strategia dell'Inps, quali:

- l'omogeneizzazione e ampliamento dei servizi,
- lo sviluppo della cultura previdenziale e del conto assicurativo,
- il popolamento del Casellario dell'Assistenza,
- l'incremento dell'efficacia delle attività contrattuali,
- il potenziamento dell'accertamento del credito e riscossione,
- la riduzione strutturale del contenzioso,
- lo sviluppo del modello organizzativo,
- la valorizzazione del capitale umano e delle specializzazioni,
- la valorizzazione del patrimonio da reddito,
- l'evoluzione del modello d'offerta e interazione con i partner istituzionali,
- la razionalizzazione logistica (distribuzione territoriale, coerenza spazi ad uso ufficio e archivio),
- l'accesso *on-line* ai servizi per agevolare modalità alternative di fruizione delle prestazioni e sviluppo della qualità,
- la telematizzazione della domanda, l'automazione dei controlli e dei processi operativi e la dematerializzazione.

Il Polo della Previdenza obbligatoria in numeri

Le Tabella che segue offre un quadro di sintesi della dimensione e dei volumi dell'attività del Polo della Previdenza obbligatoria in Italia nel 2012.

Tabella 3.1. La previdenza nazionale in cifre – Anno 2012

LE STRUTTURE SUL TERRITORIO	Sedi (incluse le Direzioni Centrali e Regionali, le Sedi di coordinamento, le Agenzie complesse)	323
	Agenzie	344
	Punti Cliente[65]	1.646
	Presidi Inps presso i Consolati[66]	245
IL FLUSSO FINANZIARIO	Flusso finanziario complessivo annuo (somma entrate e uscite)	763 mld di euro
	Posizioni lavorative Gestione privata	19,9 mln

[65] Sportelli telematici istituiti presso gli Enti locali e le Pubbliche Amministrazioni.

[66] I presidi presso i Consolati forniscono assistenza ai cittadini italiani residenti all'estero.

I LAVORATORI ASSICURATI	Posizioni lavorative Gestione privata	19,9 mln
LE AZIENDE ISCRITTE	Aziende iscritte	1,4 mln
LE PRESTAZIONI EROGATE	Beneficiari di trattamenti pensionistici[67]	15,9 mln
	Importo annuo erogato per rate di pensione e invalidità civile	261,3 mld di euro
	Beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito[68]	4,4 mln
	Importo annuo erogato per sostegno al reddito (comprensivo di copertura per contribuzione figurativa)	22,7 mld di euro
	Importo annuo erogato per prestazioni socio-assistenziali (famiglia, malattia, maternità)	10,4 mld di euro
I SERVIZI DI *E-GOVERNMENT*	Tasso di copertura digitale dei processi e servizi Inps	99,8%
	Numero servizi erogati *on-line* (a Cittadini, Imprese, Patronati, Comuni, CAF)	94,8 mln
	Contact Center Multicanale (totale contatti e servizi gestiti)	21 mln
	Visitatori del sito istituzionale (nell'anno)	299,5 mln
	Numero medio di visitatori al giorno	818 mila
	Numero PIN rilasciati (dato cumulativo)	10 mln
	Totale pagine *web* visitate (nell'anno)	3,4 mld
	Numero medio di pagine *web* visitate al giorno	9,2 mln
	Numero accessi ai servizi mobili (via smartphone, tablet, etc.) (nell'anno)	630mila

La Tabella seguente evidenzia l'impatto dell'attività del Polo della Previdenza obbligatoria sul sistema economico nazionale.

Tabella 3.2. L'impatto della previdenza sul sistema economico nazionale

LA POPOLAZIONE INTERESSATA E LA SPESA	Utenti Inps[69] su totale residenti	72,0%
	Utenti Inps su totale residenti in età da lavoro e anziani	83,7%

[67] Sono compresi anche gli invalidi civili titolari di assegni e di indennità.
[68] Comprende i soggetti beneficiari di Cassa Integrazione Guadagni, Disoccupazione e Mobilità.
[69] Sono compresi i pensionati, i lavoratori e i beneficiari delle prestazioni a sostegno del reddito.

	Spesa prestazioni pensionistiche e non pensionistiche su PIL	18,9%
GLI ASSICURATI	Assicurati Inps sul totale degli occupati	98,1%
	Assicurati Inps su forze lavoro[70]	87,7%
LE AZIENDE	Aziende iscritte all'Inps su totale imprese	36,6%
LE PENSIONI E I PENSIONATI	Pensioni Inps su totale pensioni	90,2%
	Pensionati Inps su totale pensionati	96,1%
LA SOSTENIBILITÀ DEL SISTEMA PENSIONISTICO	Spesa pensionistica Inps su PIL	15,9%
	Spesa pensionistica Inps su spesa pubblica	34,8%
	Pensionati Inps ogni 1.000 assicurati Inps	707
IL SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE, AL REDDITO, ALLA FAMIGLIA, ALLE IMPRESE	Spesa su PIL per prestazioni a sostegno reddito, occupazione, famiglia e imprese	3,0%

Le tipologie dei servizi erogati

Nel sistema previdenziale nazionale, il nuovo Inps potenzia il proprio ruolo di attore primario e per molti versi unico e conseguentemente offre all'utenza una varietà ancora più ampia di servizi e di prestazioni.

Per agevolare la trattazione sui servizi erogati è opportuno suddividere le attuali attività dell'Inps in tre gestioni:

- La gestione privata, corrispondente al precedente ambito Inps e che comprende la previdenza della quasi totalità dei lavoratori del settore privato;
- La gestione pubblica, che corrisponde alle attività ex-Inpdap e che comprende l'ambito previdenziale del pubblico impiego, sia a livello centrale che locale;
- La gestione dei lavoratori dello spettacolo e dello sport, che corrisponde alle attività ex-Enpals.

I servizi della Gestione privata

Tutti i servizi erogati sono direttamente accessibili dal portale *internet*. Di seguito è riportato l'elenco dettagliato dei servizi e delle prestazioni offerti, raggruppati per tipologia di utente fruitore.

[70] Forze lavoro: secondo la definizione Istat, comprendono le persone occupate e quelle disoccupate in cerca di lavoro.

SERVIZI PER I CITTADINI IN GENERE	
Servizi	Versamenti volontari Riscatto di laurea Ricorsi *on-line* Avvocati domiciliatari Informazioni sulle Sedi Inps Servizi mobili (iPhone e dispositivi basati su Android 2.1 o successivo). E' possibile visualizzare: a) il proprio estratto conto contributivo; b) gli uffici postali, i tabaccai e i punti Unicredit dove versare i contributi per lavoratori domestici, riscatto laurea e ricongiunzioni.
Servizi per accesso *on-line*	Richiesta PIN *on-line* Posta Elettronica Certificata (PEC) Servizi NetInps (per utenti NetInps)
Pagamenti	Pagamento contributi lavoratori domestici Pagamento contributi riscatti, ricongiunzioni e rendite Pagamento versamenti volontari

SERVIZI PER I LAVORATORI DIPENDENTI ASSICURATI	
Servizi di gestione del conto assicurativo	Estratti contributivi (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. Dirigenti di aziende industriali: posizione contributiva e dati pensione
Fondi e varie lavoro	Fondo previdenza casalinghe Fondo previdenza casalinghe: Iscrizione Domanda Fondo di Garanzia Lavoro occasionale accessorio
Prestazioni temporanee	Indennità di maternità e congedo parentale Indennità di malattia Consultazioni attestati di malattia Consultazione certificati di malattia Indennità antitubercolari Cure balneo - 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
	Domanda di 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

SERVIZI PER I PENSIONATI	
Servizi di gestione della pensione	Aggiornamento annuale automatico per le variazioni del costo della vita, secondo le previsioni normative
	Calcolo della pensione (per integrazione della posizione assicurativa, per assegni familiari, per motivi legati al reddito)
	Erogazione di supplemento della pensione per contributi accreditati successivamente al pensionamento
	Predisposizione di modalità di pagamento in linea con le preferenze manifestate dai pensionati

SERVIZI PER LE IMPRESE E I CONSULENTI	
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
	Calcolo contributivo eccedente il minimale
	Calcolo della codeline
	Gestione dei crediti vantati dall'Inps

	Rilascio Estratti conto
	Certificazione della regolarità contributiva
	Autorizzazione ai benefici previsti per le integrazioni salariali ordinarie
	Richiesta di posizione aziendale e accentramento contributivo
	Richiesta di compensazione contributiva
	Richiesta di riduzione contributiva
	Versamenti contributivi
Altri servizi	Domanda di dilazione amministrativa
	Domanda esonero o sospensione per calamità naturali
	Domanda di rimborso
	Consultazione attestati di malattia
	Dichiarazione calamità aziende agricole
	Detrazioni fiscali: istruzioni e *software*
	Assistenza Fiscale (Modelli 730 e 740)
	Lavoratori agricoli autonomi: aliquote contributive
	Modelli DM10/2: Informazioni invio telematico
	Modelli DA: trasmissione telematica
	Modelli DMAG: trasmissione telematica
	Modelli F24: dati
	Modelli RED: istruzioni e *software*
	Modelli RI: trasmissione telematica
	Ricorsi *on-line* e domande per ricorsi amministrativi
	Domande *on-line* di donazione sangue, midollo osseo e soccorso alpino
	Lavoratori parasubordinati: iscrizione (accesso riservato ad aziende e consulenti)
	Dichiarazioni di Responsabilità (Icric/Iclav/Accas-Ps)
	Gestione Rapporti di lavoro piccoli coloni o compartecipanti familiari
	Richiesta di riduzione delle sanzioni amministrative

SERVIZI PER I 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.
	Richiesta di compensazione contributiva (Artigiani e Commercianti)
	Richiesta di riduzione contributiva (Artigiani e Commercianti)
	Richiesta di iscrizione/variazione/cancellazione (Art. e Commercianti)

	Richiesta di iscrizione/variazione/cancellazione (Art. e Commercianti)
Altri servizi	Domanda di dilazione amministrativa Domanda di rimborso Domanda di esonero o sospensione per calamità naturale (Agricoltura) Richiesta di riduzione sanzioni (Artigiani e Commercianti) Gestione deleghe per accesso ai servizi (Artigiani e Commercianti)
Prestazioni temporanee	Indennità di maternità e congedo parentale Tutela maternità obbligatoria (lavoratori autonomi) Assegni familiari ai CD/CM e ai pensionati delle gestioni autonome (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni e mezzadri) Cure termali
Pensioni	Anzianità Inabilità Indiretta/reversibilità Invalidità Vecchiaia

SERVIZI PER I COLLABORATORI COORDINATI E CONTINUATIVI E I PROFESSIONISTI (Iscritti alla gestione separata 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	Iscrizione alla Gestione separata Lavoratori Parasubordinati - Iscrizione (accesso con Pin *on-line*) Lavoratori Parasubordinati - Iscrizione (accesso senza autenticazione) Domanda di riduzione sanzioni civili Domanda di rimborso Istanza di rateizzazione (dilazione amministrativa) 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	Anzianità Inabilità Indiretta/reversibilità Invalidità Vecchiaia Pensione supplementare ai titolari di pensione nell'Assicurazione Generale Obbligatoria

SERVIZI PER I 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 sulla apertura della posizione contributiva e sul conto Informazioni sulla normativa in vigore

SERVIZI PER I CITTADINI SPROVVISTI DI REDDITO O 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 Canone RAI con rateizzazione sulla pensione

SERVIZI PER ENTI PUBBLICI E PREVIDENZIALI	
Varie	Rilascio ISEE - Indicatore Situazione Economica Equivalente Atti di sindacato ispettivo Casellario dei lavoratori attivi Casellario pensionati Consultazione attestati di malattia Enti pagatori: assegno straordinario di sostegno al reddito Enti pagatori: gestione uffici pagatori *on-line* Inarcassa Interpelli in materia contributiva Totalizzazione Inps e Comuni Invalidità civile
Pagamenti	Pagamento, per conto dei comuni, dell'assegno di maternità mensile per il nucleo familiare Pagamento, a seguito di apposita convenzione, delle rendite INAIL

SERVIZI PER I PATRONATI	
Lavoratori autonomi	Richiesta di iscrizione/variazione/cancellazione Richiesta di compensazione contributiva Richiesta di riduzione contributiva Istanza di dilazione amministrativa Richiesta di riduzione sanzioni Richiesta di rimborso
Varie	Riscatto di laurea Versamenti volontari Domanda Fondo di Garanzia

SERVIZI PER I CAF	
Fisco e reddito	Assistenza fiscale (730-740) Detrazioni fiscali : istruzioni e *software* Dichiarazioni di responsabilità Modelli RED: istruzioni e *software* Verifica solleciti campagna Red
Prestazioni	Prestazioni sociali: trasmissione domande, istruzioni e *software*
Modelli	ISEE Stampa CUD assicurati e pensionati

SERVIZI PER LE ASL	
Invalidità civile	Acquisizione Certificati medici Invalidità Civile Acquisizione Domande Invalidità Civile Procedure Amministrativo - sanitarie

SERVIZI PER I MEDICI CERTIFICATORI	
Certificati medici	Riconoscimento dell'invalidità civile Riconoscimento delle cure balneo-termali

SERVIZI IN CONVENZIONE E VARI	
Accesso	Accesso ai servizi in convenzione
Prestiti e mutui	Cessione del quinto Sospensione dei mutui
Vari	Servizi ex iPost (Ente previdenziale Post-Telegrafonici)

SERVIZI OFFERTI DAI PUNTI CLIENTE *	
Varie	Informazioni generali sui servizi dell'Istituto
	Rilascio di estratti contributivi
	Richieste di variazioni anagrafiche
	Duplicato del CUD all'assicurato e al pensionato
	Duplicato del certificato di pensione (Obis/M)
	Iscrizione lavoratori domestici (LD)
	Iscrizione lavoratori parasubordinati
	Comunicazione di decesso
	Modulistica *on-line*

* Il Punto Cliente è uno sportello telematico istituito presso gli Enti locali e le Pubbliche Amministrazioni che ne fanno richiesta.

I servizi della Gestione pubblica

Di seguito sono riportate le principali categorie dei servizi erogati dalla Gestione pubblica.

Servizi erogati dalla Gestione pubblica	
Pensioni e trattamenti di fine servizio	➢ Pensioni di vecchiaia/anzianità ➢ Pensioni ai superstiti ➢ Pensioni di inabilità ➢ Trattamenti di fine servizio
Prestiti e mutui	➢ Prestiti e mutui agli iscritti in attività di servizio ➢ Mutui a comuni, province, consorzi, enti morali e cooperative edilizie
Borse di studio e master	➢ 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	➢ Ospitalità in centri vacanze estivi in Italia 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
Altro	➢ Vacanze studio all'estero ai figli/orfani degli iscritti e dei pensionati ➢ Assicurazione sociale vita.

Fra tali servizi, per la loro peculiarità si illustrano nel dettaglio varie forme di interventi socio-assistenziali, che comprendono una variegata tipologia di prestazioni

aventi lo scopo di promuovere il benessere collettivo (il cosiddetto *welfare integrativo*).

Le prestazioni si rivolgono a figli e orfani di iscritti e pensionati Gestione pubblica e di lavoratori e pensionati pubblici iscritti al Fondo credito e ai pensionati della Gestione pubblica iscritti al Fondo.

Due sono le categorie considerate: giovani e anziani. In alcuni casi è prevista una partecipazione alle spese, modulata sulla base dei redditi del nucleo familiare.

Le Tavole seguenti illustrano sinteticamente tali prestazioni e servizi.

Le prestazioni sociali a favore dei giovani	
Si promuovono varie iniziative a favore dei giovani, a sostegno dei loro percorsi scolastici e universitari, esperienziali e di introduzione al mondo del lavoro.	
Le Borse di studio	Sostegno agli studenti nei loro percorsi di istruzione mettendo a concorso borse di studio di importo variabile, per figli e orfani di iscritti e pensionati pubblici, iscritti al Fondo credito Gestione ex-Inpdap, che soddisfino requisiti di profitto scolastico, reddito familiare ed età.
Il Master Inpdap Certificate	Promozione, in convenzione con diversi atenei italiani, di Master universitari per la formazione di figure professionali manageriali. Le borse di studio coprono integralmente o parzialmente la tassa di iscrizione.
I Dottorati	Erogazione, in collaborazione con Istituti di alta formazione e ricerca, ai laureati di alcune borse di studio per finanziare corsi di dottorato in diversi ambiti disciplinari.
L'aggiornamento Professionale	Finanziamento di borse di studio destinate a coprire integralmente la tassa di iscrizione a corsi di aggiornamento professionale nei settori previdenziale, assicurativo e dell'assistenza sanitaria, presso Università e Istituti di alta formazione con i quali l'Ente ha sottoscritto accordi.
I convitti	La gestione ex-Inpdap ospita nei suoi convitti e in quelli in convenzione, presenti su tutto il territorio nazionale, studenti di scuole elementari, medie inferiori e superiori dando loro la possibilità di studiare assieme a coetanei con il supporto di educatori e assistenti specializzati.
L'ospitalità in una "Nonno House"	Sostegno agli studenti universitari fuori sede che possono essere ospitati gratuitamente in appartamenti messi a disposizione da pensionati che hanno aderito al progetto intergenerazionale "Nonno House". Al momento la prestazione è limitata al solo territorio di Roma dove sono situati gli appartamenti disponibili, è imminente una possibile estensione ad altri ambiti territoriali.
Il "Safari Job"	Promozione, insieme all'Agenzia Nazionale Giovani, del "Safari Job", un percorso che include un soggiorno di 16, 20 o 24 settimane in un Paese europeo di lingua francese, inglese, portoghese, spagnola o tedesca. Nel corso di tale permanenza il giovane beneficiario può svolgere, prima, un corso di lingua di almeno quattro settimane e, poi, un'esperienza lavorativa che prevede un impegno da un minimo di 25 a un massimo di 40 ore settimanali, presso Enti Pubblici, Amministrazioni, Organizzazioni non Governative o Aziende private.
Vacanze studio in Italia e all'estero	La gestione ex-Inpdap propone ogni anno soggiorni estivi di vacanza e di studio in Italia e all'Estero, della durata di quindici giorni, per giovani di età compresa tra i 7

	e i 17 anni, figli e orfani di iscritti e pensionati dell'Istituto, di dipendenti dello stesso e di lavoratori e di pensionati pubblici iscritti al Fondo Gestione ex-Inpdap. Ai ragazzi disabili è offerta l'assistenza continua di personale qualificato.

Le prestazioni sociali a favore degli anziani	
La Gestione pubblica promuove progetti per sostenere e migliorare la qualità della vita dei propri pensionati, in una visione di *welfare* integrativo che mira al conseguimento del benessere personale e sociale.	
Le Case Albergo	La Gestione pubblica offre agli anziani autosufficienti ospitalità residenziale nelle case albergo di Monte Porzio Catone (Roma) e di Pescara garantendo vitto, alloggio, servizi comuni, assistenza sociale, medica, dietetica e infermieristica. In caso di perdita dell'autosufficienza psicofisica, l'ospite viene trasferito, con l'accordo dei familiari, in strutture di lungodegenza convenzionate con la casa albergo.
Le "Nonno House"	Promozione di forme di solidarietà intergenerazionale, quali l'iniziativa Nonno House (Vedi anche tavola precedente). Vengono riconosciute al pensionato una somma mensile, a titolo di rimborso spese, per il riscaldamento e/o il condizionamento, per le utenze di luce, acqua e gas, per le spese condominiali, per la manutenzione ordinaria e, nel caso, di utilizzo di linea *internet*.
Residenzialità Sanitaria Assistita - RSA	Sostegno di strutture specializzate – RSA o Case protette – per l'accoglienza, residenziale o diurna, di anziani non autosufficienti. Presso tali strutture vengono garantite prestazioni sanitarie di medicina generale e specialistica (con costi a carico del SSN o del pensionato) e prestazioni socio assistenziali di tutela alla persona (con costi a totale carico della Gestione pubblica).
Home Care Premium - HCP	Stipula annuale di convenzioni con Enti e Istituzioni pubbliche specializzate al fine di aiutare gli assistiti, che versano in stato di non autosufficienza anche temporanea, nella tutela del loro benessere fisico e psico-fisico e nelle loro esigenze personali e domestiche.
Soggiorni Senior	Offerta ai pensionati over 65 autosufficienti e - con modalità diverse – ai loro coniugi, dell'opportunità di andare in vacanza in località italiane di interesse culturale, artistico o naturalistico. I soggiorni si svolgono nella stagione estiva, durano due settimane e sono gestiti da società specializzate nel settore turistico.
Assistenza Magistrale	Erogazione delle prestazioni assistenziali di competenza dell'ex Enam (ente pubblico soppresso con legge n. 122/2010), le cui funzioni istituzionali erano state trasferite all'Inpdap. Sono iscritti a tale forma di assistenza: a) gli insegnanti di scuola dell'infanzia e primaria a tempo indeterminato in servizio o in quiescenza; b) i dirigenti scolastici provenienti dall'ex ruolo dei direttori didattici e gli attuali direttori dei servizi generali e amministrativi provenienti dalla legge 1213/1967, comunque assoggettati a ritenuta Enam.
Assistenza climatico-termale	La prestazione consiste nell'offerta di soggiorni vacanza o cure termali, per gli iscritti ex Enam e i loro familiari, presso le strutture in proprietà, articolati su tre periodi (estivo, primaverile ed invernale). Sono inoltre previsti, presso la struttura di soggiorno sita in Roma, brevi periodi di vacanza per tutto l'anno su prenotazione

Assistenza sanitaria	La prestazione consiste in un contributo sulle spese sanitarie sostenute dall'iscritto, in misura percentuale in rapporto alla situazione economica del nucleo familiare.
Contributo per iscritti in quiescenza non autosufficienti	La prestazione consiste in un contributo, annuale e ripetibile, agli iscritti in quiescenza invalidi, non autosufficienti e in stato di bisogno.
Assegni temporanei integrativi	La prestazione consiste in un contributo erogato agli iscritti ex Enam in servizio che incorrono nella riduzione o sospensione della retribuzione per periodi di assenza iniziati non oltre i 12 mesi precedenti la data della richiesta.
Assistenza scolastica	La prestazione prevede l'erogazione di Borse di studio e di altri sussidi riguardanti la formazione. L'assistenza scolastica si articola nelle seguenti prestazioni: ➢ borse di studio scuola secondaria di II grado; ➢ borse per corsi di laurea e corsi post-laurea; ➢ contributi per posti in convitto scelti dalla famiglia; ➢ assegni di frequenza; ➢ contributi formativi; ➢ interventi straordinari per assistenza scolastica.
Assistenza per eventi straordinari	La prestazione consiste in un contributo agli iscritti in servizio o in quiescenza ex Enam, in casi eccezionali di bisogno, non riconducibili ad alcuna fra le altre prestazioni istituzionali.
Assegno di solidarietà	Contributo concesso ai superstiti degli iscritti deceduti in attività di servizio (coniuge, figli, genitori, fratelli e sorelle maggiorenni) permanentemente inabili al lavoro e a totale carico dell'iscritto deceduto e in conformità a un documentato stato di bisogno.
Concessione piccoli prestiti	Erogazione di prestiti, a favore degli iscritti in attività di servizio, non eccedenti due mensilità, ad un tasso del 2,5 %.

I servizi della Gestione lavoratori dello spettacolo

La Gestione Lavoratori dello spettacolo comprende le attività del soppresso Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza per i Lavoratori dello Spettacolo.

Le prestazioni agli assicurati ex-Enpals, sono volte a riconoscere la peculiarità della professionalità acquisita in campo artistico e presentano requisiti contributivi ridotti, motivati da una serie di fattori che connotano il mondo dello spettacolo: le doti richieste, la saltuarietà delle prestazioni lavorative, l'incertezza del lavoro, la durata ridotta della vita artistica e l'andamento particolare delle retribuzioni, elementi tutti caratterizzanti da sempre questo settore rispetto ad altre realtà produttive.

A protezione dei lavoratori iscritti, con il fine di garantire il regolare versamento dei contributi che vanno a costituire la posizione pensionistica del soggetto assicurato, sono stati posti dal legislatore vari strumenti per contrastare inadempienze ed evasioni contributive da parte delle imprese: tra questi il certificato di agibilità e l'attestazione

liberatoria. Nell'ambito di una tutela rafforzata per le categorie di artisti e tecnici, la norma dispone che le imprese dell'esercizio teatrale, cinematografico e circense, i teatri tenda, gli enti, le associazioni, le imprese del pubblico esercizio, gli alberghi, le emittenti radiotelevisive e gli impianti sportivi non possono far agire nei locali di proprietà, o di cui abbiano un diritto personale di godimento, i lavoratori dello spettacolo, senza il certificato di agibilità che l'Ente rilascia, in relazione al singolo evento, previo accertamento sulla regolarità degli obblighi contributivi o dopo aver acquisito idonee garanzie da parte dell'impresa.

Il pagamento di sovvenzioni, contributi e premi disposti dallo Stato a favore di imprese, enti pubblici e privati che esercitino attività nel campo dello spettacolo, è subordinato al rilascio di una dichiarazione attestante che tali soggetti non si siano resi inadempienti nei confronti dell'Ente previdenziale ed abbiano assolto agli obblighi contributivi.

Per quanto attiene alle attività sportive, riconosciuto lo sport professionistico come particolare forma di spettacolo, sono stati inseriti tra gli assicurati dell'Ente dapprima, con L. 366/73 istitutiva di un Fondo Speciale autonomo, i giocatori e gli allenatori di calcio vincolati da contratto con società sportive affiliate F.I.G.C. in attività nei campionati di serie A, B, C e, dopo alcuni anni, con la L. 91/81, tutti gli sportivi professionisti corrispondenti alla seguente definizione: "gli atleti, gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi ed i preparatori atletici che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal C.O.N.I. e che conseguono la qualificazione dalle Federazione sportive nazionali, secondo le norme emanate dalle Federazioni stesse, con l'osservanza delle direttive stabilite dal C.O.N.I. per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica".

Di seguito vengono i servizi erogati dalla Gestione lavoratori dello spettacolo nell'ambito previdenziale.

Gestione lavoratori dello spettacolo – Servizi erogati per la previdenza	
Le Prestazioni	
Pensioni	➢ Vecchiaia /anzianità ➢ Inabilità ➢ Invalidità specifica ➢ Privilegiata di inabilità ➢ Reversibilità ➢ Supplementare ➢ Supplemento di pensione
Assegni	➢ Ordinario di invalidità ➢ Privilegiato di invalidità
La contribuzione	
Contribuzione figurativa	➢ Servizio militare ➢ Persecuzione politica e razziale ➢ Disoccupazione ➢ Gravidanza e puerperio, congedi di maternità e parentali ➢ Assistenza a persone con handicap ➢ Malattia e infortunio ➢ Mobilità e cassa integrazione guadagni ➢ Assistenza sanitaria per tubercolosi ➢ Calamità naturale ➢ Funzioni pubbliche elettive o cariche sindacali ➢ attività svolta da lavoratori invalidi ➢ donazione di sangue
Contribuzione	➢ Contributi d'ufficio ➢ Contributi volontari ➢ Contributi da riscatto ➢ Contributi da ricongiunzione (Legge 29/1979) ➢ Posizione assicurativa contemporanea presso la gestione privata (articolo 16, DPR 1420/1971)

I servizi erogati dall'Inail

Altro Ente previdenziale che si occupa di previdenza obbligatoria è l'Inail, che gestisce l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, la riabilitazione e il reinserimento del lavoratore, la tutela della salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, svolgendo un ruolo che si estende sull'intero ciclo di tutela integrata e globale del lavoratore.

Ulteriori compiti dell'Inail sono quelli di effettuare ricerca scientifica e sperimentazione, offrire incentivi alle imprese per la promozione della cultura della prevenzione nei luoghi di lavoro, fornire informazione, formazione e assistenza per la salute e la sicurezza sul lavoro. L'Ente rappresenta, inoltre, un polo di innovazione tecnologica e un centro di eccellenza per l'assistenza protesica ai disabili.

I soggetti che, a vario titolo, si relazionano con l'Inail rientrano in quattro grandi categorie:

- i lavoratori e le casalinghe;
- i datori di lavoro;
- gli Enti di Patronato;
- le Associazioni di categoria abilitate allo svolgimento di assistenza e consulenza alle aziende in materia previdenziale e assicurativa.

