# *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*

*Commissione istruttoria Politiche Sociali e della Pubblica Amministrazione (V )*

VOLUME SECONDO

## 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 SECONDO

## 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**

2.2. Servizi alle imprese ..... 15
2.2.1. Incentivazione alle imprese e internazionalizzazione ..... 17
1. Introduzione. Obiettivi, strumenti, criticità e relativa valutazione di efficacia ..... 19
2. Obiettivi e strumenti di politica industriale in economia aperta nel contesto europeo ..... 20
3. L'offerta di servizi reali e finanziari per l'internazionalizzazione delle imprese ..... 25
4. Le principali novità delle politiche e i risultati di monitoraggio sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive (a cura del MISE) ..... 30
4.1 Il riordino degli incentivi MISE e coordinamento Stato-Regioni sui fondi UE e nazionali per sostegno investimenti-sviluppo locale (patti territoriali, contratti di programma, contratti d'area) – R&S e innovazione ..... 32
4.1.1. Il riordino degli incentivi ..... 32
4.1.2. La riforma del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese ..... 33
4.1.3. Aiuti de minimis a favore di PMI in particolari aree (ZFU L'Aquila) ..... 33
4.1.4. Il rating di legalità delle imprese ..... 34
4.1.5. Fondo per la crescita sostenibile: priorità, forme e intensità massime di aiuto ..... 35
4.1.6. La moratoria delle rate di finanziamento FIT e FAR ..... 38
4.1.7. Modalità di individuazione delle situazioni di crisi industriale complessa ..... 39
4.1.8. Adozione di misure di semplificazione per la concessione ed erogazione delle agevolazioni (Industria 2015) ..... 40
4.1.9. Accelerazione della definizione di procedimenti agevolativi ..... 41
4.1.10. Modalità di ricognizione delle risorse del FRI non utilizzate ..... 41
4.1.11. Misure per il contributo tramite credito di imposta per le nuove assunzioni di profili altamente qualificati ..... 42
4.1.12. Determinazione per ciascun intervento agevolativo degli impatti attesi (formulazione di indicatori e valori-obiettivo) ..... 42
4.1.13. Monitoraggio dei programmi agevolati: individuazione dei contenuti minimi delle informazioni da comunicarsi dai soggetti beneficiari delle agevolazioni ..... 42
4.1.14. Disciplina dell'accesso ai fondi per servizi di ricerca e sviluppo di nuove soluzioni non presenti sul mercato volte a rispondere a una domanda pubblica e per attività di ricerca finalizzate allo sviluppo di servizi e prodotti innovativi in grado di rafforzare l'utilizzazione della Piattaforma per la gestione della rete logistica nazionale ..... 43
4.1.15. Disciplina delle start-up innovative ..... 43
4.1.16 Individuazione delle condizioni, dei limiti, delle modalità e dei termini di decorrenza e di durata delle agevolazioni in favore delle imprese delle Zone Urbane ricadenti nell'Obiettivo Convergenza ..... 44
4.1.17. Finanziamento delle infrastrutture nell'ambito dei patti territoriali e contratti d'area ..... 45
4.1.18. Costo del lavoro ..... 46
4.1.19. Agenda digitale ..... 46
4.1.20. Costo energia ..... 47
4.2. Principali andamenti del sistema di agevolazioni alle attività economiche in Italia nel periodo 2007-2012 ..... 49
4.2.1. Perimetro di analisi ..... 49
4.2.2. Il sistema delle agevolazioni nel contesto europeo ..... 49
4.2.3. Gli andamenti del sistema complessivo delle agevolazioni in Italia ..... 51

4.2.4. La ripartizione territoriale del sistema delle agevolazioni in Italia ..... 53
4.2.5. Il perseguimento degli obiettivi orizzontali di politica industriale delle agevolazioni alle imprese ..... 54
4.2.6. Il quadro delle agevolazioni per tipologia di intervento: le agevolazioni in conto capitale perdono di rilevanza in favore soprattutto degli interventi a garanzia. ..... 55
4.2.7. Principali riflessioni conclusive ..... 56
5. I servizi alle imprese nelle politiche di coesione ..... 58
5.1. Un cambio di paradigma ..... 58
5.2. Le quattro direttrici di intervento: programmi attivati e manchevolezze residue ..... 59
5.2.1. Servizi di cittadinanza: scuola, giustizia, cura, trasporti. Assetto del territorio e infrastrutture. 60
5.2.2. Servizi alle imprese: defiscalizzazioni, interventi d'area, strumenti di innovazione ..... 61
5.2.3. Incentivi: fondi di garanzia (jessica, jeremie, fondi regionali) e capacità di spesa; inesistenza fondi per ristrutturazione debito esistente ..... 63
5.2.4. Incentivazioni alla modernizzazione. ..... 65
5.3. I passaggi successivi con il nuovo Governo ..... 66
6. Il contributo di Unioncamere sulla competitività e l'internazionalizzazione delle imprese ..... 68
6.1. L'internazionalizzazione del tessuto economico ..... 71
6.2. Il progetto di sviluppo della rete estera camerale ..... 74
6.3. L'accordo di programma MISE – Unioncamere 2010 – 2012: un modello di collaborazione istituzionale tra centro e periferia ..... 76
7. Politiche per l'internazionalizzazione delle imprese ..... 83
7.1. L'avvio dell'Ice -Agenzia ..... 83
7.2. Attività svolte nel 2012 ..... 85
7.2.1. Promozione ..... 86
7.2.2. Informazione ..... 90
7.2.3. Assistenza e consulenza ..... 90
7.2.4. Formazione ..... 91
7.3. I clienti Ice dei servizi promozionali ..... 96
7.4. L'Agenzia-Ice e gli enti omologhi ..... 98
7.4.1. La multi-level governance e l'esempio della Francia ..... 101
8. Regole e procedure di valutazione di efficienza ed efficacia ..... 104
8.1 La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle attività dell'Agenzia ICE ..... 104
9. L'attività assicurativa del Gruppo SACE per l'internazionalizzazione delle imprese italiane ..... 107
9.1 Quadro internazionale ..... 107
9.2. Attività e risultati del Gruppo Sace nel 2012 ..... 109
9.3. Principali novità e prospettive ..... 113
9.4. Approfondimento - Country Risk Map: quali rotte per l'internazionalizzazione? ..... 114
10. L'attività del gruppo SIMEST ..... 119
10.1. Progetti approvati per la partecipazione in società all'estero, a valere sulla legge 100 del 1990. ... 119
10.2. Partecipazioni a valere sul Fondo unico di Venture Capital gestito da Simest per conto del Ministero dello Sviluppo Economico ..... 121
10.3. Attività di gestione dei Fondi agevolativi ..... 122
10.4. Fondo rotativo legge 394 del 1981 ..... 124
10.5. Fondo di start-up ..... 126
10.6. Attività di promozione e sviluppo ..... 127
10.7. Servizi professionali ..... 127
2.2.2. Stato di attuazione degli Sportelli Unici ..... 129

1. La necessità di un "cambio di prospettiva" nelle politiche di liberalizzazione e di semplificazione finora attuate ..... 131
1.1. Lo Sportello unico per le attività produttive e le politiche di liberalizzazione ..... 131
1.2. Le problematiche non ancora risolte ..... 133
Le Agenzie per le Imprese ..... 135
1.3. Le politiche di liberalizzazione sotto la lente della Corte costituzionale ..... 136
1.4. Le prossime azioni in materia di SUAP ..... 138
1.5. Le prospettive di riforma nel quadro di un nuovo approccio alle policies ..... 139
2. Indagine sul funzionamento dei servizi di front office degli Sportelli unici per le attività produttive (Suap) realizzata dal Ministero dello Sviluppo economico in collaborazione con Unioncamere ed Infocamere. ..... 141
2.1. Premesse ..... 141
2.2. Elementi di contesto ..... 142
2.3. Il SUAP "camerale" ..... 144
2.4. Standardizzazione della modulistica e pratiche telematiche ..... 144
3. Principali risultati delle attività di rilevazione ..... 145
3.1. Utilizzo del sito web ..... 145
3.2. Informazioni sui procedimenti ..... 145
3.3. Compilazione della pratica e invio al Suap ..... 146
3.4. Consultazione dello stato dei procedimenti ..... 148
3.4. Oneri connessi alle pratiche Suap e pagamenti online ..... 149
3.5. Scia contestuale a Comunica ..... 150
3.6. Rapporti con Enti Terzi ..... 151
4. Criteri di analisi adottati ..... 152
4.1. Analisi qualitativa del sito web ..... 152
4.2. Approfondimento telefonico ..... 152
4.3. Determinazione del campione ..... 153
4.4. I Comuni analizzati ..... 154
5. Aggiornamento al mese di settembre dello stato di operatività degli Sportelli Unici per le Attività Produttive che aderiscono alla piattaforma digitale delle Camere di commercio ..... 155
6. Best practice – collaborazione tra il sistema delle autonomie locali e il mondo delle imprese in tema di liberalizzazioni e semplificazione amministrativa ..... 158
6.1. Regolamentazione multilivello ..... 159
Criticità ..... 159
6.2. Comprendere il sistema decisionale della PA locale ..... 159
Criticità ..... 159
7. Il ruolo del SUAP per il rilascio dell'AUA (Autorizzazione Unica Ambientale) ..... 161
8. Il modulo unico ..... 161
9. Le Linee guida e le Note interpretative a cura dell'ANCI ..... 161
9.1. Linee guida per lo svolgimento dell'attività di commercio delle unità di movimentazione in legno usate ..... 161
9.2. Nota di indirizzi dell'ANCI in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli. Somministrazione non assistita ..... 163
9.3. Il contributo di ANCI in materia di autorizzazione unica ambientale (AUA) ..... 165
2.2.3. Tempi e procedure di pagamento delle pubbliche amministrazioni ..... 167
1. Premessa ..... 169
2. Le indagini sui tempi di pagamento ..... 174
3. I provvedimenti approvati ..... 176
4. I debiti degli enti locali ..... 178
5. I debiti delle Regioni e delle Provincie Autonome ..... 187

6. Il pagamento dei debiti sanitari ..... 190
7. Il pagamento dei debiti dello Stato ..... 192
8. Le disposizioni per agevolare i pagamenti ..... 193
9. La ricognizione dei debiti delle pubbliche amministrazioni ..... 197
10. Gli aspetti quantitativi e il monitoraggio dell'attuazione dei provvedimenti del Governo ..... 201
11. Le proposte per sistemare in via definitiva i debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche ... 207
12. Conclusioni ..... 212
13. Appendice ..... 215
2.3. Giustizia ..... 225
1. Flussi della Giustizia Civile al 30 giugno 2012 ..... 227
2. La Mediazione Civile ex d.l. 28/2010 ..... 230
3. Misure adottate con il "Decreto del fare" per il miglioramento dell'efficienza della giustizia civile e per la riduzione dell'arretrato ..... 235
4. Una analisi per indicatori condotta dalla Banca Mondiale in 13 tribunali italiani ..... 237
5. La revisione della geografia giudiziaria italiana ..... 240
5.1. Obiettivi e criteri attuativi della riforma ..... 241
5.2. Indicatori quantitativi utilizzati ..... 243
6. La Giustizia Civile attraverso l'esperienza dei cittadini ..... 246
7. Il coinvolgimento nelle cause civili ..... 247
7.1 Differenze socio – demografiche e ambiti delle controversie in materia civile ..... 247
7.2 Aspetti critici: pochi conoscono i costi e tempi cui andranno incontro ..... 249
8. Il giudizio dei cittadini sulla Giustizia Civile ..... 251
9. Il dilemma dei cittadini nell'azione giurisdizionale civile: potere ma non volere? ..... 254
2.4. Ambiente ..... 259
1. Le politiche ambientali in Italia nelle valutazioni dell'OCSE ..... 261
1.1. Il contesto ..... 261
1.2. Le iniziative per una crescita sostenibile ..... 263
1.3. Risorse idriche ..... 265
1.4. Gestione dei rifiuti ..... 268
1.5. Cambiamento climatico ..... 270
2. L'informazione ambientale ..... 274
2.1. Il diritto all'informazione ..... 274
2.2. L'informazione istituzionale ..... 284
2.3. Il Parlamento ..... 284
2.4. Il Governo e i Ministeri ..... 286
2.5. La Ragioneria Generale dello Stato ..... 289
2.6. Comuni, Province e Regioni ..... 292
2.7. Sistema statistico nazionale (Sistan) ..... 299
2.8. L'informazione mediatica ..... 306
2.9. L'informazione di mercato ..... 311
2.10. La "controinformazione" ..... 315
3. Le competenze delle amministrazioni pubbliche in materia di servizi per l'ambiente ..... 318
3.1. La ripartizione delle competenze in materia di ambiente tra Stato, Regioni, Province e Comuni .. 321
Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare ..... 321
Regioni ..... 324
Province ..... 325
Comuni ..... 326
4. Livelli essenziali di prestazione e sostenibilità ambientale - LEPSA ..... 332
5. Autorizzazioni e valutazioni ambientali ..... 339
5.1. Autorizzazione integrata ambientale – AIA ..... 339

5.2. Valutazione di impatto ambientale – VIA ..... 345
5.3. Valutazione ambientale strategica - VAS ..... 350
6. La qualità dei servizi idrici ..... 355
6.1. Governance ..... 356
6.2. Obiettivi sulla risorsa idrica ..... 357
6.3. Tariffe e canoni ..... 358
6.4. Gestione locale dei servizi idrici ..... 358
6.5. Core set di indicatori per misurare le performance dei servizi idrici ..... 359
6.6. Sistema fognario ..... 359
6.7. Sistema Depurativo ..... 360
6.8. Istituzione delle aree di salvaguardia sulle opere acquedottistiche a tutela della risorsa ..... 360
6.9. Qualità delle acque potabili erogate ..... 361
7. La gestione dei rifiuti ..... 362
7.1. Quadro nazionale delle politiche e delle competenze ..... 362
7.2. Un core set di indicatori per valutare le prestazioni nel settore dei rifiuti ..... 366
7.3. Valutazioni e indicazioni ..... 369

## *2.2. Servizi alle imprese*

### *2.2.1. Incentivazione alle imprese e internazionalizzazione*

## 1. *Introduzione. Obiettivi, strumenti, criticità e relativa valutazione di efficacia*

*Premessa*

L'Italia è collocata al 73° posto su 183 paesi nella annuale graduatoria del "Doing business"della Banca Mondiale, al 42° posto su 144 paesi nell'analoga graduatoria del World Economic Forum. Le difficoltà che incontrano gli investitori esteri nell'operare in Italia poggiano molto, oltre che su ben noti fattori economici (come costo dell'energia, infrastrutture logistiche, fiscalità, mercato del lavoro), anche su fattori organizzativi e strutturali che riguardano da vicino i rapporti fra imprese e P.A. Esempi quasi sempre citati nelle indagini presso gli investitori esteri, recentemente analizzati dal Comitato Investitori Esteri di Confindustria, sono: normativa legislativa volubile e poco trasparente, complessità e conseguente opacità della regolamentazione, tempi troppo lunghi di risposta della PA nelle procedure di autorizzazione e di gara, durata incredibilmente lunga dei processi civili [1]

Interessante: nel marzo 2001 il rapporto OCSE "Regulatory Reform in Italy" attestava "impressionanti progressi" nella qualità della regolazione, nella semplificazione burocratica e nell'ammodernamento della PA verso forme di e-government. Ora, a distanza di poco più di un decennio, gli stessi protagonisti di quella travagliata fase di riforme istituzionali denunciano la "eccessiva espansione della legislazione concorrente", priva di quella "clausola della supremazia" che nelle costituzioni federali assicura una disciplina unitaria degli interessi fondamentali del paese.[2]

Si aggiunga l'elevato costo-opportunità per le imprese che discende dall'incapacità di spesa dei fondi europei. Come riporta Il Sole24Ore del 15 luglio 2013, su 21 miliardi assegnati all'Italia per il FESR 2007-2013, l'Italia risulta penultima quanto al rapporto fondi spesi/assegnati: con il 38% precediamo solo il 26% della Romania. Solo nell'utilizzo dei fondi FSE (coesione) l'Italia è recentemente salita al 53,4% (appena 2,5 punti base sotto la media UE-27) dopo che il ministro Fabrizio Barca ha forzato Bruxelles ottenendo di ridurre la quota di co-finanziamento nazionale e dirottando parte del FSE verso ammortizzatori sociali (che non sono politiche attive del lavoro). In base alla "regola N+2" restano comunque circa 30 miliardi (tra fondi UE e co-finanziamento nazionale) da spendere entro dicembre 2015, quasi 1 miliardo al mese, compito alquanto improbo anche per un governo coraggioso e di buona volontà.

I contenuti del presente capitolo derivano dai contributi di vari Ministeri (Sviluppo economico, Funzione pubblica, Coesione) e degli enti pubblici e privati preposti all'erogazione di servizi reali e finanziari all'internazionalizzazione delle imprese

[1] *Quasi 500 giorni per il solo primo grado di giudizio. Una graduatoria del Boston Consulting Group quanto ai tempi di* adempimento delle procedure di contenzioso fiscale pone l'Italia al 116° posto su 185 paesi).

[2] Dalla Introduzione di F.Bassanini e R.Garofolo al volume "Ammodernamento della P.A., crescita e competitività del Paese", Astrid-Treccani 2013.

(Agenzia ICE, Unioncamere, SACE, SIMEST) . Tali contenuti possono essere letti come capitoli del più grande tema **"***Efficacia della politica industriale: innovazione e internazionalizzazione"*, che a sua volta possiamo scomporre in due sotto-temi tra loro complementari: *a) obiettivi e strumenti di politica industriale in una economia aperta e integrata a livello europeo; b) domanda e offerta di servizi nei processi di internazionalizzazione delle imprese (scambi commerciali, investimenti diretti).*

Le note che seguono non si propongono di riassumere i principali contenuti dei rispettivi contributi, ricchi di informazioni e dati assai dettagliati limitandosi al più a qualche rinvio ai vari paragrafi del presente capitolo. Esse intendono invece fornire sunti di riflessione critica su obiettivi, strumenti e valutazioni di efficacia dell'intervento pubblico in questi campi, tenuto conto degli elementi di forza e di debolezza del sistema produttivo italiano.

## 2. *Obiettivi e strumenti di politica industriale in economia aperta nel contesto europeo*

In estrema sintesi, obiettivo di fondo di una politica industriale, per un paese "avanzato intermedio" come l'Italia nel contesto europeo, potrebbe essere così definito: accelerare la continua trasformazione strutturale dell'offerta che alimenta la competitività "non di prezzo", dati i vincoli di cambio dell'euro e di un costo del lavoro medio-alto, in un mondo di concorrenza globale caratterizzato da veloce avanzamento delle frontiere tecnologiche e dalla crescente partecipazione di mercati emergenti che operano in condizioni interne favorevoli di costo/produttività del lavoro.

Perseguire tale obiettivo richiede il superamento di sterili diatribe dottrinarie sullo Stato imprenditore vs. Stato regolatore. Basta osservare senza lenti ideologiche sia la storia recente dello sviluppo di molti mercati emergenti (dalla Corea alla Cina, dall'India al Messico al Brasile, dalla Turchia alla Malesia), sia le politiche di orientamento e sostegno al sistema industria-servizi praticate dai paesi avanzati nostri più diretti concorrenti. In entrambi i casi emerge il ruolo cruciale dello Stato come "partner-facilitatore" dei processi di innovazione e di sviluppo territoriale: ruolo assai diverso da quello dello "Stato imprenditore", ma anche ben più incisivo del puro "Stato regolatore dei mercati". Quest'ultimo ruolo resta fondamentale per assicurare una buona "qualità delle istituzioni" e quelle condizioni favorevoli al "doing business" di cui sopra (es. snellezza e affidabilità della burocrazia, rispetto dei contratti e dei diritti proprietari, lotta alla corruzione, concorrenza effettiva nel mercato dei prodotti e dei servizi, offerta adeguata delle infrastrutture e degli altri beni pubblici come sanità-giustizia-istruzione). Sui ruoli dello Stato partner-facilitatore e sulla buona qualità delle istituzioni come condizione antica e moderna di uno sviluppo sostenibile vi è ormai una vasta letteratura, troppo spesso ignorata dai cantori dello "Stato liberale". I protagonisti di questa letteratura svincolata dal liberalismo ortodosso vanno da Douglas North a Joseph Stiglitz, da Philippe Aghion a Dany Rodrik, da Amartya Sen a Dan Acemoglu, da Paul Krugman a Richard Nelson, fino ai più lontani contributi di Michael Porter, Stephen Cohen, John Zysman, William Baumol, Mancur Olson, Andrew Shonfield, Oliver Williamson e altri.

Il fondamento di uno Stato (settore pubblico, government) che si pone non come puro regolatore ma anche come partner-facilitatore delle imprese poggia principalmente sul riconoscere che in mercati di concorrenza imperfetta e oligopolistica (peraltro gli unici che hanno riscontro nella realtà del moderno capitalismo) le scelte delle imprese sono inevitabilmente condizionate dall'esistenza di asimmetrie informative, incertezza, avversione al rischio, economie-diseconomie esterne (incluse le "esternalità di rete). Sono tutte condizioni ben lontane dal mondo fuori dalla storia e puramente astratto di concorrenza perfetta in cui si ipotizzano informazioni complete e liberamente accessibili, presenza di rischi assicurabili ma non di incertezza per sua natura non assicurabile, struttura atomistica dell'offerta che impedisce il formarsi e permanere di profitti "sovra normali", assenza di strategie per il prevalere della "mano invisible".

Asimmetrie informative fra i soggetti temporaneamente dominanti sul mercato (incumbents) e i soggetti inseguitori concorrono notevolmente a spiegare il vantaggio competitivo delle imprese di più larghe dimensioni (che si avvalgono di economie di scala nella produzione e distribuzione) e quelle di minori dimensioni, tendenzialmente meno dotate di "potere di mercato" e di dimensione efficiente rispetto alla domanda potenziale. Da qui l'opportunità di strumenti di politica industriale che incoraggino la crescita dimensionale e organizzativa, tramite aumento del capitale di rischio in proporzione adeguata all'indebitamento. Gli strumenti principalmente utilizzati a tale scopo sono incentivi fiscali e finanziari, sia automatici che discrezionali (crediti d'imposta, contributi in conto interessi e in conto capitale ecc.). Maggiore dimensione non è naturalmente garanzia di maggiore produttività e competitività dell'impresa, come suggeriscono sia i successi di molte imprese del "quarto capitalismo" anche di minori dimensioni, sia il fallimento di molti gruppi affetti da gigantismo industriale. Ma non si può dimenticare che - come indicano molte ricerche su micro-dati di impresa, non solo in Italia - la produttività del lavoro e la cosiddetta produttività totale dei fattori toccano livelli minimi all'estremo basso della distribuzione per classi dimensionali (micro e piccolissime imprese, che contano ben oltre il 90% del numero di imprese in industria e servizi) e all'opposto livelli massimi all'estremo opposto delle pochissime grandi imprese. Tra questi due estremi, le imprese piccole, medio-piccole, medie e medio-grandi si caratterizzano per livelli intermedi di produttività. Crescenti livelli di produttività dell'impresa derivano da assetti organizzativi relativamente complessi, governance societaria orientata alla gestione manageriale (pur nel contesto proprietario rigorosamente familiare), spiccata propensione all'internazionalizzazione, dinamismo innovativo.[3]

Incertezza e avversione al rischio disincentivano l'imprenditore a intraprendere progetti di innovazione tecnologica il cui rendimento appare troppo lontano nel tempo e soggetto ad aleatorietà che metterebbero a rischio la stabilità finanziaria e la stessa

[3] Il Rapporto 2013 dell'Istat nel cap. 2 presenta una analisi multidimensionale dei profili strategici e organizzativi che si intersecano con le classi dimensionali.

sopravvivenza dell'impresa. Simile scelta è razionale nel micro, ma comporta per il sistema paese la perdita di importanti opportunità di evoluzione dei propri vantaggi comparati: la condivisione dei costi e dei rischi con la mano pubblica può invece indurre l'impresa a prendere in seria considerazione nuovi orizzonti di specializzazione e crescita.

La presenza di economie esterne (spillovers) caratterizza molti processi innovativi i cui profitti attesi non sono pienamente "appropriabili" da parte dello stesso innovatore, anche in presenza di un regime di protezione brevettuale. Da qui discende la logica dei programmi e progetti di "ricerca pre-competitiva" che associano più imprese disposte a scommettere una quota limitata delle proprie risorse di ricerca, attingendo a un contributo finanziario e organizzativo da parte del settore pubblico. Se nelle commesse innovative della Difesa lo Stato di norma si accolla interamente costi e rischi della commessa, in molte aree confinanti (cosiddetto"dual use" militare-civile), e comunque su molte frontiere ancora embrionali di innovazione tecnologica nei settori "science based", lo strumento dei programmi tecnologici comuni – a partire da quelli europei passati come i passati ESPRIT-RACE-Eureka e quelli attuali di Horizon 2020 – appare in grado di coinvolgere risorse imprenditoriali importanti, appunto in una logica di partnership pubblico-privato, e di iniettare così nuove dinamiche competitive.

Nel caso italiano, gli **strumenti** di politica industriale tradizionalmente includono una forte componente di incentivi fiscali e finanziari "a pioggia", accanto a forme più mirate come i "contratti di sviluppo" per singole imprese in difficoltà, gli "accordi di programma" Stato-Regioni-Enti locali per evitare che aree di crisi industriale si trasformino in pericolosa desertificazione del territorio e pesante perdita di capitale umano. A questi si aggiunge l'impiego di appositi Fondi come quelli partecipati dalla CDP: il Fondo Italiano Investimenti (per imprese di minore dimensione) e il Fondo Strategico Italiano (per imprese di media dimensione), in entrambi i casi rivolti non ad aziende in crisi ma ad aziende sane che puntano ad una maggiore crescita dimensionale e qualitativa.

Come documenta il cap. 4 sulle attività del MISE, diverse novità nel sistema degli incentivi a sostegno delle attività economiche (come lo spostamento dei pesi dai contributi in conto capitale al finanziamento agevolato, il potenziamento del Fondo di garanzia per le PMI, l'accorpamento di precedenti norme agevolative entro il Fondo per la crescita sostenibile) vedono ancora comportamenti difformi tra livello centrale e locale.

La valutazione dell'efficacia di tali strumenti, alla luce delle considerazioni precedenti su obiettivi e modalità di una politica industriale moderna, incontra almeno tre tipi di criticità.

La prima criticità è la mancata chiarezza sulle già richiamate "competenze concorrenti" imposte dalla riforma del Titolo V della Costituzione (art.117) , da cui discendono contenziosi interpretativi, complessità autorizzative e procedurali e – non ultimo - la mancanza di informazioni tempestive e accurate su come vengono gestite tali competenze. In particolare lo stesso MISE, cui per definizione compete il coordinamento della politica industriale, fatica ancora oggi a conoscere per tempo e nel dettaglio le azioni delle regioni e degli enti locali. A fronte di un calo drastico nell'ultimo quinquennio dei

fondi a disposizione delle imprese (da 9,6 a 3,6 miliardi di euro tra il 2008 e il 2012), dal 2009 la quota a carico dello stato centrale è superata da quella a carico delle regioni, rendendo sempre più difficile un monitoraggio e una regia coerenti a livello nazionale. Accordi inter-istituzionali, protocolli d'intesa, cabine di regia e simili strumenti formali e declaratori non sono seguiti da attendibili rendiconti, che dovrebbero servire a individuare i casi effettivi di interventi sovrapposti e/o incoerenti tra loro, nelle cui pieghe non sorprende che alberghi una molteplicità di sussidi di dubbia efficacia, anche se certamente graditi alle imprese (grandi e piccole). [4]

Il nodo irrisolto del coordinamento fra interventi centrali e regionali , con il conseguente allungamento dei tempi decisionali che concorre alla cronica inadempienza dell'Italia nell'utilizzo dei fondi europei per le aree svantaggiate, emerge anche nettamente nell'esperienza del Piano d'Azione Coesione, che pure dal 2012 ha visto un significativo recupero dei ritardi attuativi e una maggiore focalizzazione su alcune direttrici principali, come documenta il cap. 5.

La seconda criticità risiede nella permanente tentazione del legislatore (nazionale e regionale) di distribuire *sussidi a pioggia* sulla più ampia platea di beneficiari, senza curarsi di incentivare iniziative dotate di sufficiente "massa critica", a livello di singolo beneficiario o di reti di beneficiari. Il rischio di una eccessiva dispersione degli incentivi, e quindi di una loro intrinseca inefficacia nel promuovere quella lungimirante trasformazione dell'offerta richiamata all'inizio, sembra ancora affiorare nella prima implementazione delle nuove leggi come il Fondo per la crescita sostenibile, alimentato dal salutare accorpamento di risorse finanziarie non spese entro 42 passate leggi di incentivi industriali (cap. 4). Analoga considerazione vale per il proliferare di parchi scientifico-tecnologici (più di 100, disseminati fra regioni e provincie), la cui efficacia dovrebbe essere condizionata alla loro messa in rete entro progetti trasversali ai territori, aventi uno o più capofila in grado di realizzare la massa critica necessaria a favorire un effettivo trasferimento di conoscenze specialistiche dai laboratori alle imprese, e in tal modo accompagnare i necessari processi di ingegnerizzazione e industrializzazione al di là dei prototipi e delle micro-sperimentazioni. Invece, anche senza invocare esplicitamente una (obsoleta) dottrina del "piccolo è bello", molti di questi interventi (giustamente ispirati al sostegno dello sviluppo territoriale) finiscono a moltiplicare la distribuzione a pioggia di micro-sussidi (e relative micro-rendite), inadatti a incidere profondamente sul processo evolutivo del territorio verso vantaggi competitivi sostenibili.

Un esempio di tale approccio dominato dal "piccolo è bello" viene dall'accordo programmatico MSE-Unioncamere finanziato dal fondo camerale di perequazione e solidarietà 2010-2012, di cui si parla nel cap. 6.3: erogazione di complessivi 10 milioni di euro su 147 progetti, per complessive spese di quasi 18 milioni (circa 120.000 euro a progetto su due anni), distribuiti fra microcredito-autoimprenditorialità, promozione della

[4] Ad esempio, nel campo delle energie rinnovabili, l'insieme delle agevolazioni ha contribuito a sostenere la domanda più che l'offerta nazionale, con riflessi negativi ben visibili nella bilancia commerciale

banda larga, seminari e audit tecnologici, consulenza e formazione sul risparmio energetico.

All'opposto, fatica ancora a materializzarsi il rilancio in tempi brevi e con modalità appropriate di programmi di sviluppo tecnologico tipo "Industria 2015" (ormai da ribattezzare "Industria 2020") lungo poche "tecnologie abilitanti" [5]di valenza trasversale tra settori, aggregando gruppi di imprese e centri di ricerca, pilotati e monitorati da esperti indipendenti dalla burocrazia ministeriale, strettamente collegati alle analoghe piattaforme dei programmi europei di Horizon 2020 (cap. 4.1.8).

La terza criticità ha a che fare con il fatto che ogni programma di agevolazioni al sistema produttivo omette di includere modalità e scadenze per formulare una *valutazione ex post* sull'impatto del programma stesso, sia pure in prima approssimazione, così da guidare il disegno di successivi programmi. In questo campo ha fornito importanti contributi soprattutto il Servizio Studi della Banca d'Italia, utilizzando l'approccio econometrico del "controfattuale", cioè il confronto ex post sui comportamenti delle imprese beneficiarie di un dato incentivo e un campione di altre imprese non beneficiarie, in qualche modo simili alle prime (per settore, dimensione, territorio ecc.) . Le conclusioni circa l'impatto specifico dell'incentivo sulle scelte di impresa, salvo un'area limitata dei crediti d'imposta sulla ricerca delle PMI, sono state alquanto scoraggianti: non si vedono sensibili effetti di aumento nelle decisioni di investimento e ricerca da parte delle imprese. [6] Una simile verifica empirica condotta dall'Istat sui crediti d'imposta alle spese di ricerca delle imprese giunge a conclusioni meno negative[7]. Per quanto riguarda i risultati di simili esercizi di controfattuale sui crediti d'imposta alla ricerca industriale, strumento di uso assai frequente in Francia e altri paesi europei, valgono peraltro alcune cautele interpretative.

Resta comunque il fatto che, nel tracciare le linee operative degli incentivi allo sviluppo di investimenti-innovazione-occupazione, le norme non impongono una verifica dell'impatto atteso, condotta con varie metodologie e resa disponibile per future scelte del legislatore. E il mondo della politica (parlamento e governo) nel suo insieme non appare interessato a confrontarsi con i risultati delle verifiche empiriche su questo tema.

[5] Fra i diversi documenti sul tema, si segnala il recentissimo rapporto dell'Associazione Italiana per la Ricerca Industriale (AIRI) "Key enabling technologies:their role in the priority technologies for the Italian industry, Working document, AIRI 2013.

[6] Sulla scarsa efficacia degli incentivi alla R&S si veda Bronzini R. ed E Iachini, Are incentives for R&D effective? Evidence from a a regression discontinuità approach, Remi di Discussione, Banca d'Italia, n. 791, February 2011.

[7] M.Rita Pierleoni, Indagine sulle imprese agevolate con i Contratti di programma: un esercizio di applicazione del metodo contro fattuale, Rivista di Statistica Ufficiale, n. 2-3, 2012, Istat.

## 3. *L'offerta di servizi reali e finanziari per l'internazionalizzazione delle imprese*

Come in tutti i paesi, anche in Italia nell'area dei servizi pubblici per l'internazionalizzazione viene coinvolta una molteplicità di attori pubblici e privati, a livello nazionale e locale, i quali inevitabilmente orientano le proprie azioni rivolte ad una comune famiglia di obiettivi. Questi includono: a) informazione sui mercati (non solo informazioni di base, ma anche "strategiche" come grandi progetti infrastrutturali generatori di future gare e commesse, orientamenti sulle politiche doganali ecc.); b) promozione collettiva (fiere, missioni, *roadshow*..); c) assistenza-consulenza tecnica personalizzata alle imprese esportatrici e (almeno potenzialmente) investitrici; d) accesso a credito-assicurazione all'export; e) formazione di personale specializzato come export managers ed esperti di commercio estero; f) attrazione di investimenti diretti dall'estero.

In Italia il problema della sovrapposizione di competenze è reso particolarmente complesso da una legislazione cambiata più volte negli anni, che spesso ha aggiunto senza accorpare e semplificare.

Sulla scia dei decreti "Salva Italia" e "Cresci Italia" del 2011, il recente Decreto Sviluppo 83/2012 ha completato un disegno di coinvolgimento e coesione tra i diversi attori (cap. 7.1). Purtroppo il quadro organizzativo che ne è uscito rischia di non risolvere il nodo di fondo del coordinamento delle politiche. In tutti i paesi il sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese vede coinvolti la rete diplomatico-consolare e un ministero di riferimento, che talora unisce competenze di economia e finanza con quelle di industria e commercio. Ma, diversamente dall'Italia, le imprese trovano interlocutori di norma più facilmente identificabili e tra loro interconnessi, a seconda della funzione richiesta (partecipazione fieristica, informazioni assistenza per la penetrazione del mercato e investimenti diretti, formazione, attrazione investimenti esteri). E' pur vero che anche altrove (si veda il caso della Francia: cap. 7.4) non sembra affatto compiuta la ricerca di un modello ideale di *multi-level governance*, soprattutto per quanto riguarda la coerenza tra poteri centrali e regionali. ll nostro disegno di riforma vede in testa due ministeri vigilanti (MiSE e MAE), una non soppressa ma dormiente V Commissione del CIPE, nonché una nuova "Cabina di regia", che a sua volta include vari soggetti pubblici e privati, tra cui altri tre ministeri (Economia e Finanza, Agricoltura, Turismo**)**, la presidenza della Conferenza delle Regioni, Confindustria, Unioncamere, Rete Imprese Italia, Alleanza delle Cooperative, ABI. [8]

L'attuazione pratica degli interventi è affidata a enti operativi prevalentemente pubblici (in primis la risorta Agenzia-ICE, così come gli enti regionali di promozione, ENIT, Sace e Simest), ma anche privati o semi-pubblici come il sistema delle Camere di Commercio italiane e all'estero, Finest e Informest nel Nord-Est. L'attrazione degli investimenti esteri in compagnia della stessa Agenzia-ICE continua ad essere affidata a Invitalia Spa presso il MiSE: una soluzione resa inefficiente dal sovraccarico di compiti e

[8] Vergara Caffarelli F. e G.Veronese, Il sistema paese a supporto dell'internazionalizzazione, Quaderni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, n. 196, settembre 2013.

interventi alla stessa Spa, dall'intermediazione nell'ottenimento dei fondi europei a partecipazioni societarie per sostenere aziende in difficoltà. Non sembra per ora accolta dal governo la proposta di Confindustria di creare un'agenzia snella, direttamente dipendente da Palazzo Chigi, interamente dedicata allo scopo, capace di fornire non solo informazioni bensì una vera e propria assistenza personalizzata, per affiancare i potenziali investitori esteri lungo le defatiganti procedure autorizzative: un modello peraltro adottato in altri paesi europei.

In tema di numerosità di attori coinvolti nella promozione del "made in Italy" si può aggiungere che negli anni recenti alcune grandi banche, indipendentemente dall'ABI, si sono proposte come consulenti-promotori presso le imprese esportatrici loro clienti, avvantaggiandosi delle relazioni d'affari delle proprie affiliate all'estero, arrivando a finanziare vere e proprie iniziative mirate di promozione dell'export in particolari settori.[9]

Nel campo dei **servizi reali** all'internazionalizzazione emergono dunque alcune **criticità** che , anche alla luce di diversi studi empirici condotti in diversi paesi, rischiano di compromettere l'efficacia dell'azione pubblica.

In *primo luogo*, accanto ad attività mirate ad assistere la nascita di nuovi piccoli esportatori (startup), le classiche iniziative promozionali collettive (fiere, mostre autonome, missioni), e ancor più le attività dei vari uffici preposti all'assistenza personalizzata delle imprese esportatrici in Italia e all'estero, dovrebbero essere disegnate in modo tale da valorizzare la parte più intraprendente del sistema produttivo, imprese grandi medie e piccole capaci di sostenere davvero gli inevitabili costi fissi per penetrare e stabilizzarsi sui mercati, e così costruire una immagine credibile e vincente del paese esportatore e investitore. Nonostante una crescente attenzione dell'ICE a questo aspetto, sembra assai difficile ottenere una chiara coerenza progettuale nella promozione collettiva. Continua così a verificarsi una sovrapposizione di iniziative indipendenti sugli stessi mercati, con una partecipazione frammentaria e non selezionata delle imprese che concorre a mantenere una immagine sfocata, disordinata, distorta, talora controproducente del paese. Le energie del personale ICE in Italia e all'estero - comunque ridotto dalla recente riforma che ha visto chiudere le sedi regionali italiane (tranne Milano e Roma) e ridisegnare la rete degli uffici e dei punti di corrispondenza esteri in funzione di una maggiore presenza in mercati emergenti - sono inevitabilmente assorbite in modo preponderante dalla necessità di servire una clientela prevalente nelle classi dimensionali minori. Come documenta il cap. 7.3, anche in conseguenza della crisi, il 2012 ha visto ridursi la partecipazione alle 254 attività promozionali delle imprese più grandi e aumentare quella delle microimprese (28%) e piccole imprese con meno di 50 addetti (48%).

La nuova Cabina di regia dovrebbe essere il luogo deputato a cercare una cultura crescentemente comune dei vari attori, e in particolare fra Agenzia ICE e il fortissimo

[9] Un esempio: inviti di buyers stranieri, residenti nei paesi in cui UniCredit dispone di uffici operativi, per conoscere da vicino gruppi qualificati di produttori in determinati settori e territori italiani.

Sistema Camerale, forte di 105 Camere di Commercio in Italia, 72 Camere di commercio italiane all'estero, 39 Camere italo-estere (cap. 6). Per sua natura il sistema camerale tende a concentrarsi sull'assistenza alle imprese di minori dimensioni, con forti caratterizzazioni regionali-locali; da qui anche il ruolo degli Sportelli per l'internazionalizzazione sul territorio, definiti un tempo come le "autostrade d'ingresso" nel sistema avente poi sbocchi ("autostrade di uscita") nella rete ICE-Ambasciate-CCIE sui mercati esteri. L'attuale fase di riorganizzazione del sistema camerale vede un forte impegno in tema di promozione-assistenza-formazione. Il numero di antenne e desk camerali all'estero, passato da 72 a 154, supera di gran lunga quello della stessa rete ICE, ed è quasi raddoppiato il numero delle attività promozionali all'estero organizzate dal sistema camerale, con una quasi esclusiva concentrazione sui settori agroalimentare (incluse iniziative per la rete dei ristoranti italiani nel mondo) e moda-abitare. L'ICE dedica invece una parte significativa delle proprie scarse risorse promozionali – anche se mai abbastanza - ai settori meccanici e tecnologici, cuore del "made in Italy" meno conosciuto nella pubblica opinione. L'ICE comunque, pur storicamente molto vicino al mondo delle microimprese e delle PMI anche per i rapporti alquanto stretti con le Associazioni di categorie produttive settoriali (più che con le Associazioni territoriali), potrebbe prestare maggiore attenzione alla domanda di servizi e assistenza personalizzata da parte delle imprese medie e medio-grandi (da cui originano due terzi del fatturato esportato), generalmente meno interessate alle partecipazioni fieristiche e più alla ricerca di informazioni riservate e di assistenza per azioni di penetrazione stabile di mercato. Tutto ciò presuppone naturalmente una sincera volontà di coordinamento inter-istituzionale e una buona dose di formazione mirata dei funzionari e dirigenti responsabili.

In un mondo di imprese assai eterogenee, anche all'interno dei medesimi settori e territori, l'approccio "one size fits all" non si adatta ad una azione promozionale pubblica efficace. Globalizzazione e disomogeneità-eterogeneità delle imprese vanno di pari passo, come suggerisce un utile filone recente della letteratura sul commercio internazionale. Per citare un eloquente dato empirico, negli ultimi tre anni di crisi economica a fasi alterne, su 29.000 esportatori "stabili" (che da soli generano il 90% delle nostre esportazioni!) il quartile con la migliore performance di crescita ha visto le proprie esportazioni aumentare di oltre il 30 per cento, mentre il quartile peggiore le ha visto calare di oltre il 23 per cento. E nei primi mesi del 2013 si è ampliato il divario fra esportatori di successo e in flessione. [10]

Secondo stime del citato studio di Banca d'Italia, certo soggette a numerose incertezze sulla comparazione tra le diverse fonti di dati, l'Italia complessivamente spende per la promozione collettiva anche più di Francia, Germania e Regno Unito, sia in assoluto che in rapporto al PIL e al valore delle esportazioni.[11] Resta il fatto che la ripartizione dei

[10] Molte informazioni sulle performance eterogenee delle imprese durante la recente crisi 2009-2012 sono contenute nel primo "Rapporto sulla competitività dei settori produttivi" prodotto dell'Istat nel febbraio 2013, che dovrebbe essere seguito da un aggiornamento annuale.

[11] Vergara Caffarelli-Veronese, cit. tav. 5, pag. 29.

fondi complessivamente spesi per servizi reali all'internazionalizzazione ha visto in coda proprio il Programma promozionale dell'ICE[12]

In *secondo luogo*, per rispondere alla crescente domanda di servizi che nasce al di là della esportazione pura, la rete degli uffici ICE in Italia, ma soprattutto all'estero, dovrebbe essere indotta a curare non solo la (pur importante) buona organizzazione degli eventi promozionali collettivi, ma anche la propria capacità di fornire assistenza tecnica personalizzata, sotto forma di informazioni (anche riservate), contatti sul posto con esponenti governativi, consulenti, dirigenti e funzionari di banche internazionali e locali, Università, centri studi e così via. Beninteso, gli addetti al "*front office*" degli enti pubblici preposti al sostegno dell'internazionalizzazione non possono e non devono trasformarsi in consulenti privati, ma da loro le imprese clienti si aspettano disponibilità, competenza e conoscenze che aiutino concretamente le imprese stesse a conoscere a fondo le caratteristiche dei diversi mercati, compiere scelte impegnative, disegnare strategie di penetrazione e radicamento di quegli stessi mercati.

*Infine*, anche in questo campo si sente il bisogno, oggi ampiamente insoddisfatto salvo poche eccezioni di cui si parla in più parti del presente capitolo, di sistematiche azioni volte a valutare l'efficacia delle diverse politiche di internazionalizzazione. Gli strumenti di base dovrebbero includere non solo le consuete indagini di "customer satisfaction" presso le aziende clienti, la cui attendibilità e neutralità non sono sempre garantite, ma anche rilevazioni statistiche *ad hoc* sui flussi esportativi precedenti e seguenti le iniziative promozionali, nonché apposite indagini presso clienti esteri ed esperti di settore-mercato. Nella tradizione del Regno Unito, simili indagini vengono affidate a società terze indipendenti dagli enti pubblici responsabili della promozione.

Passando ai *servizi finanziari*, nei cap. 8 e 9 si dà ampio conto delle attività e di alcune innovazioni da parte di Sace e Simest, entrambe passate dal MEF sotto il controllo della Cassa Depositi e Prestiti, rispettivamente al 100% e 76%.

Nonostante il calo nel 2012 del flusso di nuove garanzie assicurative su export e investimenti e l'aumento degli indennizzi da parte di **Sace**, riflesso delle accresciute turbolenze in alcuni mercati medio-orientali, la Sace ha accresciuto la propria presenza diretta in 10 città italiane e su 7 mercati esteri ad alto potenziale. Questi sviluppi vanno visti sullo sfondo dei mutamenti profondi che sono stati registrati negli ultimi due decenni nel mercato del credito all'esportazione. In particolare dopo il crollo del muro di Berlino ha perso sempre più significato la pura distinzione geografica fra rischi *marketable* e *non marketable*, che ancora oggi tendono a fare gli organismi regolatori europei, in particolare la Commissione Europea. Come sottolinea un recente studio di Sace[13] , la rischiosità di molti paesi emergenti si è rivelata nell'ultimo decennio inferiore a quella dei paesi avanzati, non solo nel settore immobiliare. Le ECA (*Export Credit Agencies)* devono dotarsi di una

[12] Secondo stime di fonte ICE, in milioni di euro nel 2012 la distribuzione dei fondi ha visto le Regioni con 100, il Sistema camerale con 76 , il MiSE con fondi autonomi 24, l'ICE con 28.

[13] "Il paradigma della nuova internazionalizzazione in Italia. Il ruolo di SACE", Working paper n. 16, settembre 2013.

crescente cultura aziendale di mercato, o meglio di "operatore pubblico a mercato", con trasparenza gestionale e controllo dei risultati, che a differenza dagli operatori puramente privati misura il risultato non nel breve ma nel medio-lungo periodo.

Nella fase più recente della crisi post-2009 il sistema bancario ha ovunque ridotto massicciamente i finanziamenti all'esportazione a medio-lungo termine, in tal modo forzando le ECA come Sace a rifinanziare le banche stesse. Alcune ECA, come EDC in Canada ed US Eximbank, possono per statuto fare attività diretta di finanziamento alle imprese. In Europa i governi hanno favorito la costituzione di veicoli o programmi di *funding* alternativi alle banche commerciali, pur sempre soggetti al filtro comunitario degli "aiuti compatibili".

Da sempre la competizione internazionale tra ECA avviene attraverso l'ampiezza e la flessibilità degli strumenti finanziari-assicurativi messi a disposizione delle imprese esportatrici, investitrici e aggiudicatarie di gare internazionali. A livello internazionale, svolgono un ruolo importante alcune *Development Financial Institutions* (come DEG in Germania, Proparco in Francia, FMO in Olanda, EDC in Canada) che hanno il compito di investire dove altri soggetti finanziari privati non sono disposti ad assumere rischi, in una logica di PPP (*Public-Private Partnership).*

In Italia la Sace ha sviluppato un meccanismo integrato di funding denominato Export Banca (Decr.legge 78/2009 e relativo decreto attuativo del MEF del 22 gennaio 2010). Tale meccanismo, basato su una convenzione tra CDP e ABI, prevede l'offerta di supporto finanziario da parte del sistema bancario con garanzia Sace e l'intervento di stabilizzazione del tasso d'interesse da parte di Simest. Il supporto finanziario è offerto a condizioni di mercato, ma con la possibilità che Sace garantisca rischi che le compagnie assicurative private non sono disposte ad assumere. L'attività di Export Banca deve ancora assumere dimensioni veramente rilevanti.

Lo stesso studio sopra citato ricorda che la domanda di supporto da parte delle imprese che intendono trasformarsi da esportatori puri a imprese internazionali (con forme più complesse e ad alto valore aggiunto di internazionalizzazione che includono outsourcing internazionale e investimenti diretti all'estero)[14] toccano una sequenza di aree quali: a) analisi dei mercati esteri (posizionamento competitivo, business plan ecc.); b) gestione dei rischi di credito, politici e di cambio; c) accesso a risorse finanziarie e garanzie (smobilizzo crediti, sconto fatture, garanzie fidejussorie, fino a emissione di *minibond* e *credit enhancement* per progetti internazionali); d) servizi per l'istituzione e la gestione dell'unità locale estera (outsourcing amministrativo, tesoreria ecc.); e) servizi per il reperimento e la gestione delle risorse umane nell'unità locale estera (ricerca e selezione di *managers* e *staff*).

Per rispondere a questa domanda servono soggetti che – come Sace ed Export Banca – sono in grado di connettersi con la rete degli intermediari bancari-finanziari nel mondo,

[14] Un'analisi delle diverse forme di internazionalizzazione, che sottolinea l'importanza di forme più complesse per migliorare la performance internazionale delle imprese, è contenuta nel citato Rapporto Istat 2013 sulla competitività delle imprese

cominciando dal terreno domestico. Purtroppo nella UE permangono dei limiti nel *funding* in dollari delle banche, che si aggiungono alle restrizioni di fatto nei flussi interbancari *cross-border* all'interno dell'area Euro, ponendo in posizione di svantaggio le imprese dei paesi come l'Italia che soffrono di un rating inferiore e relativo spread sulle emissioni obbligazionarie.

L'attività della *Simest* **(**cap. 9)**,** partecipata al 24% dalle principali banche e da Confindustria, negli ultimi tre anni ha visto notevolmente espandersi il capitolo principale che riguarda il credito agevolato all'esportazione, sotto forma di credito fornitore e credito acquirente, date le condizioni di crescente restrizione di credito lamentate da molte PMI esportatrici. Vi è stato invece un calo di domanda per l'operatività di Simest quanto a partecipazione al capitale su investimenti diretti esteri (in cui Simest può partecipare fino al 49% del capitale sociale di imprese controllate, anche nella UE), mentre sono aumentate le domande per i finanziamenti a tasso agevolato ai programmi di penetrazione su mercati esteri. Non guasterebbe al riguardo una riunificazione delle diverse norme, alcune delle quali risalgono agli anni '70 e '80, magari in vista di un accorpamento delle funzioni finanziarie e assicurative dell'attuale Export Banca sulla scia delle collaudate Eximbank di altri paesi.

Accanto alla funzione erogatoria, Simest unisce forme di consulenza e assistenza professionale alle singole imprese coinvolte nelle missioni imprenditoriali, nonché per lo *scouting* di commesse e di potenziali partner esteri. Queste attività di *advisory* saranno tanto più efficaci quanto più il personale di ICE, Sace e Simest vorrà e riuscirà a lavorare in rete, così da sfruttare al meglio le notevoli potenziali sinergie di informazioni e contatti.

### 4. *Le principali novità delle politiche e i risultati di monitoraggio sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive (a cura del MISE)*

Il presente contributo è predisposto al fine di fornire un quadro generale delle novità attuative intervenute a seguito delle più recenti riforme ed i principali risultati di monitoraggio del sistema degli interventi agevolativi alle imprese di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE).

Il perdurare della crisi economica che ha investito il tessuto economico europeo e mondiale ed il posizionamento arretrato dell'Italia rispetto ai principali competitor europei relativamente al livello di competitività delle imprese ed al perseguimento di specifici obiettivi di politica industriale hanno imposto negli ultimi anni una accelerazione alla riforma del sistema di agevolazione alle imprese al fine di rendere maggiormente efficace ed efficiente il sostegno dello Stato alle attività economiche e produttive.

Le recenti riforme intervenute, di cui si darà conto nella parte prima del presente contributo - con particolare riferimento alle iniziative varate dal Governo "Monti" - hanno imposto significativi cambiamenti al sistema di incentivazione nel suo complesso ed hanno comportato la previsione di regole di dettaglio da parte del Ministero dello Sviluppo Economico per attuare una sostanziale rivisitazione di molteplici interventi agevolativi alle imprese, nonché la previsione di nuove politiche e specifici strumenti. Tra

le modifiche generali al sistema tiene banco il riordino degli incentivi alle imprese di competenza del MISE, operato dal decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 (così detto DL Sviluppo), al fine di: razionalizzare le risorse economiche attraverso una sostanziale riduzione degli interventi agevolativi; semplificare e accelerare i procedimenti in essere; focalizzare i nuovi interventi su obiettivi strategici prioritari di politica industriale. La riforma ha determinato un processo di progressiva sostituzione delle tipologie agevolative, comportando una significativa dismissione dei contributi in conto capitale a favore del finanziamento agevolato. Tra i principali strumenti su cui poggia la nuova politica d'intervento pubblico vi è il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, anch'esso interessato da un processo di modifica finalizzato ad estendere e a rendere più efficaci gli interventi a favore delle imprese. Tra le numerose misure previste dal processo di riforma attuato con il citato DL Sviluppo, nonché con il DL Sviluppo 2 (decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221) e i precedenti decreti legge varati tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012 ("Salva Italia" e "Cresci Italia"), sono da citare, in particolare: la costituzione del nuovo Fondo per la crescita sostenibile, gli interventi - aiuti *de minimis* - in zone territoriali particolarmente disagiate (ZFU L'Aquila), l'adozione di misure di semplificazione per la concessione ed erogazione delle agevolazioni (Industria 2015), le misure per il contributo tramite credito di imposta per le nuove assunzioni di profili altamente qualificati, la disciplina dell'accesso ai fondi per servizi di ricerca e sviluppo attraverso lo strumento dell'appalto pre-commerciale, la disciplina delle start-up innovative, il finanziamento delle infrastrutture nell'ambito dei patti territoriali e contratti d'area, ecc..

Contribuisce a fornire spunti di riflessione sull'efficacia della politica industriale nel suo complesso e dei singoli strumenti agevolativi, predisposti a livello di governo centrale e regionale, l'attività di monitoraggio del MISE che ha assunto negli anni un ruolo chiave anche in vista della predisposizione del nuovo assetto segnato dalle citate riforme. Attraverso questa attività di monitoraggio, i cui risultati sono pubblicati ogni anno nella "Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive" - predisposta dalla Direzione per l'incentivazione delle attività imprenditoriali (DGIAI) del Ministero dello Sviluppo Economico – emerge il quadro generale e di contesto sulle principali evidenze associate agli andamenti degli interventi a sostegno alle imprese, consentendo di inquadrare i *trend* all'interno del più ampio contesto europeo ed evidenziando i fattori evolutivi più significativi attraverso un'analisi sia dei livelli complessivi che dell'incidenza degli interventi nazionali e regionali.

In considerazione di ciò, nella parte seconda del presente contributo, verranno sinteticamente riportate, sulla base dei dati contenuti nella "Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive" (2013) in corso di pubblicazione, le principali evidenze evolutive del sistema di agevolazione italiano emerse nel corso del 2012 e nel quinquennio precedente.

*4.1 Il riordino degli incentivi MISE e coordinamento Stato-Regioni sui fondi UE e nazionali per sostegno investimenti-sviluppo locale (patti territoriali, contratti di programma, contratti d'area) – R&S e innovazione*

*4.1.1. Il riordino degli incentivi*

Il riordino degli incentivi alle imprese di competenza del MISE è stato realizzato dal decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 (DL Sviluppo). Il riordino ha l'obiettivo di:

- razionalizzare le norme di agevolazione tramite una riduzione degli strumenti di intervento vigenti, al fine di sostituire un sistema d'incentivazione generalista e frammentato con un sistema d'intervento basato su un'elevata capacità progettuale ampiamente condivisa dal sistema pubblico e da quello privato;
- semplificare e accelerare i procedimenti in essere, al fine di portare a chiusura in tempi brevi i progetti con maggiore potenzialità di sviluppo e al tempo stesso recuperare risorse necessarie per l'avvio della nuova fase di programmazione degli interventi di politica industriale;
- focalizzare i nuovi interventi su obiettivi strategici prioritari di politica industriale che consentano al sistema produttivo di aprire una nuova fase di industrializzazione maggiormente competitiva su scala internazionale e, allo stesso tempo, creino le condizioni necessarie per l'ingresso nel nostro Paese di nuovi investitori.
- Per effetto della riforma sono dunque state abrogate[15] 43 norme di agevolazione gestite dal MISE, di cui alcune connotate da scarsa o nulla operatività ed altre ancora attive con un numero elevato di procedimenti pendenti. In aggiunta, sono state adottate numerose procedure volte alla semplificazione dei procedimenti e all'accelerazione degli investimenti agevolati.
- Il riordino degli strumenti nazionali è accompagnato da un nuovo quadro di politica industriale focalizzato essenzialmente su tre obiettivi[16]: ricerca, sviluppo e innovazione;
- efficientamento e allargamento dell'apparato produttivo, con particolare riguardo alle aree che versano in situazioni di crisi complessa di rilevanza nazionale;
- proiezione internazionale delle imprese.

Lo strumento finanziario per il perseguimento delle predette finalità è individuato nel Fondo speciale rotativo[17], istituito presso il MISE, che assume la nuova denominazione di "Fondo per la crescita sostenibile"[18].

[15] Art. 23, comma 7, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

[16] Art. 23, comma 2, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

[17] Il Fondo rotativo è previsto dall'art. 14 della legge 17 febbraio 1982, n. 46.

Il processo di riforma degli incentivi prevede, altresì, la progressiva dismissione dei contributi in conto capitale a favore del finanziamento agevolato. Pertanto, fatti salvi casi limitati e peculiari, i benefici determinati dagli interventi sono di regola attribuibili nella forma del finanziamento agevolato.

Questa processo di sostituzione è motivato dalla constatazione che i contributi in conto capitale hanno dimostrato nel corso degli anni una sempre minore incisività inoltre, è stato verificato un crescente ricorso a tali tipologie di strumenti da parte di imprese non idonee sotto il profilo dei requisiti di affidabilità economico-finanziaria.

*4.1.2. La riforma del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese*

Il Fondo, la cui azione si è sviluppata soprattutto durante la crisi ed a favore delle imprese di minori dimensione (dall'inizio del 2009 a settembre 2011 sono state soddisfatte oltre 117.000 richieste per un importo garantito di 11,5 miliardi; attivando un volume totale di finanziamenti pari a 20,6 miliardi), è stato incrementato di 400 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012, 2013, 2014 dal decreto 'Salva Italia. Nella legge di stabilità attualmente in discussione è prevista una ulteriore dotazione pari complessivamente a 1,78 miliardi.

Tuttavia occorrono nuovi meccanismi di semplificazione dei criteri di accesso per le imprese di minore dimensione. Al riguardo, sì è in attesa delle disposizioni ministeriali di attuazione della legge n. 98/2013.

Si ritiene inoltre opportuno introdurre delle modalità di rilascio massivo della garanzia che consentano al sistema dei Confidi di presentare richieste di garanzia su un portafogli di operazioni che presentino un livello di rischio compatibile con le attuali politiche di gestione del Fondo.

Tale presupposto si basa anche sulla forte semplificazione delle procedure di accesso, integrate con una efficiente piattaforma operativa che consenta la gestione di flussi e pratiche in modalità digitale.

*4.1.3. Aiuti de minimis a favore di PMI in particolari aree (ZFU L'Aquila)*

Il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge **2**4 marzo 2012, n. 27, ha previsto, all'articolo 70 come sostituito dalla legge di conversione, una misura agevolativa (a titolo di "*de minimis*"), compatibile con la disciplina europea sugli aiuti di Stato,[19] a beneficio delle piccole e micro imprese – ad eccezione di quelle operanti nei settori esclusi dalla medesima disciplina – localizzate nella Zona Franca Urbana (ZFU) de L'Aquila, istituita nell'ambito delle azioni volte a contrastare gli effetti

[18] Art. 23, comma 2, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

[19] Regolamento (CE) n.1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato agli aiuti di importanza minore, e successive modificazioni.

provocati dal sisma dell'aprile 2009 sul tessuto economico e produttivo locale.[20] Le tipologie ed i limiti di concessione delle agevolazioni previste sono individuate dalla legge finanziaria 2007[21], istitutiva delle Zone Franche Urbane, e consistono in:

- esenzione dalle imposte sui redditi;
- esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive;
- esenzione dall'imposta comunale sugli immobili;
- esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente.

Con decreto 26 giugno 2012 del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono state individuate le condizioni, i limiti e le modalità di applicazione per l'accesso alle suddette agevolazioni in favore delle piccole e micro imprese ubicate nell'ambito della ZFU de L'Aquila, prima ZFU ad essere realizzata in Italia. I termini per la presentazione delle domande per l'accesso alle agevolazioni sono stati stabiliti (per il periodo 10 gennaio-10 aprile 2013) con decreto direttoriale del 6 dicembre 2012 e, nella stessa data, è stata emanata la circolare n. 41013 contenente chiarimenti e precisazioni in merito all'applicazione della normativa. È stato altresì predisposto un applicativo informatico a supporto della predisposizione e trasmissione telematica delle istanze, nonché per la gestione della successiva attività istruttoria.

Le agevolazioni, come dinanzi indicato, sono concesse ai sensi e nei limiti di quanto previsto all'art. 2, comma 2, del Regolamento (CE) n. 1998/2006 relativo all'applicazione degli artt.87 e 88 del Trattato agli aiuti d'importanza minore "*de minimis*" (con un limite massimo di 200.000 euro, che scende a 100.000 euro nel caso di imprese attive nel settore del trasporto su strada, da calcolarsi nell'esercizio finanziario in corso alla data di presentazione dell'istanza e nei due esercizi finanziari precedenti).

Le domande presentate sono state quasi n. 4.500. Con decreto 30 luglio 2013 le risorse disponibili, pari a circa 86,50 milioni di euro, sono state ripartite tra tutte le 4.273 domande ammesse alle agevolazioni.

### *4.1.4. Il rating di legalità delle imprese*

Il "rating di legalità" è uno strumento introdotto dall'art. 5-*ter* del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, come modificato dal decreto legge 24 marzo 2012, n. 29, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 2012, n. 62. Lo scopo ultimo di tale previsione è la promozione e l'introduzione di principi di comportamento etico in ambito aziendale, tramite l'assegnazione di un giudizio sul rispetto della legalità da parte delle imprese che ne abbiano fatto richiesta e, più in generale, sul grado di attenzione riposto nella corretta gestione della propria attività. All'assegnazione di un certo livello di rating di legalità, l'ordinamento ricollega vantaggi in sede di concessione di finanziamenti pubblici e agevolazioni per l'accesso al credito bancario.

[20] Art. 10, comma 1-*bis*, del decreto legge 28 aprile 2009 n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, e delibera CIPE 13 maggio 2010, n. 39/2010.

[21] Art. 1, comma 341, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)[22] ha adottato il Regolamento attuativo del rating di legalità,[23] determinando così i soggetti abilitati alla richiesta, i criteri di attribuzione, i livelli e la durata del rating. Allo stato attuale l'AGCM ha provveduto ad attribuire il rating di legalità a numerose imprese riportando le risultanze in un apposito registro consultabile all'interno del sito web dell'Autorità stessa.[24]

In base a quanto stabilito dallo stesso art. 5-*ter* del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, si tiene conto del rating attribuito in sede di concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché in sede di accesso al credito bancario, secondo le modalità stabilite con apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del Ministro dello Sviluppo Economico. Tale decreto, allo stato, risulta in corso di predisposizione.

### *4.1.5. Fondo per la crescita sostenibile: priorità, forme e intensità massime di aiuto*

Le priorità, le forme e le intensità massime di aiuto concedibili nell'ambito del Fondo per la crescita sostenibile previsto dal così detto "Decreto Sviluppo"[25] sono state determinate con decreto 8 marzo 2013 del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Per quanto riguarda le caratteristiche generali del Fondo, è previsto che gli interventi siano diretti, nell'ambito delle finalità individuate dal Decreto Sviluppo, al sostegno di programmi o progetti di rilievo strategico nazionale che, in ragione della loro dimensione finanziaria complessiva, siano in grado di esercitare un significativo impatto sullo sviluppo del sistema produttivo del Paese.

Per assicurare la coerenza del Fondo con il quadro complessivo degli interventi a favore delle imprese predisposto dalla Commissione Europea, gli interventi sono diretti a sostenere uno sviluppo armonico ed equilibrato del Paese, in conformità con la politica di coesione economica attuata nell'Unione, nel rispetto dei vincoli e in modo da favorire l'integrazione tra le politiche nazionali e comunitarie in materia. In particolare, per quanto riguarda gli interventi volti all'avanzamento tecnologico del sistema produttivo è assunto come quadro di riferimento programmatico il Programma quadro di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020", che definisce, nell'ambito dell'iniziativa faro di Europa 2020 "Unione dell'innovazione", un approccio strategico nel campo della ricerca e dell'innovazione.

Nel citato decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 8 marzo 2013, Titoli da II a V, sono indicate le seguenti tipologie d'intervento del Fondo determinando per ciascuna di esse specifici requisiti e priorità.

---

[22] A cui la disposizione di legge ha attribuito il compito di procedere alla elaborazione e all'attribuzione, su istanza di parte, di un rating di legalità per le imprese operanti nel territorio nazionale che raggiungano un fatturato minimo di due milioni di euro.

[23] Delibera AGCM n. 24075 del 14 novembre 2012.

[24] http://www.agcm.it/rating-di-legalita/elenco.html

[25] Art. 23, decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

- interventi per ricerca e sviluppo;
- interventi per il rafforzamento della struttura produttiva del Paese;
- interventi per l'internazionalizzazione e l'attrazione degli investimenti dall'estero;
- progetti speciali.

Per quanto riguarda gli *interventi in favore di progetti di ricerca e sviluppo* (Titolo II del decreto), è previsto, come dianzi richiamato, uno stretto collegamento con le linee guida dettate dal Programma quadro di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020". È, infatti, stabilito che i progetti delle imprese siano diretti a introdurre significativi avanzamenti tecnologici tramite lo sviluppo di "tecnologie abilitanti fondamentali", definite dalla Commissione Europea come tecnologie ad alta intensità di conoscenza e associate ad elevata intensità di R&S, a cicli d'innovazione rapidi, a consistenti spese di investimento e a posti di lavoro altamente qualificati, o di tecnologie che consentano di fronteggiare le "sfide per la società", come definite nell'ambito dello stesso programma "Orizzonte 2020".

Nel primo caso si tratta di:

- tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC);
- nanotecnologie;
- materiali avanzati;
- biotecnologie;
- fabbricazioni e trasformazioni avanzate;
- spazio.

All'interno delle "sfide per la società", miranti a stimolare la massa critica degli sforzi di ricerca e innovazione dell'Unione europea, sono invece individuati come obiettivi prioritari:

- migliorare la salute e il benessere della popolazione;
- migliorare la sicurezza e la qualità dei prodotti alimentari;
- realizzare la transizione verso un sistema energetico affidabile, sostenibile e competitivo;
- realizzare un sistema di trasporto efficiente e rispettoso dell'ambiente.

Il decreto prevede, inoltre, che, qualora i progetti di ricerca e sviluppo siano proposti congiuntamente da più soggetti, essi siano realizzati mediante il ricorso allo strumento del "contratto di rete" ovvero mediante altre forme contrattuali di collaborazione, al fine di assicurare una cooperazione stabile, effettiva e coerente nell'ambito del partenariato proponente.

Nel contesto dei bandi o delle direttive attuative, sono attribuibili specifiche priorità ai progetti di ricerca e sviluppo:

- realizzati in forma congiunta, per i quali il ruolo di capofila viene assunto da un Centro di ricerca ovvero da un Organismo di ricerca, come ad esempio un'Università;
- che prevedono forme di collaborazione internazionale;
- diretti alla realizzazione di nuovi prodotti o servizi;
- che sono diretti al risparmio energetico, all'impiego di energia prodotta da fonti rinnovabili o a ridurre gli impatti ambientali;

- che prevedono lo sviluppo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Infine, è prevista la possibilità che il Fondo intervenga a sostegno di progetti di ricerca e sviluppo guidati dalla domanda pubblica mediante appalti pre-commerciali.

Nel Titolo III del decreto sono individuati i requisiti degli *interventi diretti al rafforzamento della struttura produttiva* del Paese e le priorità di intervento del Fondo in tale ambito. In particolare, è previsto che gli interventi siano volti a sostenere programmi di investimento, in attivi materiali e immateriali, diretti ad una delle seguenti finalità:

- incrementare la produttività e la capacità di innovazione in settori e comparti produttivi che necessitano di un riposizionamento competitivo e di una riqualificazione dei sistemi di produzione;
- incrementare e potenziare, tramite il finanziamento di grandi progetti d'investimento, la base produttiva delle aree territoriali in ritardo di sviluppo, con particolare riferimento alle regioni del Mezzogiorno, anche attraverso l'attrazione di investimenti esteri;
- riqualificare e riconvertire aree che versano in una situazione di crisi industriale complessa di cui all'articolo 27 del Decreto Sviluppo.

Per quanto riguarda le priorità, è previsto che siano prioritariamente finanziati i programmi:

- realizzati nelle regioni "Obiettivo Convergenza";
- che prevedono il coinvolgimento di PMI;
- che prevedono la creazione di nuova occupazione e la salvaguardia dell'occupazione esistente;
- che prevedono l'applicazione di tecnologie e processi produttivi in grado di minimizzare gli impatti ambientali.

Per quanto riguarda gli *interventi diretti all'internazionalizzazione delle imprese e all'attrazione di investimenti dall'estero*, di cui al Titolo IV del decreto, da attuare anche in raccordo con le azioni attivate dall'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese (ICE), il Fondo interverrà a sostegno dei progetti realizzati dalle imprese finalizzati a:

- elaborare adeguati modelli distributivi sui mercati internazionali;
- sviluppare piattaforme e-commerce e di franchising per le PMI;
- diffondere e tutelare il "Made in Italy" nei mercati esteri;
- favorire la partecipazione a manifestazioni e fiere internazionali, nonché a gare internazionali;
- realizzare strategie di internazionalizzazione anche attraverso il ricorso a consulenze specialistiche e a piani di formazione specifici.

Anche per questi interventi è prevista l'attribuzione, nell'ambito dei bandi o delle direttive attuative, di specifiche priorità, riferite ai programmi o progetti:

- realizzati congiuntamente da più imprese tramite il ricorso allo strumento del contratto di rete o ad altre forme contrattuali di collaborazione;
- promossi congiuntamente da PMI;

- proposti da imprese operanti negli ambiti tecnologici ricompresi nelle "tecnologie abilitanti fondamentali".

Il Titolo V del decreto verte, infine, sulla possibilità che il Fondo intervenga in favore di *progetti speciali*, ossia di progetti diretti alla riqualificazione competitiva di specifiche aree tecnologico-produttive ritenute strategiche per la competitività del Paese. Questi progetti, caratterizzati da una preliminare fase di individuazione degli obiettivi, potranno prevedere una pluralità di interventi, anche di natura non strettamente agevolativa, come ad esempio interventi per la semplificazione normativa, e saranno finalizzati alla creazione di nuova occupazione o alla salvaguardia dell'occupazione esistente.

Per tutte le tipologie descritte, gli interventi del Fondo sono attuati con bandi o direttive del Ministro dello Sviluppo Economico e possono prevedere la concessione di aiuti di Stato nelle forme del finanziamento agevolato, del contributo in conto impianti, del contributo in conto capitale, contributo diretto alla spesa, contributo in conto interessi, concessione di garanzia, partecipazione al capitale di rischio, bonus fiscale. In proposito, va tuttavia sottolineato che il Fondo ha natura prevalentemente rotativa e la possibilità di concedere incentivi in forma diversa dal finanziamento agevolato è subordinata al cofinanziamento comunitario o regionale. La misura delle agevolazioni è, comunque, fissata in percentuale delle spese ammissibili e nel rispetto delle intensità massime di aiuto stabilite dalla normativa comunitaria.

#### *4.1.6. La moratoria delle rate di finanziamento FIT e FAR*

Il "Decreto Sviluppo"[26] ha previsto, all'articolo 26, la possibilità di sospendere una tantum il pagamento della quota capitale delle rate di finanziamento dovute dalle imprese concessionarie delle agevolazioni gravanti sul Fondo speciale rotativo per l'Innovazione Tecnologica (FIT),[27] gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico, e sul Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR),[28] di competenza del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Il beneficio in esame ha l'effetto di determinare la traslazione del piano di ammortamento per il periodo di sospensione e comporta che gli interessi relativi alla rata sospesa siano corrisposti alle scadenze originarie ovvero, ove le rate risultino già scadute alla data di concessione del beneficio, entro sessanta giorni dalla predetta data, maggiorati degli interessi di mora.

In attuazione del citato articolo 26 del Decreto Sviluppo, è stato emanato, per quanto di competenza del MISE, il decreto 9 agosto 2012, che ha stabilito le condizioni e i criteri per la concessione dei benefici connessi alla moratoria delle rate di finanziamento agevolato, nonché i termini e le modalità per la presentazione della relativa domanda da parte dei beneficiari. In particolare, il decreto stabilisce che, in relazione ai finanziamenti

[26] Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
[27] Art. 14 della legge 17 febbraio 1982, n. 46.
[28] Art. 5 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297.

agevolati ancora in essere, le imprese possono richiedere che il pagamento della quota capitale di una rata annuale, con scadenza non successiva al 31 dicembre 2013, sia sospeso per un periodo di 12 mesi e, conseguentemente, che il relativo piano di ammortamento sia traslato di 12 mesi. Le imprese possono, inoltre, richiedere la restituzione graduale degli importi relativi a eventuali rate del finanziamento agevolato scadute e non pagate alla data di pubblicazione del citato decreto 9 agosto 2012 (15 ottobre 2012).

#### *4.1.7. Modalità di individuazione delle situazioni di crisi industriale complessa*

Il Decreto Sviluppo ha operato altresì il riordino della disciplina in materia di riconversione e riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale complessa,[29] ossia di quelle aree in cui le situazioni di crisi riguardano specifici territori soggetti a recessione economica e perdita occupazionale di rilevanza nazionale derivante da:

- una crisi di una o più imprese di grande o media dimensione con effetti sull'indotto;
- una grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione nel territorio.

In tali casi il Ministero dello Sviluppo Economico interviene con l'adozione, tramite appositi Accordi di programma, di "Progetti di riconversione e riqualificazione industriale" per promuovere, anche mediante cofinanziamento regionale, investimenti produttivi anche a carattere innovativo, la riqualificazione delle aree interessate, la formazione del capitale umano, la riconversione di aree industriali dismesse, il recupero ambientale e l'efficientamento energetico dei siti e la realizzazione di infrastrutture funzionali agli interventi.

Con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 31 gennaio 2013 sono state determinate le modalità di individuazione delle situazioni di crisi industriale complessa e i criteri per la definizione e l'attuazione dei Progetti di Riconversione e Riqualificazione Industriale (PRRI), nonché impartite le opportune direttive all'Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa S.p.a. (Invitalia), di cui il Ministero si avvale per definire e attuare i PRRI. A tale proposito, il citato decreto 31 gennaio 2013 disciplina le procedure relative alla:

- presentazione da parte della Regione o delle Regioni interessate dell'istanza di riconoscimento della situazione di crisi industriale complessa;
- fase di istruttoria da parte del Ministero che, in caso di esito positivo, si conclude con l'emanazione del decreto di riconoscimento, nel quale sono altresì definiti gli obiettivi strategici dell'intervento, in coerenza con le proposte regionali, affidando ad Invitalia l'elaborazione della proposta di PRRI da sottoporre al Gruppo di coordinamento e controllo costituito per la singola area di crisi tra le Amministrazioni interessate;

[29] Art. 27 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

- definizione del PRRI da parte di Invitalia, a seguito di autorizzazione del Gruppo di coordinamento e controllo, ed espressione del parere da parte dello stesso Gruppo;
- individuazione, a cura del Gruppo di coordinamento e controllo e delle competenti strutture del Ministero, degli strumenti agevolativi idonei all'attuazione degli interventi contemplati dal PRRI;
- sottoscrizione dell'Accordo di programma, con il quale è adottato il PRRI, sono disciplinati gli interventi ivi previsti e l'attività delle diverse Amministrazioni coinvolte. È dato incarico a Invitalia di attuare il PRRI.

Non ancora attuata è, invece, la norma dello stesso Decreto Sviluppo che prevede che il Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, elabori misure, cofinanziabili dalle Regioni e dai fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, volte a favorire il ricollocamento professionale dei lavoratori interessati da interventi di riconversione e riqualificazione industriale.