Servizi erogati dall'Inail suddivisi per tipologia di utente fruitore
LE PRESTAZIONI PER I LAVORATORI
Indennità per inabilità temporanea assoluta
Rendita diretta per inabilità permanente per eventi antecedenti al 25 luglio 2000
Indennizzo per la menomazione della integrità psicofisica e per le sue conseguenze patrimoniali
Integrazione della rendita diretta
Rendita diretta alle casalinghe
Rendita di passaggio per silicosi e asbestosi
Rendita ai superstiti
Assegno funerario
Assegno per assistenza personale continuativa
Assegno di incollocabilità
Speciale assegno continuativo mensile
Erogazione integrativa di fine anno
Protesi e presidi
Cure termali e soggiorni climatici
Brevetto e distintivo d'onore
Cure ambulatoriali presso le Sedi INAIL
Altri servizi per i disabili
I SERVIZI PER I DATORI DI LAVORO
Il contributo per la sicurezza
Gli incentivi economici per la sicurezza alle imprese
Servizi *on-line* per aziende e intermediari
Unificazione dei versamenti
La responsabilità sociale delle imprese
I finanziamenti per l'abbattimento delle barriere architettoniche
Certificato di assicurazione
I finanziamenti per l'abbattimento delle barriere architettoniche
Documento Unico di Regolarità Contributiva

I servizi on-line e il nuovo modello di relazione con l'utente

L'utilizzo del portale internet

I servizi e le prestazioni, previdenziali ed assistenziali sono accessibili direttamente dal portale *internet* istituzionale (www.inps.it), che attualmente rappresenta il canale fondamentale di comunicazione nel rapporto con l'utenza.

Informazioni e servizi sono a disposizione su oltre 21mila pagine *web* e sono fruibili sempre (24 ore al giorno, 7 giorni alla settimana). Il portale è costantemente aggiornato, sia nei contenuti, a seguito delle nuove norme entrate in vigore, e sia nella struttura e nelle modalità di utilizzo per renderlo sempre più vicino e facilmente utilizzabile dagli utenti.

In particolare, nella sezione "Inps facile" sono inserite notizie dei bandi, dei messaggi, delle circolari, dei moduli presenti sul sito e delle guide "Come fare per", relative ai servizi offerti.

In risalto sono posti i Contatti:

- Al telefono (Contact Center Integrato Inps-Inail);
- Le Sedi Inps, con l'apertura delle ricerche grafica, testuale e per elenchi
- Ufficio Stampa (con comunicati, rassegna stampa - radio - TV)
- Inps risponde che permette all'utente la richiesta di dati e informazioni compilando i campi di un pannello, e di ricevere poi le risposte tramite *e-mail*.

Dal sito possono essere scaricati i moduli necessari per ogni tipo di richiesta, molti dei quali possono essere compilati *on-line* e trasmessi telematicamente alla struttura Inps competente.

La successiva Tabella 3.8 evidenzia alcuni dati significativi sull'accesso al portale *internet* dell'Istituto nel 2012, che bene illustrano la dimensione dell'utilizzo di questo canale.

Tabella 3.8. Numeri relativi al Portale *internet* dell'Inps. Anni 2011 – 2012

	2011	2012	Var. % 2012/2011
N. visitatori nell'anno	207.237.854	299.492.333	+44,5%
Media n. visitatori giornalieri	567.774	818.285	+44,1%
Picco n. visitatori giornalieri*	1.118.998	1.768.510	+58,0%
N. pagine *web* visitate nell'anno	2.562.768.990	3.383.333.034	+32,0%
Media n. pagine visitate al giorno	7.021.284	9.244.079	+31,7%
Picco n. pagine visitate al giorno**	16.407.473	16.275.512	-0,8%
Totale PIN rilasciati al 31/12	7,60 mln	10,04 mln	+32,1%
Numero *e-mail* ricevute	10.966.098	11.371.524	+3,7%
N. totale pagine *web* sul sito	21.254	24.057	+13,2%
N. moduli scaricabili *on-line*	464	490	+5,6%
N. moduli compilabili *on-line*	461	487	+5,6%
N. moduli inviabili *on-line*	9	8	-11,1%

* Rispettivamente i giorni 04/04/2011 e 11/05/2012. ** Rispettivamente i giorni 29/03/2011 e 26/03/2012
Fonte: Inps

Per l'accesso ai servizi *on-line* è necessario identificarsi con il codice di accesso personale (Pin) che, su richiesta, viene inviato gratuitamente all'utente.

I volumi dei servizi on-line – Gestione privata

Nella Tabella 3.9 si forniscono i dati sui principali servizi *on-line* erogati suddivisi per tipologia di utente, mentre nella successiva Tabella 3.10 si evidenziano i servizi *on-line* erogati suddivisi per area/soggetto, evidenziando il dato riferito agli anni 2011 e 2012 con le relative variazioni percentuali.

Tabella 3.9. Gestione privata - N. Servizi *on-line* per tipologia di utente - Anno 2012

Descrizione	Numero
Servizi erogati ai cittadini	21.421.744
Servizi erogati alle imprese	20.965.110
Servizi erogati ai Patronati	43.219.290
Servizi erogati ai CAF	1.593.856
Servizi erogati ai Comuni	2.615.087
Servizi agli Enti pubblici e previdenziali	6.790.864
Servizi alle ASL	656.472
Servizi alle Assoc. di Categoria	101.290
Servizi agli Utenti net.Inps (media accessi mensili)	80.000

Fonte: Inps

Tabella 3.10. Gestione privata - N. Servizi *on-line* per Soggetto/Area. Anni 2011-2012

Descrizione	2011	2012	Var. % 2012/2011
N. DM10 da proc. UniEmens	18.916.427	19.051.058	0,7%
N. denunce contributive individuali trasmesse (UniEmens)	20.707.373	157.000.000	658,2%
N. dichiarazioni ISEE rilasciate	7.528.705	6.543.946	-13,1%
N. richieste certificazioni individuali*	16.596.572	27.413.496	65,2%
N. estratti contributivi e simulazione calcolo pensione	19.826.706	23.363.899	17,8%
N. "Stato domanda per prestazioni"	14.248.916	20.591.935	44,5%
N. certificati medici *on-line* ricevuti	11.331.165	19.971.234	76,3%

* Comprende certificazioni individuali quali: duplicato CUD, duplicato ObisM, estratto pagamenti prestazioni, estratto situazione debitoria Art.&Comm., estratto versamenti agricoltura e Art.&Comm.
Fonte: Inps

I servizi erogati su dispositivi mobili

Nella successiva Tabella 3.11 si evidenziano i servizi erogati su dispositivi mobili nel 2011 e nel 2012.

Tabella 3.11. Gestione privata - Servizi erogati su dispositivi mobili (cellulari, smartphone, tablet) Anni 2011-2012

Descrizione	2011	2012	Var. % 2012/2011
N. accessi ai servizi Mobile	232.512	437.081	+88,0%
N. accessi alla sezione InpsFacile	85.632	193.453	+125,9%
N. download applicazioni Inps per IPhone	66.320	447.139	+574,2%
N. download applicazioni Inps per IPad	2.241	8.785	+292,0%

Fonte: Inps

Il Portale dei pagamenti

La Tabella 3.12 che segue illustra il flusso dei pagamenti *on-line* effettuati negli anni 2011 e 2012.

Tabella 3.12. Gestione privata - Pagamenti effettuati *on-line*- Anni 2011-2012

Descrizione	2011		2012		Var. % 2012/2011	
	Num.	Importo (Euro)	Num.	Importo (Euro)	Num.	Importo (Euro)
Pagamenti tramite Pos virtuale Intesa S.Paolo (attiva dal 24/03/2011)						
Contributi Lav. domestici	79.820	15.692.714	118.180	23.412.032	48,1%	49,2%
Riscatti, Ricong., Rendite	3.006	649.039	4.747	899.383	57,9%	38,6%
Versamenti Volontari	143	171.443	232	261.943	62,2%	52,8%
Pagamenti *on-line* in collaborazione con la PdP di Posteitaliane						
Acquisto *on-line* Voucher Lavoro	1.012	403.530	1.922	803.790	89,9%	99,2%
Pagamenti tramite Lottomatica						
Contributi Lav. domestici	165.770	38.458.559	165.004	36.886.364	-0,5%	-4,1%
Riscatti, Ricong., Rendite	2.117	507.024	1.451	322.963	-31,5%	-36,3%
Pagamenti tramite le Banche UniCredit						
Contributi Lav. domestici	86.435	22.218.346	87.576	22.228.939	1,3%	0,0%
Riscatti, Ricong., Rendite	6.926	3.107.331	7.680	2.391.102	10,9%	-23,0%
Pagamenti tramite Poste Italiane (attiva dal 01/04/2011)						
Contributi Lavoratori	7.885	1.995.283	8.205	1.949.545	4,1%	-2,3%

Tabella 3.12. Gestione privata - Pagamenti effettuati *on-line*- Anni 2011-2012						
Descrizione	2011		2012		Var. % 2012/2011	
	Num.	Importo (Euro)	Num.	Importo (Euro)	Num.	Importo (Euro)
Domestici						

Fonte: Inps

I volumi dei servizi on-line – Gestione pubblica

La Tabella 3.13 seguente illustra alcuni dati significativi riguardanti l'accesso al sito *web* istituzionale, il Contact Center integrato e i servizi *on-line* della Gestione pubblica nel 2012, con il confronto rispetto all'anno precedente.

Tabella 3.13. Accesso al sito *web* e servizi *on-line. Anni 2011 e 21012**

Descrizione	2011	2012	Var. % 2012/2011
Sito *web* istituzionale			
N. totale visitatori nell'anno	13.510.863	22.204.657	64,3%
N. medio visitatori al giorno	37.016	60.835	64,3%
Picco visitatori al giorno **	128.101	157.034	22,6%
N. totale pagine *web* visitate nell'anno	97.814.942	136.876.042	39,9%
N. medio pagine *web* visitate al giorno	267.986	375.002	39,9%
Picco pagine *web* visitate al giorno***	1.210.769	2.173.124	79,5%
N. moduli scaricabili *on-line*	70	79	12,9%
N. moduli compilabili *on-line*	70	79	12,9%
N. moduli inviabili *on-line*, di cui:	2	23	1050,0%
- patrocinati	1	12	1100,0%
Contact Center integrato Inps-Inail			
N. telefonate ricevute dal Contact Center	718.130	928.479	29,3%
Tipologie di servizi erogati ai cittadini			
Servizi ex-Inpdap ai cittadini	6	20	233,3%

* Gestione pubblica. ** Date del picco: 1 giugno 2011; 9 maggio 2012. *** Date del picco: 2 giugno 2011; 14 maggio 2012.
Fonte: Inps

La Tabella 3.14 seguente evidenzia i pagamenti effettuati *on-line* nell'ambito della Gestione pubblica nel 2011 e 2012.

Tabella 3.14. Gestione pubblica - Pagamenti *on-line*. Anni 2011-2012				
Descrizione	**2011**		**2012**	
	N.	**Importo (Euro)**	**N.**	**Importo (Euro)**
Tramite Pos virtuale Intesa S.Paolo	0	0	1.429	775.810
In collaborazione con Posteitaliane	31.757	16.089.506	34.615	17.385.580

Fonte: Inps

Il Progetto Open data

Il progetto *Open data* è orientato all'aumento della trasparenza e della qualità dei servizi al cittadino attraverso il ricorso alle più recenti innovazioni tecnologiche.

Con il termine "*Open data*" si fa riferimento alla possibilità, da parte delle amministrazioni pubbliche, di mettere a disposizione dei cittadini in modo trasparente e gratuito una parte delle informazioni che, per la natura del loro servizio, custodiscono e gestiscono nell'esercizio delle funzioni che svolgono. Si tratta di insiemi di dati che, dopo una serie di verifiche normative (in particolare in materia di *privacy*) e, ove necessario, con un opportuno riadattamento tecnologico, sono resi disponibili in ottica di riuso.

Anche su questo nuovo fronte l'Italia si colloca all'avanguardia in un settore nel quale l'Unione Europea esorta (Direttiva del Parlamento Europeo 2003/98/CE) ad investire per il futuro. L'Istituto, infatti, per la vastità e la complessità dei suoi compiti, si trova oggi a gestire una mole imponente di informazioni ed è quindi in una posizione privilegiata per aprire questa strada.

Per quanto riguarda l'utilizzo degli *Open data*, la Tabella 3.16 che segue riporta il numero di *download* effettati sul territorio nazionale.

Tabella 3.16. Utilizzo degli *Open data* – N. di *download* effettuati dagli utenti

	N. di *download* da inizio del servizio (marzo 2012)	Incidenza %	Numero di *download* I° semestre 2013	Incidenza %
Piemonte	739.773	5,8%	339.919	5,3%
Valle d'Aosta	14.196	0,1%	8.736	0,1%
Liguria	255.908	2,1%	117.562	1,8%
Lombardia	2.552.205	19,9%	1.258.497	19,8%
Trentino-Alto Adige	306.764	2,4%	187.372	2,9%
Veneto	843.914	6,6%	449.026	7,1%
Friuli-Venezia Giulia	294.030	2,3%	115.462	1,8%
Emilia-Romagna	857.274	6,7%	410.282	6,4%
Toscana	491.359	3,8%	255.773	4,1%
Umbria	171.901	1,3%	91.093	1,4%
Marche	232.885	1,8%	108.605	1,7%
Lazio	3.004.065	23,4%	1.513.407	23,8%
Abruzzo	152.746	1,2%	72.770	1,1%
Molise	28.591	0,2%	21.129	0,3%
Campania	1.054.998	8,2%	589.962	9,4%
Puglia	409.653	3,2%	165.461	2,6%
Basilicata	36.587	0,3%	19.739	0,3%
Calabria	277.161	2,2%	147.837	2,3%
Sicilia	755.501	5,9%	343.895	5,4%
Sardegna	337.488	2,6%	151.900	2,4%
Totale	**12.816.999**	**100,0%**	**6.368.427**	**100,0%**

Fonte: Inps

L'obiettivo del progetto *Open data* è mettere a disposizione e favorire il riuso sicuro di dati e informazioni utili, verificate, accessibili e consultabili in modo rapido. Gli *Open data* rappresentano infatti informazioni controllate che tutelano il cittadino nel suo utilizzo e l'Inps nell'esposizione dei dati.

Dall'attivazione del servizio (marzo 2012) sono stati più di 12,8 mln i *download* effettuati da cittadini interessati alla loro consultazione, operatori pubblici e privati per condurre ricerche o per agevolare la condivisione e il confronto di informazioni tra gli Enti e le Istituzioni pubbliche Nazionali e Comunitarie.

Il 49,7% dei *download* si è avuto nel primo semestre del 2013. La regione con la percentuale più alta è il Lazio (23,8%) seguita da Lombardia (19,8%), Campania (9,3%) e Veneto (7,1%).

Il Contact Center Multicanale Inps-Inail (CCM)

Il Contact Center Multicanale Inps-Inail (di seguito CCM Inps-Inail), avviato nel 2010 con l'obiettivo di sviluppare il rapporto con l'utenza attraverso uno sportello "virtuale" multicanale, ha rafforzato negli anni la propria struttura, garantendo un servizio sempre più adeguato alle esigenze degli utenti.

Il CCM Inps-Inail è raggiungibile dall'utenza, oltre che da telefono (numero verde 803164; da rete fissa 06164164 e da rete mobile con tariffazione stabilita dal proprio gestore), anche tramite Skype, Fax ed *Internet*, in linea con le più moderne tecnologie, al fine di soddisfare ogni tipo di utenza, compresi i residenti all'estero.

Tramite operatori dedicati e servizi automatici, il CCM Inps-Inail risponde alle esigenze di informazioni su aspetti normativi, procedimentali e su singole pratiche, sia dell'Inps (comprese le gestioni Dipendenti Pubblici e Lavoratori dello spettacolo) che dell'Inail.

In particolare, il servizio con operatore è attivo dal lunedì al venerdì dalle 8 alle 20 e il sabato dalle 8 alle 14, mentre il servizio automatico è in funzione 24 ore al giorno, compresi i festivi.

Fornisce anche informazioni in sette lingue straniere (tedesco, inglese, francese, arabo, polacco, spagnolo e russo), utilizzando operatori bilingue, per i lavoratori stranieri, per gli extracomunitari e per cittadini residenti in Paesi diversi dall'Italia.

Il CCM Inps-Inail ha registrato, nel corso dell'anno 2012, una forte crescita in termini sia di miglioramento dell'efficienza, sia del potenziamento delle risorse umane e tecnologiche messe a disposizione per supportare al meglio il percorso evolutivo e le iniziative strategiche e di integrazione degli Enti.

Nel corso del 2012 gli operatori hanno gestito circa 21 milioni di contatti (+50% rispetto all'anno precedente).

I principali fattori che hanno inciso sull'aumento del numero di contatti gestiti nel 2012 sono:

- Conclusione del percorso di telematizzazione in via esclusiva delle domande di servizio;
- Novità legislative e procedurali (Riforma delle Pensioni, nuove modalità di pagamento delle prestazioni Inps superiori ai 1.000 euro, riforma ASpI e Mini-ASpI, disposizioni relative alla riforma pensionistica in favore dei lavoratori salvaguardati, revisione e potenziamento del servizio di gestione Pin);
- Rilascio di nuovi servizi dispositivi per il Contact Center inerenti le gestioni Dipendenti Pubblici e Lavoratori dello spettacolo.

A seguito del completamento dell'attivazione su tutto il territorio nazionale del "*nuovo sistema di Customer Care*", a partire dall'anno 2012, tutte le telefonate indirizzate dagli utenti ai numeri telefonici delle Sedi territoriali dell'Istituto vengono indirizzate al

CCM mediante il Centralino Unico Nazionale (CUN).

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 2012 a circa il 3% dei contatti totali gestiti.

E' inoltre a disposizione degli utenti il servizio InpsRisponde, un ulteriore canale per inoltrare richieste di chiarimenti su aspetti normativi/procedurali o di informazioni su singole pratiche, tramite la compilazione di un *form on-line* situato sul sito *Web* istituzionale. InpsRisponde è gestito al primo livello dagli operatori del CCM e dalle sedi Inps in caso di quesiti particolarmente complessi. Nel 2012 il servizio InpsRisponde è stato reso disponibile anche per le gestioni dipendenti pubblici e lavoratori dello spettacolo.

Nel 2012 sono stati gestiti da InpsRisponde 473.194 quesiti di cui circa 80% dagli operatori del CCM e circa 20% dalle sedi.

I principali servizi forniti dal CCM sono illustrati nella seguente Tabella 3.17

Tabella 3.17 Servizi del CCM (Contact Center Multimediale)

Servizi a supporto della Gestione privata
➢ Informazioni su pensioni, prestazioni temporanee e contributi individuali;
➢ Acquisizione domande di pensione;
➢ Iscrizione *on-line* per lavoratori parasubordinati, domestici e casalinghe;
➢ Spedizione di duplicati di documenti e certificati previdenziali ai cittadini assicurati con l'istituto (estratto conto assicurativo, estratto versamenti, certificati di pensione, CUD);
➢ Spedizione di duplicati di documenti e certificati previdenziali ai lavoratori autonomi: artigiani, commercianti e coltivatori diretti (estratto conto assicurativo, estratto versamenti, situazione debitoria, pagamenti);
➢ Chiarimenti e informazioni sulla situazione debitoria, avvisi bonari e cartelle esattoriali;
➢ Simulazione del calcolo dei contributi per i lavoratori domestici e invio MAV per il pagamento;
➢ Informazioni e invio copia della ricevuta di pagamento *on-line* dei contributi per lavoratori domestici, versamenti volontari, riscatto laurea e ricongiunzioni contributive;
➢ Rilascio del Pin (codice personale di identificazione);
➢ Variazione indirizzo di residenza;
➢ Informazioni e acquisizione delle domande di prestazioni (disoccupazione e mobilità, maternità e congedo parentale, congedi e permessi per diversamente abili, assegni al nucleo familiare);
➢ Stato delle domande e dei pagamenti delle prestazioni;
➢ Stato delle richieste e dei rinnovi della Carta Acquisti;
➢ Indirizzi e orari degli uffici Inps, anche tramite risponditore automatico;
➢ Attivazione voucher per Buoni Lavoro Occasionale;
➢ Assistenza per gli utenti *internet*: cittadino, aziende, consulenti e professionisti, enti pubblici e

previdenziali, patronati, associazioni di categoria e CAF

Servizi a supporto della Gestione pubblica

- Informazioni di carattere generale e sullo stato di lavorazione delle singole pratiche
- Acquisizione domande di pensione
- Consultazione documenti e certificati (Cedolino Pensionati, Estratto conto certificato, Cedolino Pensionati, Estratto conto informativo, 730 Pensionati, Cartella personale cittadino)
- Acquisizione domande per servizi pensionistici e previdenziali (Accredito figurativo dei periodi di congedo di maternità, Autorizzazione della prosecuzione volontaria, Riscatti di periodi o servizi ai fini pensionistici e per il computo dei servizi, Riscatti e Ricongiunzioni, Prosecuzione volontaria Assicurazione Sociale vita, Riconoscimento Servizio Militare, totalizzazione, TFR e TFS)
- Rilascio del Pin (codice personale di identificazione)
- Acquisizione domande per servizi di credito e *welfare* (Soggiorni Enam, Borse di studio/Master, Mutui ipotecari edilizi, Istanza anticipata estinzione, Piccoli Prestiti Pensionati, Presiti Pluriennali Iscritti e Pensionati)

Servizi a supporto della Gestione lavoratori dello spettacolo

- Informazioni di carattere generale e sullo stato di lavorazione delle singole pratiche
- Acquisizione domande di pensione
- Rilascio del Pin (codice personale di identificazione)

Servizi Inail

- Informazioni:
  - generali su prestazioni temporanee
  - generali sulle rendite
  - sugli adempimenti a carico delle aziende
  - sugli adempimenti relativi al settore Ricerca
  - sugli adempimenti relativi al settore Navigazione Marittima
  - sul Documento Unico di Regolarità Contributiva (Durc)
  - su incentivi e finanziamenti per interventi di prevenzione e sicurezza
  - su assicurazione casalinghe
  - su prestazioni ex Sportass
  - su indirizzi e orari degli Uffici Inail
- Supporto tecnico servizi *internet*: Punto Cliente
- Supporto tecnico servizi *internet*: richiesta Durc tramite il sito dello Sportello Unico Previdenziale
- Variazione anagrafica casalinghe
- Iscrizione e conferma prenotazione ai Percorsi formativi per RSPP e ASPP (ai sensi del Decreto Legislativo 81/2008).
- Inserimento Dna Lavoro Accessorio
- Prenotazione appuntamenti con i funzionari delle sedi Inail
- Compilazione autoliquidazione artigiani senza dipendenti
- Rinvio delle credenziali di accesso ai servizi di Punto Cliente (Pin2)

I dati riassuntivi del servizio CCM nel 2012 sono illustrati nella Tabella 3.18 seguente, con i valori di riferimento del 2011.

Tabella 3.18. Il Contact Center multicanale in numeri - Anni 2011-2012.

Descrizione	2011	2012	Var % 2012/2011
Contatti gestiti da operatore	14 Mln	21 Mln	+50,0%
Numero di operatori	1.371	2.246	+63,8%
Quesiti InpsRisponde	352.208	473.194	+34,4%
Quesiti inoltrati dal CCM alle sedi (*Back Office*)	368.143	566.465	+53,9%
Numero Pagamenti effettuati via CCM	3.724	3.098	-16,8%
Valore in euro Pagamenti effettuati via CCM	811.362	707.077	-12,9%
Chiamate via *Web* e SKYPE	231.395	305.334	+32,0%

Fonte: Inps

I livelli di produttività e la sintesi dei risultati di produzione

La produzione e le *performance* del nuovo Inps nel 2012 sono state caratterizzate dalla piena diffusione del nuovo modello organizzativo realizzato con strumenti di pianificazione, gestione e controllo coerentemente ristrutturati. Sono stati conseguiti i Programmi obiettivo prefissati, consentendo il raggiungimento di risultati migliorativi rispetto al 2011 sia in termini di livelli di produzione che di qualità dei servizi, di efficienza, di efficacia e di economicità.

La produzione - Gestione privata

I volumi di produzione lorda si sono attestati nel 2012 a 18.868.453 unità omogeneizzate[71], con un aumento del 4,5% rispetto al 2011 e con una percentuale di realizzazione del budget pari a circa il 98% (Tabella 3.3 e Grafico 3.1).

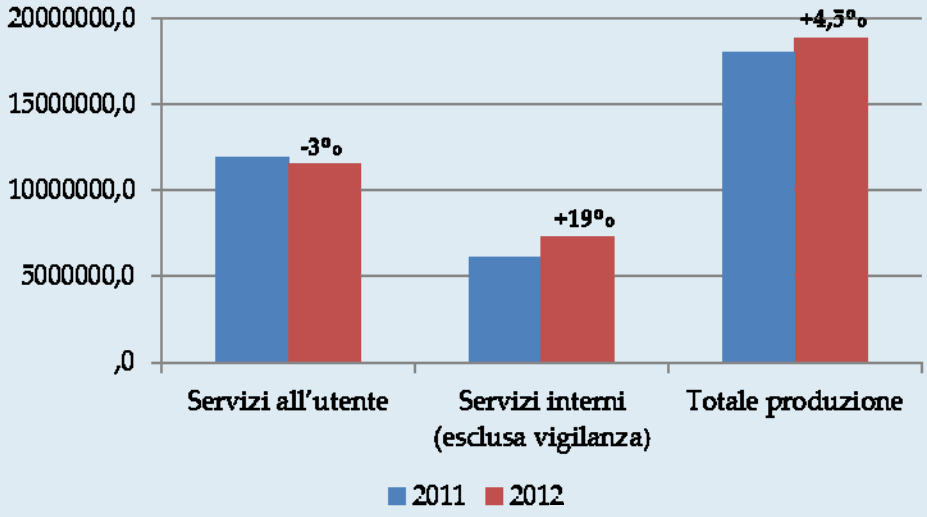
[71] La **produzione omogeneizzata**, attraverso l'uso fattori numerici correttivi, permette di confrontare prodotti (prestazioni e servizi) diversi.

Tabella 3.3. Gestione privata - Produzione - Anni 2011-2012
(in unità di produzione omogeneizzata)

Area di attività	2011	2012	Var. % 2012/2011
Servizi all'utente	**11.914.658**	**11.555.953**	**-3,0%**
Servizi ai lavoratori e ai pensionati[72]	2.459.849	2.360.235	-4,0%
Servizi a sostegno dell'occupazione e del reddito[73]	4.470.623	4.713.343	5,4%
Servizi alle imprese[74]	4.175.751	3.479.349	-16,7%
Servizi collegati a requisiti socio-sanitari	588.182	739.146	25,7%
Prodotti ad elevata specializzazione	220.253	263.880	19,8%
Servizi interni (esclusa la vigilanza ispettiva)	**6.145.374**	**7.312.500**	**19,0%**
Processi gestionali	2.383.926	3.023.829	26,8%
Accertamento e gestione del credito	2.648.914	2.214.860	-16,4%
Verifiche amministrative	172.275	724.538	320,6%
Controllo delle prestazioni	887.265	1.219.955	37,5%
Gestione ricorsi amministrativi	52.994	129.318	144,0%
TOTALE PRODUZIONE	**18.060.032**	**18.868.453**	**4,5%**

Fonte: Inps

Grafico 3.1. Gestione privata - Produzione: variazioni % rispetto all'anno precedente
Anni 2011-2012



Fonte: Inps

[72] **Servizi agli lavoratori e ai pensionati:** attività inerenti ai lavoratori assicurati e ai pensionati.
[73] **Servizi a sostegno dell'occupazione e del reddito**: attività inerenti alle prestazioni erogate a fronte di eventi quali disoccupazione, cassa integrazione, malattia, maternità ecc.
[74] **Servizi alle imprese**: attività che riguardano le imprese e i datori di lavoro in genere.

In particolare nell'area dei *Servizi interni* la produzione è cresciuta del 19% in conseguenza dell'avvio dell'attività nelle aree Verifiche amministrative (+320,6%), Controllo Prestazioni (+37,5%) e Gestione ricorsi amministrativi (+14%). Questa crescita ha consentito di ammortizzare la riduzione del 3% verificatasi nell'aerea dei *Servizi agli utenti.*

Nella Tabella 3.4 è riportata la distribuzione regionale dell'andamento della produzione, della variazione rispetto al 2011 e la percentuale di realizzazione rispetto al budget.