*4.1.8. Adozione di misure di semplificazione per la concessione ed erogazione delle agevolazioni (Industria 2015)*

I Progetti di innovazione industriale del programma Industria 2015 mirano al riposizionamento strategico e competitivo del sistema economico italiano nel mercato mondiale, attraverso la creazione di una stretta collaborazione tra imprese private, mondo finanziario, centri di ricerca e università nell'ambito di aree tecnologico-produttive caratterizzate da forte impatto per lo sviluppo economico e produttivo del Paese. I bandi emanati nel 2008 hanno riguardato le seguenti aree:

- efficienza energetica;
- mobilità sostenibile;
- made in Italy.

Al fine di superare le evidenti criticità gestionali, determinate da un'intrinseca complessità della normativa di riferimento, nonché dalle caratteristiche dei soggetti richiedenti (partenariati particolarmente ampi ed eterogenei), già il 15 maggio 2012 era stato adottato un decreto ministeriale che semplificava e accelerava i procedimenti agevolativi, prevedendo la cessazione dei Comitati tecnici, inizialmente istituiti per la valutazione tecnico-scientifica ed economico-finanziaria e poi investiti di altre funzioni istruttorie, e l'eliminazione di ulteriori appesantimenti procedurali.

Successivamente, l'art. 28 del Decreto Sviluppo ha stabilito, al fine di semplificare ulteriormente i procedimenti, termini perentori per la richiesta di erogazione per stato avanzamento lavori (SAL) e per la trasmissione della documentazione necessaria per l'emanazione del provvedimento di concessione.

*4.1.9. Accelerazione della definizione di procedimenti agevolativi*

L'art. 29 del Decreto Sviluppo ha introdotto norme di semplificazione per la definizione dei procedimenti relativi a determinate agevolazioni,[30] prevedendo, tra l'altro:

- la revoca e decadenza dalle agevolazioni per omessi atti di impulso;
- l'introduzione di termini perentori nell'iter procedurale;
- la sanatoria in caso di mancato rispetto di indicatori e obiettivi.

In attuazione, in particolare, della norma che dispone la revoca o la decadenza dalle agevolazioni per quelle imprese che non hanno mai presentato richiesta di erogazione per SAL, sono stati finora adottati n. 27 decreti direttoriali di decadenza dai benefici per gruppi di imprese agevolate ai sensi della legge 488/1992, della legge 64/1986 e nell'ambito di contratti d'area e patti territoriali, riguardanti oltre n. 1.500 iniziative per un importo totale di somme revocate pari a circa 1 miliardo di euro.

Inoltre, sempre al fine di accelerare la definizione dei procedimenti agevolativi, con decreto 25 luglio 2012 sono state introdotte modifiche al decreto 3 dicembre 2008, concernente l'atto di liquidazione a saldo e conguaglio che costituisce il provvedimento di concessione definitiva delle agevolazioni di cui alla legge 19 dicembre 1992, n. 488.

*4.1.10. Modalità di ricognizione delle risorse del FRI non utilizzate*

L'art. 30 del Decreto Sviluppo ha inteso operare una razionalizzazione della normativa e delle modalità di utilizzo del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI)[31], tenuto conto dell'attuale disponibilità delle relative risorse e della non utilizzazione di parte delle stesse ad opera delle Amministrazioni titolari degli interventi finanziati.

Come è noto, infatti, il FRI ha come finalità la concessione alle imprese da parte dei Ministeri di finanziamenti agevolati. Il Fondo, alla cui ripartizione provvede il CIPE con proprie delibere, è destinato ad interventi già disposti a legislazione vigente e per i quali sussiste un apposito stanziamento di bilancio, individuati dalle stesse delibere.

Sul presupposto della parziale non utilizzazione delle risorse del Fondo, la citata disposizione del Decreto Sviluppo ha previsto che le risorse del FRI non utilizzate al 31 dicembre 2012 e, a decorrere dal 2013, al 31 dicembre di ciascun anno siano destinate, nella misura massima del 70% del loro ammontare, alle finalità del nuovo Fondo per la crescita sostenibile di cui all'art. 23 del medesimo decreto legge.

In data 26 aprile 2013, è stato adottato il primo dei decreti interministeriali del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del Ministro dello Sviluppo Economico previsti

[30] Si tratta delle agevolazioni previste da: legge 19 dicembre 1992, n. 488; legge 25 febbraio 1992, n. 215; legge 1° marzo 1986, n. 64; strumenti di programmazione negoziata ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662; normativa del comparto minerario.

[31] Istituito dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311 presso la gestione separata di Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. con una dotazione pari a sei miliardi di euro.

dalla norma, concernente la definizione delle modalità di ricognizione, per ciascuna delle tipologie individuate, delle risorse del FRI non utilizzate.

Non appena Cassa Depositi e Prestiti avrà quantificato, nel rispetto dei limiti annuali di spesa sul bilancio dello Stato e in base all'andamento dei tassi di interesse, le risorse effettivamente disponibili per le finalità del Fondo per la crescita sostenibile, si procederà con un analogo provvedimento a definire le modalità di utilizzo e il riparto delle predette risorse tra i diversi interventi.

*4.1.11. Misure per il contributo tramite credito di imposta per le nuove assunzioni di profili altamente qualificati*

Con l'art. 24 del Decreto Sviluppo è stata introdotta una misura automatica e strutturale come il credito di imposta per facilitare l'assunzione di dottorati e di laureati in materie tecnico-scientifiche impiegati in attività di ricerca e sviluppo. Il beneficio è vincolato alla permanenza in azienda dei neoassunti per almeno 3 anni e la relativa aliquota è pari al 35% delle spese calcolate sul costo aziendale. La copertura finanziaria annua è pari a 50 milioni di euro e potrebbe favorire 4 mila nuove assunzioni ogni anno.

Allo stato attuale si sta procedendo alla predisposizione del decreto interministeriale attuativo della misura.

*4.1.12. Determinazione per ciascun intervento agevolativo degli impatti attesi (formulazione di indicatori e valori-obiettivo)*

Al fine di valutare e controllare l'efficacia e il rispetto delle finalità delle leggi in materia di sostegno alle attività economiche e produttive, l'art. 25, comma 4, del Decreto Sviluppo dispone che il Ministero dello Sviluppo Economico determini, per ciascun intervento agevolativo, gli impatti attesi tramite la formulazione di indicatori e valori-obiettivo, dandone adeguata pubblicità anteriormente al termine iniziale di presentazione delle domande di agevolazione cui i predetti impatti si riferiscono.

L'applicazione della norma è demandata ai singoli bandi o direttive attuativi dei nuovi interventi agevolativi del Fondo per la crescita sostenibile.

*4.1.13. Monitoraggio dei programmi agevolati: individuazione dei contenuti minimi delle informazioni da comunicarsi dai soggetti beneficiari delle agevolazioni*

L'art. 25, comma 5, del decreto Sviluppo prevede l'obbligo per i soggetti beneficiari dei nuovi interventi agevolativi di fornire al Ministero dello Sviluppo Economico e ai soggetti dallo stesso incaricati tutte le informazioni utili al monitoraggio dei programmi agevolati, secondo quanto indicato in circolari del Ministero relative ai singoli interventi.

E' altresì previsto che, con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, non ancora adottato, siano individuati i contenuti minimi di tali informazioni in relazione a quanto stabilito per il

sistema di monitoraggio del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 e per la "Banca dati delle amministrazioni pubbliche" di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Per i soggetti beneficiari che non adempiano l'obbligo di fornire i dati per il monitoraggio è prevista la sanzione della sospensione dell'erogazione dei benefici o, in caso di reiterazione dell'inadempimento, la revoca del beneficio concesso.

*4.1.14. Disciplina dell'accesso ai fondi per servizi di ricerca e sviluppo di nuove soluzioni non presenti sul mercato volte a rispondere a una domanda pubblica e per attività di ricerca finalizzate allo sviluppo di servizi e prodotti innovativi in grado di rafforzare l'utilizzazione della Piattaforma per la gestione della rete logistica nazionale*

Le disposizioni contenute nell'art. 19 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 (c.d. Decreto Sviluppo 2), si inseriscono nel contesto delle misure volte a rafforzare la ricerca ed innovazione per lo sviluppo di beni e servizi, attraverso la promozione di grandi progetti strategici connessi alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana e in conformità al Programma quadro europeo Orizzonte 2020.

Più in dettaglio, l'articolo in questione integra le funzioni della neo-costituita Agenzia per l'Italia digitale, attribuendole il compito di promuovere grandi progetti, distinti in cinque categorie; disciplina le modalità di esecuzione per categoria di progetto definendone gli aspetti procedurali; individua la copertura finanziaria e identifica le amministrazioni pubbliche competenti a definire le procedure attuative per l'accesso alle risorse economiche. Per due categorie specifiche di grandi progetti – i servizi di ricerca e sviluppo di nuove soluzioni non presenti sul mercato volte a rispondere a una domanda pubblica e le attività di ricerca finalizzate allo sviluppo di servizi e prodotti innovativi in grado di rafforzare l'utilizzazione della Piattaforma per la gestione della Rete logistica nazionale – è previsto che l'accesso ai fondi per la realizzazione di tali iniziative sia disciplinato con uno o più decreti del Ministro dello Sviluppo Economico e del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca sulla base dei criteri enunciati dalla stessa norma, che prevedono l'adozione di procedure pre-commerciali. Nelle more dell'adozione di tali decreti, è stata comunque inserita nel decreto 8 marzo 2013 relativo al Fondo per la crescita sostenibile la destinazione al finanziamento delle iniziative in questione di una quota delle risorse del Fondo non superiore a 70 milioni di euro.

*4.1.15. Disciplina delle start-up innovative*

Gli artt. 25-32 del Decreto Sviluppo 2 rappresentano un quadro di riferimento organico per favorire la nascita e la crescita di nuove imprese capaci di rinnovare tutti i settori produttivi e, in sintesi, prevedono:

- contratto di lavoro ad hoc. Le start-up innovative possono assumere lavoratori con contratto a termine di durata compresa tra i 6 e i 36 mesi, rinnovabili senza soluzione di continuità, con un ulteriore rinnovo finale di ulteriori 12 mesi. È

introdotta una defiscalizzazione molto ampia (anche contributiva) per i piani di incentivazione (stock options) e per l'utilizzo del work for equity a beneficio di dipendenti, collaboratori, amministratori e fornitori della società;

- riduzione degli oneri burocratici. Per la costituzione e lo sviluppo di start-up innovative sono previste la riduzione di alcuni oneri per l'iscrizione al Registro delle imprese e l'esenzione dal diritto annuale (circa 500 euro risparmiati ogni anno), l'eliminazione di alcuni vincoli civilistici in materia di obblighi di ricapitalizzazione in seguito a perdite, di flessibilità nell'emissione di categorie di azioni con diritti diversificati, di possibilità di acquisire e offrire al pubblico quote della società. Sono infine state eliminate alcune penalizzazioni fiscali, disapplicando la normativa sulle società di comodo in perdita sistematica;
- reperimento di risorse finanziarie. Sono introdotti incentivi fiscali per privati cittadini e aziende che investono in start-up innovative (meccanismo basato su deduzioni e detrazioni, con soglia massima di investimento) ed è previsto l'accesso gratuito e semplificato al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese;
- *crowdfunding*. La normativa ha introdotto un nuovo strumento finanziario, consentendo la costituzione di portali online per la raccolta di capitale diffuso.

Con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 21 febbraio 2013 sono stati stabiliti gli indicatori e i valori minimi ai fini dell'autocertificazione attestante il possesso dei requisiti dell' "incubatore di start-up innovative certificato" introdotto dallo stesso Decreto Sviluppo 2. Infine, come già indicato nel paragrafo dedicato al Fondo di garanzia, con decreto 26 aprile 2013 del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono stati previsti criteri e modalità semplificati di accesso all'intervento del Fondo in favore delle start-up innovative e degli incubatori certificati.

### *4.1.16 Individuazione delle condizioni, dei limiti, delle modalità e dei termini di decorrenza e di durata delle agevolazioni in favore delle imprese delle Zone Urbane ricadenti nell'Obiettivo Convergenza*

Il Decreto Sviluppo 2, all'art. 37, ha previsto che la riprogrammazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-2013 oggetto del Piano di Azione Coesione nonché la destinazione di risorse proprie regionali possono prevedere il finanziamento delle agevolazioni fiscali e contributive di cui alla legge finanziaria 2007[32] in favore delle imprese di micro e piccola dimensione localizzate o che si localizzano nelle Zone Urbane individuate dal CIPE nel 2009, nonché in quelle valutate ammissibili nella relazione istruttoria del MISE sottoposta all'epoca al Comitato, ricadenti nelle regioni ammissibili

[32] L'art. 1, commi 340-343, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha istituito, al fine di favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri e aree urbane caratterizzate da situazione di particolare disagio sociale, economico e occupazionale, zone franche urbane al cui interno le piccole e micro imprese possono usufruire di agevolazioni fiscali e contributive. Si segnala in proposito che il relativo regime di aiuto autorizzato dalla Commissione Europea è scaduto il 31 dicembre 2012.

all'obiettivo "Convergenza" (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). In attuazione di tale norma, con il decreto 10 aprile 2013 del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono stati fissati condizioni, limiti, modalità e termini di decorrenza per la concessione di agevolazioni fiscali e contributive in favore delle micro e piccole imprese ubicate nelle Zone Franche Urbane (ZFU) dell'obiettivo Convergenza, nonché nei comuni della provincia di Carbonia-Iglesias ai quali, ai sensi dello stesso art. 37 del Decreto Sviluppo 2, le agevolazioni si applicano in via sperimentale nell'ambito del Piano Sulcis.

Le agevolazioni previste dal decreto, concesse a titolo di *de minimis*, sono rappresentate dalle esenzioni di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* dell'art. 1, comma 341, della citata legge finanziaria 2007, consistenti in:

- esenzione dalle imposte sui redditi (IRPEF, IRES);
- esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP);
- esenzione dall'imposta municipale propria (IMU);
- esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente.

All'intervento sono assegnati 303 milioni di euro a valere su risorse del Piano di Azione Coesione (PAC), per la concessione delle agevolazioni nelle 33 ZFU nei territori di Calabria, Campania e Sicilia. Per quest'ultima sono inoltre disponibili ulteriori 37,7 milioni, assegnati al Ministero dello Sviluppo Economico ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 sul conferimento di funzioni amministrative alle regioni e destinati alla Regione Sicilia. La Regione Puglia, che aveva espresso inizialmente l'intenzione di provvedere con propri strumenti regionali, è recentemente tornata sulla propria decisione. Pertanto, non appena formalizzata la modifica al PAC e acquisita la presa d'atto del CIPE, si procederà alla modifica del citato decreto 10 aprile 2013, al fine di includervi anche le 11 ZFU ricadenti nel territorio della Puglia, per le quali sono disponibili a valere sul PAC 63 milioni di euro. Per i comuni della provincia di Carbonia-Iglesias, con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 2 settembre 2013, la copertura finanziaria è stata individuata nelle risorse, pari a oltre 124 milioni di euro, rivenienti dalle sanzioni comunitarie relative ad aiuti illegittimi concessi ad unità produttive localizzate in Sardegna (cfr. art. 34, comma 2, del Decreto Sviluppo 2).

### *4.1.17. Finanziamento delle infrastrutture nell'ambito dei patti territoriali e contratti d'area*

Con la circolare n. 43466 del 28 dicembre 2012, ad esito delle opportune consultazioni dei soggetti interessati, sono stati fissati i criteri e le modalità per l'ammissibilità al finanziamento di interventi infrastrutturali a valere sulle risorse resesi disponibili a seguito dell'autorizzazione alla rimodulazione di quelle destinate ai patti territoriali e ai contratti d'area.

I progetti infrastrutturali che possono essere immediatamente finanziati, per un importo pari a 116 milioni di euro per i patti territoriali e a 46 milioni per i contratti d'area, attengono sia a infrastrutture materiali, sia a infrastrutture immateriali consistenti in reti

tecnologiche e organizzative stabili e permanenti, purché coerenti con le finalità e gli obiettivi e strettamente connesse alle esigenze di crescita economico-sociale a carattere territoriale. La procedura prevede che il soggetto responsabile del patto territoriale o il responsabile unico del contratto d'area, in qualità di soggetto proponente del progetto, presenti entro il termine stabilito nella stessa circolare il progetto definitivo o il documento progettuale equivalente dell'infrastruttura da realizzare, corredato della documentazione necessaria richiesta. Il soggetto attuatore degli interventi è rappresentato dagli Enti pubblici territoriali o altri Enti pubblici non economici, ovvero dalle associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti dagli stessi soggetti pubblici.

Un primo termine di presentazione si è chiuso il 26 giugno 2013, un secondo periodo utile per la presentazione dei progetti è stato fissato dal 1° dicembre 2013 al 31 marzo 2014.

I progetti infrastrutturali presentati in esito al primo bando da 40 patti territoriali e da 5 contratti d'area, sono 202 e, tenuto conto delle risorse disponibili, potranno essere tutti finanziati

#### *4.1.18. Costo del lavoro*

Dal 2013 scattano le maggiori deduzioni sulla componente lavoro della base imponibile IRAP per le nuove assunzioni, che passano da 4.600 a 7.500 euro. Se il datore di lavoro assume donne o giovani con meno di 35 anni di età le deduzioni possono raggiungere i 13.500 euro e possono aumentare ulteriormente se l'impresa è localizzata nelle regioni svantaggiate del Sud Italia.

È stata introdotta una misura, che può contare su un finanziamento di 2,2 miliardi di euro per il triennio 2013-2015, per la detassazione del salario di produttività. Incentiva la contrattazione collettiva di secondo livello collegando parte della retribuzione al raggiungimento di obiettivi di produttività.

#### *4.1.19. Agenda digitale*

L'obiettivo di azzerare il divario digitale, consentendo così l'accesso alla banda larga a tutta la popolazione italiana oggi esclusa, è stato perseguito con il Piano Nazionale Banda Larga, mirato all'eliminazione del deficit infrastrutturale presente in oltre 6 mila località del Paese, i cui costi di sviluppo non possono essere sostenuti dal mercato. Il Piano definisce tre modalità di attuazione diverse a seconda della tipologia d'intervento da realizzare per implementare l'infrastruttura abilitante le reti a banda larga ad almeno 2Mbits:

- tipologia A: realizzazione di infrastrutture di nuova generazione che restano nella titolarità pubblica, essendo accertata l'assenza di infrastrutture abilitanti di base nella rete di *backhauling*;
- tipologia B: avvio di un bando di gara rivolto agli operatori di telecomunicazioni per la realizzazione di progetti d'investimento per eliminare i deficit infrastrutturali

nella rete di accesso (*last mile* inteso in senso esteso come l'insieme di apparati attivi e portanti);

- tipologia C: fornire sostegno agli utenti per l'acquisto di particolari terminali di utente, in quelle aree molto marginali, solitamente montane, dove condizioni geomorfologiche particolarmente difficili e/o la bassissima densità di popolazione rendono gli investimenti infrastrutturali scarsamente sostenibili economicamente o non realizzabili entro il 31 dicembre 2015.

Al 31 dicembre 2012 sono stati realizzati investimenti pubblici, a valere su risorse statali e regionali, per 298 milioni di euro, che hanno consentito di costruire 7.248 km di infrastrutture grazie alle quali sono state collegate 1.234 aree del Paese e abilitati 2.497.000 abitanti.

Il MISE ha inoltre definito il Progetto Strategico Banda Ultralarga, finalizzato ad accelerare il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale europea, concernenti il diritto di accesso a internet per tutti i cittadini "a una velocità di connessione superiore a 30 Mb/s" e, per almeno il 50% della popolazione, "al di sopra di 100 Mb/s". Dai risultati della consultazione pubblica sulla banda ultralarga, sembrerebbe emergere che nel 2015 il 28% della popolazione, residente soprattutto al Centro-Nord, sarà connesso a internet ultra veloce. Senza l'intervento pubblico si creerebbe un divario tra Nord e Sud del Paese. Pertanto, il MISE ha avviato il Progetto Strategico prioritariamente nel Sud, siglando accordi di programma con Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Sicilia. Grazie a fondi comunitari per circa 383 milioni di euro e al contributo dei privati, per un investimento totale di almeno 548 milioni di euro, il Progetto Strategico ha l'obiettivo di collegare alla banda ultralarga entro il 2015 circa 180 Comuni del Sud, 1,64 milioni di unità immobiliari, 4 milioni tra cittadini e imprese. Il Progetto Strategico occuperà 3.000 persone per 3 anni nel settore impiantistico, civile, elettronico e delle telecomunicazioni (TLC), con ampie ricadute occupazionali a lungo termine e stimolo nel mercato delle TLC per i produttori di apparati, per gli operatori di TLC e per l'indotto.

### *4.1.20. Costo energia*

Uno degli obiettivi principali della Strategia Energetica Nazionale (SEN), adottata con decreto 8 marzo 2013 dei Ministri dello sviluppo economico e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è l'allineamento dei costi energetici a quelli europei. I risultati attesi al 2020 in questo ambito sono la significativa riduzione dei costi energetici e il progressivo allineamento dei prezzi all'ingrosso ai livelli europei. In particolare, è stimato un risparmio di circa 9 miliardi di euro l'anno sulla bolletta nazionale di elettricità e gas (pari oggi a circa 70 miliardi). Questo è il risultato di circa 4-5 miliardi l'anno di costi addizionali rispetto al 2012 (legati a incentivi a rinnovabili/efficienza energetica e a nuove infrastrutture), e circa 13,5 miliardi l'anno di risparmi, includendo sia una riduzione dei prezzi e degli oneri impropri che oggi pesano sui prezzi (a parità di quotazioni internazionali delle *commodities*), sia una riduzione dei volumi (rispetto a uno scenario di riferimento inerziale).

Per il raggiungimento di questo obiettivo e degli altri tre individuati (obiettivi ambientali, sicurezza di approvvigionamento e sviluppo del settore energetico per favorire la crescita economica sostenibile), la strategia si articola in sette priorità con specifiche misure concrete a supporto, avviate o in corso di definizione:

- la promozione dell'efficienza energetica;
- la promozione di un mercato del gas competitivo, integrato con l'Europa e con prezzi ad essa allineati;
- lo sviluppo sostenibile delle energie rinnovabili;
- lo sviluppo di un mercato elettrico integrato con quello europeo, efficiente (con prezzi competitivi con l'Europa) e con la graduale integrazione della produzione rinnovabile;
- la ristrutturazione del settore della raffinazione e della rete di distribuzione dei carburanti;
- lo sviluppo sostenibile della produzione nazionale di idrocarburi;
- la modernizzazione del sistema di *governance* del settore.

### *4.2. Principali andamenti del sistema di agevolazioni alle attività economiche in Italia nel periodo 2007-2012*

#### *4.2.1. Perimetro di analisi*

La seguente sezione è stata condotta sui dati contenuti nella "Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive" (2013) che comprende informazioni dettagliate sulle forme e tipologie di incentivo che le diverse Amministrazioni (centrali e regionali) hanno riconosciuto al sistema produttivo nel 2012 e nel quinquennio precedente. L'universo statistico di riferimento, oggetto della raccolta, del monitoraggio e dell'elaborazione dei dati, è costituito, per il periodo 2007-2012, da un numero complessivo di n. 845 interventi agevolativi, di cui n. 45 nazionali e n. 800 regionali. Tale evidenza segnala una flessione rispetto alla rilevazione del 2012 (62 interventi nazionali e 961 regionali, per un totale di 1.023 provvedimenti di agevolazione).

La finalità dell'indagine è fornire una panoramica generale e di contesto sulle principali evidenze associate agli andamenti degli interventi a sostegno alle imprese. I risultati emersi, in particolare, consentono di inquadrare tali *trend* all'interno del più ampio contesto europeo, abilitando il confronto in termini di posizionamento dell'Italia rispetto agli altri principali Stati membri. Verranno descritti, inoltre, i *trend* evolutivi più significativi attraverso un'analisi sia dei livelli complessivi che dell'incidenza degli interventi nazionali e regionali.

La sezione è strutturata come segue. Il primo paragrafo mette in luce il posizionamento del sistema di agevolazione italiano nel contesto europeo, sia rispetto ai principali partner europei che rispetto alla media degli stati membri UE-27.[33] Il paragrafo successivo consta di un'analisi del sistema agevolativo nel suo insieme. Successivamente, il terzo paragrafo ha per oggetto la dimensione dell'intervento agevolativo rispetto alla ripartizione territoriale (Centro-Nord e Mezzogiorno); il quarto evidenzia l'aspetto distributivo delle agevolazioni concesse rispetto ai principali obiettivi orizzontali di politica industriali perseguiti; il quinto paragrafo offre il dettaglio delle principali tipologie di agevolazioni. Nell'ultimo paragrafo, infine, si tracciano le principali conclusioni.

#### *4.2.2. Il sistema delle agevolazioni nel contesto europeo*

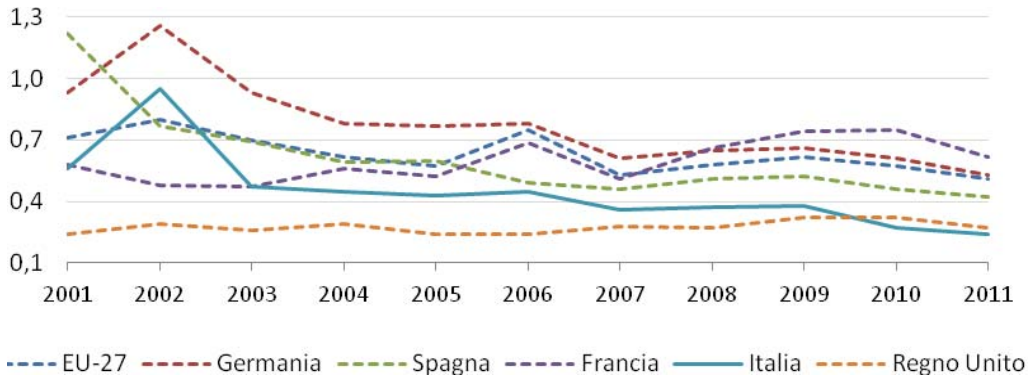
Dalle evidenze empiriche contenute nella "Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive" (2013), emerge come l'Italia continui a scontare una posizione di ritardo in termini di volume complessivo delle agevolazioni alle imprese rispetto alle principali economie europee.

Secondo le elaborazioni effettuate sui dati diffusi dallo State Aid Scoreboard (SEC(2012) 443 final), infatti, il nostro Paese nel 2011 continua ad avere un posizionamento ben al di sotto della media europea (EU-27, 0,51%; Italia, 0,24%) (Figura 1) in base ai

[33] L'indagine non prende in considerazione il recente ingresso della Croazia nell'Unione Europea.

risultati della quota di spesa totale in aiuti di Stato rispetto al PIL (escluso il settore ferroviario). In particolare, il divario italiano rispetto a Francia (0,62%) e Germania (0,53%) appare significativo. Si noti come, seppur al culmine di un generale processo di convergenza e livellamento verso il basso, osservato nel decennio 2001-2011, l'Italia nel biennio 2010-2011 occupi una posizione al di sotto della media UE e giunga addirittura ad occupare l'ultima posizione rispetto ai principali paesi europei. Ciò a seguito della relativa tenuta del Regno Unito, paese storicamente relegato all'ultima posizione.

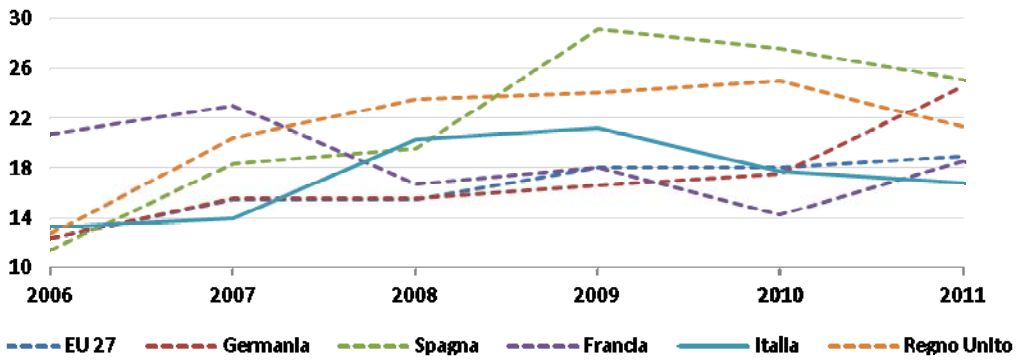
**Figura 1: Aiuti complessivi (2001-2011) in valore percentuale del PIL (escluso il settore ferroviario)**




***Fonte:*** **Commissione Europea –** ***State Aid Scoreboard***

Muovendo l'attenzione sugli obiettivi orizzontali più rilevanti, è possibile osservare inoltre (Figura 2) come l'incidenza della spesa italiana in "Ricerca, sviluppo ed innovazione" (R&S&I) sulle risorse complessive destinate agli aiuti per l'industria e i servizi, sia altalenante e, in particolare, caratterizzata da un valore percentuali minimo nel 2006 (13,3%) e un livello massimo raggiunto nel 2009 pari a circa il 21,9%. Nel 2011, tuttavia, l'Italia registra un decremento che porta l'incidenza della spesa in R&S&I (16,8%) a circa due punti sotto la media europea (18,9%). Anche in questo caso, l'Italia si distingue per il livello minore ottenuto, nell'ultimo anno osservato, rispetto a tutti gli altri competitor.

**Figura 2: Aiuti di stato per R&S&I (valore percentuale rispetto al totale degli aiuti)**




***Fonte:*** **Commissione Europea –** ***State Aid Scoreboard***

*4.2.3. Gli andamenti del sistema complessivo delle agevolazioni in Italia*

La Tabella 1 riporta i livelli relativi alle agevolazioni degli interventi complessivi cumulati (nazionali e regionali) nel periodo 2007-2012, con riferimento alle seguenti principali variabili: agevolazioni concesse, agevolazioni erogate ed investimenti agevolati. Tutte le variabili principali osservate nel periodo tra il 2007 e il 2012 presentano un dinamica nettamente decrescente.

L'ammontare complessivo nel periodo di riferimento delle agevolazioni concesse ed erogate si attesta, rispettivamente, intorno ai 31,5 miliardi di euro e ai 24,9 miliardi di euro. Il dato cumulato sottende un tasso di variazione tra inizio e fine periodo negativo nel caso delle agevolazioni concesse (-3,1%) ed erogate (-15,8%). La medesima variazione risulta, al contrario positiva, seppur debolmente, nel caso degli investimenti, grazie al picco eccezionale osservato nel 2008.

**Tabella 1: Interventi agevolativi complessivi. Quadro di sintesi in milioni di euro**

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | *Totale cumulato* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Agevolazioni concesse** | 3736,9 | 9629,7 | 5331,5 | 4637,5 | 4571,9 | 3621,4 | ***31528,9*** |
| **Variazione %** | - | 157,7 | -44,6 | -13,0 | -1,4 | -20,8 | -3,1 |
| **Agevolazioni erogate** | 4097,1 | 4814,7 | 4986,5 | 3704,8 | 3852,9 | 3448,1 | ***24904,2***[34] |
| **Variazione %** | - | 17,5 | 3,6 | -25,7 | 4,0 | -10,5 | -15,8 |
| **Investimenti agevolati** | 11820,9 | 38346,1 | 26470,8 | 15984,5 | 15151,5 | 11864,8 | ***119638,7*** |
| **Variazione %** | - | 224,4 | -31,0 | -39,6 | -5,2 | -21,7 | 0,4 |

***Fonte*: dati MISE**
***Note: ° Esclusi gli interventi a garanzia***

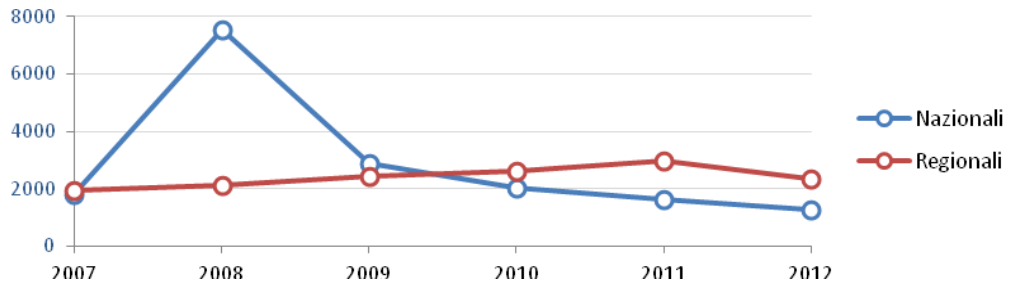
Nel 2012 l'ammontare per le agevolazioni concesse è pari a 3,6 miliardi di euro, mentre le agevolazioni erogate si attestano a circa 3,4 miliardi di euro. Passando all'analisi degli investimenti agevolati, nel 2012 il dato si attesta ad un valore di poco inferiore ai 12 miliardi di euro.

Rispetto all'anno precedente, pertanto, si registra una forte contrazione delle agevolazioni concesse (pari a -20,8%), delle agevolazioni erogate (-10,5%) e degli investimenti agevolati (-21,7%).

Il contesto di generalizzato rallentamento degli impegni agevolativi, nell'arco temporale 2007-2012, non altera la dinamica di graduale superamento dei volumi complessivi degli interventi Regionali su quelli Nazionali. La Figura 3 consente di visualizzare tale fenomeno nel caso delle agevolazioni concesse nei due livelli di governo.

[34]Per i problemi relativi alla qualità dei dati sui crediti d'imposta il dato delle agevolazione erogate li contiene parzialmente (Cfr. *Perimetro dell'indagine e Nota metodologica* della *"Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive" 2013*). Per il 2012 il dato dei crediti d'imposta complessivo in ogni caso è di circa 472 milioni di euro.

**Figura 3: Interventi Nazionali e Regionali. Agevolazioni concesse nel periodo 2007-2012 (milioni di euro)**




*Fonte:* **Elaborazione dati MISE**

Le agevolazioni concesse tramite strumenti nazionali, infatti, hanno una costante decrescita e si registra una differenza pari a oltre 6 miliardi di euro tra il picco massimo del 2008 (7,5 miliardi di euro) e il 2012 (1,3 miliardi di euro); le agevolazioni concesse attraverso interventi regionali, nello stesso periodo, registrano invece un sensibile incremento (dai 1,9 miliardi di euro del 2007 ai 2,3 miliardi di euro del 2012).

Dall'analisi del peso relativo degli interventi nazionali e regionali sull'insieme delle agevolazioni concesse complessive si conferma dunque un processo di graduale "sostituzione" delle agevolazioni nazionali con quelle regionali. Tuttavia, la momentanea inversione del *trend* crescente degli interventi regionali non consente, nel 2012, di contenere la caduta dei livelli complessivi delle agevolazioni concesse.

### *4.2.4. La ripartizione territoriale del sistema delle agevolazioni in Italia*

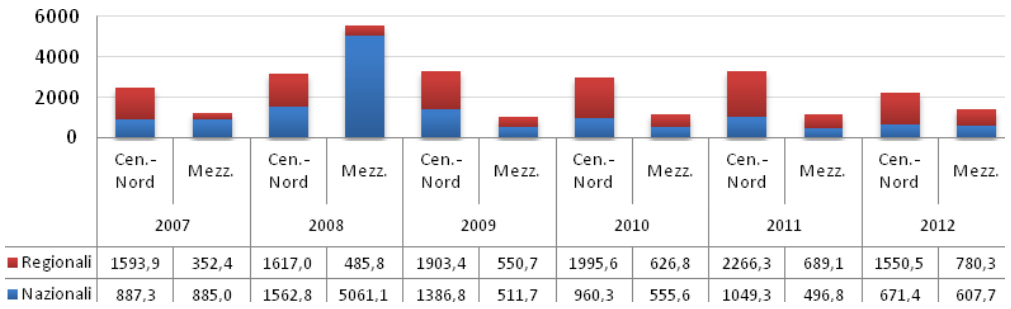
Come rilevato in chiusura della sezione precedente, a decorrere dal 2009, contestualmente alla riduzione complessiva delle agevolazioni concesse a livello nazionale si assiste ad un sorpasso delle concessioni regionali rispetto a quelle nazionali.

La Figura 4 descrive, in dettaglio, lo spaccato per ripartizione geografica (Centro-Nord e Mezzogiorno) delle agevolazioni nazionali e regionali concesse nel periodo 2007-2012, considerate in modo distinto e autonomo.[35] Per quanto concerne gli interventi nazionali entrambe le aree geografiche registrano una diminuzione complessiva dei livelli di agevolazioni concesse. L'entità della contrazione è maggiore nel Mezzogiorno (-31,3%, pari a 277 milioni di euro) rispetto al Centro-Nord. Sul versante delle agevolazioni regionali, invece, mettendo a confronto il dato di partenza del 2007 con quello del 2012 è possibile notare come la riduzione delle agevolazioni concesse riguardi esclusivamente il Centro-Nord, con un decremento di poco inferiore al 3% (-43,4 milioni di euro). Nel Mezzogiorno, al contrario, si registra un aumento eccezionale delle concessioni,

[35] I valori riportati nelle Figure 2.11 e 2.12 non comprendono i dati relativi alla voce "*Regione non-classificabile*".

nell'ordine di circa il 121% (dai 352,4 milioni di euro del 2007 ai 780,3 milioni di euro del 2012).

**Figura 4: Interventi complessivi. Agevolazioni concesse per ripartizione territoriale e livello di governo (in milioni di euro)**




| | 2007 Cen.-Nord | 2007 Mezz. | 2008 Cen.-Nord | 2008 Mezz. | 2009 Cen.-Nord | 2009 Mezz. | 2010 Cen.-Nord | 2010 Mezz. | 2011 Cen.-Nord | 2011 Mezz. | 2012 Cen.-Nord | 2012 Mezz. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Regionali | 1593,9 | 352,4 | 1617,0 | 485,8 | 1903,4 | 550,7 | 1995,6 | 626,8 | 2266,3 | 689,1 | 1550,5 | 780,3 |
| Nazionali | 887,3 | 885,0 | 1562,8 | 5061,1 | 1386,8 | 511,7 | 960,3 | 555,6 | 1049,3 | 496,8 | 671,4 | 607,7 |

***Fonte:*** **Elaborazione dati MISE**

*4.2.5. Il perseguimento degli obiettivi orizzontali di politica industriale delle agevolazioni alle imprese*

Gli obiettivi di "R&S&I" e "Sviluppo produttivo e territoriale" nel 2012, così come registrato in tutto il periodo di analisi, confermano la loro maggiore capacità di assorbimento delle risorse. Rispetto al totale delle agevolazioni concesse (3,6 miliardi di euro), l'obiettivo "R&S&I" alloca più di 1,3 miliardi di euro, mentre allo "Sviluppo produttivo e territoriale" sono stati destinati circa 1,1 miliardi di euro (Tabella 2).

**Tabella 2: Interventi agevolativi complessivi per obiettivo. Quadro di sintesi in milioni di euro (2007-2012)**

| **Agevolazioni concesse** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| R&S&I | 1176,2 | 2528,6 | 3032,6 | 2301,3 | 1403,0 | 1334,5 |
| Internazionalizzazione | 261,2 | 494,6 | 416,4 | 352,6 | 363,1 | 374,0 |
| Nuova imprenditorialità | 456,8 | 464,4 | 425,7 | 471,8 | 294,7 | 321,8 |
| Sviluppo produttivo e territoriale | 1722,7 | 5900,5 | 1362,7 | 1067,9 | 2264,9 | 1059,9 |
| Altro | 119,9 | 241,5 | 94,0 | 443,9 | 246,2 | 531,2 |
| ***Totale*** | ***3736,9*** | ***9629,7*** | ***5331,5*** | ***4637,5*** | ***4571,9*** | ***3621,4*** |

***Fonte*: dati MISE**

In considerazione dell'imputazione ai distinti livelli di governo (interventi nazionali e regionali) delle agevolazioni complessive concesse per obiettivo è emerso che gli

interventi nazionali hanno una maggiore incidenza sugli obiettivi di "R&S&I" (fatta eccezione per l'ultimo anno), "Internazionalizzazione" e "Nuova Imprenditorialità"; al contrario, gli interventi regionali prevalgono nettamente sull'obiettivo "Sviluppo produttivo e territoriale" (Tabella 3).

**Tabella 3: Interventi agevolativi nazionali e regionali. Agevolazioni concesse per obiettivo periodo 2006-20011 (valori percentuali)**

| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ***R&S&I*** | Nazionali | 74,9 | 78,5 | 69,9 | 53,5 | 61,2 | 35,8 |
| | Regionali | 25,1 | 21,5 | 30,1 | 46,5 | 38,8 | 64,2 |
| ***Internazionalizzione*** | Nazionali | 92,8 | 91,5 | 91,8 | 90,1 | 95,6 | 92,5 |
| | Regionali | 7,2 | 8,5 | 8,2 | 9,9 | 4,4 | 7,5 |
| ***Nuova imprenditorialità*** | Nazionali | 87,8 | 81,2 | 80,6 | 73,6 | 80,5 | 65,8 |
| | Regionali | 12,2 | 18,8 | 19,4 | 26,4 | 19,5 | 34,2 |
| ***Sviluppo produttivo*** | Nazionali | 11,2 | 77,2 | 1,8 | 4,4 | 5,0 | 14,6 |
| | Regionali | 88,8 | 22,8 | 98,2 | 95,6 | 95,0 | 85,4 |

***Fonte:*** **Elaborazioni dati MISE**

Per quel che riguarda, in particolare, la distribuzione secondo livelli di governo nell'ambito delle agevolazioni concesse per la R&S&I, come appena accennato, rispetto al peso relativo sulle concessioni del 2007 degli interventi nazionali, pari a circa il 75%, il dato appare invertito nel 2012, con il 64,2% attribuito agli strumenti regionali e un conseguente 35,8% ai nazionali.

Nel caso del perseguimento del secondo prevalente obiettivo di politica industriale, "Sviluppo produttivo e territoriale", la contestuale variazione positiva delle agevolazioni nazionali e il crollo delle regionali determina un riallineamento delle quote distributive in favore delle nazionali, che aumentano di circa 10 punti nel 2012. Nel complesso, la quota di concessioni regionali permane assolutamente preponderante (85,4%).

*4.2.6. Il quadro delle agevolazioni per tipologia di intervento: le agevolazioni in conto capitale perdono di rilevanza in favore soprattutto degli interventi a garanzia.*

A determinare la forte perdita di rilevanza del contributo in conto capitale per le agevolazioni concesse nazionali è stato il peso decisivo assunto dall'incremento delle forme d'intervento a garanzia. Per gli interventi regionali, al contrario, il contributo in conto capitale costituisce tutt'oggi la tipologia di agevolazione maggiormente rappresentativa.

La Tabella 4 riporta, per ogni livello di governo (nazionale e regionale), il peso percentuale delle più rilevanti tipologie di agevolazioni concesse nel periodo 2007-2012.

In sintesi, a livello di governo centrale, si è assistito nel corso degli ultimi sei anni, seppur con andamenti alterni, ad una significativa perdita di rilevanza del contributo in conto capitale (dal 4,8% del 2007 al valore nullo del 2012) e, in misura minore, del

contributo misto (dal 70,6% del 2007 al 67,5% del 2012), a fronte di un netto incremento del contributo in conto interessi. A livello regionale, al contrario, il contributo in conto capitale ha visto aumentare la sua incidenza, rimanendo, come dianzi osservato, la tipologia più rappresentativa (dal 38,1% del 2007 al 41,9% del 2012).

**Tabella 4: Interventi agevolativi nazionali e regionali. Agevolazioni concesse per tipologia periodo 2007-2012 (valori percentuali)**

| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Contributo in c/capitale** | Nazionale | 4,8 | 3,0 | 8,0 | 24,4 | 4,2 | 0,0 |
| | Regionale | 38,1 | 34,9 | 46,4 | 46,4 | 45,1 | 41,9 |
| **Contributo misto** | Nazionale | 70,6 | 21,8 | 57,5 | 56,8 | 71,3 | 67,5 |
| | Regionale | 16,5 | 26,6 | 21,2 | 24,5 | 11,1 | 31,0 |
| **Finanziamento agevolato** | Nazionale | 4,9 | 1,1 | 3,5 | 4,9 | 5,8 | 8,5 |
| | Regionale | 22,1 | 13,2 | 13,2 | 12,8 | 20,6 | 17,8 |
| **Contributo in c/interesse e c/canoni** | Nazionale | 7,8 | 4,7 | 9,4 | 13,0 | 18,3 | 21,3 |
| | Regionale | 16,0 | 14,0 | 10,4 | 7,7 | 3,8 | 2,5 |

***Fonte:*** **Elaborazioni dati MISE**

È da segnalare inoltre come la dinamica evolutiva delle tipologie di sostegno alle attività economiche e produttive sia segnata dal sempre più rilevante peso degli interventi a garanzia, sia a livello di amministrazione centrale che di amministrazione regionale. In ambito di amministrazione centrale, le garanzie concesse dal Fondo di garanzia nel 2012 ammontano a circa 4 miliardi di euro, abilitanti finanziamenti per circa 8 miliardi di euro (a fronte di 366 milioni di euro circa di accantonamenti). Anche a livello regionale, in termini di concessioni in senso lato, gli interventi a garanzia rivestono un ruolo significativo. Nel 2012, in particolare, occupano la seconda posizione per importanza dopo il contributo in c/capitale, con una quota pari al 17,2% (485,5 milioni di euro). In generale, nell'intero periodo preso in esame (2007-2012), la percentuale delle concessioni in garanzia non è mai inferiore al 13,3%.

### *4.2.7. Principali riflessioni conclusive*

Dalla sintetica rassegna dei principali risultati evidenziati è possibile tracciare le seguenti considerazioni conclusive. In primo luogo, appare utile constatare come l'Italia spenda meno degli altri principali competitor europei. Alla luce dei dati emersi dallo *State Aid Scoreboard* (SEC(2012) 443 *final*), infatti, rispetto alla spesa totale in aiuti di Stato in termini relativi al PIL, il nostro Paese nel 2010 si è posizionato ben al di sotto della media europea (EU-27, 0,51%; Italia, 0,24%). In particolare, il divario italiano rispetto a Germania (0,53%) e Francia (0,62%) appare ancora più significativo. Tale posizionamento, in ottica pluriennale, si riscontra anche nel periodo 2007-2010. Lo spaccato relativo alla spesa per obiettivi orizzontali di politica industriale (R&S&I, Tutela ambientale e Sviluppo

regionale) mostra l'Italia tendenzialmente al di sotto della media europea, anche se con fasi altalenanti.

Dall'analisi del sistema degli interventi cumulati (nazionali e regionali), si registra una netta flessione nei volumi complessivi delle agevolazioni nel 2012. Più in dettaglio, le variabili relative alle agevolazioni concesse ed erogate ed agli investimenti agevolati nel periodo 2007-2012 presentano un andamento decrescente. Prendendo in considerazione la variazione tra il 2007 ed il 2012 si registra una contrazione del 3,1% delle agevolazioni concesse e del 15,8% delle agevolazioni erogate. Stabile il dato relativo agli investimenti agevolati (+0,4%). Nel periodo di riferimento 2007-2012, inoltre, persiste la dinamica di sostituzione degli strumenti agevolativi regionali rispetto ai nazionali che, anche se in un contesto di complessiva riduzione delle risorse, tanto nazionali che regionali.

Riguardo alla ripartizione territoriale degli interventi complessivi emerge, inoltre, nel 2012 una netta prevalenza nella capacità di assorbimento delle risorse del Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno. Tale fenomeno in particolare, è stato riscontrato per le agevolazioni concesse (2,2 miliardi di euro contro 1,4 miliardi di euro). Le evidenze empiriche nel corso del periodo soggetto a monitoraggio mettono in luce che la riduzione degli interventi d'incentivazione nazionale si riflette negativamente soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno. In termini relativi, tuttavia, tende ad aumentare il grado di flessibilità e reattività nel sopperire a tale decremento attraverso gli strumenti regionali.

Dall'analisi per obiettivi orizzontali, è emerso che nel 2012 le due finalità di politica industriale che registrano i più elevati livelli di agevolazioni concesse ed erogate sono la "R&S&I" (rispettivamente 1,3 miliardi di euro e 1,8 miliardi di euro) e lo "Sviluppo produttivo e territoriale" (rispettivamente 1,1 miliardi di euro e 869 milioni di euro). In considerazione della diversa incidenza dei livelli di governo (interventi nazionali e regionali) sulle agevolazioni complessive concesse per obiettivo è emerso che nel 2012 gli interventi nazionali hanno una maggiore incidenza sugli obiettivi di "Internazionalizzazione" e "Nuova Imprenditorialità"; al contrario, gli interventi regionali prevalgono nettamente sull'obiettivo "Sviluppo produttivo" e, novità rispetto al precedente quinquennio, e su quello "R&S&I" (Tabella 5).

Il sistema nazionale di incentivazione è stato notevolmente influenzato da un processo di evoluzione normativa che ha inciso radicalmente sulle tipologie di agevolazioni previste dai più significativi strumenti di intervento, comportando una evidente riduzione della rilevanza delle agevolazioni in c/capitale a favore degli interventi a garanzia e di contributo misto. Rispetto al totale delle garanzie concesse a livello nazionale nel periodo 2007-2012 (18,7 miliardi di euro), il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese è fonte della quasi totalità delle risorse (18,68 miliardi di euro).

Per gli interventi regionali, invece, il contributo in conto capitale continua a rappresentare, anche nel contesto attuale, la tipologia di agevolazione maggiormente utilizzata.

## 5. *I servizi alle imprese nelle politiche di coesione*

Anche nell'ambito delle politiche di coesione si è posto negli ultimi esercizi finanziari il tema dei servizi alle imprese e degli incentivi finanziari quali leve per favorire lo sviluppo delle aree più svantaggiate del Paese.

In particolare il Governo tecnico che ha agito in chiusura della XVI Legislatura si è posto l'obiettivo, anche in questo campo, di una discontinuità rispetto a indirizzi precedenti, che avevano dimostrato di non produrre i risultati sperati né in termini di innalzamento del PIL né in termini di arricchimento del tessuto imprenditoriale nelle Regioni interessate dagli interventi finanziati con le risorse aggiuntive europee e nazionali.

La coincidenza rappresentata dall'aggravarsi della crisi economica nel Paese e dalla disponibilità di una massa ingente di risorse dei Fondi strutturali europei, non utilizzati a causa del ritardo accumulato nel periodo di programmazione europea 2007-2013, ha richiesto un affinamento dell'impostazione di *policy* a cui ispirare interventi auspicabilmente più produttivi rispetto al passato.

### *5.1. Un cambio di paradigma*

Nel definire un quadro di riferimento cui ispirare le azioni finanziate dalle politiche di coesione in questo capo, si è ritenuto di adottare un mutamento di prospettiva suggerito sin dal 2009 dalla Banca d'Italia[36].

Si è ritenuto, in linea con quanto suggerito dall'Istituto, che non si possa favorire la ripresa economica in quelle regioni puntando principalmente su sussidi alle imprese e servizi amministrativi, in quanto le Regioni meridionali sono penalizzate da gravissime esternalità negative per le imprese, che derivano principalmente dall'inadeguatezza dei servizi generali di cittadinanza, che creano gravi condizionamenti di sistema all'intero tessuto civile.

Come affermato dall'allora Governatore Mario Draghi, "le politiche regionali possono integrare le risorse disponibili, consentirne una maggiore concentrazione territoriale, contrastare le esternalità negative e rafforzare quelle positive. Ma non possono sostituire il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie. Non è quella delle politiche regionali la via maestra per chiudere il divario tra il Mezzogiorno e il Centro Nord. Occorre dirigere l'impegno soprattutto sulle politiche generali, che hanno obiettivi riferiti a tutto il paese, e concentrarsi sulle condizioni ambientali che rendono la loro applicazione più difficile o meno efficace in talune aree. […] Le nostre analisi mostrano che i sussidi alle imprese sono stati generalmente inefficaci: si incentivano spesso investimenti che sarebbero stati effettuati comunque; si introducono distorsioni di varia natura penalizzando frequentemente imprenditori più capaci. Non è pertanto dai sussidi che può

[36] Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, 2010.

venire uno sviluppo durevole delle attività produttive. […] Insomma, occorre investire in applicazione, piuttosto che in sussidi."[37].

Nel perseguimento di questo pregnante indirizzo di *policy* non si è inteso cancellare completamente gli strumenti finanziari a sostegno dell'impresa e dell'occupazione; ma si è inteso condizionare la loro erogazione al ristabilimento di condizioni più eque in termini di standard di vita civile.

Coerentemente con questa convinzione, gli indirizzi delle politiche di coesione hanno riguardato 4 direttrici principali:

- Servizi generali di cittadinanza
- Servizi amministrativi e agevolazioni fiscali alle imprese
- Incentivi e strumenti finanziari per le imprese
- Incentivi alla modernizzazione di impresa e alla *smart specialization*

Una impostazione che è stata perseguita attraverso le diverse fasi del Piano d'Azione Coesione, di cui si è dato conto nella Relazione 2012[38], ed in particolare nelle terza e ultima riprogrammazione, concordata con le parti sociali e più specificamente finalizzata a finanziare interventi di natura anticiclica nel Mezzogiorno. Nei documenti prodotti, anche in vista dell'inizio della nuova stagione di programmazione dei Fondi Strutturali europei 2014-2020[39], si è inteso però lasciare una traccia ai Governi entranti perché una simile impostazione venisse mantenuta anche nel nuovo settennio. Un aspetto, questo, di assoluto rilievo, posto che un deciso cambio di paradigma delle politiche regionali di coesione non può produrre frutti rilevanti se non gode di una almeno relativa stabilità per un congruo numero di anni.

### *5.2. Le quattro direttrici di intervento: programmi attivati e manchevolezze residue*

Il disegno immaginato per inverare il cambio di paradigma menzionato ha richiesto, nella situazione di ritardo nell'utilizzo delle risorse e tenendo conto delle diverse potenzialità di spesa delle Autorità di Gestione coinvolte, tempi e modi di attivazione differenti.

Non sono mancate distonie e in alcuni casi il poco tempo a disposizione di quel Governo non ha consentito di attivare gli interventi che si stavano progettando. Se ne darà conto puntualmente, seppur sinteticamente, in questo contributo.

Nondimeno, l'impatto trasversale della nuova impostazione ha favorito, anche nei casi nei quali non si è potuto sviluppare specifiche progettualità, un ampio dibattito e

---

[37] Ivi, p. VII s.

[38] Cfr. Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Commissione V - Gruppo di Lavoro per l'attuazione dell'art. 9 della legge 15/2009, *Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, 13.12.2012, vol. I, pp. 329 ss.

[39] Cfr. in particolare "*Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020*" , 27312.2012, in http://www.coesioneterritoriale.gov.it/metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-nel-2014-2020/

l'inizio di una progettazione condivisa con i diversi livelli di Governo e gli attori sociali, che, se perseguita coerentemente dai successivi Governi, potrà allineare le diverse azioni in questo campo.

*5.2.1. Servizi di cittadinanza: scuola, giustizia, cura, trasporti. Assetto del territorio e infrastrutture.*

Il capitolo degli investimenti sui servizi generali di cittadinanza è stato quello inaugurato da subito, all'atto dell'insediamento del Governo presieduto da Mario Monti. Non tutti i programmi contenuti nel Piano d'Azione Coesione, attraverso il quale si è intrapresa l'opera di accelerazione e riqualificazione della spesa dei Fondi Strutturali[40], hanno avuto ovviamente quell'effetto "di sistema", in termini di esternalità benefiche per il sistema produttivo, raccomandate dal suesposto indirizzo della Banca d'Italia; ma alcuni di essi certamente stanno producendo un effetto in quel senso.

Sin dalla prima fase del Piano più di un miliardo di euro è stato riprogrammato a beneficio dell'istruzione, servizio-chiave di cittadinanza sul quale insiste da sempre nei suoi suggerimenti per le politiche regionali la Banca d'Italia. Si è deciso di non perseguire generiche progettualità locali, che spesso in passato hanno fruito delle risorse, ma senza produrre i necessari miglioramenti di sistema; ma di concentrare i finanziamenti su 4 soli obiettivi, ritenuti di prioritaria importanza rispetto alla situazione delle scuole del Mezzogiorno: miglioramento delle competenze chiave degli studenti, continuità scuola-lavoro, adeguamento delle strutture di laboratorio negli istituti, lotta alla dispersione scolastica.

Un investimento comparativamente piccolo, ma adeguato alle finalità perseguite, e di rilievo strategico centrale per la vita economica, è stato deciso per introdurre, e poi generalizzare, il processo civile telematico in tutti i principali Uffici giudiziari del Mezzogiorno (tanto nelle 4 Regioni meno sviluppate, cosiddette "Convergenza", beneficiare dei Fondi europei, che nelle altre 4 Regioni meridionali cosiddette "Competitività", beneficiare di risorse nazionali). Con poco più di 7 milioni di euro è possibile adeguare l'intera infrastruttura tecnologica di questi Uffici, fornire presso tutti il necessario supporto sistemistico e di pulitura dati, ma anche svolgere una campionatura delle potenziali serialità negative che aggravano il carico di lavoro degli Uffici stessi (per poi attivare i possibili interventi deflattivi), coinvolgendo inoltre, con specifiche azioni di animazione territoriale, il personale della Giustizia, la magistratura, gli Ordini professionali, i cittadini organizzati e le imprese, per scongiurare sottovalutazioni e disattenzioni che hanno penalizzato, in passato, analoghi tentativi di introdurre più moderni ed efficienti strumenti di giustizia digitale in quelle Regioni.

A cavallo tra sostegno alle fasce deboli della popolazione e investimento nel capitale sociale si è posto il ricco programma di sostegno ai servizi di cura per bambini e anziani non autosufficienti, per un importo di quasi 800 milioni di euro. Il programma sui servizi

[40] Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Relazione*, cit., p. 334 s.

di cura si risolve nello sviluppo della rete dei servizi socio assistenziali alla prima infanzia (nidi, ludoteche, servizi innovativi e integrativi per bambini e famiglie) e il rafforzamento degli strumenti di assistenza domiciliare integrata (che si prefigge di coordinare e arricchire i servizi agli anziani non autosufficienti evitando la costosa e alienante ospedalizzazione e sposando sistematicamente servizi sanitari e servizi socio-assistenziali a questi soggetti).

Più in linea con tradizionali interventi infrastrutturali di interesse del mercato sono gli importanti investimenti nel campo delle strade e delle ferrovie, che assommano a più di 11 milioni di euro e mirano a realizzare tratte stradali di rilevante importanza per i traffici economici anche verso l'estero (la Napoli-Bari ad alta capacità, la Catania-Palermo).

Vanno citati, infine, in questo primo ambito di azioni, per quanto riguarda le condizioni di contesto delle attività imprenditoriali, almeno il cofinanziamento garantito dai fondi della Coesione al Piano città, voluto dall'art. 12 della legge 134/2012, per finanziare operazioni di rigenerazione urbana anche ai fini dell'insediamento di attività produttive; e gli interventi sull'assetto del territorio, finanziati per un valore di circa un miliardo e mezzo di euro, con diverse Delibere CIPE, per attivare molteplici lavori per risolvere frane, consolidare versanti e mettere in sicurezza scuole ed edifici pubblici.

### *5.2.2. Servizi alle imprese: defiscalizzazioni, interventi d'area, strumenti di innovazione*

Nel permanere della crisi economica, la terza e ultima riprogrammazione del Piano d'Azione Coesione, realizzata negli ultimi mesi del 2012, è stata incentrata prevalentemente su interventi a carattere anticiclico, consistenti in defiscalizzazioni o servizi dedicati alle imprese, con obiettivi di rilancio delle attività e di sostegno ai livelli occupazionali.

Quanto al primo profilo, sono stati investiti quasi 400 milioni di euro in agevolazioni fiscali in regime di *de minimis* per aziende piccole e micro nelle aree a disagio socio-economico; aggiunti 175 milioni di euro ai circa 150 milioni stanziati già all'atto della prima riprogrammazione del Piano e rapidamente andati tutti esauriti (con lunghe liste di richieste inevase) a titolo di credito d'imposta per la creazione di nuovo lavoro stabile a beneficio dei lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati secondo le definizioni dell'UE[41]; destinati più di 500 milioni di euro a politiche attive del lavoro e ammortizzatori sociali; introdotti strumenti di incentivazione per il rinnovamento dei macchinari e delle

[41] Secondo la definizione della Commissione europea, è un lavoratore "svantaggiato":
- chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
- chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale;
- i lavoratori che hanno superato i 50 anni di età;
- chi vive solo con una o più persone a carico;
- i lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna (che risultano da apposite rilevazioni ISTAT);
- chi è membro di una minoranza nazionale.

Sono definiti "molto svantaggiati", invece, i lavoratori privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi.

attrezzature da parte delle imprese per circa 330 milioni di euro; dedicati circa 150 milioni di euro in aiuti alle persone con elevato disagio sociale, come strumento a un tempo di cittadinanza e di sostegno della domanda aggregata.

A titolo di servizi innovativi e di supporto alle imprese sono stati dedicati circa 200 milioni a nuovi progetti per la promozione di nuova imprenditorialità; più di 100 milioni di euro al miglioramento dell'istruzione tecnica e professionale; più di 350 alla promozione dello sviluppo turistico e commerciale attraverso contratti di sviluppo; quasi 300 milioni di euro per interventi di rilancio di aree colpite da crisi industriali.

Non mancano nell'ultima riprogrammazione del Piano d'Azione Coesione altri interventi in tradizionali settori di servizio alle imprese, come il supporto alle *start up*, alcune sperimentazioni di incubatori anche a livello universitario, la finalizzazione produttiva della ricerca pubblica, varie tipologie di progetti di supporto all'internazionalizzazione delle imprese. Anche in relazione alla ripartizione costituzionale delle funzioni, questi progetti si trovano di norma nelle singole progettazioni regionali, e il Piano ha in linea di massima soltanto conferito maggiore certezza alla loro realizzazione attraverso la reingegnerizzazione del profilo finanziario, allo scopo di non far incorrere progetti validi nella tagliola temporale che caratterizza l'uso delle risorse europee.

Un miglioramento e una sistematizzazione di questi tipi di interventi, peraltro, è possibile senza inutili centralismi, attraverso una azione di condivisione e sinergia tra centro e Regioni, che potenzi il rendimento delle singole progettualità territoriali senza snaturarle in una perdente logica di uniformità. Da questo punto di vista molto si potrà fare nella prossima programmazione 2014-2020.

Ciò che, viceversa, è mancato quasi del tutto è stata una grande azione di impulso, coordinamento, e innovazione rispetto ad alcune specifiche tipologie di servizi alle attività economiche che hanno un rilievo centrale per la facilità del "fare impresa", in particolar modo (ma non soltanto) nel Mezzogiorno. La mancanza di una specifica iniziativa di impulso e coordinamento generale in questo senso, che pure è stata valutata e di cui era avvertita la necessità, è stata dovuta a una deliberata scelta politica, giustificata dalla difficoltà di coordinamento con le iniziative esistenti e dal timore di non rispettare i vincolanti tempi di spesa delle risorse comunitarie, in una fase conclusiva dell'esperienza del Governo allora in carica e di urgente chiusura del settennio di programmazione dei Fondi europei 2007-2013, che pure dedicavano risorse su progetti specifici in questi campi.

Molti sono le tipologie di servizi alle imprese rispetto ai quali, in questo senso, si sarebbe potuto operare. È il caso della misurazione degli oneri amministrativi (MOA), sulla quale pure è impegnato da tempo, anche con risorse europee, il Dipartimento della Funzione pubblica; del monitoraggio dei rendimenti e di diffusione delle migliori pratiche degli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP), rispetto ai quali non si è riusciti a finalizzare una specifica azione che valorizzasse le potenzialità del Tavolo tecnico istituito nel 2011 per iniziativa del Ministero dello Sviluppo Economico, del Dipartimento della Funzione Pubblica, dell'ANCI e di Unioncamere; di una azione decisa di supporto ed efficientamento dei servizi per l'impiego, che diffonda pratiche innovative ed efficaci per contrastare il dramma dell'inoccupazione in specie giovanile; più in generale, di un pur

urgente programma di *capacity building* per gli Uffici locali e statali più direttamente serventi le attività di impresa, azione questa resa sempre più urgente dalle necessarie politiche di contenimento della spesa pubblica, che rischiano di produrre ulteriore inefficienza per ristrettezza di risorse organizzative degli Uffici stessi, proprio in una fase in cui più urgente si sente il bisogno di una amministrazione efficiente a sostegno del mercato.

Ambiti tutti, questi ultimi, nei quali si confida possa essere intrapresa un'organica e forte azione di sostegno da parte delle strutture della Coesione nel quadro della programmazione 2014-2020.

### *5.2.3. Incentivi: fondi di garanzia (jessica, jeremie, fondi regionali) e capacità di spesa; inesistenza fondi per ristrutturazione debito esistente*

Il tema degli strumenti finanziari nel quadro delle politiche di coesione ha un suo posto molto rilevante. L'importanza di questi strumenti finanziari è evidenziata in tutti i documenti preparatori della prossima programmazione 2014-2020, che suggeriscono di aumentarne l'uso sia per il settore privato che per quello pubblico, di finalizzarli a strutturare sinergie con i contributi a fondo perduto, di intessere le progettualità nazionali e regionali con gli strumenti finanziari già esistenti a livello europeo.

La Proposta di Regolamento della Commissione per il prossimo ciclo di programmazione evidenzia, nel titolo IV dedicato espressamente agli "Strumenti finanziari", che la progettualità nazionale può definire l'implementazione di strumenti finanziari nell'ambito di un programma specifico, al fine di raggiungere gli obiettivi elencati all'interno di una priorità tematica, con una obbligatoria valutazione *ex ante* che identifichi i fabbisogni d'investimento, il contesto dei finanziamenti e le criticità del mercato.

Già nell'attuale programmazione 2007-2013 l'utilizzo di strumenti finanziari nelle programmazioni, in specie regionali, è stato molto largo. Si è trattato, però, di un indirizzo dagli esiti molto alterni e che contiene un elemento di incertezza ancora oggi, in chiusura del ciclo di programmazione, molto preoccupante.

Le regole relative al disinvestimento delle risorse messe a disposizione dai Fondi Strutturali europei ai singoli stati (cosiddetto *decommittment*) prevedono infatti che le risorse appostate in ciascuno dei 7 anni del periodo di programmazione debbano essere spese nel singolo esercizio o al massimo entro il secondo esercizio successivo (è la regola giornalisticamente definita "n+2"). Nel caso degli strumento finanziari, però, le risorse trasferite dai Piani nazionali e regionali nei fondi istituiti allo scopo sono temporaneamente considerate spese dalla Commissione e quindi non vengono "tagliate" a ogni 31 dicembre secondo il predetto meccanismo, nemmeno se giacenti nei fondi stessi. Se però, allo scadere dell'intero periodo di programmazione, le risorse in questione non sono state trasferite ai beneficiari, esse vengono perdute tutte insieme dallo Stato membro.

È evidente come un simile rischio sia difficile da scongiurare nel momento in cui le singole Regioni gelosamente custodiscono i loro singoli fondi, dei quali non è nemmeno sempre agevole ricostruire lo stato di utilizzo.

Perfino l'adesione a strumenti sovranazionali che si presumevano sostenuti da adeguata assistenza tecnica e da grande potenzialità di fruizione desta alcune preoccupazioni. Si tratta dei noti fondi Jessica (*Joint European Support for Sustainable Development in City Areas*, un'iniziativa comune della Commissione Europea e della BEI, con la collaborazione della Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa, che ha il fine di incentivare gli investimenti nelle aree urbane attraverso un'utilizzazione più efficace dei Fondi Strutturali europei) e Jeremie (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*, iniziativa congiunta della Commissione europea e del Fondo europeo per gli investimenti- FEI, istituzione del Gruppo Banca europea per gli investimenti- BEI, per migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti nell'ambito del Programma quadro per i Fondi Strutturali). Entrambi questi strumenti hanno trovato utilizzo nelle Regini italiane, ma ancora incerto è il rendimento che essi dimostreranno alla chiusura del periodo di programmazione.

La grave situazione finanziaria in cui versa il Paese, d'altra parte, rende difficile sia per le istituzioni pubbliche che per le imprese, potenziali beneficiarie di questi strumenti, accendere nuovo debito. Di conseguenza, non sempre le risorse immobilizzate nei fondi generali e specifiche a questi fini vengono effettivamente utilizzate dai beneficiari.

Anche in vista della prossima stagione di programmazione, occorrerebbe probabilmente immaginare nuovi strumenti finanziari più rispondenti ai bisogni delle imprese nella particolare congiuntura che esse vivono.

In particolare, andrebbe svolta un'azione volta a sostenere l'adozione più generalizzata di virtuosi strumenti finanziari, già varati in alcune regioni, con denominazione di fondi "anticrisi" o "emergenza economia", e che offrono sostegno alle piccole e medie imprese con misure che riguardano il reintegro della liquidità aziendale e il consolidamento delle passività finanziarie a breve piuttosto che l'accensione di novi mutui. Si tratta di snelli strumenti di ristrutturazione del debito esistente, molto richiesti dalle PMI, costrette a riversare su crescenti quote di *cash flow* la copertura del fabbisogno finanziario per oneri fiscali e contributivi; in tal modo esse drenano continuamente risorse altrimenti utili al finanziamento del capitale circolante. Tuttavia, le operazioni sono spesso mediate dal sistema bancario che troppo spesso finisce per limitare il dimensionamento applicativo degli strumenti imponendo vincoli che iper-garantiscano il creditore, affievolendo il beneficio finale del percettore con eccessivi oneri d'intermediazione (spread, ecc.).

A questi difetti insiti in strumenti finanziari di ristrutturazione del debito delle imprese, in ogni caso preferibili ai fondi di garanzia finalizzati all'accensione di nuovo debito per le ragioni esposte, si potrebbe porre rimedio con una forte azione di orientamento centrale; un'azione che, senza spossessare le Regioni della propria autonomia, preziosa per fronteggiare situazioni molto difformi sul piano territoriale, nondimeno generalizzi alcune regole generali di funzionamento e di finalizzazione, quale,

ad esempio, il divieto di acquisire ulteriori garanzie personali e/o reali da parte del beneficiario della garanzia pubblica.

I contesti territoriali presentano, come detto, esigenze differenti e ciò sconsiglia l'adozione di misure omologate e centralizzate; occorre piuttosto orientarsi verso strumenti *tailor made*, capaci di intercettare i bisogni delle piccole e medie imprese. Anche in questa prospettiva di salvaguardia della territorializzazione degli strumenti finanziari è però indispensabile, specie nella prospettiva della prossima stagione di programmazione, immaginare procedure e strategie che minimizzino il rischio di inutilizzo delle risorse finalizzate, come eventuali "Tavoli territoriali", compartecipati dalle categorie economiche e dalle amministrazioni centrali responsabili delle politiche di coesione, sui quali si instauri un dialogo aperto sulle caratteristiche che i fondi di garanzia e ristrutturazione del debito debbono avere per dare la massima efficacia in una fase di emergenza economica che investe tutti i comparti dell'economia.

### *5.2.4. Incentivazioni alla modernizzazione.*

Un campo nel quale non è mancato uno sforzo di introduzione di nuovi strumenti a sostegno e impulso dell'innovazione di impresa è quello della qualificazione e della finalizzazione di una domanda pubblica innovativa, come veicolo di una spinta alla modernizzazione di prodotto (ma anche di processo).

Si segnala, in questo senso, il programma di sostegno al *procurement* precommerciale, inserito nel Programma Operativo Nazionale sulla ricerca e finanziato con 150 milioni di euro dei quali 100 di competenza del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e 50 di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico. L'azione, partita con una "chiamata di idee" alle amministrazioni delle 4 regioni Convergenza, volta a individuare fabbisogni di innovazione nei servizi di interesse generale che abbiano carattere di fattibilità industriale, sfocerà in bandi pubblici diretti alle imprese, concepiti per rendere profittevoli i loro investimenti in innovazione.

Sulla stessa lunghezza d'onda si pone l'introduzione, come strumento di miglioramento della progettualità pubblica attraverso sollecitazione delle capacità di innovazione diffuse tra cittadini e imprese, dei cosiddetti "bandi di idee", ovvero concorsi di idee finalizzati ad individuare percorsi ed interventi di sviluppo specifici per i singoli ambiti territoriali, dal punto di vista dello sviluppo economico e della valorizzazione delle risorse potenziali dei luoghi. La nuova metodologia di sollecitazione delle capacità di innovazione delle imprese (ma anche dei cittadini singoli e organizzati) è stata inaugurata con il progetto "99 ideas", condotto per il tramite dell'organismo *in house* Invitalia, che ha già concluso, ad oggi, al selezione relativa tre ambiti territoriali: il Sulcis, Pompei e Reggio Calabria.

Sempre nella direzione dell'innovazione e qualificazione della domanda pubblica si pone l'introduzione nell'ordinamento, proprio su progetti finanziati dalle politiche di coesione (a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione, sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e sul Piano d'Azione Coesione), di un nuovo strumento contrattuale come il

Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS, art. 6 del D. Lgs. 88/2011). Si tratta di una nuova tipologia di accordo volta ad accelerare la realizzazione degli interventi speciali (di promozione dello sviluppo economico, di effettività nell'esercizio dei diritti della persona, di realizzazione di importanti opere infrastrutturali) e ad assicurare la qualità della spesa pubblica, attraverso una migliore definizione dei tempi di attuazione, delle responsabilità dei contraenti, dei criteri di valutazione e monitoraggio e delle sanzioni per eventuali inadempimenti. Con i CIS le risorse vengono concentrate per un unico intervento a carattere nazionale o interregionale, superando i tradizionali limiti regionali verso una logica per macroaree.

I primi CIS sono stati già sottoscritti nel corso del 2012, e riguardano interventi infrastrutturali come quelli per le ferrovie Napoli-Bari, Catania-Palermo, Salerno-Reggio Calabria, e per la viabilità stradale Sassari-Olbia.

Anche in questo campo, in cui più ambizioso è stato il tentativo di rompere gli schemi del passato, rivelatisi largamente inadeguati, non mancano peraltro prospettive di ulteriore modernizzazione e tipologie di intervento innovativo ancora da esplorare.

È il caso delle piattaforme di supporto all'*e-commerce*, delle quali si è discusso nell'ambito della progettazione della cosiddetta "agenda digitale", ma che non hanno ad oggi trovato una realizzazione. Si tratta di un problema sentito dalle associazioni imprenditoriali, in specie da quelle a composizione artigianale o di piccola e piccolissima impresa, rispetto al quale il grado di riflessione e di progettualità degli attori pubblici è ancora inadeguata e necessita di urgenti avanzamenti.

Altro esempio di funzione pubblica innovativa a supporto dell'attrattività dei territori e della reputazione delle imprese italiane, anche a scopo di sostegno alle stesse nel commercio internazionale, è quello del cosiddetto *branding* pubblico, modalità innovativa di marketing territoriale attraverso la quale si intende valorizzare l'appartenenza non tanto di una singola impresa, ma di un gruppo di imprese o di un sistema economico e produttivo a un determinato ambito territoriale, in quanto dotato di competenze distintive e conoscenze e abilità imprenditoriali sedimentate, che attribuiscono ai beni e servizi prodotti il carattere della tipicità, contribuendo anche ad attrarre investimenti esteri. Le operazioni di *branding* pubblico, già note all'estero (si pensi al caso tedesco della catena Regiomarket sul prodotto tipico, peraltro nata con le risorse europee del programma di cooperazione territoriale al tempo denominato Interreg), sono poco sperimentate in Italia. Fanno eccezioni alcune prime riflessioni in ambito urbano (Milano, Napoli) e uno sforzo probabilmente ancora inadeguato di marketing legato alla prossima Expo 2015 sempre di Milano. È evidente come una avanzamento in questo campo ben si inquadrerebbe in questo capitolo delle attività finanziate nel quadro delle politiche di coesione.

### *5.3. I passaggi successivi con il nuovo Governo*

La situazione descritta, riferita all'anno 2012, ha conosciuto un inevitabile momento di stasi in conseguenza del cambio di Governo verificatosi all'inizio dell'anno in corso.

Ciò che si auspica è che questa stasi, e l'inevitabile prodursi di alcuni ripensamenti in ragione dell'avvicendamento di persone e culture nella direzione degli apparati responsabili delle politiche di coesione, non si trasformi in una discontinuità o in una rottura del chiaro indirizzo di *policy* faticosamente adottato e condiviso con i molti attori della filiera istituzionale nell'ultimo scorcio della XVI Legislatura.

Lo sforzo di modernizzazione del sistema degli interventi di coesione che secondo quell'indirizzo è stato posto in essere scontava, come detto, alcune necessarie continuità con strumenti e finanziamenti già esistenti, che non è risultato possibile interrompere, per ragioni legate al rispetto dei tempi di spesa delle risorse del settennio 2007-2013. E, come pure si è accennato, esso richiedeva l'attivazione di alcune ulteriori ambiziose progettualità, che i tempi di vita di un Esecutivo d'emergenza (come quello in carica dal novembre 2011 a inizio 2013) non consentivano di predisporre e inaugurare.

In entrambi questi sensi il Governo in carica dall'aprile 2013 ha dinanzi a sé una sfida da raccogliere.

Al momento in cui queste brevi note vengono chiuse non è ancora disponibile alcun documento ufficiale che sintetizzi i contenuti del prossimo Accordo di Partenariato, il nuovo atto di natura negoziale tra l'Italia e la Commissione Ue che conterrà metodi, obiettivi e programmi della stagione di programmazione 20014-20230 ( e che sostituisce il vecchio Quadro Strategico Nazionale) secondo le nuove regole dei Fondi Strutturali europei per il settennio). Non è dunque possibile nemmeno accennare un confronto rispetto alla continuità o meno degli indirizzi descritti da parte del nuovo Esecutivo.

In relazione alle sommarie notizie di stampa che sono circolate, andrà verificata questa continuità rispetto ad alcuni dei cardini dell'azione del Governo Monti: dalle infrastrutture ai servizi per le imprese, alla descritta, necessaria modernizzazione tanto degli strumenti finanziari che delle tipologie di servizi innovativi per le imprese nel contesto del mercato globale cui si è accennato in questa breve nota.

L'auspicio è che i capisaldi dell'azione intrapresa nell'ultima fase della stagione 2007-2013 non vengano stravolti e che l'indirizzo generale di radicale discontinuità rispetto al passato venga mantenuto fermo. Farlo significherà resistere alle molte richieste di mantenere il perimetro dell'azione pubblica entro schemi e tipologie di intervento preesistenti, il cui bilancio è stato largamente insoddisfacente nel passato, ma che alimentano tuttora comunità di operatori (tanto decisori pubblici che beneficiari privati, uniti da un interesse comune) ispirati a una logica "estrattiva" (secondo la terminologia di Daron Acemoglu) che il nostro Paese, in specie nelle sue aree più afflitte da ritardi, non si può più permettere.

*6. Il contributo di Unioncamere sulla competitività e l'internazionalizzazione delle imprese.*

Il contributo di Unioncamere sulla parte della relazione riservata ai servizi alle imprese si compone di:

- Un report di sintesi sull'attività svolta dal sistema camerale per attenuare i morsi della crisi, coerentemente con la propria "mission" di Pubblica Amministrazione al servizio delle imprese;
- Una sintesi dei progetti sviluppati per l'internazionalizzazione delle imprese;
- Un contributo riguardante l'Accordo di Programma MISE – Unioncamere.

Dal report di sintesi si capisce bene che il lavoro fatto e le risorse messe in campo sono l'esatta misura dell'adeguatezza di una Istituzione Pubblica che manifesta la sua capacità di essere di aiuto a imprese e cittadini nel momento in cui vi è più bisogno.

Sono state date risposte concrete ai segnali di sofferenza ripensando il proprio modello organizzativo per recuperare risorse finanziarie ed umane da destinare agli ambiti di intervento assunti come priorità per il rilancio. Ed ecco dunque la disamina puntuale di quanto si è fatto per gli ambiti scelti: accesso al credito, internazionalizzazione ed export, sviluppo di nuova imprenditorialità, innovazione e proprietà industriale, turismo e sviluppo locale.

Per ognuno di essi sono state destinate energie e risorse importanti che vengono puntualmente esposte. Il report chiude con una cartella destinata alle persone del Sistema Camerale che, proprio in questi anni di crisi hanno dimostrato maggiore efficienza.

E' interessante notare che tra il 2007 ed il 2012 il personale delle Camere di Commercio si è mantenuto sotto la dotazione organica di una percentuale che va dal 15 al 20%.

Passando dall'efficienza all'efficacia sarà interessante scorrere le brevi sette sintesi relative ai progetti per favorire l' internazionalizzazione delle imprese, vi si troverà il cosa si è fatto ed il quanto si è prodotto. Certamente non si è potuto dare risposta sul ritorno economico generato da ogni singola attività (es. : fiere e missioni) ma ciò attiene alla riservatezza dei dati delle singole aziende partecipanti che non dànno mai risposte puntuali ai questionari sempre somministrati.

I fatti dimostrano, comunque, che anche grazie a tutti gli interventi operati dalle Istituzioni, in forma singola o associata, il nostro export cresce sopperendo, almeno in parte, alla caduta dei consumi interni.

Questo secondo specifico contributo chiude con una cartella che riporta i numeri dell'internazionalizzazione prodotti dal Sistema Camerale.

Leggerla può aiutare a comprendere quanto e cosa le Camere di Commercio fanno nel nostro paese ed all'estero per rendere vincenti e più forti quelle "meravigliose produzioni" (come le definisce sempre il Presidente di Unioncamere Ferruccio Dardanello) che sono però assimilabili a delle "splendide opere di cristallo custodite da fragili cristalliere" (anche questa citazione è di Dardanello e rende veramente l'idea!)

Interessante è anche il contributo riguardante l'accordo di programma MISE – Unioncamere che descrive come si sono investiti dieci milioni di euro del fondo di perequazione Unioncamere (costituito da risorse delle Camere di Commercio più solide a vantaggio delle Camere meno dotate finanziariamente).

Risorse delle imprese, dunque, utilizzate per realizzare tre prototipi concordati con il MISE ed indirizzati a:

a) Servizi avanzati di IT e banda larga, risparmio energetico e trasferimento tecnologico;
b) Microcredito per le nuove imprese innovative, femminili, giovanili e sociali, promozione e a sostegno di nuova imprenditorialità;
c) Reti di imprese.

Sarà interessante scoprire con la lettura del contributo cosa, dove e quanto si è realizzato.

| Internazionalizzazione - Numeri 2012 | |
|---|---|
| **105** | Camere di commercio hanno svolto attività per l'internazionalizzazione delle imprese italiane |
| | di cui 66 avvalendosi anche del supporto di una propria Azienda speciale o altra struttura camerale (Consorzi, Fondazioni, Unione regionale, etc. )e 18 delegando funzionalmente una propria Azienda Speciale |
| **87** | Sportelli al pubblico dedicati all'internazionalizzazione |
| **154** | Antenne e desk all'estero gestite direttamente dal Sistema camerale |
| | di cui: 61 in Asia, 34 in Europa, 26 in Sud America, 16 in Africa, 13 in Nord America e 4 in Oceania |
| **Attività promozionali** | |
| **717** | Azioni di supporto alla partecipazione delle Aziende italiane a fiere ed eventi all'estero |
| **432** | Iniziative per l'accoglienza di delegazioni estere in Italia |
| **422** | Organizzazione di missioni commerciali con operatori all'estero |
| **245** | Altre iniziative do promozione (investimenti diretti, accordi di distribuzione, ecc) |
| **34.908** | Aziende che hanno partecipato ad attività promozionali |
| **43.561** | Numero di B2B realizzati nell'ambito delle attività promozionali |
| **74** | Camere di commercio hanno realizzato iniziative con sistemi camerali internazionali |
| **386** | Iniziative di collaborazione con Camere di commercio di altri Paesi |
| | di cui: 119 in Unione Europea, 67 in Asia, 59 in Europa extra Unione Europea, 47 in Medio oriente/Nord Africa, 47 in Centro-Sud America, 32 in Nord America, 9 in Oceania e 6 in Africa Sudsahariana |
| **Attività formative** | |
| **579** | Attività formative per le imprese del territorio e gli operatori esteri |
| **17.740** | Partecipanti ad attività formative inerenti l'internazionalizzazione |
| **Attività informative** | |
| **28.110** | consulenze alle imprese erogate in tema di internazionalizzazione |
| **21.553** | beneficiari dell'attività di consulenza delle Camere |
| **82,7** | Milioni di € di interventi economici per favorire l'internazionalizzazione delle imprse, di cui 12,9 milioni di euro erogati alle imprese a titolo di contributo/incentivo alle attività |

*6.1. L'internazionalizzazione del tessuto economico*

Il 2012 è stato un anno importante per le politiche di internazionalizzazione del nostro Paese in relazione alle scelte che sono andate maturando a livello governativo.

Le missioni del Presidente del Consiglio Mario Monti in Estremo Oriente (aprile) e nell'Area del Golfo (novembre) hanno registrato una attenzione crescente al tema della attrazione degli investimenti esteri e della valorizzazione dei territori italiani: una scelta questa confermata anche dal nuovo Governo Letta con il programma "Destinazione Italia" varato nel settembre 2013.

Questa rinnovata sensibilità al tema della valorizzazione dei territori vede anche coinvolto il sistema camerale: basti pensare alle diverse missioni di incoming nei settori del tessile/abbigliamento ed al programma SIAFT che ha collegato lo sviluppo dell'economia locale alla promozione dei prodotti eno-gastronomici e al turismo.

Il 2012 è stato anche l'anno della messa a regime della Cabina di Regia per l'internazionalizzazione istituita con la legge 15 luglio 2011, n. 111.

Unioncamere, nell'ambito della Cabina di Regia, ha rappresentato l'articolato sistema delle Camere di commercio composto dalle 105 Camere di commercio, 72 Camere di commercio italiane all'estero e 39 Camere italo-estere, facendo emergere, in particolare, i fabbisogni, le esigenze, sul piano dei servizi e le prospettive di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese.

In particolare, nel corso del 2012, d'intesa con il Ministero dello Sviluppo Economico, è stato lanciato il **progetto degli sportelli per l'internazionalizzazione** finalizzato ad assicurare sul territorio italiano, presso le Camere di commercio, un livello di prima assistenza e di orientamento all'export per le imprese italiane, specialmente di quelle di piccola e media dimensione.

Il percorso avviato all'inizio del 2012 ed in pieno svolgimento, al momento attuale, si è posto l'obiettivo di rendere più efficaci i servizi camerali di supporto all'internazionalizzazione tramite una complessiva riorganizzazione della rete camerale, partendo in particolare da una riqualificazione degli uffici estero delle Camere di commercio.

Questo sforzo di riorganizzazione si è svolto con modalità nuove, di apertura verso l'esterno, coinvolgendo, nei percorsi formativi rivolti al personale camerale, l'ICE ed altri soggetti preposti alle attività di internazionalizzazione.

Nell'ultimo trimestre del 2012 sono state erogate 48 ore di formazione su temi selezionati con un gruppo di Camere pilota, favorendo un'impostazione "operativa" dell'attività didattica, così da essere immediatamente funzionale alle concrete esigenze del personale camerale preposto allo sportello.

L'iniziativa ha suscitato un grande interesse e l'adesione al progetto – già a fine 2012 – è stata di 95 Camere, con un numero di iscritti alla formazione di 289 unità.

È stato predisposto e successivamente presentato al MISE, il 21 febbraio 2013, un primo portale di sistema (www.worldpass.camcom.it ) proprio con l'obiettivo di rendere fruibile alle imprese un servizio di assistenza per via telematica.

Questa fase di riorganizzazione e di forte dinamismo impresso al sistema camerale ha un riscontro proprio sulla base della lettura della tabella e con un raffronto con l'anno precedente.

Il primo dato da registrare, infatti, è proprio l'aumento del numero degli sportelli per l'internazionalizzazione, anche se in maniera contenuta.

Quello che, tuttavia, occorre sottolineare è il forte aumento del numero delle antenne e dei desk camerali all'estero che passano da 72 a 154.

Si evince, da questo dato, una crescente attenzione ai mercati emergenti dato che questo trend si registra in aree geo-economiche a forte vocazione di crescita, quali Asia ed America Latina.

In altri termini il sistema camerale pur rappresentando un segmento nelle politiche di internazionalizzazione del nostro Paese conferma la propria capacità di intercettare i mercati nei quali si concentrano le migliori opportunità d'affari per i nostri imprenditori.

Proprio sul piano delle attività promozionali si evincono dati di forte incremento tanto delle aziende che hanno partecipato alle attività promozionali delle Camere (che passano da 11.357 a 34.908) quanto del numero dei b2b realizzati nell'ambito delle attività promozionali (che passano da 21.416 a 43.561); quest'ultimo dato certifica un autentico raddoppio delle attività.

Rispetto alle attività del sistema camerale inerenti all'internazionalizzazione nel triennio 2010-2012 si registra un trend di costante crescita di tali attività con una percentuale decisamente incoraggiante afferente la consulenza alle imprese che passa dal 26,2% al 72,8% e per quanto riguarda l'attività informativa dal 33 al 73,8 %.

Questa crescita delle attività di consulenza si è registrata proprio nella fase di un decollo del progetto degli sportelli per l'internazionalizzazione quando più forte è stata la consapevolezza di rafforzare lo strumento consulenziale a beneficio delle nostre PMI, mentre la sensibile crescita di quella informativa è sintomo della necessità delle imprese di affrontare i mercati dopo un'analisi preventiva delle loro opportunità e degli eventuali rischi.

Tali attività sono state spesso accompagnate - anche con il supporto di strumenti di sistema - con lo sviluppo di reti di impresa di internazionalizzazione anche utilizzando figure innovative, quali il Temporary Export Manager.

Il dato relativo all'attività di promozione dell'internazionalizzazione realizzata nel 2012 ci fa capire come la partecipazione a fiere e mostre all'estero rivesta, per il nostro sistema, un carattere ancora prioritario con ben 717 iniziative realizzate.

Tra le iniziative per supportare l'internazionalizzazione, si,segnala come il tema della formazione alle imprese, con il suo 70,3% rimanga un tema rilevante per le attività promozionali.

Questa attenzione alla consulenza ed alla formazione d'impresa ci da un quadro di un sistema sempre più connesso a supportare le piccole e medie imprese sui mercati internazionali e coincide, come precedentemente rilevato, con l'avvio della sperimentazione degli sportelli internazionalizzazione.

Rispetto ai partner delle Camere di commercio nelle attività promozionali realizzate nel 2012 in tema di internazionalizzazione si rileva come il processo innescato dal decreto legislativo n. 23/2010 di riforma delle Camere di commercio sta iniziando a dare i suoi frutti nella direzione di una integrazione di attività progettuali tra Camere di commercio, Camere di commercio italiane all'estero e Camere italo-estere ed Estere in Italia.

Il dato delle collaborazione tra Camere di commercio e CCIE è incoraggiante: si passa dal 36,4% del 2011 al 42,4% del 2012. E' importante anche rilevare che la collaborazione con gli uffici ICE resta costante, su percentuali di assoluto rilievo (18,5%).

Nel box in calce del presente documento si sottolinea il rafforzamento ed il processo di integrazione registrato all'interno del sistema camerale con le oltre 70 CCIAA coinvolte nel 2012 in attività comuni con la rete estera camerale.

Sui temi della consulenza delle Camere in materia di internazionalizzazione si fa notare un interessante incremento percentuale dell'attività di assistenza alle Camere in materia fiscale, in quella sulla partecipazione a finanziamenti e, soprattutto, in materia di orientamento e informazione.

In relazione agli sportelli al pubblico dedicati all'internazionalizzazione e agli ambiti principali di informazione si rileva come le linee di lavoro che vedono attualmente impegnato questo strumento sono principalmente quelle per la partecipazione alle fiere all'estero; alla ricerca dei partner; alla ricerca di opportunità di business.

Gli sportelli, oltre a fornire una attività di prima assistenza alle imprese, si vengono specializzando soprattutto nei servizi maggiormente sensibili per una azienda di piccola e media dimensione.

Questa riflessione si lega alla al tema degli ambiti settoriali obiettivo dell'impegno camerale.

L'agro-alimentare rimane la filiera di maggiore interesse del sistema camerale con il 26,5% unitamente a quella dell'abitare/costruzioni con il 15,2%.

Da un raffronto con il programma promozionale con l'ICE questi dati ci confermano sulla complementarietà dei rispettivi sistemi: se da un lato ICE privilegia, ad esempio, la filiera della meccanica nel proprio programma promozionale, dall'altro il sistema camerale si posiziona su filiere più accessibili per le nostre PMI quali il comparto moda/abitare e quello agro-alimentare.

Anche sotto il profilo dei rispettivi prodotti informativi è in atto – nell'ambito dell'iniziativa di rilancio degli Sportelli camerali – una forte azione di integrazione con l'Agenzia ICE e con il Ministero Affari Esteri che vedrà in prospettiva una condivisione trasversale delle informazioni, ove ciascuno esprimerà al meglio le proprie competenze, per fornire all'utenza una fonte informativa completa che esprima chiaramente il dialogo tra tutte le istituzioni che operano a sostegno dell'internazionalizzazione.

Questi dati sull'attività per internazionalizzazione del sistema camerale vanno letti in un contesto più ampio: quello dello sforzo che sta realizzando il nostro Paese per l'aumento dell'export e la valorizzazione dei nostri territori.

L'obiettivo del Piano Nazionale Export è quello di generare nel triennio 2013-2015, 150 miliardi di € di export aggiuntivo.

Tale obiettivo si coniuga con quello di Unioncamere di aumentare di 20.000 unità le imprese esportatrici nel medesimo arco temporale.

Il varo degli sportelli internazionalizzazione ( la rete Worldpass ) risponde a questa strategia: quella di incoraggiare nuove imprese ad aprirsi ai mercati internazionali.

Il rafforzamento delle attività di informazione, formazione e consulenza, che si leggono da questi dati fanno emergere l'impegno del sistema camerale a sostegno delle strategie di intervento del Sistema-Paese.

### *6.2. Il progetto di sviluppo della rete estera camerale*

Un ulteriore obiettivo perseguito nell'ambito delle strategie di internazionalizzazione 2012 è stata la promozione delle linee del Fondo Intercamerale 2012 (Ospitalità Italiana-Ristoranti Italiani nel Mondo" e Progettualità con il Sistema camerale Italiano") secondo modalità innovative dovute alla gestione diretta da parte di un'unità di coordinamento di Unioncamere delle linee stesse.

Tale modalità innovativa, avviata nel 2012, è stata realizzata nell'ambito di un apposito progetto Unioncamere "Sviluppo Rete Estera Camerale" ed ha comportato l'assistenza alle progettualità per la progettazione, presentazione progetti, realizzazione, monitoraggio, rendicontazione e follow up.

In questo contesto si segnalano gli output derivanti dai sistemi di monitoraggio delle attività che hanno visto un pieno coinvolgimento della rete camerale italiana e sono confortanti sotto il profilo della prosecuzione del progetto (rinnovato per il 2013).

*Ospitalità italiana nel mondo 2012*

Tre linee di intervento:

- Supportare e valorizzare i Ristoranti Italiani nel Mondo nella promozione del prodotto agro-alimentare italiano e nel rispetto degli standard di qualità tipici dell'ospitalità Italiana;
- Creare un network che consenta la realizzazione di eventi finalizzati alla valorizzazione dei territori di provenienza dei prodotti tipici;
- Utilizzare la rete per garantire l'autenticità dei marchi tipici (DOP/IGP) attraverso la realizzazione di eventi promozionali delle eccellenze produttive italiane.

*67 CCIE coinvolte in 46 paesi del mondo.*

- 2.100 ristoranti candidati con 1.100 ristoranti certificati nel mondo (processo di certificazione gratuito, volontario e rinnovabile annualmente) così distribuiti: 18,5 % America del Nord, 14% America Latina, 33% Europa Occidentale, 13,5% Europa Orientale, Medio Oriente e Africa, 21% Asia e Oceania.
- 85 eventi di premiazione e consegna delle Targhe.
- 800 Mgl Euro di contributo Unioncamere (Fondo Intercamerale di Intervento 2012) per 1,90 Mln Euro di costi delle progettualità.

*Progettualità con le CCIAA 2012*

- 6 linee di intervento (blue economy, tessile e orafo, formazione, Mediterraneo e Balcani, promozione delle produzioni locali tipiche e del turismo, altre azioni di interesse del sistema come progetti d'area o azioni di sistema).
- 30 progettualità (capofila: 25 CCIE e 5 Camere miste per un totale di 60 soggetti camerali italo esteri e misti delle Aree Europa, Americhe, Asia, Africa e Oceania) con 70 Camere Italiane e le strutture camerali (Aziende Speciali, Unioni Regionali, Centri Estero) coinvolte (aree: Nord, Centro e Sud).
- 130 eventi in Italia ed all'estero: missioni commerciali outgoing ed incoming (con oltre 1.500 incontri BtB), seminari tecnici, workshop, visite, presentazioni, incontri ed eventi promozionali, corsi di formazione, stage aziendali ed universitari, partecipazione a fiere internazionali (oltre 3.700 operatori italiani (1/3) ed esteri (2/3) coinvolti).
- 150 interventi/strumenti per azioni di promozione e comunicazione (radio/tv, internet, social network, one-stop-shop, newsletter, sondaggi, desk, conferenze stampa/incontri con i media, pubblicazioni, riviste camerali e specializzate, analisi mercati, cataloghi informativi, campagne promozionali, studi di mercato e di fattibilità, etc.)
- 635 Mgl Euro di contributo Unioncamere (Fondo Intercamerale di Intervento 2012) per 2,48 Mln Euro di costi delle progettualità.

Come indicato anche nel 2013 è proseguito detto intervento che ha portato all'avvio (a giugno 2013) di 65 progetti eleggibili nell'ambito della linea Ospitalità Italiana (con i seguenti obiettivi: promuovere e realizzare nuove adesioni di ristoranti; manutenere e animare il network; nuove formule di fidelizzazione; diffusione dei temi della tutela delle tipicità; favorire i canali distributivi; azioni promozionali e di comunicazione). Il numero dei nuovi ristoranti candidati porterà a fine 2013 ad avere una rete di oltre 1500 ristoranti italiani certificati in tutto il mondo. Anche la linea Progettualità con le CCIAA è proseguita con successo nel primo semestre 2013: 22 progetti eleggibili al contributo (di cui 15 da parte delle CCIE e 7 delle CCM). I programmi immediatamente finanziabili si articolano sia su alcune linee d'intervento positivamente avviate nella annualità 2012 che su nuove linee di lavoro come la collaborazione strategica con la rete World Pass per l'internazionalizzazione, la promozione del Made in Italy a favore dell'interscambio con aree strategiche per le imprese italiane (a cominciare dai Brics), oltre naturalmente al raccordo operativo con le priorità del sistema camerale nazionale. Le iniziative coinvolgono oltre 70 CCIAA e le aree di provenienza/intervento delle progettualità spaziano su gran parte dell'arco dei mercati esteri, con particolare attenzione alle aree di consolidato interesse delle pmi italiane e di quelle in crescita (Europa, Brics, Australia, Mediterraneo, Africa, Golfo, America Latina etc.).

*6.3. L'accordo di programma MISE – Unioncamere 2010 – 2012: un modello di collaborazione istituzionale tra centro e periferia*

L'articolo 7, comma 3, del decreto ministeriale 22 dicembre 2009, concernente la determinazione delle misure del diritto annuale per l'anno 2010 (G.U. n. 24 del 30 gennaio 2010), ha previsto la stipula di un accordo di programma tra il Ministero dello Sviluppo Economico (MSE) e l'Unioncamere per la realizzazione di una iniziativa straordinaria di sistema che destini 10 milioni di euro - a valere sulle risorse del fondo di perequazione (strumento finanziario camerale di solidarietà) - alla realizzazione di progetti finalizzati all'innovazione, al monitoraggio delle situazioni di crisi delle PMI e all'avvio di reti di impresa.

Il 10 dicembre 2010 il Ministro dello sviluppo economico e il Presidente dell'Unioncamere hanno siglato l'accordo di programma a valere sulle risorse del Fondo perequativo 2010.

L'accordo prevedeva che le risorse del Fondo perequativo 2010 fossero utilizzate, favorendo in particolare le Camere di commercio e le Unioni regionali operanti nel Mezzogiorno, per le seguenti finalità:

a) favorire la diffusione e il trasferimento dell'innovazione tecnologica e organizzativa, anche con riferimento ai servizi avanzati di telecomunicazione (banda larga), nei distretti industriali e nei sistemi economici locali; favorire la diffusione di strumenti di garanzia pubblica finalizzati a sostenere il finanziamento dell'innovazione da parte degli intermediari finanziari; promuovere ed accompagnare la progettualità delle PMI italiane in materia di ricerca e innovazione, la loro collaborazione con enti di ricerca, nonché le opportune aggregazioni tra imprese e i partenariati transnazionali, in particolare al fine di meglio cogliere le opportunità di finanziamento previste dagli strumenti europei, nazionali e regionali;
b) monitorare le situazioni di crisi delle PMI sul territorio, anche in coordinamento con le iniziative della competente Direzione Generale del Ministero dello Sviluppo Economico, con particolare attenzione agli interventi di sostegno dell'occupazione, approntando le necessarie azioni di supporto alla crescita delle imprese innovative, giovanili e femminili, nonché allo sviluppo delle imprese sociali, ivi inclusi gli interventi per l'accesso al credito e il microcredito,
c) promuovere lo strumento delle reti d'impresa, e favorire la stesura dei contratti di rete, privilegiando cicli seminariali sul territorio, ricerche e mappature delle reti e delle filiere (anche di subfornitura e/o transnazionali), manualistica per la costituzione e la gestione delle reti d'impresa, appositi studi di prefattibilità e/o stesura delle relative tipologie contrattuali (che si attaglino ai modelli organizzativi di rete per filiere distributive, produttive e per dimensione imprenditoriale).

Ai sensi dell'accordo di programma, è stato costituito l'apposito Comitato di gestione, presieduto dalla Dr.ssa Adriana Mauro del Ministero dello Sviluppo Economico, e composto dal Dr. Salvatore Mignano, dello stesso Ministero, dal Consigliere Vico

Valassi, Presidente della Camera di commercio di Lecco, dal Dr. Amedeo Del Principe e dal Dr. Giuseppe Salonia (entrambi dell'Unioncamere). Il Comitato ha il compito di: definire i prototipi per i progetti e gli interventi delle Camere di commercio e delle Unioni regionali; definire i criteri e le modalità operative per la presentazione, la valutazione e la rendicontazione dei progetti; esaminare i progetti presentati e la loro rispondenza ai suddetti prototipi; approvare i progetti delle Camere di commercio e delle Unioni regionali, con i rispettivi contributi e anticipazioni; esaminare i rapporti finali sulle attività svolte e le spese sostenute per i progetti conclusi e rendicontati; approvare tali rapporti finali, con i rispettivi saldi dei contributi; relazionare al Comitato esecutivo Unioncamere sull'approvazione e la rendicontazione dei progetti di cui all'accordo; relazionare al Ministero dello Sviluppo Economico sugli esiti e i risultati complessivi del programma di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto ministeriale citato in premessa.

Per lo svolgimento dell'attività istruttoria finalizzata all'approvazione dei progetti, all'analisi dei relativi rendiconti e dei rapporti finali, e per gli adempimenti conseguenti, l'Accordo prevede che il Comitato di gestione si avvalga di una Segreteria tecnica composta da funzionari designati da Unioncamere e dal Ministero dello Sviluppo Economico, mentre l'Unioncamere fornisce l'assistenza strumentale necessaria per lo svolgimento delle relative attività. La Segreteria tecnica istituita in attuazione di tale previsione è composta dal Dr. Riccardo Maria Dante, dal Dr. Andrea Muti e dalla Dr.ssa Federica Scipioni, tutti funzionari dell'Unioncamere, e dal Dr. Armando Anastasio, dalla Dr.ssa Maria Teresa Mitidieri e dalla Dr.ssa Maria Beatrice Piemontese, tutti funzionari del Ministero dello sviluppo economico.

Il Comitato, coadiuvato dalla Segreteria Tecnica, ha iniziato a lavorare il 23 febbraio 2011, definendo innanzitutto il regolamento per accedere ai contributi in oggetto. Dopo l'elaborazione del regolamento, si è passati alla costruzione e approvazione dei tre prototipi necessari per indirizzare la progettualità delle strutture camerali.

Entro il 30 aprile 2011 le Camere di commercio e le Unioni regionali hanno presentato 161 progetti (con una domanda di contributi di oltre 23,6 milioni di euro, rispetto ai 10 milioni disponibili) finalizzati alla realizzazione degli interventi previsti nei prototipi.

Il Comitato di gestione, con il supporto della Segreteria tecnica ha quindi proceduto all'esame dei progetti. Per consentire una valutazione basata sulla sostenibilità finanziaria dei progetti e sulla loro qualità, il Comitato ha dato mandato alla Segreteria tecnica di sviluppare l'istruttoria riportando a parametri ragionevoli di pertinenza e congruità i costi per la realizzazione dei progetti e assegnando a ciascuno di questi un punteggio, da un minimo di 1 a un massimo di 6, secondo una griglia di parametri pre-determinata, tesa a misurare l'effettiva aderenza dei progetti presentati allo spirito e agli obiettivi dei prototipi a suo tempo approvati dal Comitato stesso.

Le attività che le Camere di commercio e le Unioni regionali hanno previsto di realizzare possono essere riassunte come segue.

*Prototipo A - servizi avanzati di IT e banda larga, risparmio energetico e trasferimento tecnologico*
Le azioni hanno riguardato:

- Promozione dei servizi ICT avanzati resi disponibili dalla banda larga: l'azione si realizza attraverso attività di tipo formativo e informativo per superare il digital divide che riguarda la maggior parte delle imprese, soprattutto di più ridotte dimensioni, nell'utilizzo dei servizi IT a maggiore valore aggiunto, quali ad esempio ERP, commercio elettronico, condivisione automatica di informazioni all'interno dell'impresa e nella collaborazione tra imprese (scambio automatico di dati).
- Risparmio energetico: le azioni previste riguardano la promozione dell'uso di fonti rinnovabili e di attività per la maggiore efficienza energetica delle imprese.
- Facilitazione e accompagnamento delle PMI nella progettualità in materia di ricerca e innovazione e nella collaborazione con enti di ricerca e partner istituzionali. Tale linea comprende le azioni volte a favorire una maggiore collaborazione tra imprese, soprattutto di dimensioni ridotte, e tra imprese e università e enti di ricerca al fine di favorire la diffusione delle innovazioni e del trasferimento tecnologico.

*Prototipo B - il microcredito per le nuove imprese innovative, femminili, giovanili e sociali, la promozione di nuova imprenditorialità e il sostegno*
Le azioni hanno riguardato:

- La promozione di nuova imprenditorialità e sostegno all'occupazione: tale linea prioritaria intende sostenere i livelli occupazionali e i percorsi di inserimento lavorativo, anche attraverso l'autoimpiego e la nuova imprenditorialità.
- Il microcredito per le nuove imprese innovative, femminili, giovanili e sociali: la linea concentra l'azione di microcredito a favore della creazione di nuove imprese, in particolare a titolarità femminile, le imprese innovative, giovanili e imprese sociali, che spesso incontrano maggiori difficoltà nell'accesso ai finanziamenti rispetto ad aziende che hanno una "storia" da presentare agli istituti bancari.

*Prototipo C - reti di imprese*
Le azioni hanno riguardato:

- La creazione e lo sviluppo delle reti di impresa: tale linea ha l'obiettivo di promuovere la formazione di filiere industriali che mettano insieme grandi e piccole imprese e centri di ricerca per la realizzazione di nuovi prodotti/servizi, al fine di affrontare le sfide della globalizzazione e dell'innovazione tecnologica valorizzando le caratteristiche strutturali (forte prevalenza di piccole imprese presenza di un sistema di medie imprese fortemente innovative e competitive sui mercati internazionali) del nostro apparato produttivo.
- La creazione e lo sviluppo di reti di impresa per favorire l'internazionalizzazione: l'obiettivo è favorire l'accesso ai mercati esteri ed in particolare il supporto alle reti di impresa per creare e sviluppare il commercio con i mercati internazionali.

I progetti finanziati si sono conclusi il 29 maggio 2012.

Nella seguente tabella 1, si può evidenziare come la distribuzione delle risorse tra le tre linee prioritarie ha visto una maggiore concentrazione delle stesse sul tema del credito e l'occupazione, che ha assorbito nel complesso il 54% dei contributi assegnati. Su questa linea di attività, rispetto ai 59 progetti approvati, ne sono stati realizzati 57, con un investimento complessivo del sistema camerale di oltre 12 milioni di euro. Sulla linea dedicata all'innovazione tecnologica, invece, i progetti realizzati sono stati 39, rispetto ai 42 approvati, con contributi assegnati pari a 2,8 milioni di euro, che rappresentano il 28% delle risorse complessive. Sulla terza linea d'intervento, quella sulle reti d'impresa, infine, rispetto ai 46 progetti approvati ne sono stati realizzati 43, con contributi assegnati pari a circa 1,8 milioni di euro, che rappresentano il 18% delle risorse complessive assegnate.

**TABELLA 1 - DISTRIBUZIONE DEI CONTRIBUTI FINALI PER LINEA PRIORITARIA**

| Prototipo | N. progetti approvati | Spese ammesse | Contributi ammessi | % contributi sul totale | N. progetti realizzati | Spese rendicontate | Contributi approvati | % contributi sul totale | diff. contributi amm. /contr. approv. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A: Innovazione tecnologica | 42 | 4.935.762 | 2.739.880 | 27% | 39 | 6.243.620 | 2.817.237 | 28% | 0,8% |
| B: Credito e occupazione | 59 | 9.245.660 | 5.212.026 | 52% | 57 | 12.277.015 | 5.397.622 | 54% | 1,9% |
| C: Reti d'impresa | 46 | 3.662.409 | 2.060.867 | 21% | 43 | 3.354.883 | 1.785.138 | 18% | -2,7% |
| **Totale complessivo** | **147** | **17.843.832** | **10.012.774** | **100%** | **139** | **21.875.519** | **9.999.998** | **100%** | **0,0%** |

Nella seguente tabella 2, si riporta la distribuzione territoriale delle risorse. Come si può evidenziare il 48% delle risorse è stato destinato al Mezzogiorno, in linea con le previsioni dell'Accordo di programma. Al nord Italia è stato destinato invece il 32% delle risorse, mentre al centro è stato destinato il 22%.

**TABELLA 2 - DISTRIBUZIONE DEI CONTRIBUTI PER AREA TERRITORIALE**

| Area territoriale | N. progetti approvati | Spese ammesse | Contributi ammessi | % contributi sul totale | N. progetti realizzati | Spese rendicontate | Contributi approvati | % contributi sul totale | diff. contributi amm. /contr. approv. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nord Ovest | 23 | 2.795.351 | 1.289.176 | 13% | 23 | 3.730.609 | 1.456.415 | 15% | 1,7% |
| Nord Est | 26 | 2.833.054 | 1.198.109 | 12% | 24 | 5.430.349 | 1.693.092 | 17% | 5,0% |
| Centro | 22 | 4.539.529 | 2.249.244 | 22% | 21 | 5.734.506 | 2.217.869 | 22% | -0,3% |
| Sud | 53 | 5.485.019 | 3.763.691 | 38% | 50 | 5.168.656 | 3.391.695 | 34% | -3,7% |
| Isole | 23 | 2.190.876 | 1.512.551 | 15% | 21 | 1.811.399 | 1.240.925 | 12% | -2,7% |
| **Totale complessivo** | **147** | **17.843.832** | **10.012.774** | **100%** | **139** | **21.875.519** | **9.999.998,81** | **100%** | **0,0%** |

*Principali risultati raggiunti*

I risultati conseguiti dai progetti finanziati sono riportati nel seguito, con riferimento alle tre linee prioritarie; occorre tuttavia rilevare che si tratta di dati sottodimensionati, poiché nei consuntivi di progetto non sempre sono state riportate le informazioni in termini di soggetti coinvolti e pmi interessate . Infine, come notazione di carattere generale, si può sottolineare che in alcuni casi le Camere hanno modificato il target dei destinatari ovvero il settore di riferimento, mentre in altri casi hanno realizzato solo in parte alcune tipologie di azioni; si tratta di casi minoritari ma comunque esistenti.

P*rototipo A: servizi avanzati di IT e banda larga, risparmio energetico e trasferimento tecnologico*

*Azione 1 - Promozione dei servizi ICT avanzati resi disponibili dalla banda larga*

In generale si ritiene che l'azione abbia cercato di rispondere al primo degli obiettivi posti dal prototipo, ovvero agire sui fattori di crescita della domanda di servizi avanzati di ICT. In alcuni casi, infatti, le Camere e le UR (almeno 5 degli 11 progetti realizzati) hanno a disposizione uno studio che mappa il territorio provinciale, con particolare riguardo alle aree distrettuali e produttive, del livello di infrastrutturazione a banda larga e ultra larga del territorio,

Nello stesso tempo, tali studi, in alcuni casi, sono stati oggetto di discussioni all'interno di focus group camerali al fine di verificare la prefattibilità di investimenti sul territorio. Tali analisi hanno riguardato anche il posizionamento dell'Italia e del territorio oggetto di analisi rispetto all'agenda digitale e alle principali politiche di infrastrutturazione, nazionali e locali, che riguardano la provincia esaminata. Sono stati, inoltre, promossi e realizzati degli incontri di informazione/formazione, sui servizi resi disponibili dalla banda larga e ultralarga, rivolti ad imprenditori ed operatori economici, ai quali sono stati forniti e messi a disposizione aggiornati materiali informativi sui possibili utilizzi dei servizi ICT avanzati, al fine di sensibilizzare e promuovere la domanda. In questi casi quindi le camere hanno messo a disposizione:

- un documento illustrativo delle tematiche inerenti l'infrastruttura a banda larga e ultralarga (posizionamento del proprio territorio rispetto all'agenda digitale, politiche di sviluppo nazionali e locali di loro interesse),
- una mappatura dettagliata dell'infrastruttura sul proprio territorio,
- un rapporto illustrativo delle linee strategiche e del ruolo che l'ente può svolgere per lo sviluppo dell'infrastruttura e del suo utilizzo da parte delle imprese, in particolare micro e piccole imprese, che più delle altre soffrono gli effetti del digital divide.

Alcune camere hanno emanato bandi per incentivi all'uso di strumenti di ICT avanzati resi disponibili dalla banda larga, oppure per l'acquisto di hot spot per aree pubbliche, in collaborazione in questo caso con altri soggetti pubblici impegnati in un piano di diffusione della banda larga.

*Azione 2 - Il risparmio energetico/efficienza energetica.*

L'azione aveva l'obiettivo di rafforzare il ruolo camerale nella promozione e nell'assistenza alle imprese sulle tematiche del risparmio energetico, attraverso la costituzione di sportelli ad hoc o della promozione di check up o audit energetici a favore delle imprese. In generale, non sono molte le camere che hanno preferito questa linea di azione alle altre e, più in particolare, si può sottolineare che tra le attività realizzate ha avuto un certo successo l'azione relativa alla formazione del personale camerale sulle tematiche relative al risparmio energetico e alle fonti energetiche rinnovabili, mentre la costituzione di veri e propri sportelli di assistenza è parsa una attività non prioritaria per le camere. Relativamente maggior interesse hanno avuto i check up e la concessione di contributi attraverso bandi oppure attività di consulenza fornite dalle camere stesse alle imprese.

*Azione 3 - Facilitazione e accompagnamento delle PMI nella progettualità in materia di ricerca e innovazione e nella collaborazione con enti di ricerca e partner istituzionali*

Su questa linea di azione si rileva che spesso le attività che hanno avuto maggiore successo sono quelle in cui le camere hanno inserito le risorse all'interno di strumenti di azione o protocolli di intesa con altri enti già in essere. In questi casi, soprattutto quando si è fatto riferimento a bandi esistenti o in corso volti a promuovere la ricerca e lo sviluppo, questi hanno avuto un certo successo, concentrando le risorse su pochi e chiari obiettivi. Ove invece le camere non avevano a disposizione questi strumenti o hanno ritenuto di non farvi ricorso, la realizzazione del progetto ha visto con più fatica il ricorso alla stesura di protocolli di intesa con università o enti di ricerca, mentre più facile è stata l'erogazione di servizi consulenziali di tipo più generale e non mirati ad esigenze specifiche di singole imprese.

In termini di risultati, le Camere sono riuscite a raggiungere circa 2.000 imprese attraverso diverse azioni volte a promuovere la domanda di servizi ICT avanzati resi disponibili dalla banda larga. Per l'azione relativa al risparmio energetico e alla promozione dell'efficienza energetica, sono state coinvolte circa 800 imprese con 50 tra check up e audit energetici, mentre sono stati realizzati sul territorio 4 sportelli dedicati all'assistenza alle imprese sui temi del risparmio e dell'efficienza energetica. Sull'azione relativa alla promozione dell'innovazione, infine, sono state coinvolte 2.339 imprese attraverso diverse azioni, tra cui l'attribuzione di 96 voucher per la realizzazione di audit tecnologici, 33 accordi di partenariato, mentre 1.393 imprese sono state coinvolte nei seminari e workshop.

*Prototipo B: occupazione, autoimprenditorialità e sviluppo del microcredito*

L'Accordo di Programma con il Ministero per lo sviluppo economico per il 2010 ha conferito centralità ad azioni per il sostegno dell'occupazione e dell'auto-imprenditorialità, per la creazione di nuove imprese innovative, femminili, giovanili e sociali, per lo sviluppo del microcredito, dando continuità alle azioni condotte nel 2009.

Tale azione ha compreso una gamma di misure destinate a sostenere i livelli occupazionali.

Si è voluto favorire l'affermarsi di nuova imprenditorialità e l'autoimpiego per promuovere processi di Job creation, garantendo adeguato supporto a singoli cittadini che aspirino ad avviare una nuova attività imprenditoriale.

Quanto ai progetti e agli interventi per l'accesso al credito e al microcredito, le Camere di commercio si sono poste anzitutto l'obiettivo di agevolare lo sviluppo del mercato del microcredito in Italia, attraverso la creazione di fondi di garanzia specificatamente dedicati e programmi di abbattimento degli interessi sui microfinanziamenti.

Ma rispetto all'anno precedente, l'Accordo di programma 2010 ha voluto concentrare l'azione di microcredito a favore della creazione di nuove imprese che spesso incontrano maggiori difficoltà nell'accesso ai finanziamenti rispetto ad aziende che hanno una "storia" da presentare agli istituti bancari.

In particolare poi, il focus, nell'ambito delle nuove imprese, è stato indirizzato verso le imprese a titolarità femminile, le imprese innovative, le imprese giovanili e quelle sociali. Tali tipologie di azienda costituiscono infatti risorse imprescindibili per poter agganciare la ripresa e rilanciare l'economia del nostro Paese.

Sono stati ben 57 i progetti realizzati a valere sull'Accordo di programma 2010 (che quindi hanno coinvolto 57 realtà camerali tra Camere di commercio ed Unioni Regionali) di cui 25 sono stati indirizzati a favorire l'autoimprenditorialità e l'occupazione, 18 a far crescere il microcredito e 14 ad offrire servizi integrati per la promozione del microcredito, dell'autoimprenditorialità e dell'occupazione.

In termini di risultati, le Camere hanno formato e sostenuto, avviandoli verso percorsi di autoimpiego e/o reinserimento professionale, 2.269 lavoratori occupati, 175 lavoratori in CIG o in mobilità, 1.724 disoccupati/inoccupati.

Per quanto riguarda il tema del microcredito, le Camere hanno sostenuto finanziariamente 11.747 imprese femminili, innovative, giovanili o sociali, favorendo la creazione di 864 nuove imprese e la realizzazione di 91 partenariati sul territorio.

*Prototipo C: le reti di impresa*

L'obiettivo progettuale è stato quello di promuovere lo strumento delle reti d'impresa e favorire la stesura dei contratti di rete.

In particolare, i progetti e gli interventi del sistema camerale si sono articolati in due fasi fondamentali.

La prima fase ha riguardato l'analisi del contesto economico anche attraverso la verifica delle filiere esistenti; la sensibilizzazione degli operatori, attraverso l'organizzazione di cicli di seminari; l'erogazione di corsi di formazione tecnico-pratico in modalità e-learning sulle normative e la gestione di un contratto di rete; Focus group con imprenditori per la raccolta degli specifici fabbisogni.

La seconda fase ha previsto attività di assistenza tecnica a gruppi di imprese per la costituzione di contratti di rete, con la predisposizione di studi di fattibilità – in chiave economica e di mercato – anche attraverso l'analisi di casi esistenti in altri contesti territoriali; l'assistenza e consulenza in loco alle imprese individuate per la redazione del contratto e l'attivazione delle necessarie procedure; la raccolta sistematizzata di tutti gli atti tecnico-giuridici necessari a realizzare un contratto di rete e relativa divulgazione.

L'azione camerale ha poi in particolare sviluppato quelle forme di aggregazione a Rete finalizzate a favorire l'accesso delle PMI ai mercati esteri.

Sono stati ben 52 i progetti realizzati a valere sull'Accordo di programma 2010 (che quindi hanno coinvolto 52 realtà camerali tra Camere di commercio ed Unioni Regionali) di cui 17 sono stati indirizzati a favorire la creazione delle reti di impresa, 14 a promuovere l'internazionalizzazione delle reti e 21 ad offrire servizi integrati operando sia sul piano delle reti "generaliste" che di quelle volte a stimolare progetti di internazionalizzazione.

Tra i risultati conseguiti, le Camere hanno formato 6.333 imprenditori (attraverso 208 seminari realizzati), hanno favorito la redazione di 102 di studi di fattibilità su casi concreti e la realizzazione di 10 contratti di rete.

## 7. *Politiche per l'internazionalizzazione delle imprese*

### *7.1. L'avvio dell'Ice -Agenzia*

Nel 2012 è cominciato un processo di revisione del modello di supporto all'internazionalizzazione, attraverso azioni di semplificazione, focalizzazione e coordinamento. In tale contesto si colloca la rinascita dell'Ice dopo la soppressione del 2011, nella forma di Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (Ice), giusta il Decreto legge 201 del 2011, convertito nella legge 214 dello stesso anno.

L'Agenzia, entrata nella pienezza dei propri poteri il primo gennaio 2013, si è subito impegnata nel rilancio delle attività tradizionali dell'Ice e al contempo in un'azione di rinnovamento su diversi fronti. Si è data particolare attenzione al coordinamento con tutti gli altri attori del Sistema, *in primis* Confindustria e Sistema delle Camere di Commercio, industria, agricoltura e artigianato (Cciaa) in Italia e all'estero, a una razionalizzazione della rete Estera e a una crescente integrazione con l'Ente nazionale per il turismo (Enit). Si è profuso un forte impegno per l'attrazione di investimenti diretti esteri in Italia, anche attraverso l'attivazione della rete estera nell'opera di *scouting* e ingaggio di potenziali investitori. Si è perseguita inoltre la massima apertura verso tutti i soggetti, privati e istituzionali, che intendono utilizzare la Rete. La promozione ha conservato il proprio

ruolo di elemento portante dell'attività, alla ricerca di maggiore proattività, innovatività e creatività. Per quanto riguarda i servizi di assistenza, a quelli tradizionali si sono affiancati nuovi strumenti di *marketing* come i *road show*. Sono allo studio iniziative di comunicazione.

La transizione da Ice-Istituto a Ice-Agenzia ha comportato la novazione di tutto l'impianto giuridico e quindi l'adozione di Statuto e organigramma, in vigore dal primo aprile 2013, dei regolamenti contabili, amministrativi e di gestione del personale e l'applicazione del nuovo contratto di lavoro di riferimento, quello dei Ministeri, con atti amministrativi, negoziati con le organizzazioni sindacali laddove previsto. Tali attività sono durate per lunghi periodi di tempo e hanno assorbito ingenti risorse all'Ice, comportando altresì complessi *iter* di approvazione da parte di numerose Amministrazioni esterne. Il personale assunto in Italia è stato ridotto da oltre 600 unità a poco più di 430, a seguito di un processo di selezione per titoli che ha determinato il passaggo di oltre 140 unità nei ruoli del Ministero dello Sviluppo economico (Mse) con effetto dal primo gennaio 2013. Nei primi mesi dell'anno si sono assegnati nuovi responsabili a circa tre quarti degli uffici, in Italia e all'estero.

All'inizio del 2013 sono stati dismessi tutti gli uffici in Italia tranne Milano, come previsto dalla legge. Le sedi estere erano state oggetto di un piano di ristrutturazione adottato prima della soppressione dell'Ice che prevedeva la chiusura di 7 uffici e 16 punti di corrispondenza (Pdc), nonché il declassamento a Pdc di 10 uffici. Tali sedi hanno subito una nuova razionalizzazione che è tuttora in corso e che prevede il declassamento a Pdc di 4 uffici e la chiusura di 19 Pdc.[42] E' peraltro prevista l'apertura di 8 nuovi Uffici e 2 nuovi Pdc in paesi ritenuti prioritari.[43]

Il personale assunto all'estero con contratti di diritto locale è diminuito di circa 100 unità tra fine 2010 e fine 2012, quello di ruolo italiano trasferito all'estero di circa 20 unità. Nel 2013 si sono assegnati nuovi responsabili a circa tre quarti degli uffici, in Italia e all'estero.

E' stata novata l'intesa del 2004 tra Mse, Ministero degli Affari esteri (Mae) e Ice, con una convenzione siglata il 6 luglio 2012 che regola, laddove tace la legge o meglio precisandola, i rapporti tra le tre Amministrazioni con particolare riguardo all'interazione nei paesi esteri.

Importanti e complesse attività ancora in corso includono la razionalizzazione della spesa, la messa a regime del nuovo sistema di valutazione delle prestazioni che ora è esteso anche agli uffici esteri, lo sviluppo di un Piano promozionale integrato con Regioni

[42] Gli uffici declassati sono quelli di Atlanta, San Pietroburgo, Sarajevo e Skopje, i punti di corrispondenza chiusi sono quelli di Ashgabat, Calcutta, Copenaghen, Dakar, Erevan, Gerusalemme Est (trasferito a Ramallah), Karachi, Krasnodar, Lima, Minsk, Nanchino, Oslo, Panama, Praga, Rio de Janeiro, Sulaymaniyah (trasferito a Erbil), Tashkent, Tiblisi e Timisoara.

[43] I nuovi uffici si trovano nei seguenti paesi e città: Angola (Luanda), Colombia (Bogotà), Etiopia (Addis Abeba), Mozambico (Maputo), Nigeria (Lagos), Qatar (Doha, *up-grading* da Pdc a ufficio), Stati Unitid'America (Miami, *up-grading* da Pdc a ufficio) e Svizzera (Zurigo). I nuovi Pdc si trovano in Palestina (Ramallha) ed Erbil (Iraq). Al momento di chiudere questo *Rapporto* l'Ufficio di Doha era già aperto.

e sistema delle Ccia, l'attivazione dell'Ufficio per l'attrazione degli investimenti a Ice Roma e dei *desk* investimenti in alcuni uffici all'estero. L'Ice continua inoltre a offrire un contributo di idee e attività per la predisposizione e l'attuazione del piano nazionale dell'*export* che il governo ha presentato a febbraio 2013 e a sottoporre alla *Cabina di regia per l'internazionalizzazione* documenti informativi e di proposta al fine di facilitarne il lavoro (vedi *infra*).

Allargando lo sguardo al quadro del sistema pubblico di sostegno all'internazionalizzazione emergono numerose novità, a partire da quelle introdotte nel 2011 con la creazione di una *Cabina di regia*, istituita dalla legge 111 del 2011, cui partecipano Ministeri, Regioni e rappresentanti delle imprese e delle banche. La Cabina di regia ha il compito di produrre delle linee guida per il sistema nel suo complesso, in precedenza emanate dal Ministero dello Sviluppo economico (Mse), e coordinare i diversi soggetti che lo compongono. Essa si è riunita con cadenza semestrale a partire dall'autunno del 2012. Nella riunione di luglio 2013 è stata creata una segreteria tecnica cui partecipano il Mse, il Ministero degli Affari esteri e l'Ice.

Altro importante ambito di attività è quello delle iniziative intraprese dalle Regioni, che si sono dotate di un tavolo di coordinamento in materia di internazionalizzazione e cooperazione allo sviluppo, presieduto dalla Regione Marche e che ha dato impulso alla raccolta di dati e informazioni su quanto realizzato a livello locale.

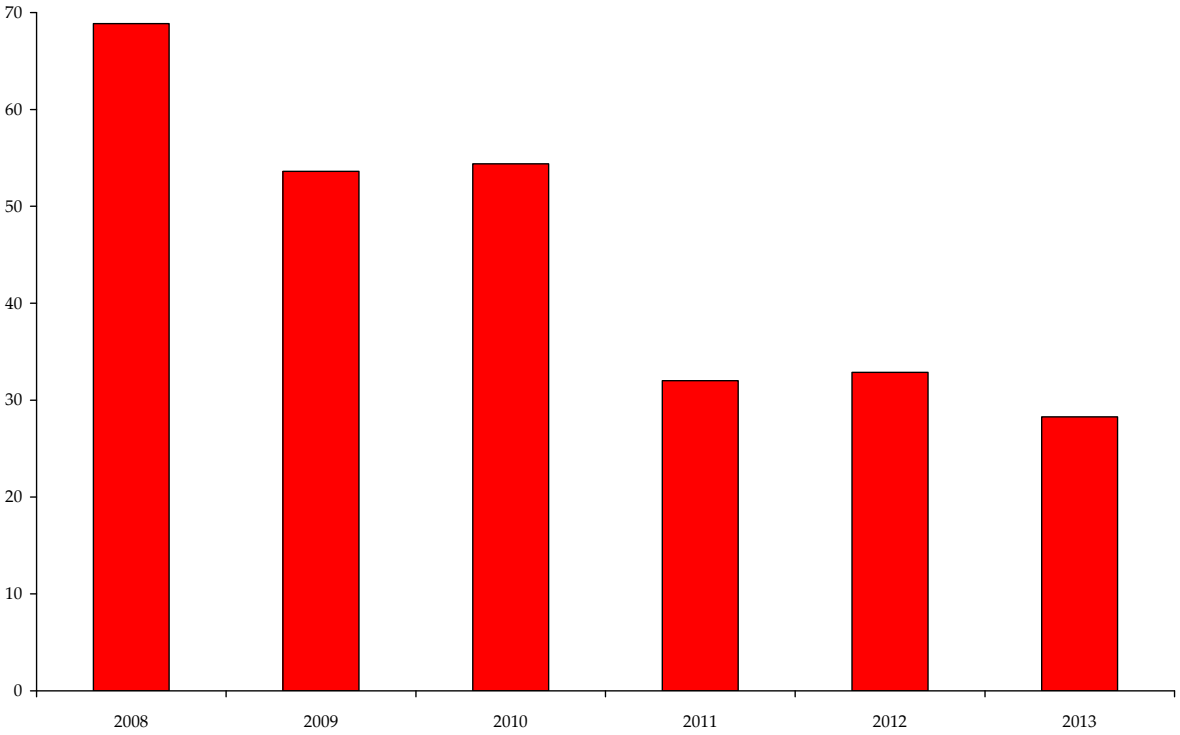
Con la costituzione dell'Ice-Agenzia sono state riprese le fila delle collaborazioni tra Regioni, Associazioni di categoria e Cciaa da un lato e Mse dall'altro attraverso la sottoscrizione di convenzioni e, in taluni casi, di accordi di programma tra tali soggetti e l'Ice-Istituto, che eseguiva le attività previste cofinanziandole con fondi del Programma promozionale commissionato dal Mse. Particolare attenzione viene riservata ai programmi che coinvolgono più di una Regione. Molto resta da fare per realizzare l'auspicato coordinamento fra iniziative a livello nazionale, regionale e locale, onde migliorare la percezione all'estero dei punti di forza del sistema produttivo italiano. Sul tema della *multilevel governance* si sofferma il successivo par. 7.4.

### *7.2. Attività svolte nel 2012*

Da luglio 2011 in poi, la consistente riduzione delle risorse umane e finanziarie disponibili e i numerosi passaggi amministrativi e procedurali collegati alla chiusura dell'Ice-Istituto e alla strutturazione della nuova Agenzia hanno comportato una forte diminuzione dell'attività. Dopo il punto di minimo del quarto trimestre del 2012, l'attività ha cominciato gradualmente a crescere. In quel che segue si dà conto dei risultati conseguiti nel 2012, uno degli anni più difficili per l'Ice dalla sua costituzione, avvenuta nel 1926.

### *7.2.1. Promozione*

**Grafico 1. Contributo annuale per il finanziamento del programma promozionale Ice**
*Legge finanziaria, valori in milioni di euro*



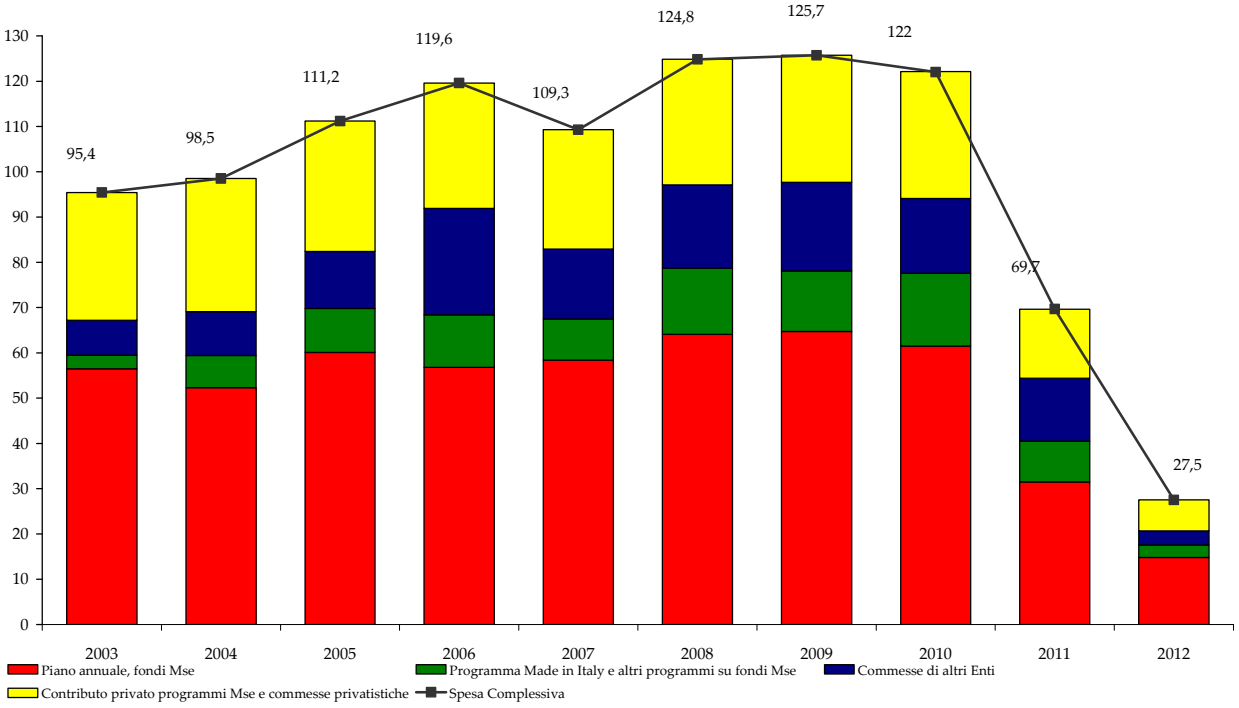

*Fonte: Ice*

Al Programma Mse si affiancano, integrandolo, il Programma straordinario per il *Made in Italy*, anch'esso finanziato dal Mse, nonché numerosi programmi commissionati all'Istituto anche da altri enti e organismi, sia pubblici che privati, come Ministeri, Regioni, organismi internazionali, consorzi privati e aziende.

Il 2012 è stato un anno anomalo sotto il profilo dei fondi per la promozione. E' mancato infatti, in quanto non ne è stato perfezionato l'*iter* di approvazione, il Programma Mse per il 2011 mentre per il 2012 esso è stato diviso in due *tranche*, una per 9,4 milioni di euro proposta dall'Ice subito dopo l'entrata in vigore del decreto istitutivo dell'Ice-Agenzia e approvata dai Ministeri vigilanti a maggio 2012 e l'altra, per circa 23,5 milioni di euro, proposta dall'Ice a luglio 2012 e approvata ad aprile 2013. Ne è risultato un netto calo della spesa promozionale nell'anno, pari a circa un quarto rispetto al 2010 e alla metà rispetto al 2011, nonostante l'apporto dei privati, rimasto in proporzione costante. In precedenza, la spesa promozionale realizzata dall'Ice con risorse sia pubbliche sia private era salita dai 95 milioni di euro del 2003 a una media annua di 124 milioni nel triennio 2008-2010, e ciò anche in presenza di contributi statali decrescenti. Si era poi verificata l'inversione di tendenza sopra menzionata (grafico 2).

**Grafico 2 - Spesa promozionale dell'Ice per principali componenti**

*Milioni di euro*




*Fonte: Ice*

Il calo ha interessato pressoché uniformemente tutte le voci della spesa promozionale relative ai vari programmi attuati dall'Ice, pertanto anche nel 2012 la composizione della spesa non ha subito grandi variazioni. Esso ha avuto riflessi anche sul dato di partecipazione alle iniziative promozionali: le imprese che nel 2012 hanno preso parte alle azioni promosse dall'Istituto, includendo nella rilevazione sia le partecipazioni onerose che quelle a titolo gratuito, sono state complessivamente circa 8.000, contro le 10.000 del 2011 e le 14.500 del 2010.

Si è confermato attorno al 30% il contributo delle imprese ai costi di realizzazione degli interventi. Tale dato continua a testimoniare il loro coinvolgimento nelle attività programmate e l'apprezzamento e la condivisione delle scelte operative dell'Ice, nonostante il difficile contesto economico e la complessa fase di transizione.

Tale gradimento trova peraltro riscontro anche nei risultati delle rilevazioni di *customer satisfaction* attraverso la somministrazione di questionari *ad hoc* in occasione degli eventi promozionali realizzati nel corso dell'anno. Il giudizio complessivo espresso dalle imprese partecipanti sui servizi offerti è infatti risultato molto elevato, pari cioè a 4,33 punti su un massimo di 5 nella scala di gradimento, ed è tornato a crescere dopo il decremento del 2011. Oltre l'80% delle imprese ha inoltre espresso l'intenzione di prendere parte a edizioni successive degli eventi oggetto di rilevazione (grafico 3).

*Settori e paesi dell'intervento promozionale*

Il ventaglio di interventi è ampio e variegato e l'individuazione della tipologia di azione più appropriata, in funzione dei settori e dei mercati *target*, è tra i punti di forza

dell'intervento attuato dall'Ice e si basa su una costante attenzione alle esigenze delle rappresentanze categoriali delle imprese, con le quali tali scelte vengono condivise. Concorrono a tali scelte le indicazioni provenienti dalla rete estera, autentico patrimonio di informazioni e conoscenze.

Con l'obiettivo di sostenere in via prioritaria i settori di punta dell'export italiano, nel 2012 le risorse promozionali sono state destinate in misura prevalente ai settori della meccanica e dell'elettronica, che hanno assorbito il 22% dei fondi, e ai settori moda e prodotti per la persona, con una quota del 17% (tabella 1). Seguono poi la promozione di agroalimentare (15%) e chimica e ambiente (12%), grazie anche all'attività sviluppata in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare.

Alla promozione merceologica, che rimane prevalente, si affiancano, in maniera

**Tabella 1 - Spesa per attività promozionali per sistemi merceologici**

*Valori in milioni di euro e quote percentuali sul totale*

| | Spesa per attività promozionali | | | Quota sul totale | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Meccanica ed elettronica | 25,8 | 14,0 | 6,0 | 21,1 | 20,1 | 21,7 |
| Moda, persona e tempo libero | 21,0 | 12,3 | 4,6 | 17,2 | 17,7 | 16,7 |
| Plurisettoriale | 17,8 | 6,5 | 4,3 | 14,6 | 9,3 | 15,5 |
| Agro-alimentare | 20,6 | 10,5 | 4,2 | 16,9 | 15,0 | 15,4 |
| Chimica e ambiente | 16,9 | 14,0 | 3,3 | 13,8 | 20,0 | 11,9 |
| Casa e ufficio | 11,1 | 5,3 | 2,2 | 9,1 | 7,6 | 7,9 |
| Formazione | 4,9 | 4,8 | 1,8 | 4,0 | 6,9 | 6,6 |
| Collaborazione industriale | 4,0 | 2,3 | 1,2 | 3,3 | 3,3 | 4,3 |
| Spesa totale | 122,1 | 69,7 | 27,5 | 100 | 100 | 100 |

*Fonte: Ice*

complementare, gli interventi a carattere trasversale finalizzati allo sviluppo della collaborazione industriale e alla formazione, sia di *manager* italiani sia di operatori tecnici stranieri.

Dal punto di vista geografico, la promozione si è rivolta ai grandi mercati emergenti con rilevanti potenzialità di crescita, in particolare a Brasile, Russia, India e Cina (Bric, tabella 2). Alla partecipazione ai maggiori appuntamenti fieristici previsti in questi

**Tabella 2 - Spesa per attività promozionali per aree geografiche**

*Valori in milioni di euro e quote percentuali sul totale*

| | Spesa per attività promozionali | | | Quota sul totale | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Pacifico | 35,7 | 18,4 | 5,2 | 29,2 | 26,4 | 19,0 |
| Nord America | 17,4 | 11,6 | 5,1 | 14,3 | 16,6 | 18,7 |
| Unione Europea | 17,4 | 9,3 | 4,6 | 14,3 | 13,3 | 16,8 |
| Europa Centro Orientale | 14,4 | 6,9 | 2,4 | 11,8 | 9,8 | 8,7 |
| America Centrale e Meridionale | 2,8 | 3,8 | 1,6 | 2,3 | 5,5 | 5,7 |
| Africa | 2,0 | 0,8 | 1,2 | 1,7 | 1,1 | 4,3 |
| Altri Paesi Asiatici | 10,4 | 4,1 | 0,6 | 8,5 | 5,9 | 2,3 |
| Altri Paesi Europei | 0,8 | 0,9 | 0,3 | 0,7 | 1,3 | 1,2 |
| Paesi Vari | 21,1 | 13,9 | 6,4 | 17,3 | 20,0 | 23,4 |
| Spesa totale | 122,1 | 69,7 | 27,5 | 100 | 100 | 100 |

*Fonte: Ice*

**Tabella 3 - Spesa per attività promozionali per tipologia**

*Valori in milioni di euro e quote percentuali sul totale*

| | Spesa per attività promozionali | | | Quota sul totale | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Manifestazioni espositive | 50,7 | 27,1 | 12,2 | 41,5 | 38,9 | 44,3 |
| Attività di formazione e seminari | 11,0 | 5,8 | 1,9 | 9,0 | 8,3 | 6,9 |
| Azioni di comunicazione e pubblicitarie | 7,2 | 4,0 | 1,3 | 5,9 | 5,8 | 4,8 |
| Missioni di operatori in Italia e all'estero | 6,5 | 3,3 | 2,6 | 5,3 | 4,8 | 9,6 |
| Iniziative d'immagine | 5,8 | 2,7 | 1,0 | 4,7 | 3,8 | 3,6 |
| Attività di supporto informativo e assistenza tecnica | 18,2 | 15,0 | 4,0 | 14,9 | 21,5 | 14,6 |
| Altre iniziative | 22,6 | 11,8 | 4,5 | 18,5 | 17,0 | 16,4 |
| **Totale** | 122,1 | 69,7 | 27,5 | 100 | 100 | 100 |

*Fonte: Ice*

mercati, all'attività seminariale, ai corsi di formazione tecnica ed altre tipologie di intervento si sono affiancate le attività organizzate nell'ambito del programma *Made in Italy*, tra le quali la missione congiunta Stato, Regioni e Sistema delle Cciaa realizzata in Brasile e il completamento del centro tecnologico per la meccanica in Russia (tabella 3) Altro importante punto focale sono stati i mercati maturi, dove gli interventi si sono

orientati verso la salvaguardia delle posizioni acquisite, in attesa di cogliere le opportunità derivanti dalla ripresa.

### *7.2.2. Informazione*

L'Ice, alla stregua delle altre *Trade Promotion Organizations*, offre un'ampia gamma di servizi informativi sui mercati esteri, volti a consentire alle imprese di orientare il proprio *marketing* internazionale e a ridurre le asimmetrie informative che ostacolano l'internazionalizzazione, specialmente delle piccole e medie imprese.

I portali web dell'Ice offrono gratuitamente numerosi servizi e informazioni *on line*. Nel 2012 gli accessi ai siti Internet istituzionali in italiano e in inglese dell'Ice, www.ice.gov.it e www.italtrade.com, sono stati rispettivamente 3,9 milioni (-6,9% rispetto al 2011) e 1,8 milioni (-15,5%). Nel corso del 2012 le Guide al mercato, presenti sul sito Internet, sono state scaricate da più di 17.500 utenti. Importanti canali di diffusione sono rappresentati dalle pubblicazioni di approfondimento, 45 nel 2012 (40% in più rispetto al 2011) e dal notiziario Commercio estero *news*, che nel 2012 ha divulgato 5.133 notizie brevi (-9%). Alla fine del 2012 gli utenti registrati sul sito erano 68.335. Durante l'anno le *opportunità commerciali* pubblicate sono state 1.648 (2% in più rispetto al 2011). Nel 2012 le gare pubblicate sono state 6.219 (12,6% in più rispetto all'anno precedente), mentre le notizie pubblicate circa i finanziamenti internazionali sono state 108 (-14,3%). Nel 2012 sono state divulgate 1.737 anteprime di grandi progetti, con un aumento del 290% rispetto all'anno precedente.

Sul sito sono disponibili informazioni complete riguardo alle iniziative promozionali e una banca dati che consente alle imprese di promuovere i propri prodotti presso i visitatori esteri del sito.

L'Ice mette a disposizione numerose banche dati sul commercio estero e sugli investimenti diretti, cui si accede attraverso il portale, e collabora con Istat e altre amministrazioni e centri di ricerca per la realizzazione di pubblicazioni e studi.

### *7.2.3. Assistenza e consulenza*

I servizi di assistenza e consulenza dell'Ice, elencati e descritti in uno specifico catalogo, coprono molti aspetti dei processi di internazionalizzazione delle imprese.[44]

Nel corso del periodo di transizione verso la nuova Agenzia l'Ice ha continuato ad erogare servizi di assistenza e consulenza mostrando notevoli capacità di gestione dell'emergenza e spirito di servizio. In tale periodo l'Ice ha operato in direzione di una più intensa interazione con l'utenza, attraverso varie indagini e analisi.

[44] Per un catalogo completo dei servizi Ice e informazioni su modalità e costi si consulti la pagina http://www.ice.gov.it/servizi/index.htm. Un nuovo catalogo sarà ufficialmente adottato e applicato dagli Uffici dell'Agenzia Ice nel corso del 2013.

Nel 2012, nonostante il quadro di incertezza derivante dalla soppressione dell'Istituto e la riorganizzazione dell'Ice-Agenzia, l'ammontare del fatturato per i servizi dell'Ice al netto delle spese effettuate per conto dei committenti ha fatto registrare un incremento di circa il 13% rispetto al 2011. Il fatturato lordo, ovvero comprensivo dei costi sostenuti dall'Ice per conto dei clienti e rimborsati senza alcun sovrapprezzo, è invece rimasto sostanzialmente stazionario. Per quanto concerne il numero dei servizi erogati, nel 2012 si

**Tabella 4 - Principali servizi con compartecipazione ai costi erogati dall'Ice**

*Valori assoluti e ripartizione percentuale della compartecipazione per tipologie rispetto al totale fatturato al netto dei costi esterni*

| | Numero servizi | | | Peso su totale fatturato netto | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Descrizione del servizio | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Eventi promozionali personalizzati | 373 | 320 | 380 | 20,1 | 25,3 | 25,3 |
| Organizzazione incontri d'affari | 219 | 207 | 239 | 15,6 | 14,7 | 16,0 |
| Ricerca clienti e *partner* esteri | 299 | 250 | 314 | 13,2 | 13,7 | 14,7 |
| Utilizzo strutture ufficio Ice | 83 | 52 | 36 | 13,7 | 13,6 | 13,8 |
| Elenchi a maggior dettaglio merceologico | 1.172 | 808 | 974 | 8,5 | 7,0 | 7,7 |
| Elenchi personalizzati | 530 | 357 | 422 | 7,5 | 6,2 | 7,0 |
| Informazioni riservate su imprese estere | 756 | 601 | 417 | 5,7 | 4,8 | 3,2 |
| Ricerche di mercato personalizzate | 41 | 71 | 38 | 1,9 | 5,1 | 2,8 |
| Azioni di *mailing* diretto | 93 | 47 | 49 | 4,5 | 2,1 | 2,6 |
| Eventi pubblicitari personalizzati | 16 | 7 | 14 | 0,7 | 0,2 | 1,2 |

*Fonte: Ice*

è registrato un aumento complessivo di circa il 6% rispetto all'anno precedente, con l'erogazione di circa 80.000 servizi. All'incremento hanno contribuito sia i servizi erogati a titolo gratuito, aumentati del 5%, sia i servizi a a pagamento, cresciuti di oltre il 20%.

All'interno dei servizi a pagamento, la categoria degli eventi promozionali personalizzati rappresenta la quota principale, con il 25,3% del fatturato netto (vedi tabella 4). Seguono l'organizzazione di incontri d'affari (16%), i servizi di ricerca clienti e *partner* esteri (14,7%) e l'utilizzo di strutture Ice da parte di imprese e istituzioni (13,8%) . I servizi gratuiti prestati nel 2012 sono stati prevalentemente di tipo informativo, ovvero consultazione di pubblicazioni e accesso a banche dati.

### *7.2.4. Formazione*

La formazione mantiene una sua forte centralità fra i servizi di supporto ai processi di internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano. Diviene anzi ancor più strategica in un contesto di crisi dove lo sviluppo delle attività all'estero, su mercati talora complessi e distanti sotto il profilo geografico e culturale, smette di essere un'opzione per trasformarsi in stringente necessità.

Nel 2012 si è verificato un rallentamento dovuto alla transizione verso la nuova agenzia, che ha bloccato la progettazione di nuovi interventi e l'avvio di numerose attività. Nonostante ciò, l'Ice ha continuato a formare sia giovani neolaureati e imprese italiane, sia utenti esteri, tra i quali imprenditori, *manager*, funzionari pubblici e studenti di paesi a

elevato potenziale di interscambio e di collaborazione con l'Italia. Attenzione particolare è stata posta all'ulteriore sviluppo della formazione a distanza.

Nel 2012 l'Ice ha realizzato 3 programmi di formazione *post lauream* con il coinvolgimento di 54 allievi e di altrettante imprese per un totale di 746 ore d'aula e di 1.130 di ore di *stage* tra Italia ed estero, con una forte riduzione di queste due ultime grandezze rispetto al 2011 (tabella 5 per il dettaglio nel triennio 2010-12).

Il *Master per l'internazionalizzazione delle imprese CorCE Fausto De Franceschi*, non è stato organizzato nel 2011, quando peraltro se ne era conclusa la 44° edizione, con un tasso di *placement* del 90% a 6 mesi dal termine. Nel 2012 si è avviata la 45° edizione con la partecipazione di 20 allievi. Si è realizzato inoltre il corso *Idea Cina* per esperti in tutela della proprietà intellettuale con specializzazione sul mercato cinese, cominciato a febbraio 2012 e cui hanno partecipato 13 allievi. A maggio 2013 ha visto la luce il Corso per esperti di internazionalizzazione di impresa con *focus* sui nuovi mercati emergenti, in due sedi, a Roma, con un'enfasi sui paesi del Sud Est asiatico, e a Napoli, dove l'attenzione è concentrata su Mediterraneo e Africa. Sono previsti 4 mesi di lezione, 2 mesi di *stage* in Italia e 2 all'estero.

**Tabella 5 - Formazione *post lauream* e manageriale**

*Valori assoluti*

| | 2010 | | | | 2011 | | | | 2012 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Eventi | Partecipanti | Ore di formazione o consulenza | Ore di *stage* | Eventi | Partecipanti | Ore di formazione o consulenza | Ore di *stage* | Eventi | Partecipanti | Ore di formazione o consulenza | Ore di *stage* |
| ATTIVITÀ IN FAVORE DEI NEOLAUREATI | | | | | | | | | | | | |
| Corsi per giovani | 6 | 99 | 3.827 | 4.194 | 5 | 79 | 3.124 | 3.325 | 3 | 54 | 746 | 1.130 |
| ATTIVITÀ IN FAVORE DELLE IMPRESE | | | | | | | | | | | | |
| Percorsi di formazione e affiancamento imprese | 5 | 118 | 1.375 | - - | 4 | 63 | 1.185 | - - | 2 | 38 | 288 | - - |
| Seminari e *workshop* | 35 | 610 | 287 | - - | 47 | 905 | 345 | - - | 43 | 706 | 222 | - - |
| Totale iniziative | 46 | 827 | 5.489 | 4.194 | 56 | 1.047 | 4.654 | 3.325 | 48 | 798 | 1.256 | 1.130 |

*Fonte: Ice*

**Tabella 6 - Formazione internazionale**

*Valori assoluti*

| | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Eventi | Partecipanti | Ore di formazione | Eventi | Partecipanti | Ore di formazione | Eventi | Partecipanti | Ore di formazione |
| Corsi e *study tour* | 9 | 441 | 1.103 | 9 | 113 | 469 | 5 | 37 | 210 |
| Seminari | 11 | 1.118 | 224 | 12 | 1.024 | 245 | 5 | 492 | 114 |
| Borse di studio (1) | 2 | 84 | 1.000 | 2 | 60 | 1.000 | 0 | 0 | 0 |
| Programmi di affiancamento (1) | 2 | 17 | 200 | 2 | 40 | 21 | 0 | 0 | 0 |
| Partecipazione a fiere con un seminario | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 80 | 5 |
| Totale iniziative | 24 | 1.660 | 2.527 | 25 | 1.237 | 1.735 | 11 | 609 | 329 |

(1) Non realizzati nel 2012 a causa della soppressione dell'Ice-Istituto

*Fonte: Ice*

Sul versante della formazione manageriale, l'Ice ha operato in molte regioni italiane, sia attraverso cicli di seminari di approfondimento tematico sui temi dell'internazionalizzazione, sia attraverso percorsi più strutturati di formazione-affiancamento con il coinvolgimento di imprese del settore agroalimentare. Sono state erogate 222 ore di formazione in aula e in seminari e 288 ore di affiancamento personalizzato. Complessivamente le imprese partecipanti alle attività sono state 744.