Tabella 3.4. Gestione privata - Produzione per regione - Anni 2011-2012 (in unità di produzione omogeneizzata)

Regione	Consuntivo 2011	Consuntivo 2012	Var. % 2012/2011
Piemonte	1.302.728	1.280.484	-1,7%
Valle d'Aosta	52.976	53.621	1,2%
Lombardia	2.464.710	2.707.984	9,9%
Liguria	442.239	503.961	14,0%
Trentino A. A.	330.640	295.056	-10,8%
Veneto	1.321.076	1.392.793	5,4%
Friuli V.G.	434.581	389.861	-10,3%
Emilia Romagna	1.412.965	1.438.094	1,8%
Toscana	1.122.445	1.157.258	3,1%
Umbria	340.020	366.464	7,8%
Marche	584.408	566.461	-3,1%
Lazio	1.703.944	1.738.303	2,0%
Abruzzo	516.545	536.728	3,9%
Molise	128.130	132.901	3,7%
Campania	1.648.212	1.698.717	3,1%
Puglia	1.243.845	1.319.654	6,1%
Basilicata	211.733	215.280	1,7%
Calabria	712.085	864.430	21,4%
Sicilia	1.538.852	1.618.268	5,2%
Sardegna	547.898	592.137	8,1%
TOTALE NAZIONALE	**18.060.032**	**18.868.453**	4,5%

Fonte: Inps

Nel 2012 rispetto al 2011 i migliori incrementi di produzione si sono verificati in

Calabria (+21,4%) e Liguria (+14%).

L'incremento della produzione è stato in parte determinato dall'aumento delle richieste di prestazioni/servizi (il cosiddetto *pervenuto da lavorare*) che nel 2012 hanno registrato un incremento medio del 16,6% rispetto al 2011.

Tabella 3.5. Gestione privata - Richieste di prestazioni/servizi (in unità di produzione omogeneizzata). Anni 2011 - 2012.

	2011	2012	Var. % 2012/2011
Servizi agli utenti	**8.632.767**	**11.010.984**	**27,5%**
Servizi ai lavoratori e ai pensionati	2.598.002	1.767.488	-32,0%
Servizi a sostegno dell'occupazione e del reddito	2.248.916	4.745.245	111,0%
Servizi alle imprese	3.254.166	3.484.781	7,1%
Servizi collegati a requisiti socio-sanitari	323.125	732.171	126,6%
Prodotti ad elevata specializzazione	208.558	281.300	34,9%
Servizi interni (esclusa la vigilanza ispettiva)	**6.328.335**	**6.431.713**	**1,6%**
Processi gestionali	2.382.943	2.690.549	12,9%
Accertamento e gestione del credito	2.669.734	1.728.542	-35.3%
Verifiche amministrative	272.518	667.505	144,9%
Controllo prestazioni	967.035	1.186.871	22,7%
Gestione ricorsi amministrativi	36.106	158.246	338,3
TOTALE AREA PRODUZIONE	**14.961.102**	**17.442.697**	**16,6%**

Fonte: Inps

Tale incremento è concentrato essenzialmente nell'area dei *Servizi agli utenti* con un incremento medio del 27,5%. In particolare, alla riduzione del 32% nell'area Servizi ai lavoratori e ai pensionati, fanno riscontro forti incrementi nei Servizi a sostegno dell'occupazione e del reddito e nei Servizi collegati a requisiti sociosanitari (+111%). Il tutto è conseguenza da una parte degli effetti delle riforme intervenute nell'ambito pensionistico e dall'altra all'incremento della richiesta di prestazioni a sostegno del reddito.

La produzione – Gestione pubblica

La Tabella 3.8 e la successiva Figura 3.2 evidenziano le attività di produzione per le linee di servizio, espresse in "pezzi" effettivi. Anche qui si distinguono le richieste di prestazioni/servizi (indicate con il termine *Pervenute*) e le pratiche lavorate per le corrispondenti erogazioni (qui dette D*efinite*). La variazione percentuale fra questi due

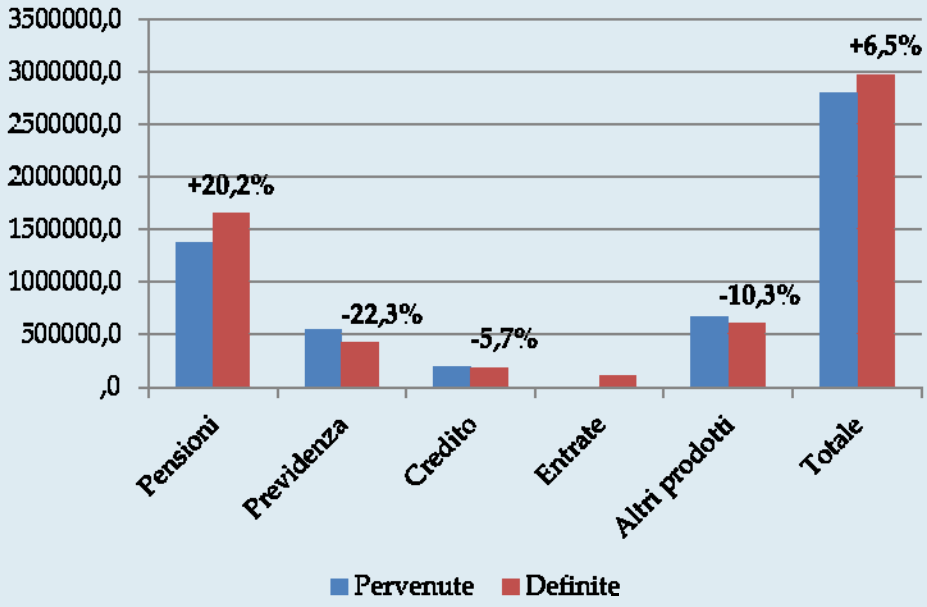
numeri (*Definite/Pervenute*) indica se la produzione ha superato o meno le richieste.

Tabella 3.6. Gestione pubblica - Attività di produzione (espressa in "pezzi" effettivi)

Area produttiva	2012		Variazione % Definite/ Pervenute
	Pervenute	Definite	
Pensioni	1.376.204	1.649.943	20,2%
Previdenza	543.925	422.786	-22,3%
Credito	199.225	187.814	-5,7%
Entrate	0	109.456	0
Altre linee di prodotto	675.357	605.499	-10,3%
TOTALE Nazionale	**2.794.711**	**2.975.498**	**6,5%**

Fonte: Inps

Grafico 3.2. Gestione pubblica -Attività di produzione: Variazioni % Definite/Pervenute. Anno 2012



Fonte: Inps

La produzione – Gestione lavoratori dello spettacolo

La Tabella 3.7 e il successivo Grafico 3.3 rappresentano la situazione della produzione ottenuta nel 2012 per l'area di attività "Servizi ai lavoratori e ai pensionati" e "Servizi alle imprese". L'analisi è stata svolta sia in termini di *"pezzi lavorati"* rispetto a quelli previsti, sia in termini di produzione totale calcolata in *"pezzi omogeneizzati"* secondo i criteri già in uso presso la Gestione ex-Enpals. I risultati appaiono in entrambi i casi

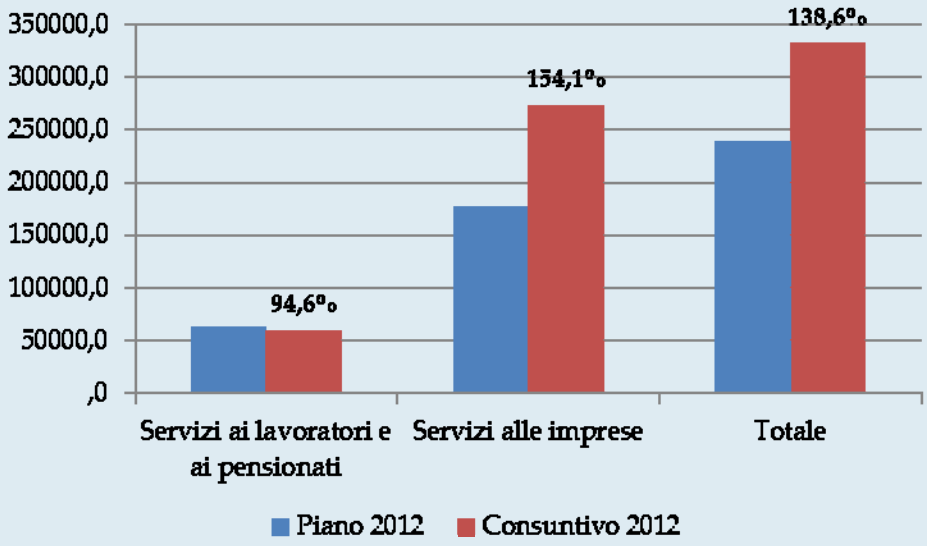
soddisfacenti. La percentuale di realizzazione media rispetto al budget è stata del 138,6%; per la linea di prodotto "Servizi ai lavoratori e ai pensionati" la percentuale di realizzazione è del 95%, per la linea "Servizi alle imprese" la percentuale è addirittura del 154%.

Tabella 3.7. Gestione lavoratori dello spettacolo – Volumi di produzione (Valori omogeneizzati) - Anno 2012

	Piano 2012	Consuntivo 2012	% di realizzazione
Servizi ai lavoratori e ai pensionati	62.447	59.077	94,6%
Servizi alle imprese	177.000	272.799	154,1%
TOTALE	**239.447**	**331.876**	**138,6%**

Fonte: Inps

Grafico 3.3. Gestione lavoratori dello spettacolo – Volumi di produzione: % di realizzazione rispetto al budget - Anno 2012



Fonte: Inps

Occorre rilevare che in questa area di attività viene rilevata la produzione del polo previdenziale centrale della gestione ex-Enpals, essendo centralizzata nell'ex Direzione generale l'erogazione delle prestazioni verso l'assicurato pensionato, mentre l'area successiva risulta distribuita tra le dodici sedi territoriali in cui si articola la gestione Lavoratori dello Spettacolo e Sportivi Professionisti.

Gli indicatori di risultato

Gli indicatori di performance

La Tabella 3.19 seguente riporta un quadro sintetico delle *performance* previdenziali dell'Inps, attraverso rilevanti indicatori riguardanti il bilancio economico, i volumi, l'adeguatezza del sistema pensionistico e gli indicatori di risultato.

Tabella 3.19 - Indicatori di *performance*

Dimensione	Nome Indicatore	2012	Var. % rispetto 2011
Economici/ Bilancio	Tasso di impegno per prestazioni (a)	93,8%	1,3%
	Tasso di copertura (b)	84,7%	7,1%
Indicatori dei volumi	Tasso di pensionamento (N. pensioni/ residenti)	35,6%	4,7%
	Numero di pensionati ogni 100 abitanti	26,8	13,9%
	Numero di pensionati ogni 100 lavoratori iscritti all'Inps	70,7	1,3%
Adeguatezza del sistema pensionistico	Indice di beneficio (Importo medio pensione/ PIL pro-capite)	59,0%	11,4%
	Frazione di pensionati con reddito inferiore a 500 euro mensili	14,3%	-2,9%

a) Rapporto tra le spese per prestazioni e il complesso delle spese correnti, misura l'efficienza complessiva nell'impiego delle risorse.
b) Rapporto tra le entrate contributive e le spese per prestazioni pensionistiche, fornisce una indicazione sulla sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale.
Fonte: Inps

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 3.20.

Tabella 3.20 - Indicatori di qualità dei servizi

Dimensione/ Sottodimensione	Nome Indicatore	2012	% di miglioramento rispetto al 2011
Tempestività	Tempo medio di attesa allo sportello	11 min	9,1% (% riduzione tempi d'attesa)
	Tempo medio di attesa al telefono con Contact Center.	3 min	25% (% riduzione tempi d'attesa)
	Liquid. pensioni di invalidità/inabilità entro tempi soglia di:		
	➢ 60 gg	72,9%	-0,41%
	➢ 120 gg.	92,3%	-0,32%
	Liquid. pensioni di vecchiaia/ anzianità / superstiti entro tempi soglia di:		
	➢ 30 gg	88,8%	-0,22%
	➢ 60 gg.	98%	-0,10%
	Liquid. prestazioni di disoccupazione ordinaria entro tempo soglia di ➢ 30 gg.	98,10%	+1,51%
	Liquid. prestazioni di disoccupazione requisiti ridotti entro tempo soglia di: ➢ 30 gg.	97,37%	+2%
	Liquid. prestazione di malattia entro tempio soglia di ➢ 30 gg.	92,56%	+9,52%
	Liquid. prestazione di maternità entro tempi soglia di 30 gg.		
	➢ Lavoratrici autonome	81,40%	+5,57%
	➢ Lavoratrici dipendenti	92,75%	+4,64%
	Indice medio di erogazione delle prestazioni		+9,44%
Efficacia e Relazioni con l'utenza	Qualità complessiva percepita dagli utenti delle Sedi (Emoticon)	92,4%	+1,2%
	Qualità percepita dagli utenti Contact Center Multimediale	90,7%	+1,2%
Compiutezza	Pensioni liquidate in prima istanza	96,7%	-0,21%
Accessibilità/	N. Sportelli ogni 10.000 abitanti	0,64	+28%

Dimensione/ Sottodimensione	Nome Indicatore	2012	% di miglioramento rispetto al 2011
Fisica	Servizi fruiti tramite i Comuni	2.615.087	+6,4%
Accessibilità/ Multicanale	Moduli compilabili *on-line*	100%	+0,2%
	N. Servizi di pagamento *on-line* effettuati	394.997	+11,9%
	N. PIN rilasciati rispetto all'utenza	25%	+4,8%
	Accessi al Contact Center Multicanale	22,3 mln	+49,4%
	Offerta di servizi mobili	437.081	+88%
Trasparenza	Indicazione responsabile del procedimento	100%	
	Offerta di dati ad uso statistico (*open data*) sul sito *web*	Osservatori statistici (a)	

a) Osservatori statistici su: imprese, lavoratori (dipendenti, autonomi, domestici, parasubordinati), cassa integrazione guadagni, politiche occupazionali e del lavoro, pensioni
Fonte: Inps

Schede degli indicatori per la qualità

La Tabella 3.21 seguente riporta una sintesi degli indicatori utilizzati (numero e peso per dimensione e sotto-dimensione), mentre i successivi prospetti illustrano i principali risultati conseguiti nel 2012.

Tabella 3.21 – Numero e peso degli indicatori di qualità, per dimensione e sottodimensione

Dimensione	Sotto-dimensione	Peso	N. indicatori
Trasparenza	Tempi di attesa per disbrigo pratiche	5	2
	Tempi di erogazione prestazioni/servizi	40	7
	Totale tempestività	**45**	**9**
Efficacia	Relazioni con l'utenza	10	2
	Compiutezza	5	1
	Totale efficacia	**15**	**3**
Accessibilità	Fisica	10	2
	Multicanale	20	4
	Totale accessibilità	**30**	**6**
Trasparenza	Iter procedurale	5	1
	Informazioni	5	1
	Totale trasparenza	**10**	**2**
Complesso	**Totale complessivo**	**100**	**20**

TEMPESTIVITA'

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 2012
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.

Indicatore di *output* - *standard* di riferimento o valore di comparazione-
Tempo medio di attesa di un utente per accedere allo sportello

2011	2012	Percentuale di riduzione dei tempi di attesa
12 min	**11 min**	**9,1%**

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 2012
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.

Indicatore di *output* - *standard* di riferimento o valore di comparazione-
Tempo medio di attesa di un utente al telefono per accedere ad un operatore del contact center

2011	2012	Percentuale di riduzione dei tempi di attesa
4 min	**3 min**	**25%**

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 2012
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle pensioni di invalidità/inabilità nella forma di % di liquidate entro 60 gg. e 120 gg.

Indicatore di *output* - *standard* di riferimento o valore di comparazione-
Percentuale delle pensioni di invalidità/inabilità (Inv/Inab)
Liquidate entro 60 gg. e 120 gg.

Tempi soglia	Anno		Percentuale di miglioramento 2012-2011
	2011	2012	
Entro 60 gg:	**73,2%**	**72,9%**	**-0,41%**
Entro 120 g:	**92,6%**	**92,3%**	**-0,32%**

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 2012
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle pensioni VS nella forma di % di liquidate entro 30 gg. e 120 gg.

Indicatore di *output* – *standard* di riferimento o valore di comparazione-
Percentuale delle pensioni di vecchiaia/anzianità (V) e superstiti (S)
Liquidate entro 30 gg. e 120 gg.

Tempi soglia	Anno		Percentuale di miglioramento 2012-2011
	2011	Anno2012	
Entro 30 gg:	**89%**	**88,8%**	**-0,22%**
Entro 120 g:	**98,1%**	**98%**	**-0,10%**

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Liquidazione delle prestazioni di disoccupazione ordinaria non agricola (DS) entro tempi soglia di 30 gg.**
Codice indicatore	**QTE-05**
Descr. indicatore	Indicatore costituito da due indici che valutano le percentuali di prestazioni DS liquidate rispettivamente 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 2012
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle prestazioni DS nella forma di % di liquidate entro 30 gg.

Indicatore di *output* – *Standard* di riferimento o valore di comparazione-
Percentuale delle prestazioni di disoccupazione ordinaria non agricola (DS)
Liquidate entro 30 gg.

Tempi soglia	Anno		Percentuale di miglioramento 2012-2011
	2011	2012	
Entro 30 gg:	**96,64%**	**98,10%**	**+1,51%**

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Liquidazione delle prestazioni di disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti (DS-RR) entro tempi soglia di 30 gg.**
Codice indicatore	**QTE-6**
Descr. indicatore	Indicatore costituito da due indici che valutano le percentuali di prestazioni DS-RR liquidate rispettivamente 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 2012
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle prestazioni DS-RR nella forma di % di liquidate entro 30 gg.

Indicatore di *output* – *Standard* di riferimento o valore di comparazione
Percentuale delle prestazioni di disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti (DS-RR)
Liquidate entro 30 gg.

Tempi soglia	Anno		Percentuale di miglioramento 2012-2011
	2011	2012	

Entro 30 gg:	**95,47%**	**97,37%**	**+2,0%**

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 liquidate entro 30 giorni, rispetto al totale liquidate
Formula/ formato	N. prestazioni di malattia liquidate entro 30 gg./N. totale prestazioni di malattia liquidate
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferim.	Anno 2012
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle prestazioni di malattia nella forma di % di liquidate entro 30 gg.

Indicatore di *output* - *standard* di riferimento o valore di comparazione-
Percentuale delle prestazioni di malattia liquidate entro 30 gg

Tempo soglia	Anno		Percentuale di miglioramento 2012-2011
	2011	2012	
Entro 30 gg:	**84,51%**	**92,56%**	**+9,52%**

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Liquidazione della prestazione maternità entro tempi soglia 30 gg.**
Codice indicatore	**QTE-8**
Descr. indicatore	Indicatore che valuta le percentuali di prestazioni di maternità liquidate entro 30 gg. rispetto al totale liquidate, per le lavoratrici autonome e per quelle dipendenti
Formula/ formato	N. prestazioni di maternità liquidate entro 30 gg./N. totale prestazioni di maternità liquidate
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferim.	Anno 2012
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

Indicatore di *output* - *standard* di riferimento o valore di comparazione-
Percentuale delle prestazioni di maternità liquidate entro 30 gg.

Tipologia	Anno		Percentuale di miglioramento 2012-2011
	2011	2012	
Lavoratrici autonome	**77,11%**	**81,40%**	**+5,57%**
Lavoratrici dipendenti	**88,64%**	**92,75%**	**+4,64%**

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 2012 rispetto al 2011
Obiettivo	Valutare l'andamento dei tempi di erogazione delle prestazioni.
Indicatore di *output* – *Standard* di riferimento o valore di comparazione- **Variazione percentuale della media ponderata dei tempi di erogazione delle prestazioni erogate nell'anno di riferimento rispetto all'anno precedente**	
Percentuale di miglioramento 2012-2011: +9,44%	

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 (su totale dei rispondenti) che esprimono livello di soddisfazione complessiva, secondo scale quali: elevata/ media/bassa.
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferim.	Anno 2012
Obiettivo	Rilevare la qualità complessiva percepita dagli utenti allo scopo di identificare eventuali criticità e programmare interventi correttivi

Indicatore di *outcome* – *Standard* riferimento o valore di comparazione-
Qualità complessiva percepita dagli utenti delle Sedi

	Anno		Percentuale di miglioramento 2012-2011
	2011	2012	
Grado di soddisfazione degli utenti	**91,3%**	**92,4%**	**+1,2%**

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Efficacia**
Sottodimensione	**Relazioni con l'utenza**
Nome indicatore	**Qualità percepita dagli utenti Contact Center Multimediale**
Codice indicatore	**QEF-02**
Descr. indicatore	Qualità percepita dagli utenti, rilevata nella campagna di rilevazione Emoticon.
Formula/ formato	% utenti (su totale dei rispondenti) che esprimono livello di soddisfazione complessiva, secondo scale quali: elevata/media/bassa.
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferim.	Anno 2012
Obiettivo	Rilevare la qualità complessiva percepita dagli utenti allo scopo di identificare eventuali criticità e programmare interventi correttivi

Indicatore di *outcome* – *Standard* riferimento o valore di comparazione-
Qualità percepita dagli utenti Contact Center

	Anno		Percentuale di miglioramento 2012-2011
	2011	2012	
Grado di soddisfazione degli utenti	**89,6%**	**90,7%**	**+1,2%**

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 2012
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.

Indicatore di *output* – *Standard* riferimento o valore di comparazione-
Percentuale di pensioni liquidate in prima istanza/totale pervenuto

Anno		Percentuale di miglioramento
2011	2012	2012-2011
96,9%	**96,7%**	**-0,21%**

ACCESSIBILITA'

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Fisica**
Nome indicatore	**N. Sportelli ogni 10.000 abitanti**
Codice indicatore	**QAF-01**
Descr. indicatore	N. Sportelli riferiti alla popolazione residente
Formula/ formato	(N. Sportelli / Popolazione residente) * 10.000
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferim.	Anno 2012
Obiettivo	Indicazione dell'accessibilità fisica della popolazione

Indicatore di *output* – *Standard* riferimento o valore di comparazione-
N. Sportelli ogni 10.000 abitanti

Anno		Percentuale di miglioramento 2012/2011
2011	2012	
0,50 (indice Esip)	**0,64**	**+28%**

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 2012
Obiettivo	Valutare la fruizione di servi Inps erogati dai Comuni

Indicatore di *output* – *Standard* riferimento o valore di comparazione
Numero servizi Inps fruiti dagli utenti tramite i Comuni

Anno		Variazione percentuale
Anno 2011	2012	2012/2011
2.458.698	**2.615.087**	**+6,4%**

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 2012
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.

Indicatore di *output* – *Standard* riferimento o valore di comparazione-
Percentuale di moduli compilabili *on-line*/totale moduli scaricabili

Anno		Differenza 2012-2011
2011	2012	
99,8%	**100%**	**+0,2%**

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 2012
Obiettivo	Valutare la fruizione di pagamenti *on-line* via *internet*, che costituiscono per l'utenza una agevole modalità.

Indicatore di *output* – *Standard* riferimento o valore di comparazione
Numero servizi di pagamento *on-line* effettuati

Anno		Variazione percentuale2012/2011
Anno 2011	2012	
353.114	**394.997**	**+11,9%**

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 2012
Obiettivo	Valutazione diffusione utilizzo servizi *internet*.

Indicatore di *output* – *Standard* riferimento o valore di comparazione
N. PIN rilasciati rispetto all'utenza Inps

Anno		Percentuale di incremento
Anno 2011	2012	2012-2011
20,2%	**25,0%**	**+4,8%**

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 2012
Obiettivo	Fornire un punteggio complessivo alla accessibilità al Contact Center

Indicatore di *output* – *Standard* riferimento o valore di comparazione
Numero di accessi al Contact Center

Anno		Percentuale di incremento
Anno 2011	2012	2012-2011
14,9 mln	**22,3 mln**	**+49,4%**

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Multicanale**
Nome indicatore	**Offerta di servizi mobili**
Codice indicatore	**QAM-05**
Descr. indicatore	Accessi ai servizi su telefoni cellulari, smartphone, tablets
Formula/ formato	N. accessi al portale Inps - Mobile
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferim.	Anno 2012
Obiettivo	Fornire una valutazione dell'utilizzo del portale Inps - Mobile.

Indicatore di *output* – *Standard* riferimento o valore di comparazione
Offerta di servizi mobili

Anno		Percentuale di incremento 2012-2011
Anno 2011	2012	
232.512	**437.081**	**+88%**

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 2012
Obiettivo	Valutare quanto l'Ente rende noti all'utenza i responsabili dei procedimenti amministrativi

Indicatore di *outcome* – *Standard* riferimento o valore di comparazione
Percentuale di casi in cui L'Inps rende noto all'utenza i responsabili del procedimento
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 riferim.	Anno 2012
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

Il Valore sociale aggiunto

I dati economici di bilancio possono essere integrati con indicatori che forniscono anche la dimensione sociale dell'azione del Polo della previdenza. Un importante indicatore di tale tipo è il "Valore Sociale Aggiunto", che 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:

$$VSA = VPN + BSN$$

dove:

$$VPN = VP - CP$$

$$BSN = BE - CBE$$

La seguente Tabella 3.22 evidenzia il Valore economico netto della produzione (VPN)

e le voci che lo compongono.

Tabella 3.22. Valore economico netto della produzione. Anni 2011 – 2012 (milioni di euro)

	VPN		VP		CP
	Valore economico netto della produzione	=	Valore della produzione	-	Costo della produzione
2011	-2.484		229.090		231.574
2012	-12.343		296.501		308.844

Fonte: Inps

Il valore della produzione (VP) 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, quali i trasferimenti dello Stato, delle Regioni, di altri Enti, ecc. (Tabella 3.22.B). Dall'altro versante, il costo della produzione (CP) 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 3.22.C).

Tabella 3.22.B. Valore della produzione. Anni 2011 – 2012 (milioni di euro)

Aggregati	2011	2012	Var. 2012/2011	Var. % 2012/2011
Entrate contributive rettificate e integrate	143.852	201.511	57.659	40,1%
Trasferimenti (da Stato ed Enti pubblici) e altre entrate e poste correttive	85.238	94.990	9.752	11,4%
Valore della produzione	**229.090**	**296.501**	**67.411**	**29,4%**

Fonte: Inps

Tabella 3.22.C. Costo della produzione. Anni 2011 – 2012 (milioni di euro)

Aggregati	2011	2012	Var. 2012/2011	Var. % 2012/2011
Prestazioni istituzionali rettificate	217.511	293.412	75.901	34,9%
Acquisto beni e servizi	1.430	1.589	159	11,1%
Costi del Personale	1.915	2.330	415	21,7%
Ammortamenti e svalutazioni	4.874	5.169	295	6,1%
Accantonamenti ai fondi per oneri e rischi	-406	-90	316	-77,8%
Oneri diversi di gestione	6.250	6.434	184	2,9%
Costo della produzione	**231.574**	**308.844**	**77.270**	**33,4%**

Fonte: Inps

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 (Tabella 3.23).

Tabella 3.23. Benefici sociali netti erogati. Anni 2011 – 2012 (milioni di euro)

	BSN Benefici sociali netti erogati	=	**BE** Benefici economici erogati	-	**CBE** Costo di gestione e oneri vari
2011	203.448		217.511		14.063
2012	277.980		293.412		15.432

Fonte: Inps

Il Valore sociale aggiunto (VSA) è illustrato nella successiva Tabella 3.24. Come si può rilevare, nel 2012 esso è aumentato del 32,2% rispetto al 2011, un risultato molto positivo e dovuto anche all'ampliamento del numero di utenti dell'Istituto, a seguito dell'incorporazione di Inpdap ed Enpals.