Merita di essere sottolineata la collaborazione con Confartigianato che ha condotto alla diffusione presso le imprese, tramite le Associazioni territoriali, di un *software* denominato *YouTool - strumento di* check up *aziendale* e destinato alle Pmi artigiane.

Nel 2012 sono stati altresì erogati 2 corsi di formazione a distanza, con 37 partecipanti.

Sul versante della formazione internazionale, nel 2012 l'Ice ha portato a termine 11 azioni di formazione internazionale destinate a qualificati imprenditori, *manager*, funzionari pubblici e giovani laureati provenienti da paesi di interesse prioritario. La soppressione dell'Ice-Istituto nel 2011 e la riduzione dei fondi promozionali hanno inciso anche su questo ramo di attività, causando un dimezzamento di eventi e partecipanti rispetto al 2011.

Nel corso delle iniziative realizzate si sono erogate 329 ore di formazione a 609 partecipanti esteri (tabella 6 per il dettaglio nel triennio 2010-12).

Le azioni formative sono state integrate in progetti promozionali pluriennali per singoli paesi. Aree e paesi oggetto dei principali interventi sono stati Sudafrica, Asia (Thailandia, Cina e Giappone), Mediterraneo (Turchia, Tunisia ed Egitto) e America Settentrionale e Meridionale (Cile, Usa e Canada).

*7.3. I clienti Ice dei servizi promozionali*

Considerando le caratteristiche delle imprese che usufruiscono dei servizi promozionali organizzati dall'Ice (partecipazioni collettive a fiere, mostre autonome), si osserva che queste si concentrano prevalentemente nelle classi dimensionali inferiori come numero di dipendenti, ma appartengono a classi relativamente elevate con riguardo al fatturato all'esportazione (grafici 3 e 4).

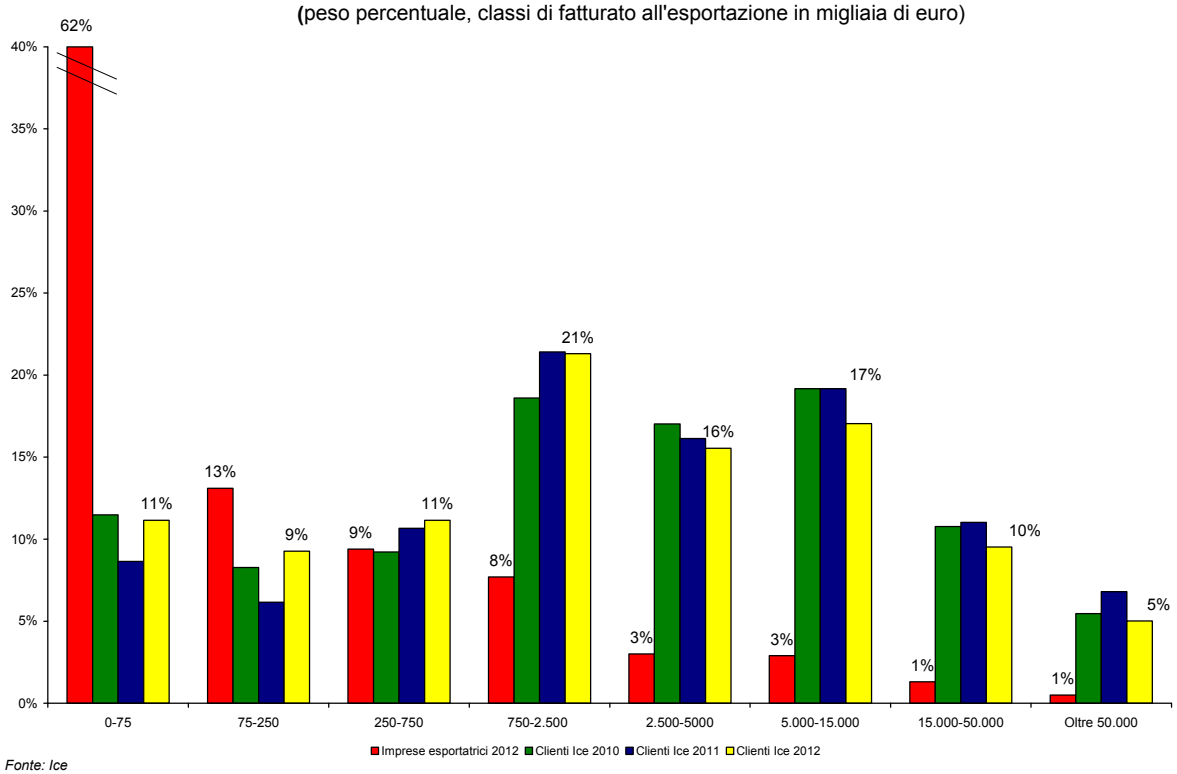
Guardando ai dati del 2012, il 28% dei clienti promozionali sono micro-imprese con meno di 10 dipendenti, mentre il 48% si classifica tra le piccole (fino a 50 dipendenti). Per contro, dal punto di vista del fatturato, la maggior parte delle imprese (il 54%) si colloca tra gli esportatori "medi" (fino a 5 milioni di Euro) e solo l'11% dei clienti Ice rientra tra i micro-esportatori (con meno di 75.000 Euro all'anno). In aggiunta, una quota piuttosto consistente (il 17%) presenta un fatturato all'esportazione tra 5 e 15 milioni di Euro. Pertanto, considerando entrambe le caratteristiche dimensionali, i clienti Ice risultano essere in buona parte di dimensioni medie, a fronte di un tessuto imprenditoriale in cui prevalgono di gran lunga i micro-esportatori .

Va tuttavia rilevato che, rispetto agli anni precedenti, la partecipazione delle imprese più grandi è diminuita, a fronte di un aumento dei clienti con meno di 50 dipendenti e meno di 2,5 milioni di Euro di fatturato, a conferma dello sforzo effettuato da molte imprese anche piccolissime per trovare sbocchi alternativi al mercato interno.

Il grado di fidelizzazione dei clienti Ice appare elevato: ogni anno le imprese che partecipano per la prima volta agli eventi promozionali organizzati da Ice sono circa il 30% dei partecipanti, mostrando da un lato una considerevole propensione di questi ultimi a continuare ad avvalersi dei servizi offerti dall'Ice e, allo stesso tempo, una notevole capacità dell'ente di servire nuovi clienti. Le aziende fidelizzate si concentrano in particolare nelle classi di fatturato medie, segnalando una presenza maggiormente consolidata sui mercati esteri delle imprese relativamente più grandi. I nuovi clienti sono invece relativamente più concentrati nelle prime due classi di fatturato, a conferma del fatto che imprese di dimensioni minori, quindi anche meno strutturate nell'operare sui mercati esteri, stanno cercando di espandersi sui mercati esteri.

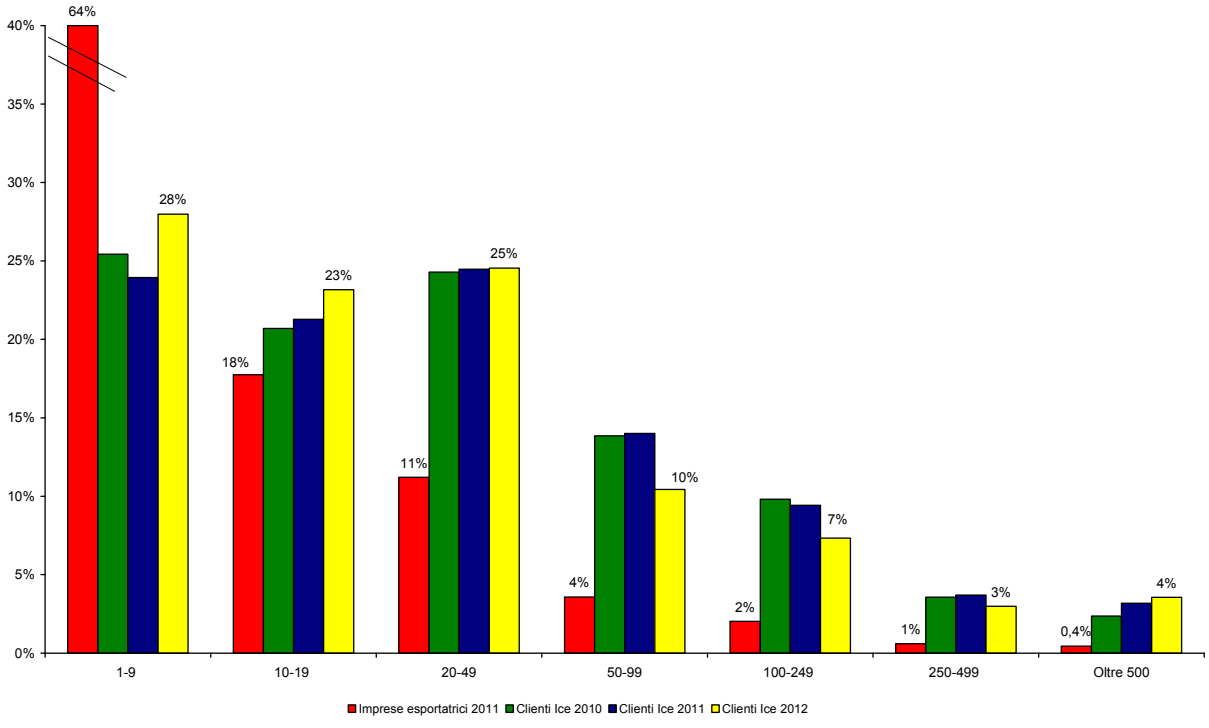
Merita poi un accenno il ruolo svolto dai diversi enti (sistema camerale, enti regionali, consorzi e altri) che agiscono da "moltiplicatore" del sostegno offerto dall'ente: ad esempio, nel 2012, 100 clienti su 1.559 hanno svolto questo ruolo in occasione degli eventi organizzati dall'Agenzia, ciascuno rappresentando un numero variabile di imprese. Difatti, mentre le singole imprese partecipano in media a 1,3 iniziative fieristiche, gli enti regionali e camerali mostrano una frequenza di partecipazione media più elevata. Tuttavia, la soppressione e le difficoltà legate al successivo periodo transitorio hanno ridotto anche la capacità dell'ente di "fare sistema" e di coordinarsi con gli altri attori, che operano prevalentemente a livello territoriale. Di conseguenza la partecipazione media di enti regionali e camerali è risultata nel 2012 sensibilmente inferiore agli anni passati (pari, rispettivamente, a 3,7 e 2,7 nel 2012 contro 4,9 e 4,5 nel 2010).

**Grafico 3. Distribuzione delle imprese partecipanti a manifestazioni espositive ICE**
(peso percentuale, classi di fatturato all'esportazione in migliaia di euro)




*Fonte: Ice*

**Grafico 4. Distribuzione delle imprese partecipanti a manifestazioni espositive ICE**
(peso percentuale e numero di addetti)




*Fonte: Ice*

### *7.4. L'Agenzia-Ice e gli enti omologhi*

*Risorse e funzioni*

Come rilevato dalla Banca Mondiale[45], esistono oltre 100 Agenzie operanti a livello nazionale (qualificate come *Trade Promotion Organisations*, TPOs), che si propongono di sostenere i processi di internazionalizzazione attraverso l'offerta di servizi reali, in modo da ridurre le asimmetrie informative e i costi fissi necessari a penetrare e stabilizzarsi sui mercati internazionali.

Per quanto venga riconosciuto un ruolo importante alle forme di partenariato pubblico-privato, nella maggior parte dei casi (85%) la funzione di supporto è demandata ad Agenzie di natura pubblica. Di conseguenza, oltre la metà degli 88 enti oggetto dell'indagine condotta dalla Banca Mondiale sono finanziati con fondi pubblici per almeno due terzi del loro budget complessivo. In genere questi enti sono coordinati dai ministeri preposti alla politica industriale  ma, a garanzia di una maggiore snellezza operativa, sono autonomi nello svolgimento delle loro attività.

Guardando alle funzioni svolte dalle singole Agenzie, queste offrono una gamma più o meno ampia di servizi (tabella 7), per erogare i quali le Agenzie dispongono in genere di una rete di uffici sul territorio nazionale e di una rete di sedi negli altri paesi, talvolta presso le rappresentanze diplomatiche.

[45] Lederman, Olarreaga, Pyton, Export Promotion Agencies Revisited,  World Bank Working Paper 5125, Novembre 2009

**Tabella 7 - Attività istituzionali di alcune agenzie di promozione all'internazionalizzazione**

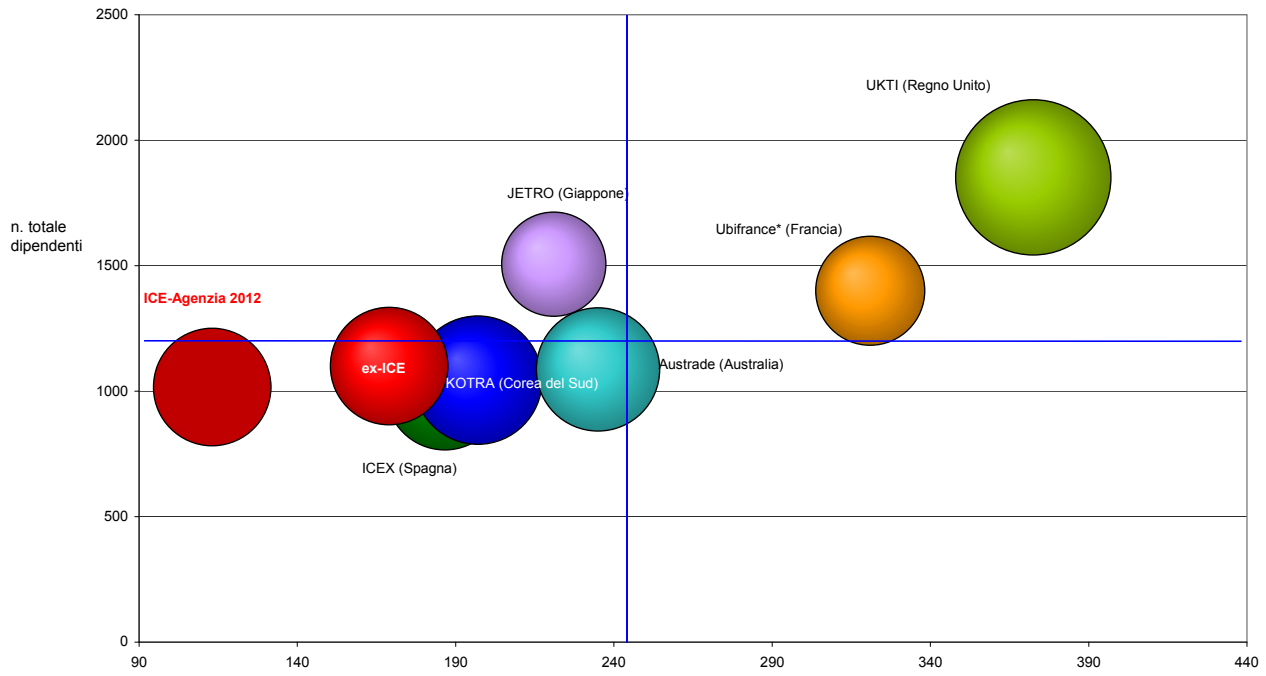
| | Missioni | Fiere | Servizi informativi | Consulenza personalizzata | Business Matching | Formazione | Studi e analisi | Attrazione investimenti |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Apex Brasil | + | + | + | + | + | - | + | - |
| Austrade | + | - | + | + | + | + | - | + |
| CzechTrade | + | + | + | + | + | + | + | + |
| Fin Pro | + | - | + | + | - | - | + | - |
| GTAI | - | - | + | + | - | - | + | + |
| **Ice-Agenzia** | + | + | + | + | + | + | + | + |
| Icex | + | + | + | + | + | + | + | - |
| Jetro | + | + | + | + | + | | + | + |
| Kotra | + | + | + | + | + | - | + | + |
| Ubifrance | + | + | + | + | + | - | + | - |
| UKTI | + | - | + | + | - | - | + | + |
| US Commercial Service | + | + | + | + | + | - | + | - |

*Fonte: Elaborazioni Ice su dati delle Agenzie*

Il grafico 5 mostra il posizionamento di alcune TPO con riguardo alle risorse (fondi spesi e numero di dipendenti, relativi alla rete di uffici sul territorio nazionale e all'estero), e al numero di sedi estere. Trattandosi di enti che forniscono servizi, l'ammontare dei fondi spesi e il numero dei dipendenti appare correlato; peraltro, rispetto alle altre TPO considerate, si osserva che Ice-Agenzia dispone di risorse umane e di finanziamenti relativamente limitati, anche rispetto al Pil (grafico 6), per quanto negli anni scorsi siano stati ridimensionati i fondi spesi anche da altre Agenzie di promozione.

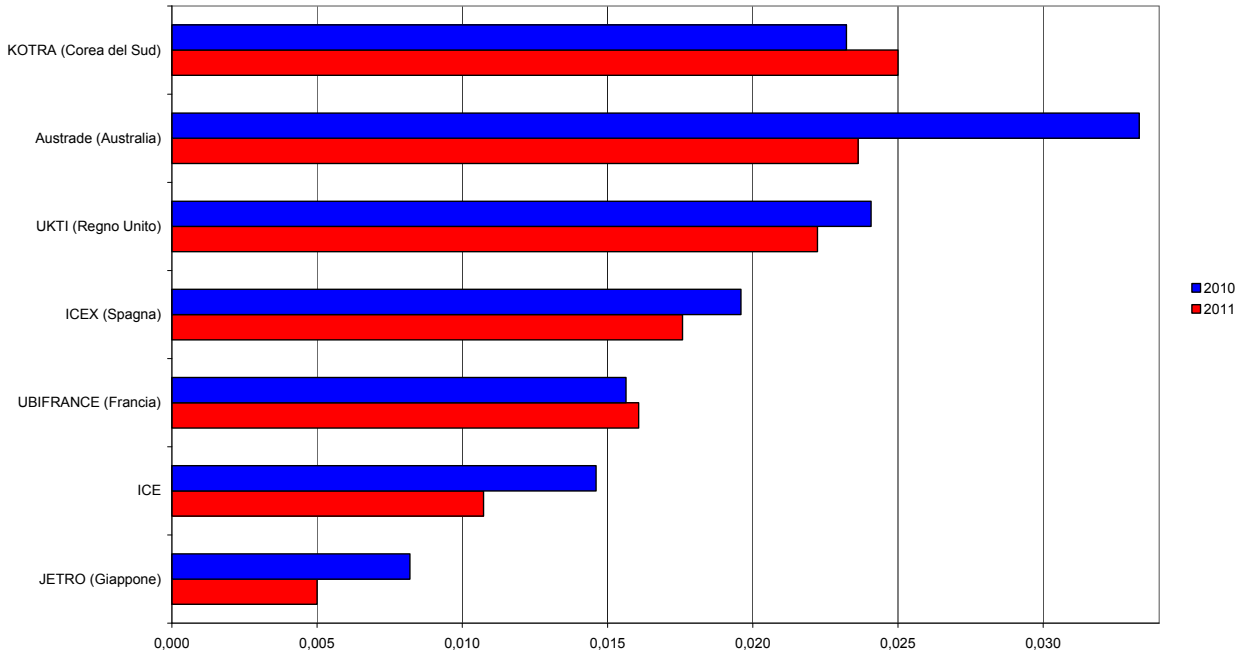
**Grafico 5. Risorse delle agenzie di promozione all'internazionalizzazione nel 2011**

*(fondi spesi in milioni di Euro per attività e funzionamento; numero di dipendenti delle reti nazionali ed estere. La dimensione delle bolle indica il numero di uffici esteri)*




*Fonte: bilanci e rapporti annuali delle Agenzie; (*) compresi i VIE.*

**Grafico 6. Fondi spesi dalle agenzie di promozione all'internazionalizzazione per attività e funzionamento** *(percentuale sul PIL)*




*Fonte: elaborazioni Ice su dati delle Agenzie e Banca Mondiale*

### *7.4.1. La multi-level governance e l'esempio della Francia*

Accanto alla valutazione dell'efficacia delle politiche di sostegno e quindi alla loro *accountability*, di cui si tratterà nel paragrafo successivo, un argomento molto dibattuto riguarda le modalità di *governance* delle azioni di supporto alle imprese. Come noto, nel corso degli anni novanta, molti paesi hanno sperimentato un ampio processo di decentramento delle competenze tra il livello di governo centrale e quello locale, che ha riguardato anche le politiche per l'internazionalizzazione, diretto ad agevolare la mobilitazione delle risorse ed a rendere gli interventi più efficaci e aderenti alle necessità locali.

L'interazione tra i diversi livelli di intervento e il convolgimento di molteplici soggetti (pubblici e privati) ha comportato una maggiore complessità nell'attuazione degli interventi e la necessità di una efficace "governance multilivello" (*multi-level governance*). Ne è derivata la necessità di definire strumenti adeguati di coordinamento, di tipo orizzontale (nell'ambito dello stesso livello amministrativo) e verticale (tra livelli amministrativi diversi), in modo da evitare diseconomie derivanti dalla frammentazione o duplicazione delle attività.

In Italia, la questione è emersa soprattutto a seguito della revisione del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001. Con la competenza concorrente Stato-Regioni in materia di commercio estero, è infatti aumentato anche il numero delle istituzioni e delle attività a

livello territoriale finanziate con risorse pubbliche e anche fondi europei. Le modalità per contribuire a migliorare la governance del sistema di sostegno italiano sono da anni oggetto di dibattito, e l'intervento più recente riguarda l'istituzione della Cabina di regia per l'internazionalizzazione (L. 214/2011).

Le problematiche connesse alla *multi-level governance* sono state affrontate anche in altri paesi. Data la forte somiglianza del quadro istituzionale, può essere utile descrivere brevemente il caso francese, dove nel 2008 è stata istituita una "Equipe de France de l'Export" di cui fanno parte, oltre ad Ubifrance (omologo dell'Agenzia-Ice), il sistema camerale (nazionale, CCI, ed estero, CCIE), i Consiglieri del Commercio Estero della Francia (CCEF), OSEO (l'ente di sostegno all'innovazione), la COFACE (l'ente preposto ai servizi assicurativi per il commercio estero), le Federazioni industriali, i Consigli regionali.

Ad un primo accordo quadro generale nel 2011 ("Convention cadre du partenariat") sono seguiti nel 2011-2012 numerosi accordi con le singole regioni francesi, basate su un modello comune di "carta nazionale" (Charte Nationale des Partenaires pour l'Export).

L'obiettivo di questa rete di accordi è, in primo luogo, quello di chiarire i ruoli degli enti partecipanti nell'attività di accompagnamento sui mercati esteri, in modo da ottimizzare il complesso delle attività di supporto offerte alle imprese. Nello specifico, lo Stato ha il compito di individuare, in raccordo con le regioni, le linee guida della politica di sostegno all'internazionalizzazione e di vigilare affinché i partecipanti all'accordo si coordinino tra di loro, nel rispetto delle competenze delineate.

Ubifrance assiste le imprese esportatrici sui mercati esteri, fornendo servizi di informazione-consulenza, di promozione, di formazione, e gestisce gli aiuti finanziari in raccordo con OSEO e COFACE .

La rete camerale nazionale è considerata il principale interlocutore "di prossimità" delle imprese, in particolare per individuare nuovi esportatori, valutarne il potenziale, realizzare attività volte a fornire informazioni sui mercati esteri, seguirne le strategie di internazionalizzazione a lungo termine.

Alle regioni è attribuito il coordinamento delle azioni dirette a sostenere lo sviluppo economico del territorio e l'elaborazione delle relative politiche regionali anche con riguardo all'internazionalizzazione, in stretto raccordo con la politica attuata a livello nazionale

La rete camerale estera ha invece il compito di coinvolgere le comunità imprenditoriali francesi e locali dei ripettivi paesi, fornendo i loro servizi in stretto coordinamento con le attività di Ubifrance, sulla base di eventuali convenzioni locali tra CCIFE-Missions Economiques-Ubifrance, in linea l'accordo quadro del 2011.

Va anche rilevato che, dal punto di vista operativo, l'accordo di partenariato ha portato alla definizione del programma promozionale "France Export", elaborato in maniera concertata dai vari enti e accessibile dagli utenti su Internet[46]. L'altro strumento di coordinamento previsto nella carta nazionale è il "Guichet unique" (sportello unico) regionale, la cui gestione è stata attribuita al sistema camerale. Inoltre, su iniziativa dei

[46] http://www.programme-france-export.fr/

singoli Consigli Regionale, possono essere istituite delle "Maison de l'Exportation" in modo da raggruppare le strutture territoriali preposte all'internazionalizzazione di ciascun soggetto firmatario.

Tuttavia, un recente rapporto di valutazione sull'efficacia del sistema di sostegno francese[47], promosso dal governo, ha riconosciuto che le azioni intraprese finora per migliorare il coordinamento non sono state abbastanza incisive. Auspica pertanto un intervento di riforma istituzionale, affinché tutti i vari soggetti siano messi in condizione di lavorare effettivamente insieme, evitando sovrapposizioni e competizioni tra enti.

A tal fine propone l'istituzione di un'unica agenzia "France International" che riunisca i principali attori (Ubifrance, AFII -Agence française pour les investissements internationaux, organizzazioni settoriali di promozione, e in prospettiva anche il sistema camerale). Inoltre, per migliorare la governance, suggerisce l'istituzione di due tipi di sportelli unici ("Maisons de l'International" nelle regioni e "Maisons de France" all'estero) e di varie "cabine di pilotaggio", una operante a livello nazionale, dotata di una capacità decisionale effettiva, e le altre nelle singole regioni. A queste ultime verrebbe richiesto, nel frattempo, di non creare nuove agenzie regionali, né di aprire nuove sedi sui mercati esteri, dove l'ambasciatore dovrebbe assumere un ruolo di coordinamento dei vari partner preposti al sostegno delle imprese.

*7. 5 Criticità*

Le criticità del processo di transizione da Istituto ad Agenzia sono molteplici. Per quanto riguarda le risorse, spaziano dal delicato equilibrio tra necessità delle imprese clienti e risorse pubbliche disponibili per i costi di struttura, negli ultimi anni di vita dell'Ice-Istituto sempre rimaste al di sotto di quanto richiesto, agli aggravi in termini di tempi e lavoro amministrativo determinati dalla doppia vigilanza ministeriale sull'Ice-Agenzia e alla scarsità di risorse per la promozione nell'ultimo biennio. E' inoltre dubbio se le dimensioni dell'organico fissate dalla legge in 450 unità assunte in Italia siano in linea con compiti, funzioni e obbiettivi dell'Agenzia. D'altra parte il sostegno a commercio estero e investimenti diretti esteri potrebbe ben essere assunto tra le priorità in termini di spesa pubblica, in quanto investimento che potenzia le capacità delle imprese di competere e quindi di generare ricchezza e lavoro.

Il ridisegno del sistema di sostegno, nel quale l'Ice dovrebbe occupare una posizione definita più volte come centrale dal governo, può senza dubbio contribuire a una sua razionalizzazione, ma occorre tenere presente la complessità delle relazioni tra le diverse componenti del sistema al fine di progettare azioni di coordinamento che siano al tempo stesso incisive e puntuali, oltre che sistemiche. In particolare, all'indomani della chiusura degli Uffici dell'Ice in Italia, con l'eccezione di Roma e Milano, sembra profilarsi una

[47] Bentejac A. e Desponts J., "Mission d'evaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'èconomie française", scaricabile da :
http://www.commerce-exterieur.gouv.fr/rapport-sur-levaluation-des-dispositifs-soutien-a-linternationalisation-des-entrep

mancanza di raccordo operativo tra amministrazioni territoriali e nazionali in materia di internazionalizzazione, che costituisce uno dei problemi più frequentemente lamentati da imprese ed esperti. Per il successo di un disegno riorganizzativo su base territoriale in Italia è fondamentale, da un lato, che le imprese possano rivolgersi a "sportelli unici" attrezzati per veicolare le fonti informative, le iniziative di sostegno e i contatti operativi dell'ICE e degli altri enti. Dall'altro risulta indispensabile attivare o perfezionare meccanismi di governance sia di tipo orizzontale, a livello territoriale e nazionale, che di tipo verticale tra i due livelli, in modo da coordinare le varie attività di supporto.

Le novità contenute nel piano strategico dell'Ice, adottato il 12 luglio dal suo Consiglio di amministrazione, sono di buon auspicio perché sia conseguita una discontinuità tra Istituto e Agenzia. Uno dei punti sui quali si potrà utilmente tornare è quello dell'integrazione tra tipologie diverse di servizi dell'Ice e tra questi ultimi e quanto offerto alle imprese da Sace, Simest, Cdp e altre istituzioni finanziarie.

La crisi che ha investito la società di informatica *in house* dell'Ice, Retitalia internazionale, dopo che le commesse a essa affidate erano state drasticamente ridotte ed era stata messa in vendita, come previsto dalla *spending review* del 2012, ha evidenziato la necessità di un intervento di medio periodo. Occorre da un lato rafforzare la capacità dell'Ice di gestire contratti di servizio complessi e dall'altro investire risorse adeguate nello sviluppo di *software* e servizi informatici per consentire all'Ice di mantenere alte produttività e qualità del proprio lavoro valorizzando le importanti basi di dati e il patrimonio di competenze e costruiti negli anni.

## *8. Regole e procedure di valutazione di efficienza ed efficacia*

### *8.1 La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle attività dell'Agenzia ICE*

Come nel 2012, anche nel 2013 l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) dell'ex ICE, con il supporto della Struttura Tecnica Permanente, ha condotto il monitoraggio e la rilevazione del grado di raggiungimento degli obiettivi, sulla base degli indicatori di performance di *output* e di *outcome* previsti nel Piano della Performance per il 2012 (Dlgs. n. 150/2009, art.10 comma 1, lett. a)).

Tutti gli indicatori e gli obiettivi sono stati oggetto di specifici test di qualità e fattibilità, secondo le modalità previste nel "Catalogo degli Indicatori" realizzato dall'OIV dell'ex ICE, in linea con gli indirizzi della CIVIT.

Su un totale di 18 indicatori relativi alla dimensione strategica, il Piano comprende 3 indicatori di *outcome* e 3 di *output*. Gli indicatori di *outcome* sono:

1. La percentuale dei clienti che dichiarano l'effettiva utilità dei servizi erogati dall'ente per attuare le proprie strategie di internazionalizzazione. A causa della soppressione dell'ICE questo indicatore non è stato rilevato come previsto; è stata comunque realizzata una indagine telefonica riguardante 500 aziende fruitrici di oltre 700 servizi della rete

estera, da cui è risultato un indice di soddisfazione pari a 3,47 (scala di valori compresa tra 1 e 5).

2. Il numero di nuovi clienti che si avvalgono dei servizi dell'ICE, in quanto *proxy* dell'*outcome* e dell'efficacia dei servizi e delle attività di comunicazione dell'ente. Come conseguenza della soppressione dell'ex ICE, i nuovi clienti raggiunti nel 2012 da attività di comunicazione diverse dal sito sono diminuiti rispetto all'anno precedente (1.149 rispetto a 1.253 nel 2011).

3. Il tasso di *placement* dei corsi di formazione misura la percentuale dei partecipanti alle iniziative di formazione dell'Istituto che trovano una collocazione lavorativa a 9 mesi dalla conclusione del corso. Anche per tale indicatore il dato rilevato nel 2012 risulta inferiore a quello registrato nel 2011 (82% di *placement* nel 2012 rispetto al 90% del 2011).

Gli indicatori di *output* riguardano il numero di visite al sito istituzionale; il numero di aziende raggiunte da attività di comunicazione (diverse dal sito istituzionale) e il numero di utenti/clienti dei servizi. I primi due misurano l'*output* dell'attività di comunicazione dell'ICE, mentre il terzo misura l'attività di erogazione di servizi, sia gratuiti che a pagamento, riguardanti promozione, informazione, orientamento, consulenza e formazione. Come conseguenza della soppressione dell'Istituto, nel 2012 si è riscontrata una significativa diminuzione dell'utenza rispetto all'anno precedente.

Per l'elaborazione del primo Piano della performance dell'Agenzia ICE, relativo al triennio 2013-2015, è stato mantenuto l'approccio tecnico-metodologico adottato dall'ex ICE. Sono stati quindi individuati e condivisi dall'intera struttura, con il coinvolgimento dell'OIV e del CEC (Comitato Elevata Competenza), 3 obiettivi strategici, declinati a loro volta in piani operativi contenenti gli indicatori di performance, i target da conseguire e il relativo peso.

Lo strumento tecnico di programmazione si è inoltre arricchito di una nuova metodologia diretta a fissare obiettivi, indicatori e target degli uffici della rete estera, al fine di valutare l'impegno, l'efficacia e la qualità della performance rispetto alle esigenze degli *stakeholders*.

Per quantificare gli obiettivi, gli uffici della rete estera sono stati ripartiti in quattro *cluster* di paesi (mercati maturi vicini; maturi lontani; emergenti vicini; emergenti lontani). Ove disponibili, sono stati considerati i risultati relativi agli ultimi tre anni e preso come riferimento di base il dato medio di ogni *cluster*. In alcuni casi (ad es. per l'indicatore "numero informazioni prodotte") sono stati individuati degli standard medi di *output*, riferiti alla dotazione organica degli uffici e anche al relativo impegno in termini di attività promozionale "istituzionale".

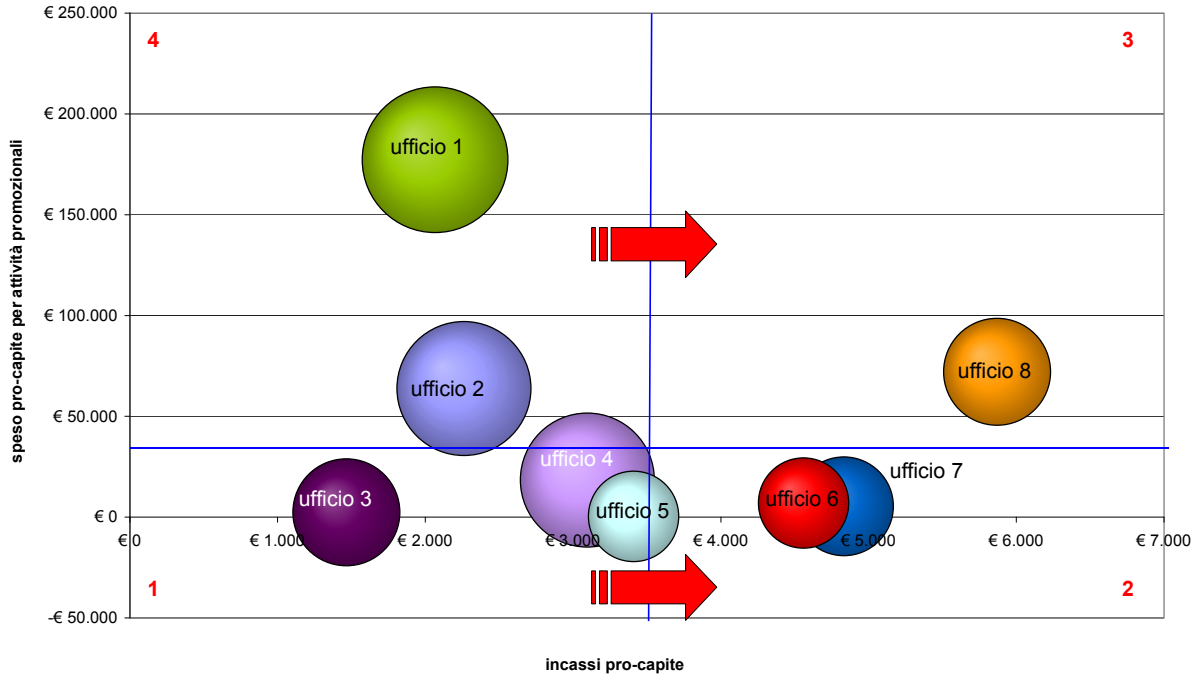
La scelta degli obiettivi/indicatori ed i pesi attribuiti è stata orientata a conseguire un incremento dell'erogazione di servizi a pagamento, soprattutto per gli uffici che svolgono meno attività promozionale, tenendo conto delle risorse umane assegnate. In secondo luogo, si è deciso sia di incentivare l'offerta di servizi a maggiore valore aggiunto che una maggiore rilevazione e circolazione delle informazioni, riguardanti i rispettivi mercati. Infine è stato attribuito un peso considerevole alla qualità dei servizi offerti, includendo

tra gli obiettivi il raggiungimento di un grado di soddisfazione della clientela intorno a 4 (su 5).

Il grafico 7 riporta un esempio del monitoraggio effettuato, mettendo in relazione la spesa destinata alle attività promozionali (incluso il contributo ai costi conferiti dalle imprese) e gli incassi per i servizi erogati, entrambi rapportati al numero di dipendenti assegnati a ciascun ufficio estero. La dimensione delle bolle indica il numero di risorse umane assegnate ai singoli uffici.

Mentre l'ammontare della spesa per le attività promozionali dipende dai fondi pubblici stanziati e dalla programmazione attuata centralmente da ICE-Agenzia insieme a Mise e Mae, ed è quindi da considerarsi un dato esogeno, gli incassi dipendono almeno in parte dall'azione delle unità estere e dalla loro capacità di acquisire clienti. Tuttavia, a fronte di un dato numero di risorse umane, esiste evidentemente un certo trade-off tra l'impegno per svolgere attività di tipo promozionale e l'impegno per erogare servizi di assistenza personalizzata. Pertanto, l'obiettivo del monitoraggio è in primo luogo quello di stimolare gli uffici che si trovino nel primo quadrante a posizionarsi nel secondo e, comunque, di analizzare le determinanti del loro posizionamento.

**Grafico 7. Posizionamento degli uffici in un *cluster***



## 9. *L'attività assicurativa del Gruppo SACE per l'internazionalizzazione delle imprese italiane*[48]

### *9.1 Quadro internazionale*

Il quadro economico mondiale presenta ancora alcune incertezze, documentate nel capitolo 1 del presente *Rapporto*. In estrema sintesi, nell'area euro non si è arrestato il deterioramento delle aspettative di crescita, in relazione anche all'evoluzione della crisi dei debiti sovrani. Nel corso del 2013 sono emersi segnali di rafforzamento negli Stati Uniti e in Giappone, grazie alle misure non convenzionali di politica monetaria, mentre nelle principali economie emergenti l'attività ha continuato a espandersi a ritmi eterogenei.

Il miglioramento delle condizioni finanziarie in Europa è iniziato nella seconda parte del 2012, grazie anche ai progressi negli aggiustamenti fiscali e nel cammino verso un sistema di vigilanza bancaria unico e agli effetti stabilizzanti dell'approvazione del programma *Outright Monetary Transaction* della Banca centrale europea. Rimangono comunque alcuni rischi connessi alla possibilità che la recessione sia prolungata da una spirale di debolezza della domanda interna, rischio sovrano, fragilità delle banche e conseguente peggioramento nell'accesso al credito per le imprese.

In questo graduale processo di attenuazione delle tensioni finanziarie si è rafforzato il ruolo delle Agenzie di credito all'esportazione (Eca) nel supporto alla domanda internazionale e agli investimenti esteri.[49] In particolare, la concessione di garanzie sui prestiti ha prodotto un effetto positivo sugli scambi internazionali, consentendo alle banche di finanziare transazioni a medio e lungo termine. L'offerta di strumenti di mitigazione del rischio da parte dei membri della Berne Union è stata trainata dalla riduzione nella liquidità da parte delle banche, soprattutto nell'area euro.[50]

Nel 2012 sono stati assicurati oltre 1.800 miliardi di dollari statunitensi (Usd) di esportazioni, con dilazioni e breve e medio-lungo termine, e investimenti diretti esteri (Ide), ovvero il 10,4% del valore del commercio mondiale, con un incremento del 2,4% rispetto al 2011. Questo dato è in linea con il tasso di crescita (2,5%) delle esportazioni di beni e servizi in volume rilevato dal Fondo monetario internazionale per lo stesso anno.

Con riferimento all'assicurazione dei rischi politici per gli investimenti all'estero, derivanti cioè da espropri, restrizioni nell'accesso alla valuta estera e atti violenti, i nuovi impegni assunti dalle Eca sono aumentati del 24%, passando da 75,3 miliardi di Usd nel 2011 a 93,5 nel 2012. Le turbolenze in alcuni paesi del Nord Africa e Medio Oriente e i fenomeni di esproprio in America Latina uniti a politiche protezionistiche sono stati i fattori che hanno maggiormente contribuito all'incremento della domanda di copertura dei rischi politici.

---

[48] Le informazioni riportate nel seguente paragrafo sono desunte dal Rapporto ICE 2013

[49] L'assicurazione del credito all'esportazione consente a esportatori e banche di concedere linee di credito ad acquirenti in paesi stranieri, favorendo in questo modo le transazioni internazionali.

[50] Organizzazione internazionale che riunisce le principali Agenzie per il Credito all'Esportazione del mondo e articolata in tre comitati (Medio Lungo Termine, Breve Termine e Investimenti).

Una tendenza opposta si è registrata per le coperture sul rischio del credito a medio-lungo termine assicurate dalle Eca dei paesi industriali, che sono scese del 5,5% a quota 181 miliardi di Usd, come riflesso del rallentamento dell'economia globale, della volatilità nei mercati finanziari e delle difficoltà legate alla crisi dei debiti sovrani.[51] Le transazioni si sono inoltre contratte anche a causa della cancellazione o rinvio di alcune opere infrastrutturali e grandi investimenti. I paesi di destinazione di questi nuovi impegni assicurativi sono stati per lo più Russia, Stati Uniti, India, Arabia Saudita e Cina; le assunzioni di rischio in questi paesi sono state complessivamente pari a 44,5 miliardi di Usd.

Sono aumentati, seppure lievemente, gli indennizzi pagati dalle Eca, da 2,5 miliardi di Usd nel 2011 a 2,6 nel 2012. Gli indennizzi più consistenti sono stati generati da insolvenze di controparti in Iran (501 milioni di Usd), Libia (457 ), Stati Uniti (231) e Ucraina (90).

Con la crisi del credito il capitale delle banche si è ridotto e gli istituti di credito hanno riscontrato notevoli difficoltà nell'attrarre risorse a lungo termine, in particolare per la provvista in dollari. Inoltre, i nuovi accordi di Basilea III porteranno a requisiti di capitale più stringenti. Questo implicherà per il *trade* e l'*export finance* una minore attrattività per i prodotti assicurativi, o garanzie, e una maggiore competizione con altre linee di prodotti bancari.

Al fine di fornire liquidità al sistema dell'*export* i paesi hanno adottato nuovi strumenti. Accanto ai prodotti assicurativi sono stati introdotti schemi complementari di finanziamento attraverso la costituzione di veicoli o programmi di *funding* alternativi alle banche commerciali.

La mancata univocità in ambito europeo delle soluzioni sviluppate ha inasprito la già difficile competizione tra esportatori. Le diverse modalità e condizioni per il *funding* autorizzate dalla Commissione Europea e in particolare gli schemi concessi in qualità di *aiuto compatibile* hanno colmato il *gap* finanziario esistente nell'ambito di un paese. Essi hanno tuttavia svantaggiato gli esportatori di paesi che, per mancanza degli strumenti necessari, non sono riusciti ad allinearsi alle stesse condizioni o lo hanno fatto in un momento successivo.

Gli schemi principali recentemente introdotti possono classificarsi in macro categorie, quali finanziamento diretto da parte dell'Eca (Danimarca, Finlandia e Regno Unito) o *funding* attraverso un veicolo (Germania, Spagna). In un numero limitato di casi (Svezia e Norvegia) gli schemi di *funding* sono tradizionalmente parte del sistema a sostegno del credito all'esportazione e sono offerti in combinazione con la garanzia delle Eca.

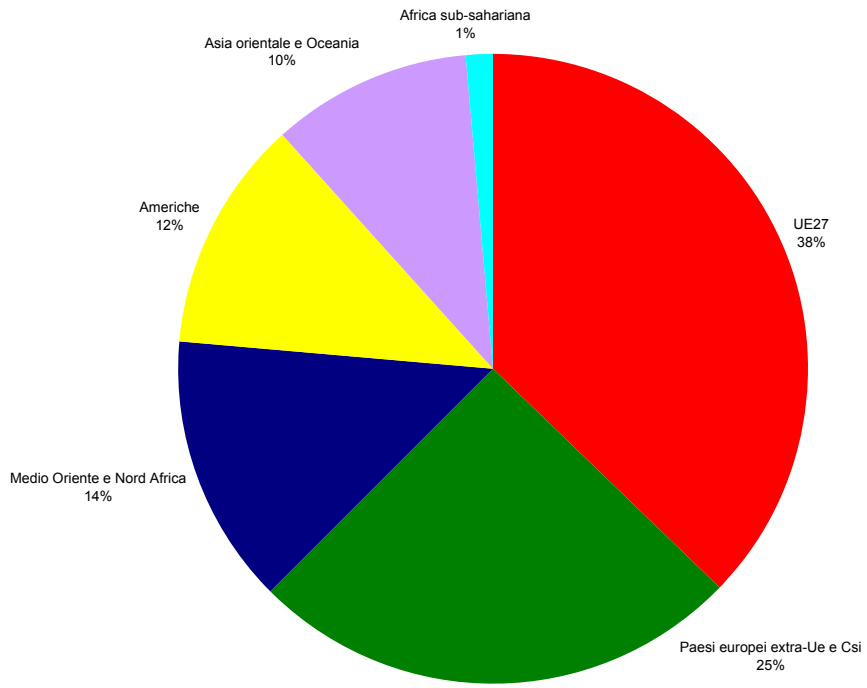
[51] I dati si riferiscono alle coperture sul credito all'esportazione dei paesi membri della *Berne Union*.

*9.2. Attività e risultati del Gruppo Sace nel 2012*

Nel difficile contesto globale, e in particolare italiano, il Gruppo Sace ha confermato il proprio ruolo di sostegno al Sistema paese, a beneficio di oltre 25 mila imprese, in prevalenza di piccole e medie dimensioni (PMI).

Le nuove garanzie deliberate nel 2012 dalla capogruppo Sace Spa sono state pari a 8,5 miliardi di euro, in flessione del 18%. I nuovi impegni hanno riguardato principalmente l'Unione Europea (41,4%), l'America Latina (21%) e i paesi dell'area extra-UE e della Comunità degli Stati Indipendenti (16,8%). Il settore di maggior rilievo è stato quello bancario, che rappresenta il 18,1% delle nuove garanzie deliberate, seguito dai settori *oil and gas* (12,4%), aeronautico e navale (11,3%) ed elettrico (10,7%). Le attività gestite hanno generato 299,3 milioni di euro di premi lordi, in calo del 10,9%, riconducibili principalmente alla polizza Credito acquirente (45,0%), alle Garanzie finanziarie (31,9%) e alla polizza Credito fornitore (5,8%). Gli indennizzi liquidati dalla capogruppo sono ammontati a 197,4 milioni di euro, in significativo aumento rispetto ai 55,1 dello scorso anno; tale incremento si è dovuto soprattutto agli importi liquidati in relazione a coperture in essere su operazioni concluse da aziende italiane con acquirenti iraniani, che hanno sperimentato difficoltà a onorare i pagamenti a causa delle sanzioni imposte da Organizzazione delle nazioni unite (Onu) e UE. I crediti sovrani recuperati da Sace sono stati pari a 125 milioni di euro, mentre relativamente al rischio di natura commerciale la capogruppo ha incassato 15,8 milioni. L'utile netto è stato pari a 255,1 milioni di euro, in crescita del 38,6%.

**Grafico 7.3.5 - Esposizione totale di SACE per area geo-economica al 31.12.12**

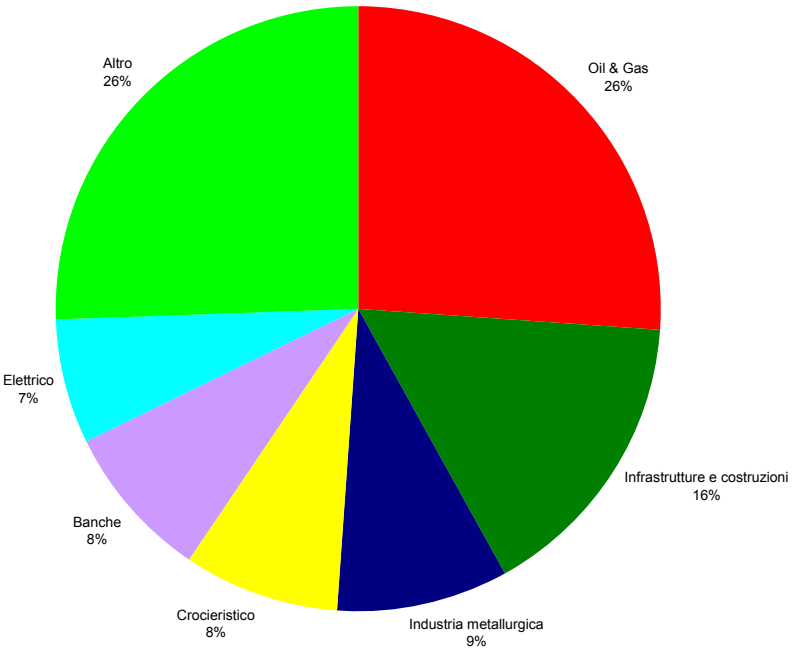



*Fonte: Sace*

A fine 2012 l'esposizione totale[52] della Capogruppo ammontava a 32,9 miliardi di euro, in diminuzione del 4,9% rispetto a fine 2011. I paesi dell'UE rappresentavano il 37,2% dell'esposizione di Sace, in crescita rispetto al 34,5% del 2011, seguiti dai mercati dell'area extra-UE e della Comunità degli Stati Indipendenti (25,2%), Medio Oriente e Nord Africa (14,1%, grafico 7.3.5). La Russia si è confermata come il primo paese estero nel portafoglio, con un'esposizione di oltre 6,3 miliardi di euro, seguita da Regno Unito, Turchia, Qatar e Brasile. Il settore prevalente è rimasto l'*oil and gas*, con un'incidenza pari al 26% del totale, seguito dai settori infrastrutture e costruzioni (16%), metallurgia (9,1%), crocieristico (8,4%) e bancario (8,3%).

[52] Esposizione calcolata come somma dei crediti e delle garanzie perfezionate in quota capitale e interessi.

**Grafico 7.3.6 - Portafoglio garanzie di SACE per settore industriale al 31.12.12**




*Fonte: Sace*

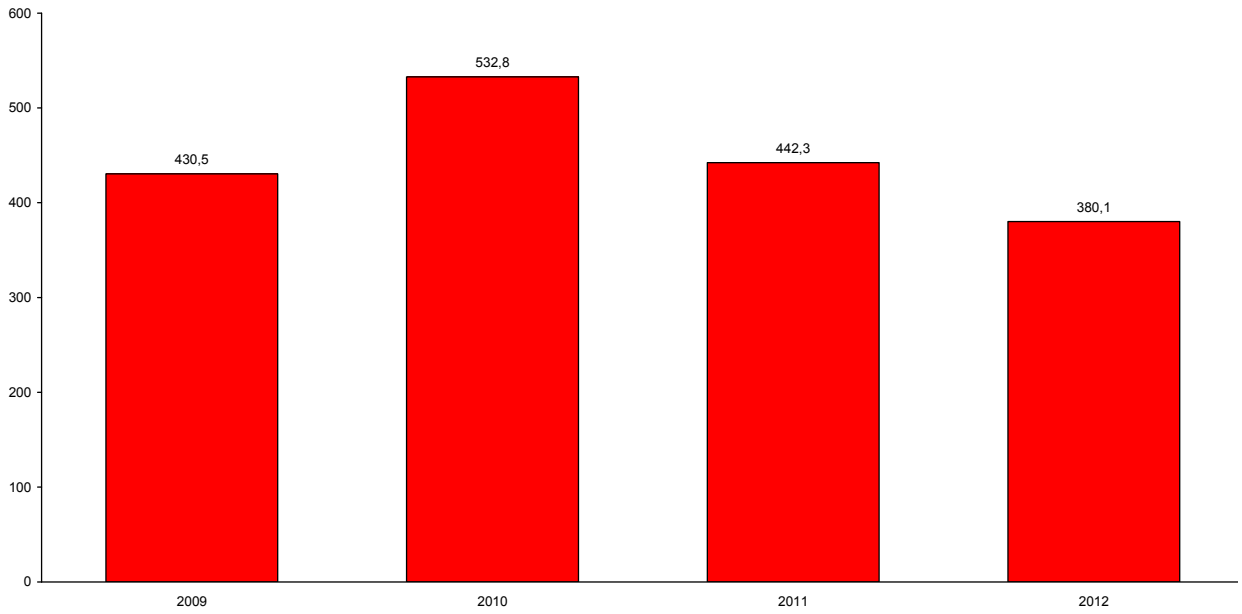
Sace BT, società-prodotto specializzata in assicurazione del credito, cauzioni e rischi della costruzione, ha assicurato circa 25 miliardi di euro di transazioni, tra ramo Credito e ramo Cauzioni, e totalizzato 82,9 milioni di euro in premi lordi. Il risultato netto di Sace BT, negativo per 21,3 milioni di euro, è attribuibile alla significativa crescita delle insolvenze collegate alla negativa congiuntura economica. Per far fronte al peggioramento congiunturale, Sace BT ha adottato, già nel primo semestre 2012, politiche prudenziali di assunzione, *pricing* e gestione dei contratti. Tra queste, si evidenzia una maggiore selettività nell'attività di assunzione, l'apertura sul territorio di quattro uffici di presidio dei rischi e un'analisi approfondita del processo di *underwriting*.

Il risultato di Sace BT ha consolidato il contributo positivo di Sace SRV, che ha registrato un utile netto di 1,3 milioni di euro, in aumento del 26% sul 2011. Sace SRV, attiva nella gestione di *dossier* informativi strumentali alla valutazione del rischio controparte, nell'attività di recupero crediti e nelle analisi e ricerche economiche su Italia e Paesi avanzati, continua nel proprio ruolo *captive* per le società del gruppo e inizia a offrire i propri servizi anche sul mercato esterno.

Il 2012 è stato il terzo anno di piena operatività per Sace Fct, la società di factoring del gruppo, il cui *business* si è concentrato sullo smobilizzo dei crediti vantati dai fornitori della Pubblica Amministrazione e di imprese private, con soluzioni di *factoring* tradizionale e *reverse factoring*. Sace Fct ha avviato importanti collaborazioni su diversi

piani, dal rafforzamento della *partnership* distributiva con Poste Italiane alla sottoscrizione di accordi con associazioni di categoria selezionate, allo sviluppo di relazioni con primari istituti di credito e società di *factoring* per operazioni in *pool*. Nel corso dell'anno Sace Fct ha inoltre completato l'iscrizione all'elenco speciale degli intermediari finanziari previsto dall'articolo 107 del Testo Unico Bancario. Sace Fct nel 2012 ha registrato un fatturato di 1,7 miliardi di euro, in aumento del 32,9% rispetto all'anno precedente, e conseguito un margine di intermediazione pari a 46,4 milioni, più che raddoppiato rispetto ai 21,2 del

**Grafico 7.3.7 - Premi Lordi Gruppo SACE**
Milioni di euro




*Fonte: Sace*

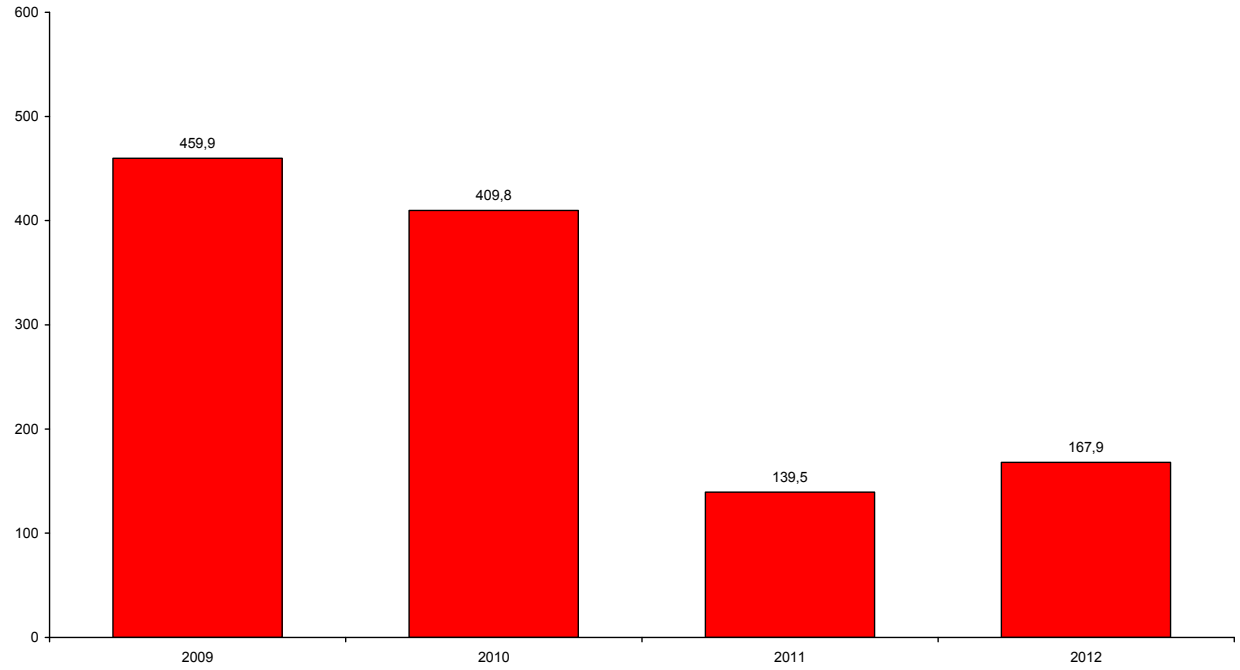
2011. Le operazioni di *factoring pro soluto* rappresentano l'83,3% del fatturato. Sono stati maggiormente interessati dalle attività di smobilizzo dei crediti i settori energia (44,7%), servizi commerciali (16,5%), edilizia (13,5%) e trasporti (4,5%). Sace Fct ha chiuso il suo terzo anno di esercizio con un utile di 8,3 milioni di euro, in aumento del 25,6% rispetto al 2011.

Nei primi tre mesi del 2013 sono stati assicurati 1,9 miliardi di euro in nuove operazioni, con un aumento del 16% rispetto allo stesso periodo del 2012. Il 77,6% dei volumi assicurati ha riguardato transazioni a sostegno di esportazioni o investimenti all'estero; il rimanente 22,4% si riferisce a finanziamenti erogati a imprese italiane con forte vocazione all'export, in prevalenza Pmi, per attività di internazionalizzazione o esigenze di capitale circolante. I premi lordi sono ammontati a 23,9 milioni di euro, in calo rispetto ai 47 milioni del primo trimestre 2012. L'utile netto è stato pari a 96 milioni di euro, in crescita del 32% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.
cifra.

*9.3. Principali novità e prospettive*

Nell'ambito del piano di riorganizzazione e sviluppo delle partecipate del Ministero dell'Economia e delle Finanze, a novembre 2012 si è perfezionato il trasferimento a Cassa Depositi e Prestiti (Cdp) delle partecipazioni detenute dallo Stato nelle società Fintecna, Sace e Simest. Le quote cedute sono rispettivamente pari al 100% del capitale di Fintecna e Sace e al 76% circa di quello di Simest. L'operazione di acquisizione rafforza gli effetti positivi del sistema *Export Banca,* creato nel 2010 da Cdp, Sace, Simest e Associazione

**Grafico 7.3.8 - Utile netto Gruppo SACE**
Milioni di euro




*Fonte: Sace*

bancaria italiana (Abi).[53] Grazie all'utilizzo dello strumento Export Banca, nel corso del 2012 Sace ha garantito 2,6 miliardi di euro di finanziamenti supportando esportazioni per 4,2 miliardi e ha favorito l'internazionalizzazione delle aziende italiane consentendo la realizzazione di progetti di investimento del valore complessivo di 1 miliardo di euro.

Nel corso del 2012 il Gruppo Sace ha avviato una serie di iniziative con l'obiettivo di assistere le imprese italiane nella difficile congiuntura economica e finanziaria.
In Italia sono stati finalizzati diversi accordi di collaborazione con associazioni di categoria ed altri soggetti istituzionali.

Per garantire un migliore presidio sul territorio nazionale e offrire un sostegno concreto alle esigenze delle imprese italiane che operano sui mercati internazionali, alla

[53] Tale operatività consente agli esportatori di offrire ai propri clienti esteri finanziamenti erogati dal sistema bancario su provvista di Cdp, oppure direttamente da Cdp. In entrambi i casi è prevista la presenza della garanzia Sace.

rete pre-esistente (Roma, Milano, Venezia, Modena, Bari, Lucca, Monza) si sono aggiunte nel corso del 2012 le aperture di nuovi uffici nelle città di Verona, Pesaro e Firenze e, agli inizi del 2013, nella città di Brescia.[54] È stata inoltre creata una specifica direzione commerciale per favorire il coordinamento operativo sul territorio italiano. Si è al contempo rafforzata la rete estera. Alle presenze nei principali mercati ad alto potenziale, quelle di San Paolo, Hong Kong, Bucarest, Mosca, Johannesburg e Istanbul si è affiancato a fine 2012 un nuovo ufficio a Mumbai.

A maggio Sace ha lanciato Pmi No-Stop, iniziativa dedicata esclusivamente alle Pmi. Obiettivo dell'iniziativa è offrire alle Pmi un *one stop shop* per ottenere più facilmente finanziamenti, gestire al meglio i propri crediti, ridurre i rischi di mancato pagamento e muoversi in sicurezza verso nuovi mercati.[55]

In una fase in cui il successo delle imprese dipende sempre più dalla capacità di reperire risorse finanziarie a condizioni competitive, è stata rafforzata la *partnership* strategica tra Sace e Banca europea degli investimenti, portando a 2,8 miliardi di euro il totale dei finanziamenti garantiti dal 2012 a sostegno dello sviluppo infrastrutturale e dei progetti di ricerca italiani.

Da aprile 2013 Sace è partner di Borsa italiana nell'ambito del progetto Elite, un programma ideato per supportare la crescita e accompagnare verso i mercati finanziari le Pmi italiane più innovative e orientate all'internazionalizzazione.[56] La *partnership* con Sace consentirà alle 100 Pmi attualmente coinvolte nel programma Elite di accedere più facilmente all'ampia gamma di strumenti assicurativi e finanziari di Sace utili a migliorare la competitività dell'impresa sui mercati internazionali, contribuendo a rafforzarne la solidità e la *performance* complessiva.

### *9.4. Approfondimento - Country Risk Map: quali rotte per l'internazionalizzazione?*[57]

Le previsioni sull'economia italiana pubblicate dalle principali organizzazioni economiche, quali Fondo Monetario e Ocse, rendono sempre più evidente l'importanza per il sistema produttivo nazionale di guardare all'estero. L'internazionalizzazione quindi non appare più come una scelta di opportunità, ma come una necessità. Operare con l'estero, in particolare in quei paesi emergenti che mostrano tassi di crescita del Prodotto interno lordo (Pil) invidiabili per le economie del vecchio continente, richiede tuttavia la

[54] Le sedi territoriali sono in grado di gestire autonomamente l'intero processo di domanda, valutazione ed emissione delle coperture assicurative per importi fino a € 20 milioni.

[55] Le imprese con fatturato inferiore a € 50 milioni o con meno di 250 dipendenti potranno sostenere i propri piani di crescita contando su sei linee di prodotto, condizioni commerciali particolarmente vantaggiose (pareri preliminari gratuiti, nessuna spesa di istruttoria, sconti sui premi applicati, etc), servizi di assistenza dedicati e una rete di uffici in Italia e all'estero a misura di Pmi. www.pminostop.it.

[56] Il progetto ELITE offre a un numero d'imprese selezionate un programma di crescita articolato in tre fasi (formazione, training e valorizzazione) sviluppato per aumentarne le competenze manageriali, finanziarie e organizzative e, di conseguenza, la capacità di attrarre nuovi investitori. Per maggiori informazioni sul progetto Elite: elite.borsaitaliana.it.

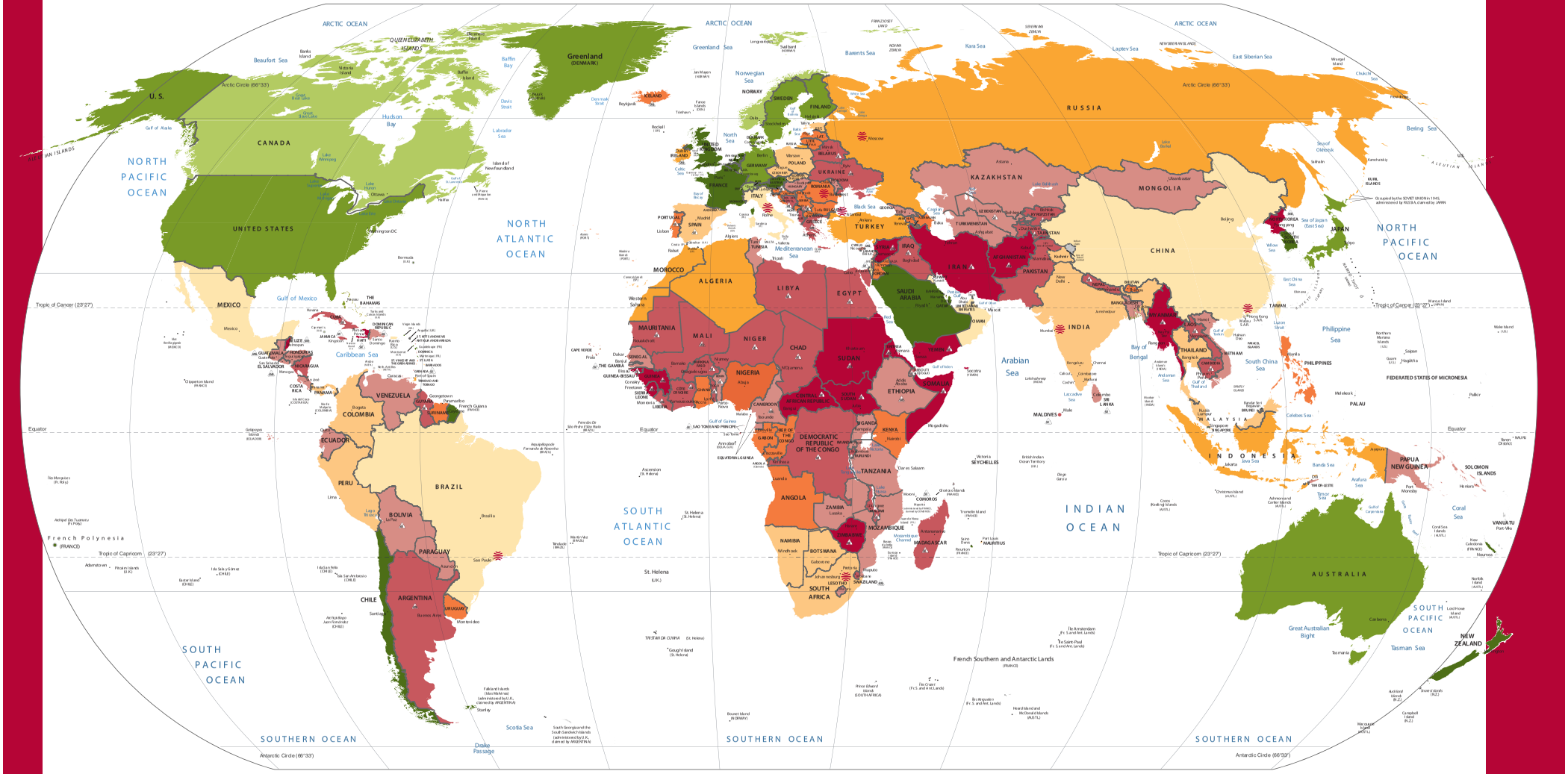
[57] Contributo basato sulla *Country Risk Map 2013*, pubblicata dall'Ufficio Studi di SACE Spa a maggio 2013.

capacità di orientarsi tra rischi che sono inevitabili quando ci si muove su terreni differenti da quello domestico.

Occorrono quindi delle "mappe", che consentano di guidare gli operatori, fornendo indicazioni sulla rischiosità dei mercati di destinazione. La mappa dei rischi Sace rappresenta uno strumento per quantificare in una scala crescente da 0 a 100 i rischi di mancato pagamento, normativi e politici che gli attori economici possono incontrare nell'esecuzione all'estero di contratti commerciali o finanziari, investimenti industriali od opere civili.

# COUNTRY RISK MAP

SACE




2013

## Risk Index

| | |
|---|---|
| **High** risk | 91 - 100 |
| | 81 - 90 |
| | 71 - 80 |
| **Medium** risk | 61 - 70 |
| | 51 - 60 |
| | 41 - 50 |
| | 31 - 40 |
| **Low** risk | 21 - 30 |
| | 11 - 20 |
| | 0 - 10 |

SACE Country Risk Map 2013 refers to credit risk for cross-border transaction with sovereign, bank, large corporate and SME (Small and Medium Enterprises) counterparts.
Interactive country maps for Political Violence and Regulatory risk and transaction-specific risk analysis are available at www.sace.it/riskmap

**SME alert**
The symbol indicates high risk in dealing with SMEs

**SACE** offices

## Ranking of credit risk by counterparts and regions

*Sovereign*

| REGION | RATING (AVERAGE) |
|---|---|
| ADVANCED ECONOMIES | 16/100 |
| ASIA-PACIFIC | 50/100 |
| CIS AND OTHER EUROPEAN COUNTRIES | 51/100 |
| LATIN AMERICA | 51/100 |
| MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA | 48/100 |
| SUB-SAHARAN AFRICA | 70/100 |
| **WORLD** | **50/100** |

*Large corporate*

| REGION | RATING (AVERAGE) |
|---|---|
| ADVANCED ECONOMIES | 39/100 |
| ASIA-PACIFIC | 69/100 |
| CIS AND OTHER EUROPEAN COUNTRIES | 77/100 |
| LATIN AMERICA | 69/100 |
| MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA | 68/100 |
| SUB-SAHARAN AFRICA | 82/100 |
| **WORLD** | **69/100** |

*Bank*

| REGION | RATING (AVERAGE) |
|---|---|
| ADVANCED ECONOMIES | 35/100 |
| ASIA-PACIFIC | 65/100 |
| CIS AND OTHER EUROPEAN COUNTRIES | 74/100 |
| LATIN AMERICA | 64/100 |
| MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA | 64/100 |
| SUB-SAHARAN AFRICA | 76/100 |
| **WORLD** | **64/100** |

*SME*

| REGION | RATING (AVERAGE) |
|---|---|
| ADVANCED ECONOMIES | 43/100 |
| ASIA-PACIFIC | 75/100 |
| CIS AND OTHER EUROPEAN COUNTRIES | 82/100 |
| LATIN AMERICA | 74/100 |
| MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA | 73/100 |
| SUB-SAHARAN AFRICA | 88/100 |
| **WORLD** | **74/100** |

Nel 2013 la mappa dei rischi rileva una sempre meno marcata differenza dei rischi di mancato pagamento tra paesi avanzati ed emergenti (tavola 1 e grafico 1). Negli avanzati, infatti, fino a pochi anni fa considerati dei "porti sicuri", si riscontra un progressivo aumento del livello medio di rischio di credito (33/100, rispetto a 16/100 del 2007). Il concetto di "rischio zero" appare ormai inadeguato per paesi europei come Cipro (80), Grecia (88), Slovenia (64) e Spagna (54), considerati meno affidabili rispetto a mercati emergenti come Malesia (43), Perù (43), Qatar (30) e Russia (53). Il peggioramento registrato dalla mappa dei rischi indica non solo un deterioramento del merito di credito delle controparti sovrane e pubbliche, ma anche degli istituti bancari e delle controparti *corporate*. Cipro e Grecia, in particolare, hanno subito ripetuti declassamenti del proprio rating da parte delle principali agenzie, fino ad essere considerate attualmente nel segmento *speculative grade* che comprende paesi ad alto rischio. Anche la percezione dei mercati, misurata attraverso il costo di prodotti finanziari quali i *Credit Default Swaps* (Cds), ovvero l'assicurazione contro il mancato pagamento del debito sovrano, rileva tale cambiamento. A metà 2012 i Cds per il debito di Italia e Spagna costavano come quelli per il Libano e di più di quelli per Vietnam e Iraq.

Conti pubblici in salute e la possibilità di utilizzo massiccio della leva fiscale per aiutare la ripresa domestica spiegano la dinamica positiva dei paesi emergenti che registrano prestazioni macroeconomiche positive (Pil +5,3% nel 2013) spesso migliori degli avanzati (+1,2%), ancora più evidenti se confrontate all'area euro (-0,3%). Condizioni macroeconomiche più solide, lo sviluppo dei mercati regionali e la crescita degli investimenti esteri in settori strategici hanno contribuito al miglioramento o consolidamento dei *rating* medi di rischio di mancato pagamento per paesi emergenti come Abu Dhabi (32), Cile (24), Colombia (49), Filippine (66) e Indonesia (59). Sebbene registri ancora i livelli di rischio più alti a livello mondiale (79), l'Africa Sub-sahariana conferma i progressi in atto da oltre dieci anni. Si evidenziano in particolare risultati positivi sugli indicatori di rischio bancario e *corporate* grazie al sostegno pubblico alla domanda aggregata, al miglioramento delle condizioni di accesso al credito, alla regionalizzazione dei principali istituti bancari e al generale isolamento dai mercati finanziari internazionali.

Rimangono comunque aree in contro tendenza, come il Nord Africa, dove le pressioni politico-sociali si sono riflesse in un indebolimento dell'attività economica e conseguentemente in un peggioramento dei *rating* medi del credito (71/100). La tendenza del rischio di credito continua a essere negativa anche per i mercati dell'Europa emergente e della Comunità degli Stati Indipendenti, dove politiche economiche poco prudenti, il rallentamento dell'Eurozona e il peggioramento della qualità dei portafogli degli istituti di credito, si riflettono sull'affidabilità delle controparti sovrane e bancarie.

Se dal punto di vista del rischio di credito si assiste quindi ad un assottigliamento del *gap* tra avanzati ed emergenti, il quadro appare differente per i rischi normativi e politici. Eventi quali espropri, restrizioni valutarie o violenze di matrice politica continuano a essere maggiormente percepiti come un fattore di

rischio nei paesi emergenti, mantenendo una significativa distanza rispetto agli avanzati. Infatti il rischio normativo negli avanzati si attesta a 19/100 rispetto alla media di 64/100 per gli emergenti. Altrettanto accade per il rischio di violenza politica (27/100 rispetto a 57/100). Variabili legate a distribuzione del reddito, disoccupazione giovanile, assenza di dialettica democratica e fragilità istituzionale sono alla base della valutazione di tali rischi e possono portare a livelli elevati anche in paesi che presentano situazioni macroeconomiche positive.

I rischi politici e normativi sono in effetti particolarmente evidenti in aree storicamente più fragili sotto il profilo della *governance* come l'Africa sub-sahariana e l'area del Medio Oriente e Nord Africa (Mena l'acronimo in lingua inglese). Si registrano comunque alcune difficoltà anche in regioni un tempo considerate immuni da questo tipo di fenomeni, come i mercati avanzati, dove il perdurare della crisi sta indebolendo i fondamentali macroeconomici, riflettendosi in un aumento dei rischi di trasferimento e convertibilità e alimentando un maggiore disagio sociale, influenzando negativamente i *rating* in tema di violenza politica.

**Tavola 1 - *Country risk index***

Anno 2013, valori assoluti e variazioni percentuali

| | Tipologia di rischio | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Aree geografiche | Mancato pagamento | var. % | Normativo (1) | var. % | Violenza politica | var. % |
| Avanzati | 33 | 22,2 | 19 | 11,8 | 27 | 3,8 |
| Africa sub-sahariana | 79 | -2,5 | 74 | 5,7 | 63 | 6,8 |
| America Latina | 65 | 1,6 | 57 | -1,7 | 46 | 4,4 |
| Asia | 65 | 1,6 | 60 | 1,7 | 59 | 3,5 |
| CSI | 71 | 4,4 | 62 | -1,6 | 54 | 10,2 |
| Medio Oriente e Nord Africa | 63 | 3,3 | 59 | 1,7 | 66 | 4,8 |
| Mondo | 64 | 1,6 | 56 | 1,8 | 52 | 6,1 |

(1) Trasferimento, esproprio, *breach of contract*

*Fonte: Sace*

## *10. L'attività del gruppo SIMEST*[58]

Simest è una società per azioni controllata da Cassa Depositi e Prestiti, azionista di maggioranza dal 9 novembre 2012 a seguito dell'acquisizione di circa il 76% del capitale sociale precedentemente detenuto dal Ministero dello Sviluppo Economico. E' rimasta invariata la compagine azionaria privata, composta da banche e sistema imprenditoriale. Simest era nata nel 1991 con lo scopo di promuovere investimenti di imprese italiane all'estero e di sostenerli sotto il profilo tecnico e finanziario. Dal 1999 gestisce gli strumenti finanziari pubblici a sostegno delle attività di internazionalizzazione delle imprese italiane. Simest costituisce un interlocutore cui le imprese italiane possono fare riferimento per tutte le tipologie di interventi all'estero e dal 2011 anche per lo sviluppo in Italia.[59]

**Tavola 7.3.1 - Dati riassuntivi delle attività di Simest**

| | Numero | | | Milioni di euro | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| | PARTECIPAZIONI SIMEST | | | | | |
| Progetti approvati | 73 | 75 | 77 | 113 | 171 | 104 |
| | PARTECIPAZIONI FONDO DI VENTURE CAPITAL | | | | | |
| Progetti approvati | 43 | 33 | 45 | 24 | 22 | 23 |
| | INCENTIVI ALLE IMPRESE | | | | | |
| Agevolazioni per l'esportazione (D. Lgs.143/98, già L. 227/77) | 140 | 134 | 124 | 3.108 | 4.283 | 4.348 |
| Agevolazioni per gli investimenti all'estero (L. 100/90 e 19/91) | 59 | 43 | 45 | 154 | 128 | 115 |
| Programmi d'inserimento sui mercati esteri (L. 133/08, art. 6, comma 2, lett a) | 92 | 103 | 129 | 97 | 92 | 108 |
| Agevolazioni per gli studi di prefattibilità fattibilità e programmi di assistenza tecnica (L. 133/08, art. 6, comma 2, lett. b) | 14 | 11 | 19 | 3 | 2 | 3 |

*Fonte: Simest*

### *10.1. Progetti approvati per la partecipazione in società all'estero, a valere sulla legge 100 del 1990.*

Simest può acquisire partecipazioni nelle imprese italiane all'estero fino al 49% del capitale sociale di investimenti esteri in paesi extra UE. La partecipazione Simest consente all'impresa italiana l'accesso alle agevolazioni, sotto forma di contributi agli interessi, per il finanziamento della propria quota di partecipazione. Inoltre Simest può acquisire, a condizioni di mercato e senza agevolazioni, partecipazioni fino al 49% del capitale sociale di imprese italiane o loro controllate nell'Unione

[58] Le informazioni riportate nel seguente paragrafo sono desunte dal Rapporto ICE 2013

[59] Per approfondimenti sull'organizzazione e la *mission* di Simest nonché sui risultati conseguiti negli scorsi anni si rinvia alla consultazione del sito www.simest.it e, in via sussidiaria, alle precedenti edizioni di questo Rapporto.

Europea che sviluppino investimenti produttivi e di innovazione e ricerca; da tali acquisizioni sono esclusi i *salvataggi*.

Nel corso del 2012, Simest ha approvato 77 progetti di cui 62 nuovi progetti di investimento, 3 aumenti di capitale in società già partecipate e 12 ridefinizioni di piano precedentemente approvate (tavola 7.3.1). Le società nelle quali Simest ha deciso di investire nel corso dell'anno prevedono un impegno finanziario di acquisizione di 104 milioni di euro, ovvero circa il 10% del capitale sociale complessivo delle partecipate, pari a 1.051 milioni di euro.

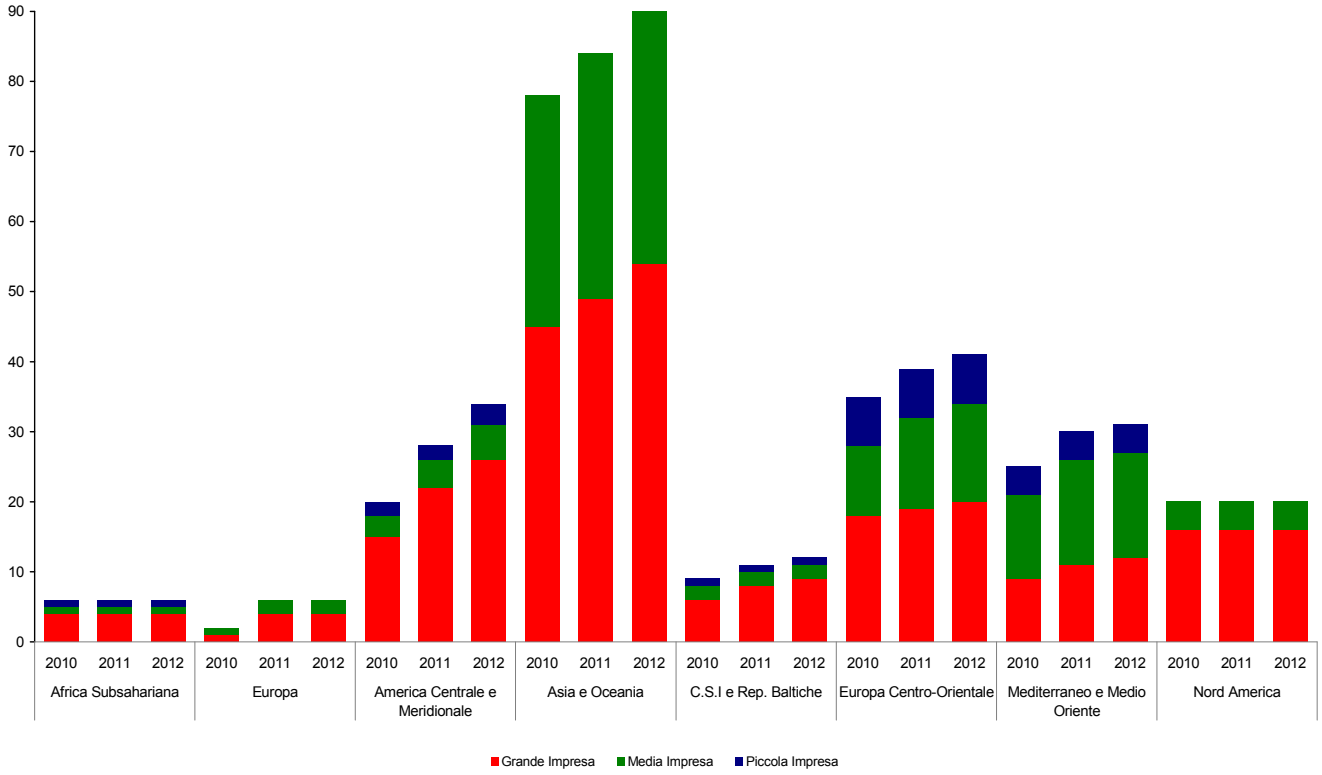
La ripartizione per aree geografiche del numero degli investimenti approvati nel corso del 2012 mostra come l'Europa Centro-Orientale, l'America Centrale e Meridionale e l'Asia rappresentino le principali aree di attrazione per gli investimenti delle imprese italiane partecipate da Simest. Anche nel 2012 è stato molto forte l'interesse per il Brasile, confermato dai 12 progetti approvati, per la Cina (8) e per l'India (5).

L'attenzione verso l'area del Mediterraneo e del Medio Oriente ha risentito pesantemente degli ulteriori sviluppi socio-politici che l'hanno caratterizzata. Nel corso del 2012 sono stati accolti solamente 2 nuovi progetti, 1 in Marocco e 1 negli Emirati Arabi Uniti, rispetto agli 11 del 2010 ed ai 7 del 2011. Per quel che riguarda l'attività Simest concernente le partecipazioni in ambito comunitario, sono state approvate 13 nuove partecipazioni per investimenti da effettuarsi in paesi dell'UE, per un impegno complessivo Simest di circa 35,2 milioni di euro, tra le quali 8 in Italia, cui si aggiunge 1 strumentale per 0,3 milioni di euro, 2 in Romania, 1 in Bulgaria, 1 nella Repubblica Ceca e 1 in Spagna.

Per quanto concerne poi i settori, gli investimenti si sono concentrati su elettromeccanico e meccanico, con 27 nuovi progetti e un impegno complessivo Simest di 38 milioni di euro, energia e gomma e plastica (12 progetti per 30,1 milioni), agroalimentare, tessile e abbigliamento ed elettronico e informatico (12 progetti per 13,2 milioni), edilizia e costruzioni (3 progetti per 2,4 milioni) e servizi (2 progetti per 2,6 milioni).

La ripartizione per aree geografiche delle partecipazioni in portafoglio di Simest conferma che i principali mercati hanno continuato ad essere l'Asia, l'Europa Centro-Orientale e l'America Centrale e Meridionale. Da un punto di vista dimensionale i mercati asiatici vedono la presenza solo di grandi imprese e medie imprese, mentre le piccole imprese iniziano ad essere presenti in tutti gli altri mercati ad esclusione dell'Europa e del Nord America.

**Grafico 7.3.1 - Investimenti in società all'estero - Portafoglio partecipazioni acquisite da Simest**
Ripartizione del numero di operazioni per area geografica e dimensione d'impresa




*Fonte: Simest*

### *10.2. Partecipazioni a valere sul Fondo unico di Venture Capital gestito da Simest per conto del Ministero dello Sviluppo Economico*

Nel corso del 2012 l'operatività del Fondo di *Venture Capital* (Fvc) ha visto quale elemento di novità l'introduzione da parte del Comitato di indirizzo e rendicontazione dei nuovi criteri di remunerazione delle partecipazioni del Fvc, differenziati per classe di impresa e più favorevoli per le medio-piccole (grafico 7.3.2).

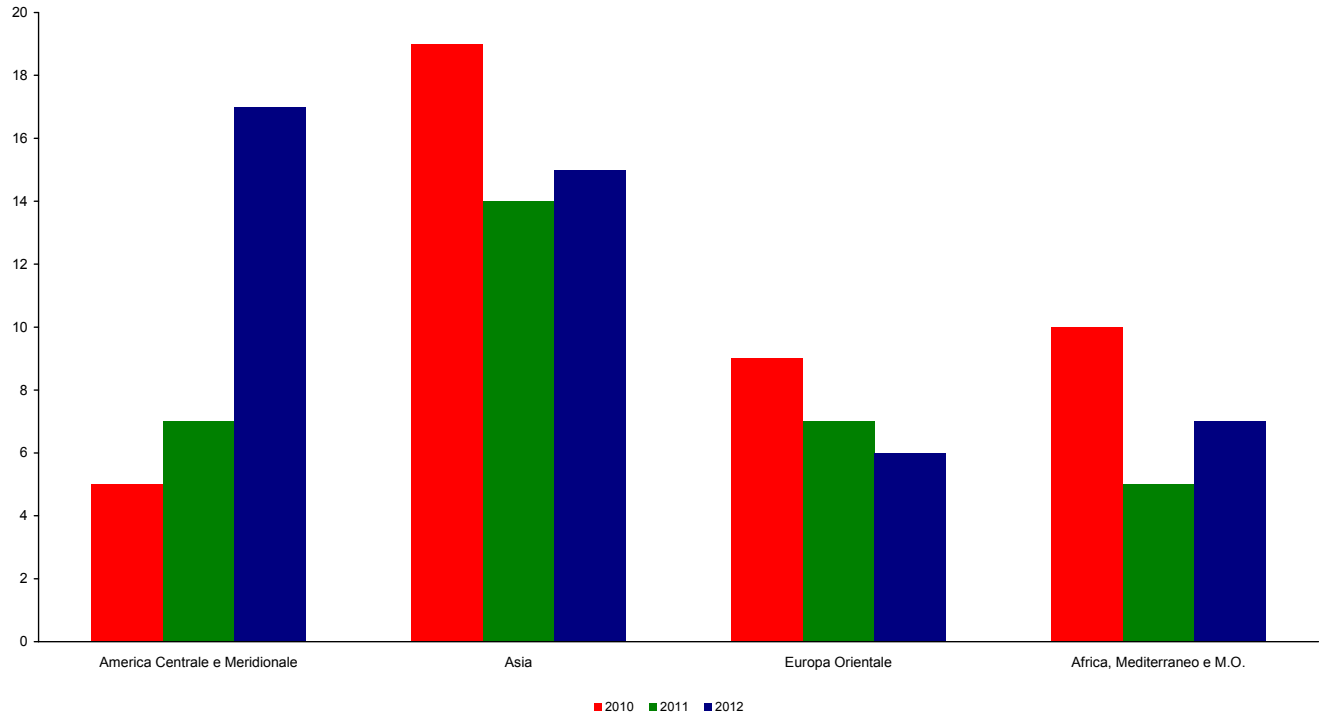
In tale contesto, pur confermandosi il ruolo istituzionale di sostegno e rafforzamento della capacità di inserimento delle imprese italiane sui mercati internazionali, in particolare su quelli più dinamici ed in costante sviluppo con particolare riguardo a Brasile, Cina e, in misura ridotta, Russia ed India, l'operatività rimane tuttavia limitata e condizionata, come già ampiamente segnalato in passato, per effetto della ridotta disponibilità di adeguate risorse finanziarie.

Nell'esercizio 2012 le delibere di partecipazione adottate dal Comitato di indirizzo e rendicontazione sono state complessivamente pari a 45, delle quali 43 riferite a nuovi progetti e 2 ad aumenti di capitale sociale, ovvero riconducibili a piani di ampliamento e/o sviluppo in società estere già partecipate dal Fvc.

La ripartizione per aree geografiche registra una preminenza nell'area asiatica e latino-americana, rispettivamente con 15 e 16 progetti accolti, circa il 70% del

totale; nel dettaglio, la concentrazione è marcata su 2 paesi principali, Brasile e Cina, che complessivamente assorbono circa il 60% del totale impegno del Fvc.

**Grafico 7.3.2 - Fondo di *venture capital* nel triennio 2010 - 2012**
Ripartizione del numero operazioni per area geografica




*Fonte: Simest*

La ripartizione settoriale degli investimenti e degli impegni accolti evidenzia una forte concentrazione nel settore della meccanica ed elettromeccanica, con 22 iniziative di investimento approvate per un importo complessivo in termini di partecipazione del Fondo di circa 12 milioni di euro. Significativa, pur se più contenuta, resta la presenza di settori egualmente preminenti quali quello della gomma e plastica, dell'elettronica e informatica, dell'edilizia e costruzioni e dei servizi.

### *10.3. Attività di gestione dei Fondi agevolativi*

La gestione degli interventi di agevolazione è disciplinata da due convenzioni stipulate tra Simest e l'allora Ministero del Commercio con l'estero, oggi Ministero per lo Sviluppo economico, e fondate sulle leggi 295 del 1973 e 394 del 1981. In base alle due convenzioni l'amministrazione dei Fondi è affidata a uno specifico Comitato ministeriale, detto anche Comitato agevolazioni. Nel 2012 il Comitato, sulla base delle analisi svolte dagli uffici di Simest, ha approvato 501 operazioni per un importo di 4.658 milioni di euro, rispetto a 600 operazioni per un importo di 4.649 milioni nel 2011. Di tali operazioni 169, per un importo di 4.463 milioni di euro

hanno riguardato interventi di concessione di contributi agli interessi a valere sul Fondo creato dalla legge 295 del 1973; erano state 177 per un importo di 4.410 milioni nel 2011. Le operazioni relative alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere a valere sul Fondo creato dalla legge 394 del 1981 sono invece state 332 nel 2012, per un importo di 196 milioni di euro, a fronte di 423 operazioni per un importo di 239 milioni nel 2011.

*Fondo contributi legge 295 del 1973*

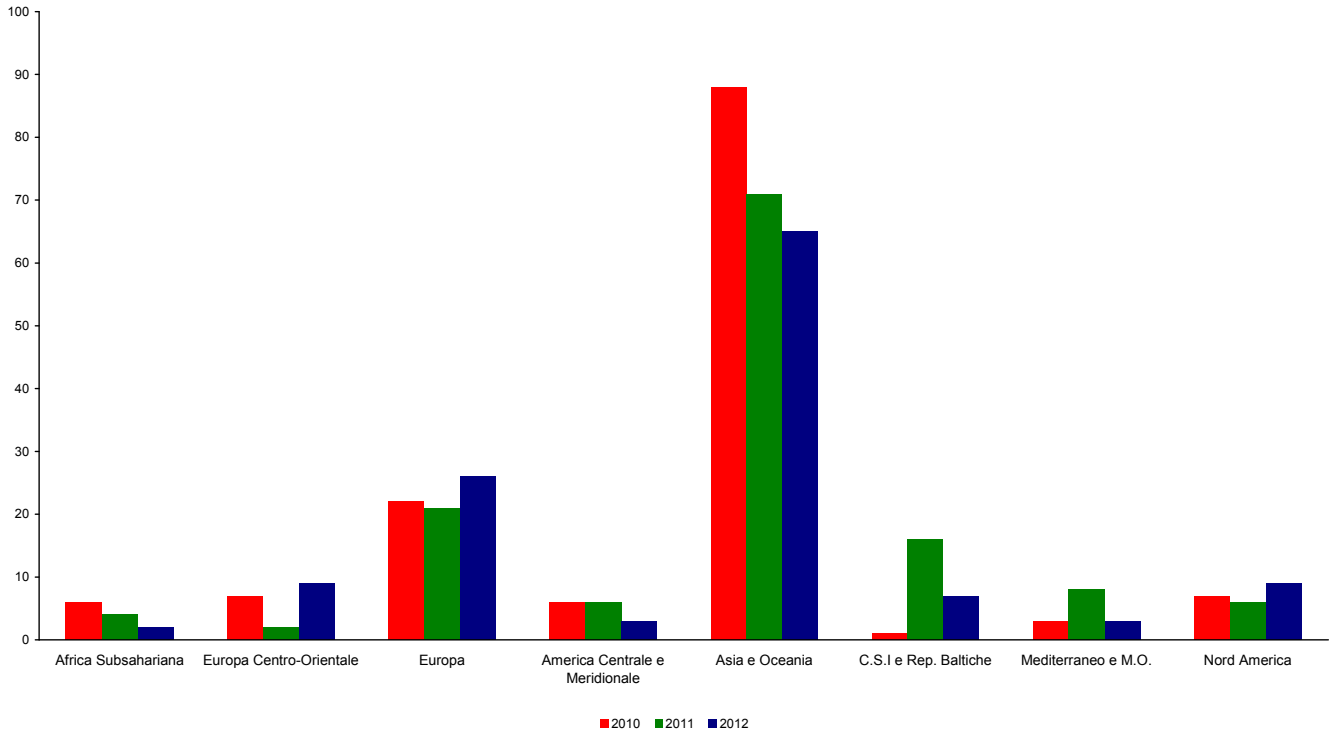
Il fondo contributi *ex lege* 295 del 1973 alimenta le seguenti due linee di attività.

*a) Crediti all'esportazione (decreto legislativo 143 del 1998, capo II)*

L'intervento è destinato al supporto dei settori produttivi di beni d'investimento, quali ad esempio impianti, macchinari, infrastrutture, mezzi pubblici di trasporto e telecomunicazioni, attraverso dilazioni di pagamento delle forniture a medio-lungo termine a committenti esteri situati, per una quota consistente, in paesi emergenti. L'intervento pubblico prevede l'utilizzo di schemi che neutralizzino gli effetti sulla competitività dell'*export* italiano dei sistemi a disposizione delle *Export credit agencies* (Eca) degli altri paesi. Nel caso di Simest, i suoi programmi sono destinati ad isolare il committente estero dal rischio di variazione dei tassi d'interesse, consentendogli l'accesso ad un indebitamento a medio-lungo termine al tasso fisso *Commercial Interest Reference Rate* (Cirr ), regolamentato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (Ocse). Gli schemi finanziari adottati sono il "credito acquirente" e il "credito

**Grafico 7.3.3 - Credito agevolato all'esportazione, credito fornitore e credito acquirente**

Numero operazioni per area geografica




*Fonte: Simest*

fornitore", disegnati in modo da rispondere alle esigenze di differenti settori industriali.

Nel 2012 sono state accolte operazioni per un totale di 4.348 milioni di euro di Credito capitale dilazionato, dei quali 2.101 milioni (48,3%) hanno interessato il programma di credito fornitore, parte smobilizzi, per impianti di medie dimensioni, macchinari e componenti; le piccole e medie imprese (Pmi) hanno beneficiato del 35% di tali importi. I restanti 2.247 milioni di euro (51,7%) sono stati dedicati al credito acquirente, parte finanziamenti, e hanno riguardato per il 90,8% contratti stipulati da grandi imprese, cui sono associate le forniture di notevoli dimensioni. Nello specifico, l'industria cantieristica ha rappresentato il 36% del totale, i sistemi di difesa il 24,1%, l'impiantistica petrolchimica il 9,2% e la produzione aeronautica civile il 6,8%. Per una rappresentazione delle operazioni per area geografica cfr. grafico 7.3.3.

*b) Investimenti in società o imprese all'estero,* ex legis *100 del 1990, art. 4 e 19 del 1991, art. 2*

L'agevolazione ai sensi dell'art. 4 della legge 100 del 1990 prevede la concessione di contributi agli interessi alle imprese italiane a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero, partecipate da Simest e/o da Finest, in paesi non appartenenti all'Unione Europea. Il contributo è concesso, a fronte di finanziamento di banca abilitata a operare in Italia, per una durata massima di 8 anni e in misura pari al 50% del tasso di riferimento per il settore industriale. Nel 2012 il tasso medio di riferimento e il tasso medio di contributo sono stati pari rispettivamente al 6,050% e al 3,025%. L'intervento copre il 90% della quota di partecipazione dell'impresa italiana richiedente, fino al 51% del capitale dell'impresa estera. Nel 2012 sono state accolte 45 operazioni per un importo di 115 milioni di euro.

### *10.4. Fondo rotativo legge 394 del 1981*

I finanziamenti agevolati a valere sul Fondo rotativo di cui all'art. 2 della legge 394 del 1981 sono disciplinati dalla legge 133 del 2008 e successive modificazioni, che ha individuato le iniziative ammissibili nell'ambito di applicazione del regolamento CE 1998 del 2006 relativo agli aiuti di importanza minore "*de minimis*" e vengono puntualmente analizzati nel seguito. Sul tema dell'attività del 2012 è necessario premettere che la ricezione di nuove domande di finanziamento per la patrimonializzazione delle Pmi esportatrici era stata sospesa dal Comitato agevolazioni con delibera del 12.12.2011 per il protrarsi del consistente flusso di richieste da parte delle imprese, in particolare nel secondo semestre del 2011. Questo andamento aveva comportato una significativa riduzione di risorse a valere sul Fondo a valere sulla legge 394 del 1981 e aveva fatto emergere la conseguente opportunità di rivedere i termini e le condizioni dell'intervento stesso dopo la prima fase di operatività.

Questi eventi hanno influenzato notevolmente i risultati del 2012, poiché le imprese interessate ai processi di internazionalizzazione hanno potuto usufruire unicamente dei due classici strumenti finanziari che incentivano i programmi di inserimento sui mercati esteri e gli studi e assistenza tecnica (grafico 7.3.4). Si è pertanto verificata una consistente ripresa di interesse per i programmi di inserimento sui mercati esteri e un costante, cauto aumento anche della richiesta di finanziamenti per studi di fattibilità, che nei due anni precedenti avevano registrato scarsi risultati. Questi esiti si sono avuti nonostante le note difficoltà nel reperimento delle necessarie garanzie e nonostante il limitato contenuto agevolativo dei finanziamenti, dato in buona sostanza dalla differenza tra tasso di riferimento e tasso agevolato.

E' infine da segnalare che nel 2012 il numero delle operazioni di patrimonializzazione accolte, nonostante la sospensione disposta dal Comitato Agevolazioni, ha continuato a essere significativo, tenuto conto dell'elevato numero di domande di finanziamento che a fine 2011 risultavano ancora in istruttoria.

Dai dati del 2012 emerge quindi chiaramente che sempre più imprese attivano, rispetto al passato, processi di internazionalizzazione che sono gli unici considerati utili per superare la crisi economico-finanziaria e in particolare i riflessi sensibilmente negativi da essa indotti sull'economia reale.

L'affermarsi di tale tendenza ha portato soprattutto le Pmi italiane a prendere parte in modo più estensivo ai processi di internazionalizzazione e infatti nel 2012 il loro peso percentuale come beneficiarie dei finanziamenti agevolati a valere sul Fondo 394/81 si è attestato intorno all'80%.

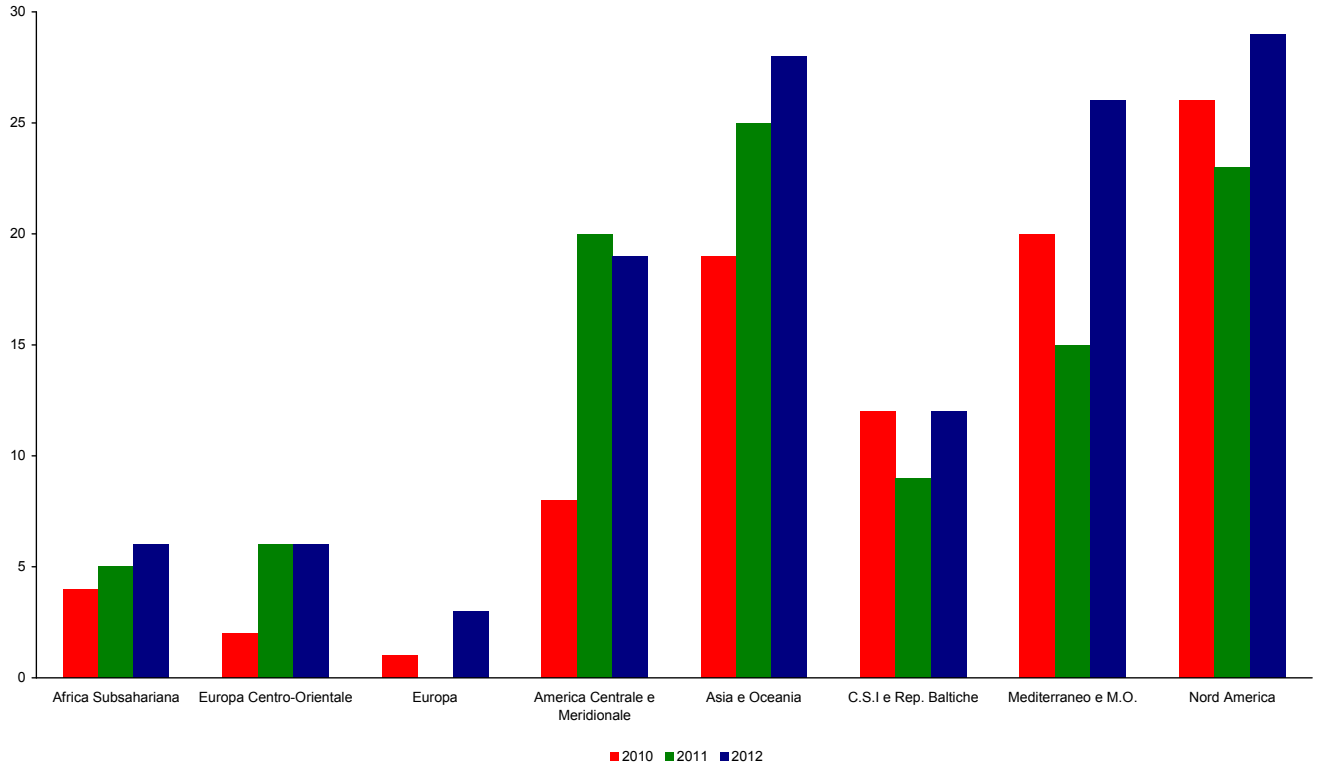
*a) Finanziamenti a tasso agevolato per programmi di inserimento sui mercati esteri (legge 133/08, art. 6, comma 2, lettera a)*

Per quanto riguarda i volumi di attività, nel 2012 le operazioni accolte sono state 129 per 108 milioni di euro, in crescita del 25% circa in termini di numero e del 17% circa in termini di importo rispetto all'anno precedente, quando erano stati 103 gli accoglimenti per 92 milioni di euro.

La ripartizione per aree geografiche delle operazioni accolte nel 2012 mostra come l'area di prevalente interesse sia stata il Nord America (22%), seguita dall'Asia (21%), dai paesi del Mediterraneo e Medio Oriente (19%), dall'America Centrale e Meridionale e dall'Europa Centro-Orientale. Nel 2011 l'area più richiesta era stata l'Asia. Quanto ai singoli paesi, gli Stati Uniti si sono riconfermati saldamente al primo posto con il più elevato numero di insediamenti, con 25 operazioni accolte, come negli anni precedenti, seguiti dalla Cina (20), dal Brasile (13) e dalla Russia (10).

Per quanto concerne infine la dimensione delle imprese che realizzano programmi di inserimento sui mercati esteri, la percentuale delle Pmi (80%) ha registrato una lieve riduzione rispetto al 2011 (84%).

**Grafico 7.3.4 - Programmi di inserimento sui mercati esteri**
Numero operazioni per area geografica




*Fonte: Simest*

*b) Finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per programmi di assistenza tecnica* ex lege *133 del 2008, art. 6, comma 2, lettera b*

Nel 2012 il Comitato ha accolto 19 studi di fattibilità per circa 2,5 milioni di euro, rispetto ad 11 operazioni per 2,0 milioni di euro nel 2011.
La ripartizione per aree geografiche delle operazioni accolte vede l'Europa Centro-Orientale in prima posizione, con 5 operazioni approvate, come nel 2011, seguita dall'Asia (4) e dal Nord America e dall'America Centrale e Meridionale (3 ciascuna). Tra i singoli paesi di destinazione, Cina, Usa e Brasile hanno totalizzato rispettivamente 4, 3 e 2 progetti, mentre tutti gli altri hanno avuto un solo finanziamento approvato.

Infine, quanto a dimensioni delle imprese richiedenti, le Pmi hanno recuperato ampiamente rispetto al 2011, attestandosi a circa il 90%.

### *10.5. Fondo di start-up*

Da ottobre 2012 è operativo il Fondo pubblico per *Start-up*, gestito da Simest, che investe con quote di minoranza nel capitale di nuove società in Italia e nella UE che nascano dall'aggregazione di imprese innovative con un progetto comune di internazionalizzazione.

### *10.6. Attività di promozione e sviluppo*

Le attività di promozione e sviluppo sono proseguite nel 2012 e si sono rivolte sia alla realizzazione di iniziative nel mercato nazionale per la diffusione, presso le imprese italiane, dei prodotti e dei servizi offerti dalla Società, sia alla partecipazione a missioni all'estero nel corso delle quali è stato dato ampio supporto tecnico alle imprese italiane coinvolte.

Nel corso delle varie missioni all'estero, si sono svolti *business forum*, seminari e Fiere internazionali cui Simest ha partecipato dando assistenza, nell'ambito dei numerosi incontri BtoB, alle imprese italiane presenti, per approfondire eventuali interessi e problematiche relative alle opportunità d'investimento nei vari paesi e con l'obiettivo di favorire incontri con le aziende locali per avviare rapporti di collaborazione.

### *10.7. Servizi professionali*

Un aspetto qualificante dell'attività svolta da Simest è rappresentato dal complesso di servizi specialistici di consulenza e di assistenza, mirati soprattutto alle esigenze delle Pmi, che la Società fornisce alle imprese in tutte le fasi relative alla progettazione, al montaggio e all'assistenza per iniziative di investimento all'estero. L'attività di consulenza svolta da Simest è intesa prevalentemente come una funzione sussidiaria e strumentale alla missione di promozione di iniziative all'estero e pertanto viene svolta sia quale supporto tecnico nelle più rilevanti missioni imprenditoriali, che nella realizzazione di specifici progetti di investimento.

I servizi forniti nel corso del 2012 hanno quindi riguardato i seguenti ambiti.

*Attività di* financial advisor

Sulla base di specifici incarichi ricevuti dalle imprese interessate, sono stati forniti servizi di consulenza con particolare riguardo agli aspetti economico-finanziari ed al relativo "montaggio finanziario" delle imprese all'estero, nonché all'assistenza nei rapporti con i soci locali e con le istituzioni estere e sovranazionali.

*Attività di* business scouting

Simest ha affiancato le imprese italiane nella ricerca di commesse, investimenti e *partner* esteri, mettendo a disposizione professionisti con una profonda conoscenza dei mercati internazionali. Nel 2012 l'attività di ricerca di *partner* e opportunità di investimento si è principalmente concentrata sullo sviluppo all'estero delle aziende in particolare dei settori infrastrutture, edilizia e costruzioni, energie rinnovabili e informatica e sulla definizione di accordi di collaborazione con Associazioni industriali di settore e con l'Associazione delle Camere di Commercio Italiane all'Estero.

### *2.2.2. Stato di attuazione degli Sportelli Unici*

## 1. *La necessità di un "cambio di prospettiva" nelle politiche di liberalizzazione e di semplificazione finora attuate*

### *1.1. Lo Sportello unico per le attività produttive e le politiche di liberalizzazione*

Nella relazione annuale del 2012 è stata descritta l'evoluzione della normativa in materia di sportello unico delle attività produttive (SUAP), esaminando, al riguardo, gli indirizzi che il Governo ha intrapreso per consentire l'implementazione del d.p.r.. n. 160/2010 attraverso i decreti legge nn. 1 e 5 del 2012.

L'obiettivo della normativa richiamata è stato quello di valorizzare l'importanza delle semplificazioni, spesso solo annunciate, affinché fossero realmente percepite dai cittadini e dalle imprese sia a livello di riduzione degli oneri, sia rispetto alla qualità dei servizi forniti. La necessità di addivenire a tali risultati, troppo a lungo programmati e mai compiutamente realizzati, ha spinto il legislatore ad intervenire attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza per dare un segnale tangibile sulla volontà di attuare tali obiettivi oramai improcrastinabili.

E così, si è previsto di dare concretezza alle politiche di liberalizzazione e di semplificazione (rispettivamente varate nei due decreti legge sopra richiamati) seguendo due coordinate:

a) attuare una propedeutica ricognizione dei regimi autorizzatori esistenti, valutando la loro sostituzione con moduli semplificati, laddove la natura vincolata dell'attività amministrava espletata consentisse di eliminare le valutazioni discrezionali delle autorità competenti;

b) verificare, attraverso l'attivazione di percorsi sperimentali, le criticità esistenti nella normativa vigente in materia di attività produttive e varare le necessarie riforme. L'avvio di sperimentazioni, ai sensi dell'art. 12, comma 1, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, "*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*", avrebbe dovuto consentire l'individuazione delle problematiche applicative e la conseguente rimozione degli ostacoli che tuttora impediscono il decollo delle semplificazioni varate per le procedure relative al "fare impresa".

In particolare, richiamando le previsioni più rilevanti delle normative citate, l'art. 1, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27 "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*", ha previsto l'abrogazione delle norme incompatibili con il principio di libertà di iniziativa economica[60] dalla data di entrata in vigore dei regolamenti (ex

[60] L'articolo richiamato prevede che siano abrogate:
a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità;

art. 17, comma 2 della legge n. 400) adottati dal Governo, previa approvazione da parte delle Camere di una relazione che specifichi periodi ed ambiti di intervento. Tali regolamenti devono individuare le attività per le quali permane l'atto preventivo di assenso dell'amministrazione, disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche, nonché i termini e le modalità per lo svolgimento dei poteri di controllo dell'amministrazione, individuando le disposizioni di legge e di regolamento dello Stato che vengono abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti medesimi. Inoltre, su tali regolamenti è previsto il parere del Garante per la Concorrenza e il Mercato.

L'art. 12, comma 4 del d.l. n. 5/2012 stabilisce l'adozione di regolamenti di delegificazione in cui devono essere individuate le attività sottoposte ad autorizzazione; quelle in cui è applicata la segnalazione certificata di inizio attività, tra le quali si prevede che siano distinte le attività, le cui segnalazioni devono essere corredate da asseverazioni da parte di tecnici abilitati, e le altre, per le quali la SCIA è senza asseverazioni; quelle attività per le quali è sufficiente una mera comunicazione e le attività del tutto libere. *In species*, la disposizione richiamata mira a consentire certezza giuridica sugli adempimenti richiesti per l'esercizio delle attività produttive e a dissipare i dubbi interpretativi connessi all'ambito di applicazione dell'art. 19 della legge n. 241/1990. L'attuazione dell'art. 12, comma 4 deve essere realizzata alla luce dei criteri sanciti dall'art. 1, comma 3 d.l. 1/2012, in cui si prevede, in coerenza con il principio di libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost. e del principio di concorrenza sancito nel Trattato UE, l'abrogazione di restrizioni e autorizzazioni ingiustificate, eliminando qualsiasi discriminazione o ostacolo per i nuovi attori economici, e divieti non-proporzionati per l'avvio di attività produttive.

L'adozione di provvedimenti di liberalizzazione e di semplificazione, come disposto dai decreti legge nn. 1 e 5 del 2012, mirano a dare piena attuazione alla direttiva europea n. 123 del 2006, nota come "direttiva servizi" e al relativo decreto legislativo di recepimento n. 59/2010 che, al fine di favorire la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e la libera circolazione dei servizi, obbligano gli Stati membri a semplificare tutte le procedure relative all'istituzione e alla realizzazione delle relative attività. Gli Stati membri devono valutare la compatibilità dei regimi di

---

b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti.

autorizzazione esistenti nelle rispettive legislazioni ai principi di non discriminazione e di proporzionalità e prevedere l'abbandono dei regimi autorizzatori a favore di procedure semplificate e più leggere. Il comma 5 dell'art. 12 stabilisce che la semplificazione delle autorizzazioni per l'esercizio delle attività economiche e dei controlli sulle imprese sia effettuata attraverso un percorso condiviso tra i diversi livelli di governo e, a tal scopo, prevede l'attuazione di accordi e di intese tra Governo, Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'art. 20-*ter* della legge n. 59/1997.

### *1.2. Le problematiche non ancora risolte*

Sarebbe utile riconoscere le criticità che tuttora si frappongono alla piena implementazione della normativa SUAP al fine di programmare interventi informati e puntuali per migliorare l'efficacia della disciplina. Sebbene non si trascurano i progressi finora registrati in materia[61], si potrebbe provare, senza pretesa di esaustività, ad individuare le attività utili a sciogliere i nodi più rilevanti alla corretta operatività del d.p.r.. n. 160/2010.

Al riguardo, sarebbe opportuno dare concreta attuazione all'art. 12, comma 3 del d.p.r.. n. 160/2010, secondo cui il Governo, le Regioni e gli Enti locali promuovono intese o concludono accordi finalizzati ad assicurare la standardizzazione dei procedimenti e l'unificazione, almeno in ambito territoriale, della modulistica delle amministrazioni responsabili dei sub-procedimenti, nonché la definizione di criteri minimi di omogeneità della modulistica a livello nazionale. Sarebbe importante, inoltre, riprendere al più presto il monitoraggio istituzionale, come previsto dall'art. 11, comma 1, dello stesso d.p.r.., al fine di consentire il confronto tra i soggetti incaricati di dare attuazione alla disciplina SUAP. Bisognerebbe, inoltre, migliorare il raccordo e l'interazione tra questo e gli enti terzi competenti; completare, ai sensi dell'art. 12, comma 4, d.l. n. 5/2012, la ricognizione dei regimi autorizzatori in materia di attività produttive e il loro adeguamento a quanto previsto dalla direttiva comunitaria 2006/123/CE; risolvere le difficoltà legate alla digitalizzazione dei procedimenti, spesso carente o incompleta che, in alcuni casi, non consente il completamento online delle procedure; incentivare l'associazione dei Comuni al di sotto di certe soglie di abitanti per agevolare la gestione delle funzioni dello sportello unico; realizzare il coordinamento tra la disciplina SUAP e le normative settoriali quanto alla tempistica delle fasi dei singoli procedimenti; incentivare la pubblicazione, sui siti istituzionali di ciascuna pubblica amministrazione, dell'elenco degli atti e dei documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo della domanda per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte, rientrante nelle proprie competenze; dare concreta attuazione alle

[61] Sul punto, si rinvia alla parte della relazione relativa all'indagine sul funzionamento dei servizi di front office degli Sportelli unici per le attività produttive.

Linee Guida in materia di controlli, elaborate ai sensi dell'art. 14 del d.l. n.5/2012, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale 19 febbraio 2013, n. 42, anche alla luce del recente art. 25 del d.lgs. n.33/2013.

Sarebbe importante, altresì, addivenire al più presto al coordinamento tra il SUAP con il SUE (sportello unico edilizia), come da ultimo riformato dal d.l. 83 del 2012, la cui normativa è entrata in vigore a febbraio di quest'anno. Sul punto, occorre ricordare che a gennaio il Dipartimento Attività Produttive dell'ANCI ha adottato la "Nota di indirizzi ANCI su SUAP e SUE", in cui si forniscono le indicazioni per consentire il coordinamento dei due sportelli al fine di rendere la relativa normativa operativa ed applicabile.

Nella Nota si chiarisce che il SUE è decisorio per la parte di edilizia residenziale, mentre il SUAP per quella non residenziale/produttiva. Si evidenzia, inoltre, che la normativa che ha trasformato il SUE in organo decisorio (d.l. 83/2012) ne prevede espressamente l'obbligatorietà solo per il permesso di costruire, non per la DIA (super-DIA), SCIA e attività di edilizia libera. Si propone che la normativa sia modificata rendendo obbligatorio il procedimento unico in tutti i casi da parte del SUE e, nel frattempo, si suggerisce che i Comuni adottino modalità operative e intese con le altre PA coinvolte nel procedimento per la raccolta dei pareri e delle autorizzazioni endoprocedimentali nei casi di DIA, SCIA e edilizia libera. Secondo la Nota, la condivisione tra le PA coinvolte nel procedimento dei tempi per la conclusione delle rispettive fasi (pronuncia pareri e chiusura endoprocedimenti collegati) sarebbe utile per consentire il rispetto dei termini previsti dall'art. 7, d.p.r.. 160/2010.

Il Dipartimento Attività Produttive dell'ANCI ritiene necessaria l'estensione della modalità telematica ai procedimenti SUE e, al fine di incentivare l'associazionismo tra i Comuni, quale strumento efficace a garantire il funzionamento del SUAP, propone la modifica dell'art. 14, d.l. 78/2010, aggiungendo, tra le funzioni fondamentali dei comuni, il SUAP e le funzioni ad esso connesse relative allo sviluppo economico del territorio quale attività importante per l'intero comune. Quanto al coordinamento tra SUAP e SUE in materia di edilizia produttiva, in assenza di una normativa espressa sul punto, considera che due potrebbero essere le ipotesi:

a) se tale materia è attribuita al SUAP, questo gestisce gli ordinari sub procedimenti edilizi e al SUE residua la competenza di edilizia residenziale;

b) se l'edilizia produttiva resta in capo al SUE, questo gestisce i sub procedimenti edilizi e trasmette al SUAP i relativi atti conclusivi. La prima ipotesi resta comunque quella da preferire.

Rispetto, invece, al rapporto tra la SCIA, la mera comunicazione e il procedimento ordinario, nella Nota si precisa che l'art. 5, d.p.r.. 160 (proc. automatizzato) deve essere esteso anche ai casi di mera comunicazione e a quelli in cui in un unico procedimento coesistano SCIA e autorizzazioni.

Si ritiene, inoltre, che in assenza di un esplicito coordinamento da parte della disciplina, la SCIA e la mera comunicazione devono essere presentate all'esito del

procedimento autorizzatorio e che sono efficaci solo dopo che i titoli abilitativi di natura autorizzatoria e non siano validi ed efficaci, una sorta cioè, sebbene il termine è improprio, di "SCIA differita".

A tal proposito, si ricorda che l'art. 30 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 "Decreto del fare", convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, ha inserito nel T.U. edilizia (art. 23-*bis*), il coordinamento tra la presentazione della SCIA e dell'istanza degli atti presupposti, prevedendo un "doppio binario":

1) presentazione contestuale SCIA/atti presupposti. L'interessato presenta allo Sportello unico edilizia (SUE) la SCIA e l'istanza di acquisizione degli atti di assenso. L'inizio dei lavori è subordinato all'avvenuta acquisizione degli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio (cosiddetta "SCIA differita");

2) presentazione disgiunta SCIA/atti presupposti. L'interessato, prima della presentazione della SCIA, richiede al SUE di provvedere all'acquisizione di tutti gli atti di assenso.

Tali disposizioni si applicano anche alla comunicazione inizio lavori nei casi in cui ci siano atti presupposti (art. 6, comma 2, d.p.r.. 380/2001).

Le criticità sopra brevemente accennate possono essere affrontate attraverso puntuali modifiche alla normativa attuale al fine di migliorarla, senza pretendere una radicale riforma, che richiederebbe di reimpostare i sistemi gestionali, rischiando di compromettere i risultati finora raggiunti e recando un aumento dei costi e dei tempi di attuazione. Senza contare che ulteriori ritardi sul funzionamento del SUAP non possono essere tollerati, visto il ruolo cruciale che le recenti riforme conferiscono a tale strumento e le aspettative riposte nella sua effettiva operatività: dalla normativa sulla prevenzione incendi a quelle sull'ambiente e sull'edilizia.

In particolare, rispetto alla normativa ambientale, occorre sottolineare il ruolo di autorità procedente conferito al SUAP, in attuazione dell'art. 23, d.l. "Semplifica Italia". Com'è noto, la disciplina sull'autorizzazione unica ambientale (AUA) è stata adottata quest'anno con il d.p.r.. n. 59/2010 e da subito c'è stato il coinvolgimento di tutti i livelli di governo nelle attività tese a dare piena attuazione alla normativa e a risolvere le questioni interpretative connesse. Su quest'ultimo aspetto, si ricorda che a settembre di quest'anno l'ANCI ha adottato una nota di indirizzi per l'applicazione del d.p.r.. n. 59/2013[62].

*Le Agenzie per le Imprese*

Con il DL 112/2008, convertito in legge 133/2008, il legislatore non soltanto ha dato nuovo vigore e definito le modalità telematiche di azione del SUAP, ma ha anche introdotto nel sistema giuridico italiano un nuovo soggetto, le Agenzie per le Imprese. Si tratta di soggetti privati costituiti in primis dalle Associazioni di

[62] Sul punto, si rinvia al paragrafo 9.3 concernente il contributo di ANCI in materia di autorizzazione unica ambientale (AUA).

categoria, ma anche da studi associati di professionisti, dai Centri di Assistenza tecnica o da enti certificatori, ai quali, a valle di un complesso procedimento di accreditamento gestito dal Ministero per lo Sviluppo economico, viene affidata una funzione pubblica, quella, cioè, di attestare la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa, sia statale che locale, per l'avvio, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa in tutti i casi in cui non è previsto alcun potere discrezionale da parte della Pubblica Amministrazione e rilasciare una "dichiarazione di conformità" che costituisce titolo autorizzatorio a tutti gli effetti.

Si tratta, dunque, di uno strumento atto a rinnovare e rafforzare una relazione cooperativa tra funzione pubblica ed iniziativa organizzata dei privati, valorizzando in particolare il ruolo di quei soggetti, quali le organizzazioni di rappresentanza, che da sempre accompagnano la nascita e la crescita delle micro, piccole e medie imprese.

Sono tre, ad oggi, le Agenzie per le Imprese che hanno ottenuto l'accreditamento da parte del Ministero per lo Sviluppo Economico, ed altre due sono in fase istruttoria.

Nonostante l'evidente dettato normativo, che attribuisce, come detto, alle Agenzie vere e proprie "funzioni pubbliche", permangono in alcuni gangli istituzionali dubbi ed incertezze circa il reale portato dell'attività delle Agenzie stesse, in riferimento, soprattutto, alla tipologia di verifiche che queste debbono effettuare prima di rilasciare la dichiarazione di conformità di una SCIA ed ai riflessi che la presenza di tale dichiarazione comporta sull'attività di controllo della Pubblica Amministrazione.

Urge superare tale situazione di incertezza e riconoscere pienamente da parte di tutti il ruolo di questi nuovi soggetti, ai quali, tra l'altro, sono state imposti costi non indifferenti in termini soprattutto di utilizzo di risorse umane per lo studio e la progettualità che ha portato all'accreditamento.

### *1.3. Le politiche di liberalizzazione sotto la lente della Corte costituzionale*

Dalla giurisprudenza costituzionale sulle politiche di liberalizzazione programmate dal Governo nell'ultimo biennio (C. cost. nn. 200/2012 e 8/2013) si evince un generale *favor* della Corte sul punto, che ha respinto, in parte, le censure di legittimità costituzionale proposte dalle Regioni ai d.d.l.l. n. 138/2011 e 1/2012, poiché, come ha evidenziato il dossier del Servizio studi della Camera dei deputati: "*l'ampiezza dei principi di razionalizzazione della regolazione delle attività economiche non comporta l'assorbimento delle competenze legislative regionali in quella spettante allo Stato nell'ambito della tutela della concorrenza. Al contrario, secondo la citata sentenza (C. cost. n. 8/2013, n.d.r.), i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche, essendo anzi richiesto che tutti gli enti territoriali diano attuazione ai principi dettati dal legislatore statale. Le Regioni, dunque, secondo la Corte, non risultano private delle competenze*

*legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza*".

Ad essere censurate dalla Corte, che ha accolto per questa parte i ricorsi presentati da diverse Regioni al d.l. n. 138/2011 (art. 3, comma 3), sono le modalità con cui il Governo ha inteso intraprendere tali politiche. In particolare, la previsione secondo cui: "*Sono in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine …le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione certificata di inizio attività e dell'autocertificazione con i controlli successivi*", è stata dichiarata incostituzionale per i motivi che si riportano in sintesi:

a) la soppressione automatica di tutte le normative statali incompatibili con il principio della liberalizzazione delle attività economiche ha una portata incerta e indefinibile, poiché appare indeterminata e potenzialmente invasiva delle competenze legislative regionali;
b) l'esistenza di normative statali che interessano direttamente o indirettamente materie di competenza regionale (come nei casi di leggi statali in materie di competenza concorrente ovvero "trasversale") non solo non preserva la normativa regionale dalle inevitabili ricadute che su di essa recherebbe la soppressione generalizzata delle normative statali, ma l'indeterminatezza della portata della previsione in oggetto non consente la puntuale individuazione delle normative regionali che, per tali effetti, risulterebbero abrogate. In tal modo, pone le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza sulle modalità con cui procedere all'adeguamento della loro disciplina con i mutamenti dell'ordinamento statale;
c) la valutazione sulla vigenza delle normative statali incidenti su ambiti di competenza regionale, spettando a ciascun legislatore regionale, potrebbe dare esiti disomogenei e addirittura divergenti, per cui la regolazione vigente in materia di attività economiche potrebbe variare da Regione a Regione.

Dagli indirizzi della Corte costituzionale sulle politiche di liberalizzazione varate dal Governo si potrebbero trarre le seguenti conclusioni:

- l'indeterminatezza delle politiche statali in materia e la decisione di attuarle senza prevedere il coinvolgimento "a monte" delle Regioni, ma anche delle autonomie locali, chiamate a dare concreta realizzazione alle stesse, oltre al rischio di ripercuotersi sulla competenza legislativa regionale, finisce per ostacolare la liberalizzazione, esautorandola, poiché crea grave incertezza a danno degli operatori economici;
- il "programma" stabilito ai sensi dell'art. 12, comma 4, d.l. n. 5/2012, che prevede la preliminare ricognizione e la razionalizzazione dei regimi autorizzatori esistenti, appare coerente e idoneo, poiché consente un intervento normativo "informato" teso a dare concreta attuazione al

principio di liberalizzazione come sancito dalla normativa europea (direttiva servizi e d.lgs. n. 59/2010);

- la politica di liberalizzazione ha bisogno di un "tavolo" che consenta interventi coordinati ed omogenei su tutto il territorio attraverso il confronto e la condivisione delle scelte da parte dei diversi livelli istituzionali. Richiede, inoltre, l'istituzione di un'apposita *task force* a ciò dedicata in cui partecipino i rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali;
- una seria ed efficace politica di liberalizzazione delle attività produttive è, per definizione, "interistituzionale", perché investe le competenze e gli interessi dei diversi livelli di governo, che andrebbero adeguatamente coinvolti nel processo di *decision-making* sin dall'inizio, attraverso accordi o, se del caso, intese, in sede di Conferenza Unificata.

### *1.4. Le prossime azioni in materia di SUAP*

Lo scorso 6 giugno, nell'Audizione presso la Commissione X della Camera dei Deputati, il Ministro per la PA e la semplificazione ha ribadito il suo impegno a rendere effettiva l'operatività degli sportelli unici e, in particolare, l'intento dichiarato è quello di avviare un monitoraggio congiunto con il Ministero dello sviluppo economico, che prevede il massimo coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali in tutte le fasi del processo volto a verificare: 1) lo stato di attuazione dei SUAP (previsto dall'art. 11, comma 1, d.p.r.. n. 160 e da tempo sollecitato dalle Regioni e dalle associazioni imprenditoriali); 2) lo stato di avanzamento delle sperimentazioni, che sono propedeutiche sia all'esercizio della delega di cui all'art. 12, commi 2 e 3 del "Semplifica Italia", sia alla stessa realizzazione del Piano delle "zone a burocrazia zero" (ZB0) previsto dal decreto legge n.69 del 2013.

Su questo ultimo punto sia consentito un piccolo approfondimento anche per valutare l'impatto dell'istituzione delle ZB0 con la normativa SUAP.

In specie, la previsione di istituire tali zone è stata fatta per la prima volta dall'art. 43, d.l. n. 78 del 2010, in cui si prevedeva che in queste zone i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto avviati su istanza di parte, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica, erano adottati in via esclusiva da un Commissario di Governo e che decorsi trenta giorni dall'avvio del procedimento, in caso di mancata adozione del provvedimento espresso, si applicava la regola del silenzio assenso.

La disposizione citata è stata oggetto di declaratoria di illegittimità della Corte Costituzionale (Sent. n. 232 del 2011) nella parte in cui si prevedeva la sua applicazione anche ai procedimenti amministrativi che si svolgevano entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale. In seguito alla pronuncia della Consulta, il legislatore è nuovamente intervenuto in materia con la

legge n. 183 del 2011 (art. 14), che ha sostituito il Commissario di Governo con l'ufficio locale del Governo, presieduto dal Prefetto e composto da un rappresentante della Regione, da un rappresentante della Provincia, da un rappresentante della Città metropolitana, ove esistente, e da un rappresentante del Comune interessato.

In seguito, il d.l. n. 179 del 2012, all'art. 37-*bis*, ha previsto la possibilità, ai sensi dell'art. 12, d.l. n. 5/2012, nell'ambito delle sperimentazioni che proseguono fino al 31 dicembre 2013, di individuare ZB0 non soggette a vincolo paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico. Si prevede, inoltre, che in queste zone i soggetti sperimentatori possano individuare e rendere pubblici i casi in cui il rilascio delle autorizzazioni sono sostituite da mera comunicazione dell'interessato al SUAP e che, per le attività produttive avviate successivamente alla data dell'entrata in vigore del d.l. 179/2012, i relativi procedimenti amministrativi possano essere conclusi anche previa conferenza di servizi telematica ed aperta a tutti gli interessati, anche con modalità asincrona. Si conferma l'applicazione del silenzio assenso decorsi trenta giorni dall'avvio del procedimento in caso di mancata adozione di un provvedimento espresso. Da ultimo, si richiama il d.l. n. 69/2013, che all'art. 37 estende, in modo implicito, le sperimentazioni alle ZB0, oltre a prevedere la creazione di un Piano nazionale delle stesse.

Finora, è da dire che le ZB0 non hanno trovato effettiva attuazione, producendo molti dubbi e incertezze per l'Italia anche in occasione della redazione del Report annuale per l'OCSE. E' da dire, inoltre, che la disciplina varata fino al 2012 sembra porsi in aperto contrasto con la normativa comunitaria e statale vigente. In particolare, con la Direttiva servizi (CE/2006/123, articoli 6, 7 e 8) e con il relativo decreto legislativo di attuazione (d.lgs. n. 59/2010, artt. 25 e 26), nonché con l'art. 38, d.l. 112/2008; con il d.p.r.. n. 160/2010 e tutte le normative seguite, quali il d.p.r.. 227/2011, il d.p.r.. 151/2011, il d.p.r.. 59 del 2013, che rinviano alla disciplina dello sportello unico per le attività produttive (d.p.r.. 160/2010), che è l'unico punto di contatto territoriale per l'espletamento delle formalità inerenti l'esercizio delle attività d'impresa. Rischia, inoltre, di ostacolare, in netta antitesi con il vincolo europeo, la piena operatività del SUAP anche nelle zone dove sono stati fatti notevoli investimenti di risorse economiche e umane per il suo funzionamento.

Con l'approvazione dell'art. 37 del d.l. n. 69/2013 il legislatore sembra aver acquisito una certa consapevolezza rispetto alle criticità accennate, per cui attraverso la previsione della sperimentazione e del Piano nazionale sulle ZB0 ha inteso verificarne l'effettiva realizzazione.

### *1.5. Le prospettive di riforma nel quadro di un nuovo approccio alle policies*

L'approccio *multilevel* alle politiche di semplificazione e di liberalizzazione, volto a favorire la condivisione delle scelte normative e dei programmi, è stato inaugurato già nel corso del 2012 con l'Accordo interistituzionale tra il Governo - in

particolare i Ministri dello sviluppo economico e per la PA e semplificazione - le Regioni, le Province autonome e le Autonomie locali, per l'attuazione coordinata delle misure di semplificazione previste dal d.l. n. 5/2012[63]. L'intenzione è stata quella di procedere consensualmente alla ricognizione delle procedure da semplificare in modo da prevenire "a monte" la formazione di intoppi e criticità che sono spesso gli epiloghi delle scelte imposte "dall'alto" in materie in cui il discrimine tra la competenza statale e quella regionale è molto labile[64].

Nella citata Audizione presso la Camera dei deputati il Ministro D'Alia ha dichiarato di voler proseguire su questa linea, poiché ritiene che ai fini dell'attuazione delle politiche di liberalizzazione e, segnatamente, dell'art. 1 del "Cresci Italia" e dell' art. 12 del "Semplifica Italia", è essenziale la cooperazione tra Stato, Regioni e Autonomie. Secondo il Ministro, proprio a partire dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, le politiche di liberalizzazione non possono essere realizzate solo a livello statale, in quanto i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni e gli Enti territoriali esercitino le rispettive competenze in materia di regolazione delle attività economiche, attuando il quadro dei principi stabiliti a livello nazionale.

Il Piano è quello di creare una *task force* - in cui parteciperanno, a seconda delle necessità, i Ministeri competenti per materia e i rappresentanti delle Regioni e degli Enti Locali - incaricata di predisporre un crono programma delle attività con l'indicazione degli ambiti di intervento, che sarà sottoposto alle Commissioni parlamentari competenti e reso pubblico sui siti istituzionali. L'ambizioso obiettivo è quello di giungere ad un accordo in sede di Conferenza unificata, che resta imprescindibile per consentire un'omogeneità in ambito nazionale al fine di scongiurare il paradosso che una stessa attività possa essere liberalizzata in una certa Regione mentre in un'altra essere sottoposta a un regime autorizzatorio.

Tale programma sembra marcare una specifica cesura metodologica, oltre che procedurale, dell'approccio governativo alle politiche di semplificazione e di liberalizzazione sotto un duplice aspetto: a) si concentra l'attenzione sulla modulistica standardizzata, campo nel quale il Dipartimento della funzione pubblica ha fatto passi importanti nella creazione di modelli unificati per la presentazione della SCIA edilizia, del permesso di costruire e dell'autorizzazione unica ambientale, quale strumento operativo efficace alla semplificazione procedimentale b) si propone un "cambiamento di prospettiva", attraverso il

[63] L'Accordo è stato sottoscritto in seno alla Conferenza unificata e prevede l'attuazione coordinata degli articoli 3, 12 e 14 del decreto legge n. 5/2012 relativi, rispettivamente, alla riduzione degli oneri amministrativi, semplificazioni procedimentali per l'esercizio delle attività economiche, semplificazione dei controlli sulle imprese. E' stato, altresì, istituito un apposito Tavolo istituzionale in cui siedono i rappresentanti dei suddetti soggetti con il compito di individuare i procedimenti prioritari da sottoporre a misure di semplificazione, anche attraverso la consultazione delle associazioni imprenditoriali e di Unioncamere.

[64] Nella Relazione annuale per il 2012 si è dato conto della formazione e dei criteri di funzionamento del Tavolo interistituzionale, nonché dei programmi che doveva realizzare.

passaggio dalla "norma" al "risultato", vale a dire dalla produzione normativa alla implementazione delle misure di semplificazione. Lo strumento che si candida a rappresentare questo "nuovo corso" è l'Agenda per la semplificazione, attuale art. 7 del ddl semplificazione (A.S. n. 958), che in coerenza con gli indirizzi della citata giurisprudenza costituzionale, inaugura un nuovo metodo di lavoro, che consiste nella stipulazione di accordi e intese in sede di Conferenza unificata per la realizzazione "condivisa" tra Stato, Regioni, Province e Autonomie locali, degli obiettivi di semplificazione amministrativa. A tal fine, l'art. 7 istituisce un tavolo interistituzionale, che raccoglie le sorti di quello istituito con l'accordo del maggio 2012 e che ha dato buona prova di sé portando avanti i lavori per la standardizzazione della modulistica di cui prima si è accennato. Ogni anno, entro il 31 dicembre, il Consiglio dei Ministri, previa intesa con la Conferenza unificata, approva l'Agenda per la semplificazione e il crono programma in cui, per ciascun intervento, sono individuati i risultati attesi, i tempi, le responsabilità e gli strumenti per la relativa verifica.

## 2. *Indagine sul funzionamento dei servizi di front office degli Sportelli unici per le attività produttive (Suap) realizzata dal Ministero dello Sviluppo economico in collaborazione con Unioncamere ed Infocamere.*

### *2.1. Premesse*

Nel corso dei mesi di febbraio e marzo 2013 è stata condotta un'indagine sul funzionamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive in Italia, con l'obiettivo di rilevare le effettive condizioni in cui le imprese e i loro intermediari si trovano a svolgere gli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio o la gestione di un'attività economica.

E' stato preso in esame un campione di *1.000 SUAP*, dei quali:

- *661* gestiti da Comuni accreditati presso il Ministero dello Sviluppo Economico;
- *339* gestiti da Comuni che si avvalgono del supporto delle Camere di Commercio; di questi 291 hanno fatto ricorso alla delega prevista dall'art. 4 commi 11-12 del d.p.r.. 160/2010, mentre 48 hanno stipulato una convenzione con la Camera di riferimento.

Il campione è stato individuato nel rispetto di criteri dimensionali e territoriali tali da fornire uno spaccato adeguatamente rappresentativo della disponibilità dei servizi SUAP nel territorio nazionale. Appartengono al campione tutti i Comuni capoluogo di Provincia e un insieme ampio di altri Comuni, in cui risiede il *53% delle imprese italiane* e il *50% della popolazione*. Dettagli sulla formazione e sulla distribuzione del campione sono contenuti nell'Allegato 1.

Nella conduzione dell'indagine *è stato adottato il punto di vista dell'impresa*: con

riferimento all'avvio di un esercizio di vicinato e di un'attività di tintolavanderia, l'esaminatore ha simulato la condizione di dover inviare una pratica al SUAP; ha cercato sul web tutte le informazioni utili (fase 1) e le ha poi verificate, al telefono, con il responsabile dello sportello (fase 2).

Gli elementi utilizzati come indicatori nelle due fasi di conduzione dell'indagine sono stati i seguenti (per ulteriori dettagli si rimanda all'Allegato 1):

- efficacia informativa del sito web in relazione ai due procedimenti considerati, agli oneri connessi e alle modalità di pagamento;
- modalità di compilazione e inoltro della pratica;
- presenza di diritti di segreteria e disponibilità di servizi per il pagamento online degli oneri;
- disponibilità di funzioni di verifica, per l'utente, dello stato di avanzamento delle pratiche inviate;
- gestione del rapporto con gli Enti terzi.

L'indagine non ha preso in esame questioni organizzative e problematiche interne al Comune connesse all'erogazione dei servizi.

Questo studio intende rappresentare lo stato dell'arte dell'attuazione della riforma SUAP, a due anni dalla sua entrata in vigore, attraverso la citazione e il commento dei comportamenti più significativi riscontrati in sede di indagine, su scala nazionale.

### *2.2. Elementi di contesto*

La riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive (art. 38 d.L. 112/2008 e d.p.r.. 160/2010) ha mantenuto l'attribuzione al Comune della funzione di Sportello Unico, indicando anche le modalità con cui questa può essere esercitata (art.4 del d.p.r.. 160/20110), in forma singola o associata:

- con *accreditamento* presso il Ministero dello Sviluppo Economico;
- in *convenzione* con la Camera di Commercio (di seguito CCIAA) competente per territorio;
- mediante *delega* degli aspetti organizzativi e strumentali alla CCIAA competente per territorio.

Dal punto di vista quantitativo, alla data della rilevazione, i Comuni accreditati presso il MISE e operativamente autonomi sono 4.698; i Comuni che, pur essendo accreditati, operano in convenzione con la CCIAA, sono 415, mentre quelli che hanno delegato alla CCIAA competente per territorio sono 2.536. I Comuni che operano con le Camere di Commercio nella forma della delega o su base convenzionale sono dunque 2.951.

I Comuni ancora "inerti" (né accreditati in proprio, né operativi con la Camera di Commercio) sono 443, il 5% sul totale dei Comuni italiani. Si tratta, con pochi eccezioni, dei Comuni più piccoli e marginali con l'8% della popolazione e l'8% delle

imprese. Il d.l.70/2011 convertito con l.106/2011 ha previsto, per questi, l'intervento di un Commissario *ad acta*.

La riforma si prefiggeva due obiettivi sostanziali:

1) avviare l'operatività degli sportelli presso *tutti* i Comuni del territorio nazionale;
2) affermare modalità e comportamenti standard nell'organizzazione ed erogazione dei servizi, attraverso livelli minimi condivisi e facendo perno sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il primo obiettivo può considerarsi sostanzialmente raggiunto, almeno per il fatto che, a differenza di quanto avvenuto nel periodo precedente alla riforma - nel quale pure sussisteva l'obbligo di organizzare il SUAP -, *la quasi totalità dei Comuni italiani (95%) ha avviato lo sportello* in una delle modalità organizzative previste dalla norma. L'indagine effettuata ha inoltre evidenziato come *la maggior parte dei Comuni* (63% degli accreditati e 64% di quelli che operano con le Camere di Commercio) *svolga adeguatamente la funzione di coordinamento degli Enti terzi* nel caso di procedimenti che non si limitano alla sola competenza comunale (vedi paragrafo "Rapporto con Enti Terzi").

Lo stesso non si può dire del secondo obiettivo, raggiunto solo in modo parziale e localizzato. Come risulterà evidente dai risultati dell'indagine, il processo di informatizzazione dei SUAP è stato avviato nella quasi totalità dei casi (anche se ciò non avviene nel pieno rispetto dei requisiti della norma) ed è in continua, anche se lenta, evoluzione. *Il problema non è, dunque, l'informatizzazione del SUAP, ma la standardizzazione dei servizi all'utenza.* Un'impresa che abbia la necessità di operare in territori vari è costretta ad apprendere tante modalità operative diverse quanti sono i SUAP con cui si deve rapportare. Lo stesso discorso vale per le modulistiche che deve "rintracciare" presso SUAP diversi, che a volte differiscono in modo sostanziale anche in relazione allo stesso adempimento (si arriva a dei paradossi come quello per cui il bar, in alcuni Comuni, si apre con SCIA, mentre in altri limitrofi è necessaria un'autorizzazione espressa).

La standardizzazione è stata realizzata in pochi, riconoscibili casi:

- dal Sistema Camerale;
- da poche Regioni che da anni erogano servizi di coordinamento e supporto all'operatività dei SUAP. Le Regioni Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Sardegna hanno infatti realizzato proprie infrastrutture di servizio per i SUAP e hanno avuto parte attiva nel coordinare la fase di accreditamento dei Comuni. In queste Regioni, di conseguenza, nessun Comune ha scelto la soluzione della delega alla Camera di Commercio.

Ad onore del vero, come emergerà dalle risultanze di questa indagine e, soprattutto, dagli approfondimenti dei singoli contesti regionali, anche all'interno degli insiemi di Comuni che hanno aderito a sistemi standard, i comportamenti possono essere molto difformi. Non tutti i Comuni, infine, decidono di utilizzare i sistemi standard proposti dalla Regione di riferimento.

### *2.3. Il SUAP "camerale"*

Con l'obiettivo di rendere più agevole la comprensione delle pagine seguenti, si riporta una descrizione sintetica delle principali caratteristiche di funzionamento del SUAP Camerale.

I *2.951 Comuni* che hanno scelto la strada della delega o della Convenzione con la Camera di Commercio sono, in generale, di dimensioni medio-piccole, salvo eccezioni. Il "SUAP camerale" è operativo presso *69 Camere di Commercio e interessa 14 Regioni diverse.* E' organizzato in modo da permettere ai Comuni di *esercitare in piena autonomia* la funzione amministrativa di Sportello Unico, avendo a disposizione applicazioni informatiche conformi alle normative vigenti (in particolare all'allegato tecnico al d.p.r.. 160/2010 e, in generale, al CAD), delle quali non devono farsi carico dal punto di vista della manutenzione, dell'aggiornamento e della gestione tecnologica.

Il SUAP camerale non svolge la funzione di sportello fisico (che continua ad essere gestita dal Comune limitatamente ai servizi informativi), ma organizza e pubblica sul web le funzioni di *front office* per l'impresa in modo standardizzato – a livello regionale - e offre a ciascun Comune l'uso di una scrivania "virtuale" riservata al Responsabile del Procedimento, che riceve le pratiche e le gestisce senza alcun impatto nei processi regolamentati all'interno dell'Ente.

### *2.4. Standardizzazione della modulistica e pratiche telematiche*

Considerate le funzioni di regolamentazione territoriale che la Costituzione assegna alle Amministrazioni Regionali, predisporre i servizi di *front office* telematico per il SUAP camerale ha significato implementare 14 "raccolte" di procedimenti e modulistiche (una per Regione, ove presente la soluzione camerale).

Come attività preliminare è stata effettuata la mappatura generale degli interventi per i quali le imprese devono inviare una segnalazione all'autorità competente, o una richiesta di autorizzazione, in relazione alle attività economiche di competenza del SUAP. Per ciascun intervento individuato si sono successivamente esaminate le fonti normative di riferimento dello Stato e delle Regioni (senza ulteriore personalizzazione a livello comunale), nell'ambito delle quali si sono identificati e censiti i requisiti il cui possesso deve essere attestato dalle imprese per l'avvio e per l'esercizio dell'attività.

Si è di fatto costruito uno "standard" su scala regionale, approvato dai Comuni aderenti al SUAP camerale, per la compilazione e l'invio di pratiche telematiche.

Il sistema provvede alla generazione di modelli informatici dinamici, a seguito di una procedura guidata nel corso della quale l'utente dichiara le proprie esigenze di servizio.

## 3. *Principali risultati delle attività di rilevazione*

### *3.1. Utilizzo del sito web*

Come citato nei paragrafi introduttivi, la rilevazione ha preso le mosse dall'analisi delle informazioni pubblicate nei siti web dei SUAP accreditati e dei siti istituzionali dei Comuni che operano con le Camere di Commercio, sebbene questi dispongano del servizio di *front office* standardizzato del portale "impresainungiorno.gov.it". In questo secondo caso, si è voluto verificare se il Comune, sul proprio sito web, fornisse informazioni utili per operare sul portale stesso. Le informazioni rilevate sul web sono state poi verificate nel corso dell'indagine telefonica.

Si è riscontrata, in modo frequente e diffuso, difformità tra quanto indicato sul sito web dei Comuni e quanto invece espresso a voce, con particolare riferimento alle modalità di compilazione e inoltro delle pratiche.

Questo significa, in generale, che il web non è ancora ritenuto uno strumento integrato nei processi organizzativi del Comune, non è nei fatti ritenuto funzionale all'operatività quotidiana del SUAP, il suo aggiornamento è piuttosto considerato un adempimento in più.

Nella maggior parte dei casi la telefonata diretta al SUAP resta l'unico modo per ottenere informazioni corrette.

### *3.2. Informazioni sui procedimenti*

*Comuni accreditati*

Non tutti i procedimenti hanno la stessa accuratezza informativa: dal momento che buona parte dei SUAP sono stati organizzati come estensione funzionale dell'"Ufficio commercio", le informative sull'esercizio di vicinato sono presenti, con diverso grado di specificità e completezza, nell'86% dei siti web dei Comuni accreditati presi in esame, mentre quelle relative al procedimento più complesso, l'avvio di una tintolavanderia, sono presenti solo nel 35% dei casi.

*SUAP Camerale*

Nel caso dei Comuni in delega o Convenzione le informazioni sui due procedimenti sono presenti nel sistema di *front office* standard del portale "impresainungiorno.gov.it".

| *Tabella 1 – Efficacia informativa del front-office* | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Informativa sull'adempimento analizzato | *Comuni accreditati* | | *Comuni in delega o in convenzione* | |
| | *Avvio di un esercizio di vicinato* | *Avvio di una tintolavanderia a lavorazione manuale/meccanica* | *Avvio di un esercizio di vicinato* | *Avvio di una tintolavanderia a lavorazione manuale/meccanica* |
| Evidenza dell'informativa relativa all'adempimento | 86% | 35% | 100% | 100% |
| Informativa scarsa o assente | 14% | 65% | 0% | 0% |
| ***Totale*** | ***100%*** | ***100%*** | **100%** | **100%** |

### *3.3. Compilazione della pratica e invio al Suap*

*Comuni accreditati*

Dai dati riportati nelle seguenti tabelle, risulta evidente come nel rapporto tra SUAP e impresa non abbia più senso parlare di *circolazione delle pratiche su carta in via esclusiva*: questa modalità è ormai da ritenersi del tutto marginale rispetto alla diffusione di altre soluzioni che, in modi vari e differenziati, prevedono il ricorso a strumenti informatici.

Il processo di informatizzazione delle funzioni di *front office* a cui si sta assistendo resta tuttavia parziale e incompiuto dal momento che si realizza, nella maggior parte dei casi, nella *traduzione informatica* di processi di gestione di pratiche cartacee (scansione di modelli cartacei – inoltro via PEC) piuttosto che nella vera e propria adozione della *pratica telematica*.

Solo il 12% dei Comuni accreditati, infatti, mette a disposizione dell'utente modalità di compilazione della pratica *online*. In coerenza con questo dato, il 14% dei Comuni esige l'inoltro *online* della pratica. Questo vuole dire che *solo in queste percentuali* viene creata e inoltrata la "pratica telematica" a norma del d.p.r.. 160.

Per l'impresa, le modalità prevalenti indicate dai Comuni per la compilazione della pratica sono il download della modulistica dal sito web del SUAP (45% dei casi) oppure soluzioni miste (38%).

A ulteriore conferma, per l'inoltro della pratica, la modalità PEC to PEC è richiesta dal 35% dei Comuni, mentre nella maggior parte dei casi, pari al 46%, le pratiche possono essere inviate in modalità miste.

Dal punto di vista del SUAP, il *download* della modulistica è senz'altro più semplice da adottare rispetto alla modalità *online*, almeno in una fase di avvio, ma ha come presupposto la digitalizzazione di modelli cartacei e implica l'inoltro via PEC. In poche parole, in questi casi, il ciclo di vita della pratica non genera modalità automatizzate di gestione del procedimento: il Comune riceve pratiche in formato grafico (pdf) o in formato testo (doc), che dovrà trattare nella stessa maniera delle pratiche pervenute su carta, magari provvedendo manualmente alla loro immissione in un *software* gestionale.

Dal punto di vista dell'impresa, può venir meno la possibilità di consultare *on line* lo stato di avanzamento delle pratiche inviate (a meno che il Comune non supplisca con operazioni manuali), oltre al disagio di dover adottare tante modalità diverse di compilazione e inoltro quanti sono i Comuni accreditati.

Infine, soltanto nel 4% dei Comuni la modulistica è prelevabile presso lo sportello fisico. Di conseguenza, il 5% chiede ancora la consegna con modalità tradizionali (allo sportello fisico, via fax, via raccomandata, via *email* non certificata).

*SUAP Camerale*

Il 34% dei Comuni in convenzione o delega, pur avendo a disposizione il *front office* del portale "impresainungiorno.gov.it", pubblica modulistiche proprie nel sito istituzionale del Comune. Questa prassi trova giustificazione nell'esigenza di buona parte di questi Comuni di "completare" o personalizzare la modulistica standardizzata a livello regionale offerta dal portale. Questo comportamento è riscontrabile prevalentemente in occorrenza dei procedimenti più complessi.

La metà dei SUAP Camerali ha invece definitivamente adottato la modalità telematica come esclusiva, adempiendo pienamente al d.p.r.. 160/2010.

Di contro, il 23% dei Comuni in convenzione o in delega (quasi tutti in delega) accetta solo modalità PEC to PEC (10%) o "tradizionali" (13%) come fax, raccomandata, consegna allo sportello fisico, casella *email* non certificata, pur avendo a disposizione la soluzione di invio telematico del portale. Si tratta di Comuni che, nella maggioranza dei casi, hanno fatto ricorso alla delega alla CCIAA per trovare velocemente una risposta "formale" all'obbligo di costituzione del SUAP; una minoranza, in delega da poco tempo, si sta invece familiarizzando con lo strumento informatico.

Il 23% dei SUAP Camerali, infine, non indica la modalità telematica come esclusiva, ma accetta pratiche anche da altri "canali" di trasmissione.