Tabella 3.24. Valore sociale aggiunto. Anni 2011- 2012 (milioni di euro)

	VSA Valore sociale aggiunto	=	**VPN** Valore economico netto della produzione	-	**BSN** Benefici sociali netti erogati
2011	200.964		-2.484		203.448
2012	265.637		-12.343		277.980
Var. % 2012/2011	**32,2%**		**396,9%**		**36,6%**

Fonte: Inps

Nel corso degli ultimi anni il Valore Sociale Aggiunto ha avuto l'andamento riportato nella Tabella 3.25, che evidenza, nonostante la crisi, un andamento di crescita continua. 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 3.25. Valore Sociale Aggiunto. Anni 2008 – 2012 (milioni di euro)

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Valore sociale aggiunto	187.198	191.287	195.177	200.964	265.637
Var. % rispetto anno precedente	4,10%	2,20%	2,00%	3,00%	32,2%

Fonte: Inps

2.4. Assistenza – Servizi alla persona

La sezione presente si struttura per questa edizione 2013 in termini lievemente difformi da quelli rilevabili nelle scorse annualità. Ciò è motivato da due ordini di questioni, alla prima delle quali si accennerà solo velocemente: il quadro generale delle variabili demografiche e socioeconomiche già tratteggiato nelle edizioni precedenti non appare mutato, né risultano –malgrado il perdurare della crisi- apprezzabili variazioni dei profili istituzionali e degli indirizzi che pure sarebbero necessari per garantire maggiore efficienza all'erogazione di servizi alle persone e più equità nell'offerta territoriale di sostegni assistenziali. Il secondo motivo del differente assetto di questa sezione della relazione riguarda invece la messa a disposizione nel corso degli ultimi mesi di una serie di dati rivenienti da indagini concluse tra il 2012 e il primo trimestre di quest'anno, realizzate da una preclara istituzione comunitaria e da un importante istituto di ricerca pubblica presente sul territorio nazionale, ovvero la Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, sita a Dublino, e l'Istituto Superiore di Sanità. Si tratta di due importanti *surveys* che hanno una certa quale periodicità ma non una cadenza ordinaria (anche per questo non si tenteranno confronti con le rispettive precedenti rilevazioni). Il fatto di avere a disposizione un *set* di informazioni molto aggiornato ed ampiamente significativo, nonché l'opportunità di effettuare alcune estrapolazioni e trattamenti mirati in entrambi i casi, ha suggerito di focalizzare l'analisi proprio sulla disamina di queste fonti, naturalmente con particolare riguardo alle questioni che apparivano pertinenti rispetto alla nostra materia di analisi.

Cominciamo dalla prima delle fonti in questione: a fine 2012 sono stati pubblicati i risultati di una nuova tornata di rilevazioni sul tema della qualità della vita condotta da Eurofound[75] all'interno degli Stati Membri dell'Unione Europea. La prima indagine del sistema denominato EQLS fu promossa nel 2003 e successivamente aggiornata nel 2007, fornendo informazioni assai attendibili sulle condizioni di vita dei cittadini europei e su aspetti riferiti a questioni di vario genere (occupazione, reddito, famiglia, soddisfazione per la qualità della società in cui si vive). A cavallo tra settembre 2011 e febbraio 2012 è stato realizzato un nuovo sondaggio su campioni rappresentativi della popolazione con più di 18 anni (in Italia risultano portate a termine 2250 interviste, mentre nell'intera UE i soggetti della *survey* sono più di 35.000).

Lo studio pubblicato alla fine dello scorso anno è fortemente caratterizzato dall'impatto della crisi economica in atto in tutto il Continente, sia pure con apprezzabili

[75] Vedi EUROFOUND, *Third European Quality of Life Survey. Quality of life in Europe: impacts of the crisis*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012. I dati che seguono sono tratti da questa fonte: per alcune elaborazioni si è avuta la necessità di accedere direttamente al Survey Mapping Tool che il sito della Fondazione rende disponibile su www.eurofound.europa.eu

differenze; si conferma che livelli più elevati di qualità della vita vengono segnalati nelle aree del Nord e dell'Ovest dell'Unione, mentre più critica è la condizione rilevata nei Paesi dell'Europa orientale e meridionale. In termini generali, rileva l'importanza annessa alla famiglia come fonte essenziale di sostegno per le esigenze quotidiane così come per le emergenze indifferibili. Si registra altresì che il calo più marcato in termine di benessere soggettivo riguarda i gruppi più vulnerabili -soggetti privi di lavoro, persone anziane, individui con redditi bassi- e che cresce in ambito UE la percezione di tensioni connesse proprio alla disuguaglianza di mezzi e di opportunità (tensioni particolarmente evidenti per i profili più svantaggiati). Inoltre, viene in evidenza soprattutto nei Paesi più segnati dalla recessione una *caduta dei livelli di fiducia nelle istituzioni pubbliche*, particolarmente vistosa per quanto concerne governi e parlamenti nazionali.

Il 21,2% dei cittadini europei attesta che le condizioni di vita sono diventate così complicate che si fa fatica a trovare la propria strada: ma il dato corrispondente per l'Italia sale al 26,8%. Per un terzo degli intervistati vi è stato un peggioramento della situazione finanziaria nei 12 mesi precedenti alla rilevazione (la percentuale italiana coincide con la media europea; ma se si isolano le persone che rientrano nel quartile di reddito più basso, le risposte che per l'Italia denunciano maggiori criticità superano la metà del totale): e le previsioni sulle prospettive del proprio nucleo familiare nell'anno a venire appaiono più cupe per un italiano su tre, con un più netto peggioramento per i casi di soggetti meno abbienti. Un italiano su sei pensa che la situazione finanziaria in cui versa sia più penosa di quella della maggior parte dei concittadini: se però si isolano le risposte relativo al quartile più basso questa percentuale sale al 32,6%.

E' evidente che *i soggetti più vulnerabili risentono in maggior misura delle ricadute della crisi*. Aumenta il numero di coloro che vivono in condizioni di grave deprivazione materiale e non possono permettersi servizi essenziali per una vita dignitosa. Dalle scorse Relazioni già sappiamo che sussiste un segmento di fabbisogni assistenziali non potenziali né impliciti, ma evidenti, ed anzi espressi in termini pienamente consapevoli, che restano insoddisfatti anche se rimandano ad un paniere di prestazioni davvero elementari. La crisi che è tuttora in atto agisce sui sistemi di *welfare* come un potentissimo ***stress test***: sottrae mezzi e rende meno disponibili i volumi di risorse auspicati, nel mentre il disagio aumenta e la domanda di assistenza esplode.

Alcuni *items* di questa indagine europea appaiono assai pertinenti rispetto agli obiettivi della Relazione presente, e pertanto vengono illustrati di seguito con un maggior dettaglio. In particolare ci si riferisce a:

- Sostegno atteso in merito a gravi problemi personali o familiari
- Fiducia nei confronti dei governi locali
- Giudizio sulla qualità dei servizi per l'infanzia
- Giudizio sulla qualità dell'assistenza di lungo termine

Partendo dal primo punto: nella rilevazione si chiedeva esplicitamente da quale fonte

i soggetti intervistati pensavano di poter ottenere un consiglio o un aiuto di fronte a gravi problemi di tipo personale o familiare[76]. Nella sua ampiezza e semplicità la questione che viene posta evoca una tipica funzione di supporto ascrivibile ai sistemi di *welfare* territoriale. In tutta Europa le aspettative di aiuto si incentrano in grande maggioranza sull'ambito familiare, su amici o reti di vicinato. Ma pure nell'esiguità delle risposte pare significativo sottolineare che supera appena l'1% (senza apprezzabili differenze per quanto concerne sesso, età o reddito) la quota di italiani che si rivolgerebbe con fiducia ad organizzazioni di fornitori di servizi o al livello istituzionale, di contro ad una media comunitaria del 4,4% (percentuali più che doppie rispetto al dato UE si colgono in Danimarca, Francia, Finlandia e Regno Unito). Le informazioni rese disponibili dalla *survey* non consentono di approfondire le motivazioni di questo *inconsistente livello di attese ascritto al sistema pubblico dei servizi e ai providers professionali*, ma impressiona il fatto che si conferma l'estesa capacità dei circuiti familiari nell'esercitare funzioni che in altri contesti vengono legittimamente esercitati da istituzioni territoriali. Ma il ruolo primario ed essenziale dei contesti familiari non va strumentalmente chiamato in causa per cavalcare la tentazione o il rischio di quella che altrove è stata icasticamente definita "autarchia assistenziale", particolarmente intollerabile in tempi di crisi, e per condannare le famiglie ad una forma di solitudine da cui le istituzioni si eclissano. Conviene non essere equivoci su questo punto. Molti argomenti possono essere addotti per invocare una effettiva qualificazione dell'offerta pubblica di *welfare*, che contrasti il rischio di deriva di insostenibili equilibri che gravano sulle sole famiglie (in gran parte sulle spalle delle donne), ed almeno ridimensioni il peso di quello che in letteratura viene denominato *familialism by default*, del tutto privo di supporti. A prevenire rilievi ispirati da malintese accezioni di sussidiarietà, si aggiungerà che praticamente tutta la più recente letteratura disponibile sui rapporti tra solidarietà familiare e mano pubblica[77] converge nel rigettare la tesi di un presunto spiazzamento che l'intervento delle istituzioni produrrebbe negli assetti tradizionali, e sostiene piuttosto la teoria di una responsabilità mista che genererebbe complementarietà e specializzazione tra le due fonti di sostegno, con la famiglia messa in condizioni di concentrarsi sulla cura degli affetti e sulla dimensione emotiva, ove affrancata -sia pure parzialmente- da oneri materiali meritevoli di entrare

76 Domande analoghe vengono formulate con riferimento ad eventuali sostegni legati alla salute, al lavoro, al denaro, ma non vengono qui documentate.

77 Cfr. Motel-Klingebiel A., Tesch-Roemer C., Von Kondratowitz H.J., Welfare states do not crowd out the family: evidence for mixed responsibility from comparative analyses, *Ageing & Society*, n.25 – 2005; Daatland S.O., Slagsvold B., Lima I.A., Populations ageing, intergenerational solidarity and the family-welfare state balance: a comparative exploration, in UNECE, *How generations and gender shape demographic change*, United Nations, New York-Geneva, 2009; Igel C. et al. , Specialization between Family and the State. Intergenerational Time Transfers in Western Europe, *Journal of Comparative Family Studies*, 40, 2-2009; Haberkern K., Szydlik M., State care provision, societal opinion and children's care of older parents in 11 European countries, *Ageing & Society*, n. 30-2010.

nell'agenda pubblica.[78]

Tornando all'indagine Eurofound: ai governi locali non si guarda con particolare benevolenza. Il livello di fiducia genericamente espresso dal nostro campione su una scala 1-10 è pari al valore di 4.1 (il *quartultimo nella comparazione europea*, subito al di sopra di Serbia, Croazia e Grecia). E' pur vero che nessuna pubblica istituzione in Italia raggiunge la sufficienza (la sfiora solo la fiducia attribuita alle forze dell'ordine, pari a 5.9) e che valori molto meno incoraggianti vanno riferiti ai livelli amministrativi centrali e al sistema giudiziario. Rimane comunque che nei confronti degli enti locali –quelli che dovrebbero essere più vicini alle esigenze del cittadino e per questo corrispondere ai crescenti fabbisogni di assistenza- non si ritrova un atteggiamento di sicuro affidamento che risulti da valutazioni positive di esiti e relazioni dirette.

Veniamo dunque all'espressione più puntuale di giudizi che riguardano la qualità del sistema dei servizi pubblici. Ad uno sguardo d'insieme si evince che censure particolarmente feroci si incentrano su tipologie diverse da quelle dell'ambito assistenziale (ad esempio per quanto concerne la qualità del trasporto pubblico l'Italia finisce al fondo della classifica UE, al terzultimo posto), ma non per questo vanno nascoste alcune importanti criticità relative al settore sociale.[79] In riferimento ai servizi di *childcare* il nostro Paese viene inserito nel gruppo delle nazioni caratterizzato da *un dato di insufficienza (sestultimo posto)*. Mette conto aggiungere però che il livello di questo giudizio –pari a 5,8- diviene ancora più severo (5,4) se consideriamo le sole risposte dei soggetti con reddito più basso, i quali hanno evidentemente una *più acuta percezione delle carenze dell'offerta disponibile*: infatti sugli altri quartili la distanza tra Italia e media UE si accorcia. Inoltre, nelle valutazioni negative dei nostri concittadini sembrano proporzionalmente gravare di più le *questioni legate ai costi del servizio (rilevanti per due terzi delle interviste) e alle difficoltà nell'accesso condizionate dalla lunghezza delle liste di attesa*: vengono di gran lunga considerate di minor rilievo criticità relative alla distanza geografica, agli orari di apertura o alla vera e propria qualità delle prestazioni. In tutti gli Stati infine, le risposte di soggetti che risiedono in aree urbane denunciano condizioni più problematiche di quelle riferite a contesti rurali.

L'ultimo punto che qui si analizza è relativo ai *servizi di assistenza di lungo termine*, evidentemente indirizzate a persone anziane non autosufficienti il cui peso sulla popolazione italiana –come rilevato in passate edizioni di questa Relazione- appare in crescita. Come per il caso precedentemente illustrato, l'Italia nel confronto con altri Stati

78 Si rinvia per un inquadramento generale della questione a Scialdone A., Traiettorie scambi differimenti. Esiti del dibattito internazionale sui rapporti tra generazioni, *FOP-Formazione Orientamento Professionale*, n. 6, nov.-dic. 2011.

79 In generale, i giudizi sulla qualità dei servizi riferiti dagli utenti sono usualmente migliori rispetto alle valutazioni dei non-utenti.

resta posizionata in una parte bassa della classifica comunitaria e con *un giudizio che in valori assoluti è ancora più severo (5.2, che per il quartile di reddito più basso scende a 4.7 di contro ad una media UE pari a 6.6)*. Non si apprezzano scarti significativi nei giudizi distinti per genere o classe di età. Ma rispetto ai profili delle difficoltà legate all'accesso va segnalato che i *servizi di long-term care fanno registrare condizioni più critiche dei servizi all'infanzia* su tutte le variabili prima analizzate. Risalta in primo luogo un diffusissimo problema legato alla disponibilità di questa tipologia di assistenza (rimarcata da otto risposte su dieci per l'Italia!) ed ai costi che vi sono connessi (sette casi su dieci). Ma anche su altre voci le valutazioni derivanti dal nostro Paese segnano una distanza ulteriore da quelle della media comunitaria: in due terzi del campione si rilevano criticità su vicinanza del servizio e orari di apertura (meno della metà è il corrispettivo UE), ed il 56% delle interviste italiane evidenzia pure aspetti problematici nella qualità delle cure prestate.

Un secondo *set* di informazioni che risultano pertinenti per la sezione sull'Assistenza della presente Relazione può derivarsi dalla recentissima pubblicazione dei dati relativi al sistema PASSI d'Argento.[80] PASSI d'Argento, promosso dal Ministero della Salute e dalle Regioni con il supporto tecnico scientifico del Centro Nazionale di Epidemiologia, Sorveglianza e Promozione della Salute dell'Istituto Superiore di Sanità, costituisce una *sperimentazione di un modello di sorveglianza sulla qualità della vita, sulla salute e sulla percezione dei servizi nella terza età*, allo scopo di mettere a disposizione informazioni utili per le scelte di politiche volte a migliorare la qualità di vita degli anziani. L'obiettivo della sorveglianza è valutare la capacità dell'anziano di essere risorsa e di partecipare alla vita sociale, di rimanere in buona salute, di usufruire di cure e tutele avendo un reddito adeguato, al fine di disegnare un profilo della popolazione ultra64enne[81] centrato sui tre

---

[80] Cfr. Istituto Superiore di Sanità, *Sperimentazione PASSI d'Argento: verso un sistema nazionale di sorveglianza della popolazione ultra64enne*. A cura del Gruppo Tecnico di Coordinamento del Sistema di Sorveglianza PASSI d'Argento e Paola Luzi 2013, Rapporti ISTISAN 13/9. Per taluni dei dati che sono stati desunti dal database ISS e che verranno presentati di seguito, si è potuto fare affidamento sulla cortese collaborazione del dr. Alberto Perra, epidemiologo coordinatore di PASSI d'Argento, che si ringrazia per la competenza e la disponibilità mostrate nell'occasione.

81 Le informazioni rilevate con la sorveglianza non sono tali da considerarsi utili a descrivere un quadro esaustivo di una condizione, per esempio la fragilità degli over64, ma misurano solo alcuni indicatori, in genere molto solidi dal punto di vista scientifico, per contribuire a stimare, per esempio, quante persone fragili sono presenti (e in che percentuale su una popolazione totale). L'obiettivo è chiaro: non tanto descrivere in dettaglio le caratteristiche delle persone fragili, ma piuttosto dire quanti sono, quali sono le loro caratteristiche più significative, come varia il loro numero (e percentuale) nel tempo e fra unità geografiche differenti (per esempio fra distretti o aziende sanitarie o regioni). Questa caratteristica, che potrebbe definirsi "confrontabilità" delle informazioni, è fondamentale, perché permette ad esempio di registrare eventuali cambiamenti prodotti da una politica o un intervento effettuato a livello nazionale o locale. Da questo aspetto deriva la necessità (che è anche un criterio di qualità) della sorveglianza, cioè la tempestività. La peculiarità della sorveglianza di riportare informazioni sui processi di salute è anche espressione della necessità di misurare indicatori della popolazione che siano utili per l'azione da parte dei decisori e operatori del sistema socio-sanitario: "la misura per l'azione", si direbbe in sintesi. Possiamo aggiungere anche

pilastri per l'invecchiamento attivo, individuati dalla strategia *Active Ageing* dell'Organizzazione Mondiale della Sanità: partecipazione, salute e sicurezza.

Tra aprile 2012 e gennaio 2013 sono state effettuate 23.976 interviste in tutte le regioni italiane, ad eccezione di Basilicata e della Provincia Autonoma di Bolzano che non hanno partecipato alla sorveglianza.[82] Le interviste sono state effettuate in generale per telefono (91%) mentre nel resto dei casi in presenza (faccia-a-faccia dell'intervistatore con l'intervistato). In poco più del 20% dei casi l'intervista diretta non è stata possibile per condizioni di malattia o problemi neuro-sensoriali dell'over64, per cui, su sua indicazione, si è fatto ricorso a una persona che ha certe caratteristiche che le permettono di rispondere a buona parte delle domande del questionario. Non sono state incluse nello studio le persone che, al momento dell'intervista, si trovavano in ospedale o in residenze protette. Per questi limiti, dal punto di vista della statistica non si può in senso stretto affermare che i 24 mila intervistati rappresentano compiutamente gli oltre 13 milioni di over64 del nostro Paese, ma certo ne danno *una rappresentazione molto vicina alla realtà*.[83]

Pare importante evidenziare la rilevanza di questa sperimentazione nell'ambito di un più ampio ragionamento sugli assetti dell'organizzazione socio-assistenziale in ambito pubblico sia per profili di merito –di cui si dirà più giù- che per alcuni aspetti di metodo, i quali dovrebbero a questo punto risaltare in modo esplicito. La sorveglianza proposta nella sperimentazione PASSI d'Argento aveva degli obiettivi precisi. Nell'ambito di un sistema di sorveglianza sulla popolazione over64, sostenibile con le risorse dei servizi sociali e sanitari, ad uso nelle diverse regioni italiane, ci si prefiggeva di:

1. Sperimentare un sistema di informazione, basato sui principi della sorveglianza di popolazione, di utilità per regioni, aziende e distretti socio-sanitari (o altre unità territoriali).

---

ulteriori caratteristiche. La rilevazione dei dati viene effettuata sulla popolazione generale e non solo sulle persone che si rivolgono ai servizi. In generale si pensa che i dati provenienti da un campione della popolazione generale rappresentino la popolazione e i suoi aspetti di salute meglio che quelli provenienti, per esempio, da un campione di popolazione selezionato tra gli utenti di un certo servizio.

[82] Il Friuli Venezia Giulia e la Regione Lombardia hanno raccolto dati di provenienza da una sola azienda sanitaria, mentre le altre regioni, con i dati raccolti, possono rappresentare la qualità di vita degli anziani almeno per tutta la regione (e spesso anche per le singole aziende sanitarie al loro interno).

[83] Le prime sperimentazioni di un sistema di sorveglianza sulla popolazione over64 avevano caratteristiche assai più circoscritte e quindi minore significatività rispetto al quadro nazionale. Avviata alla fine del 2008 e conclusasi nel 2010, l'iniziale messa in opera di PASSI d'Argento si è articolata in due indagini trasversali su campioni rappresentativi della popolazione over64. Le indagini hanno coinvolto 7 regioni nel 2009 e 9 regioni nel 2010 (in ciascuna regione, il campione era comunque rappresentativo a livello di una o più unità territoriali).

2. Produrre informazioni utili per suggerire e (ri)programmare azioni in favore e con la popolazione a livello locale, regionale, di ASL, distrettuale (o di altra unità territoriale).
3. Identificare e sperimentare le condizioni per una collaborazione a livello locale del personale dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali al fine di organizzare congiuntamente non solo la raccolta di dati ma anche e soprattutto l'azione conseguente suggerita dai risultati dell'indagine.

Già questo suggerirebbe l'opportunità di mutuare da tale sistema alcune indicazioni rispetto ai profili di programmazione e valutazione. Ma un ulteriore aspetto dagli effetti potenzialmente straordinari deriva dal fatto che, nella sorveglianza della popolazione, i dati sono raccolti, analizzati e interpretati da personale del sistema socio-sanitario stesso. A parte gli ovvi vantaggi in termini di efficienza, gli operatori socio-sanitari hanno l'opportunità di *comprendere, sperimentarsi e crescere nella cultura epidemiologica e dell'azione basata sull'osservazione*, che può promuovere (oltre alla motivazione dei singoli individui, professionisti della salute in diverse aree) anche una più facile utilizzazione delle informazioni raccolte per orientare azioni di maggior efficacia.

Uno dei vincoli essenziali prospettati nel progetto, inoltre, è quello dell'*integrazione degli operatori dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali nell'effettuazione della sorveglianza in vista di un'utilizzazione congiunta dei suoi risultati* e nella pianificazione e realizzazione di azioni congiunte che siano basate sulla *evidence* prodotta dal sistema stesso. Nella realtà, il modello organizzativo strutturato per la conduzione delle indagini sperimentali è stato fortemente influenzato dall'organizzazione locale dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali che, nelle varie regioni coinvolte, presentavano livelli di collaborazione e integrazione molto diversi. In ogni caso si deve considerare che già nella fase sperimentale, i servizi e gli operatori coinvolti a livello locale, hanno avuto l'opportunità di aumentare le loro competenze grazie alla partecipazione diretta nella pianificazione, realizzazione e utilizzazione del sistema di sorveglianza. In molte occasioni, la creazione di un gruppo di coordinamento tecnico orientato all'operatività di tipo misto a livello regionale con professionisti provenienti dal settore del sociale e da quello sanitario si è dimostrato nella fase sperimentale utile non solo per contenere i costi ma anche per promuovere una sinergia fra i due settori che potrebbe avere un effetto positivo anche sulla sostenibilità del progetto. Nel prossimo futuro, la sostenibilità politico-amministrativa e finanziaria della sorveglianza proposta trova nel quadro istituzionale dei Piani Regionali di Prevenzione e dell'Intesa che li accompagna una solida garanzia per gli anni a venire, mentre per la sostenibilità tecnica, cioè la capacità del sistema socio-sanitario-assistenziale di mantenere un inalterato livello di qualità della *performance* nella sorveglianza, sarà affrontato nella fase di messa a regime della sorveglianza, in termini di integrazione con gli altri sistemi di sorveglianza di popolazione. Infine è da citare il fatto che i costi della sorveglianza di popolazione sono ridotti (12.000 euro l'anno per una ASL media di 200.000 persone) che

configurano condizioni di costo-efficacia del sistema fortemente vantaggiose.

Andando ad isolare nel merito alcune delle informazioni rilevate dall'indagine ISS, si è ritenuto utile concentrare i riferimenti sul nesso *isolamento/accesso ai servizi*. Ciò al fine di capire meglio quale sia la condizione della popolazione anziana in merito a variabili che possono caratterizzare in termini assai diversi la propria esistenza quotidiana. Isolamento sociale e solitudine vengono dalla letteratura specialistica messi normalmente in relazione con caduta delle capacità cognitive, maggior ricorso all'ospedalizzazione e varie conseguenze sulle salute. Pertanto va valutata positivamente la possibilità che la persona anziana partecipi ad iniziative collettive o abbia semplici occasioni di confronto con altri soggetti. Se si considerano a *rischio di isolamento sociale* le persone che in una settimana normale hanno riferito di non aver svolto nessuna di queste 2 attività, detta situazione si è verificata nel 20.2% delle persone, con grande variabilità fra le regioni: i valori più bassi per questa soglia di rischio si registrano in Valle d'Aosta (6,2) e Friuli Venezia Giulia (9,3), mentre le *condizioni più problematiche* connotano inaspettatamente Calabria (32) e Campania (26,5), sfatando o almeno ridimensionando di molto la mitologia di un Mezzogiorno che compensa la penuria di risorse con una relativa ricchezza di scambi relazionali. Se si procede per aggregati geografici infatti, si nota che *il tasso di rischio passa dal valore medio del 15,1% del Nord al 21,6 del Centro e addirittura al 24,8 delle regioni meridionali*.

Lasciando poi la dimensione territoriale e guardando più in profondità il fenomeno, alcune caratteristiche degli over64 sono diversamente associate al rischio isolamento, come riassunto dalla tabella 1 (i valori sono in percentuale). In sintesi: il rischio di isolamento cresce molto con l'età (ci si attendeva qualcosa di simile), poco con il diverso livello di istruzione (dato meno prevedibile) e ancora gradualmente e significativamente con la percezione delle difficoltà economiche per arrivare a fine mese.[84]

Tab. 1 – Rischio di isolamento sociale nelle persone over64.

		genere		età		istruzione		difficoltà economiche		
	Valore rilevato su tutto il campione	*uomini*	*donne*	*65-74*	*75 e più*	*bassa*	*alta*	*nessuna*	*poche*	*molte*
rischio isolamento	**20,2**	**19,3**	**20,8**	**12,9**	**27,5**	**24,5**	**26,9**	**10,8**	**13,9**	**23,6**

Il 76% delle persone intervistate ha sentito parlare di centri, circoli o associazioni per

84 Se invece diamo un'occhiata ad altri sottogruppi di popolazione, la presenza del rischio di isolamento cresce rapidamente verso il gruppo delle persone con disabilità : qui è presente in ben più della metà dei casi (56,8) mentre per i soggetti in buona salute si attesta intorno al 4,7%.

anziani , ma solamente il 16% ha partecipato a queste attività. La percentuale di chi, nei 12 mesi precedenti, si è recato almeno 1 volta ad un centro o altra associazione per anziani è più bassa:

- nelle persone con 75 anni e più;
- nelle donne;
- nelle persone con difficoltà economiche;
- tra le persone con disabilità.

La capacità di contrasto al rischio di isolamento, e quindi la maggior sicurezza nelle condizioni materiali di vita della persona anziana è anche declinabile in termini di accessibilità ai servizi di cui l'over64 ha bisogno nella sua esperienza quotidiana. In PASSI d'Argento questo aspetto è stato studiato sotto diversi punti di vista: in particolare per quanto riguarda l'accessibilità ai servizi dell'azienda sanitaria locale, ai servizi del comune, al medico di famiglia e ai servizi commerciali, quali i negozi di alimentari e i supermercati. Complessivamente si constata che un over64 su tre riferisce difficoltà nell'accessibilità ai servizi. In generale sono le donne e, soprattutto oltre i 75 anni, che dichiarano maggiori criticità. Ma ancora una volta *sono la percezione di difficoltà economiche e il livello scolastico basso che rendono (fino a 3 volte di più) difficile l'accessibilità agli over64*.

Per quanto di maggior pertinenza con l'oggetto della relazione si è provveduto ad operare una distinzione per servizi ASL e Comune. Nella tabella 2 (i valori sono in percentuale) si rilevano le condizioni di accessibilità distinte per tipologia dell'Ente erogatore. In generale *gli anziani del campione accedono più facilmente ai servizi comunali che a quelli della ASL* (80,3 vs 65.9). Per questi ultimi si rileva una qualche condizione problematica in un terzo dei casi. L'età, il sesso femminile, il basso livello di istruzione e la percezione di molte difficoltà economiche per arrivare a fine mese giocano a sfavore dell'accessibilità ai servizi in generale. Queste caratteristiche sembrano essere più importanti nel fare differenza nell'accesso ai servizi dell'ASL più che quelli del Comune.