**Tabella 2– Compilazione della modulistica**

| Modalità di accesso/compilazione della modulistica | *Comuni accreditati* | *Comuni in delega o in convenzione* |
|---|---|---|
| Compilazione in modalità online | 12% | 55% |
| Compilazione download della modulistica | 45% | 11% |
| Modulistica presente presso sportello fisico del Comune | 4% | 7% |
| Modalità miste | 38% | 23% |
| Nessuna modalità indicata o informazione di dettaglio fornita | 1% | 4% |
| **Totale** | **100%** | **100%** |

| Tabella 3 – Modalità di presentazione delle pratiche | | |
|---|---|---|
| Tipologia di presentazione | *Comuni accreditati* | *Comuni in delega o in convenzione* |
| Presentazione telematica | 14% | 50% |
| PEC to PEC | 35% | 11% |
| Presentazione pratica cartacea | 5% | 13% |
| Modalità miste | 46% | 23% |
| Nessuna modalità indicata o informazione di dettaglio fornita | 0% | 3% |
| **Totale** | **100%** | **100%** |

| | |
|---|---|
| ✓ | *Modalità conforme al d.P.R. 160/2010* |
| ! | *Modalità ammessa in via transitoria* |
| ✗ | *Modalità non ammessa* |

### *3.4. Consultazione dello stato dei procedimenti*

*Comuni accreditati*

Come conferma di quanto rilevato in occasione dei paragrafi precedenti, solo il 30% degli addetti SUAP intervistati ha rilasciato all'esaminatore indicazioni sulle modalità di consultazione dello stato di avanzamento delle pratiche inviate.

*SUAP Camerale*

Il portale "impresainungiorno.gov.it" rende disponibile il servizio di consultazione delle pratiche presentate per conto di tutti i Comuni in delega o convenzione, tuttavia la percentuale di addetti SUAP consapevoli dell'esistenza di questo servizio si ferma al 71%.

Questo dato è coerente, tuttavia, con i comportamenti rilevati presso i SUAP Camerali in occasione della compilazione e invio delle pratiche, con particolare riferimento al 13% dei Comuni che richiede ancora modalità tradizionali di invio della pratica al SUAP e a quel 10% che accetta solo la modalità PEC to PEC, denotando così una scarsa consapevolezza dei servizi disponibili nella piattaforma camerale.

| Tabella 4 – Consultazione dello stato dei procedimenti | | |
|---|---|---|
| Possibilità di consultazione dello stato dei procedimenti | *Comuni accreditati* | *Comuni in delega o in convenzione* |
| No | 70% | 29% |
| Sì | 30% | 71% |
| **Totale** | **100%** | **100%** |

*3.4. Oneri connessi alle pratiche Suap e pagamenti online*

L'impresa ottiene informazioni sugli oneri connessi ai procedimenti di interesse solo nel 21% dei siti web dei Comuni del campione (tra accreditati e "camerali").

E' vero che, ai sensi dell'art. 5 del CAD, l'obbligo di pubblicazione per tutti i procedimenti amministrativi della PA decorre dal 30 giugno 2013, tuttavia, nello specifico del SUAP, lo stesso obbligo è stato già introdotto e reso vigente dall'art. 2 del D.M. 10/11/2011 (Sviluppo Economico e Semplificazione).

Al quesito telefonico se fosse dovuto o meno il pagamento di diritti di segreteria per l'avvio di un esercizio di vicinato, sia i SUAP accreditati che quelli Camerali hanno fornito indicazioni chiare.

Il diritto per questo tipo di procedimento è dovuto nel 34% dei Comuni accreditati e nel 20% dei SUAP Camerali.

**Tabella 5 – Addebito Diritti di segreteria: Avvio di un esercizio di vicinato**

| Indicazioni sull'eventuale addebito di diritti di segreteria per l'adempimento analizzato | *Comuni accreditati* | *Comuni in delega o in convenzione* |
|---|---|---|
| No: il Suap non applica diritti di segreteria | 65% | 78% |
| Si: il Suap applica diritti di segreteria | 34% | 20% |
| Altro | 1% | 2% |
| **Totale** | **100%** | **100%** |

Nel caso dell'apertura della tintolavanderia, sono dovuti diritti di segreteria per il 33% dei Comuni accreditati e per il 18% dei Comuni in delega o convenzione.

Gli addetti SUAP, in generale, mostrano di non essere in grado di fornire indicazioni in merito agli oneri eventualmente richiesti dagli altri Enti coinvolti nel procedimento.

Questa incertezza è riscontrabile nel 76% dei Comuni accreditati e nel 79% dei SUAP Camerali.

| Tabella 6 – Addebito Diritti di segreteria: Avvio di una tintolavanderia a lavorazione manuale/meccanica | | |
|---|---|---|
| Indicazioni sull'eventuale addebito di diritti di segreteria per l'adempimento analizzato | *Comuni accreditati* | *Comuni in delega o in convenzione* |
| Si per il Comune – Si per gli Enti Terzi | 11% | 4% |
| Si per il Comune - No per gli Enti Terzi | 1% | 1% |
| Si per il Comune - Non sa per gli Enti Terzi | 21% | 13% |
| No per il Comune - Sì per gli Enti Terzi | 10% | 13% |
| No per il Comune - No per gli Enti Terzi | 2% | 2% |
| No per il Comune - Non sa per gli Enti Terzi | 47% | 57% |
| Indicazioni incerte o casistiche troppo particolari | 8% | 10% |
| **Totale** | **100%** | **100%** |

Alla data dell'indagine sono davvero rari i contesti in cui l'impresa o il suo intermediario possono pagare *on line* gli oneri connessi alla pratica SUAP: accetta pagamenti con carta di credito il 3% dei Comuni accreditati, il 5% di quelli in delega e il 23% di quelli in convenzione. Si tratta, in tutto, di 44 Comuni su mille.

Il portale "impresainungiorno.gov.it" mette a disposizione un servizio di pagamento *on line* per il SUAP Camerale, tuttavia i tempi di diffusione e attivazione presso tutti i Comuni non sono brevi.

| Tabella 7 – Pagamenti online | | |
|---|---|---|
| Possibilità di effettuare pagamenti online | *Comuni Accreditati* | *Comuni in delega o in convenzione* |
| No | 97% | 92% |
| Si | 3% | 8% |
| **Totale** | **100%** | **100%** |

### *3.5. Scia contestuale a Comunica*

I comportamenti dei Comuni in merito alla ricezione di SCIA contestuali alla Comunicazione Unica differiscono da Regione a Regione e sono condizionati, in buona parte, da quanto concordato con la Camera di Commercio competente per territorio.

In assenza di indicazioni condivise tra Camera e Comuni, le "reazioni" degli addetti SUAP al quesito se sia possibile o meno inviare la SCIA contestuale alla Comunica, sono le più disparate.

In generale, nel 33% dei Comuni accreditati l'addetto SUAP ha scoraggiato l'invio contestuale; è tuttavia interessante notare che nel 12% dei casi non sono state date indicazioni precise.

Nel caso del SUAP Camerale, l'invio della SCIA contestuale a Comunica è scoraggiato nel 23% dei casi, ma gli addetti hanno le idee più chiare: solo in 7 casi non si sono ricevute indicazioni precise.

In generale le ragioni della "diffidenza" dimostrata da buona parte dei Comuni nel trattare o meno questo argomento sono legate all'incertezza sul significato stesso di "contestualità" tra SCIA e adempimenti Comunica.

| **Tabella 8 - Indicazioni su Scia contestuale alla Comunicazione Unica** | | |
|---|---|---|
| Possibilità di presentazione delle pratiche contestualmente alla Comunicazione Unica | *Comuni Accreditati* | *Comuni in delega o in convenzione* |
| No | 33% | 23% |
| Non sa dare indicazioni | 12% | 16% |
| Si | 55% | 61% |
| **Totale** | **100%** | **100%** |

### *3.6. Rapporti con Enti Terzi*

La funzione principale del SUAP e la sua stessa ragion d'essere risiedono nella capacità del Comune di assumere un ruolo di coordinamento nei confronti degli Enti terzi in merito ai procedimenti che vanno oltre la sola competenza comunale.

Per questo motivo si è cercato di indagare quanto il ruolo di coordinamento del SUAP venga effettivamente esercitato nel caso di un procedimento che coinvolge diverse Autorità competenti (Comune, ASL, ARPA, Provincia, Autorità d'ambito, Vigili del Fuoco, ecc.) con l'apertura di una tintolavanderia.

I risultati dell'indagine sono piuttosto omogenei, e positivi, per le due macro-categorie prese in esame: quella dei Comuni accreditati e quella dei SUAP Camerali.

Il 62% dei Comuni accreditati è in grado di gestire in tutto o in parte il rapporto con gli Enti terzi; il 18% non lo gestisce affatto; il 20% non sa dare indicazioni precise.

Nel caso del SUAP Camerale, il rapporto è gestito in tutto o in parte nel 63% dei casi; per il 15% non è gestito affatto, mentre il 22% non sa dare indicazioni.

E' questo il tema in cui, non a caso, non si registrano differenze sostanziali tra SUAP accreditati e SUAP Camerali. Si tratta infatti di un aspetto dell'organizzazione del SUAP in cui l'informatizzazione è meno rilevante.

| Tabella 9 - Rapporto con gli Enti Terzi | | |
|---|---|---|
| Indicazioni sull'eventuale coinvolgimento di Enti Terzi per gli adempimenti analizzati | *Comuni Accreditati* | *Comuni in delega o in convenzione* |
| Rapporto gestito dal Suap | 55% | 57% |
| Rapporto parzialmente gestito dal Suap | 7% | 6% |
| Utente si deve rivolgere all'Ente Terzo | 18% | 15% |
| Gli adempimenti non prevedono alcun coinvolgimento di Enti Terzi | 0% | 0% |
| Non sa dare indicazioni | 20% | 22% |
| **Totale** | **100%** | **100%** |

## 4. *Criteri di analisi adottati*

### *4.1. Analisi qualitativa del sito web*

Gli elementi utilizzati come indicatori del livello di qualità raggiunto dai servizi di *front office* e dell'effettiva conformità con i requisiti di legge sono i seguenti:

- funzione informativa del *front office* dei Comuni accreditati (quelli "in delega" alle Camere utilizzano un sistema standard), ovvero semplicità da parte dell'utente di individuare la sezione dedicata al SUAP a partire dal *link* indicato nel portale "impresainungiorno.gov.it"; adeguatezza dell'informazione sui procedimenti da attivare in merito all'inizio, trasformazione, trasferimento o cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa;
- modalità di autenticazione per l'accesso ai servizi del portale, ove previste (CNS, autenticazione debole o accesso libero);
- funzione operativa del *front office*: individuazione delle modalità di compilazione e inoltro della pratica accettate dal Comune; pubblicazione del tariffario;
- presenza di due servizi di *front office* resi obbligatori dal d.p.r.. 160: il pagamento *on line* degli oneri; la disponibilità di funzioni per la verifica dello stato di avanzamento delle pratiche.

### *4.2. Approfondimento telefonico*

L'intervista telefonica è stata finalizzata a confermare quanto rilevato sul web o a ricevere ulteriori indicazioni in merito alle modalità di compilazione della modulistica e di invio della pratica al SUAP, al pagamento degli oneri e all'inoltro della pratica a soggetti terzi, come segue.

In particolare, sono state chieste al SUAP indicazioni per inviare due pratiche

con diverso grado di complessità:

1. avvio di esercizio di vicinato senza somministrazione di alimenti e bevande;
2. avvio di una tintolavanderia a lavorazione manuale.

E' stato indagato, in particolare, se il rapporto con gli Enti terzi è tenuto dal SUAP stesso, oppure se deve essere l'impresa a recapitare la pratica al soggetto competente.

Si è poi cercato di approfondire se sono dovuti diritti di segreteria. Infine, si è cercato di ricostruire i comportamenti del Comune in merito alla ricezione di SCIA contestuali alla Comunicazione Unica e al rapporto con la CCIAA.

L'analisi su entrambi i livelli sopra descritti è stata condotta da ICService per conto di InfoCamere mentre l'elaborazione degli esiti raccolti e la redazione dei vari *report* è stata curata direttamente da InfoCamere.

Tali esiti vengono presentati in dettaglio all'interno del presente documento. In questo *report*, di livello nazionale, si è ritenuto preferibile dare risalto alle indicazioni emerse dal contatto telefonico diretto con gli addetti SUAP dei Comuni interpellati, rispetto alle risultanze dell'analisi "*desk*", per ragioni di sinteticità e significatività delle informazioni emerse.

### *4.3. Determinazione del campione*

Il campione di analisi, costituito da 1.000 Comuni, è stato determinato in modo da soddisfare i requisiti essenziali di seguito descritti.

Si è considerato l'universo dei 7.649 Comuni che hanno un SUAP e lo gestiscono con accreditamento presso il MISE (Comuni accreditati) oppure avvalendosi del supporto della Camera di Commercio (Comuni in delega o in convenzione). Dall'universo di riferimento sono stati dunque esclusi quei 443 Comuni che, alla data della determinazione del campione, non avendo scelto una delle due soluzioni gestionali indicate, erano "senza SUAP".

Sono state rispettate complessivamente le "proporzioni" riscontrate a livello nazionale tra le diverse tipologie di Comuni: il 66% del campione è stato popolato da Comuni che gestiscono il SUAP autonomamente (61 % a livello nazionale), attraverso accreditamento presso il MISE, e il 34 % (39% a livello nazionale) da quelli che si avvalgono del supporto delle Camere di Commercio in virtù di un rapporto di delega (ex artt. 10-11 del d.p.r.. 160 citato, pari al 29% del campione) oppure su base convenzionale (il 5% del totale). Inoltre, nella composizione del campione a livello delle singole Regioni, si sono adottati i seguenti criteri:

- n. Comuni selezionati in Regione/n.Comuni del campione corrispondente al n. Comuni della Regione/totale dei Comuni italiani,
- il campione rispetta le proporzioni tra Comuni accreditati e Comuni in delega o convenzione della Regione di riferimento.

Per la selezione dei Comuni si è infine proceduto, come criterio generale,

tenendo conto primariamente del numero di imprese registrate e, in seconda battuta, della popolazione residente.

### *4.4. I Comuni analizzati*

I Comuni accreditati del campione sono 661, pari al 66% del campione rispetto al 61% a livello nazionale; quelli in convenzione sono 48, con la stessa incidenza percentuale esistente nel paese, il 5%. I Comuni in delega sono 291, pari al 29% rispetto al 33% riscontrabile a livello nazionale.

**Tabella 10 – Suddivisione dei Comuni del campione selezionato e a livello nazionale per tipologia**

| Totale Comuni | *Totale Comuni (esclusi i silenti)* | *Comuni Accreditati* | *% Comuni Accreditati* | *Comuni in Convenzione* | *% Comuni in Convenzione* | *Comuni in Delega* | *% Comuni in Delega* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Campione analizzato | 1000 | 661 | 66% | 48 | 5% | 291 | 29% |
| Totale Italia | 7649 | 4698 | 61% | 415 | 5% | 2536 | 33% |

Solo per un numero assolutamente esiguo di Comuni non è stato possibile effettuare la rilevazione telefonica: si tratta di 10 sul totale complessivo di 1.000 Comuni analizzati (di cui 3 Comuni accreditati e 7 in delega/convenzione). In quasi tutti i casi, anche dopo 10 tentativi, non è stato possibile mettersi in contatto con i funzionari comunali, mentre in un caso soltanto, benché contattato, l'addetto non ha saputo dare gran parte delle informazioni richieste ed ha invitato l'interlocutore a scrivere una *email* al Comune con la richiesta di delucidazioni.

Dal punto di vista della numerosità della popolazione residente, sia i Comuni accreditati, sia quelli in convenzione, nel campione, si collocano prevalentemente (circa la metà del totale, rispettivamente 328 su 661 e 25 su 48) in una classe dimensionale medio-piccola (15.001-50.000 abitanti) mentre un 30% di quelli accreditati (206) e un 40% di quelli in convenzione (19) in quella piccola (fino a 15.000 abitanti). I comuni medio-grandi (tra i 50.000 e i 100.000 abitanti) sono più rappresentati tra quelli accreditati (84, pari al 13%) che tra quelli in convenzione (solo 3, pari al 6% del totale) così come quelli di grandi dimensioni (con oltre 100.000 abitanti): rispettivamente il 7% e il 2% del totale.

I Comuni in delega considerati nel campione si collocano, invece, in maniera preponderante (175 Comuni su 339, pari al 60%) nella classe dimensionale piccola, e per un altro terzo circa in quella medio-piccola (103). Soltanto un 4% dei Comuni è classificabile di dimensioni medio-grandi e nessuno tra i grandi.

| Tabella 11 – Suddivisione dei Comuni per tipologia | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Regione | Totale Comuni (esclusi i silenti) | Comuni Accreditati | % Comuni Accreditati | Comuni in Convenzione | % Comuni in Convenzione | Comuni in Delega | % Comuni in Delega |
| ABRUZZO | 40 | 27 | 68% | 3 | 8% | 10 | 25% |
| BASILICATA | 21 | 5 | 24% | 0 | 0% | 16 | 76% |
| CALABRIA | 50 | 20 | 40% | 0 | 0% | 30 | 60% |
| CAMPANIA | 76 | 49 | 64% | 1 | 1% | 26 | 34% |
| EMILIA-ROMAGNA | 40 | 40 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 30 | 15 | 50% | 4 | 13% | 11 | 37% |
| LAZIO | 50 | 39 | 78% | 2 | 4% | 9 | 18% |
| LIGURIA | 30 | 16 | 53% | 0 | 0% | 14 | 47% |
| LOMBARDIA | 193 | 130 | 67% | 8 | 4% | 55 | 28% |
| MARCHE | 30 | 30 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| MOLISE | 17 | 7 | 41% | 0 | 0% | 10 | 59% |
| PIEMONTE | 130 | 91 | 70% | 4 | 3% | 35 | 27% |
| PUGLIA | 41 | 19 | 46% | 1 | 2% | 21 | 51% |
| SARDEGNA | 39 | 39 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| SICILIA | 48 | 40 | 83% | 0 | 0% | 8 | 17% |
| TOSCANA | 40 | 40 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| TRENTINO-ALTO ADIGE | 35 | 25 | 71% | 10 | 29% | 0 | 0% |
| UMBRIA | 12 | 12 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| VALLE D'AOSTA | 8 | 8 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| VENETO | 70 | 9 | 13% | 15 | 21% | 46 | 66% |
| CAMPIONE ANALIZZATO | 1000 | 661 | 66% | 48 | 5% | 291 | 29% |
| TOTALE ITALIA | 7649 | 4698 | 61% | 415 | 5% | 2536 | 33% |

| Tabella 12 – Distribuzione dei Comuni del campione per classi di popolazione residente | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Classi dimensionali (per numero di residenti) | Comuni Accreditati | % Comuni Accreditati | Comuni in Convenzione | % Comuni in Convenzione | Comuni in Delega | % Comuni in Delega |
| 0-15.000 residenti | 206 | 31% | 19 | 40% | 175 | 60% |
| 15.001-50.000 residenti | 328 | 50% | 25 | 52% | 103 | 35% |
| 50.001-100.000 residenti | 84 | 13% | 3 | 6% | 13 | 4% |
| >100.000 residenti | 43 | 7% | 1 | 2% | 0 | 0% |
| Totale | 661 | 100% | 48 | 100% | 291 | 100% |

### 5. *Aggiornamento al mese di settembre dello stato di operatività degli Sportelli Unici per le Attività Produttive che aderiscono alla piattaforma digitale delle Camere di commercio*

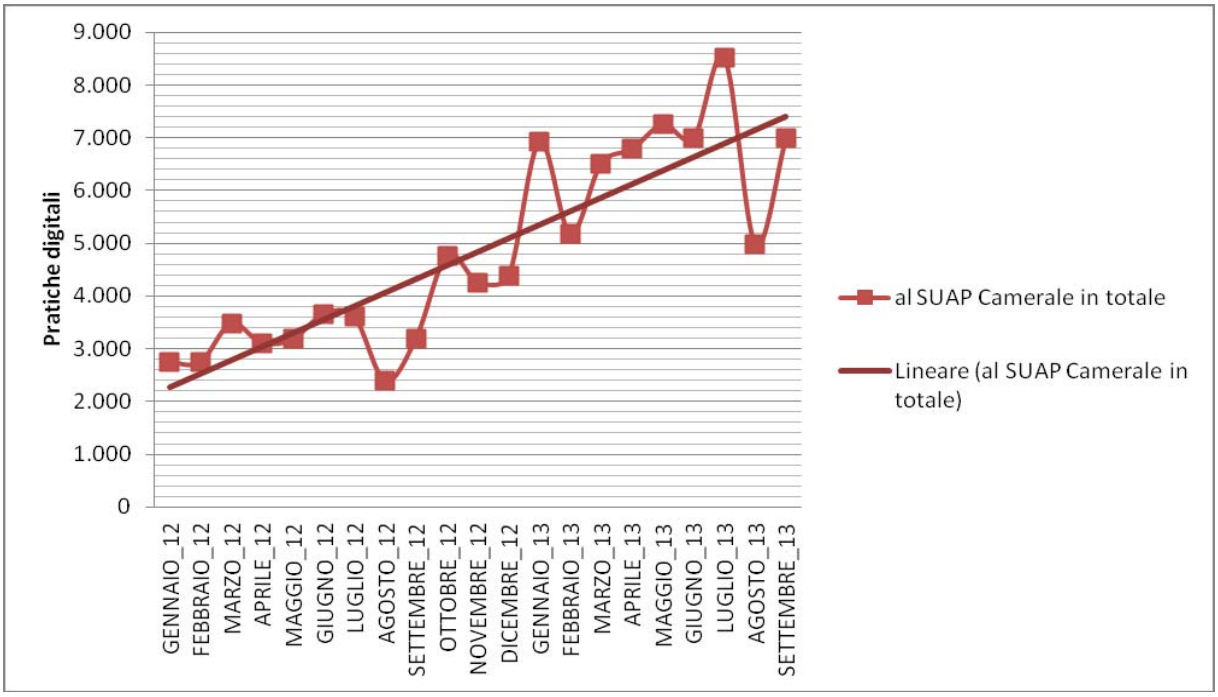
La Relazione del 2012 ha dato conto della situazione dei SUAP aderenti al Sistema Camerale così come si presentava nei primi giorni del mese di settembre. A distanza di un anno, col seguente paragrafo, si vogliono esaminare i progressi compiuti nel corso del 2013, fotografando la situazione al mese di settembre 2013.

Innanzitutto, la tabella che segue mostra quale è la forma organizzativa che i comuni hanno scelto per garantire alle imprese la disponibilità dello Sportello Unico per le attività produttive:

| REGIONE | Totale dei Comuni | Comuni con proprio Sportello SUAP | Comuni con sportello SUAP in convenzione con la Camera di Commercio | Comuni con sportello SUAP delegato alla Camera di Commercio |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| ABRUZZO | 305 | 212 | 4 | 89 |
| BASILICATA | 131 | 21 | 0 | 107 |
| CALABRIA | 409 | 138 | 0 | 165 |
| CAMPANIA | 551 | 238 | 13 | 287 |
| EMILIA ROMAGNA | 348 | 348 | 0 | 0 |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 218 | 120 | 27 | 68 |
| LAZIO | 378 | 203 | 33 | 134 |
| LIGURIA | 235 | 50 | 0 | 178 |
| LOMBARDIA | 1.544 | 952 | 176 | 415 |
| MARCHE | 239 | 227 | 0 | 12 |
| MOLISE | 136 | 87 | 0 | 49 |
| PIEMONTE | 1.206 | 825 | 50 | 324 |
| PUGLIA | 258 | 82 | 27 | 116 |
| SARDEGNA | 377 | 365 | 0 | 0 |
| SICILIA | 390 | 158 | 0 | 159 |
| TOSCANA | 287 | 287 | 0 | 0 |
| TRENTINO ALTO-ADIGE | 333 | 215 | 116 | 0 |
| UMBRIA | 92 | 91 | 0 | 0 |
| VALLE D'AOSTA | 74 | 74 | 0 | 0 |
| VENETO | 581 | 74 | 71 | 436 |
| | | | | |
| TOTALE MESE IN CORSO | 8.092 | 4.767 | 517 | 2.539 |

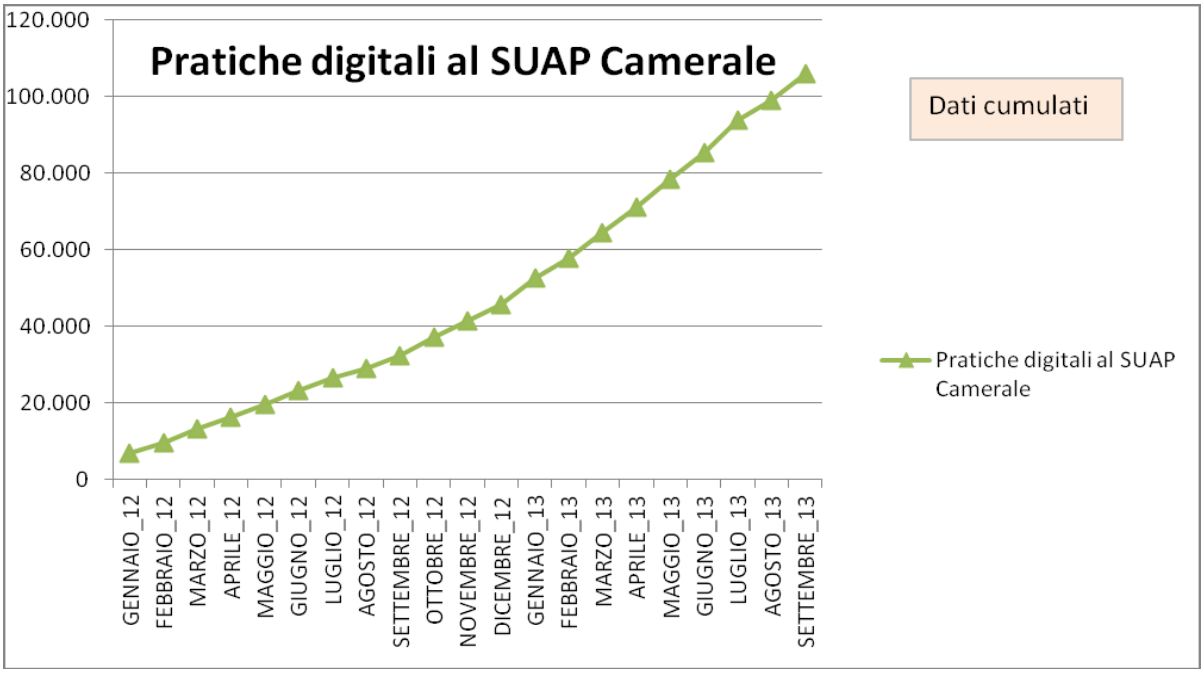
Rispetto all'anno precedente, il numero di Comuni che ha delegato il servizio alle Camere di commercio si è mantenuto abbastanza stabile (si rileva un piccolo incremento), mentre è più che raddoppiato il numero di comuni che, pur rivendicando una propria organizzazione per il SUAP, si è convenzionato con la locale Camera di Commercio per utilizzare la medesima piattaforma digitale messa a disposizione dei comuni in delega. Di fatto, al 30 settembre 2013, 3.056 sportelli sui 7.823 presenti in Italia, garantiscono alle imprese la medesima piattaforma digitale in grado di offrire tutti i servizi di cui si compone un SUAP "ad arte"; dunque, un'offerta vasta, che riguarda quasi il 40% degli Sportelli Unici presenti nel Paese, con punte molto significative in Regioni ad elevata vocazione imprenditoriale come il Veneto, dove quasi il 90% dei Comuni offre alle imprese del territorio il sevizio predisposto dalle Camere di commercio. Per brevità, quest'anno non saranno nuovamente illustrate tutte le caratteristiche del servizio (si rimanda eventualmente il lettore alla Relazione del 2012); più sinteticamente, ci si limiterà, di seguito (in due tabelle) a considerare la concreta operatività degli sportelli SUAP che per brevità definiremo "camerali"; operatività che, in un servizio di tipo digitale, consta

principalmente nel numero di adempimenti digitali svolti dalle imprese. Il raffronto tra il dato del 2012 e quello dell'anno corrente sembra offrire in modo oggettivo una testimonianza dei progressi che sono stati compiuti nell'ambito complessivo dei oltre 3.000 SUAP che utilizzano la piattaforma digitale predisposta dalle Camere di commercio.




La serie storica di cui sopra indica che un'offerta strutturata e completa di servizi digitali incontra, da parte delle imprese, una domanda in costante ascesa; se, infatti, nel 2012 la media dei procedimenti attivati dalle imprese è stata di 3.457 procedimenti al mese, nei primi nove mesi del corrente anno ci si attesta su una media di poco inferiore ai 6.700 procedimenti digitali mensili, registrando praticamente il raddoppio dell'utilizzo del servizio da parte delle imprese. Come è stato detto, le consistenze rappresentano il dato complessivo nazionale per tutti i SUAP "camerali"; si tratta, quindi, di valori medi che nascondono differenze non piccole tra i Comuni della rete.

Infine, il dato cumulato, cioè quello che illustra l'utilizzo totale del SUAP "camerale" da parte delle imprese, è riporto di seguito:




Tale dato illustra che, a settembre 2013, sono stati completati, attraverso lo Sportello Unico digitale per le attività produttive predisposto dalle Camere di commercio, oltre 100.000 adempimenti digitali. Si tratta di una consistenza importante che dimostra che il progetto del legislatore, che si è spinto a definire uno Sportello Unico per le attività produttive accessibile direttamente dalle imprese e completamente digitale, se pur ambizioso, è perseguibile. La piattaforma predisposta dalle Camere di commercio, adottata da oltre 3.000 Comuni, è solida, affidabile, standard e scalabile, e ciò significa che non vi sarebbero ostacoli nel caso si stabilisse di estenderne la fruibilità dei servizi in porzioni di territorio ancora più vasti di quelli attuali.

6. *Best practice – collaborazione tra il sistema delle autonomie locali e il mondo delle imprese in tema di liberalizzazioni e semplificazione amministrativa*

Partendo dal monitoraggio realizzato dal Mise/UNIONCAMERE, ribadiamo un concetto più volte espresso nelle sedi istituzionali: i contributi finora arrivati ci indicano alcuni elementi di conoscenza che, per quanto autorevoli, scontano la mancanza di approccio globale alla materia della semplificazione proprio per il mancato coinvolgimento degli altri soggetti istituzionali individuati al comma 1 dell'art. 11 del dpr 160/2010.

Altrettanto autorevole è stato il monitoraggio realizzato dal Politecnico di Milano (luglio 2013) dal quale possiamo, tra l'altro, comprendere il *sistema delle percezioni* delle imprese nei confronti dei servizi *on line* delle PA.

### *6.1. Regolamentazione multilivello*

Si ingenerano potenzialmente conflitti tra le normative nazionale, regionale e comunale che intervengono sulle medesime tematiche.

La normativa nazionale è anche soggetta ad una frequente evoluzione nel tempo, comportando continue modifiche anche ai regolamenti regionali e locali.

Possono insorgere differenze tra Comuni nella gestione dei procedimenti amministrativi e una conseguente disomogeneità nel processamento delle pratiche afferenti allo Sportello Unico (es. SCIA/DIA).

Allo stesso modo emerge una disuniformità nell'erogazione dei servizi dello Sportello Unico alle imprese rispetto al territorio di riferimento.

Le normative si concentrano sulla descrizione della modalità e della tecnologia che supportano la presentazione della documentazione allo Sportello Unico, rispetto alla definizione di livelli minimi di servizio cui gli Enti dovrebbero attenersi.

*Criticità*

L'impresa non ha la possibilità di effettuare una pre-istruttoria.

Le imprese preferirebbero interagire in modalità multicanale (non solo,come prevede la normativa, via internet).

I servizi del SUAP erogati tramite canale web dovrebbero possedere elementi di valore aggiunto rispetto al canale tradizionale per essere attrattivi.

### *6.2. Comprendere il sistema decisionale della PA locale*

Nei Comuni capoluogo, in cui sono generalmente presenti attività terziarie ed il personale della PA è più preparato a gestire procedimenti complessi, il tempo per singolo procedimento è inferiore.

Nei comuni limitrofi, dove sono presenti grandi imprese ed il personale è scarso, sussistono le criticità maggiori.

L'avvio o la modifica di un'impresa vengono considerate dal personale degli SUAP esclusivamente come un adempimento amministrativo, pertanto non viene tenuto conto della logica di servizio destinata alla singola realtà produttiva.

Circa 1/5 dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti dispone di un sistema documentale che però, talvolta, non risulta integrato con il SUAP (36%.)

*Criticità*

Essendo l'integrazione delle banche dati necessaria a raggiungere l'obiettivo fissato dalla normativa, sarebbe necessario che i diversi sistemi informativi potessero interagire; oggi tale integrazione è ancora in fase embrionale (meno del 20% tra sistemi documentali, *cloud computing*, cooperazione applicativa e protocolli di trasferimento).

Le PA dispongono di differenti livelli di digitalizzazione e gli applicativi installati riescono difficilmente a collaborare.

Manca, inoltre, una reale intenzione a cooperare tra le varie Amministrazioni per vari motivi (ragioni organizzative, tecnologiche, economiche, ecc.).

Le PA tendono ad evitare il ricorso alla Conferenza dei servizi, poiché riduce la loro discrezionalità.

L'utilizzo della conferenza telematica non è ancora decollata a causa dell'attuale scarsa offerta degli strumenti tecnologici necessari per il suo svolgimento.

*Proporre linee di miglioramento:* è il percorso che si sta conducendo al tavolo istituzionale coordinato dal Ministero della FP e Semplificazione e che però, come già anticipato, non può prescindere dal realizzare un *monitoraggio sistematico*, ispirato chiaramente al principio di leale collaborazione di tutti i soggetti interessati così come previsto già all'art. 11 del d.p.r. 160/2010.

A livello locale diventa importante attivare un sistema di relazioni, tramite concrete e vantaggiose forme di integrazione settoriale e intersettoriale, in grado di produrre esternalità positive per migliorare il contesto e la conseguente competitività. I sistemi locali vengono, cioè, ad essere le *unità elementari* su cui organizzare il mercato del lavoro, le politiche di sostegno della Pubblica Amministrazione, le strategie competitive delle imprese. Lo sviluppo va dunque considerato non come somma di tanti comportamenti separati, ma come reazione complessiva di un sistema locale alle opportunità di mercato che si aprono.

Su questa logica è evidente che l'attribuzione decentrata di funzioni amministrative agli Enti locali, e la scommessa operata sugli strumenti di concertazione per lo sviluppo dei sistemi locali, rappresentano un contribuito determinante per rafforzare il ruolo della *governance* come processo di gestione democratica, che nasce sia dal riconoscimento esplicito del ruolo determinante, ai fini dello sviluppo, delle istituzioni locali, sia dalla accresciuta legittimazione dei processi di politica economica contrassegnati da un approccio *bottom-u*p.

La capacità di *governo della complessità* rappresenta il valore aggiunto che rende competitivo quel sistema locale rispetto alle alternative disponibili nell'economia globale**.**

*La riforma della Costituzione del 2001 ha stabilito un rapporto di equilibrio di responsabilità, espressione di pari dignità tra Comuni, Province e Regioni; ciò è possibile se esiste la capacità di progettare in modo integrato, e in funzione di obiettivi misurabili e concreti, con un ruolo attivo delle Amministrazioni locali capaci di disegnare il proprio futuro.*

## 7. *Il ruolo del SUAP per il rilascio dell'AUA (Autorizzazione Unica Ambientale)*

Allo Sportello Unico per le attività produttive (SUAP), in ragione delle funzioni attribuitigli ai sensi del D.P.R.. 7 settembre 2010, n. 160, è attribuita la gestione dell'intero procedimento (presentazione dell'istanza, trasmissione da e per gli Enti competenti, convocazione eventuale della conferenza di servizi), fino alla funzione di rilascio dell'A.U.A..

*Nell'interesse dell'imprenditore e del Sistema-Paese i tempi certi garantiti dallo Sportello Unico sono fondamentali rispetto ai tempi oggi di fatto più lunghi e incerti per l'ottenimento dell'autorizzazione in campo ambientale.*

## 8. *Il modulo unico*

Il D.P.R.. 59/2013 prevede che con apposito decreto interministeriale, adottato d'intesa con la Conferenza unificata, si potrà definire un modello unificato per la richiesta dell'autorizzazione unica ambientale. Del resto, già il D.P.R.. 19 ottobre 2011, n. 227, recante: "*Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*", all'art. 5, c. 2, prevede che: "*Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, previa intesa con la Conferenza Unificata, è adottato un modello semplificato e unificato per la richiesta di autorizzazione*", intendendosi tutte le istanze di autorizzazione in materia ambientale.

Il Ministero per la semplificazione ha promosso un Tavolo tecnico con l'intento di predisporre un modulo unico valido in tutto il territorio nazionale.

Nel rispetto dei ruoli e delle competenze di Regioni e Province, l'ANCI ha inteso ribadire al riguardo che il primo soggetto competente rispetto alla definizione del modulo è il SUAP, quale interfaccia unico per l'imprenditore per l'avvio delle attività produttive anche in campo ambientale, essendo il modulo in primo luogo il supporto informativo di un procedimento che la norma attribuisce allo Sportello Unico.

## 9. *Le Linee guida e le Note interpretative a cura dell'ANCI*

### *9.1. Linee guida per lo svolgimento dell'attività di commercio delle unità di movimentazione in legno usate*

Le presenti *Linee Guida* nascono dall'esigenza di coordinare l'articolato quadro normativo afferente il settore del commercio delle unità di movimentazione in legno usate, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 11*bis* del Decreto Legislativo n. 286/2005.

Il commercio delle unità di movimentazione in legno usate (più comunemente *pallets*, bancali o palette) è un'attività svolta, sovente, senza la consapevolezza dell'ambito normativo di riferimento, rispetto ad un settore, erroneamente, ritenuto marginale o di poco rilievo, considerato che tutte le merci in circolazione sono movimentate e stoccate, prevalentemente, su *pallet* in legno.

Le Linee Guida, oltre al compito di aiutare enti e operatori a regolarizzare l'esercizio dell'attività in riferimento agli obblighi di legge, aiuteranno anche il settore a proseguire nel processo di normalizzazione, di regolarizzazione delle attività dei cosiddetti '*compropallet*' grazie a riferimenti certi e precisi in merito alle attività svolte. Si distingue, infatti, fra l'insieme delle operazioni connesse al recupero dei rifiuti e quelle di puro e semplice commercio senza nessun tipo di intervento, si precisano gli obblighi relativi alla normativa fitosanitaria, si elencano i requisiti per poter svolgere le attività e i documenti che ogni operatore dovrà dimostrare in sede di controlli. *Insomma, ora enti e imprese dispongono di un paradigma certo e comune che aiuterà a censire e verificare e che, soprattutto, consentirà alle imprese di identificarsi e comunicare con correttezza la loro attività e il modo in cui la svolgono.*

Nell'ambito dell'attività di compravendita comunque svolta (principale o esclusiva, secondaria, accessoria e occasionale) vi sono ulteriori obblighi riferiti a tipologie, e caratteristiche dei *pallet*. La principale e più importante riguarda la normativa fitosanitaria:

il Decreto Ministeriale 4 marzo 2011 del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – GU n. 129 del 6 giugno 2011 - stabilisce che chiunque venga coinvolto nella filiera (produzione, riparazione, commercio o cessione a qualsiasi titolo) degli imballaggi recanti il marchio IPPC-FAO è tenuto ad aderire al Soggetto Gestore del marchio, che in Italia, su riconoscimento ministeriale, è ConLegno-FITOK. Chi non intende aderire al Soggetto Gestore deve cancellare il marchio prima di rivendere ogni singolo imballaggio in legno presente nelle proprie aree di lavorazione al fine di non immettere sul mercato imballaggi a marchio fitosanitario non conformi.

Si chiarisce che la dichiarazione preventiva, oggi SCIA, non è un'autorizzazione, restano pertanto salvi gli adempimenti di legge previsti in base alla tipologia (commerciante in via esclusiva o accessoria ad altre attività) ed alle modalità (sede fissa o mobile) di svolgimento dell'attività da parte del soggetto che effettua la dichiarazione.

*9.2. Nota di indirizzi dell'ANCI in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli. Somministrazione non assistita.*

Negli ultimi anni l'intervento del legislatore, sia comunitario che nazionale, in materia agricola si è caratterizzato per la crescente attenzione rivolta alla capacità delle imprese agricole di rapportarsi al mercato. In tale direzione, significative appaiono le sollecitazioni dell'Unione Europea che, di fronte ai limiti dimostrati dalla politica agricola comunitaria antecedente ad Agenda 2000, ha voluto puntare su nuove politiche di sviluppo rurale, finalizzate a favorire la modernizzazione del settore agricolo mediante forme di intervento a sostegno di un modello di impresa agricola sempre più propensa ad instaurare un sistema di relazioni esterne e di assumere nuove funzioni.

Emblematica di tale cambiamento nella strategia di intervento dell'UE è la circostanza che la definizione delle misure di sviluppo rurale, da realizzare nell'ambito della programmazione della nuova politica agricola comunitaria, vuol costituire una valida risposta alla richiesta, proveniente sia dagli operatori del settore primario che della società, di non attribuire all'agricoltura soltanto il ruolo di attività economica chiamata a fornire le materie prime all'industria alimentare.

L'interesse avvertito in modo sempre più sensibile è quello di dare dignità al settore primario, nel senso di destinare le risorse economiche pubbliche in modo preferenziale alle imprese agricole che organizzano i fattori della produzione e "vivono" il rapporto con il territorio in funzione delle esigenze della società, così da premiare le imprese capaci di:

a) puntare a prodotti tipici e di qualità in risposta ad una domanda evoluta di consumo, in considerazione del crescente interesse avvertito dalla società per le questioni della rintracciabilità e dell'origine dei prodotti agroalimentari;
b) legare ad una logica di programmazione aziendale la scelta di applicare metodi di produzione ecocompatibili, in risposta alla richiesta di servizi "territoriali" e di ambiente salubre che proviene dalla collettività.

In coerenza con il nuovo atteggiamento della politica comunitaria e con il cambiamento socio-culturale che ha accompagnato l'evoluzione della mentalità con cui oggi "si fa agricoltura", il legislatore nazionale ha ritenuto indispensabile fornire alle imprese agricole una strumentazione normativa in grado di supportare la loro propensione ad assumere il nuovo ruolo di soggetto vocato alle relazioni con l'esterno. Da tali presupposti, infatti, trae origine la riforma della definizione giuridica di attività agricola contenuta nella "legge di orientamento e modernizzazione del settore agricolo" (decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228).

Come è ormai noto, con tale intervento normativo si è riscritto lo statuto dell'impresa agricola, con l'evidente scopo di abbandonare una concezione esclusivamente "fondiaria" del rapporto dell'imprenditore con il territorio e di superare una visione dell'attività di produzione agricola finalizzata all'"autoconsumo". La nuova formulazione dell'articolo 2135 del codice civile, operata dalla *legge di orientamento*, si ispira ad un modello di impresa agricola capace

di guardare al mercato, puntando alla diversificazione e alla ottimizzazione della produzione di alimenti, e contestualmente, di integrare il proprio reddito mediante lo svolgimento di attività di "utilità collettiva", quali la manutenzione territoriale e la valorizzazione delle peculiarità produttive locali.

Nello specifico, l'articolo 1 della *legge di orientamento* consente all'imprenditore agricolo di esercitare, oltre alle attività di coltivazione o allevamento, anche la manipolazione, la conservazione, la trasformazione, la commercializzazione e la valorizzazione dei prodotti agricoli, a condizione che dette attività riguardino prevalentemente i prodotti derivanti dalla coltivazione del proprio fondo o dall'allevamento dei propri animali. Inoltre, si consente all'imprenditore agricolo di esercitare attività che prescindono dalla produzione di beni, unico ambito a cui era riferita l'attività agricola dalla legislazione antecedente alla *legge di orientamento*, potendo ora anche fornire beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse normalmente impiegate nell'esercizio della propria attività.

Come detto, il legislatore ha qualificato come agricole anche le attività che precedono la commercializzazione dei prodotti agricoli, purché esercitate dal medesimo imprenditore che li produce, con la possibilità riconosciuta a quest'ultimo di "integrare" la propria produzione con prodotti altrui in misura, tuttavia, non prevalente. In particolare, il riferimento è alla "manipolazione", "conservazione", "trasformazione", "valorizzazione" dei prodotti agricoli.

La manipolazione di un prodotto agricolo si differenzia dalla trasformazione dello stesso, in quanto nel primo caso il bene mantiene le proprie caratteristiche essenziali pur essendo oggetto di modifiche tese a renderlo più appetibile senza mutarne la natura (es. prodotti ortofrutticoli che vengono lavati, tagliati e confezionati per essere venduti). La trasformazione, al contrario, consiste nella realizzazione di un prodotto alimentare partendo dalla "materia agricola prima" (es. trasformare la frutta in marmellata; il grano in farina ed eventualmente in pasta o biscotti). La conservazione è l'attività con cui si preserva, in termini di integrità quantitativa o qualitativa, ovvero di proprietà organolettiche, un prodotto agricolo.

L'ANCI, al fine di superare i dubbi interpretativi, ha ritenuto opportuno sottoporre la questione all'attenzione dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, così da veder confermata la validità della tesi sostenuta già in una Nota del 10 luglio 2012.

Nelle more del pronunciamento dell'Autorità Antitrust è intervenuta la novità legislativa evidenziata che, nel richiamare la norma in tema di liberalizzazione delle attività economiche di cui al citato articolo 34 del decreto-legge n. 201 del 2011, conferma quanto già anticipato in chiave interpretativa dalla scrivente Associazione.

*9.3. Il contributo di ANCI in materia di autorizzazione unica ambientale (AUA)*

E' esperienza di lavoro consolidata dell'ANCI quella di accompagnare i processi di riforma che riguardano la PA locale, attraverso una condivisione unitaria ed un coordinamento di indirizzi, necessari per ottenere le innovazioni normative in modo soddisfacente e proficuo per gli stessi Comuni.

Tutte le note ANCI intervenute negli ultimi 3 anni, ivi compresa quella relativa all'AUA, sono andate in questa direzione, in coerenza con la *ratio* della Direttiva Servizi e quindi del d.lgs. 59/2010, dell'art. 38 del d.l. 112/2008 e dello stesso d.p.r.. 160/2010: prevalenza del d.p.r.. 160/2010 su tutte le normative speciali e di settore che prevedano termini e modalità contrastanti con quelle previste dal regolamento SUAP, fatti salvi i soli casi in cui il medesimo testo normativo espressamente fa rinvio alla disciplina regionale (ci sarà un motivo per cui il legislatore, ove voglia rinviare ad altra fonte, lo dica espressamente!).

Si ricorda, a tale proposito, che la sentenza della *Corte Costituzionale n. 15 del 21 gennaio 2010*, sul ricorso della Regione Emilia-Romagna che contestava, per l'appunto, la legittimità della disciplina statale in materia di SUAP e di procedimento unico, attraverso l'impugnazione del citato art. 38, ha inequivocabilmente affermato che "*la materia nell'ambito della quale è stata emanata la disposizione censurata deve essere rinvenuta, non nel coacervo, peraltro indeterminato, di materie afferenti a industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo ecc., complessivamente compendiato dalla Regione sotto la generica denominazione di "attività produttive", ma in quella, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (…)*".

L'entrata in vigore il 13 giugno 2013 del D.P.R.. 13 marzo 2013, n. 59, recante: "*Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35*" attua la legge n. 35 del 2012 ("*Semplifica Italia*") introducendo l'autorizzazione unica ambientale tra gli strumenti di semplificazione per le PMI.

L'intervento normativo mira a migliorare la competitività dell'economia nazionale riducendo gli adempimenti amministrativi richiesti per l'esercizio dell'attività d'impresa attraverso l'unificazione dei passaggi verso un interfaccia unico davanti al quale è possibile espletare tutte le formalità normativamente richieste per l'avvio delle attività produttive. In questo modo si intende contribuire al miglioramento della competitività e della capacità di attrazione degli investimenti da parte dell'Italia rispetto agli altri Stati membri e sciogliere i nodi connessi al "*fare impresa*", che inchiodano il nostro paese all'87° posto nella classifica del Doing Business e al 77° nello specifico ambito di "*Starting a business*".

### *2.2.3. Tempi e procedure di pagamento delle pubbliche amministrazioni*

## 1. *Premessa*

Da alcuni anni il problema dei tempi e delle procedure di pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche (AP) è diventato un argomento di confronto che ha investito diverse questioni: da un punto di vista finanziario, i ritardi di pagamento delle AP hanno contribuito ad aggravare lo stato di disagio o di vera e propria crisi di una parte importante del tessuto produttivo del paese che rifornisce le AP, in qualche caso determinando anche il fallimento delle imprese creditrici; sotto altri profili, i ritardi di pagamento sono apparsi come un'ulteriore prova dell'inefficienza delle AP, un nodo irrisolto delle riforme della pubblica amministrazione, della dirigenza, dei controlli che ha chiamato in causa anche le procedure di spesa, l'innovazione tecnologica, l'utilizzo dell'ICT nelle strutture amministrative. Un coacervo di questioni che naturalmente non potevano oscurare la reale situazione dei ritardi di pagamento che risentono delle difficoltà di bilancio delle amministrazioni, della situazione dei conti pubblici e dei vincoli europei.

La questione apparve rilevante anche in occasione della stesura delle *Relazioni annuali al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi pubblici erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini* che il CNEL deve redigere ai sensi dell'art. 9 delle legge 150/2009. Le relazioni sul 2011 e sul 2012 si occuparono del problema con grande evidenza.

Nella prima relazione vennero esaminati gli aspetti contingenti e strutturali, segnalando la necessità di attivare contestualmente tutte le leve, finanziaria, organizzativa, gestionale, per avviare a soluzione il problema e soprattutto per tornare a una situazione di normalità nei tempi di pagamento; vennero altresì illustrate le analisi quantitative e quelle sui tempi di pagamento, effettuate le prime dalla Banca d'Italia e dalla Confindustria, e le seconde in prevalenza dalle associazioni di categoria, che rilevarono una situazione di notevole ritardo dell'Italia rispetto ai paesi europei e la necessità di interventi sullo stock di debito arretrato accumulato dalle AP e di iniziative per riportare a normalità, con altre misure, i tempi di pagamento.

Nella seconda relazione, quando oramai l'argomento era entrato nel dibattito sulle misure per fronteggiare la crisi economica e vi era stato un primo cauto tentativo di affrontare la questione, erano state esaminate le norme approvate rilevandone le criticità sia sotto l'aspetto quantitativo sia sotto il profilo delle procedure, particolarmente complesse. Si evidenziò che la disciplina europea, entrata in vigore dal mese di gennaio 2013, che riduce fortemente i tempi di pagamento, non avrebbe trovato attuazione senza avviare rapidamente a soluzione il problema dal punto di vista finanziario (pagamento dei debiti accumulati) e soprattutto se non si fossero affrontati i "nodi" burocratici, organizzativi e procedurali che impedivano (e tuttora impediscono) alle amministrazioni pubbliche di programmare i tempi di pagamento, recuperando il ritardo che divide l'Italia dagli altri paesi europei. Vennero inoltre esaminate le disposizioni votate dal Parlamento in materia di controlli sulle amministrazioni locali ed era parso un buon segnale l'intendimento di

affrontare la questione anche nei suoi aspetti strutturali, "riassumibili nell'inefficienza amministrativa, nel troppo lento dispiegarsi degli effetti delle riforme della pubblica amministrazione, della burocrazia e della dirigenza, nel passo ridotto dell'impiego delle nuove tecnologie nelle strutture pubbliche ma, più in generale, negli esiti non brillanti delle riforme succedutesi nell'arco di vent'anni nel sistema dei controlli interni ed esterni"[65]. Qualche intervento era stato adottato in questa direzione per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie attraverso, ad esempio, l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di introdurre misure organizzative atte a garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute e la previsione della responsabilità disciplinare e amministrativa dei funzionari pubblici chiamati ad adottare provvedimenti che comportano impegni di spesa, laddove questi non accertino preventivamente la conformità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio (decreto legislativo n. 123/2011, recante "riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196", integrato dal decreto legge n. 35/2013, convertito nella legge n. 64/2013).

Con riferimento alle amministrazioni statali, l'obbligo del preventivo accertamento della compatibilità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio ha avuto attuazione con la previsione della predisposizione del c.d. "crono-programma dei pagamenti", previsto dal decreto legge n. 95/2012 (convertito nella legge n. 135/2012) il quale, all'articolo 6, commi 10-16, allo scopo di migliorare i tempi di gestione delle risorse relative alle spese per somministrazioni, forniture e appalti, ha introdotto l'obbligo per il dirigente responsabile di predisporre un piano finanziario dei pagamenti per ciascuno degli impegni assunti sui capitoli di bilancio dallo stesso gestiti; contestualmente, sono state introdotte disposizioni in materia di flessibilità di bilancio, consentendo di disporre, in ciascun stato di previsione della spesa, variazioni compensative di sola cassa tra capitoli, e aumentando, rispetto a quanto consentito dalla disciplina contabile, la rimodulabilità delle autorizzazioni di spesa pluriennali.

Altri interventi sui debiti delle AP sono stati messi in campo con provvedimenti finalizzati a dare concreta attuazione alla Direttiva 2011/7/UE del Parlamento e del Consiglio europeo del 16 febbraio 2011, recepita in anticipo nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 , che ha previsto, tra l'altro, per i contratti conclusi a decorrere dal 1° gennaio 2013, un termine massimo per i pagamenti della AP di sessanta giorni, nonché l'incremento degli interessi moratori che decorrono automaticamente alla scadenza del termine.

*Per l'estinzione dei debiti dei Ministeri alla data del 24 gennaio 2012, dovuti ad acquisti di servizi e forniture, che trovavano corrispondenza nei residui passivi del bilancio dello Stato, con decreto legge n. 1/2012, convertito nella*

[65] Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, CNEL, dicembre 2012.

*legge n. 27/2012, è stato disposto un incremento dei fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti per 2,7 miliardi di euro per il 2012; è stata inoltre prevista una modalità alternativa di estinzione dei debiti commerciali maturati al 31 dicembre 2011 - in luogo dell'utilizzo delle risorse dei fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti - consistente nell'assegnazione di titoli di Stato nel limite di 2 miliardi di euro. E' stato altresì disposto l'incremento di 1 miliardo per il 2012 del Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni centrali (istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 50, legge n. 266/2005 ) da utilizzare per l'estinzione dei crediti maturati nei confronti dei Ministeri al 31 dicembre 2011 per spese relative a consumi intermedi.*

*Per i debiti delle amministrazioni regionali e locali è stata introdotta (con decreti del MEF del 22 maggio, 25 giugno e 24 settembre del 2012) la disciplina della certificazione che consente la cessione pro-soluto dei crediti nei confronti di banche o intermediari finanziari. Il meccanismo della certificazione dei crediti è stato esteso anche agli enti del Servizio sanitario nazionale, alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali, con esclusione degli enti locali commissariati e degli enti del servizio sanitario nazionale delle Regioni sottoposte a piano di rientro. Attraverso la certificazione dei crediti – che avviene utilizzando la piattaforma elettronica all'uopo costituita – si consente ai creditori di cedere il credito a intermediari finanziari sia pro soluto (il cedente non risponde dell'eventuale solvibilità del debitore) sia pro solvendo (il cedente e obbligato a rispondere dell'inadempienza del debitore).*

*In sintesi, le risorse per lo smaltimento dei debiti pregressi delle AP - al netto dei 2,7 miliardi iscritti sui fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti dei Ministeri per il 2012 e di 1 miliardo per il pagamento dei debiti per consumi intermedi - ammontavano a 14 miliardi, di cui: a) 10 miliardi per lo smobilizzo dei crediti P.A. messo a disposizione da ABI in base all'Accordo sottoscritto il 22 maggio 2012 tra l'ABI e le Associazioni delle imprese; b) 2 miliardi messi a disposizione delle banche da CDP per le operazioni sui crediti certificati delle PMI nei confronti delle AP; c) 2 miliardi per il pagamento dei crediti con titoli di Stato, ai sensi dell'articolo 35 del citato decreto legge n. 1/2012, convertito nella legge n.27/2012.*

.

Nel complesso, nonostante i diversi interventi normativi e lo stanziamento nel bilancio dello Stato di apposite risorse finanziarie, l'efficacia dei provvedimenti per l'accelerazione dei pagamenti della AP era stata molto limitata, come rilevato nell'audizione della Banca d'Italia[66], la quale ha evidenziato come a fronte dello

[66] Daniele Franco, Direttore Centrale, Area Ricerca economica e Relazioni internazionali della Banca d'Italia, *Audizione in merito all'esame della Relazione al Parlamento approvata dal Consiglio dei Ministri il 21 marzo 2013*. Daniele Franco è stato successivamente nominato Ragioniere Generale dello Stato.
http://www.bancaditalia.it/interventi/altri_int/2013/Franco_28032013/franco_280313.pdf

stanziamento di 2 miliardi per il pagamento dei crediti in titoli di Stato, le effettive emissioni siano state pari a circa 15 milioni di euro, rilevando altresì l'esigua entità dei crediti certificati. In particolare, la scarsa efficacia dei provvedimenti emanati era riconducibile, ad avviso dell'Istituto, alla complessità delle procedure operative e, con riferimento alla certificazione, alla rilevanza quantitativa dei casi di esenzione (Regioni con piani di rientro dai deficit sanitari ed Enti locali commissariati) e alla mancanza di sanzioni per le amministrazioni inadempienti. Inoltre, l'adesione alla piattaforma elettronica per la certificazione è stata configurata come sostanzialmente volontaria: da ciò è disceso che alla fine dello scorso gennaio aveva aderito alla stessa poco più del 5 per cento delle amministrazioni interessate; i creditori degli enti che non hanno aderito alla piattaforma non hanno, peraltro, potuto ottenere la certificazione del credito con la procedura ordinaria (cartacea) poiché dall'avvio della piattaforma (ottobre 2012) non è stato più possibile utilizzarla.

Secondo le indicazioni diffuse dal Ministero dell'economia e finanze (MEF) e riportate nella predetta audizione della Banca d'Italia, il totale di certificazioni effettuate con la procedura cartacea vigente fino a ottobre 2012, era stato di circa 300 milioni di euro. Per quanto riguarda la seconda fase, quella elettronica, alla data del 26 marzo 2013 - data antecedente all'entrata in vigore del D.L. n. 35/2013 - risultavano rilasciate 479 certificazioni per un valore di 31 milioni di euro. Le pubbliche amministrazioni accreditate sulla piattaforma elettronica erano circa 1.700, su un totale di oltre 20.000

La situazione è rapidamente cambiata all'inizio del 2013; gli interventi di esponenti della Confindustria, delle altre associazioni di categoria, dei rappresentanti degli organismi comunitari, hanno segnalato l'urgenza dell'intervento sui debiti commerciali; il punto di svolta è stato il via libera dell'Europa sul trattamento dei pagamenti arretrati in termini di deficit e debito pubblico (i pagamenti dei debiti commerciali si rifletteranno sul fabbisogno e sul debito delle AP in ciascuno degli anni 2013 e 2014, mentre hanno effetto sull'indebitamento netto per la sola parte riguardante i pagamenti di spese di conto capitale)[67].

Il Governo Monti, da parte sua, ha presentato al Parlamento una relazione, predisposta ai sensi dell'articolo 10-bis, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e sulla quale il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati si sono espressi con apposite Risoluzioni approvate in data 2 aprile 2013, con la quale ha aggiornato il

[67] La natura dei pagamenti determina l'impatto sui saldi di finanza pubblica in termini di deficit e debito; infatti, in base alle regole di contabilità adottate da Eurostat, se si tratta di debiti originati da spese correnti, si determina un aumento del fabbisogno del settore statale e quindi del debito (l'Istat contabilizza tali spese nell'indebitamento netto in termini di competenza); se si estinguono debiti contratti per spese in conto capitale, si ha un incremento del debito e del disavanzo (poiché per la contabilizzazione di queste spese nell'indebitamento netto la metodologia scelta in ambito nazionale dall'Istat consente di utilizzare il criterio della cassa). I rimborsi fiscali non impattano sul deficit in quanto gli importi sono già contabilizzati, in base alla competenza economica, nel conto delle amministrazioni pubbliche dell'anno in cui è stata avanzata la richiesta di rimborso; si accresce ovviamente il debito dell'anno. L'utilizzo del "Fondo" e i pagamenti dei debiti delle Amministrazioni centrali incrementano sia il deficit sia il debito.

quadro macroeconomico e di finanza pubblica, evidenziando la necessità di affiancare al consolidamento dei conti pubblici specifiche azioni di sostegno, capaci di fronteggiare l'accentuata debolezza della domanda interna, facendola ripartire già a decorrere dalla seconda metà dell'anno in corso. A tal fine ha individuato nello sblocco dei pagamenti dei debiti delle amministrazioni pubbliche verso i propri fornitori l'intervento attraverso il quale immettere in tempi brevi liquidità nel sistema economico e in tal modo agevolare una ripresa della crescita del prodotto usando lo spazio di 0,5 di PIL del 2013 per l'indebitamento e in tal modo rispettando i vincoli imposti a livello europeo per l'indebitamento netto (il 3 per cento del PIL). In particolare, le misure adottate (20 mld. nel 2013 e 20 mld. nel 2014) determinano un aumento del fabbisogno del settore statale e quindi un aumento delle emissioni di debito pubblico mentre in termini d'indebitamento netto si avrà un peggioramento del saldo nel solo anno 2013 per circa 7,8 miliardi, pari allo 0,5 per cento del PIL: l'indebitamento nominale passerà, solo per fronteggiare il pagamento dei debiti delle PA, dal 2,4 per cento del quadro tendenziale a legislazione vigente al 2,9 per cento (l'ultimo dato comunicato nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza presentato il 20 settembre 2013 in realtà ha innalzato al 3,1 l'indebitamento netto). Non vi sarebbero, invece, effetti per il 2014, per il quale si prevede un deficit del 2,5 per cento.

Per quanto concerne gli effetti sulla dinamica del debito - su cui la relazione al Parlamento non fornisce stime - e in particolare il rispetto della cosiddetta "regola del ventesimo" (riduzione del rapporto debito/PIL al ritmo di 1/20 l'anno), che dovrà essere verificato a partire dal 2016 sulla base degli andamenti registrati nel triennio precedente, il Governo ha sottolineato che l'aumento dello stock di debito (pari all'intero ammontare degli interventi) potrebbe rientrare tra i "fattori rilevanti", presi in considerazione dalla Commissione ai fini di non attivare una nuova procedura di infrazione. Inoltre, come rilevato anche dalla Banca d'Italia, i pagamenti dei debiti commerciali non dovrebbero compromettere il raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio in termini strutturali**,** in quanto tali pagamenti dovrebbero essere classificati come temporanei.

Con la nomina del Governo Letta si è intensificata l'azione di politica economica, individuando tra i provvedimenti da attuare con tempestività il decreto legge n. 35. Le aspettative sui riflessi economici dei provvedimenti adottati sono molto elevate; in effetti, l'entità degli interventi per il pagamento dei debiti delle AP è rilevante (40 mld. nel biennio 2013/2014[68], con la promessa di ulteriori stanziamenti) e avrà sicuramente un impatto positivo come stimolo alla domanda aggregata, anche se non facilmente quantificabile per la difficoltà di individuare la rilevanza relativa delle diverse destinazioni dei fondi. La Banca d'Italia, pur con molta cautela, ha

[68] In realtà, si poteva far emergere una cifra superiore, sulla base del consenso degli organismi comunitari, pari a 70 mld ma il Governo ha ritenuto di essere più prudente in questa fase limitando l'intervento a 40 mld. anche a fronte di una stima della Banca d'Italia pari a 91 mld (5,8 del PIL) di cui 11 sono stati ceduti alle banche con la clausola pro soluto e quindi sono già inclusi nel debito pubblico calcolato secondo la definizione di Maastricht.

fornito qualche indicazione utile nel Bollettino economico di aprile 2013 laddove si afferma che "…nell'ipotesi prudenziale in cui le risorse aggiuntive destinate al finanziamento di nuovi investimenti nel biennio 2012-14 fossero il 12 per cento del totale e che la quota residua fosse destinata in parti uguali al finanziamento del capitale circolante (ad es. il pagamento di salari arretrati) e ad accantonamenti per finalità precauzionali, il provvedimento potrebbe contribuire alla crescita del PIL nei due anni per un ammontare complessivo compreso tra cinque e sette decimi di punto percentuale"[69]. Il Governo ha recentemente assunto l'impegno, in occasione della riunione del G20 a San Pietroburgo di inizio settembre 2013, di pagare tutti i debiti pregressi entro la fine del 2014.

*2. Le indagini sui tempi di pagamento*

Durante la discussione del decreto-legge n. 35, l'Associazione artigiani e piccole imprese di Mestre (CGIA) ha fornito indicazioni sui tempi di pagamento nei primi mesi del 2013, basate sui dati elaborati da *Intrum Iustitia*, che rilevano una riduzione di 10 giorni dei ritardi (da 180 a 170, per effetto soprattutto dei termini contrattuali di pagamento) che, sebbene modesta, segnala una maggiore sensibilità verso questo problema delle amministrazioni pubbliche. Il ritardo nei confronti degli altri paesi europei resta comunque alto: la media europea è di soli 61 giorni, con la Francia che si colloca intorno alla media mentre le AP inglese pagano in 45 giorni e quelle tedesche in 36; a seguire, nella graduatoria dei paesi "virtuosi", troviamo quelli nordici con giorni di ritardo decrescenti rispetto a quelli tedeschi fino ad arrivare ai 24 della Finlandia. Si conferma che i ritardi sono una minaccia grave alla sopravvivenza delle imprese, determinata dalla contrazione delle vendite, dai problemi di liquidità e dalla riduzione degli investimenti. Le imprese che accumulano crediti nei confronti delle AP sono indotte a sollecitarli attivamente, a tagliare i costi e ridurre il personale, a negoziare termini di pagamento più lunghi con i fornitori e a ritardare a loro volta i pagamenti.

La situazione appare peggiore nel settore delle costruzioni dove, secondo i dati dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE) nei primi mesi del 2013 è stato raggiunto il più alto livello di ritardo con un tempo medio di 235 giorni. L'ANCE

[69] Nello stesso documento si rileva che "a ogni destinazione corrisponde un diverso effetto moltiplicatore (una misura della quantità di domanda aggregata generata in media da ciascun euro versato). In base alle stime ottenute con i modelli della Banca d'Italia, coerenti con i principali risultati della letteratura economica, il moltiplicatore è più elevato (prossimo all'unità) nel caso di investimenti in macchinari e capitale circolante; è invece inferiore (pari a circa 0,3) quando i rimborsi vengono utilizzati per il pagamento di salari e stipendi arretrati e l'impatto sulla domanda aggregata è trasmesso attraverso l'aumento del reddito disponibile delle famiglie. Il moltiplicatore è ancora inferiore, quasi nullo, per gli importi trattenuti a scopi precauzionali". Banca d'Italia, Bollettino Economico n. 72, aprile 2013. Per ulteriori indicazioni si confronti anche la nota 63. Nella Relazione al Parlamento del 3 settembre 2013, predisposta ai sensi dell'art. 10 bis comma 6 della legge n. 196/2009, il MEF stima che, con gli ulteriori stanziamenti decisi, l'effetto sul PIL potrebbe essere di 0,3 nel 2013, 0,9 nel 2014 e 0,3 nel 2015.

rileva che l'88 per cento delle imprese registra ancora ritardi nei pagamenti rispetto alla direttiva europea, largamente disattesa nello specifico settore, con tempi 2 o 3 volte superiore a quelli previsti[70]; i debiti arretrati (ad esclusione di quelli già pagati pari a 4 miliardi) ammonterebbero a 12 miliardi per i quali si pone un problema specifico poiché si tratta di debiti in conto capitale che incidono anche sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. L'ANCE ritiene che il Patto di stabilità rappresenti la principale causa di ritardo dei pagamenti e che vi sarebbero risorse aggiuntive degli enti locali oltre a quelle già "liberate" dal DL n. 35, per effettuare ulteriori pagamenti; l'associazione rileva che non sono previste sanzioni in caso di mancato rilascio delle certificazioni da parte delle PA e suggerisce modifiche alle modalità di contabilizzazione della spesa in conto capitale definite a livello europeo ai fini del calcolo del deficit, che in questi anni hanno consentito la formazione di debiti sommersi. Infine, per accelerare i pagamenti, si chiede l'adozione di misure di semplificazione e revisione delle procedure amministrative relative ai pagamenti.

Se si considerano i pagamenti delle strutture sanitarie pubbliche nelle quali il ritardo è ben più elevato (in media 284 giorni), il miglioramento è sensibile; secondo l'indagine condotta da Assobiomedica, relativa alle forniture di dispositivi medici, i tempi di pagamento si sono ridotti in media di 14 giorni, con punte di 83 in Campania, 41 in Sardegna, 40 in Calabria e 32 in Puglia. Restano, tuttavia, particolarmente elevati in Calabria, Molise e Campania e non scendono mai al di sotto degli 80 giorni nella Regione più "virtuosa" (Trentino Alto Adige). Risulta evidente che vi è ancora molto da fare per tornare alla normalità, a conferma che oltre a norme più stringenti, occorrono interventi di natura organizzativa e procedurale per avviare un percorso che incrocia in molti punti i temi principali della riforma della pubblica amministrazione (ad esempio, la semplificazione, l'informatizzazione, la responsabilizzazione della dirigenza e il sistema dei controlli).

Anche l'indagine Farmindustria del mese di ottobre 2013 segnala un andamento dei pagamenti nel primo semestre dell'anno non in linea con i tempi della direttiva europea. In particolare, le industrie farmaceutiche interpellate dalla predetta Associazione hanno rilevato che appena il 10 per cento delle fatture emesse fino a giugno è stato pagato entro 60 giorni (termine peraltro eccezionale secondo la direttiva), con situazioni che vanno dal 50 e 36 per cento del Friuli e dell'Umbria allo "zero per cento" della Campania e del Lazio, con la Toscana all'1, l'Emilia al 2 e le Marche al 5 per cento. Miglioramenti si registrano tra 60 e 90 (con una media del 15 per cento), con Lombardia e Valle d'Aosta che pagano rispettivamente il 50 e il 66 per cento delle fatture. Persiste invece una media alta, il 67 per cento, di fatture pagate oltre 120 giorni o non pagate; in questa graduatoria si collocano stabilmente la

[70] L'ANCE segnala anche, come effetto della direttiva europea sui termini di pagamento, una riduzione dei bandi di gara, la rinuncia a sottoscrivere contratti dopo la pubblicazione dei bandi, la richiesta di accettazione di termini di pagamento superiori a 60 giorni o di dilazione dei tempi per l'emissione degli stati di avanzamento dei lavori.

Campania e il Lazio (98 per cento), la Toscana (96 per cento), Emilia, Piemonte e Molise rispettivamente con il 94, l'86 e il 78 per cento. Alcune di queste Regioni, rileva Farmindustria, sono in prima fila nei pagamenti del 2012 ma hanno rallentato quelli del 2013; per questi ultimi si chiede di dare più spazio alla compensazione tra crediti e debiti di natura fiscale e contributiva.

### 3. *I provvedimenti approvati*

Il decreto legge n. 35 del 2013 approda nel Parlamento della XVII legislatura in una situazione complessa dal punto di vista istituzionale; contiene disposizioni molto innovative, che nelle intenzioni del Governo dovrebbero contribuire al rilancio dell'economia italiana.

Tra il 2013 e il 2014, con articolazioni e procedure diverse a seconda del comparto delle AP coinvolto, una somma rilevante, circa 47 miliardi di euro, sarà indirizzata verso le imprese, con l'obiettivo di contribuire a sviluppare una leva per la crescita. Un intervento trasversale, per settori e dimensione, spalmato sull'intero territorio.

Rispetto ai decreti del Governo Monti dello scorso anno è stato compiuto un duplice salto di qualità: il primo rispetto allo spazio di manovra sotto il profilo della provvista finanziaria; il secondo sulla struttura del provvedimento che si presenta di gran lunga più attivabile rispetto al precedente.

Lo spazio finanziario è reso possibile dal conseguimento di un livello di indebitamento netto, nel 2012, al disotto del 3 per cento, precondizione indispensabile per attivare in Europa, soprattutto considerato il livello del debito pubblico italiano, elementi di flessibilità nella politica di bilancio. Viene quindi confermata l'esigenza di mantenere l'indebitamento netto della AP al disotto del limite del 3 per cento anche nel 2013. Per questo motivo il decreto legge n. 35 distingue nettamente tra spese correnti, il cui impatto è già incorporato nel saldo e le spese in conto capitale, che manifestano l'effetto sul saldo al momento del pagamento. Considerando che i debiti afferenti alla parte capitale ammontano convenzionalmente al 15 per cento del totale stimato (90 miliardi, secondo gli ultimi dati della Banca d'Italia[71]) l'impatto

[71] D. Franco, Audizione, *cit*.; tale stima, sostanzialmente confermata nella Relazione annuale della Banca d'Italia del 31 maggio, si riferisce al totale dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche ed è basata su un campione di 4600 imprese con un numero di addetti pari al 9 per cento dell'occupazione del settore privato e con metodologie statistiche di campionamento e ponderazione, garantisce la rappresentatività rispetto alla popolazione di riferimento.
http://www.bancaditalia.it/interventi/altri_int/2013/Franco_28032013/franco_280313.pdf
Nella notifica ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi di aprile 2013, l'Istat ha comunicato una cifra di 63,1 mld. di debiti delle AP alla fine del 2012 (di cui il 57 per cento attribuito alla sanità). L'Istat considera gli acquisiti per consumi intermedi e prestazioni sociali in natura, non include i debiti relativi alla spesa per investimenti fissi lordi (che sono registrati nei conti nazionali in base ai pagamenti realmente effettuati dalle AP), esclude i crediti ripagati alle imprese tramite operazioni di factoring pro soluto presso società finanziarie il cui ammontare è contabilizzato dalla Banca d'Italia nel debito pubblico.

sull'indebitamento netto della quota da smobilizzare (20 miliardi nel 2013 e 20 nel 2014) è di 0,5 punti nel 2013, che si aggiunge al 2,4 di indebitamento già acquisito. Nella relazione al Parlamento del 31 marzo 2013 il governo prevede che dei 20 miliardi di euro disponibili per il pagamento di debiti commerciali nell'anno in corso, 7,9 sarebbero riferiti a spese di investimento, mentre la quota del 2014 sarebbe assorbita per intero da spese correnti[72]. La percentuale relativa alle spese di investimento ammonterebbe quindi al 40 per cento. Se si realizzasse una maggiore spalmatura tra i due anni, più in linea con la "regola" del 15 per cento e soprattutto con le difficoltà obiettive di perfezionare le procedure di liquidazione della spesa per investimenti (che implicano passaggi più complessi rispetto a quella corrente), si potrebbero "liberare" spazi utilizzabili per altri interventi di natura temporanea (ad esempio il rifinanziamento della cassa integrazione)[73].

---

[72] Cfr. D. Franco, Audizione, *cit*.
http://www.bancaditalia.it/interventi/altri_int/2013/Franco_28032013/franco_280313.pdf

[73] Dino Pesole, "Possibile il "bonus" sui conti", Sole24Ore, 8 maggio 2013. La questione dell'impatto sul disavanzo del pagamento dei debiti della pubblica amministrazione può essere inquadrata anche sotto il profilo delle convenzioni contabili, come si evince dalle interessanti considerazioni di Fabrizio Galimberti sul sole24ore del 7 maggio 2013 (Perché si può recuperare lo 0,5 per cento del PIL) e del 9 maggio (Bilancio statale formato UE "falsato" dai debiti della PA"). "Rilevare le spese per investimenti pubblici per competenza economica e non per cassa necessita semplicemente una comunicazione all'Eurostat di cambiamento della metodologia. Né può eccepire alcunché dato che classificare le spese di investimento secondo lo stadio di avanzamento dei lavori è quello che prescrive la contabilità nazionale ed è quello che già fanno altri paesi dell'Eurozona". In questo modo l'intero spazio potrebbe essere recuperato "per necessità più urgenti". Le convenzioni possono essere molto importanti come dimostra l'operazione di distinzione, operata nel 1997 per favorire l'ingresso dell'Italia nell'euro, tra la quota relativa agli interessi (minore e con impatto sull'indebitamento) e quella riferita alla parte capitale (preponderante e ininfluente sul saldo) dei capitoli del bilancio relativi ai mutui contratti dallo stato.
Più complesso è il ragionamento sul debito, che il pagamento dei debiti della PA incrementa dell'intero importo impiegato (un gradino di 40 miliardi quindi, secondo gli stanziamenti del decreto 35 del 2013, che potrebbero essere ulteriormente incrementati). Secondo il manuale di contabilità nazionale delle nazioni unite (SNA) "il debito pubblico deve comprendere anche i debiti verso i fornitori". Tuttavia, prosegue Galimberti, "quando fu negoziato il trattato di Maastricht e si dovettero mettere i puntini sulle "i" sulla definizione di deficit e debiti pubblici, quella di debito pubblico si allontanò da ciò che prescriveva lo SNA e si decise di escludere il debito verso fornitori". "Ultimamente c'è stata una parziale correzione su questo punto" consentendo di "fare apparire nel debito una parte (minore) dei debiti verso fornitori e precisamente quelli che erano stati ceduti pro-soluto a banche o società finanziarie". Per questa ragione nei confusi decreti del 2012 si cercava di affrontare il problema del pagamento dei debiti della PA attraverso l'estensione dell'area del pro-solvendo (dato che l'Europa non aveva ancora dato il sostanziale via libera alla formazione dello stock supplementare di debito). Un passo verso l'estensione delle partite da includere nel debito era già stato effettuato dall'Eurostat nel settembre 2006 (decisione ripresa in Italia dalla legge finanziaria del 2007), con l'inclusione delle cosiddette cartolarizzazioni (diffuse nel settore sanitario), che precedentemente vivevano in una sorta di limbo (*like-debt*). L'idea che i debiti commerciali dovessero essere pagati entro l'anno (o entro un anno con un'interpretazione leggermente estensiva) non è stata rispettata. Da questa inadempienza deriva la divaricazione che ha condotto la formazione dello "scomodo gradino". Considerare nello stock anche i debiti commerciali spalmerebbe all'indietro la massa finanziaria attenuando gli inestetismi. La nuova metodologia con cui costruire una serie del

Si resta quindi molto vicini al limite massimo anche nel 2013 (2,9 per cento). La chiusura della procedura di infrazione aperta nel 2009 nei confronti dell'Italia, avvenuta nel mese di giugno 2013[74], pur essendo un prerequisito fondamentale per andare avanti, non deve far abbassare la guardia: per la necessità di finanziare interventi urgenti (cassa integrazione, missioni internazionali, esodati, aumento IVA, modifica dell'IMU) per una somma che sale giorno dopo giorno (ha già superato i 10 miliardi); per una possibile (de)crescita nel 2013 maggiore di quella fino ad oggi ipotizzata (-2,0 per cento, secondo l'Istat); per un debito pubblico che, al lordo dei sostegni, ha sfondato per la prima volta la soglia del 130 per cento del PIL (130,4) alla fine di giugno 2013[75].

### *4. I debiti degli enti locali*

Il tema affrontato per primo dal decreto è quello dei debiti di parte capitale. Si stabilisce l'esclusione dai vincoli del Patto di stabilità interno dei "pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili di parte capitale maturati alla data del 31 dicembre 2012" ovvero dei "debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento" entro il predetto termine per un importo complessivo di 5.000 milioni per il 2013[76].

---

debito più aderente alla realtà dovrebbe però essere oggetto di negoziazione poiché modificherebbe le attuali convenzioni.

[74] La procedura, prevista dall'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, era stata avviata nei confronti dell'Italia nel 2009 ed è stata chiusa nel mese di giugno 2013. La Commissione, con un comunicato del 29 maggio u.s., nel suggerire al Consiglio l'abrogazione della procedura nei confronti del nostro paese, ha rilevato che "dopo un picco del 5,5% del PIL nel 2009, il disavanzo pubblico dell'Italia è stato progressivamente ridotto fino ad arrivare al 3,0% del PIL nel 2012, cioè entro il termine fissato dal Consiglio. Secondo il programma di stabilità 2013-2017, adottato dal governo italiano il 10 aprile 2013 e approvato dal Parlamento italiano il 7 maggio, nel 2013 il disavanzo registrerà una leggera diminuzione al 2,9% del PIL, per poi scendere all'1,8% del PIL nel 2014. Nell'ipotesi di politiche invariate, le previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione indicano un disavanzo del 2,9% del PIL nel 2013 e del 2,5% del PIL nel 2014, ossia inferiore al valore di riferimento indicato nel trattato (3% del PIL)".

[75] Nella Nota di aggiornamento al DEF 2013 (20 settembre 2013) il debito pubblico al lordo dei sostegni si attesta al 133,0 del PIL, che decresce di 1,7 punti rispetto al 2012.

[76] Il Parlamento ha allargato le maglie ai "debiti in conto capitale riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012 ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento entro la medesima data, ai sensi dell'articolo 194 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267" (debiti fuori bilancio). L'anticipazione dovrebbe quindi essere possibile anche per quei debiti, riconosciuti successivamente, ma maturati entro il 31 dicembre 2012, in quanto entro quella data "presentavano i requisiti per il riconoscimento", ma l'ente locale era ancora impegnato nella loro valutazione e il consiglio comunale non aveva ancora potuto approvare la delibera di riconoscimento. Un ulteriore allargamento delle esclusioni dal patto è stato operato dal Parlamento per quei "pagamenti di obbligazioni giuridiche di parte capitale verso terzi assunte alla data del 31 dicembre 2012, sostenuti nel corso del 2013 dagli enti locali e finanziati con i contributi straordinari in conto capitale" previsti dalla legge finanziaria per il 2007 a favore dei degli enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso, al fine di agevolare il lavoro delle commissioni straordinarie chiamate

Con tale disposizione si amplia il campo di applicazione dell'intervento: agli atti già perfezionati, cui manca solo il pagamento, si aggiungono quelli per cui "sia stata emessa fattura" (di cui va in altre parole completato il ciclo passivo). Vengono inoltre inclusi nella massa debitoria anche i debiti connessi a "richiesta equivalente di pagamento", connessi cioè a contratti, protocolli, accordi che non richiedono emissione di fattura (e quindi non risultano nella contabilità generale). Analogo criterio di definizione della massa debitoria viene riproposto in altre parti del decreto per la parte corrente.

Agli enti territoriali è stato chiesto di comunicare mediante il "sistema web della Ragioneria generale dello Stato", entro il termine del 30 aprile 2013, gli "spazi finanziari" di cui necessitavano per sostenere i pagamenti di parte capitale relativi alle fattispecie indicate[77]. L'adempimento (e non è il solo) è stato attuato nel corso

---

alla gestione di tali enti. La neutralizzazione sul patto di stabilità interno del pagamento dei debiti è stata estesa dal parlamento anche "agli enti locali che non hanno rispettato nell'anno 2012 i vincoli del patto di stabilità".

[77] In un allegato al decreto del 14 maggio sono elencati gli spazi finanziari comunicati dai singoli enti locali, distinguendo tra i debiti di parte capitale non estinti alla data dell'8 aprile (entrata in vigore del decreto-legge) e quelli già pagati entro il 9 aprile (e "recuperabili"). In altre parole si mettono sullo stesso piano gli enti che avevano con proprie risorse effettuato pagamenti prima della entrata in vigore della norma e quelli che non avevano potuto o voluto farlo. Il parlamento ha precisato, in sede di conversione del provvedimento, che "nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, gli enti locali effettuano la comunicazione" degli spazi finanziari "alle regioni e alle province autonome, che ne curano la trasmissione alla Ragioneria generale dello Stato". L'idea di conferire agli enti intermedi la funzione di collettore (e più in generale di coordinamento) delle informazioni degli enti locali può essere colta positivamente, come elemento di potenziamento della azione pubblica nella gestione di processi complessi che coinvolgono un numero elevato di amministrazioni. In tal senso possono essere lette alcune disposizioni contenute nella legge 243 del 2012 (cosiddetta "legge rinforzata"), attuativa della riforma costituzionale disposta con l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012. All'art. 10 si prevede che le "operazioni di indebitamento" per investimenti degli enti territoriali "sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione". Nello stesso articolo si prevede che a "tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, …, il saldo di cassa"[SNF], che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti". Nella medesima logica può essere inquadrato il patto di stabilità interno orizzontale e verticale. Queste misure "di flessibilità nell'applicazione del patto sono state introdotte per gli enti locali a partire dall'esercizio 2009, con la previsione di due forme di flessibilità a livello regionale: la cosiddetta regionalizzazione orizzontale e verticale del patto di stabilità. Tali misure sono state poi confermate negli esercizi successivi e ridefinite ai sensi dell'articolo 1, commi 138-142, della legge n. 220 del 2010. Da ultimo, l'applicazione di tali misure di flessibilità a livello regionale è stata estesa all'esercizio 2013, ai sensi dell'articolo 1, comma 433, della legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228/2012)". "Con il "patto regionale verticale", disciplinato dall'articolo 1, commi 138-140, della legge n. 220/2010, le regioni possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo obiettivo, consentendo un aumento dei pagamenti in conto capitale, e procedere contestualmente alla rideterminazione del proprio obiettivo di risparmio per un ammontare pari all'entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati, al fine di

dell'esame parlamentare del decreto, segno della effettiva urgenza del provvedimento, atteso da tempo dal sistema delle imprese. Il meccanismo messo in moto sin dai giorni seguenti all'emanazione ha mostrato la diversa e più incisiva natura del provvedimento rispetto a quelli assunti nel corso del 2012.

L'allargamento dello spazio finanziario riguarda in primo luogo gli enti territoriali con disponibilità di cassa bloccate dai vincoli del patto di stabilità, che impedisce l'effettuazione dei pagamenti. Ma riguarda indirettamente anche gli enti locali in crisi di liquidità perché l'allargamento dei vincoli del patto per le regioni rende possibili quei trasferimenti di parte capitale che, a loro volta, i comuni potranno trasferire alle imprese che hanno realizzato lavori basati su finanziamenti regionali[78]. L'allargamento dei vincoli del patto di stabilità crea un nuovo spazio finanziario a destinazione vincolata, che può essere di ausilio agli enti cosiddetti virtuosi, con bilanci in equilibrio (o in attivo) e relative dotazioni di cassa. Se per questi ultimi si rende possibile il pagamento di maggiori spese in conto capitale arretrate, anche per gli enti non virtuosi l'allargamento del patto consente comunque maggiore elasticità.

Entro il 15 maggio 2013 sono stati individuati, "per ciascun ente locale", gli importi dei pagamenti da escludere dal patto di stabilità interno, sulla base delle "modalità" di riparto definite dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali (entro il 10 maggio 2013[79]) o, in mancanza, su "base proporzionale" con riferimento al "90 per cento" dell'importo (con un decreto del MEF[80]). Con successivo decreto (entro il

---

garantire – considerando insieme regione ed enti locali - il rispetto degli obiettivi finanziari". "Con il patto regionale orizzontale, disciplinato dai commi 141 e 142 dell'articolo 1, della legge n. 220 del 2010, la regione può ulteriormente intervenire, a favore degli enti locali del proprio territorio, integrando le regole e modificando gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, per consentire una rimodulazione "orizzontale" degli obiettivi finanziari tra gli enti locali del proprio territorio, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti sul territorio medesimo, purché venga garantito il rispetto dell'obiettivo complessivamente determinato per gli enti locali della regione". (http://www.camera.it/leg17/1050?appro=809&Disciplina+del+patto+di+stabilit%C3%A0+interno+per+gli+enti+locali+per+l'anno+2013).

[78] Anche enti in forte crisi di liquidità, come ad esempio il comune di Rieti, hanno comunicato il relativo spazio finanziario (nell'allegato rispettivamente per 1,6 e 1,0 milioni in relazione alle due tipologie indicate nella nota precedente). In questi casi l'effetto pratico della disposizione è meno rilevante rispetto ad un comune liquido, che può in tale modo liberare risorse finanziarie per nuovi interventi (ad esempio il comune di Bologna che nell'allegato risulta non avere richiesto nessuno spazio per debiti non estinti e 3,6 milioni per pagamenti già effettuati).

[79] L'Accordo tra Governo, Province e Comuni è stato sancito nella Conferenza Stato-città e autonomie locali nella seduta del 9 maggio 2013. Con esso sono state definite le modalità di riparto tra gli enti locali degli importi dei pagamenti da escludere dal Patto di stabilità interno 2013, che sono state inserite nel decreto attraverso le modifiche parlamentari.

[80] Il decreto, emanato il 14 maggio 2013, (http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/Patto-di-S/2013/EntiLocali/Decreto_debiti_PA.pdf), attribuisce, sulla base dell'accordo del 9 maggio, gli spazi finanziari per effettuare prioritariamente pagamenti di debiti per appalti di lavori pubblici certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012 (o per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento o sia stato trasmesso lo stato di avanzamento lavori entro il predetto termine) e, successivamente per pagamenti dei restanti debiti di parte capitale, non

15 luglio sulla base delle richieste pervenute entro il 5 luglio) viene ripartito il rimanente 10 per cento[81].

Il problema dell'individuazione della massa debitoria (sia capitale che corrente) deve tenere conto di alcune criticità nei processi organizzativi degli enti locali, preliminari rispetto alla possibilità di effettuare pagamenti: il completamento del processo di liquidazione; il riconoscimento di eventuali debiti fuori bilancio (fatture registrate in assenza di imputazione). La scadenza del 30 giugno, prevista dal comma 9 dell'articolo 6, entro cui le pubbliche amministrazioni "comunicano ai creditori, anche a mezzo posta elettronica certificata, l'importo e la data entro la quale provvederanno rispettivamente ai pagamenti dei debiti" ha creato in molti casi notevoli problemi organizzativi[82], e non e stata, di fatto, rispettata, pur essendo assistita dalla sanzione della responsabilità per danno erariale a carico del dirigente responsabile dell'ufficio competente.

Sanzioni sono previste anche nel caso in cui, senza giustificato motivo, i responsabili dei servizi interessati non abbiano chiesto gli spazi finanziari nei termini

---

estinti alla data dell'8 aprile 2013. Agli enti locali che hanno effettuato richiesta di spazi finanziari sono attribuiti, sempre in base all'Accordo, ulteriori spazi finanziari per escludere dal patto di stabilità interno 2013 i pagamenti in conto capitale effettuati prima del 9 aprile 2013 relativi ai medesimi debiti, in proporzione alle richieste effettuate a valere sui medesimi pagamenti. I pagamenti sono effettuati dando priorità ai crediti non oggetto di cessione pro soluto e, tra più crediti non oggetto di cessione pro soluto, a quelli relativi al credito più antico, come risultante dalla fattura o dalla richiesta equivalente di pagamento. Si prevede che gli enti locali possano effettuare, in sede di riparto del restante 10 per cento, riduzioni o incrementi delle richieste operate entro il 30 aprile 2013. Gli eventuali spazi finanziari che si liberano a fronte delle riduzioni delle richieste sono aggiunti al predetto 10 per cento e ripartiti con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 luglio 2013. Agli enti locali, che non hanno effettuato richieste di spazi finanziari entro il 30 aprile 2013, è attribuito, con priorità, ove possibile e ferme restando le predette modalità di distribuzione, l'intero ammontare della richiesta relativa ai debiti in conto capitale non estinti alla data dell'8 aprile 2013 (si prevede in sostanza una sorta di recupero).

[81] Nel corso dell'esame parlamentare la disposizione è stata integrata con il contenuto dell'Accordo del 9 maggio prevedendo la possibilità, nel caso residuino "eventuali spazi finanziari non distribuiti per l'esclusione dei pagamenti dei debiti … dai vincoli del patto di stabilità interno", di allargare tale possibilità ai "pagamenti effettuati prima del 9 aprile 2013 in relazione alla medesima tipologia di debiti". La disposizione precisa che gli "spazi finanziari che si liberano a valere sul patto di stabilità interno …. sono utilizzati, nel corso del 2013, esclusivamente per sostenere pagamenti in conto capitale" e che nella "liquidazione dei pagamenti si osserva il criterio cronologico per singolo comune".

[82] Sarebbe stato meglio considerare per il completamento del ciclo passivo almeno 60 giorni e un tempo maggiore (almeno 90 giorni), per i debiti fuori bilancio data la necessità di coinvolgere anche il consiglio comunale (che, con specifica deliberazione li deve riconoscere). Nella considerazione della criticità della scansione temporale prevista va inoltre rilevato che nei comuni, anche di medie dimensioni, lo stesso ristretto nucleo di persone si occupa contemporaneamente di tutti i problemi connessi alla gestione contabile del bilancio e non può essere impegnato a svolgere due operazioni complesse contemporaneamente. Necessariamente si creerà una selezione tra debiti già lavorati (o facilmente sistemabili) sotto il profilo amministrativo e debiti ancora incompleti, che si rifletterà sul criterio cronologico posto dalla normativa alla base dell'ordine dei pagamenti (ordine che peraltro va contemperato con la parzialità delle risorse fornite e della loro articolazione sul biennio 2013 – 2014).

e con le modalità previste dalla nuova disciplina, ovvero non abbiano proceduto, nel corso del 2013, ad effettuare pagamenti per almeno il 90 per cento degli spazi concessi. Nei confronti di questi soggetti la Procura regionale competente della Corte dei conti, su segnalazione del collegio dei revisori degli enti locali, esercita l'azione di responsabilità che, se accertata dalle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte, si traduce nell'irrogazione di una sanzione pecuniaria pari a due mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali, con pubblicazione della sentenza, fino alla data dell'esecuzione, sul sito istituzionale dell'ente.

La sanzione può avere un'utilità se estesa in forma esplicita anche ai dirigenti dei settori diversi da quello finanziario e in tale direzione si è mosso in Parlamento, estendendola agli "eventuali corresponsabili"[83]. Spesso infatti la responsabilità del ritardo nella gestione del ciclo passivo non va addebitata al "guardiano del bilancio" (ruolo molto enfatizzato dal decreto-legge n.174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 7 dicembre 2012), ma è prevalente la responsabilità dei diversi settori in cui sia articola l'ente locale (nel caso dei debiti di parte capitale il settore dei lavori pubblici che liquida con ritardo gli stati di avanzamento dei lavori ovvero, nel caso dei servizi sociali, per la mancata o ritardata trasmissione delle fatture dei beni di consumo acquistati, o ancora il settore tecnico che non controlla i consumi energetici o quello della polizia locale che enfatizza il grado di autonomia previsto dalla vigente legislazione in tema di destinazione vincolata e così via). Ritardi e omissioni devono essere penalizzati: le fatture non inviate tempestivamente al servizio finanziario per l'inserimento nella contabilità generale (che producono un debito sommerso); gli atti di liquidazione prodotti con eccessivo ritardo rispetto alla data di emissione della fattura (in pratica a ridosso del pagamento); le procedure di chiusura dei lavori incompiute, che impediscono il riutilizzo dei residui dei mutui. La definizione di severe norme sanzionatorie può garantire a regime lo snellimento del ciclo passivo, che è precondizione per non riprodurre nel futuro nuovi accumuli di pagamenti inevasi, in violazione delle disposizioni comunitarie, recentemente inasprite[84].

---

[83] Nel corso dell'esame parlamentare è stata introdotta anche una sorta di penalizzazione mediatica: "Sino a quando le sentenze di condanna emesse ai sensi della presente disposizione non siano state eseguite per l'intero importo, esse restano pubblicate, osservando le cautele previste dalla normativa in materia di tutela dei dati personali, sul sito istituzionale dell'ente, con l'indicazione degli estremi della decisione e della somma a credito".

[84] Il legislatore cerca di affrontare questo tema disponendo che "le pubbliche amministrazioni debitrici di cui al comma 1 comunicano a partire dal 1 giugno 2013 ed entro il termine del 15 settembre 2013, utilizzando la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui al medesimo comma 1, l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012, *che non risultano estinti alla data della comunicazione stessa*, con l'indicazione dei dati identificativi del creditore. La comunicazione avviene sulla base di un apposito modello scaricabile dalla piattaforma elettronica, nel quale è data separata evidenza ai crediti già oggetto di cessione o certificazione. Il creditore può segnalare all'amministrazione pubblica debitrice, in tempo utile per il rispetto del termine di cui al primo periodo, l'importo e gli estremi identificativi del credito vantato nei confronti della stessa. Nella conversione del decreto la norma viene estesa a regime: a "decorrere dal 1 gennaio 2014, le comunicazioni di cui al comma 4, relative all'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre di ciascun anno, sono trasmesse

Prima del 15 maggio 2013 è stata data la possibilità, a ciascun ente locale, di effettuare pagamenti nel limite del 13 per cento delle disponibilità liquide detenute presso la tesoreria[85] al 31 marzo 2013, con il tetto del 50 per cento dello spazio finanziario[86].

Con questa disposizione si consente agli enti che hanno disponibilità liquide in tesoreria di avviare immediatamente il pagamento dei debiti di parte capitale[87]. A parziale compensazione di questi nuovi gradi di libertà si dispone, per il 2013, la "sospensione del patto di stabilità interno orizzontale" (tra enti locali in avanzo ed enti in disavanzo).

Un allargamento del patto di stabilità del 2013 delle regioni e provincie autonome viene previsto per "fornire liquidità agli enti locali". Non rilevano infatti "ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome i trasferimenti effettuati in favore degli enti locali soggetti al patto di stabilità interno a valere sui *residui passivi di parte corrente*, purché a fronte di corrispondenti *residui attivi* degli enti locali".

Si tratta di una norma molto importante per gli enti locali e in particolare per quelli che hanno esaurito le proprie disponibilità presso il tesoriere. Lo squilibrio strutturale del conto di tesoreria è sintomo di cattiva gestione della finanza comunale e si riflette sulla impossibilità di anticipare risorse regionali non trasferite perché bloccate dai vincoli del patto sugli enti intermedi. La norma riguarda i trasferimenti correnti (soprattutto servizi sociali) e, sotto il profilo quantitativo, sviluppa importi significativi.

La disposizione può presentare vischiosità nell'applicazione. Sarebbe stato opportuno, per renderla operativa in tempi brevi prevedere esplicitamente un percorso per cui entro il 30 aprile 2013 (lo stesso termine fissato per prenotare lo spazio finanziario) ciascun ente locale avesse predisposto, a cura del responsabile finanziario, l'elenco dei debiti di parte corrente iscritti in bilancio correlati a trasferimenti regionali o delle provincie autonome. Tale elenco inviato alla Regione o alla provincia autonoma per via telematica avrebbe potuto, entro 10 giorni, essere sottoposto a riconciliazione. Nei successivi 10 giorni la Regione o la provincia autonoma avrebbe così potuto effettuare il trasferimento dei fondi all'ente locale e la

---

dalle amministrazioni pubbliche per il tramite della piattaforma elettronica entro il 30 aprile dell'anno successivo. In caso di inadempienza, si applica ai dirigenti responsabili la sanzione di cui al comma 2".

[85] Gli enti sono stati molto cauti nell'utilizzo delle proprie disponibilità senza conoscere preliminarmente gli spazi finanziari che sarebbero stati assegnati a ciascuna amministrazione, considerato che in questo ammontare rientravano anche le somme pagate nei primi mesi dell'anno.

[86] Il Parlamento ha espunto dal testo originario il termine "statale" estendendo la possibilità di utilizzo anche alle disponibilità presso il tesoriere dell'ente.

[87] E' il caso ad esempio del Comune di Firenze che, come ha detto l'Assessore al bilancio Alessandro Petretto in occasione del primo incontro degli Assessori al bilancio degli enti territoriali (Firenze, Salone dei Duecento, 26 maggio 2013), a fronte di una giacenza di tesoreria superiore ai 150 milioni, bloccata dal patto, e 83 milioni di posizioni passive sospese, "è bastato premere un bottone per immettere oltre 80 milioni di euro di liquidità nel tessuto produttivo della città".

conseguente cancellazione dei residui passivi. E l'ente locale, a sua volta, nei successivi 10 giorni, avrebbe potuto effettuare il pagamento e la cancellazione dei corrispondenti residui attivi. In questo modo, entro il 30 maggio 2013 sarebbe stato possibile pagare tutti i crediti connessi a trasferimenti bloccati dal patto di stabilità interno o da inerzia degli enti intermedi e, per rendere la norma più cogente si sarebbe potuto prevedere, per i responsabili finanziari inadempienti, le stesse penalità previste con riferimento ai debiti di parte capitale.

Ma questa importante disposizione è stata finalizzata solo alla individuazione di "maggiori spazi finanziari" nell'ambito del patto di stabilità interno delle regioni e province autonome da utilizzare esclusivamente per "il pagamento dei debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine". Tali spazi finanziari, prosegue la disposizione, sono destinati "prioritariamente" per il pagamento di residui di parte capitale in favore degli enti locali. In questa accezione l'impatto appare più limitato. Resterebbero inibiti i molti trasferimenti di parte corrente iscritti nei bilanci regionali (residui passivi) cui corrispondono residui attivi in quelli degli enti locali e si smaltirebbero solo quelli di parte capitale[88].

Per il 2013 è stata estesa, fino al 30 settembre, dai 3 ai 5 dodicesimi delle entrate correnti la possibilità per gli enti locali di "tirare" liquidità dal tesoriere. In altre parole è stata concessa una maggiore liquidità di cassa infrannuale[89].

Il Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili" rappresenta la norma cruciale dell'intero provvedimento. L'impatto finanziario si limita al saldo netto da finanziare e al fabbisogno, senza interessare l'indebitamento netto. L'impatto complessivo è di 10 miliardi nel 2013 e 16 nel 2014. La quota destinata agli enti locali è di 4 miliardi (2 nel 2013 e 2 nel 2014). Alle regioni e provincie autonome 8 miliardi (3 nel 2013 e 5 nel 2014). Al servizio sanitario 14 miliardi (5 nel 2013 e 9 nel 2014)[90]. Tra queste allocazioni saranno possibili variazioni

[88] Diverso sarebbe stato invece il risultato se le due disposizioni (commi 7 e 8 dell'articolo 1) fossero state intese come simmetriche e trattate distintamente perché solo la seconda ha un impatto sul fabbisogno (quantificato nella relazione tecnica in 1,4 miliardi nel 2013 sull'indebitamento netto). Anche in questo caso sarebbe stato opportuno il completamento operativo della disposizione (sia relativamente alla scansione temporale, sia alle sanzioni per eventuali inadempienze). Entrambe le tipologie di debito degli enti locali connessi a trasferimenti regionali necessitano di essere sbloccate e, di conseguenza, le norme avrebbero dovuto essere riscritte in modo simmetrico e distinte esclusivamente per il diverso impatto sul saldo.

[89] La disposizione prevedeva originariamente un vincolo su "una quota corrispondente" delle entrate correnti (IMU per i comuni e assicurazioni auto per le province), che è stato rimosso nel corso dell'esame parlamentare.

[90] Lo stanziamento è stato "limato" nel corso dell'esame parlamentare, per fronteggiare nuove finalità introdotte: la quota destinata ai comuni è stata ridotta di 200 milioni nel 2013 e 200 milioni nel 2014, per la copertura dell'esenzione dall'IMU degli immobili di proprietà comunale; la sezione regionale è stata ridotta di 472.006.281 euro per il 2013 e di 1.272.006.281 euro per il 2014, per garantire la copertura finanziaria degli oneri recati dall'articolo 1-bis, relativo al patto verticale incentivato.

compensative, "in relazione alla richiesta di utilizzo delle risorse" (con decreto del MEF inviato a Corte dei conti e Parlamento). Anche in questo caso viene accantonata una quota del 10 per cento da destinare entro il 31 ottobre per il pagamento dei debiti richiesti in data successiva a quella prevista "e comunque non oltre il 30 settembre 2013".

Si prevede cioè la possibilità che una parte delle posizioni debitorie possa essere definita e perfezionata in un secondo momento, rispetto alle scadenze fissate in prima battuta dal decreto. Il termine è congruente con il tempo necessario per completare il procedimento di liquidazione dei debiti non ancora perfezionati e per l'eventuale riconoscimento dei debiti fuori bilancio[91].

Nel frattempo il meccanismo delineato ha potuto operare con molta celerità. Il MEF, attraverso la stipula di un "addendum"[92] alla convenzione con la CDP, ha versato le disponibilità su un conto corrente di tesoreria e la Cassa, attraverso la sua struttura specializzata, ha effettuato le relative operazioni di prelevamento e versamento. Gli enti locali in "carenza di liquidità" hanno chiesto, entro il 30 aprile, le anticipazioni necessarie (anche in questo caso per "debiti certi, liquidi o esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012 ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento"). Le anticipazioni sono state concesse entro il 15 maggio 2013 "proporzionalmente e nei limiti delle somme sullo stesso [conto] annualmente disponibili" e dovranno essere restituite "con un piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni"[93]. La conferenza Stato-Città avrebbe potuto

[91] I tempi indicati (60 giorni più 90 giorni), se calcolati in sequenza a partire dalla fine del mese di aprile, ci portano proprio alla fine del mese di settembre. Nei comuni in stato di predissesto sono stati accumulati ingenti debiti fuori bilancio, che risultano dalle contabilità generali degli enti (fatture registrate in assenza di imputazione). Tali somme molto spesso non si distinguono da quelle registrate in bilancio sotto il profilo sostanziale (una parte della fornitura non è stata registrata per nascondere il disequilibrio). Sarebbe necessaria una norma per agevolare il processo di emersione di questi debiti al fine di consentirne, dopo il riconoscimento sulla base delle procedure esistenti, l'inserimento nel meccanismo di anticipazione di liquidità ("Negli enti locali in situazione di dissesto finanziario o di predissesto ai sensi del decreto-legge numero 174 del 2012, convertito nella legge 213/2012, i debiti fuori bilancio di parte corrente formatisi entro il 31 dicembre 2012 possono essere regolati, previo riconoscimento ai sensi dell'art. 194, lett. D del TUEL, utilizzando le anticipazioni di liquidità disposte per il pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni. La copertura finanziaria deve essere indicata, per gli enti locali in stato di predissesto, nel piano di riequilibrio ed approvata dal tavolo di verifica").

[92] Sul sito della CDP è possibile reperire il testo dell'addendum e del contratto tipo (All. 1) http://portalecdp.cassaddpp.it/content/groups/public/documents/ace_documenti/012252.pdf. L'addendum è stato sottoscritto il 12 aprile 2013.

[93] Sul sito della CDP è stato pubblicato l'elenco delle somme erogate (http://www.cassaddpp.it/static/upload/deb/debiti-pa_allegato-1_elenco-enti-beneficiari_15-05-2013.pdf); si può distinguere l'importo richiesto; l'importo rideterminato a seguito della istruttoria integrativa; l'importo erogato proporzionalmente.

individuare, entro il 10 maggio 2013 un meccanismo diverso da quello del riparto proporzionale[94].

> *Come ricordato, gli enti decentrati che non disponevano della liquidità necessaria per il pagamento dei propri debiti commerciali, potevano richiedere un'anticipazione allo Stato. A questo scopo è stato istituito nel bilancio dello Stato il richiamato "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili", distinto in tre sezioni comunicanti. Il rimborso dovrà avvenire, a partire dall'anno successivo a quello di erogazione, su un periodo (massimo) di 30 anni[95]; per il 2013 verrà applicato il tasso di interesse del 3,3 per cento (pari al rendimento dei BTP a 5 anni emessi l'8 aprile 2013)[96]. La rata annuale sarà corrisposta dagli enti locali al massimo entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello della data dell'erogazione. In caso di mancata corresponsione della rata l'Agenzia delle Entrate provvede a trattenere le relative somme sulle imposte da trasferire.*

Le somme erogate sono finalizzate al pagamento dei debiti e il responsabile finanziario dell'ente locale dovrà fornire alla CDP formale certificazione del pagamento[97] e delle corrispondenti registrazioni nelle scritture contabili[98]. La procedura è integrata con il piano di rientro previsto dal decreto-legge 174 del 2012 e l'eventuale anticipazione concessa in applicazione di quelle norme, se non più dovuta, verrà recuperata dal Ministero dell'Interno[99]. Inoltre entro sessanta giorni

---

[94] L'accordo è quello del 9 maggio 2013 già richiamato.

[95] In caso di mancato rimborso, lo Stato si rivarrà, per quanto riguarda i Comuni, sui versamenti relativi all'IMU e, per quanto riguarda le Province, su quelli relativi all'imposta RC auto.

[96] Per il 2014 si farà riferimento al tasso di emissione dei BTP a 5 anni emessi nella prima quindicina di gennaio.

[97] "All'atto di ciascuna erogazione, e in ogni caso entro i successivi *trenta giorni*, gli enti locali interessati provvedono all'immediata estinzione dei debiti di cui al comma 13. Il responsabile finanziario dell'ente locale, ovvero da altra persona formalmente indicata dall'ente medesimo fornisce alla CDP fornisce formale certificazione dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili. Tale disposizione può creare criticità nella misura in cui, per una parte dei debiti, debbano essere completate le procedure di liquidazione.

[98] In sede di esame parlamentare è stato precisato che "Gli enti locali ai quali viene concessa l'anticipazione di liquidità ai sensi del comma 13, e che ricevono risorse dalla regione o dalla provincia autonoma ai sensi dell'articolo 2, all'esito del pagamento di tutti i debiti di cui al medesimo comma 13 e di cui all'articolo 2, comma 6, *devono utilizzare le somme residue per l'estinzione dell'anticipazione di liquidità concessa alla prima scadenza di pagamento della rata prevista dal relativo contratto*". Si prevede cioè che le somme anticipate non possano essere utilizzate per altre finalità. "La mancata estinzione dell'anticipazione entro il termine di cui al precedente periodo è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni".

[99] In via generale, si tratta dello stesso procedimento che nel 2008 è stato attivato per estinguere anticipatamente l'enorme debito sanitario accumulato dalla regione Lazio al 31 dicembre 2005. Una procedura che ha avuto esiti positivi e che è stata riproposta per estinguere i debiti commerciali che gli enti locali non riescono a pagare per carenza di liquidità. Un fatto positivo, se contestualmente

dalla concessione dell'anticipazione da parte della CDP" gli enti sono tenuti a modificare il piano di rientro.

### 5. *I debiti delle Regioni e delle Provincie Autonome*

Per Regioni e Provincie Autonome in "carenza di liquidità" si propone un meccanismo simmetrico a quello degli enti locali. Presidente e responsabile finanziario hanno certificato congiuntamente e chiesto al MEF, entro il 30 aprile 2013[100], l'anticipazione di somme (a valere sulla richiamata quota del fondo, che ammontava a 8 miliardi, ridotti dal Parlamento per tenere conto delle risorse necessarie alla copertura del patto verticale incentivato) per il pagamento, anche qui, "dei debiti, certi, liquidi ed esigibili", nonché "dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento" entro il 31 dicembre 2012. In questo caso è stata introdotta un'esclusione, i debiti finanziari e sanitari (trattati specificamente), e un'inclusione "i pagamenti in favore degli enti locali". Le somme da corrispondere sono state definite proporzionalmente con decreto del MEF (entro il 15 maggio 2013; entro il 15 febbraio 2014 dovrebbe essere emanato il decreto per lo stesso anno). Analogamente agli enti locali, è stata data la possibilità alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni di stabilire, entro il 10 maggio 2013, criteri diversi dalla ripartizione proporzionale[101].

Il meccanismo di erogazione delle somme assegnate si è presentato più complesso di quello approntato per gli enti locali. E' stato previsto infatti: la predisposizione, con legge regionale, di misure "idonee e congrue di copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, maggiorata degli interessi"; la presentazione di un piano di pagamento, inclusi "i pagamenti in favore degli enti locali", che includesse "interessi, nella misura prevista dai contratti, dagli accordi di fornitura, ovvero dagli accordi transattivi intervenuti tra le parti, ovvero in mancanza dei predetti accordi, dalla legislazione vigente"; ed infine la sottoscrizione di un contratto con il MEF, che definisce le modalità di erogazione e restituzione delle somme, inclusi gli interessi (BPT a 5 anni), nonché le modalità di recupero in caso di inadempimento da parte della regione[102].

---

saranno poste in essere le misure organizzative per evitare che nuovi debiti inevasi si accumulino nuovamente nei prossimi anni.

[100] Hanno presentato domanda di assegnazione di fondi 9 regioni (Calabria,Campania, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Sicilia). E' stato precisato che tali debiti non dovessero essere stati estinti entro l'8 aprile (data di entrata in vigore del decreto), e non dovessero essere debiti fuori bilancio. Inoltre è stato richiesto che: i debiti perenti avessero allocazione nell'apposito fondo; l'anticipazione di liquidità fosse sostanziata da una ipotesi di copertura della restituzione delle rate; i pagamenti relativi fossero compatibili con i vincoli del patto di stabilità interno.

[101] Anche l'Accordo Stato-regioni, definito ai sensi dell'art.2 del decreto legge n. 35 del 2013, è stato siglato dalla relativa conferenza il 9 maggio 2013.
http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_040319_Atto%20rep%2086.pdf.

[102] La complessità ha comunque prodotto ritardi. L'iter di accreditamento delle risorse alle regioni non è stato ancora (settembre 2013) concluso per tutte le regioni. La regione Lazio, che per prima ha

concluso l'iter di accreditamento ha compiuto i seguenti passaggi: - ART 2 D. L n.35/2013 a) con nota prot. n. 164172 del 29/4/2013 ha inoltrato formale richiesta al Ministero dell'Economia e delle Finanze di anticipazione di somme ai fini dell'applicazione dell'art. 2 del D.L. n. 35/2013; b) con nota prot. n. 81981 del 7/5/2013 ha inoltrato al MEF l'attestazione inerente ai requisiti previsti dall'art.2 del decreto legge n. 35 del 2013; c) in data 14 maggio 2013 è stato emanato il decreto del MEF n.41831 di ripartizione dell'importo di euro 5.630.388.694,20, pari al 90% della disponibilità della "Sezione per assicurare la liquidità alle regioni e alle province autonome per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari", tra le Regioni che hanno richiesto l'anticipazione di liquidità, come indicato nella tabella che fa parte integrante del decreto stesso; il predetto decreto riconosce alla Regione Lazio una somma pari a euro 924.481.400,84, a titolo di anticipazione di liquidità da riconoscere per l'anno 2013, a valere sulle risorse della "Sezione per assicurare la liquidità alle regioni e alle province autonome per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari"; d) nel verbale del Tavolo del 31 maggio 2013 è stata esplicitata, per la Regione, la sussistenza delle condizioni per accedere all'anticipazione di liquidità per l'importo di euro 924.481.400,84; e) l'acquisizione dell'anticipazione prevede la sottoscrizione di un apposito contratto tra il MEF – Dipartimento del Tesoro e la Regione, nel quale sono definite le modalità di erogazione e di restituzione delle somme, comprensive di interessi, per un periodo trentennale a decorrere dal 2014; in base all'art. 2 comma 3 lett. c) del citato decreto legge 8 aprile 2013 n. 35, il tasso di interesse a carico della Regione verrà fissato il giorno della stipula del contratto e sarà "pari al rendimento di mercato del Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione. La base di calcolo degli interessi è giorni effettivi su giorni effettivi (Act/Act)"; f) con Decreto del Presidente n. T00040 del 21/5/2013 sono stati istituiti appositi capitoli in entrata e in uscita relativi all'acquisizione e all'utilizzo all'anticipazione di cui trattasi nonché per il rimborso delle relative rate per quota capitale ed interesse; g) con determinazione dirigenziale n. B02315 del 7/6/2013 è stato approvato lo schema di contratto di prestito; h) in data 11 giugno 2013 è stato sottoscritto il contratto di prestito. Il tasso di interesse è stato determinato in misura pari al 3,178%. – ART 3 D. L. n. 35/2013 a) con nota prot. n. 204492 del 29/5/2013 e n. 243190 del 26/6/2013, ha inoltrato formale richiesta al MEF di anticipazione di somme ai fini dell'applicazione dell'art. 3 del D.L. n. 35/2013; b) in data 3 luglio 2013 ha inoltrato al MEF, a mezzo posta elettronica certificata, l'attestazione inerente ai requisiti sopra richiamati; c) in data 16 aprile 2013 è stato emanato il decreto direttoriale del MEF di ripartizione dell'importo di euro 5.000.000.000, a titolo di anticipazione per l'anno 2013 a valere sulla "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale" del "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili"; il predetto decreto riconosce alla Regione Lazio una somma pari a euro 786.741.000, a titolo di anticipazione di liquidità da riconoscere per l'anno 2013; d) alla data del 31 maggio 2013 non hanno presentato la suddetta istanza le Regioni Valle D'Aosta, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Marche e Basilicata, nonché le Province Autonome di Trento e Bolzano, per un importo complessivo di 278.828.000 euro; e) l'articolo 1, comma 1 del decreto legge 24 giugno 2013, n. 72, prevede che le risorse per il pagamento dei debiti degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, ripartite ai sensi dell'articolo 3, comma 2 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 - convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 - e non richieste dalle regioni entro il 31 maggio 2013 possono essere assegnate, con decreto di aggiornamento del decreto direttoriale di cui al medesimo articolo 3, comma 2, alle Regioni che ne hanno fatto richiesta entro il 30 giugno 2013, prioritariamente in funzione dell'adempimento alla diffida prevista dall'articolo 1, comma 174 della legge 30 dicembre 2004, n. 311; f) in data 2 luglio 2013 è stato emanato il decreto direttoriale del MEF di aggiornamento del decreto di cui al medesimo articolo 3, comma 2, con il quale si provvede alla rideterminazione delle somme da erogare a titolo di anticipazione per l'anno 2013 a valere sulla "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale" del "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili"; il predetto decreto ridetermina le risorse spettanti alla Regione Lazio in misura pari a euro

Per verificare questi adempimenti ha operato un tavolo di lavoro presso la RGS, coordinato dal Ragioniere generale (o suo delegato) e formato da rappresentanti di alcuni Ministeri (Affari Regionali, MEF), della Conferenza Stato Regioni, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

La complessità del sistema istituzionale e di finanza pubblica (rapporti tra Stato centrale e autonomie) e delle procedure di spesa si è riflessa sull'apparato normativo messo in piedi che è apparso di non semplice applicazione, nonostante l'urgenza di erogare rapidamente le somme dovute alle imprese fornitrici delle PA. La questione sostanziale più rilevante su cui insiste la norma è quella del pagamento "per almeno due terzi" dei residui passivi, anche perenti, nei confronti degli enti locali (comma 6 dell'articolo 2). Purché, si aggiunge, "a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali stessi, ovvero, ove inferiori, alla loro totalità". La norma travalica in questo il problema del pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche ponendosi l'obiettivo, auspicabile ma più generale, della riduzione (ovvero del tendenziale azzeramento) dei residui connessi a trasferimenti tra livelli di governo (attivi in questo caso per le regioni e passivi per gli enti locali). Tant'è che la norma seguente ha indicato che "prioritariamente" gli enti locali dovevano destinare le somme ricevute per il pagamento dei propri debiti (sempre nella locuzione larga più volte richiamata)[103].

Il tema dell'eliminazione dei trasferimenti è più generale di quello relativo al pagamento dei debiti della PA e si riconnette all'art.119 della Costituzione che, nella formulazione del 2001, prevede che gli enti territoriali adempiano alle proprie funzioni (fondamentali e facoltative) attraverso tributi propri, compartecipazioni e, per i territori con minore capacità fiscale, attingendo al fondo perequativo. La norma costituzionale pone quindi il problema dell'abolizione dei trasferimenti, processo non facile legato a sua volta alla ridefinizione delle funzioni dei diversi livelli di governo.

---

832.052.000; g) l'acquisizione dell'anticipazione prevede la sottoscrizione di un apposito contratto tra il MEF – Dipartimento del Tesoro e la Regione, nel quale sono definite le modalità di erogazione e di restituzione delle somme, comprensive di interessi, per un periodo trentennale a decorrere dal 2014; in base all'art. 3, comma 13 del citato decreto legge 8 aprile 2013 n. 35, il tasso di interesse a carico della Regione verrà fissato il giorno della stipula del contratto e sarà "pari al rendimento di mercato del Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione"; h) il Decreto del Presidente n.T00171 del 5 luglio 2013 ha istituito appositi capitoli in entrata e in uscita relativi all'acquisizione e all'utilizzo all'anticipazione di cui trattasi nonché per il rimborso delle relative rate per quota capitale ed interesse; i) con determinazione dirigenziale n. B02905 del 11/7/2013 è stato approvato lo schema di contratto di prestito; l) in data 11 luglio2013 è stato sottoscritto il contratto di prestito. Il tasso di interesse è stato determinato in misura pari al 3,273%.

[103] In sede di conversione è stato stabilito che il pagamento dei debiti oggetto del presente articolo deve riguardare, per almeno due terzi, residui passivi "in via prioritaria di parte capitale, anche perenti, nei confronti degli enti locali, purché nel limite di corrispondenti residui attivi degli enti locali stessi ovvero, ove inferiori, nella loro totalità". E' stato cioè correttamente esteso l'ambito della norma anche ai debiti di parte corrente presenti nei bilanci dei due enti sub-centrali, molto consistenti nel settore dei servizi sociali.

La questione presenta un rilievo anche per la scarsa armonizzazione dei bilanci delle diverse tipologie di enti, strada intrapresa ma non ancora conclusa[104] . Ad esempio l'istituto della perenzione amministrativa (in base al quale i residui passivi sono cancellati dal bilancio) opera diversamente per le regioni (in cui la cancellazione avviene dopo due anni) e i comuni (in cui sono mantenuti più a lungo). Non a caso la disposizione che dispone la parallela estinzione fa esplicito riferimento ai residui perenti.

Molto più semplice e aderente alla finalità del provvedimento è stata la fornitura alle regioni della disponibilità finanziaria necessaria per il pagamento dei debiti degli enti locali connessi a trasferimenti, che avrebbe potuto essere definita con il semplice meccanismo di riconciliazione proposto nel paragrafo precedente, sia per i debiti correnti, sia per quelli di parte capitale. Sarebbero rimasti i debiti diretti delle regioni nei confronti dei propri fornitori, di cui è già prevista la ricognizione. Per questo sarebbe stato sufficiente aggiungere, entro tempi certi (le date avrebbero potuto essere immediatamente successive a quelle indicate per il decreto di concessione) la necessità di una preliminare disposizione legislativa regionale (da riflettere in una variazione di bilancio) con cui fornire adeguata copertura alla somma concessa con decreto ministeriale (e ai relativi interessi) e di un contratto in cui definire le modalità di erogazione e restituzione, nonché di recupero delle somme da parte del centro a fronte di inadempienze regionali.

Il tutto avrebbe potuto essere più lineare. Senza il tavolo di verifica, il piano dei pagamenti altro non sarebbe stato che l'elenco delle fatture passive integrate dalle "richieste equivalenti di pagamento", l'enucleazione dei trasferimenti sarebbe avvenuta attraverso una rapida riconciliazione di residui attivi e passivi tra i diversi enti, la misura legislativa si sarebbe ridotta a una variazione di bilancio con cui caricare l'onere della rata del mutuo trentennale. Più circoscritto, più semplice, più rapido[105].

### 6. *Il pagamento dei debiti sanitari*

E' noto che la quota più consistente del debito delle AP si annida nel sistema sanitario, con particolare concentrazione nelle regioni con disavanzi sanitari

[104] Il processo di armonizzazione dei bilanci è stato avviato con il d. lgs. n. 118/2011 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42". Successivamente, è stata avviata una sperimentazione dell'applicazione dei nuovi principi contabili e di bilancio che ha avuto esito positivo ed ha condotto all'emanazione di un decreto legislativo integrativo del precedente tuttora all'esame del Parlamento. Le nuove classificazioni dovrebbero entrare in vigore dal 2014.

[105] L'articolo sulle regioni prevede anche una deroga al patto di stabilità interno per il cofinanziamento delle risorse comunitarie. Per il 2013 l'esclusione viene portata da 1 miliardo ad 1,8 miliardi. A fronte di questa espansione si prevede però un inasprimento dei meccanismi di monitoraggio del plafond assegnato. Se viene riscontrata una insufficienza per alcune regioni ed eccedenza per altre, con decreto direttoriale sarà disposta una rimodulazione del quadro di riparto.

strutturali (commissariate o sottoposte a piano di rientro). Il disequilibrio accentua il ritardo di pagamento e la trasformazione del debito commerciale in debito finanziario. Successivamente al 31 dicembre 2005, in cui era stata già tirata una linea di demarcazione per lo smaltimento del debito cumulato, la copertura dei disavanzi sanitari è stata realizzata, dapprima attraverso manovre annuali, in seguito con l'approntamento di sistemi centralizzati di pagamento, attraverso l'incremento della fiscalità regionale, ovvero la destinazione di risorse aggiuntive del bilancio regionale.

Ma il lag temporale relativo al trasferimento del gettito della fiscalità aggiuntiva, tra i due e i tre anni rispetto all'anno di riferimento, ha reso il sistema costantemente bisognoso di risorse finanziarie, con conseguente depotenziamento della norma (comma 7 dell'art. 3) che, a decorrere dal 2013, dispone "l'erogazione, da parte della regione al proprio servizio sanitario regionale, entro la fine dell'anno, di almeno il 90 per cento delle somme che la regione incassa nel medesimo anno dallo Stato a titolo di finanziamento del sistema sanitario". Ulteriore depotenziamento è dato dal trattenimento delle somme dovute in caso di verifiche negative del Tavolo ministeriale che periodicamente controlla gli adempimenti delle regione sotto piano di rientro.

Insomma, finché non si uscirà dalla torsione finanziaria dei piani risolvendo i problemi strutturali (inclusi quelli che producono la formazione di disavanzi sommersi) il rischio che si accumulino pagamenti inevasi nel settore sanitario resta molto elevato.

La procedura prevista per fornire le anticipazioni di liquidità è stata centrata sui sistemi regionali e solo indirettamente sulle aziende sanitarie. Sono stati presi in considerazione gli ammortamenti non sterilizzati (investimenti) antecedenti il decreto legislativo sull'armonizzazione dei bilanci (che ha normalizzato i sistemi di registrazione) e le risorse erogate alle regioni e non affluite ai sistemi sanitari (utilizzate cioè per finalità extrasanitarie), come risultanti dai modelli CE (conto economico) e SP (stato patrimoniale), ponderati al 50 per cento per tenere conto della non completa affidabilità delle registrazioni. Il riparto fra le regioni è avvenuto mediante decreti direttoriali del MEF (uno per il 2013 emanato entro il 15 maggio, e uno per il 2014 che sarà emanato entro il 30 novembre 2013). Rispettivamente per il 2013 ed il 2014, entro il 31 maggio 2013 ed entro il 15 dicembre, il Presidente della regione ed il responsabile finanziario, con "certificazione congiunta", trasmettono l'istanza di "accesso alla anticipazione di liquidità". L'erogazione delle somme, anche in tranche successive, è subordinata: alla predisposizione di misure per il rimborso; alla presentazione di un piano di pagamento (con elenco dettagliato dei debiti); alla sottoscrizione di un contratto per la restituzione del mutuo trentennale.

L'approccio appare anche qui non semplificato. Molto più agevole sarebbe stato partire dalle fatture passive sospese delle aziende sanitarie (debiti verso fornitori), integrate da altre voci passive connesse a posizioni debitorie non correlate a fatture (che nel settore rappresentano una voce residuale). Le aziende sanitarie, titolari della certificazione, avrebbero potuto produrre un elenco delle fatture passive (e dei debiti assimilati) al 31 dicembre 2012 da convogliare, su supporto informatico, a livello

regionale (utilizzando, ove presenti, i sistemi centralizzati di pagamento). Si sarebbe avuto in tal modo un quadro per la ripartizione, che è stata effettuata, in base alle risorse disponibili (5 miliardi nel 2013 e 9 nel 2014) nelle due date previste (15 maggio e 30 novembre 2013). In tal modo si sarebbe dato alle aziende sanitarie un tempo congruo per completare la certificazione, complicata soprattutto nelle realtà più complesse.

Al "tavolo" sarebbe rimasto solo il compito di verificare la preliminare approvazione di una norma di inserimento nel bilancio regionale dell'ammortamento del mutuo; della stipula del contratto; della registrazione nelle scritture contabili dei pagamenti effettuati. Lo smaltimento del debito commerciale del sistema sanitario è un obiettivo utile ma circoscritto, che non risolve i nodi strutturali del settore. Non si comprende quindi, se non in una logica centralista, l'inserimento della disposizione (articolo 4) che subordina la possibilità di sottoscrivere mutui e prestiti "a qualunque titolo" o prestare garanzie per le società controllate, all'attestazione di una situazione di "equilibrio strutturale" del bilancio che il "tavolo di verifica" avrebbe dovuto certificare, peraltro senza adeguati strumenti analitici[106].

### 7. *Il pagamento dei debiti dello Stato*

Una quota minore dei debiti delle pubbliche amministrazioni è di competenza delle amministrazioni centrali. La procedura di smaltimento prevede che ciascun Ministero predisponga "un apposito elenco "in ordine cronologico con l'indicazione dei relativi importi" della massa debitoria al 31 dicembre 2012, da trasmettere entro il 30 aprile alla RGS (nonché pubblicare su Internet). Per garantire il pagamento dei debiti (diversi dai fitti passivi) sono stati stanziati 500 milioni, che sono stati ripartiti proporzionalmente sulla base delle richieste pervenute. Gli eventuali altri debiti che eccedono la somma stanziata potranno essere fronteggiati attraverso il conseguimento di risparmi da realizzare con "misure di razionalizzazione e riorganizzazione della spesa", da definire in un piano di rientro che i Ministeri interessati (con un decreto elaborato di concerto con il MEF) dovevano elaborare entro il 15 giugno 2013 (e comunicare alle Commissioni Parlamentari e alla Corte dei conti). I nuclei di valutazione della spesa previsti dalla legge di contabilità debbono effettuare il monitoraggio dei piani di rientro; se il piano non è predisposto, il Ministro dovrà inviare alla Corte e alle Commissioni parlamentari una relazione "sulle cause dell'inadempienza"[107].

---

[106] In sede di conversione del decreto è stata introdotta la norma che prevede "a decorrere dall'anno 2013", l'erogazione del 70 per cento delle risorse relative agli obiettivi di piano "a seguito dell'intervenuta intesa, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sulla ripartizione" delle relative quote.

[107] La norma è stata integrata dalla circolare n. 18 del 12 aprile 2013 http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2013/Circolaredel12aprile2013n18.html.
La circolare precisa che le risorse dedicate (500 milioni) sono state iscritte in bilancio sul pertinente capitolo 3084 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con il decreto n.

Per le amministrazioni centrali il peso dello smaltimento dei debiti commerciali viene scaricato sulle spese di funzionamento, di cui si predispone, attraverso il piano di rientro, un'ulteriore riduzione. La *spending review* viene finalizzata impropriamente all'esclusivo contenimento della spesa, sulla scia del decreto 95 del 2012, senza considerare gli obiettivi incorporati nei programmi delle diverse amministrazioni.

### 8. *Le disposizioni per agevolare i pagamenti*

Per completare il processo di smaltimento dello stock dei pagamenti è stata inserita, in sede di conversione del decreto legge n. 35, un'importante disposizione relativa alla cessione della garanzia statale a favore di istituzioni finanziarie "nazionali, comunitarie e internazionali", senza "aggravio dei potenziali oneri per l'erario"[108].

L'effettuazione dei pagamenti viene effettuata "dando priorità" ai crediti non ceduti pro soluto. Questa forma di cessione del credito libera completamente il creditore, che chiude la posizione nel proprio bilancio. Subentra il *factor*, che diventa l'interlocutore della pubblica amministrazione debitrice. La cessione pro soluto dei crediti commerciali ha consentito, soprattutto nel settore sanitario, la sopravvivenza del sistema di *factoring*. Senza i *factor* non sarebbe stato possibile sostenere ritardi di pagamento che, in alcune regioni superano i 1.000 giorni. L'altro elemento di criticità

---

30281 del 10 aprile 2013 e "concorrono al pagamento dei debiti dei Ministeri per obbligazioni giuridicamente perfezionate, relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, maturati alla data del 31 dicembre 2012, a fronte dei quali non sussistono residui passivi anche perenti e non ancora estinte". Si precisa che "a differenza degli anni precedenti, le risorse finanziarie potranno essere utilizzate per il pagamento di somme dovute relative a spese sia correnti che in conto capitale" riferibili alle tipologie quali somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali per debiti "a fronte dei quali non sussistono residui passivi (anche perenti)". Per quanto riguarda la richiesta alla quale deve essere allegato l'elenco dei debiti la circolare precisa che dovrà pervenire un unico elenco per ciascuna amministrazione, prodotto in forma analitica secondo il modello di elenco A e in forma sintetica secondo il modello di elenco B e che l'ammontare complessivo dello stock dei debiti pregressi al 31 dicembre 2012 dovrà essere individuato indicando il totale di detti debiti, anche formatisi in esercizi anteriori al 2012, per singolo titolo che dà diritto al pagamento, fornendo le informazioni necessarie.

[108] L'intento viene ribadito dal Parlamento anche in un altro punto del provvedimento, quando si afferma (comma 9-bis dell'art. 7) che "Alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013 è allegata una relazione sull'attuazione del presente decreto. La relazione da' conto dello stato dei pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni effettuati ai sensi degli articoli 1, 2, 3 e 5, nonché degli esiti dell'attività di ricognizione svolta ai sensi del presente articolo. La relazione indica altresì le iniziative eventualmente necessarie, da assumere anche con la legge di stabilità per il 2014, al fine di completare il pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche maturati al 31 dicembre 2012, ivi inclusi i debiti per obbligazioni giuridicamente perfezionate relativi a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali a fronte dei quali non sussistono nei bilanci residui passivi anche perenti, anche mediante la concessione nell'anno 2014 della garanzia dello Stato al fine di agevolare la cessione dei relativi crediti a banche e ad altri intermediari finanziari, nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica".

per le imprese, lenito in questi anni dagli intermediari finanziari, è l'incertezza prodotta dall'erraticità delle erogazioni. Lo smobilizzo dei debiti, la riorganizzazione del ciclo passivo, una più puntuale coincidenza tra provvista ed erogazioni potrà portare, nel medio periodo, a una disintermediazione del sistema di *factoring*, riconducendo la situazione a livelli fisiologici. Ma il lavoro da fare è notevole, soprattutto nel settore sanitario. Le nuove norme privilegiano, sulla base dell'ordine cronologico[109], i creditori ancora legati al proprio credito, rispetto agli intermediari finanziari che sono considerati in successione[110]. Il pagamento delle anticipazioni decorre dall'anno successivo a quello della sottoscrizione del contratto. All'operazione viene garantita trasparenza attraverso la pubblicazione dei piani di pagamento sui siti internet degli enti. Si dispone anche la comunicazione al MEF dei pagamenti relativi alle opere pubbliche. Quest'ultima disposizione, come molte altre, tradisce la volontà di recuperare il controllo di processi complessi attraverso un'azione di centralizzazione che si risolve nell'obbligo di comunicare l'attività svolta a livello decentrato. Spesso queste richieste restano inattuate e, anche quando vengono eseguite, si risolvono nell'adempimento, che rimane incontrollato. Il

[109] Il Parlamento ha aggiunto l'importante locuzione "ovvero da contratti o da accordi transattivi eventualmente intervenuti fra le parti", consentendo la gestione da parte dell'ente dell'ordine dei pagamenti, che può rilevare aporie rispetto alla mera cronologia, dovute a molteplici fattori: necessità di completare il ciclo passivo, più equa distribuzione delle risorse in relazione alle tranche corrisposte, esigenza prioritaria di chiudere posizioni passive di minore entità. A questi criteri di natura gestionale si aggiunge inoltre l'esigenza di rendere "tombale" la chiusura delle posizioni passive sospese alla data del 31 dicembre 2012. E ciò può essere realizzato sotto il profilo giuridico unicamente attraverso la sottoscrizione di un atto transattivo tra l'ente e ciascun creditore. Così ha fatto ad esempio il comune di Rieti, che ha sottoscritto, con ciascuno dei creditori che vantavano un credito superiore alla soglia dei 10.000 euro un atto in cui si afferma che "la Impresa e il Comune, facendosi reciproche concessioni, definiscono i termini e le condizioni al fine di comporre le controversie pendenti e di evitare al contempo l'insorgere di ulteriore contenzioso in relazione alla totalità dei crediti vantati da ciascuna Impresa relativi a fatture emesse sino al giorno 31 dicembre 2012, a fronte di prestazioni e servizi resi al Comune rientranti nelle fattispecie indicate nei punti (L) e (M) della premessa. Tali crediti dovranno essere riepilogati nell'allegato al presente Atto (Allegato A)". Nei richiamati punti (L) e (M) si afferma rispettivamente "che l'oggetto dei pagamenti deve essere ricompreso nelle fatture o altre richieste equivalenti di pagamento al 31 dicembre 2012 comunicato alla CDP e rideterminato in € 38.687.354,75" e che "l'oggetto dei pagamenti è estendibile, previa indicazione delle ulteriori fonti di finanziamento, alle altre eventuali posizioni debitorie maturate al 31 dicembre 2012". In questo modo si creano le condizioni per inquadrare, attraverso una vera e propria riconciliazione, evidenziata nell'allegato contenente l'intera esposizione debitoria dell'ente nei confronti di ciascun creditore. Inoltre ciascuna impresa "accetta il pagamento dei crediti liquidati, come pagamento a saldo e stralcio di qualsiasi diritto, ragione e pretesa - anche a titolo di interessi legali e di mora anche contrattuali, rivalutazione monetaria, spese legali e/o qualsiasi ulteriore accessorio e/o costo e/o onere - precedentemente vantata con riferimento ai crediti, e a rinunciare a qualsiasi pretesa per il pagamento di importi ulteriori rispetto a detti crediti liquidati" e "rinuncia ad ogni possibile domanda, richiesta, azione, disputa e/o contestazione, presente e/o futura, azionata e/o azionabile per il pagamento di qualsivoglia importo ulteriore rispetto ai crediti liquidati".

[110] Il Parlamento ha allargato le fattispecie dei crediti inserendo, oltre alle già previste forniture e appalti anche le "prestazioni professionali"

problema resta quello di verificare, con supporto collaborativo a livello di area vasta, l'azione dell'ente locale, spesso svolta in carenza di competenze e adeguata struttura organizzativa.

Questa tipologia di spesa è molto complessa ed è caratterizzata da molteplici ritardi: nella progettazione, nell'approvazione dei piani esecutivi, nell'espletamento delle gare, nell'esecuzione delle opere, nonché nelle procedure di contabilizzazione. I verbali di chiusura dei lavori sono spesso redatti con molto ritardo e restano inutilizzate quote residue dei mutui contratti, talvolta di notevole entità. Il procedimento legato agli stati di avanzamento dei lavori (SAL) e al collaudo dell'opera si riflette sul meccanismo dei pagamenti, aggiungendosi ai problemi connessi alla gestione del ciclo passivo e alla carenza di provvista, aggravata spesso dalla vischiosità del sistema di trasferimento tra diversi livelli di governo (le opere degli enti locali sono di frequente realizzate attraverso finanziamenti regionali e comunitari).

Il Parlamento ha ampliato la latitudine del provvedimento prevedendo la promozione, da parte del Governo "di convenzioni con le associazioni di categoria del sistema creditizio e le associazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale, aventi ad oggetto la creazione di sistemi di monitoraggio volti a verificare che la liquidità derivante dal pagamento dei crediti oggetto di cessione e dal recupero di risorse finanziarie da parte delle imprese la cui posizione si era deteriorata a motivo del ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni" venga impiegata a sostegno dell'economia reale e del sistema produttivo. Per questo, annualmente, "il Governo trasmette alle Camere una relazione concernente le convenzioni sottoscritte e i risultati dei relativi sistemi di monitoraggio". Oltre a quelli generali, stimati in un punto di PIL, potranno, attraverso un monitoraggio attento, essere misurati anche gli effetti nei diversi settori produttivi e nelle varie aree territoriali. Tuttavia, la disposizione appare troppo generica[111].

A presidio del processo di smobilizzazione dei debiti della PA viene disposto, con esplicito richiamo all'art. 41 della Costituzione, "a tutela del vincolo di destinazione delle risorse, il divieto di "sequestro o di pignoramento sulle somme destinate ai pagamenti". La norma è stata introdotta più volte tra le disposizioni

[111] Si prevede inoltre, in modo altrettanto generico, la destinazione dei pagamenti effettuati nei confronti "degli organismi a totale partecipazione pubblica", ai "rispettivi creditori". La questione avrebbe potuto essere declinata in modo molto più preciso, raccordandola alle disposizioni sulle aziende in house contenute nel decreto 95 del 2012 (cd. s*pending review*) e estendendo le disposizioni anche alle partecipazioni maggioritarie degli enti sub-centrali. In molti casi l'azienda partecipata rappresenta il principale creditore dell'ente territoriale e le posizioni debitorie e creditorie sono caratterizzate da profonde opacità, connesse alle criticità di queste strutture. L'occasione del pagamento dei debiti avrebbe potuto fornire la chiave per una più incisiva razionalizzazione, subordinando ad esempio la possibilità di inserire tali strutture nel processo alla attuazione di interventi di semplificazione della *governance* (Per una trattazione del tema si rinvia al volume curato da Marcello Degni, *Le società in house*. Il caso della regione Lazio: *governance* e percorsi di riforma, Edizioni Lavoro, 2011).

finalizzate alle ristrutturazioni finanziarie della debitoria commerciale delle PA (soprattutto nel settore sanitario) ed è stata criticata, perché in contrasto con i principi generali dell'ordinamento (non a caso, in premessa, viene indicata la norma costituzionale che limita la proprietà privata affinché venga "indirizzata e coordinata a fini sociali"). Come è stato più volte rilevato tali disposizioni possono essere giustificate solo se transitorie, per favorire il passaggio a una nuova situazione organizzativa. Il fatto che siamo riproposte in vario modo ormai da diversi anni non depone a loro favore.

"Per assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti dei creditori di somme liquidate", vengono dichiarati inammissibili "atti di sequestro o pignoramento" presso le tesorerie (centrali e periferiche). Anche gli atti notificati non determinano obblighi di accantonamento e non precludono l'accreditamento alle tesorerie degli enti interessati.

Gli atti di pagamento connessi alle transazioni commerciali devono essere inviati all'ufficio di controllo 15 giorni prima della scadenza del termine e verificati entro questo termine. Sono previste anche sanzioni (segnalazione alla procura della Corte dei conti) per il dirigente che ostacoli questo processo non rispondendo a eventuali osservazioni. L'intento è quello di garantire tempi certi e rapidi all'azione di smobilizzazione del debito che è spesso rimasta incagliata in farraginosi passaggi amministrativi.

Un antidoto contro l'inerzia e le lungaggini è dato dall'obbligo delle pubbliche amministrazioni di comunicare, entro il 15 settembre 2013, "anche a mezzo posta elettronica", l'importo e la data dei pagamenti[112]. L'omissione viene penalizzata con l'attribuzione al dirigente di responsabilità per danno erariale.[113] Per accelerare il

---

[112] La disposizione limita la pubblicazione all'elenco "completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati". Ciò implica l'esclusione di quelli di cui non è stata effettuata la liquidazione, che spesso, a causa di una gestione inefficiente del ciclo passivo, non è connessa al controllo della prestazione o della fornitura, ma è spostata in avanti, a ridosso del momento del pagamento. Sarebbe utile integrare la disposizione prevedendo anche la pubblicazione, in elenchi distinti, delle fatture passive in fase di liquidazione nonché di quelle eventualmente registrate nella contabilità generale dell'ente pubblico in assenza di imputazione.

[113] Il Parlamento in fase di conversione ha stabilito che, entro "il 5 luglio 2013, le pubbliche amministrazioni di cui agli articoli 1, 2, 3 e 5 pubblicano nel proprio sito internet l'elenco completo, per ordine cronologico di emissione della fattura o della richiesta equivalente di pagamento, dei debiti per i quali è stata effettuata comunicazione ai sensi del primo periodo del presente comma, indicando l'importo e la data prevista di pagamento comunicata al creditore. La mancata pubblicazione è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. I dirigenti responsabili sono assoggettati altresì ad una sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo nella certificazione del credito". La disposizione dovrebbe consentire di avere una idea più chiara della massa finanziaria che compone i debiti delle AP, rispetto alle stime fino ad oggi pubblicate, molto variegate (quella della Banca d'Italia, come ricordato, è intorno ai 90 miliardi, di cui il 10 per cento ceduto pro-soluto). Delle oltre 21000 amministrazioni ed enti pubblici censiti nell'Indice delle AP, 19.500 sono quelli registrati (19 regioni, 105 province, 7.500 comuni e 1.700 amministrazioni dello Stato).

procedimento si dispone anche l'omissione della trasmissione alla Corte dei conti dei decreti di riparto (non si hanno, tuttavia, ancora notizie dello stato di attuazione di tali disposizioni).

Il Parlamento in fase di conversione ha anche previsto il potere sostitutivo dello Stato in caso d'inerzia degli enti sub-centrali, ai sensi dell'art.120 della Costituzione.

### 9. *La ricognizione dei debiti delle pubbliche amministrazioni*

L'occasione offerta dalle nuove disposizioni viene colta per rafforzare l'indicazione alle AP di registrarsi sulla "piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni", istituita ai sensi dell'art. 4 del decreto del MEF del 25 giugno 2012 e scarsamente attivata nei mesi successivi, in particolare dagli enti territoriali. Il nuovo termine, fissato al 29 aprile 2013 dall'art. 7 del decreto legge n. 35 non è stato rispettato ma la maggior parte delle amministrazioni pubbliche si è adeguata nei mesi successivi; come risulta dalla Relazione del Ministero dell'Economia del 6 agosto, circa 19.650 amministrazioni risultavano a quella data registrate sulla piattaforma, un ritardo che è un indicatore sia di difficoltà tecniche, sia della ritrosia con cui i soggetti destinatari percepiscono norme di questa natura. In effetti procedimenti siffatti risultano caratterizzati da un forte accentramento; si ripropone in altre parole un meccanismo di tesoreria accentrata, attraverso cui controllare l'insieme dei flussi, in questo caso dei pagamenti, che gli enti decentrati sono ritenuti (in molti casi peraltro a ragione) incapaci di gestire autonomamente. L'impulso centralizzatore viene rafforzato affiancandolo con un regime sanzionatorio (sulla valutazione della *performance* dei dirigenti responsabili integrato da una sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo nella registrazione).

Il meccanismo di certificazione attraverso la piattaforma viene reso esclusivo, superando il parallelismo con il meccanismo cartaceo dei decreti del 2012, che avrebbe reso il processo ingovernabile. Tra il 1° giugno e il 15 settembre 2013 le pubbliche amministrazioni comunicano l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012 che non risultano estinti alla data della comunicazione stessa", con l'indicazione dei dati identificativi del creditore". Nell'apposito "modello scaricabile dalla piattaforma elettronica" deve essere data separata evidenza dei crediti già oggetto di cessione o certificazione (potrebbero essere quindi esclusi i debiti già fatturati che non abbiano tali caratteristiche anche se per gli stessi sono state concesse le deroghe al patto di stabilità o gli anticipi di liquidità) e il creditore "può segnalare all'amministrazione pubblica debitrice", nel tempo indicato per la comunicazione, "l'importo e gli estremi del credito vantato nei confronti della stessa". Si dispone in pratica una sorta di processo di riconciliazione centralizzato tra i debiti elencati dalla pubblica amministrazione e quelli vantati dal creditore teso ad imprimere un impulso alla presunta inerzia di quest'ultima (data la circoscrizione dell'oggetto ai debiti certi, liquidi ed esigibili non ancora estinti, con esclusione quindi delle fatture emesse in assenza di imputazione o non liquidate). Anche in

questo caso l'effettività della disposizione è garantita dalla comminazione di una sanzione al dirigente inadempiente.

Il Parlamento in fase di conversione del decreto ha reso il meccanismo permanente prevedendo che, "a decorrere dal 1° gennaio 2014, le comunicazioni … relative all'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre di ciascun anno (sia di parte corrente sia di parte capitale), sono trasmesse dalle amministrazioni pubbliche per il tramite della piattaforma elettronica entro il 30 aprile dell'anno successivo". La disposizione evidenzia la strutturalità del problema, che evidentemente non si ritiene possa essere risolto in pochi anni. Il passaggio all'applicazione delle disposizioni che prevedono il pagamento entro 30 giorni non può che essere graduale e presuppone, come si è più volte ribadito, l'intervento sulla gestione del ciclo passivo degli enti della pubblica amministrazione[114].

La comunicazione alla piattaforma equivale a certificazione (con possibilità quindi di cedere i crediti alle banche oppure di compensarli con i tributi dovuti) e, in caso di erronea od omessa comunicazione da parte dell'amministrazione viene riconosciuto al creditore il potere di richiedere la correzione o integrazione della comunicazione stessa. Decorsi 15 giorni, in caso di inerzia il creditore può presentare istanza di nomina di un commissario *ad acta*, secondo quanto previsto dai decreti del 2012. Il disfavore nei confronti dell'amministrazione debitrice è marcato e la soluzione viene individuata nella centralizzazione del processo, assicurata da un meccanismo sanzionatorio e dall'azione del creditore, cui viene data facoltà specifica di mettere in mora l'approccio omissivo o incompleto[115]. Le AP provvedono a

---

[114] Con il decreto legge del 31 ottobre 2013, n. 126 (in corso di conversione e quindi suscettibile di modifiche) si propone di modificare questa norma disponendo che, a decorrere dal 30 aprile 2014, con riferimento alle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali, le amministrazioni pubbliche, sulla base dei dati trasmessi dai creditori anche a mezzo fattura elettronica, mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni, comunicano l'importo dei pagamenti non effettuati relativi ai debiti certi, liquidi ed esigibili in essere alla data della comunicazione per i quali sia stato superato il termine di decorrenza degli interessi moratori di cui al decreto legislativo n. 231/2002. La comunicazione, effettuata entro sessanta giorni dalla scadenza del predetto termine di decorrenza, contiene: l'importo dei singoli debiti; il numero identificativo e la data di emissione della fattura o della richiesta equivalente di pagamento nonché il codice fiscale ovvero la partita IVA del creditore; la distinzione tra debiti di parte corrente e in conto capitale; l'evidenza dei debiti maturati alla data del 31 dicembre 2012. Entro 15 giorni dal pagamento, le pubbliche amministrazioni comunicano, mediante la piattaforma elettronica, i dati relativi al pagamento degli anzidetti crediti. Il mancato rispetto degli obblighi di comunicazione entro i termini indicati è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale del dirigente responsabile e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo n. 165/2001, o misure analogamente applicabili, oltre a una sanzione pecuniaria pari a 25 euro per ogni giorno di ritardo, da versare al bilancio dell'amministrazione interessata (Stato o ente territoriale). Le informazioni acquisite nella piattaforma elettronica mediante le predette comunicazioni sono accessibili e utilizzabili da parte di ciascuna amministrazione debitrice, anche ai fini della certificazione dei relativi crediti.

[115] Il Parlamento ha accentuato questo aspetto disponendo che le "amministrazioni pubbliche", in relazione sia agli spazi finanziari "derivanti dalle esclusioni dai vincoli del patto di stabilità interno",

registrare sulla piattaforma i dati dei pagamenti eseguiti in modo da garantire l'aggiornamento dello stato dei debiti.

I crediti ceduti sono comunicati da banche ed intermediari finanziari al MEF, con l'indicazione del "cedente, del cessionario e dell'amministrazione debitrice", distinguendo tra pro solvendo e pro soluto. Il pagamento di tali debiti potrà essere effettuato, tramite la legge di stabilità per il 2014, mediante l'assegnazione ai cessionari di titoli di Stato. Si determina cioè una sorta di gerarchia nella corresponsione del pagamento, che privilegia i creditori diretti rispetto ai cessionari, sia rispetto alla data del rimborso (che sembra essere successiva), sia rispetto alla modalità (titoli di Stato anziché somme di denaro). La stessa legge di stabilità potrà prevedere inoltre l'effettuazione di operazioni finanziarie finalizzate all'estinzione di debiti certi, liquidi ed esigibili delle AP. Secondo i dati forniti nel mese di settembre dall'Associazione bancaria italiana, sono state effettuate circa 1,3 milioni di operazione di cessione (la maggior parte nella forma pro soluto), con 161 banche e intermediari, per un importo di circa 6,2 mld. al 31.12.2012 (3,5 mld. per cessioni pro soluto e 2,7 per cessioni pro solvendo); l'importo medio del totale dei crediti ceduti è pari a 4.830 euro.

Gli atti di cessione dei crediti al 31 dicembre 2012 "per somministrazioni, forniture e appalti" vengono esentati da imposte, tasse e diritti di qualsiasi tipo (ad eccezione dell'IVA). In particolare viene meno l'imposta di registro che ha visto in questi anni un singolare fenomeno di "migrazione" fiscale (in genere in Svizzera) per evitarne il pagamento. Inoltre l'autenticazione delle cessioni può essere effettuata anche dall'ufficiale rogante della pubblica amministrazione escludendo il notaio (che

---

sia alle "anticipazioni concesse a valere sul Fondo … devono indicare, per parte dei debiti ovvero per la totalità di essi, in sede di comunicazione, la data prevista per il pagamento. Per tali debiti la certificazione si intende rilasciata con apposizione della data di pagamento, anche ai fini della compensazione con il pagamento delle imposte. In relazione alle esclusioni dai vincoli del patto di stabilità interno nonché alle anticipazioni, definite successivamente all'effettuazione della prevista comunicazione, le pubbliche amministrazioni interessate "possono aggiornare la predetta comunicazione limitatamente alla apposizione della data prevista per il pagamento dei debiti fino a quel momento comunicati senza apposizione di data. Le date di pagamento indicate nella comunicazione non sono modificabili in sede di aggiornamento". In altre parole si introduce un elemento di rigidità tendente a vincolare le amministrazioni al pagamento e a rendere più facile il meccanismo di cessione dei crediti, che risultano automaticamente certificati nel momento in cui viene apposta una data che non è più modificabile. La portata pratica di questa norma è relativa in quanto il cessionario è portato a considerare il carattere sostanziale della certificazione (quale potrebbe essere una garanzia statale), anziché quello formalmente apposto dal responsabile finanziario magari per evitare una valutazione negativa della propria *performance*. La disposizione è rafforzata dall'introduzione, sempre in fase di conversione, dalla norma che dispone "contestualmente al pagamento dei debiti comunicati attraverso la piattaforma elettronica" la registrazione sulla piattaforma stessa dei dati del pagamento, "in modo da garantire l'aggiornamento dello stato dei debiti", nonché la pubblicazione "con cadenza mensile", a decorrere dal 30 settembre 2013, "nel sito internet istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati registrati nella piattaforma elettronica", dei dati relativi all'andamento dei pagamenti dei debiti. Una centralizzazione completa e pervasiva, che difficilmente sarà possibile realizzare.

comunque se interessato dovrà dimezzare l'onorario). Viene reso valido per espressa disposizione legislativa lo scambio di corrispondenza (consegna della raccomandata a mano ovvero con avviso di ricevimento), su cui la giurisprudenza è stata spesso oscillante. Anche le cessioni saranno gestite attraverso la piattaforma sulla base di modalità che dovranno essere stabilite con provvedimento del Direttore generale del Tesoro entro il 31 luglio 2013.