Tab. 2 – Condizioni di accessibilità ai servizi di ASL e Comuni.

		genere		età		istruzione		difficoltà economiche		
	Valore rilevato su tutto il campione	*uomini*	*donne*	*65-74*	*75 e più*	*bassa*	*alta*	*nessuna*	*poche*	*molte*
accessibilità ai servizi ASL (molto o abbastanza facile)	**65,9**	**76,1**	**58,4**	**80,6**	**51,1**	**57,1**	**79,5**	**85,2**	**70,5**	**54,8**
accessibilità ai servizi Comune (molto o abbastanza facile)	**80,3**	**87,2**	**74,7**	**87,9**	**70,7**	**74,8**	**88**	**91,1**	**80,4**	**70,3**

Un analogo differenziale a sfavore dei servizi ASL si può registrare nel fare riferimento ai sottogruppi di popolazione anziana caratterizzati da diverse condizioni di salute. Anche laddove si rilevano elementi di fragilità, l'accesso resta relativamente facile la grande maggioranze delle risposte riferite ad enti locali (86,7) come ad aziende sanitarie (81,6). Ma *i due gruppi più svantaggiati si percepiscono evidentemente in difficoltà o affanno*

rispetto a tali contesti. Se infatti si fa riferimento agli over64 a rischio di disabilità le risposte restano positive ancora per poco più della metà della prima tipologia di servizi (53,6) mentre scendono al 38,5 nel caso delle ASL. La situazione delle persone con disabilità, infine, appare ancora più divaricata: solo il 15,7% accede senza problemi all'assistenza ASL, contro un 40,4 di valore corrispondente per l'ambito dei Comuni. Il *calo della percezione nell'accessibilità* appunto è molto più evidente per i servizi offerti dall'ASL rispetto a quelli del Comune.

Le due fonti qui richiamate convergono nel descrivere una volta di più una condizione problematica del nostro Paese, che riguarda un sistema dell'assistenza poco capace di intercettare la domanda sociale e corrisponderle efficacemente. C'è di più: le evidenze mostrate e qui sinteticamente discusse dicono di *condizioni di maggior difficoltà che, lungi dall'alleviare la situazione di persone e gruppi più vulnerabili, proprio a questi ultimi fanno mancare il sostegno della mano pubblica*. Un ulteriore elemento meritevole di attenzione sta nel ruolo negativo giocato dai profili del reddito disponibile: si è visto come *le condizioni economiche meno favorevoli siano costantemente associate a vistose criticità nell'accesso ai servizi, a più severi giudizi di qualità sull'offerta disponibile, e a più acute percezioni dei deficit esistenti*.

L'immagine del *welfare* –detto altrimenti- tarda a esser compresa per quella che è: una vera e propria precondizione di spazi di coesione e di opportunità di crescita. Se non rinunciamo a cercare gli stimoli che dall'Europa possono servire a modernizzare il nostro sistema di *welfare*, è possibile cogliere talora segnali rilevanti. Una recente Comunicazione della Commissione Europea datata 20 febbraio 2013 ("*Towards Social Investment for Growth and Cohesion - implementing the European Social Fund 2014/2010*") pone al centro dell'attenzione delle istituzioni comunitarie e delle autorità nazionali una strategia non esclusivamente fondata sull'ambito della protezione sociale ma anche sugli strumenti di stabilizzazione dell'economia e soprattutto sulla dimensione degli investimenti sociali. A quest'ultima voce corrispondono obiettivi di rinforzo delle capacità (correnti e future) delle persone e delle potenzialità dei sistemi territoriali. Sistemi di *welfare* ben progettati combinano una forte dimensione di investimento sociale con le altre funzioni e in questo modo aumentano efficacia ed efficienza delle politiche sociali. La Commissione incalza gli Stati membri a dare nell'architettura generale delle politiche sociali maggiore spazio al *social investment* nell'allocazione delle risorse, nella convinzione che sia questa la via per arrivare a misure adeguate a *target* specifici e così migliorare la sostenibilità dei regimi di *welfare*: si prescrive anzi di dare evidenza all'adozione di questo approccio già nei prossimi PNR (Programmi Nazionali di Riforme). Elemento essenziale di una strategia orientata in questa direzione è l'innovazione, dato che le politiche sociali richiedono "*constant adaptation to new challenges*". Ciò significa sviluppare e porre in essere nuovi prodotti/servizi e modelli, testarli, e promuovere poi i più efficaci. Le innovazioni di *policy* caratterizzate dall'approccio dell'investimento sociale hanno tra le altre cose bisogno di un contesto di facilitazione che metta a punto nuovi meccanismi finanziari, anche attraverso il

ricorso al Fondo Sociale Europeo. Nelle prossime edizioni di questa Relazione sarà opportuno sforzarsi di misurare se nel nostro Paese saranno stati compiuti avanzamenti di sistema nella logica dell'investimento sociale e dell'innovazione dell'offerta di *welfare* o se saremo rimasti imbrigliati nella condizione attuale, i cui limiti appaiono ormai evidenti a tutti.

2.4.1. Assistenza alle persone non autosufficienti

1. Sui dati del fenomeno non ci sono cambiamenti di qualche significato. Se non:
   - Le difficoltà economiche crescenti hanno indotto una quota di famiglie a rinunciare alla badante retribuita caricandosi direttamente l'onere del servizio;
   - A questo ha contribuito la crescente disoccupazione femminile: si rientra a casa e si diventa *caregiver*;
   - Una parte di italiane espulse dal mercato del lavoro tornano a offrirsi per il lavoro di cura retribuito.

2. La riduzione di risorse a disposizione dei Comuni si traduce in tagli alla spesa per ADI (Assistenza Domiciliare Integrata) e del resto non si evidenziano tendenze significative a superare la separazione tra sociale e sanitario.
L'iniziativa che mira alle Case della salute H24 ha dato luogo a casi significativi di buone pratiche; non si afferma come tendenza generale.

3. Si valuta positivamente la scelta di non aumentare l'aliquota Iva per le cooperative sociali (dal 4 per cento al 10 per cento) che avrebbe messo a rischio quasi 10mila posti di lavoro in un settore particolarmente importante per l'intero Paese in questo momento di crisi, scelta necessaria per sostenere le cooperative impegnate nel *welfare* sui territori a sostegno dei fabbisogni delle famiglie.

4. Quindi famiglie sempre più sole.

5. Indicazioni importanti ci vengono dalla IV° Conferenza nazionale sulle politiche della disabilità svoltasi a Bologna nei giorni 12 e 13 luglio. Due giorni di lavoro importanti, con ampia partecipazione dell'associazionismo, delle rappresentanze sociali e delle autonomie locali. Relazione del Vice Ministro Maria Cecilia Guerra; le conclusioni sono state tratte dal Ministro Giovannini.

6. Appena tre settimane prima (25 giugno) Cittadinanzattiva ha presentato il "I° rapporto sull'invalidità civile e la burocrazia". Il titolo SONOUNVIP (*Very Invalid People*). Ne è uscito un giudizio molto pesante sul calvario al quale sono assoggettati coloro che chiedono un riconoscimento della loro condizione di invalidità (non i 120 giorni previsti dalle norme, ma quasi un anno).
La campagna sui falsi invalidi ha avuto un successo mediatico, ma ha conseguito risultati di modesta entità, infatti, dal comunicato del Comando della Guardia di Finanza del 7 agosto 2012 si evince che sul complesso dei soggetti "indagati" dall'inizio dell'anno (su 170mila prestazioni erogate) sono stati denunciati 1.565 falsi invalidi (nonché 1.844 falsi poveri), corrispondente, in termini percentuali, allo 0,92%. Non consta poi che qualcuno

abbia sollevato questioni perlomeno sulla professionalità di quei medici che hanno firmato certificazioni totalmente fasulle.

7. E' del 5 luglio una iniziativa di "Cresce il *welfare* cresce l'Italia". Si tratta di una coalizione di 40 associazioni che, tra altro, sostengono: "Nel nostro Paese , le politiche sociali sono considerate una voce di spesa che, come tale, va condizionata ai vincoli di bilancio e subordinata ad altre spese ritenute più urgenti o più convenienti a fini elettorali. Non si riconosce la loro funzione propulsiva in quanto creatrici di sviluppo, ricchezza materiale e umana. Investire sulle persone, sulle famiglie, sulla loro capacità di tenuta, di reazione, d'intraprendenza vuol dire rendere il Paese più produttivo, più forte, più giusto, più inclusivo." Prima ancora, a Carpi, nei giorni 24 e 25 maggio, si è svolta la seconda edizione del *Caregiver Day* regionale.

8. Dal complesso delle iniziative se ne ricava un crescendo di consapevolezza su portata e gravità del tema. A maggior ragione emerge lo squilibrio tra le esigenze e quanto si riesce a fare. Con una aggravante: la tendenza delle famiglie ad arrangiarsi anche con la soluzione badante in nero viene considerata tutto sommato una buona soluzione.
L'evasione non è considerata una malattia, ma una medicina. Insomma il messaggio è: arrangiatevi pure come potete.
Peraltro si fa la voce grossa minacciando perfino pesanti sanzioni penali per il datore di lavoro che ingaggia un clandestino, ma non si ha notizia di qualche loro applicazione.
Ciò che serve è un dosaggio accorto di bastone e carota, ma che abbia per fine l'emersione dal sommerso verso la regolarità puntando alla collaborazione dei lavoratori e degli stessi datori di lavoro.

9. Continuano ad essere solo episodiche le iniziative per la formazione di badanti e *caregiver* familiari.
Un interesse per questo tema è manifestato dalla Federazione italiana medici di medicina generale e dalla Associazione "Professione in Famiglia" che si fanno promotori, cercando la collaborazione dei Ministeri della salute e del lavoro di concerto con la Regioni, della definizione di un profilo professionale adeguato alla bisogna e di percorsi formativi sostenibili.

10. E' crescente e consistente il diffondersi di fondi sanitari integrativi come strutture bilaterali del *welfare* contrattuale.
La normativa vincola i Fondi a destinare almeno il 20% della loro spesa per prestazioni a cure odontoiatriche e non autosufficienza, e, salvo qualche eccezione, tutta la spesa va a coprire le prime. Le ragioni stanno da una parte nel fatto che la cura dei denti è una esigenza che si manifesta a tappeto in tutte le classi di età. Al tempo stesso è molto difficile per i Fondi mettere a punto una offerta "*Long Term Care*" sostenibile e che non si limiti a

quando non si è ancora in pensione.
Il CNEL si era proposto per una analisi sui Fondi, ma il Ministero della Salute non si era dichiarato entusiasta di mettere a disposizione le carte dell'anagrafe dei Fondi. Sarebbe interessante riprovarci.
In quanto alle norme si potrebbe portare il 20% a 30%, con un minimo di 10% per ognuna delle missioni.

11. E' in corso un certo lavorio dal punto di vista della elaborazione di proposte per adeguare l'intervento a sostegno delle persone e delle famiglie nel senso di offrire una sorta di "Cassetta degli attrezzi":

- Dare consistenza al Fondo per la non autosufficienza (era fra i temi della manifestazione Cgil, Cisl, Uil del 22 giugno),
- Offrire benefici fiscali fino alla deduzione dal reddito di tutta spesa per badante. Si stima che potrebbe essere a costo zero se abbinata ad una campagna seria per la regolarizzazione di almeno metà del nero esistente;
- Riforme più sostanziali ispirate al modello francese da tradurre in proposte di Legge di iniziativa popolare;
- Altre proposte si ispirano al modello tedesco che ha dato vita ad una forma di assicurazione obbligatoria;
- Si punta a valorizzare il servizio civile anche in relazione alla proposta europea di Garanzia giovani;
- Anche a proposito del contratto del lavoro domestico ci sono idee finalizzate a renderlo meglio adeguato alla bisogna di un rapporto di lavoro speciale che è improbabile possa essere assimilato agli schemi della lotta di classe.

12. Tutte proposte e iniziative a fini positivi e nobili.

Ci si può domandare se sia bene lasciarle proliferare in disordine oppure se non sia desiderabile una iniziativa di Governo che tenti una concertazione finalizzata a mettere a punto un disegno condiviso.

2.5. *L'Istruzione in Italia: principali indicatori di performance e divario Nord-Sud*

1. *Premessa*

L'Istruzione è uno dei cinque pilastri della strategia di crescita economico-sociale denominata *Europa 2020*. Per quanto concerne il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), il focus della Relazione CNEL 2013 riguarda il comparto Scuola. Tale scelta, coerente con quanto già presentato nella Relazione 2012, deriva dall'importanza accertata del fattore Istruzione nelle analisi concernenti benessere e *welfare*.

I dati qui forniti costituiscono un primo tentativo di organizzare una serie articolata di informazioni, presentate in forma descrittiva. I criteri per la selezione degli indicatori sono informati in parte dal modello CIPP (Contesto, *Input*, Processo, Prodotto) affermatosi nei Paesi OCSE per l'analisi e la valutazione dei sistemi di istruzione, e in parte dagli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita economica sostenibile[85].

Per valutare il Sistema Istruzione nel suo complesso, risalire alle cause e spiegare i fenomeni analizzati, sarebbero tuttavia necessari approfondimenti bibliografici e statistici e un collegamento con le principali fonti normative che hanno guidato le politiche pubbliche dell'Istruzione nell'ultimo decennio, obiettivo che esorbita questo rapporto[86].

Va evidenziato altresì che per l'Istruzione non sono ancora stati fissati dei veri e propri Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), che potrebbero coincidere con gli *standard* di apprendimento.

Infine, si segnala che il comparto Università sarà oggetto di approfondimenti nella relazione 2014.

2. *Le dimensioni del sistema istruzione in Italia*

Pare utile introdurre alcune informazioni essenziali sulle dimensioni attuali del sistema istruzione per dar conto del fenomeno scuola e delle sue principali articolazioni, partendo

[85] Per quanto concerne il modello CIPP, sono stati selezionati dei macro-indicatori di Contesto (popolazione coinvolta in Istruzione), di Input (come la spesa pubblica in Istruzione) e di Output (risultati dell'Istruzione, in termini di conseguimento di titoli di studio e competenze acquisite dalla popolazione). Altri potrebbero essere aggiunti, ma non sono stati riportati per brevità. Non sono invece disponibili dati di processo. L'INVALSI è attualmente impegnato in una sperimentazione concernente la definizione di un insieme di indicatori per la valutazione del sistema scolastico italiano.

[86] Sul versante dell'innalzamento delle *performance* educative, si segnalano tre interventi strutturali del legislatore nell'ultimo anno: a) il varo del Sistema Nazionale di Valutazione dell'Istruzione, con il parallelo decollo de La Scuola in Chiaro; b) il reclutamento di docenti e ispettori; c) le nuove indicazioni per il curricolo e il concomitante potenziamento de La Scuola Digitale. Maggiori informazioni su queste iniziative sono disponibili sul sito del MIUR www.istruzione.it.

dai dati relativi alla popolazione studentesca e docente. I dati della Tabella 1 attestano la rilevanza di questo comparto nell'ambito del welfare: complessivamente, nell'Anno Scolastico 2013-14, sono oltre 8,6 milioni gli studenti e i docenti coinvolti nel sistema.

Tabella 1 - Numero di studenti e docenti nelle scuole statali per livello scolastico. A.S. 2013-14. Fonte: MIUR - Focus "Sedi, alunni, classi e dotazioni organiche del personale docente della scuola statale A.S. 2013/2014".

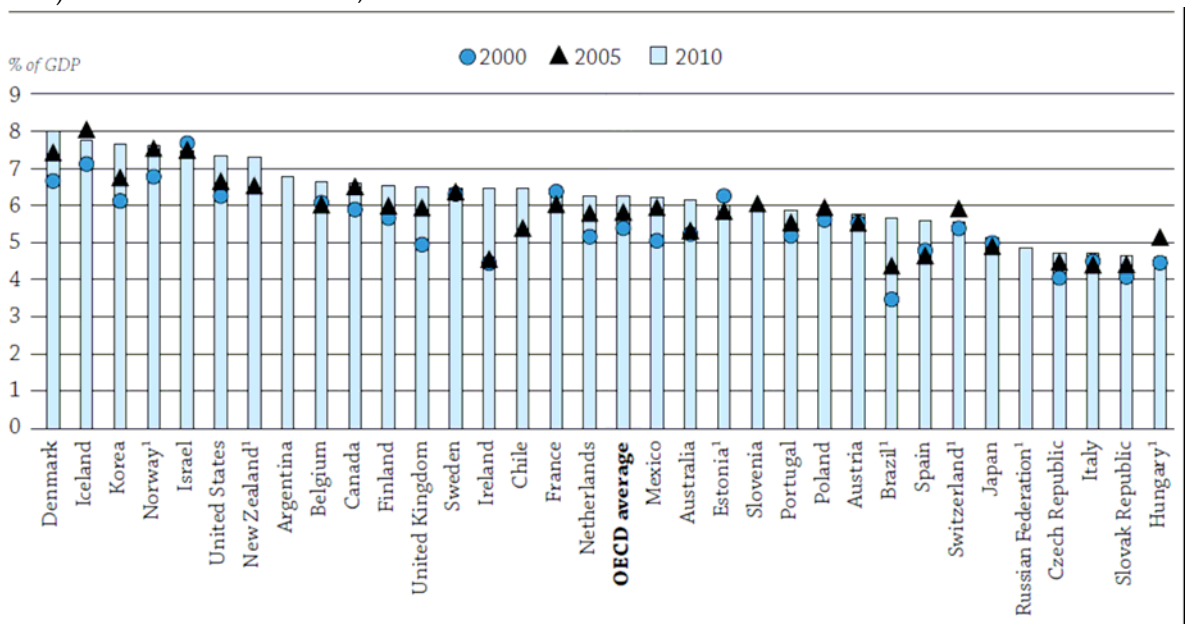
Livello scolastico	Numero studenti	Numero docenti
Infanzia	1.030.364	90.889
Primaria	2.596.915	239.552
Secondaria di I grado	1.671.375	167.916
Secondaria di II grado	2.580.007	229.968
Totale	**7.878.661**	**728.325**

Considerando un numero medio di 3 componenti per famiglia, in totale la scuola italiana riguarda poco meno di 26 milioni di persone, senza contare il personale Amministrativo, Tecnico e Ausiliario (ATA).

3. *Spesa pubblica italiana in rapporto al PIL – Confronto con i Paesi OCSE*

A fronte di un servizio di tali dimensioni, la spesa pubblica italiana in istruzione rispetto al PIL, intorno al 4,5%, è praticamente statica nel decennio 2000-2010 e in rapporto con gli altri Paesi si colloca agli ultimi posti della graduatoria, ben al di sotto della media OCSE, come si evidenzia nella Figura 2.

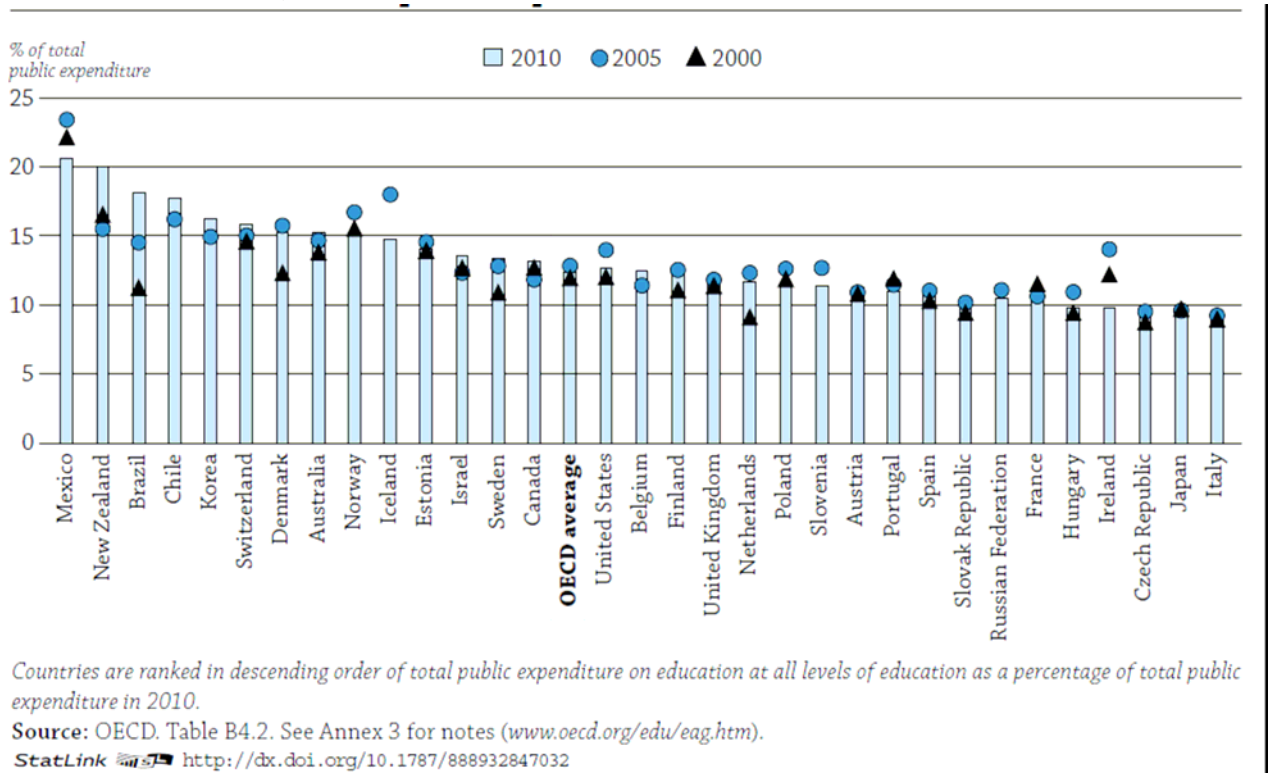
Figura 2 - Spesa per istituzioni scolastiche in percentuale sul PIL per tutti i livelli di istruzione (2000, 2005, 2010). Fonte: OECD EAG 2013, 182.



1. Public expenditure only (for Switzerland, in tertiary education only; for Norway, in primary, secondary and post-secondary non-tertiary education only; for Estonia, New Zealand and the Russian Federation, for 2000 only).
Countries are ranked in descending order of expenditure from both public and private sources on educational institutions in 2010.
Source: OECD. Argentina: UNESCO Institute for Statistics (World Education Indicators Programme). Table B2.1. See Annex 3 for notes (*www.oecd.org/edu/eag.htm*).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932846880

Considerando la spesa pubblica in istruzione in percentuale sul totale della spesa pubblica, l'Italia si classifica addirittura all'ultimo posto tra i Paesi OCSE, attestandosi mediamente al di sotto del 10% nel decennio 2000-2010.

Figura 3 - Spesa pubblica italiana in istruzione in percentuale sul totale spesa pubblica (1995,2005, 2010). Fonte: OECD EAG 2013, 210.



Countries are ranked in descending order of total public expenditure on education at all levels of education as a percentage of total public expenditure in 2010.
Source: OECD. Table B4.2. See Annex 3 for notes (*www.oecd.org/edu/eag.htm*).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932847032

Nel decennio 2000-2010, il decremento in Italia è stato rilevante. Si è passati da un peso del 9,8% all'8,9: l'importanza relativa dell'istruzione nel paniere della spesa pubblica in Italia sembra essere di gran lunga inferiore a quella attribuita in media dai Paesi OCSE, ma anche dai principali partner europei. Ciò appare particolarmente significativo, se si considera che l'Italia è, tra i Paesi OCSE che hanno registrato un decremento della spesa, quello con minori risorse impiegate in istruzione.

4. *I risultati dell'istruzione: elementi di comparazione internazionale e raffronti nazionali*

In letteratura sono descritti due tipi principali di risultati dell'istruzione: uno meramente quantitativo, concernente i livelli di istruzione della popolazione (indicatori 3.1, 3.2, 3.3, 3.4); l'altro di carattere più qualitativo, relativo al livello di competenze[87] acquisite dalla popolazione attraverso l'istruzione (nei paragrafi successivi).

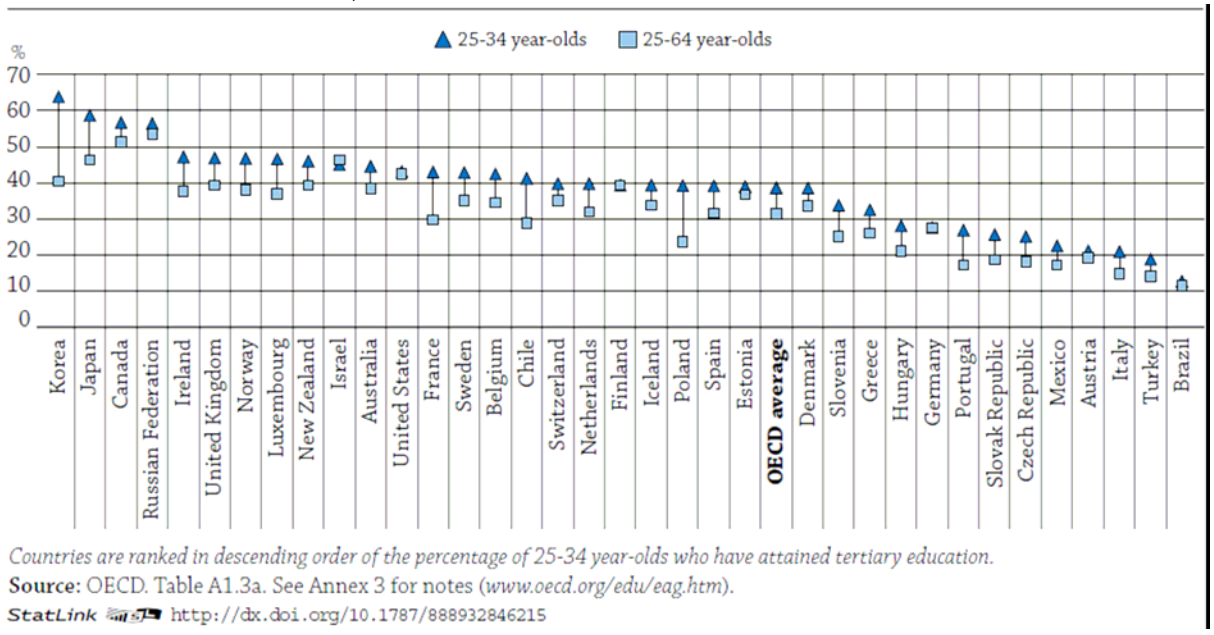
[87] Per una definizione di competenza e per la declinazione europea delle competenze chiave, si rimanda al sito http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/ll-learning/keycomp_it.pdf. Le otto competenze chiave europee sono: 1) comunicazione nella madrelingua; 2) comunicazione nelle lingue straniere; 3) competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia; 4) competenza digitale; 5) imparare a imparare; 6) competenze sociali e civiche; 7) spirito di iniziativa e imprenditorialità; 8) consapevolezza ed espressione culturale.

In questa sezione sono descritti i risultati per entrambe queste tipologie, e dove possibile, si forniscono opportuni confronti internazionali, nonché gli obiettivi principali fissati dalla strategia Europa 2020. Per i fenomeni di maggiore rilevanza, si presentano altresì confronti all'interno del Paese per dar conto delle disuguaglianze esistenti, soprattutto tra le macro aree geografiche.

5. *Conseguimento del livello di istruzione terziaria*

Il livello di istruzione terziaria raggiunto dalla popolazione di un Paese è generalmente considerato un indicatore di qualità anche in riferimento alle competenze disponibili nella forza lavoro. Nella Figura 4 si rappresenta la distribuzione della popolazione dei 25-64enni e dei 25-34enni che ha conseguito un titolo di studio di livello terziario nei paesi OCSE.

Figura 4 - Popolazione che ha conseguito un titolo di studio di livello terziario (2011). Percentuale per fascia d'età. Fonte: OECD EAG 2013, 26.

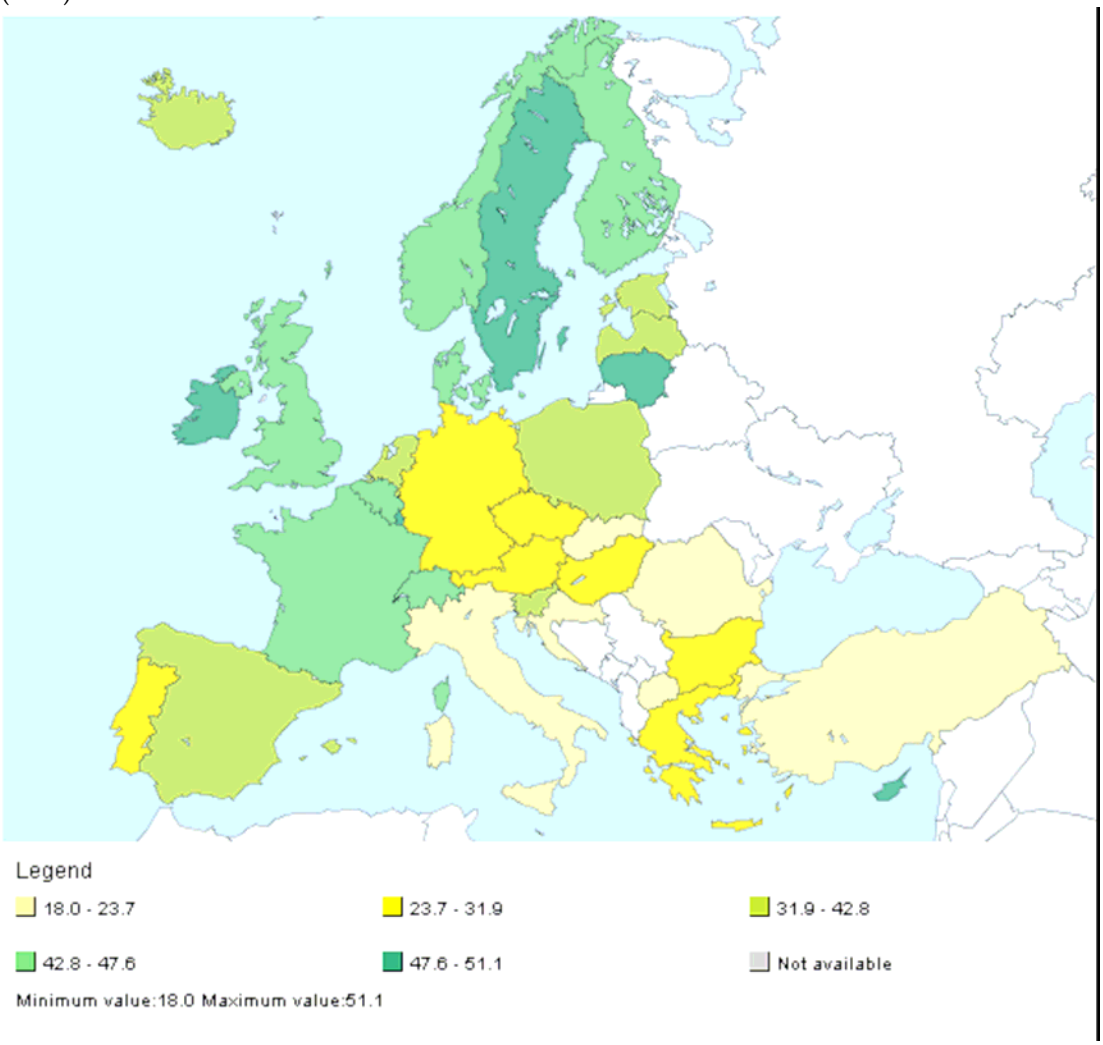


Countries are ranked in descending order of the percentage of 25-34 year-olds who have attained tertiary education.
Source: OECD. Table A1.3a. See Annex 3 for notes (*www.oecd.org/edu/eag.htm*).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932846215

La figura mostra come l'Italia si collochi nelle ultime posizioni della classifica per quanto concerne questo indicatore, con una media di circa il 20% di adulti che conseguono questo livello di istruzione.

Considerando gli obiettivi Europa 2020, la quota di adulti di 30-34 anni con un livello di istruzione terziaria dovrebbe essere almeno del 40%.

Figura 5 - Livello di conseguimento di un titolo di educazione terziaria nella popolazione dei 30-34enni in Europa (2012). Fonte: Eurostat.



Il confronto con gli obiettivi europei è chiaramente descritto nella mappa della

Figura 5, che vede l'Italia ancora in posizione di rincorsa rispetto a tutti i principali partner europei, registrando il 21,7% di popolazione con un'istruzione terziaria nel 2012. Va tuttavia osservato che tale percentuale è pressoché doppia rispetto a quella analoga rilevata nel 2000.

6. *Conseguimento del livello di istruzione secondaria*

L'istruzione secondaria è considerata in molti studi il livello minimo per garantire competenze medie alla forza lavoro e alla popolazione adulta nel suo complesso[88].

[88] La scuola secondaria sembra produrre un livello di competenze analogo a quello 3 della scala OCSE PISA.

Nella Tabella 2 si presenta il confronto su questa misura tra i Paesi OCSE.

Tabella 2 - Popolazione che ha conseguito un titolo di studio di livello almeno secondario (2011). Percentuale per fascia d'età. Fonte: OECD EAG 2013, 36.

		Age group					
		25-64	30-34	25-34	35-44	45-54	55-64
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
OECD	Australia	74	84	84	78	69	61
	Austria	82	88	88	86	82	72
	Belgium	71	82	82	79	68	56
	Canada	89	93	92	92	88	83
	Chile	72	m	88	77	67	56
	Czech Republic	92	95	94	95	93	87
	Denmark	77	82	80	82	76	70
	Estonia	89	86	86	89	94	87
	Finland	84	91	90	89	86	71
	France	72	83	83	78	68	58
	Germany	86	87	87	87	87	84
	Greece	67	78	80	74	64	47
	Hungary	82	87	87	83	81	75
	Iceland	71	75	75	75	69	63
	Ireland	73	86	85	80	68	52
	Israel	83	89	90	85	79	74
	Japan	m	m	m	m	m	m
	Korea	81	98	98	96	75	45
	Luxembourg	77	82	83	78	75	71
	Mexico	36	40	44	37	34	23
	Netherlands	72	82	82	77	71	60
	New Zealand	74	81	80	78	73	64
	Norway	82	86	84	85	78	81
	Poland	89	94	94	92	90	80
	Portugal	35	52	56	39	24	18
	Slovak Republic	91	95	94	94	92	84
	Slovenia	84	94	94	87	83	73
	Spain	54	66	65	61	50	34
	Sweden	87	91	91	91	87	78
	Switzerland	86	89	89	87	85	81
	Turkey	32	41	43	30	25	19
	United Kingdom	77	84	84	80	75	67
	United States	89	89	89	89	89	90
	OECD average	75	82	82	78	73	64
	EU21 average	76	84	84	80	75	65
Other G20	Argentina[1]	42	m	m	m	m	m
	Brazil	43	53	57	44	36	26
	China[2]	22	m	m	m	m	m
	India	m	m	m	m	m	m
	Indonesia[3]	28	m	m	m	m	m
	Russian Federation	94	93	94	95	95	91
	Saudi Arabia[4]	34	m	m	m	m	m
	South Africa	58	m	m	m	m	m
	G20 average	60	76	77	72	66	57

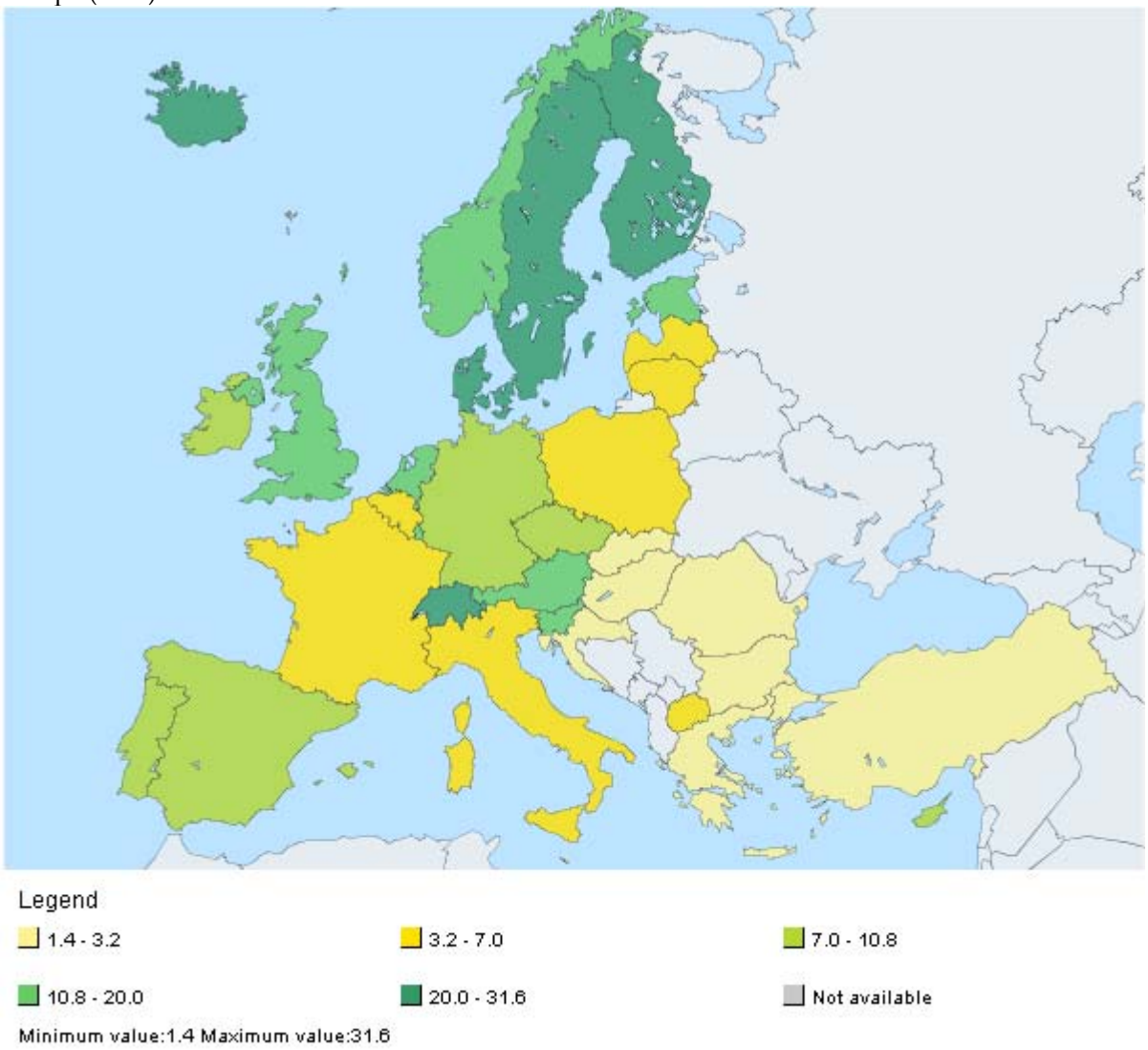
Note: These calculations exclude ISCED 3C short programmes.
1. Data from 2003.
2. Data from 2010.
3. Data from 2009.
4. Data from 2004.
Source: OECD. LSO (Labour market, economic and social outcomes of learning) Network Labour Force Survey (LFS) for most countries; and European Union LFS (EU-LFS) for Denmark, Finland, Iceland, Ireland, Luxembourg and Slovenia; and UNESCO Institute of Statistics (UIS) database on educational attainment for Argentina, China, Indonesia, Saudi Arabia and South Africa. See Annex 3 for notes *(www.oecd.org/edu/eag.htm)*.
Please refer to the Reader's Guide for information concerning the symbols replacing missing data.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932848039

Dalla tabella si nota che l'Italia rimane ben al di sotto della media OCSE in tutte le fasce d'età considerate.

7. *Attività di formazione permanente dei 25-64enni*

Il periodico aggiornamento delle competenze della popolazione adulta è un indicatore di particolare rilevanza per l'occupabilità della forza lavoro. Nella mappa della Figura 6 si dà conto della distribuzione europea dei 25-64enni che hanno dichiarato di aver ricevuto attività di istruzione o formazione nei quattro mesi precedenti l'indagine, in percentuale sul totale della popolazione di questa fascia d'età.

Figura 6 - Mappa della distribuzione dei 25-64enni che partecipano ad attività di formazione permanente in Europa (2012). Fonte: Eurostat.



Considerando la percentuale relativamente contenuta di diplomati in Italia, le attività di formazione permanente dovrebbero essere rilevanti, per bilanciare in parte le basse

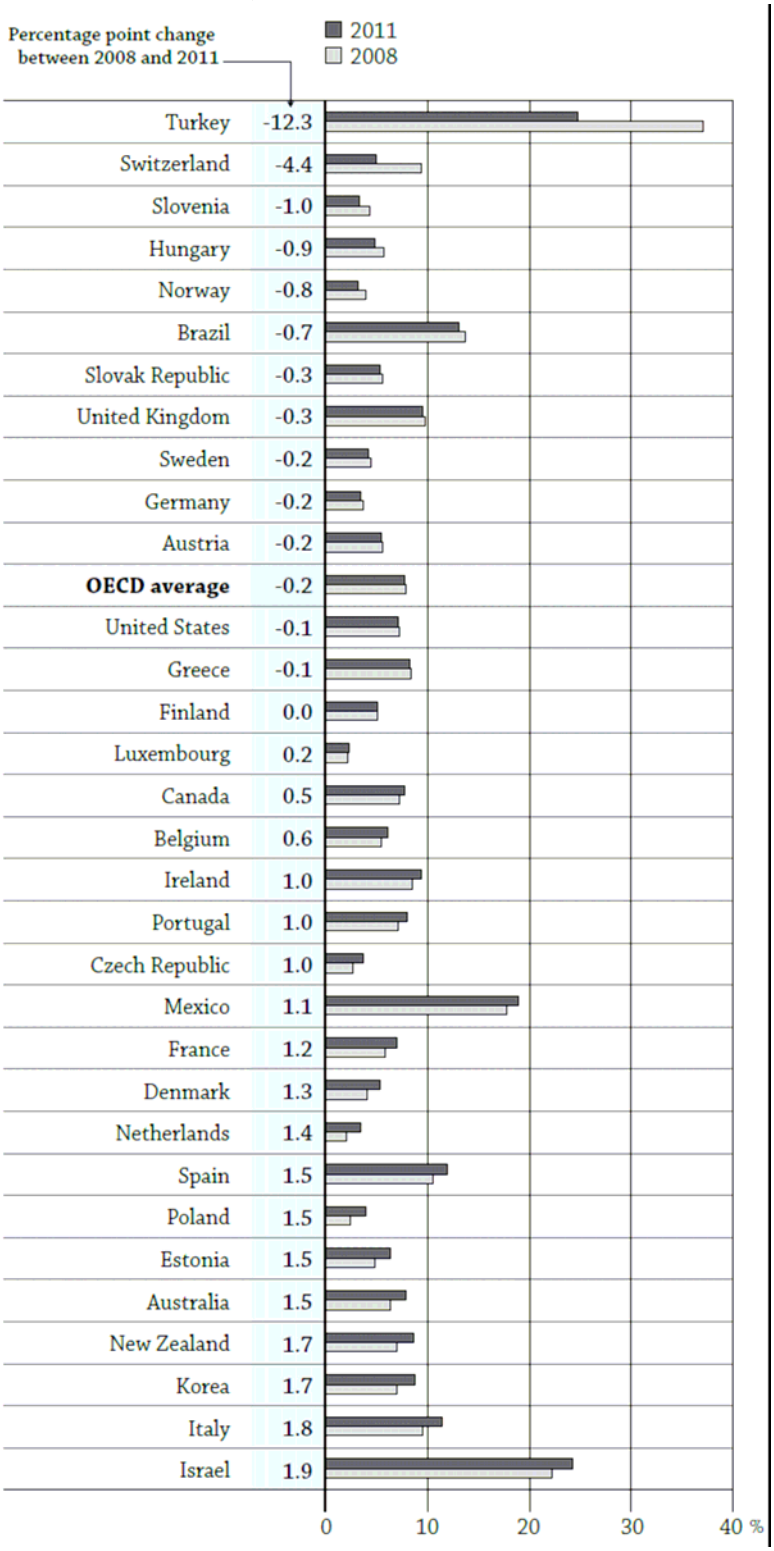
competenze possedute, mentre dalla mappa si evince il contrario: solo il 6.6% dei rispondenti italiani all'indagine dichiara di aver partecipato a tali attività.

8. *L'abbandono degli studi*

L'abbandono precoce degli studi costituisce una seria minaccia al benessere individuale e sociale, come dimostrano numerosi studi in questo campo. Per questo, anche il Piano Operativo Nazionale (PON) per l'Istruzione ha assunto il contrasto alla dispersione quale obiettivo prioritario, insieme all'innalzamento delle competenze degli studenti.

I dati disponibili risentono di definizioni in parte differenti e dunque non sempre sono fra loro confrontabili. Data la rilevanza del fenomeno a livello sociale ed economico, si è ritenuto di riportare tre principali indicatori: il confronto con gli altri Paesi OCSE (giovani 15-19enni *Neither in Employment nor in Education and Training* – NEET (Figura 7), quello con i Paesi europei (giovani 18-24enni con al massimo un diploma di scuola professionale triennale che non sono inseriti in percorsi di istruzione o formazione, Figura 8) e infine il dato regionale italiano (giovani NEET , nella Figura 9, e abbandono scolastico al primo anno di scuola superiore, Tabella 3 e Figura 10) con un confronto di *trend* (Figura 11).

Figura 7 - Percentuale di giovani NEET (15-19enni che non sono né in istruzione né in formazione) nel 2008 e nel 2011 per Paese. Fonte: OECD EAG 2013, 331.

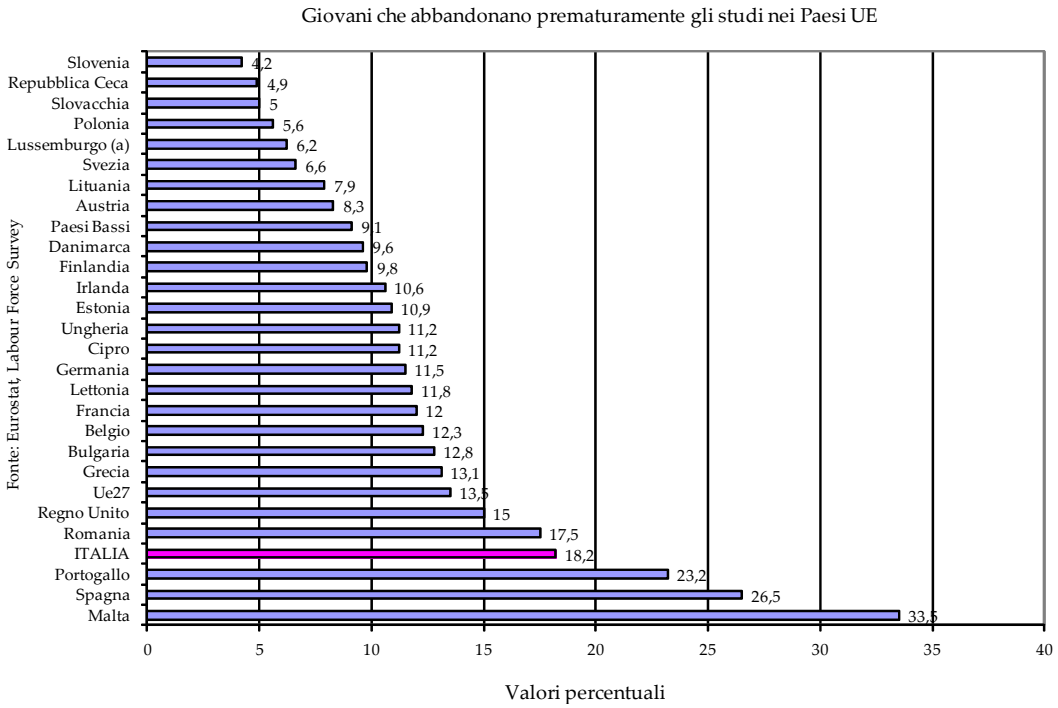


Per quanto concerne il primo confronto, l'Italia è nel gruppo di Paesi OCSE che presenta un'alta percentuale di giovani NEET, superiore al 10% nel 2011, e questo dato è

peggiorato di 1,8 punti percentuali rispetto al 2008.

Il dato della Figura 8 è simile a quello precedente ma include, oltre ai giovani che non partecipano a percorsi di istruzione o formazione, coloro che hanno un livello di istruzione inferiore al livello ISCED 3 (scuola secondaria di secondo grado quinquennale o quadriennale)[89].

Figura 8 - Giovani che abbandonano gli studi (2011). Fonte: Elaborazione INVALSI su dati Eurostat.

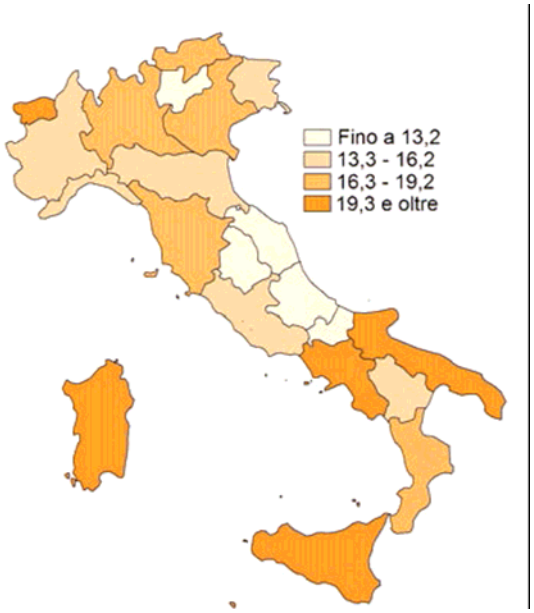


Anche in questo confronto, il dato per l'Italia nel 2011 non è confortante: con oltre il 18% di giovani in condizioni di abbandono scolastico e con un basso titolo di studio, l'Italia è quartultima tra i Paesi europei, seguita in questa graduatoria solo da Portogallo, Spagna e Malta. L'Italia, nonostante i progressi registrati, è dunque ancora lontana dall'obiettivo, stabilito dalla strategia Europa 2020, di un tasso medio di abbandono pari al 10%, espresso come quota di giovani 18-24enni che non stanno studiando e non hanno conseguito il diploma.

Per dar conto del fenomeno disaggregato a livello regionale italiano, si è fatto ricorso a due fonti: il dato precedente sui giovani 18-24enni NEET e quello riguardante gli abbandoni al primo anno della Scuola Secondaria di II Grado.

[89] Per un'aggiornata definizione dei livelli ISCED (2011), costruiti per comparare i livelli di istruzione di Paesi diversi, si veda il sito UNESCO: http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx.

Figura 9 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi per regione Anno 2011 (valori percentuali).
Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.



Il fenomeno abbandoni pare riguardare quasi tutta Italia, con una minore accentuazione nelle regioni centrali e nella provincia di Trento.

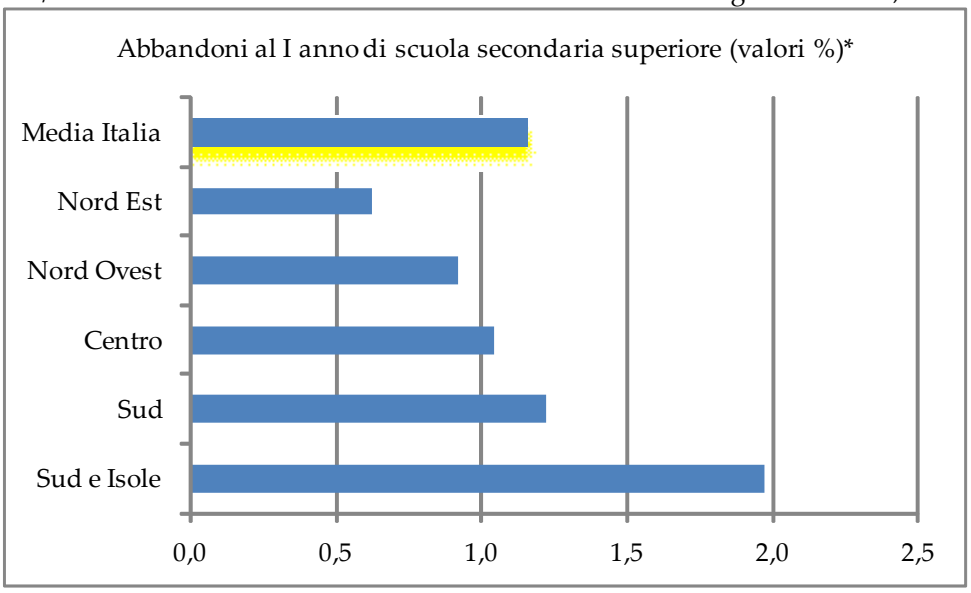
Tabella 3 - Percentuale di abbandono al 1° anno di corso, per regione e tipo scuola nella Scuola Secondaria di II grado - A.S. 2011/2012. Fonte: MIUR DG Programmazione, Ufficio Statistico.

Tipo di scuola				
Regioni(*)	**Licei**	**Istituti professionali**	**Istituti tecnici**	**Totale**
Piemonte	0,3	1,2	0,8	0,7
Lombardia	0,2	2,0	0,6	0,7
Veneto	0,5	1,7	0,4	0,7
Friuli V.G.	0,4	1,6	0,5	0,6
Liguria	0,5	2,8	1,7	1,4
Emilia Romagna	0,2	1,2	0,4	0,5
Toscana	0,9	2,9	1,0	1,4
Umbria	0,1	2,4	0,7	0,7
Marche	0,4	3,0	1,3	1,3
Lazio	0,3	1,4	1,1	0,7
Abruzzo	0,9	1,8	1,5	1,2
Molise	0,2	2,2	0,2	0,5
Campania	0,7	2,9	2,0	1,6
Puglia	0,3	3,3	1,7	1,5
Basilicata	0,3	2,6	2,1	1,5
Calabria	0,3	2,6	1,6	1,3
Sicilia	0,9	3,7	2,4	2,0
Sardegna	1,4	6,3	3,3	3,2
Italia	0,5	2,5	1,2	1,2

(*) Non sono disponibili i dati del Trentino Alto Adige e della Valle D'Aosta.

Dalla tabella si evince che le percentuali maggiori di dispersione si registrano negli istituti professionali e nelle regioni del Mezzogiorno. Nella Figura 10, gli abbandoni al primo anno di studi secondari superiori sono stati aggregati per macro area geografica.

Figura 10 - Percentuale media di abbandono al 1° anno di corso, per macro area nella Scuola Secondaria di II grado - A.S. 2011/2012. Fonte: Elaborazione INVALSI su dati MIUR DG Programmazione, Ufficio Statistico.

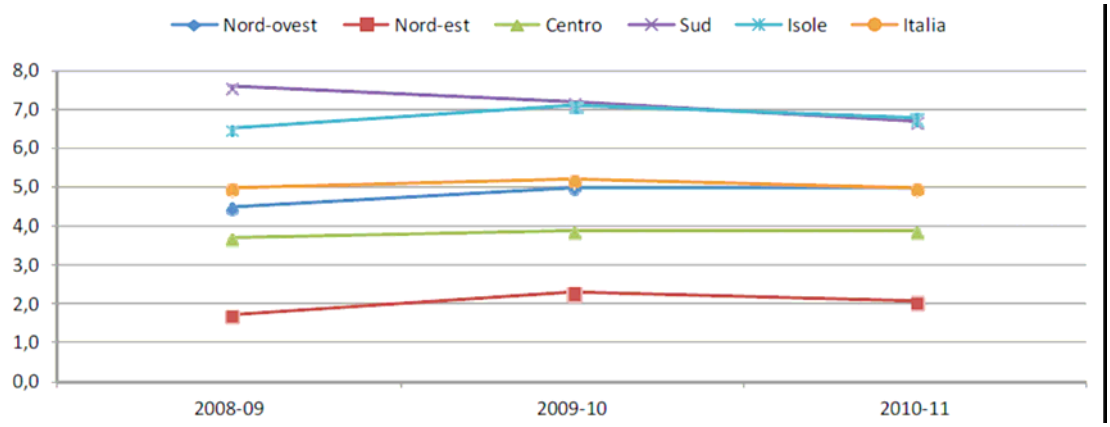


(*) Non sono inclusi i dati del Trentino Alto Adige e della Valle D'Aosta.

Si nota il progressivo aumento degli abbandoni man mano che dal Nord si scende verso il Sud e le Isole, con una media che nell'area Sud e Isole è doppia rispetto a quella del Centro-Nord.

Nella Figura 11 si fornisce una raffigurazione di tendenza del fenomeno dispersione in Italia per macro-area geografica negli ultimi 3 anni.

Figura 11 - L'evoluzione della dispersione tra i 14-17enni per macro-area geografica. Valori percentuali. Fonte: ISFOL 2012: 12.



Il grafico mostra una sostanziale stasi nella dispersione dei 14-17enni, che nel triennio cala solamente nelle regioni meridionali. Segno che probabilmente si iniziano a raccogliere

i frutti delle politiche anti-dispersione effettuate in quelle aree attraverso i fondi strutturali. Lo studio ISFOL evidenzia qualitativamente due tipologie di soggetti potenzialmente dispersi: la prima, costituita da giovani fragili, con alle spalle famiglie svantaggiate non necessariamente solo a livello economico, ma soprattutto psico-sociale; la seconda, include ragazzi provenienti da famiglie che non hanno particolari problemi economici, ma che vedono nel lavoro (anche nero) un'immediata e solida soddisfazione. Per una maggiore efficacia, le politiche (necessariamente territoriali) volte a ridurre il fenomeno dispersivo potrebbero tener conto di questi due gruppi di ragazzi differenti.

9. *Competenze in lettura, matematica e scienze degli studenti di scuola primaria e secondaria nelle indagini internazionali* [90]

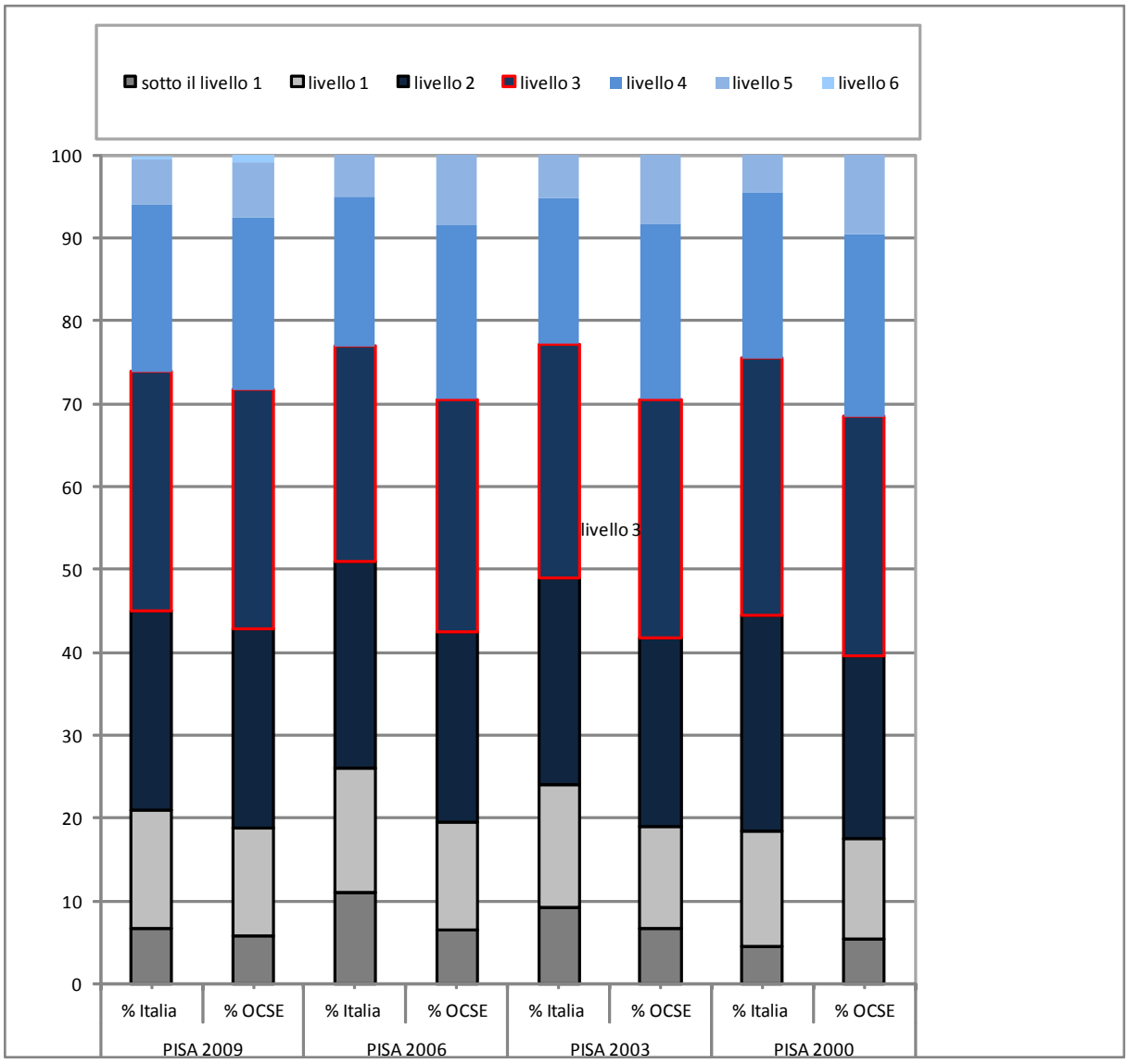
Un altro importante obiettivo della strategia Europa 2020 riguarda la quota di giovani 15enni con insufficienti competenze chiave in lettura, matematica e scienze. Tale quota dovrebbe essere inferiore al 15 % della popolazione di riferimento. La sufficienza è convenzionalmente fissata al livello 3 della scala OCSE PISA delle competenze[91].

[90] L'INVALSI ha curato tutti i cicli della rilevazione OCSE PISA per l'Italia. È inoltre rappresentante italiano nel PISA Governing Board e presso la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Tutte le indagini internazionali presentate in questo paragrafo sono a carattere campionario.

[91] Per un'indicazione sulla sufficienza nei livelli di competenza, si veda Losito B., Qualità e equità: Le differenze interne al sistema scolastico italiano. Le dimensioni spaziale e temporale. In Losito B. (a cura di) (2008), *Le competenze in Scienze, Lettura e Matematica degli Studenti 15enni. Rapporto Nazionale PISA 2006*, Roma, Armando: 173.

Nella Figura 12 si fornisce il confronto Italia-OCSE sui livelli di competenze della popolazione quindicenne in lettura rilevati nei diversi cicli dell'indagine PISA[92].

Figura 12 - Confronto Italia-OCSE nei livelli di competenza in Lettura rilevati nei cicli PISA 2000, 2003, 2006, 2009. Fonte: Elaborazione INVALSI su dati OCSE PISA[93].



Dal grafico è possibile notare come la porzione di popolazione al di sotto del livello 3 (quindi compresa nei livelli -1, 1, 2) sia molto consistente in Italia in tutti i cicli PISA (ben al di sopra del 40%), e sia sistematicamente maggiore di quella OCSE. Per converso, i livelli di eccellenza, sopra il 3, sono raggiunti da un numero inferiore di studenti italiani rispetto a quelli dei Paesi OCSE. Dal 2000 al 2009 sono altresì aumentati gli studenti

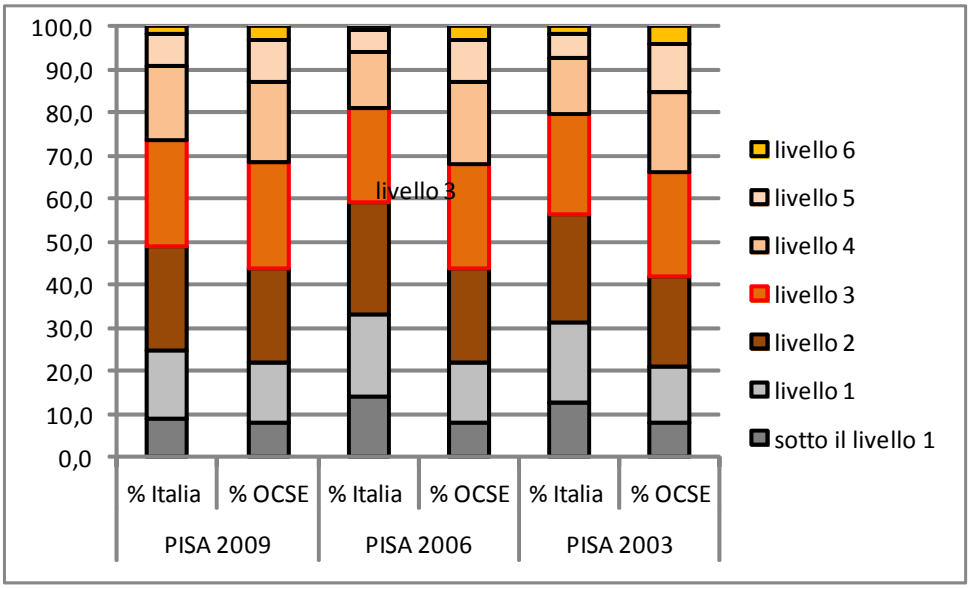
[92] I dati della rilevazione OCSE PISA 2012 saranno disponibili dopo il 3 dicembre 2013.

[93] Da notare che il livello 6 è stato aggiunto in Lettura nel ciclo PISA 2009.

italiani che si collocano nelle fasce molto deboli (-1 e 1), nel 2009 al di sopra del 20%.

Un confronto analogo è esposto nella Figura 13, che mostra i livelli di competenze matematiche dei quindicenni italiani *versus* gli altri Paesi OCSE.

Figura 13 - Confronto Italia-OCSE nei livelli di competenza in Matematica rilevati nei cicli PISA 2003, 2006, 2009. Fonte: Elaborazione INVALSI su dati OCSE PISA.



Anche per la matematica, i risultati non sono confortanti: gli studenti italiani al di sotto del livello 3 sono all'incirca il 50% nel 2009, sebbene tale percentuale sia di molto inferiore a quella registrata nei cicli precedenti di PISA.

Il dato medio italiano, tuttavia, non è sufficientemente informativo dei notevoli divari esistenti nelle competenze degli studenti provenienti dalle diverse aree del Paese. Nelle tre tabelle che seguono (Tabella 4, Tabella 5, Tabella 6) si presentano i dati diacronici italiani per livello scolastico e area geografica negli ambiti lettura, matematica e scienze[94].

[94] I punteggi di tutte le indagini, pur essendo standardizzati ad una media internazionale di 500, non sono esattamente confrontabili, essendo differenti le metodologie e i quadri di riferimento adottati, nonché il numero di paesi partecipanti.

Tabella 4 – Divario Nord-Sud in Lettura - Punteggi medi per livello scolastico e anno di rilevazione. Fonte: INVALSI.

Confronto dei punteggi in lettura				
Punteggi medi per livello scolastico	Nord	Sud	Italia	Internazionale
IV primaria (a)	555	546	553	533
IV primaria (b)	551	528	541	535
PISA 2003	515	440	477	497
PISA 2006 studenti 15enni (c)	500	434	472	495
PISA 2009 studenti 15enni (c)	508	462	486	499

(a) Elaborazione Invalsi su dati IEA PIRLS 2006 - Il dato medio nazionale include il Centro.

(b) Elaborazione Invalsi su dati IEA PIRLS 2011- Il dato medio nazionale include il Centro.
(c) Elaborazione Invalsi su dati PISA 2003, 2006 e 2009 (Pisa 2012 non ancora disponibile). - Il dato medio nazionale include il Centro. La classe modale dove normalmente si trovano i 15enni in Italia è la II Secondaria di II Grado.

Tabella 5 – Divario Nord-Sud in matematica - Punteggi medi per livello scolastico e anno di rilevazione. Fonte: INVALSI.

	Confronto dei punteggi in matematica			
Punteggi medi per livello scolastico	Nord	Sud	Italia	Internazionale
IV primaria 2007 (a)	517	496	507	515
IV primaria 2011 (b)	516	496	508	524
III Sec. I G 2007 (a)	499	457	480	509
III Sec. I G 2011 (b)[95]	519	474	498	512
PISA 2003 (c)	511	426	469	500
PISA 2006 studenti 15enni (c)	496	429	464	497
PISA 2009 studenti 15enni (c)	507	458	483	499

(a) Elaborazione Invalsi su dati IEA TIMSS 2007 - Il dato medio nazionale include il Centro.
(b) Elaborazione Invalsi su dati IEA TIMSS 2011 - Il dato medio nazionale include il Centro.
(c) Elaborazione Invalsi su dati OECD PISA 2003, 2006 e 2009 (Pisa 2012 non ancora disponibile). - Il dato medio nazionale include il Centro. La classe modale dove normalmente si trovano i 15enni in Italia è la II Secondaria di II Grado.

[95] Si sottolinea che rispetto alla precedente rilevazione IEA, il dato in matematica risulta in decisa ascesa e la differenza è statisticamente significativa. Il risultato italiano migliora in tutte le aree del Paese e in questo periodo sono stati varati i piani nazionali per la formazione dei docenti di matematica, con particolare riferimento proprio alla Scuola Secondaria di I grado. Tali piani sono stati sostenuti dai fondi PON.

Tabella 6 - Divario Nord-Sud in scienze - Punteggi medi per livello scolastico e anno di rilevazione. Fonte: INVALSI.

Confronto dei punteggi in scienze				
Punteggi medi per livello scolastico	Nord	Sud	Italia	Internazionale
IV primaria 2007 (a)	549	520	535	515
IV primaria 2011 (b)	535	510	524	507
III Sec. I G 2007 (a)	518	470	498	514
III Sec. I G 2011 (b)	524	475	501	512
PISA 2003 (c)	533	444	491	500
PISA 2006 studenti 15enni (c)	511	440	479	498
PISA 2009 studenti 15enni (c)	516	460	489	501

(a) Elaborazione Invalsi su dati IEA TIMSS 2007 - Il dato medio nazionale include il Centro.

(b) Elaborazione Invalsi su dati IEA TIMSS 2011 - Il dato medio nazionale include il Centro.
(c) Elaborazione Invalsi su dati PISA 2003, 2006 e 2009 (Pisa 2012 non ancora disponibile). - Il dato medio nazionale include il Centro. La classe modale dove normalmente si trovano i 15enni in Italia è la II Secondaria di II Grado.

10. *Divario Nord-Sud*

Sinteticamente, i divari Nord-Sud sono sistematici, sono presenti in tutti gli ambiti disciplinari già al IV anno di scuola primaria, tendono ad ampliarsi al crescere del livello scolastico e ciò non desta meraviglia, dal momento che questi fenomeni sono ben noti a chi si occupa di istruzione. L'andamento dei divari è simile passando da un livello scolastico all'altro: mentre nella primaria esso è ancora relativamente contenuto, già nella secondaria di I grado il divario tende a raddoppiare e nella secondaria di II grado è ulteriormente aumentato in tutti gli ambiti di competenza. Tuttavia, stando almeno ai dati PISA, in tutti gli ambiti il divario Nord-Sud si sta colmando, segno che qualche segnale di miglioramento si sta registrando, sia per un calo delle medie del Nord, sia per un miglioramento di quelle del Sud. Analizzati per ambiti di competenza, i divari Nord-Sud sono più pronunciati in scienze e decrescono in matematica, ma soprattutto in lettura.

11. *Livello di civismo degli studenti italiani nell'indagine internazionale IEA ICCS*

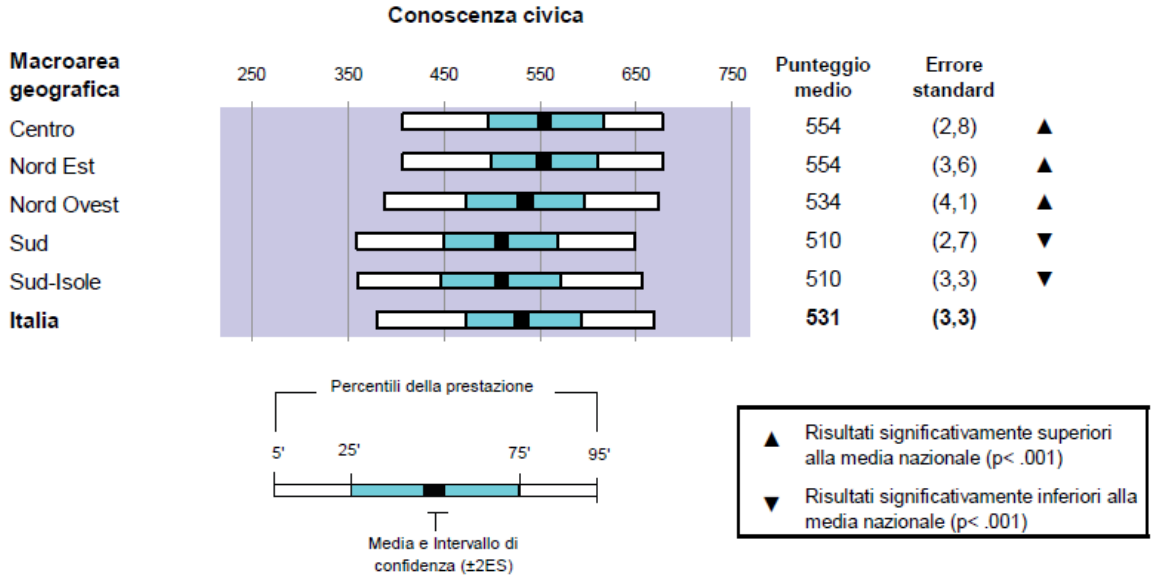
Tra le otto competenze chiave europee, quelle sociali e civiche occupano un posto di primo piano per la formazione dei cittadini di domani.

L'indagine IEA ICCS è lo studio internazionale più esteso mai realizzato su educazione civica e alla cittadinanza. Nel 2008-2009 ha coinvolto oltre 140.000 studenti

dell'ottavo grado (in Italia, III classe della secondaria di primo grado) in 38 paesi.

Di seguito si fornisce un indicatore sintetico rilevato nell'indagine internazionale IEA ICCS nel 2009 che sembra utile punto di riferimento per dar conto del complesso concetto di civismo: la conoscenza civica[96]. L'Italia si è collocata al decimo posto nella graduatoria della conoscenza civica, con un punteggio (531, media nazionale) significativamente superiore a quello medio dei partecipanti all'indagine IEA (fissato convenzionalmente a 500, con deviazione *standard* pari a 100 punti). Nella Figura 14 si scompone il punteggio italiano nelle macro aree geografiche del Paese.

Figura 14 - Conoscenza civica rilevata nell'indagine IEA ICCS 2009 per macro area italiana. Fonte: INVALSI, 2011.



Interessante notare che le differenze territoriali in conoscenza civica, seppure presenti e statisticamente significative, non impediscono alle regioni meridionali di collocarsi comunque al di sopra della media IEA.

L'Italia ha partecipato anche alla precedente edizione dell'indagine sulle conoscenze e competenze civiche (IEA CIVED, 1999). In questo modo è stato possibile comparare il dato 2009 sulla scala di conoscenze civiche con quello rilevato dieci anni prima. L'Italia presenta una variazione di un punto in meno (non statisticamente significativa) nel 2009 rispetto al 1999.

12. *I risultati dell'Istruzione espressi dai dati INVALSI 2013*

Tra maggio e giugno 2013 si sono svolte in tutta Italia le rilevazioni degli

[96] Non è possibile in questa sede sintetizzare il corposo quadro di riferimento teorico dell'indagine, dunque si rinvia al Rapporto Nazionale prelevabile all'indirizzo INVALSI: http://www.invalsi.it/download/rapporti/iccs2009/Rapporto_ICCS_2009.pdf

apprendimenti in italiano e matematica nelle classi II e V primaria, I e III della scuola secondaria di primo grado e nella II classe della scuola secondaria di secondo grado. Nella III classe della secondaria di primo grado la Prova Nazionale è parte integrante dell'esame conclusivo del I ciclo d'istruzione e contribuisce dunque alla valutazione complessiva dell'allievo.

La modalità di rilevazione ha consentito quest'anno di ridurre i fenomeno dei comportamenti opportunistici o scorretti da parte di studenti o insegnanti, a beneficio dell'affidabilità dei dati raccolti[97]. Di seguito (Tabella 7 e Tabella 9) si riportano i risultati salienti, suddivisi per ambito di rilevazione.

Tabella 7 - Punteggi medi nelle prove INVALSI 2013 per livello e area geografica - Italiano[98]

CLASSE	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Sud e isole	Italia
II primaria	204 (1,2)	203 (1,1)	201 (1,0)	196 (1,4)	194 (1,6)	200 (0,6)
V primaria	206 (1,2)	204 (1,2)	202 (1,1)	194 (1,4)	191 (1,3)	200 (0,6)
I sec. di I gr.	208 (1,2)	204 (1,1)	203 (1,1)	196 (1,3)	185 (1,4)	200 (0,7)
III sec. di I gr.	205 (1,6)	209 (1,2)	200 (2,4)	197 (1,6)	186 (3,0)	200 (0,9)
II sec. di II gr.	212 (1,8)	210 (1,8)	199 (1,7)	192 (1,7)	185 (1,9)	200 (0,9)

[97] Per un'accurata descrizione della metodologia seguita, si rimanda al già citato Rapporto INVALSI 2013.
[98] In parentesi l'errore standard.

Tabella 8 - Punteggi medi nelle prove INVALSI 2013 per livello e area geografica - Matematica[12]

CLASSE	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Sud e isole	Italia
II primaria	203 (1,2)	202 (1,1)	203 (1,3)	196 (1,8)	195 (1,9)	200 (0,7)
V primaria	206 (1,4)	205 (1,3)	202 (1,2)	195 (1,6)	190 (1,6)	200 (0,7)
I sec. di I gr.	211 (1,3)	207 (1,0)	202 (1,2)	192 (1,4)	183 (1,4)	200 (0,7)
III sec. di I gr.	210 (0,9)	210 (1,4)	203 (1,7)	188 (2,3)	187 (2,5)	200 (0,9)
II sec. di II gr.	213 (2,1)	213 (1,9)	200 (2,1)	189 (1,5)	183 (1,5)	200 (0,9)

Si confermano anche quest'anno i divari territoriali: il Sud e le Isole ottengono risultati inferiori rispetto alle altre macro-aree del Paese e le differenze tendono ad acuirsi lungo il corso degli studi, tendenza in linea con i risultati ottenuti dagli studenti italiani nelle indagini internazionali. I due grafici che seguono (Figura 15 e Figura **16**) rendono ancora più evidente tale andamento.

Figura 15 - Risultati nelle prove INVALSI 2013 di Italiano per area geografica e grado scolastico.

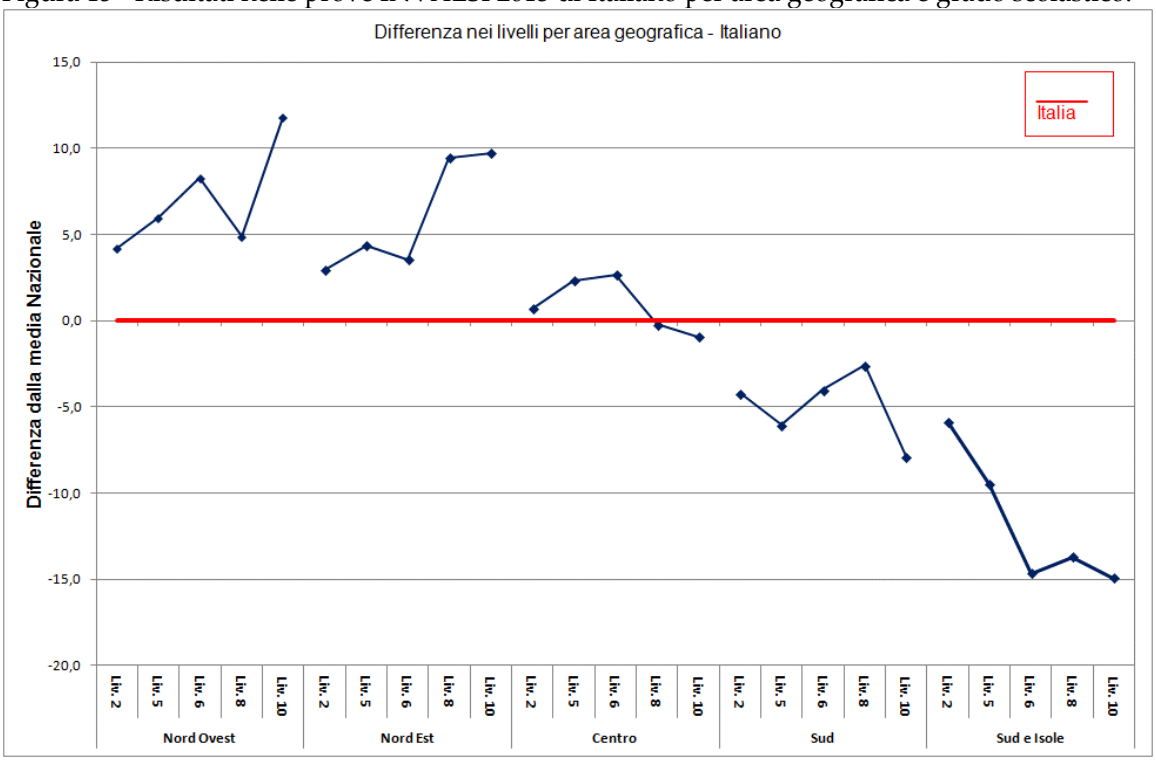
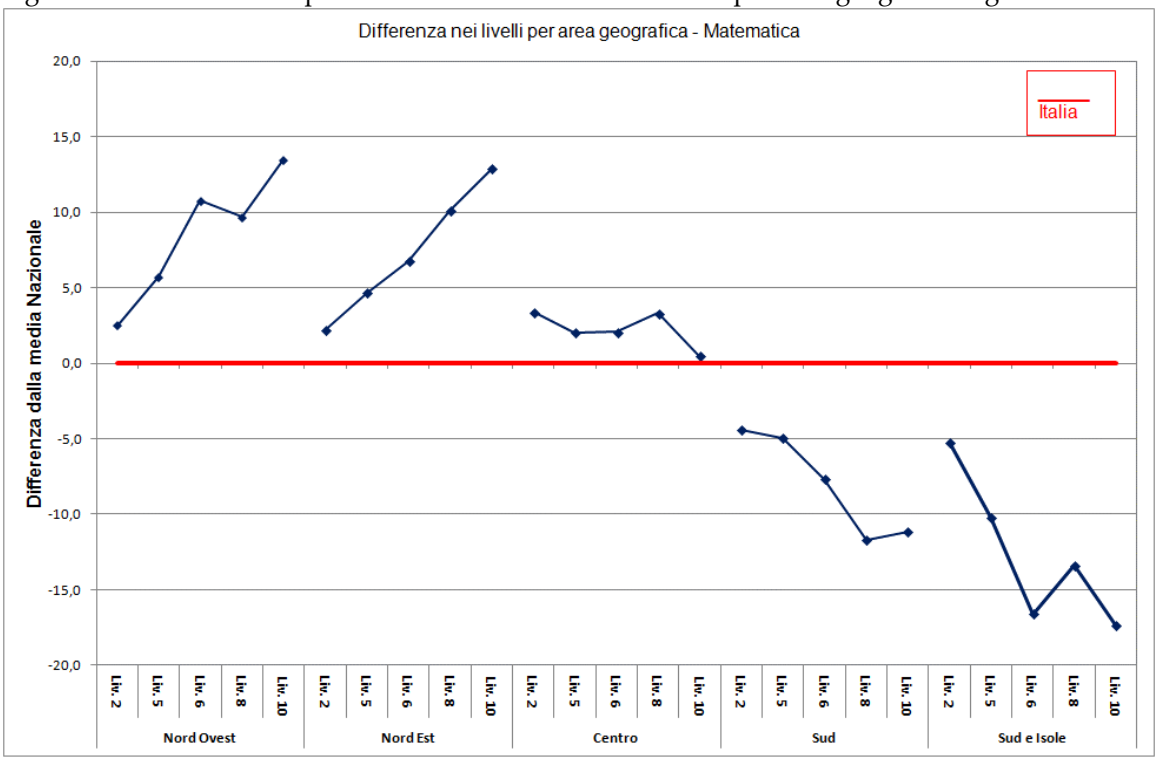


Figura 16 - Risultati nelle prove INVALSI 2013 di Matematica per area geografica e grado scolastico.



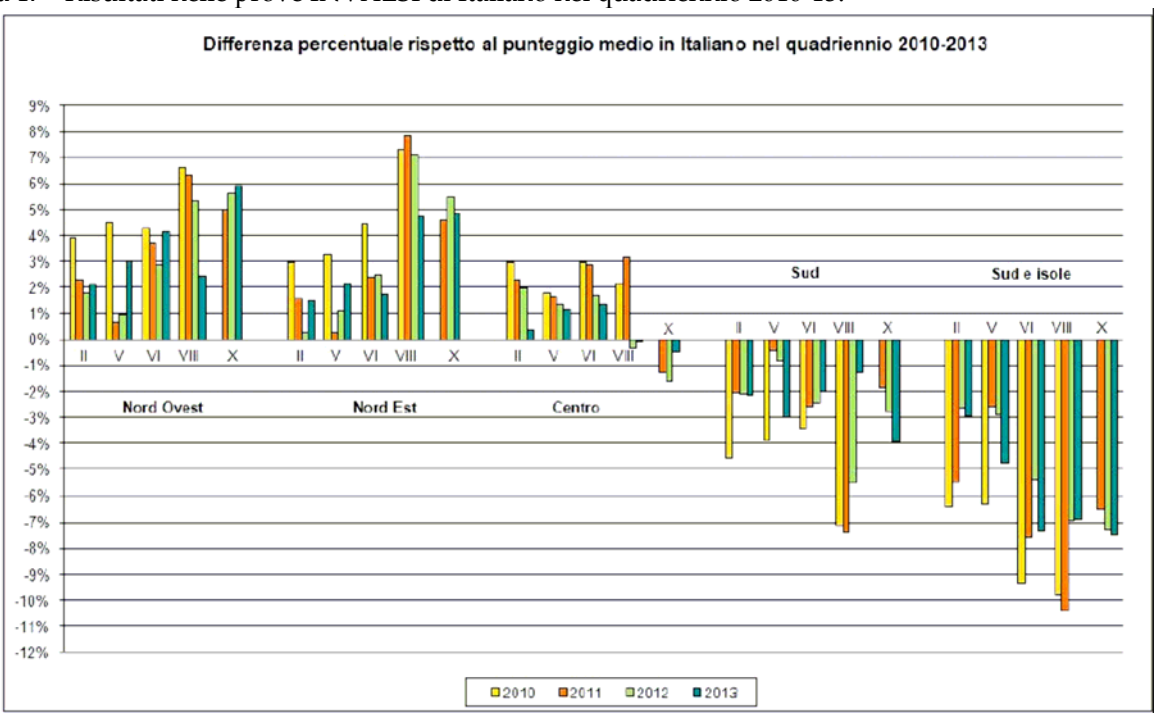
Come si può notare dai grafici, il divario Nord-Sud nelle competenze degli studenti è già evidente nella seconda classe della primaria, sia in italiano che in matematica. Il dato è sostanzialmente invariato rispetto allo scorso anno. Ciò potrebbe corroborare l'ipotesi che le disuguaglianze siano palesi già prima dell'ingresso del bambino nel sistema scolastico. Se si considera che molti studenti al Sud imparano il dialetto prima dell'italiano, questo andamento potrebbe non destare meraviglia, anche considerando le analisi INVALSI nell'ambito della comprensione della lettura, qui non riportate per brevità.

Ciò che colpisce nei due grafici è anche la progressione in negativo delle regioni meridionali man mano che si sale di livello scolastico: dalla seconda primaria alla seconda secondaria di II grado, la differenza dalla media peggiora nettamente al Sud, specialmente al Sud e Isole in matematica, mentre migliora nel Nord Ovest e nel Nord Est. Al decimo anno di scuola, tale divario tra il Nord Ovest e il Sud e Isole è globalmente di circa 27 punti in Italiano e 30 punti in Matematica. Il divario Nord-Sud sembra essere un fenomeno legato anche alla variabilità tra scuole e tra classi, con questo intendendo che i risultati variano sensibilmente sia tra una scuola e l'altra al Sud (mentre al Nord i risultati tendono ad essere più omogenei), sia all'interno di una medesima classe, forse a causa della composizione delle classi con studenti di provenienza più eterogenea in termini socio-economici e di condizione d'immigrazione[99].

[99] Non è possibile approfondire qui l' analisi della variabilità dei risultati e dunque si rinvia al Rapporto

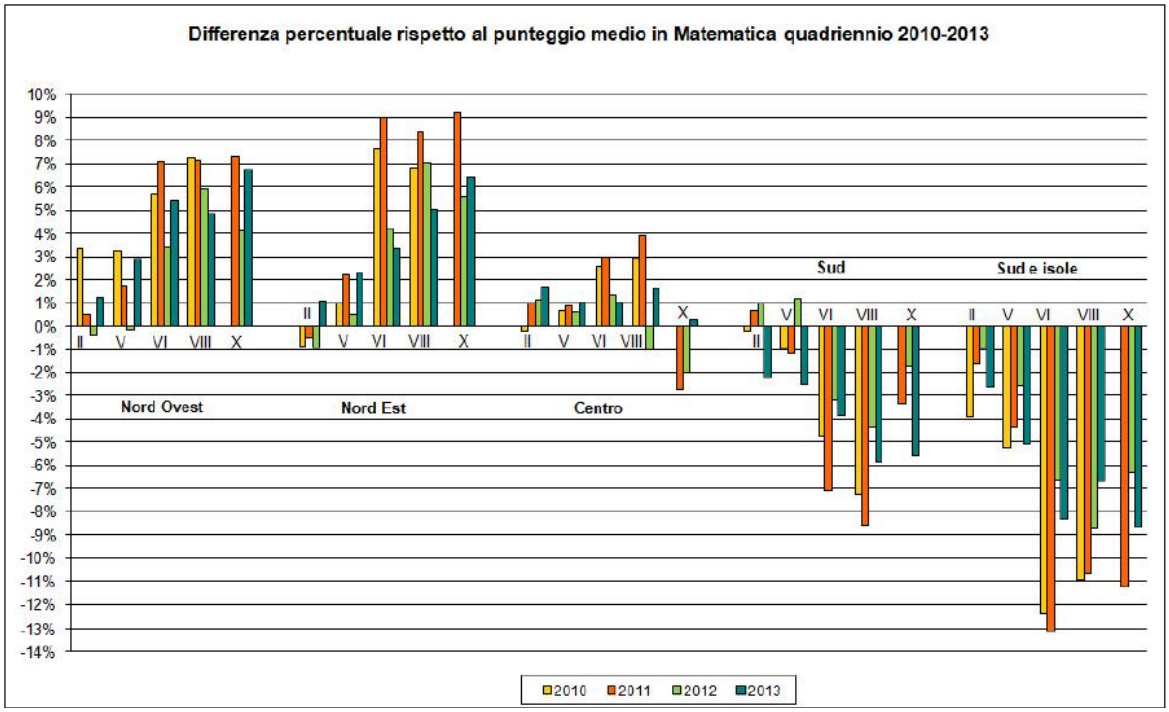
L'andamento nel tempo nei risultati delle prove INVALSI è tuttavia incoraggiante: nell'ultimo anno si nota una miglioramento rispetto alle rilevazioni degli anni precedenti, sia in Italiano che in Matematica, come mostrato dalle due figure seguenti (Figura 17 e 18), ad eccezione del Sud in Matematica e del Sud e Isole in Italiano al X anno di scolarità.

Figura 17 - Risultati nelle prove INVALSI di Italiano nel quadriennio 2010-13.



INVALSI 2013.

Figura 18 - Risultati nelle prove INVALSI di Matematica nel quadriennio 2010-13.



I divari nei rendimenti non sono tuttavia solo territoriali. Le due figure successive (Figura 19 e Figura **20**) propongono un'analisi dei risultati nelle prove INVALSI per genere e livello scolastico.

Figura 19 - Differenze nei risultati INVALSI di Italiano per genere e livello scolastico

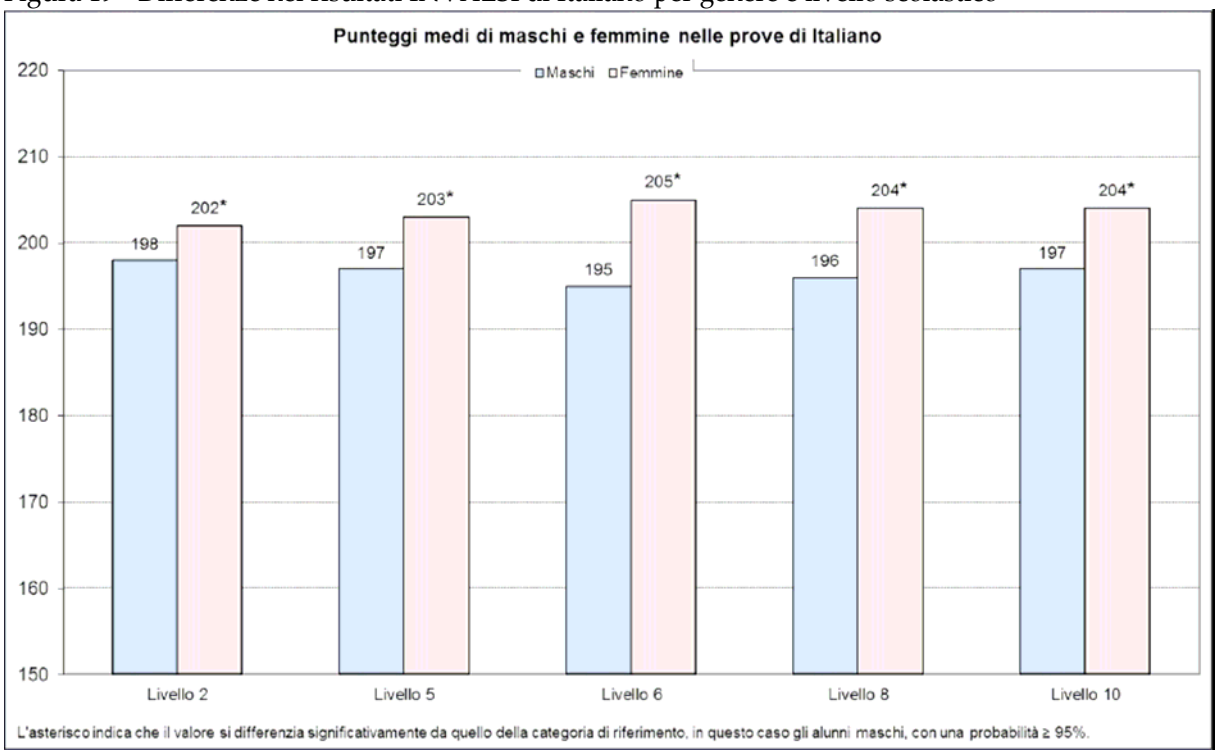
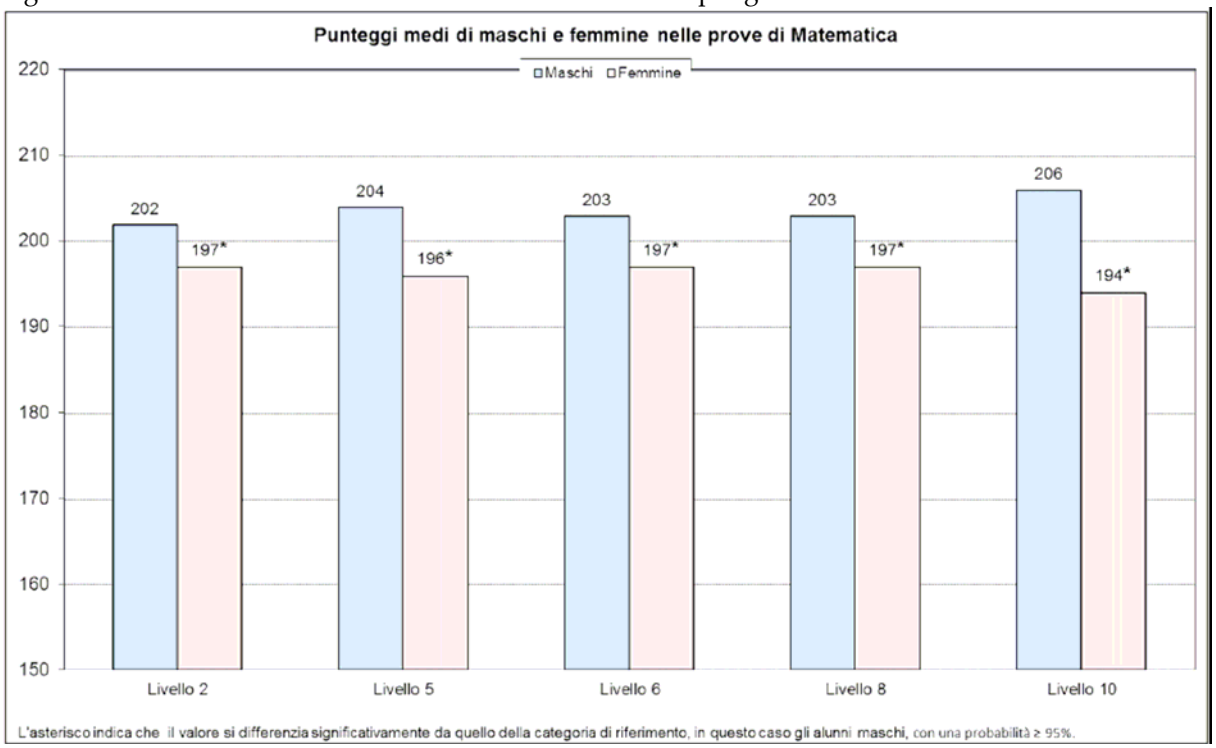


Figura 20 - Differenze nei risultati INVALSI di Matematica per genere e livello scolastico



Sinteticamente, i maschi ottengono risultati migliori in matematica, mentre le femmine in italiano. Questo vale per tutti i gradi scolastici e le differenze sono statisticamente significative. Anche questo andamento è coerente con quanto rilevato dalle principali indagini internazionali.

Le due tavole seguenti (Figura 21 e 22) rendono conto dei divari esistenti nei risultati di Italiano e Matematica conseguiti dagli studenti stranieri di I e II generazione[100] presenti in tutti i livelli scolastici.

[100] Per alunno straniero di I generazione s' intende un ragazzo nato all'estero da genitori entrambe stranieri; si considera di II generazione uno studente nato in Italia da genitori entrambe stranieri.

Figura 21 - Differenze nei risultati INVALSI di Italiano per condizione di immigrazione.

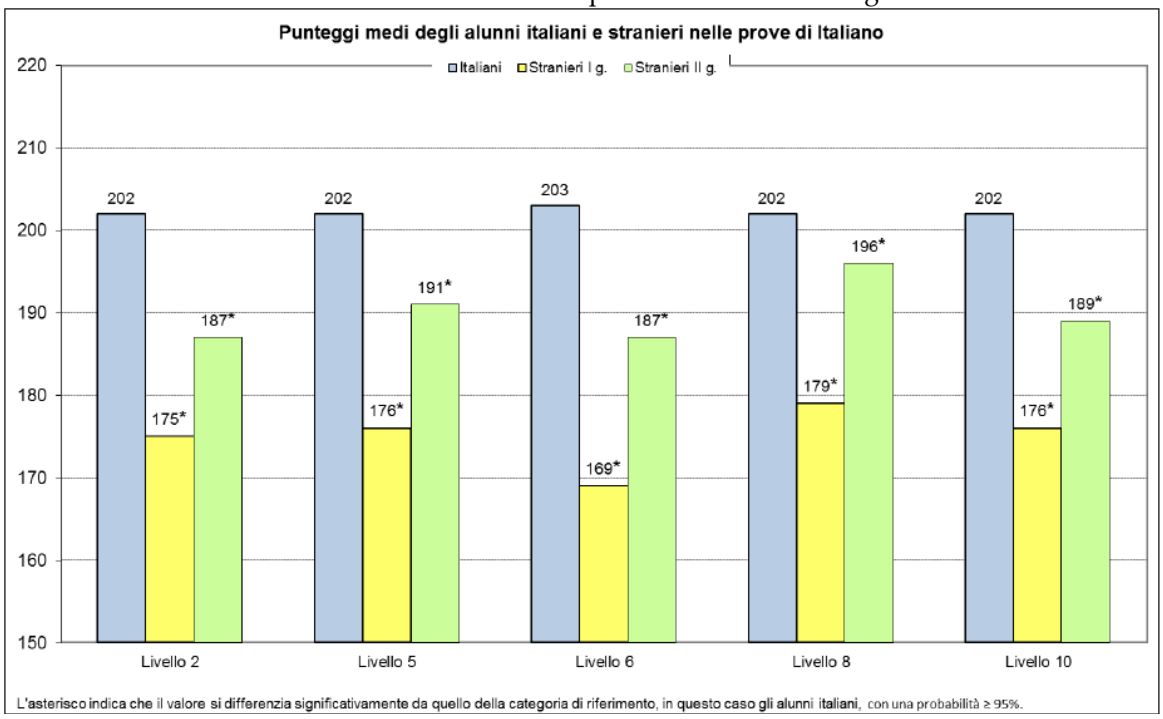
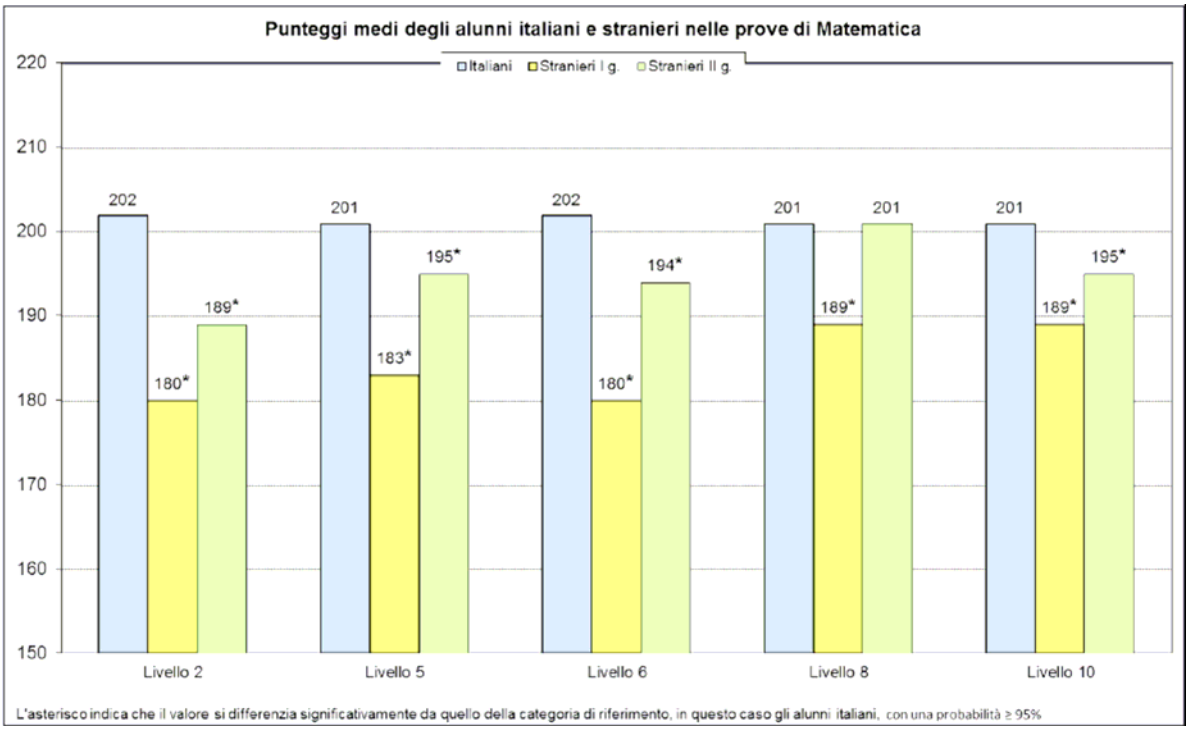


Figura 22 - Differenze nei risultati INVALSI di Matematica per condizione di immigrazione



Anche la condizione di immigrazione influisce sui risultati scolastici,

indipendentemente dal livello scolastico: sia in Italiano che in Matematica i risultati degli alunni stranieri di I e II generazione sono quasi sempre statisticamente inferiori a quelli degli italiani, tranne che in Matematica al livello di III classe di secondaria di I grado. Un miglioramento si verifica tra la I e la II generazione in entrambi gli ambiti valutati.

Quest'anno, la restituzione alle singole scuole dei risultati delle prove INVALSI è avvenuta a settembre (lo scorso anno si è conclusa a dicembre), in modo da rendere la lettura degli stessi meglio fruibile per le scuole al fine di una riflessione sulla propria programmazione didattica. Le scuole, mediante i dati restituiti sulle prove INVALSI, potranno così innestare processi di autovalutazione a fini di miglioramento che sono alla base del costituendo Sistema Nazionale di Valutazione (SNV)[101].

13. *Discussione*

La relazione CNEL per il comparto Istruzione non è propriamente una valutazione di sistema, né una valutazione delle politiche pubbliche, sebbene le informazioni qui riportate siano organizzate in modo tale da far emergere i fenomeni più rilevanti. I dati fin qui presentati evidenziano complessivamente dei notevoli ritardi del nostro Paese rispetto a quelli industrializzati o europei in tutti gli indicatori quantitativi e qualitativi esaminati. Tali ritardi persistono soprattutto nelle aree italiane più svantaggiate, prevalentemente concentrate nel Mezzogiorno e nelle Isole.

Le origini di tali disuguaglianze nel settore istruzione sono storicamente determinate dai forti tassi di analfabetismo esistenti all'indomani dell'Unità d'Italia, che presentano una distribuzione in tutto simile a quella delle nuove disuguaglianze nei livelli di competenza della popolazione riscontrate 150 anni dopo[102].

Va evidenziato altresì come le disuguaglianze in queste aree del Paese siano fortemente resistenti al cambiamento, nonostante gli ingenti investimenti dell'ultimo decennio attraverso il Fondo Sociale Europeo per l'Istruzione abbiano prodotto qualche segnale di controtendenza, specialmente nelle competenze in matematica degli studenti della Secondaria Inferiore[103].

In un mondo che corre velocemente, la resistenza al cambiamento sembra avere una determinante nel basso livello di istruzione della popolazione: come si nota dalle tabelle sulla partecipazione degli adulti alla formazione permanente, proprio coloro che dovrebbero qualificarsi restano invece esclusi o sono demotivati al rientro in formazione. In questo modo si instaura un circolo vizioso e di fatto il Mezzogiorno permane nella situazione di svantaggio, nonostante gli sforzi compiuti nell'ultimo secolo dal Sistema

---

[101] Istituito con D.P.R. n. 80 del 28 marzo 2013 pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 4 luglio 2013.

[102] Si vedano in proposito le mappe della distribuzione dell'analfabetismo in Italia prodotte dall'ISTAT per il primo Censimento del 1861.

[103] Per l'articolato lavoro svolto dal MIUR attraverso i fondi PON, si veda il sito http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/pon.

Paese per migliorare questa condizione.

Del resto, parlare genericamente di Mezzogiorno rischia di essere fuorviante: ci sono casi di scuole collocate in aree svantaggiate del Sud che producono risultati in tutto simili a quelli medi italiani, segno che contrastare le disuguaglianze si può, migliorando i processi all'interno delle classi. È questa una linea di ricerca che l'INVALSI sta sperimentando attraverso la valutazione delle istituzioni scolastiche nell'ambito del neonato Sistema Nazionale di Valutazione.

Andrebbero ulteriormente indagate le cause del calo generalizzato nelle competenze degli studenti al crescere del livello scolastico, fenomeno peraltro non nuovo: sembra infatti che la scuola primaria italiana riesca ad essere ancora competitiva rispetto a quella degli altri Paesi partecipanti alle indagini IEA, mentre già dalla scuola secondaria di I grado il calo è evidente e tende a crescere ulteriormente nella secondaria di II grado. Un'ipotesi, tutta da verificare, è che i maestri, formati con competenze di tipo psico-pedagogico, riescano a sostenere o almeno a non deprimere la motivazione ad apprendere degli alunni, mentre i professori degli altri ordini scolastici potrebbero avere maggiori difficoltà in tal senso.

Va altresì evidenziata la necessità di estendere la valutazione degli studenti in altre aree strategiche del prodotto scolastico, in particolare nelle competenze chiave europee[104]. Ciò sembra imprescindibile per comprendere appieno la qualità che la Scuola italiana è in grado di esprimere, ma anche per contrastare fenomeni di *teaching to the test*, ovvero di preparazione superficiale degli studenti soprattutto nelle competenze attualmente oggetto di analisi (italiano e matematica in particolare).

Ulteriori approfondimenti sulle competenze degli studenti in italiano e matematica, qui non presentati per brevità, evidenziano differenze di genere e di status socio-economico, che andrebbero approfondite per comprendere meglio le categorie dello svantaggio nel settore istruzione, analogamente ad altri settori del *welfare*: un'ipotesi è che le disuguaglianze siano già evidenti all'entrata del bambino nel sistema di istruzione. Se così fosse, non si potrebbero imputare unicamente all'Istruzione le difficoltà dei ragazzi, ma si potrebbe concludere che la Scuola italiana da sola non riesca a colmare i divari socio-economico-culturali, che avrebbero una profonda matrice strutturale.

In questo quadro, è possibile tracciare un parallelo con altri settori del *Welfare*, nei quali le aree di maggiore deprivazione spesso coincidono con quelle del disagio educativo. Più in generale, il basso livello di competenze possedute dalla popolazione italiana potrebbe essere anche dovuto ad un mancato interesse dell'imprenditoria di disporre di una forza lavoro maggiormente qualificata[105], ma questa è solo una delle molte possibili

---

[104] Per uno sguardo su questo tema, si veda la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del dicembre 2006 sulle competenze chiave per il lifelong learning:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_394/l_39420061230en00100018.pdf

[105] Questa ipotesi si potrebbe indagare attraverso i dati sui livelli di qualificazione della forza lavoro italiana forniti dall'ISTAT e il tasso di assorbimento dei laureati nel sistema produttivo, come ha fatto ad esempio

ipotesi e altre se ne potrebbero fare di segno esattamente contrario[106]. Le connessioni, di contesto ma non solo, tra Istruzione e altri settori chiave del *welfare* e del Sistema-Paese italiano sono infatti ancora tutte da esplorare.

A titolo di esempio, una scuola collocata in una zona particolarmente deprivata del Sud fatica ad esercitare il suo ruolo di presidio della legalità e di erogatore di istruzione e formazione, se il preside della scuola cambia continuamente ogni anno, il personale è precario o vacante, le famiglie preferiscono non mandare a scuola i figli perché impegnati in attività losche ma lucrose, oppure se la scuola è addirittura bersaglio di intimidazioni mafiose[107]. Non va dimenticato infatti che l'Istruzione fa parte del più ampio contesto Paese, con tutte le articolazioni che ne derivano e che hanno un possibile impatto (finora mai stimato) sugli apprendimenti degli studenti. Non sempre si tratta di carenza di risorse, ma è senz'altro un problema di visione strategica degli investimenti da sostenere.

14. *Conclusioni e prospettive future*

Per migliorare i risultati dell'Istruzione in Italia serve anzitutto che il Sistema Nazionale di Valutazione vada a regime e produca una valutazione di sistema che, sulla base delle competenze chiave degli studenti, possa fornire alle singole istituzioni scolastiche informazioni accessibili, attendibili e utili al miglioramento dei processi di insegnamento- apprendimento. Il Sistema Nazionale di Valutazione dovrebbe anche farsi promotore di solide analisi per la valutazione delle politiche pubbliche in Istruzione, che solo recentemente sono state oggetto di sperimentazioni[108]. Occorre dunque proseguire con determinazione sulla strada già intrapresa a partire dal Libro Bianco sulla Scuola (2007) e mantenere chiari gli obiettivi prioritari da perseguire, come quelli individuati per i PON Istruzione.

Per far questo, occorre prioritariamente assicurare i fondi necessari agli enti che del Sistema fanno parte e al contempo proseguire sul cammino dell'organizzazione delle informazioni strategiche disponibili e da rilevare. In questa direzione si stanno già

Reyneri (2011).

[106] È il caso, ad esempio, dell'interesse mostrato da mondo dell'impresa per la revisione dei curricoli degli istituti tecnici e professionali, recentemente riformati per una maggiore aderenza con le aspettative dei datori di lavoro.

[107] Queste sono alcune delle difficoltà segnalate dalle scuole PON visitate per la prima fase del progetto Audit e Accompagnamento e riportate nel relativo rapporto INVALSI (2010).

[108] Si veda a titolo di esempio l'analisi controfattuale utilizzata per la valutazione del programma nazionale di formazione dei docenti di matematica denominato Matabel Plus. Il programma e la relativa valutazione sono stati finanziati mediante fondi PON Istruzione. Maggiori informazioni sono disponibili sui siti MIUR e INVALSI.

orientando le iniziative MIUR e INVALSI: la Scuola in Chiaro verrà potenziata e l'anagrafe degli studenti del sistema di istruzione sarà agganciata con quella del sistema universitario; l'INVALSI ha in programma l'estensione delle valutazioni degli studenti al V anno di scuola secondaria superiore, nonché il finanziamento di due nuove indagini nel 2014: IEA ECES (*Early Childhood Education Study*) per la prima infanzia e un nuovo studio per la valutazione della lingua inglese. Proseguono, rafforzate, le iniziative di ricerca INVALSI per la valutazione delle scuole a supporto del miglioramento scolastico. è auspicabile che il MIUR renda fruibili anche i ricchi dati amministrativi di cui dispone, su cui potrebbero innestarsi numerose analisi a supporto della valutazione di sistema e delle scuole.