La compensazione tra certificazioni[116] e crediti tributari commerciali (il limite massimo è aumentato da 516 mila a 700 mila euro dal 2014 ma potrebbe ulteriormente crescere a 1 milione di euro) viene prevista dal decreto per tutti i crediti non prescritti (oltreché certi, liquidi ed esigibili) dovuti da Stato, Regioni, enti locali e sistema sanitario al 31 dicembre 2012, relativi a somministrazione, forniture e appalti.

La nuova disposizione si contraddistingue per l'estensione della possibilità di compensazione dei crediti con debiti tributari nella fase precedente a quella esecutiva (in precedenza veniva richiesta l'iscrizione a ruolo delle somme e il coinvolgimento dell'agente della riscossione) e quindi nelle fasi di adesione all'accertamento ai fini delle imposte dirette e dell'IVA, di adesione all'invito a comparire e al verbale di constatazione e all'accertamento ai fini delle imposte di registro, di successione, donazione e ipocatastali, acquiscenza all'accertamento dei medesimi tributi e di definizione agevolata delle sanzioni tributarie e mediazione. La compensazione viene effettuata attraverso i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate e viene trasmessa, con flussi telematici, alla piattaforma per la gestione del rilascio delle certificazioni, "con modalità idonee a garantire l'utilizzo univoco del credito certificato".

Successivamente la pubblica amministrazione dovrà versare la somma corrispondente all'erario e, in caso di inadempienza (mancato versamento, entro 60 giorni, dell'importo sulla contabilità speciale dedicata), sono previste forme di recupero o riduzione delle somme dovute all'ente territoriale "a qualsiasi titolo", da definire con un decreto del MEF. La triangolazione tra pubblica amministrazione debitrice, erario e creditore presenta molte complessità, che la tracciatura informatica può solo parzialmente ridurre. Come era stato osservato in sede di commento dei decreti del 2012[117], la separazione tra questi due momenti (pagamento dei debiti della AP e pagamento delle imposte), agevolata magari da una proroga temporanea degli adempimenti fiscali per renderli sequenziali (e quindi favorire il creditore), appare a chi scrive preferibile, per evitare confusioni e perdite di connessione tra credito e

[116] Da rilevare che con circolare n. 40 del Ministero del Lavoro resa nota il 21 ottobre 2013 è stato stabilito che il DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva) di imprese con debiti contributivi è regolare se le stesse vantano crediti, certi, liquidi ed esigibili e di importo non inferiore ai debiti contributi in base alle certificazioni rilasciate dalle AP debitrici. Tale possibilità non limita il potere sanzionatorio degli istituti di previdenza e delle Casse Edili e non preclude la riscossione coattiva. La circolare è stata emanata in attuazione del comma 5 dell'articolo 13-bis del decreto legge n. 52/2012 (convertito nella legge n. 94/2012) e del decreto ministeriale del 13 marzo 2013 che prevedevano che le imprese potessero ottenere la regolarità contributiva anche se presentavano una posizione debitoria.

[117] Cfr. Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, CNEL, dicembre 2012.

debito, che sono state registrate nei casi in cui queste dinamiche sono previste dalla normativa vigenti (enti morali).

## 10. *Gli aspetti quantitativi e il monitoraggio dell'attuazione dei provvedimenti del Governo*

Dopo aver illustrato i meccanismi di pagamento dei debiti, in verità non proprio semplificati soprattutto per la parte di competenza delle amministrazioni territoriali, è ora utile verificare se e come il principale obiettivo dei provvedimenti adottati dal Governo - fare arrivare liquidità alle imprese per stimolare la ripresa economica - sia stato raggiunto. Questo monitoraggio si compone di due parti: 1) l'attuazione delle procedure di assegnazione dallo Stato a Regioni, enti locali e ASL; 2) l'effettivo pagamento da parte di questi enti delle somme destinate alle imprese creditrici.

L'assegnazione delle somme, che ha coinvolto anche la CDP, è avvenuta attraverso la tesoreria dello Stato presso la quale le amministrazioni locali soggette al regime della tesoreria unica detengono le proprie disponibilità liquide. E' pertanto possibile, sulla base dei comunicati e delle relazioni messe opportunamente a disposizione dal MEF, seguire l'iter procedurale, articolato su più meccanismi, con il quale le somme sono pervenute agli enti.

Il decreto n. 35 ha impresso un'accelerazione al pagamento dei debiti verso i fornitori delle AP, in particolare di quelli delle amministrazioni locali (Regioni, Enti locali ed enti sanitari)[118], a cui è destinata la quasi totalità delle risorse[119].

Come accennato in precedenza, il decreto n. 35 ha stanziato 20 miliardi per il 2013 e 20 per il 2014, in massima parte destinati al pagamento dei debiti commerciali delle AP scaduti alla fine del 2012 (circa 16,5 mld nel 2013, di cui 6 per le spese in conto capitale delle amministrazioni locali; ulteriori 17 nel 2014, di cui una piccola quota destinata a compensazioni con debiti fiscali delle imprese). Nel complesso, al pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni locali sono destinate risorse pari a 32,4 mld nel biennio 2013/2014.

Sono inoltre previsti ulteriori rimborsi fiscali, rispetto a quelli già stabiliti, per 2,5 miliardi nel 2013 e altrettanti nel 2014 e per accrescere la dotazione del "Fondo di compensazione per gli interventi volti a favorire lo sviluppo", risorse destinate al

[118] Solo 0,5 mld. sono destinati al pagamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni centrali nel 2013. I Ministeri erano stati invitati a inviare entro il 30 aprile l'elenco dei propri debiti "fuori bilancio" (a fronte dei quali non sussistono residui passivi), ordinati cronologicamente, che risultavano scaduti a fine 2012; entro il 15 maggio il MEF ha ripartito lo stanziamento tra i Ministeri in proporzione alle richieste pervenute. Nel caso di insufficienza delle risorse, è stata prevista la predisposizione, da parte dei Ministeri di un piano di rientro anche su più anni da inviare alle commissioni parlamentari competenti e alla Corte dei Conti) che, attraverso rimodulazioni di spesa e razionalizzazione, consenta di pagare i debiti commerciali non saldati.

[119] Se le risorse si riveleranno insufficienti, sarà data priorità ai crediti non ceduti pro soluto, seguendo un criterio cronologico di "anzianità". Se i debiti sono stati ceduti (pro soluto o pro solvendo) a intermediari finanziari, le risorse saranno reperite dalla legge di stabilità per il 2014 e in ogni caso, previa comunicazione dell'ABI entro il mese di settembre, con titoli di Stato.

finanziamento nazionale della spesa per investimenti cofinanziata dai fondi strutturali europei (0,8 miliardi, di cui 0,2 recuperati per effetto dei rimborsi comunitari).

Sulla base di queste regole l'incremento dell'indebitamento netto per il 2013 sarà pari allo 0,5 del PIL mentre il debito aumenterà per l'intero importo (cfr. Tav. 1) e quindi di 20 miliardi rispettivamente nei due anni di durata dell'intervento (con un'incidenza di più di un punto percentuale su prodotto interno lordo previsto nei due anni). Per la copertura la legge stessa autorizza emissioni di titoli di Stato fino al limite previsto per l'intervento; gli interessi troveranno copertura dal 2014 in poi nel maggior gettito IVA determinato dal miglioramento del quadro macroeconomico e, dal 2015 in poi, acquisendo risorse dai tagli lineari ai Ministeri.

Il decreto ha previsto una procedura molto articolata e tempi stringenti per le amministrazioni che dovevano procedere all'identificazione dei debiti da pagare e comunicare ai creditori l'importo del credito e la data entro la quale sarebbe stato effettuato il pagamento. Ovviamente le cose non sono andate esattamente in questo modo e, nonostante l'impegno del MEF a mettere a disposizione la liquidità agli enti secondo una tabella di marcia pressoché rispettata, i pagamenti a favore delle imprese sono decollati molto lentamente, accelerando a partire dal mese di ottobre 2013.

Come ricordato, le amministrazioni comunicano entro il 15 settembre, avvalendosi della piattaforma elettronica per le certificazioni, l'elenco dei debiti commerciali ancora in essere; tale comunicazione avrà valore di certificazione del credito, con facoltà per le imprese creditrici di richiedere l'integrazione o la modifica dei dati comunicati. Entro lo stesso termine del 15 settembre le banche e gli intermediari finanziari saranno tenuti a comunicare per il tramite dell'ABI, l'elenco dei crediti certi, liquidi ed esigibili oggetto di cessione, distinguendo tra cessioni pro soluto e pro solvendo.

Il meccanismo attraverso il quale si perverrà al pagamento dei debiti commerciali prevede: 1) l'allentamento del Patto di stabilità interno per il pagamento dei debiti commerciali relativi a spese di investimento di Comuni e Province (5,0 miliardi); 2) l'ampliamento degli spazi finanziari previsti dal Patto delle Regioni per consentire l'estinzione dei debiti di parte capitale nei confronti degli Enti locali (1,4 miliardi); 3) la concessione, per gli enti che non hanno sufficiente liquidità, di anticipazioni di cassa da parte dello Stato (10,0 miliardi nel 2013 e 16,0 nel 2014)[120].

[120] Dal "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili" istituito nel bilancio dello Stato le somme sono accreditate ai conti di tesoreria unica degli enti. I prelevamenti degli enti locali dalla Tesoreria statale nei giorni successivi l'erogazione dovrebbero pertanto essere indicativi dei pagamenti effettuati; analogamente per i trasferimenti alle Regioni, i prelevamenti dalla Tesoreria statale nei giorni successivi saranno imputabili al pagamento dei propri debiti. Le risorse che le Regioni riceveranno per il pagamento dei debiti degli enti del settore sanitario verranno girate ai conti di tesoreria di tali enti che li preleveranno presumibilmente per il pagamento dei propri debiti nei giorni immediatamente successivi. I movimenti sopra descritti si rifletteranno anche nelle segnalazioni degli enti al Siope poiché si realizzano entrate degli enti locali per accensione prestiti

Le disposizioni del decreto avranno un impatto complessivo sul fabbisogno del Settore statale per l'intero ammontare dei pagamenti previsti. Infatti, anche i pagamenti effettuati da Regioni ed Enti locali a valere sulle proprie disponibilità determineranno un prelevamento dalla Tesoreria statale (e quindi genereranno fabbisogno) poiché dal 2012 gli enti decentrati sono obbligati a detenere in Tesoreria tutte le proprie disponibilità liquide (ad eccezione di quelle derivanti dall'accensione di mutui)[121].

La stima degli effetti finanziari del decreto non è agevole, tenuto conto sia dei diversi meccanismi predisposti dal provvedimento (un mix di risorse proprie degli enti e di stanziamenti assegnati dallo Stato)[122], sia della carenza di informazioni aggiornate da parte degli stessi enti che debbono pagare i fornitori. Questa carenza ha costituito un problema anche nella fase di rilevazione dei debiti degli enti ed è un ostacolo alla trasparenza da superare rapidamente utilizzando le reti telematiche a disposizione di tutti i soggetti coinvolti. Il decreto n. 35 contiene indicazioni in tal senso.

Il monitoraggio dell'attuazione del provvedimento può essere eseguito utilizzando i dati della Tesoreria statale (attraverso la quale sono transitate in vario modo tutte le somme destinate al pagamento dei debiti) integrati da quelli rilevabili nel Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (Siope); in particolare, quest'ultimo avrebbe potuto costituire uno strumento potenzialmente utilizzabile per il monitoraggio dei pagamenti qualora fossero stati inseriti nelle segnalazioni che i tesorieri degli enti devono effettuare a questo archivio che raccoglie gli incassi e pagamenti delle amministrazioni locali, gestito dalla Banca d'Italia, specifici codici per i debiti commerciali scaduti; ciò non è possibile al momento poiché il pagamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni Pubbliche non è identificato da particolari causali di spesa che ne evidenzino univocamente la natura. In assenza di tali codici, il monitoraggio può essere realizzato con l'utilizzo delle serie storiche dei dati Siope, attribuendo gli scostamenti da un anno all'altro, salvo verifiche più affidabili, al pagamento dei debiti pregressi delle AP. Tale situazione è destinata a migliorare con l'avvio dell'armonizzazione dei bilanci degli enti pubblici disciplinata dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modificazioni, poiché è tra l'altro

---

dalla CDP (e nei giorni successivi si avranno pagamenti per acquisto di beni e servizi e spese per investimenti).

[121] In attuazione del decreto legge n. 1/2012 (art. 35 commi 8-13), convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27, le amministrazioni locali hanno riversato in tesoreria, in due occasioni, tutte le disponibilità liquide depositate presso i tesorieri bancari, superando di fatto il sistema di tesoreria unica "mista" (che prevedeva che le entrate proprie degli enti fossero gestite dai tesorieri) fino ad allora vigente; l'attuale sistema rimarrà in vigore, secondo le disposizioni di legge, fino alla fine del 2014.

122 Nei dati della Tesoreria statale questi pagamenti si riflettono in: 1) prelevamenti dai conti di Tesoreria Unica intestati alle Amministrazioni Locali, complessivamente quantificati dal decreto legge n. 35/2013 in 16,4 miliardi per il 2013; 2) pagamenti di bilancio delle amministrazioni centrali stimati dal citato provvedimento in soli 0,5 miliardi per lo stesso anno. In entrambi i casi, tuttavia, in assenza di una specifica imputazione, i pagamenti dei debiti commerciali non sono distinguibili da quelli disposti in via ordinaria.

previsto un ampliamento delle voci di bilancio che saranno oggetto di rilevazione anche ai fini delle segnalazioni al Siope e, in particolare, saranno identificati da un codice specifico i pagamenti a valere sulle singole voci di bilancio che si riferiscano ad anni precedenti.

L'urgenza di pagare i creditori delle AP e le esortazioni proveniente sia dal Governo sia dalle associazioni di categoria hanno consentito di mettere a disposizione delle amministrazioni risorse rilevanti (quasi una manovra di politica economica). Se si guarda ai dati ufficiali pubblicati dal Ministro dell'Economia alla data del 28 ottobre 2013, si osserva tuttavia che vi è una discrepanza tra quanto messo a disposizione degli enti (circa 18 mld., a fronte dei 27 previsti, 20 stanziati ad aprile e 7 aggiunti ad agosto) e quanto effettivamente pervenuto all'economia (13,8 mld.)[123]. Il Ministro dell'Economia, nelle relazioni finora presentate, che si basano su fonti diverse, più dirette[124], ha illustrato lo stato di progressivo avanzamento del processo di attuazione del DL 35/2013 sul pagamento dei debiti delle AP. Il contenuto delle relazioni (cfr Appendice) può essere così riassunto:

- il decreto ha previsto interventi per circa 20 miliardi nel 2013 da attuare con specifici provvedimenti; di questi 6,8 miliardi riguardano gli Enti Locali, 10,2 miliardi le Regioni e le Province Autonome. Dei 20 miliardi, solo 10,3 miliardi rappresentano erogazioni finanziarie (in massima parte anticipazioni di liquidità) del MEF in favore delle AP; i restanti 7,2 miliardi sono i c.d. "spazi finanziari" concessi agli enti in deroga al Patto di stabilità interno e rappresentano quindi liquidità degli enti.
- I provvedimenti emanati fino alla data del 28 ottobre 2013 hanno attivato risorse per 18 miliardi, di cui 8,2 miliardi riguardano erogazioni finanziarie in favore delle AP, 7,2 la concessione dei cosiddetti "spazi finanziari" e 2,5 rappresentano i maggiori rimborsi fiscali eseguiti nel 2013 rispetto all'analogo periodo del 2012.

Nei comunicati emessi dal MEF si dà conto del rispetto dei tempi da parte dello stesso Ministero pur in presenza di una complessa procedura di attuazione prevista dai provvedimenti; ciò fa emergere con evidenza che il vero problema sta nelle procedure di spesa e burocratiche delle amministrazioni locali e delle strutture sanitarie

La differenza tra quanto reso disponibile e i pagamenti effettivi è riconducibile alle seguenti motivazioni:

---

[123] Audizione del Ministro dell'Economia e delle finanze al Senato del 29 ottobre 2013 sul disegno di legge di stabilità del 2014. Nella stessa sede il Ministro ha confermato che per il pagamento dei debiti pregressi in conto capitale la legge in questione stanzia ulteriori 0,5 mld. e che tale importo verrà accresciuto con le entrate di natura straordinaria derivanti da operazioni che si prevede di realizzare nel 2014.

[124] Nella relazione sul monitoraggio del 24 settembre il MEF afferma che i dati sui pagamenti degli enti locali a valere sulle anticipazioni di cassa sono di fonte CDP, quelli delle Regioni, dei Ministeri e dei rimborsi fiscali di fonte RGS. I pagamenti a valere sugli spazi finanziari sono forniti dall'UPI per le Province, dall'ANCI per i Comuni.

1. le Regioni che hanno ricevuto l'anticipazione stanno ancora provvedendo ai trasferimenti ai propri enti locali (che, in base al decreto, sono i destinatari di almeno due terzi delle anticipazioni concesse alle Regioni) e hanno inoltre avviato solo dal mese di luglio 2013 il pagamento dei propri debiti;
2. le Regioni, ad esclusione di Lombardia, Marche e Sardegna, hanno perfezionato o stanno perfezionando i contratti con il MEF per l'accesso all'anticipazione di liquidità (complessivi 8 miliardi, di cui 6,1 già erogati alle Regioni alla data dell'ultimo monitoraggio), destinata al pagamento dei debiti della sanità;
3. gli Enti Locali che hanno ricevuto l'anticipazione sui propri conti di Tesoreria Unica (finora 1,6 miliardi, a fronte di 1,8 stanziati) hanno effettuato pagamenti per 1,5 miliardi entro il termine dei 30 giorni dall'accreditamento; questa è la parte del decreto che è stata di fatto quasi interamente eseguita, come si può rilevare dalle certificazioni dei pagamenti fornite dagli enti alla Cassa Depositi e Prestiti;
4. le Regioni e gli Enti locali che hanno richiesto e ricevuto spazi finanziari (rispettivamente 2,2 e 5 mld.) stanno procedendo con gradualità all'estinzione dei debiti tenuto conto che a tale scopo utilizzano risorse proprie (le somme erogate ammontano a 600 milioni e 3,5 mld rispettivamente per Regioni ed enti locali).

Sulla base delle Relazioni del Ministro dell'Economia si evince che la gran parte delle risorse (90 per cento) è stata messa a disposizione delle amministrazioni nei tempi previsti anche se le procedure per l'erogazione ai beneficiari risentono di adempimenti diversi In particolare, le Regioni, per le somme da riconoscere alle ASL, hanno dovuto approvare (da qui i ritardi) provvedimenti recanti misure per coprire il rimborso allo Stato delle anticipazioni. Nel complesso, il monitoraggio per tipologia di enti al 28 ottobre 2013 mostra che le Regioni hanno ottenuto 8,3 mld. (10,2 mld. stanziati), erogandone 6,1; gli enti locali 6,6 mld. (6,8 stanziati) di cui pagati 5,0[125]; lo Stato 3,0 mld., di cui 2,7 pagati[126].

---

[125] Un'indagine condotta dall'Istituto sulla Finanza e l'Economia Locale (IFEL) sulla base dei dati del MEF e di un questionario sottoposto agli enti interessati, ha messo in rilievo che a settembre 2013 i Comuni intervistati (114) hanno liquidato alle imprese l'83 per cento (1202 milioni) dei 1455 assegnati e che il 37 per cento degli enti monitorati hanno trasformato in pagamenti tutto l'ammontare degli "spazi finanziari" ricevuti. Inoltre, l'IFEL segnala che per le anticipazioni di liquidità della CDP, che dovranno essere restituite dagli enti, il 53,7 per cento dei 3,5 mld. assegnati si è concentrato tra Campania e Lazio mentre alle Regioni del Nord sono andati importi modesti (2 per cento del totale).

[126] Secondo la Banca d'Italia, "Le condizioni di liquidità delle imprese stanno beneficiando anche dell'accelerazione dei pagamenti della Pubblica Amministrazione che procedono piuttosto speditamente…..Sulla base di dati ancora preliminari raccolti nelle scorse settimane con un sondaggio congiunturale, oltre la metà delle imprese che poteva beneficiare dell'intervento ha ricevuto un rimborso, almeno parziale, dei propri crediti; nella maggior parte dei casi le somme sono state impiegate per rimborsare crediti commerciali, ridurre l'indebitamento verso il sistema creditizio e finanziare altre forme di capitale circolante, per cui i benefici dell'intervento potrebbero fluire anche ad aziende più piccole " G. Gobbi, Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita, anche alla luce delle più recenti esperienze internazionali", Camera dei Deputati, VI Commissione (Finanze), 16 ottobre 2013.

*In dettaglio:*

- *dal 14 maggio 2013 gli enti locali (5.300 su un numero teorico di enti pari a 6247 che avevano la possibilità di richiederli) conoscono gli spazi finanziari aggiuntivi (5 mld. di euro) assegnati a ciascuno di essi a valere sul Patto di Stabilità. I rimanenti 500 milioni di euro, per i quali gli enti hanno avanzato domanda di assegnazione per 840 milioni di euro e richieste di riduzione per 209 milioni di euro, sono stati riconosciuti con decreto del MEF del 12 luglio 2013 nella misura maggiorata di 709 milioni di euro. Su queste somme la quota effettivamente erogata non è alta e, tenuto conto che per questa parte si tratta di risorse proprie degli enti, la situazione sconta non solo la diversa distribuzione della liquidità sui conti di tesoreria degli stessi ma anche il clima di incertezze che grava sugli enti locali per le somme che saranno assegnate dallo Stato agli enti locali in sostituzione dell'IMU e della Tarsu nel corso del 2013; è presumibile che in queste circostanze gli enti abbiano assunto un atteggiamento prudenziale in attesa di capire l'orientamento che sarebbe stato assunto dal governo.*
- *Ai 1.500 enti locali che hanno richiesto anticipazioni di liquidità sono stati assegnati 3,6 miliardi (62 per cento del totale richiesto), di cui già erogati circa 1,6 miliardi (a fronte di 1,8 miliardi previsti per il 2013).*
- *Alle Regioni sono state ripartite risorse per 6,1miliardi (a fronte di richieste per 10,6 miliardi di euro) per anticipazioni di liquidità destinate ai debiti della parte non sanitaria. Ulteriori 626 milioni dovranno essere ripartiti entro il 31 ottobre 2013. In questo caso la complicazione è dovuta al fatto che le somme sono state erogate al termine delle verifiche di un tavolo tecnico (che ha ridotto l'ammontare richiesto a 8,5 mld. di cui 3,5 per debiti nei confronti degli enti locali) che ha concluso i propri lavori progressivamente per tutte le Regioni che hanno fatto richiesta di anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 2 del DL n. 35/2013, ad esclusione delle Regioni Calabria, Campania e Sicilia.*
- *Per quanto riguarda gli spazi finanziari concessi dalle Regioni agli enti locali a valere sul patto verticale incentivato, solo Puglia e Molise non hanno provveduto alla cessione; pertanto, dei 472 milioni di euro di liquidità messi a disposizione dal decreto legge ne sono stati utilizzati 438 milioni; mediante il patto verticale incentivato le Regioni (ad eccezione della Puglia e del Molise) hanno concesso agli enti locali del proprio territorio spazi finanziari, utili ai fini del rispetto del patto di stabilità interno 2013, per un importo pari a 526 milioni di euro.*
- *La procedura per i pagamenti dei debiti relativi alla parte sanitaria ha risentito, dal punto di vista burocratico, non solo del doppio passaggio delle somme (dallo Stato alle Regioni e da queste alle ASL: le assegnazioni per 5 miliardi sono state ripartite per 4,2 miliardi tra le Regioni e Province autonome a fronte di richieste per 4,72 miliardi mentre con il decreto legge 24 giugno 2013, n. 72 è stata disposta l'assegnazione della quota non richiesta in favore delle Regioni che abbiano inoltrato istanza entro il 30 giugno e il 2 luglio sono stati assegnati i restanti 280 milioni) ma anche, come sopra accennato, del fatto che le Regioni hanno dovuto predisporre le leggi di copertura e redigere i piani di pagamento necessari per la sottoscrizione dei contratti con lo Stato. Per questi pagamenti, che sono la parte più cospicua e risentono del maggiore indebitamento accumulato dalle ASL, le prime erogazioni si sono avute dal mese di*

*luglio e sono decollate solo dal mese di ottobre; al 28 ottobre 2013, a valere sull'importo effettivamente erogato alle Regioni, pari a 4,2 mld., sono stati pagati 4,1 mld.*

- *le quote da assegnare a ciascuna Regione delle spese per cofinanziamenti nazionali correlati ai fondi comunitari (escluse dai limiti del patto di stabilità interno), il decreto è stato emanato il 24 aprile 2013.*
- *In merito ai fondi a disposizione dei Ministeri (500 milioni di euro) relativi ai debiti fuori bilancio riconosciuti in base ai requisiti stabiliti dal decreto, i pagamenti sono stati, alla data del monitoraggio, circa 195 milioni; i ministeri, secondo quanto riportato nella Relazione, dispongono di ulteriori 181 milioni di euro rispetto a quanto previsto dal decreto legge n. 35 per effetto di una revisione interna degli stanziamenti.*
- *Infine, i rimborsi fiscali per i quali le erogazioni sono state effettuate con immediatezza fin dai primi giorni successivi all'approvazione del decreto n. 35 e ad oggi risultano essere stati eseguiti per un importo superiore a 2,5 miliardi rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.*

Con decreto del MEF, nel mese di settembre sono stati sbloccati ulteriori 1,8 mld. di euro destinati alle anticipazioni di liquidità. Di fatto, si tratta della prima tranche dei 7,2 mld. aggiuntivi ai 40 già stanziati, previsti dal decreto-legge n. 102/2013, convertito nella legge 28 ottobre 2013, n. 124.

Anche per questa ulteriore assegnazione l'iter prevede che la CDP invii agli enti uno schema modificativo del contratto già stipulato per la precedente assegnazione delle anticipazioni di liquidità, con le relative modalità di rimborso. Gli enti beneficiari hanno ricevuto le somme entro la data del 31 ottobre e, come per la tranche precedente, si sono impegnate ad erogare le somme alle imprese entro 45 giorni dall'erogazione con certificazione sottoscritta dal responsabile del servizio finanziario. L'anticipazione è regolata ad un tasso del 3,440 per cento, determinato sulla base del rendimento dei BTP a cinque anni vigente al momento del regolamento.

### *11. Le proposte per sistemare in via definitiva i debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche*

L'intervento dello Stato per abbattere l'arretrato di debiti delle AP è rilevante (oltre 47 mld. nel biennio 2013/2014 dopo l'approvazione del decreto-legge n. 102 del 31 agosto 2013, convertito nella legge 28 ottobre 2013, n. 124) ma non risolutivo se si considera che la stima della Banca d'Italia è di 91 mld. Inoltre, non si ha alcuna informazione di fonte governativa (ma solo indagini delle Associazioni di categoria) su come procede l'attuazione della direttiva europea che dal mese di gennaio 2013 indica tempi più stringenti per i pagamenti: se nonostante la forte penalizzazione in termini di interessi di mora stabilita dalla direttiva le amministrazioni pubbliche stanno accumulando ritardi anche per i pagamenti dell'anno corrente, la situazione potrebbe ulteriormente peggiorare dal punto di vista quantitativo, richiedendo poi nei prossimi anni altri interventi d'emergenza.

Su questo aspetto gli organismi europei hanno già puntato la loro attenzione richiedendo all'Italia di pagare tutto entro la metà del 2015, prima che entrino in vigore le

nuove norme sul fiscal compact (dichiarazioni del Vice Presidente della Commissione europea A. Tajani del 13 settembre 2013). Sull'attuazione della direttiva gli organismi europei hanno richiesto chiarimenti al governo italiano su due punti specifici: 1) nel decreto di recepimento della direttiva vi sarebbe una deroga generalizzata per le pubbliche amministrazioni al termine dei pagamenti di 30 giorni contenuta nella frase in cui si afferma che il pagamento potrebbe slittare fino a 60 giorni (eccezione che dovrebbe essere limitata) quando ciò è giustificato non solo dalla natura o dall'oggetto del contratto ma anche "dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione". Questa clausola, secondo la Commissione europea, poteva diventare una scappatoia generalizzata per allungare i termini di pagamento delle AP; 2) andrebbero vietate le "prassi gravemente inique" nel pagamento delle fatture (ma nel decreto di recepimento non sono nemmeno citate). In caso di risposte insoddisfacenti, si potrebbe aprire una procedura di infrazione a carico dell'Italia.

Il Dipartimento delle Politiche europee, nel rispondere alle obiezioni mosse da Bruxelles sulla presunta violazione della direttiva sui ritardi di pagamento, ha precisato di aver previsto una norma specifica (l'art. 21, comma 3) nel disegno di legge europea, approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 settembre e trasmesso per l'esame alla Conferenza Stato-Regioni. Nella disposizione la frase che consentirebbe alle amministrazioni di dilatare i pagamenti fino a 60 giorni fa riferimento ad eventuali "circostanze esistenti al momento della sua conclusione" (del contratto); la proposta è di sostituire quella frase con il riferimento a "talune sue caratteristiche" (del contratto). Sulla seconda obiezione, il Dipartimento rinvia a un parere del Ministero della Giustizia secondo il quale non c'è bisogno di introdurre nel nostro ordinamento un regime di nullità per le "prassi gravemente inique" sui termini di pagamento perché esse possono già essere disapplicate dal Giudice quando si pongono in contrasto con le norme inderogabili che sono espressione di valori e principi fondamentali. La Commissione europea deciderà entro il 30 novembre se chiudere la procedura pilota o avviare quella d'infrazione vera e propria (da rilevare che il Vice Presidente Tajani ha dichiarato che quest'ultima risposta "appare insufficiente"). In ogni caso è da rilevare che la Commissione segue con la massima attenzione l'attuazione della Direttiva (ed ha già avviato procedure d'infrazione per Belgio e Germania), il cui contenuto, oltre a rappresentare un segno di civiltà giuridica, viene valutato come occasione importante di rilancio della crescita economica.

Il problema di dare una soluzione definitiva ai debiti della AP si è posto già in sede di discussione del decreto-legge n. 35; sul punto sono state avanzate diverse proposte[127]. In particolare, il CNEL ha avanzato suggerimenti[128] volti sostanzialmente a fornire la garanzia

[127] A titolo di esempio, la proposta Monorchio-Salerno Auletta prevedeva che si sarebbe potuto provvedere al pagamento dei debiti della PA emettendo una serie speciale di titoli di Stato con un tasso dell'1,5 per cento e conferendo ai beneficiari la facoltà di cederli alle banche che avrebbero potuto impiegare i titoli come collaterale per rifinanziarsi con la BCE.

[128] L'Assemblea del CNEL il 17 aprile ha approvato un documento di "osservazioni e proposte" sul tema dei debiti delle PA che è sostanzialmente ripreso da Astrid. In particolare, il documento del CNEL, su proposta della I Commissione istruttoria per la politica economica, le politiche europee e la competitività del sistema produttivo, suggerisce di procedere al pagamento entro i termini della Direttiva europea dei debiti maturati a partire dal 2013 che non abbiano copertura nei bilanci, utilizzando, ove possibile, lo strumento

dello Stato, con il coinvolgimento della CDP, sui crediti certificati secondo la normativa vigente. Molto simile negli obiettivi anche la proposta di Astrid (messa a punto da Bassanini e Messori), la quale, una volta imposto l'obbligo di contabilizzazione e certificazione di tutti i debiti scaduti, richiederebbe di:

- Disporre che i limiti di indebitamento imposti dal Patto di stabilita siano temporaneamente aumentati in misura pari a debiti commerciali con un rientro scaglionato in 3-5 anni.
- Prevedere un meccanismo di garanzia da parte dello Stato sui crediti certificati acquisiti dalle banche o da altri intermediari finanziari (senza incidenza per lo Stato su deficit e debito in quanto si tratterebbe di una garanzia per debiti già contabilizzati)[129].
- Imporre alle AP di negoziare con le banche o gli altri intermediari finanziari una ristrutturazione dei debiti su un arco temporale non superiore a 5 anni[130].
- Prevedere che le banche possano cedere alla CDP questi crediti entro limiti annui predeterminati ove le AP non pagassero gli interessi e le rate di ammortamento, garantendo la CDP attraverso le delegazioni di pagamento sulle entrate di bilancio tra le quali le imposte. La CDP potrebbe ristrutturare ulteriormente il credito su un arco temporale più lungo (20-30 anni) e potrebbe utilizzare i crediti come collaterale per acquisire liquidità dalla BCE.

Tra i vantaggi di tale soluzione i proponenti indicano, oltre all'immediato pagamento alle imprese dei crediti, almeno di parte corrente, il fatto che le amministrazioni pubbliche sarebbero responsabili della copertura finale dei loro debiti (eliminando o quanto meno riducendo forme di azzardo morale e incentivi a tenere comportamenti non responsabili e potendo assestare i loro bilanci in un lasso di tempo più lungo); il sistema creditizio concorrerebbe alla soluzione del problema in termini sostenibili. Inoltre, lo Stato potrebbe incassare tra i 4 e i 6 mld. di entrate IVA (considerato che verrebbe meno la sospensione d'imposta valida nel caso di forniture di beni e servizi alla AP) mentre l'intervento della CDP sarebbe sussidiario, diluito nel tempo e neutrale dal punto di vista del deficit e del debito[131].

Questa proposta è stata sostanzialmente tradotta in un emendamento al decreto-legge n. 76 del 28 giugno 2013, convertito nella legge n. 99 del 9 agosto 2013 il quale, all'art. 11,

---

preferenziale della compensazione tra crediti e debiti verso la PA. Tale possibilità, già prevista con alcuni limiti d'importo dalle norme vigenti, trova difficoltà a essere estesa a tutti i crediti per diverse ragioni connesse da un lato alla natura del credito e dall'altra all'immediata perdita di gettito fiscale per lo Stato derivante dalla compensazione.

[129] Tali somme sarebbero computate nel debito pubblico e nel Patto di stabilita interno, prevedendo altresì adeguate sanzioni per chiunque non ottemperi agli obblighi amministrativi e contabili ed efficaci strumenti ispettivi per rilevare e punire ogni inadempienza.

[130] Contestualmente si suggerisce di prevedere la possibilità per le PA di ristrutturare il debito con istituti di credito di fiducia che rimborserebbero la banca acquirente di tutti gli oneri. La garanzia dello Stato e la portabilità del debito consentirebbero alle PA di spuntare un tasso di favore sul credito ristrutturato.

[131] Ove la CDP utilizzasse la liquidità sul conto corrente di tesoreria, si avrebbe un aumento del fabbisogno del Tesoro e aumenterebbe il debito da coprire con ricorso al mercato ma diminuirebbe il debito dello Stato nei confronti della CDP; in ogni caso, il ricorso al debito sarebbe inferiore a quanto previsto dal decreto-legge n. 35 del 2013.

comma 12 ter e seguenti afferma che i debiti di parte corrente[132] delle AP di cui al comma 1, art. 7 del decreto legge n. 35/2013, certificati secondo le disposizioni di cui al comma 6 dello stesso art. 7 sono assistiti dalla garanzia dello Stato, mentre per i debiti di parte capitale continuano ad applicarsi le norme del decreto n. 35. Una volta ottenuta la certificazione, i creditori possono cedere il credito a una banca o a un intermediario finanziario anche sulla base di apposite convenzioni quadro e questi non possono richiedere sconti superiori al 2 per cento dell'ammontare del credito. L'amministrazione potrà chiedere la ristrutturazione del debito con piano di ammortamento (comprensivo della quota capitale e della quota interessi), non superiore a 5 anni (e anche contrattare condizioni migliori con altra banca o intermediario finanziario, previo rimborso del primo cessionario), rilasciando delegazioni di pagamento o altra garanzia simile sulle entrate di bilancio. La garanzia dello Stato cessa al momento della ristrutturazione del debito.

Gli oneri nascenti dall'attuazione delle norme descritte saranno coperti istituendo un fondo presso il MEF, definendo con decreto i termini e le modalità di attuazione, ivi compresa la misura massima dei tassi di interesse praticabili sui crediti garantiti dallo Stato e ceduti, nonché le modalità di escussione della garanzia (con diritto di rivalsa dello Stato, in questa ipotesi, sulle somme a qualsiasi titolo dovute all'ente), a decorrere dal 1° gennaio 2014; tuttavia, la garanzia statale sarà attivata solo all'atto dell'individuazione delle risorse da destinare al fondo, che dovranno essere individuate con la legge di stabilità per il 2014 come prevede l'art. 9 bis del decreto legge n. 35, aggiunto dalla legge di conversione. In tale disposizione è previsto inoltre che il MEF dia conto della situazione dei pagamenti dei debiti effettuati dalle AP in una relazione da allegare alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013, evidenziando gli esiti dell'attività di ricognizione dei debiti svolta ai sensi della medesima disposizione che ha di fatto aperto la strada alle ulteriori iniziative da intraprendere, nel contesto dei saldi programmati di finanza pubblica, per completare (anche con la concessione della garanzia dello Stato) il pagamento dei debiti delle AP maturati al 31.12.2012, ivi inclusi i debiti per operazioni giuridicamente perfezionate relativi a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali a fronte delle quali non sussistono nei bilanci residui passivi anche perenti[133].

---

[132] L'eventuale inclusione dei debiti di parte capitale avrebbe inciso sul deficit e per coprirli sarebbe stata necessaria una nota di variazione al bilancio. In questo modo invece si rinvia la questione della copertura agli equilibri del bilancio per il 2014. La procedura quindi non interferirà con le risorse già impiegate con il decreto legge n. 35 ma viaggerà in parallelo a questa che continuerà ad applicarsi sia ai debiti di parte corrente sia a quelli di parte capitale.

[133] La Nota di aggiornamento è stata presentata dal Governo, come previsto dalla legge di contabilità, il 15 settembre 2013. Come evidenziato nel documento n. 2 dell'ottobre 2013 redatto congiuntamente dal servizio del bilancio del Senato e dai Servizi del bilancio e Studi della Camera "La Nota sottolinea che sui tempi e l'intensità della ripresa inciderà in modo particolare la buona attuazione del provvedimento di accelerazione dei pagamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni Pubbliche, volto ad iniettare liquidità ed allentare le difficoltà di finanziamento delle imprese, le cui risorse complessive (40 miliardi) sono state implementate con il recente D.L. n. 102/2013, che ha autorizzato pagamenti per ulteriori 7,2 miliardi. Sono già state attivate le procedure per l'attuazione di questa ulteriore immissione di liquidità nel sistema economico. Nella Relazione, si precisa l'impegno del Governo di pervenire alla cifra complessiva di 50 miliardi, sebbene la necessità di individuare ulteriori misure potrà essere compiutamente valutata allorché

Come si sostiene nella richiamata Nota di aggionamento al DEF, nonché nella discussione che ha preceduto l'approvazione del citato emendamento al decreto-legge 76 del 2013, sarebbe possibile erogare altri 10 mld. a valere sull'ammontare complessivo del debito commerciale delle AP; al termine dell'operazione il rimborso dei crediti da parte delle AP potrebbe raggiungere i 50 mld di euro. Un anticipo di tali risorse aggiuntive è stato deciso con il decreto-legge n. 102 del 31 agosto 2013 (art. 13), convertito nella legge 28 ottobre 2013 n. 124, in base al quale alle risorse già stanziate si aggiungono ulteriori 7,2 miliardi che vanno ad incrementare il Fondo di liquidità previsto per il 2013, relativi a parte delle risorse stanziate per il 2014; ulteriori somme potrebbero essere stanziate con la legge di stabilità per lo stesso anno. L'incremento riguarda le Regioni per 3,1 miliardi, gli enti locali per 1,6 e la Sanità per 2,5 miliardi. Sono previste misure per assicurare alle Regioni l'accesso anticipato a parte delle risorse (fino a un massimo dell'80 per cento); i meccanismi di erogazione dovrebbero essere più fluidi rispetto alla prima fase di erogazione, potendo contare sull'esperienza pregressa e sperimentata di canali di finanziamento già attivati e, di fatto, un decreto del MEF del mese di settembre 2013 ha anticipato le erogazioni a saldo agli enti locali previste per il 28 febbraio 2014. Nel complesso, le risorse che dovrebbero essere erogate all'economia nel corso del 2013 saranno pari a oltre 27 miliardi, con una conseguente crescita delle emissioni nette dei titoli di Stato necessari per finanziare il maggior fabbisogno del Tesoro.

E' da segnalare inoltre che il decreto legge n. 120 del 15 ottobre 2013 ha modificato alcune disposizioni del DL n. 35/2012. In particolare, è stato disposto (art. 2, comma 7) che entro il 3 marzo 2014 le regioni potranno pagare debiti certi, liquidi ed esigibili che hanno in bilancio, diversi da quelli finanziari e sanitari, ivi inclusi i pagamenti a favore degli enti locali, richiesti successivamente alla data del 31.12.2012 e comunque non oltre il 28 febbraio 2014, ricorrendo alla dotazione della Sezione per assicurare la liquidità alle regioni di cui all'art. 11, comma 10 del DL n. 35, integrata dagli importi dovuti e non ancora erogati in prima istanza alla data del 31.12.2013.

E' stato inoltre previsto che gli enti locali possono richiedere anticipazioni di cassa per pagare debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31.12.2012, anche se riconosciuti in bilancio in data successiva, attingendo: alle risorse di cui all'art. 13, commi 8 e 9 del decreto legge n. 35; alla dotazione per il 2014 delle risorse già stanziate dallo stesso decreto legge; alle risorse già assegnate dal decreto del MEF del 14 maggio 2013, ma non ancora erogate, finalizzate a pagare i debiti al 31.12.2012.

Infine, il decreto legge n. 120 dispone che all'atto dell'estinzione, da parte della Regione, dei debiti (elencati nel piano di pagamento), nei confronti degli enti locali o di altre pubbliche amministrazioni, ciascun ente locale o amministrazione interessata provvede all'immediato pagamento dei debiti; il responsabile finanziario dell'organismo pagatore deve rilasciare una cerificazione formale alla Regione dell'avvenuto pagamento dei debiti e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili: entro il 31 ottobre per i debiti già estinti dalla Regione alla data del 30 settembre 2013; entro 30 giorni dall'estinzione dei debiti da parte della Regione nei restanti casi. Sulla base della certificazione le Regioni, a

---

saranno disponibili le quantificazioni definitive dei debiti ancora in essere, derivanti dalla ricognizione disposta dalla normativa".

fronte dei corrispondenti crediti di competenza degli enti locali e delle altre amministrazioni pubbliche, comunicano l'avvenuto pagamento (da parte degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni interessate), dei propri debiti al Tavolo istituito presso il MEF, coordinato dal Ragioniere Generale dello Stato e formato da Capo Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Direttore Generale del Tesoro, dal Segretario della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, dal Segretario della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Il mancato adempimento di tali disposizioni rileva ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 e successive modificazioni.

*12. Conclusioni*

I provvedimenti esaminati rappresentano un deciso passo in avanti per la soluzione del problema dei debiti pregressi delle AP; sono risultati più efficaci poichè sono stati rimossi una serie di ostacoli che avevano determinato il fallimento delle precedenti iniziative.

Vi sono molti aspetti positivi. Innanzitutto lo stanziamento di notevoli risorse che consentiranno di ridurre i debiti commerciali delle AP; le modalità di pagamento e le procedure sono sicuramente più flessibili rispetto a quelle dei precedenti provvedimenti e godono di una "regia" unica assicurata dal MEF; è stato per la prima volta chiesto alle amministrazioni di fare una ricognizione del proprio debito e di rendere permanenti le informazioni sulla sua evoluzione futura, per evitare sorprese nei prossimi anni, garantendo la trasparenza agli stessi fornitori delle AP. Procedure più snelle e la definizione di un criterio per la liquidazione dei debiti che accorda la preferenza a quelli di vecchia data nonché l'obbligatorietà dell'adesione alla piattaforma informatica per la certificazione e la previsione di sanzioni anche pecuniarie, per i dirigenti degli enti inadempienti rappresentano opzioni condivisibili e messe in luce nei precedenti lavori sull'argomento. Da ultimo, dal punto di vista della possibile velocizzazione procedurale dei pagamenti (soprattutto quelli di nuova formazione), va segnalata l'approvazione del secondo provvedimento necessario per l'attuazione della fatturazione elettronica obbligatoria nei confronti delle AP (decreto del MEF n. 55 del 3 aprile 2013); il provvedimento emanato disciplina le caratteristiche tecniche e gli standard di riferimento della fatturazione e sarà applicato con gradualità dalle pubbliche amministrazioni dal giugno 2014.

Nonostante le buone intenzioni, la procedura messa in atto dal decreto ha richiesto, per essere operativa, l'emanazione di numerosi provvedimenti attuativi. Inoltre, non sono stati introdotti meccanismi penalizzanti per le amministrazioni che hanno adottato in passato comportamenti poco virtuosi in grado di prevenire il ripetersi di tali situazioni[134];

[134] In particolare, sarebbe stato utile capire come si siano prodotti debiti fuori bilancio, analizzando i motivi e proponendo soluzioni per evitare il ripetersi del fenomeno che rappresenta una violazione delle regole di contabilità pubblica. Qualcosa è stato fatto poichè la circolare n. 18 del MEF del 12 aprile richiede alle amministrazioni centrali di spiegare dettagliatamente la causa della formazione dei debiti.

non aiuta in questa direzione il fatto che il finanziamento del MEF per le "anticipazioni di liquidità" ha una durata molto lunga e un tasso di interesse agevolato. Inoltre, la ripartizione dei fondi disponibili tra gli enti è avvenuta in prevalenza sulla base di un criterio proporzionale che va a beneficio delle amministrazioni più indebitate.

Un esame più approfondito dovrà essere effettuato in relazione alla riduzione dei tempi di pagamento nei limiti fissati dalla direttiva europea che le amministrazioni stanno applicando dal 1 gennaio 2013. Su questo punto, come accennato in precedenza, non sono confortanti le indicazioni che arrivano dalle indagini delle Associazioni di categoria sulla persistenza del fenomeno dei ritardi di pagamento[135]. Diverse amministrazioni stanno inserendo nei contratti e nei bandi di gara clausole che sono in contrasto con il decreto legislativo n. 192/2012, proponendo ai fornitori patti che sono giudicati iniqui sulla base della stessa normativa e mostrando in qualche caso molta fantasia: si va dall'esplicito riferimento a termini superiori a quelli della legge e a tassi di mora più bassi, a clausole del tipo "nulla sarà dovuto dall'ente per eventuali ritardi nei pagamenti", oppure "i pagamenti avverranno solo dopo l'accreditamento di fondi da parte della Regione".

Pur comprendendo le difficoltà delle amministrazioni ad adeguarsi in tempi brevi alla disciplina della legge n. 192, è evidente che se queste prassi si dovessero diffondere non solo si violerebbe la direttiva europea ma si alimenterebbe una nuova spirale di ritardi e di accumulo di pagamenti che riproporebbe il problema nei prossimi anni. Per evitare ciò occorre che il monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato riguardi sia il debito in corso sia il rispetto dei nuovi termini di pagamento, rafforzando sia l'obbligo di rendere conto di eventuali ritardi e le sanzioni per i dirigenti e gli amministratori inadempienti[136], sia le procedure di bilancio (ad esempio, non consentendo l'assunzione di obblighi contrattuali in assenza dei relativi stanziamenti per competenza e per cassa). Successivamente si ritiene che il Governo e il Parlamento debbano fare una riflessione approfondita sulle cause che determinano sistematicamente il mancato rispetto dei termini di legge e sul ritardo con il quale la situazione dei debiti accumulati dalle amministrazioni viene rilevata. La tecnologia, le reti telematiche che collegano tutte le amministrazioni, la supervisione della Ragioneria Generale dello Stato e, dal lato dei controlli, della Corte dei conti, dovrebbero condurre alla predisposizione di un sistema di monitoraggio aggiornato in tempo reale le cui rilevazioni possano rappresentare un campanello d'allarme sull'andamento dei pagamenti e sollecitare interventi sul piano organizzativo e delle risorse necessarie ad effettuare i pagamenti.

---

[135] Secondo i dati raccolti dall'Osservatorio di Confartigianato, pubblicati il 13 settembre 2013, soltanto il 13,4 per cento degli imprenditori segnala che i tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni si sono ridotti, mentre il 68,7 per cento li considera invariati e il 17,9 rileva che si sono allungati. Emerge poi che oltre il 50 per cento dei debiti delle AP verso le piccole imprese è rappresentato da crediti di modesta entità, fino a 2000 euro e solo il 3,6 per cento degli stessi supera i 50.000 euro; secondo l'Associazione, ciò dimostrerebbe la farraginosità e complessità amministrativa delle procedure. Circa gli effetti dei mancati pagamento, la Confartigianato segnala che chi non riceve il pagamento, quando può, si finanzia presso le banche con un extra costo che sarebbe di 2,2 mld.; in altri casi si assiste alla riduzione del numero dei dipendenti e alla dilazione del pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali.

[136] E' singolare che solo per il settore sanitario costituisca adempimento regionale l'erogazione di almeno il 90 per cento dei trasferimenti ricevuti dallo Stato; in ogni caso non sono previste sanzioni per gli inadempienti.

Il suggerimento, in coerenza con quanto scritto nelle precedenti relazioni, è che occorrerebbe considerare i comportamenti che determinano i ritardi di pagamento nella loro complessità e non come questioni isolate e specifiche, illudendosi che la soluzione individuata per pagare i debiti accumulati risolva il problema nella sua interezza e per sempre.

Occorre acquisire la consapevolezza che sulla questione dei ritardi di pagamento delle AP si incrociano problemi contingenti e strutturali, che sono lo specchio fedele dei risultati (mancati) delle riforme della pubblica amministrazione e dei controlli (di bilancio, contabili, sui risultati della gestione, sull'operato della dirigenza a qualsiasi livello, non solo apicale). Su questi fronti occorre agire: si otterrebbero due risultati importanti poiché oltre a far rientrare la questione dei pagamenti nell'alveo della normalità per una pubblica amministrazione che aspiri a migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese, risulterebbe evidente la necessità di affrontare contestualmente anche i nodi che tuttora, a trent'anni dai primi timidi tentativi di riforma della pubblica amministrazione, impediscono di affermare che un ciclo di riforme, provvedimenti e di risorse impiegate ha determinato il risultato atteso di avere strutture pubbliche a un livello di efficienza pari a quello che si riscontra nei principali paesi europei (che, non a caso, non denunciano gli stessi ritardi nei pagamenti alle imprese che riforniscono le AP).

*13. Appendice*

**TAVOLA 1 - EFFETTI DEL PROVVEDIMENTO SU INDEBITAMENTO NETTO, FABBISOGNO E DEBITO DELLE AA.PP**

*(miliardi di euro)*

| | indebitamento netto | | fabbisogno e debito | |
|---|---|---|---|---|
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| **1) Pagamenti debiti commerciali (a+b+c)** | **6,9** | **-** | **16,9** | **16,0** |
| Allentamento Patto di stabilità interno (a) | 6,4 | - | 6,4 | - |
| *- Enti locali* | *5* | - | *5* | - |
| *- Regioni* | *1,4* | - | *1,4* | - |
| Anticipazioni a Enti locali, Regioni ed enti sanitari (b) | - | - | 10 | 16 |
| *- Enti locali* | - | - | *2* | *2* |
| *- Regioni* | - | - | *3* | *5* |
| *- Sanità* | - | - | *5* | *9* |
| Pagamento debiti delle AC (c) | 0,5 | - | 0,5 | - |
| **2) Rimborsi fiscali** | - | - | **2,5** | **4** |
| **3) Cofinanziamento fondi strutturali europei (deroga a PSI per Regioni) (*)** | **0,6** | - | **0,6** | - |
| **Totale (1+2+3)** | **7,5** | - | **20** | **20** |
| *in % del PIL* | *0,5* | *0,0* | *1,3* | *1,2* |

Fonte: Relazione tecnica al DL n. 35 del 2013.
(*) Effetti al netto dell'incremento previsto dei rimborsi comunitari (pari a 0,2 miliardi).

## Tavola 2 - Le misure previste dal D.L. 35/2013 (dati in milioni di euro)[137]

| | | | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|
| **1.** | | **Enti locali** | **6.800** | **1.800** |
| | 1.1 | Spazi finanziari sul patto di stabilità interno | 5.000 | 0 |
| | 1.2 | Anticipazioni di liquidità (*) | 1.800 | 1.800 |
| **2.** | | **Regioni e Province autonome** | **10.200** | **14.000** |
| | 2.1 | Esclusioni dal Patto di stabilità interno | 1.400 | 0 |
| | 2.2 | Deroga dal Patto per spese di cofinanziamento UE | 800 | 0 |
| | 2.3 | Anticipazioni di liquidità debiti non sanitari | 2.528 | 3.728 |
| | 2.4 | Patto di stabilità verticale incentivato | 472 | 1.272 |
| | 2.5 | Anticipazioni di liquidità debiti sanitari | 5.000 | 9.000 |
| **3.** | | **Stato - Pagamenti dei debiti fuori bilancio** | **500** | **0** |
| **4.** | | **Incremento rimborsi fiscali** | **2.500** | **4.000** |
| **TOTALE (**)** | | | **20.000** | **19.800** |

* In sede di conversione del decreto, 200 milioni per ciascun anno, a valere sulle anticipazioni di liquidità agli enti locali (voce 1.2), sono stati destinati ai Comuni a titolo di corrispettivo del gettito IMU sugli immobili di proprietà comunale.

** Con decreto legge n. 102 del 31 agosto 2013, convertito nella legge 28 ottobre 2013 n. 124, sono stati stanziati ulteriori 7,2 miliardi a valere sulle somme da erogare nel 2014.

[137] Fonte: Relazione del Ministro dell'Economia.

Tav. 3 - Stato di attuazione D.L. 35/2013 (aggiornamento del 28 ottobre 2013)

| Risorse per l'anno 2013<br>Enti debitori | Risorse stanziate dal D.L. 35/2013 (3) | Risorse effettivamente rese disponibili agli enti debitori (4) | Pagamenti effettuati ai creditori (5) |
|---|---|---|---|
| **Stato** | **3.000** | **3.000** | **2.695** |
| Pagamento debiti fuori bilancio dei Ministeri | 500 | 500 | 195 |
| Incremento rimborsi fiscali | 2.500 | 2.500 | 2.500 |
| **Regioni e Province autonome** | **10.200** | **8.301** | **6.142** |
| Anticipazioni di liquidità (1) | 8.000 | 6.101 | 5.568 |
| Concessione di spazi finanziari (2) | 2.200 | 2.200 | 574 |
| **Province e Comuni** | **6.800** | **6.606** | **4.989** |
| Anticipazioni di liquidità (1) | 1.800 | 1.606 | 1.521 |
| Concessione di spazi finanziari (2) | 5.000 | 5.000 | 3.468 |
| ***Importi totali (valori assoluti)*** | ***20.000*** | ***17.907*** | ***13.827*** |
| ***Importi totali (in percentuale delle risorse stanziate)*** | | ***90%*** | ***69%*** |

**Dati in milioni di Euro**

NOTE

(1) Per "anticipazioni di liquidità" si intendono le risorse di cassa materialmente trasferite agli enti debitori, altrimenti impossibilitati a saldare i propri debiti a causa dell'indisponibilità di cassa. Ai sensi del D.L. 35/2013, le anticipazioni a favore degli enti locali sono gestite da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., mentre le anticipazioni a favore di Regioni e Province autonome sono gestite direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

(2) Alle amministrazioni che dispongono di liquidità non utilizzabile a causa del Patto di stabilità sono stati concessi spazi finanziari specifici. Al momento non sono disponibili dati sull'impiego di tali spazi finanziari.

(3) Le risorse destinate al pagamento dei debiti della PA alle imprese dal D.L. 35/2013 utilizzando i diversi strumenti previsti: le anticipazioni di liquidità, la concessione di spazi finanziari sul patto di stabilità interno, il pagamento diretto di debiti fuori bilancio da parte delle Amministrazioni centrali e l'incremento di rimborsi fiscali.

(4) Gli importi già nella disponibilità degli Enti debitori, a seguito della conclusione dell'istruttoria relativa alle richieste di risorse presentate dagli Enti stessi. La quantificazione delle risorse da mettere a disposizione di ciascun soggetto debitore viene effettuata da tavoli tecnici dedicati.

(5) Gli importi già erogati ai soggetti creditori (persone fisiche o giuridiche titolari del credito e destinatarie del provvedimento).

Tav. 4 - Stato di attuazione D.L. 35/2013 (aggiornamento del 28 ottobre 2013)

## Classificazione risorse per tipologia di fonte finanziaria

| Risorse per l'anno 2013 | Stanziate dal DL 35 | Rese disponibili | Pagate |
|---|---|---|---|
| Erogazioni finanziarie | 10.300 | 8.207 | 7.284 |
| Spazi di disponibilità finanziaria su patto di stabilità interno e rimborsi fiscali | 9.700 | 9.700 | 6.543 |
| Totale (valori assoluti) | 20.000 | 17.907 | 13.827 |
| Totale (in percentuale delle risorse stanziate) | | 90% | 69% |

Dati in milioni di Euro

Tav. 5 - Stato di attuazione D.L. 35/2013 (aggiornamento del 28 ottobre 2013)

Amministrazione centrale

| Ministero | Risorse assegnate mediante ripartizione del fondo debiti dello Stato e già accreditate | | Risorse interne reperite con revisione di propri stanziamenti | | Totale risorse assegnate | Valore debiti pagati al 28/10 (5) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Importo | Termine per pagamenti | Importo | Anno scadenza | | |
| MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE | 17.485.805 | 31/08/2013 | 936.181 | 2013 | 18.421.986 | 18.127.579 |
| MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO | 5.664.746 | 31/12/2013 | 1.933.837 | 2014 | 7.598.583 | 3.526.236 |
| MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (1) | 62.895 | (4) | 0 | - | 62.895 | 60.297 |
| MINISTERO DELLA GIUSTIZIA | 111.990.337 | 30/09/2013 | 23.650.021 | 2014 | 135.640.358 | 2.029.535 |
| MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI | 209.451 | 21/06/2013 | 8.997.005 | 2013 | 9.206.456 | 209.451 |
| MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA | 44.267.496 | (4) | 6.473.653 | 2014 | 50.741.149 | 36.669.765 |
| MINISTERO DELL'INTERNO | 207.313.402 | 31/12/2013 | 90.451.925 | 2013 | 297.765.327 | 85.387.307 |
| MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE | 1.472.801 | (4) | 1.764.884 | 2014 | 3.237.685 | 1.472.801 |
| MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI | 31.765.345 | 31/12/2013 | 27.166.971 | 2016 | 58.932.316 | 24.525.324 |
| MINISTERO DELLA DIFESA | 21.797.649 | 01/11/2013 | 0 | - | 21.797.649 | 3.050.473 |
| MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI (2) | 32.837.342 | 20/09/2013 | 656.979 | - | 33.494.321 | 8.020.538 |
| MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI | 17.958.503 | 31/12/2013 | 17.037.997 | 2014 | 34.996.500 | 4.624.758 |
| MINISTERO DELLA SALUTE (3) | 7.174.228 | (4) | 1.634.665 | 2014 | 8.808.893 | 7.168.642 |
| TOTALE | 500.000.000 | | 180.704.119 | | 680.704.119 | 194.872.707 |

**Dati in Euro**

Tav. 6 - Stato di attuazione D.L. 35/2013 (aggiornamento del 28 ottobre 2013)

Regioni – Debiti non sanitari

| Regione | Importo assegnato per 2013 da riparto | Importo erogato alle Regioni | Incontri | Questioni aperte | Data contratto | Data accredito | Termine per pagamenti* | Valore debiti pagati al 19/09/2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Calabria | 101.249.668 | | 29/05/2013<br>19/07/2013<br>01/08/2013 | Piano dei pagamenti<br>Copertura | | | | |
| Campania | 586.983.863 | | 11/06/2013 | Contratto in corso di stipula | | | | |
| Lazio | 924.481.401 | 924.481.401 | 22/05/2013<br>28/05/2013<br>31/05/2013 | - | 11/6/2013 | 27/6/2013 | entro 30 gg dall'accredito | 927.639.690 |
| Liguria | 17.063.491 | 17.063.491 | 22/05/2013<br>10/07/2013 | - | 17/7/2013 | 25/7/2013 | entro 30 gg dall'accredito | 17.063.491 |
| Marche | 7.853.372 | 7.853.372 | 24/07/2013 | - | 7/8/2013 | 12/8/2013 | entro 30 gg dall'accredito | 8.202.417 |
| Molise | 11.096.439 | 11.096.439 | 27/05/2013<br>19/07/2013 | - | 25/7/2013 | 31/7/2013 | entro 30 gg dall'accredito | 11.098.084 |
| Piemonte | 447.693.393 | 447.693.393 | 24/05/2013<br>17/06/2013<br>25/06/2013 | - | 3/7/2013 | 8/7/2013 | entro 30 gg dall'accredito | 447.693.393 |
| Toscana | 38.499.397 | 38.499.397 | 24/05/2013<br>19/07/2013 | - | 25/7/2013 | 31/7/2013 | entro 30 gg dall'accredito | 38.499.397 |
| Sicilia | 140.273.324 | | - | Piano dei pagamenti<br>Copertura | | | | |
| **Totale** | **2.275.194.347** | **1.446.687.492** | | | | | | **1.450.196.472** |

**Dati in Euro**

## Tav. 7 - Stato di attuazione D.L. 35/2013 (aggiornamento del 28 ottobre 2013)
## Regioni – Debiti sanitari

| Regione | Importo richiesto dalla Regione e assegnato per 2013 | Tavolo di verifica degli adempimenti regionali (2) | Questioni aperte | Data pianificata per sottoscrizione contratto | Importo erogato alle Regioni | Data accredito | Termine per pagamenti ai creditori | Valore debiti pagati al 21/10/2013 (4) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Abruzzo | 174.009.000 | 16/07/2013 - positivo | | sottoscritto | 174.009.000 | 30/07/2013 | 30 gg dall'accredito - interamente pagati | 174.009.000 |
| Basilicata (1) | - | | | | - | | | |
| Bolzano | - | | | | - | | | |
| Calabria | 107.142.000 | 25/07/2013 e 30/07/2013 - positivo (***) | | sottoscritto | 89.750.000 | 13/08/2013 | 60 gg dall'accredito | |
| Campania | 531.970.000 | 18/07/2013 - positivo | | sottoscritto | 531.970.000 | 30/07/2013 | 30 gg dall'accredito - interamente pagati | 531.970.000 |
| Emilia-Romagna | 447.980.000 | 08/07/2013 - positivo | | sottoscritto | 447.980.000 | 25/07/2013 | 30 gg dall'accredito - interamente pagati | 447.980.000 |
| Friuli | - | | | | - | | | |
| Lazio | 832.052.000 | 08/07/2013 - positivo | | sottoscritto | 832.052.000 | 25/07/2013 | 30 gg dall'accredito - interamente pagati | 832.052.000 |
| Liguria | 81.833.000 | 08/07/2013 - positivo | | sottoscritto | 81.833.000 | 25/07/2013 | 30 gg dall'accredito - interamente pagati | 81.833.000 |
| Lombardia (1) | - | | | | - | | | |
| Marche (1) | - | | | | - | | | |
| Molise | 44.285.000 | 25/07/2013 - positivo | | sottoscritto | 44.285.000 | 07/08/2013 | 30 gg dall'accredito - pagato all'80% | 35.428.000 |
| Piemonte | 803.724.000 | 08/07/2013 - positivo | | sottoscritto | 803.724.000 | 25/07/2013 | 30 gg dall'accredito - interamente pagati | 803.724.000 |
| Puglia | 185.975.000 | 08/07/2013 - positivo | | sottoscritto | 185.975.000 | 25/07/2013 | 30 gg dall'accredito - interamente pagati | 185.975.000 |
| Sardegna | 159.728.000 | | nessun atto pervenuto | | - | | | |
| Sicilia | 606.097.000 | | atti regionali in corso di elaborazione | | - | | | |
| Toscana | 230.753.000 | 18/07/2013 - positivo | | sottoscritto | 230.753.000 | 30/07/2013 | 30 gg dall'accredito - interamente pagati | 230.753.000 |
| Trento | - | | | | - | | | |
| Umbria | 17.222.000 | 30/07/2013 - positivo | | sottoscritto | 17.222.000 | 12/08/2013 | 30 gg dall'accredito - interamente pagati | 17.222.000 |
| Valle d'Aosta | - | | | | - | | | |
| Veneto | 777.231.000 | 30/07/2013 - positivo | | sottoscritto | 777.231.000 | 14/08/2013 | 30 gg dall'accredito - interamente pagati | 777.231.000 |
| **Totale** | **5.000.000.000** | | | | **4.216.784.000** | | | **4.118.177.000** |

**Dati in Euro**

### Note

Sono state incontrate tutte le regioni a statuto ordinario, la Sicilia e la Sardegna, in via informale, per discutere delle modalità applicative del DL 35/2013 e degli adempimenti regionali ai fini dell'accesso al prestito.

(1) Il Tavolo di verifica degli adempimenti ha verificato che per la Regione (che non ha chiesto l'accesso alle somme ex art. 3 del DL 35/2013) non sussiste un fabbisogno di cassa, essendo il sistema dei pagamenti regionale idoneo a garantire regolarità nella gestione dei pagamenti stessi e tempestività ai sensi dell'ordinamento vigente.

(2) Le regioni devono presentare: (1) idonea legge di copertura per garantire la restituzione al MEF del prestito; (2) il piano dei pagamenti (elenco dettagliato delle fatture che saranno pagate a valere sulle somme erogate dal MEF), redatto nel rispetto delle prescrizioni del DL 35/2013.

(3) Per la Regione Calabria le misure di copertura predisposte e ritenute idonee dal Tavolo tecnico consentono al momento l'accesso ad una quota pari a 89,75 milioni di euro rispetto ai 107 assegnati alla regione.

(4) Gli importi pagati vengono indicati sulla base delle certificazioni rese dalle Regioni o delle indicazioni fornite dalle Regioni in attesa delle certificazioni. Il rilascio delle certificazioni costituisce un adempimento regionale che sarà valutato da parte del Tavolo tecnico.

Tav. 8 - Stato di attuazione D.L. 35/2013 (aggiornamento del 28 ottobre 2013)

## TOTALE PROVINCE

| Pagamenti (milioni di euro) | | Risorse disponibili (milioni di euro) | |
|---|---|---|---|
| 1.067 | SU | 1.168 | Spazi finanziari su patto (1) |
| 27 | SU | 35 | Anticipazioni da CdP (2) |
| **1.094** | **SU** | **1.203** | **Importi totali** |
| | **91%** | | **% pagamenti su risorse disponibili** |

NOTE
1: dati forniti da Unione Province Italiane
2: dati forniti da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

Tav. 9 - Stato di attuazione D.L. 35/2013 (aggiornamento del 28 ottobre 2013)

# TOTALE COMUNI

| Pagamenti (milioni di euro) | | Risorse disponibili (milioni di euro) | |
|---|---|---|---|
| 2.401 | SU | 3.832 | Spazi finanziari su patto (1) |
| 1.494 | SU | 1.571 | Anticipazioni da CdP (2) |
| **3.895** | **SU** | **5.403** | **Importi totali** |
| **72%** | | | **% pagamenti su risorse disponibili** |

FONTI

1: Comunicazioni dei Comuni alla Ragioneria Generale dello Stato

2: Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

## 2.3. Giustizia

## 1. *Flussi della Giustizia Civile al 30 giugno 2012*

Il dato relativo ai fascicoli aperti al 30 giugno 2012 nel settore civile – pari a 5.488.031 affari - conferma il trend di progressiva riduzione delle pendenze rispetto al picco storico registrato a fine 2009 e pari a 5.922.674 affari. Va osservato che questo valore assoluto di procedimenti civili deve essere utilizzato solamente come indicatore globale dell'enorme carico di lavoro cui è sottoposto il sistema italiano della giustizia civile, sintomatico, a sua volta, dell'elevata propensione alla litigiosità che caratterizza il nostro Paese. Si tenga conto, infatti, che all'interno di questo numero così elevato sono comprese materie e tipologie di procedimenti molto diversi tra loro, tra cui il contenzioso vero e proprio, la volontaria giurisdizione e i riti speciali giusto per citare alcune delle macro-categorie. Va inoltre osservato che il numero di affari aperti a una certa data non equivale per intero alla misura di ciò che può essere propriamente definito "arretrato civile" dal momento che le pendenze non comprendono solo gli affari giacenti da più anni ma anche quelli aperti da un lasso di tempo fisiologico e che non possono considerarsi "arretrato" in senso stretto. Si consideri al proposito che al 30 giugno 2012, circa il 31% dei fascicoli pendenti in Corte d'Appello e circa il 40% di quelli pendenti in Tribunale risultavano iscritti nei dodici mesi precedenti.

Il dato sopra riportato sulle pendenze nel settore civile rivela un aspetto molto significativo se si conduce un'altra utile analisi disaggregata. Infatti, si può osservare come nell'ultimo anno giudiziario (periodo 1 luglio 2011 – 30 giungo 2012) la riduzione delle pendenze ha riguardato tutte le tipologie di ufficio ad eccezione del Giudice di Pace dove si registra un incremento del +6,8%.

Dopo anni di inesorabile crescita, si registra una flessione delle pendenze presso le Corti d'Appello pari al -1,2% rispetto al precedente anno giudiziario ed una riduzione più marcata per i Tribunali ordinari, pari complessivamente al -3,5%. Anche i Tribunali per i minorenni fanno registrare una non marginale flessione (-6,6%) nel numero dei fascicoli pendenti rispetto al periodo precedente. Praticamente costanti le pendenze della Corte di Cassazione.

Più diversificato l'andamento nel confronto tra materie.

Il dato dei fascicoli pendenti presso il Giudice di Pace, che abbiamo visto essere in aumento globalmente rispetto all'anno precedente, è caratterizzato dall'aumento dei procedimenti di Opposizione alle sanzioni amministrative (+2,6%) spiegabile come riassestamento rispetto al drastico calo fatto registrare a fine 2010 per effetto dell'introduzione del contributo unificato su questa tipologia di ricorso. In aumento di poco più del 10% anche i Risarcimenti danni da circolazione (una vera piaga del nostro sistema giudiziario) e le Opposizioni ai decreti ingiuntivi. L'unica materia di competenza dei Giudici di Pace che fa registrare una flessione delle pendenze è quella relative alle Cause su beni mobili di valore non superiore a euro 5.000 che presenta una flessione del -5,7%.

In controtendenza rispetto ai Giudici di Pace, in Corte d'Appello crescono solamente le pendenze di Pubblico Impiego (+12,7%) un settore nel quale, a causa di recenti interventi normativi, si è generata un'ondata anomala di nuovi contenziosi a partire dal primo grado. In leggero calo, dopo anni di ininterrotta crescita, le pendenze in materia di risarcimento per irragionevole durata dei processi (Equa riparazione) tipologia per la quale è atteso un netto decremento delle iscrizioni e un incremento delle definizioni a fine 2013 come effetto della introduzione di recenti norme mirate alla deflazione di questo tipo di contenzioso e alla semplificazione della procedura di trattazione.

La materia previdenziale è in forte diminuzione sia in Corte di Appello (-7%) sia presso i Tribunali ordinari dove si registra un -17% circa rispetto all'anno giudiziario 2010/2011. Tra le ragioni di questa deflazione vanno citati l'intervento una-tantum di risoluzione in favore del ricorrente di tutte le controversie pendenti per un valore fino a 500 euro e la disposizione che fissa le spese riconoscibili all'avvocato della parte ricorrente fino al valore massimo del valore della causa. Un deterrente quest'ultimo contro la serialità di cause a bassissimo valore.

Diminuiscono sensibilmente anche i procedimenti pendenti di Separazione consensuale e Divorzio a firma congiunta (-18% e -11,4% rispettivamente) e diminuiscono, anche se in misura più contenuta i divorzi e le separazioni non consensuali.

Si conferma la riduzione dei fascicoli di Cognizione ordinaria (-7,1%) settore nel quale un contributo alla deflazione è stato sicuramente offerto dal filtro operato dalla mediazione civile obbligatoria.

I procedimenti esecutivi immobiliari ed in misura maggiore i procedimenti speciali, mostrano un marcato incremento (+8,5% e +29,9% rispettivamente); riprendono a crescere le istanze di fallimento, verosimilmente in conseguenza della situazione economica del nostro paese.

Per quanto riguarda i fattori che hanno determinato la riduzione delle pendenze nel settore civile, si evidenzia come il contributo maggiore sia stato dato dalla riduzione delle iscrizioni (-10,4% negli ultimi due anni giudiziari) accompagnato da una minor marcata riduzione delle definizioni (-6,8% sempre negli ultimi due anni giudiziari), dato quest'ultimo, è bene ribadirlo, che conferma comunque una produttività elevatissima dei magistrati italiani (4.522.674 definizioni nell'ultimo a.g.).

La durata delle cause civili si mantiene purtroppo abbastanza stabile in tutti i gradi del giudizio anche se Appello e Cassazione fanno registrare variazioni di senso opposto. Infatti, nel 2011, la durata media prevedibile calcolata con la formula statistica basata sui flussi si attesta, in tutte le materie del primo grado, su una media di 465 giorni (nessuna variazione rispetto al 2010). La durata media è di 1.105 giorni in Cassazione (-7,5% rispetto al 2010) e 1.060 in Corte d'Appello (+8% rispetto al 2010).

# FLUSSI DELLA GIUSTIZIA CIVILE

**Movimento dei procedimenti civili rilevati rilevati presso gli uffici giudiziari con il dettaglio di alcune materie.**
**Anni Giudiziari 2009/2010 - 2010/2011 - 2011/2012**

| | Anno giudiziario 2009/2010 | | | Anno giudiziario 2010/2011 | | | Anno giudiziario 2011/2012 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Uffici* | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30/6/2010 | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30/6/2011 | Iscritti | Definiti | Pendenti al 30/6/2012 |
| **Corte di Cassazione** | **30.069** | **31.660** | **95.438** | **30.043** | **27.798** | **99.543** | **29.619** | **28.675** | **99.487** |
| **Corte di Appello** | | | | | | | | | |
| ***Procedimenti civili tutte le materie di cui:*** | **171.887** | **152.524** | **430.503** | **162.940** | **145.500** | **444.908** | **150.876** | **156.332** | **439.506** |
| *Cognizione Ordinaria* | 49.413 | 40.353 | 193.707 | 47.936 | 42.492 | 199.211 | 47.876 | 45.422 | 202.150 |
| *Lavoro non Pubblico Impiego* | 17.502 | 21.982 | 43.801 | 16.641 | 17.686 | 43.050 | 16.714 | 17.088 | 42.520 |
| *Lavoro Pubblico Impiego* | 7.471 | 6.513 | 17.651 | 7.782 | 5.768 | 19.266 | 9.451 | 6.884 | 21.714 |
| *Previdenza* | 46.526 | 40.013 | 107.588 | 39.840 | 36.835 | 106.788 | 33.552 | 40.683 | 99.358 |
| *Equa Riparazione* | 33.126 | 26.183 | 44.101 | 33.721 | 25.226 | 53.138 | 27.250 | 28.328 | 52.481 |
| *Altro* | 17.849 | 17.480 | 23.655 | 17.020 | 17.493 | 23.455 | 16.033 | 17.927 | 21.283 |
| **Tribunale ordinario** | | | | | | | | | |
| ***Procedimenti civili tutte le materie di cui:*** | **2.779.212** | **2.805.050** | **3.478.745** | **2.702.028** | **2.678.205** | **3.479.367** | **2.636.611** | **2.741.222** | **3.357.528** |
| *Cognizione Ordinaria* | 470.729 | 492.074 | 1.341.189 | 431.810 | 459.856 | 1.317.046 | 362.805 | 442.131 | 1.224.077 |
| *Lavoro non Pubblico Impiego* | 116.059 | 122.930 | 194.081 | 134.242 | 117.247 | 210.946 | 125.823 | 122.638 | 217.756 |
| *Lavoro Pubblico Impiego* | 35.135 | 32.360 | 60.445 | 47.412 | 34.921 | 73.419 | 48.711 | 45.197 | 79.597 |
| *Previdenza* | 281.950 | 308.963 | 632.617 | 234.839 | 273.641 | 590.171 | 178.588 | 276.584 | 490.111 |
| *Istanze di fallimento* | 34.118 | 31.763 | 13.186 | 37.934 | 36.395 | 14.640 | 37.032 | 35.368 | 16.534 |
| *Fallimenti* | 10.401 | 12.678 | 86.174 | 11.608 | 12.177 | 85.582 | 12.278 | 12.168 | 85.770 |
| *Separazioni consensuali* | 69.237 | 68.560 | 18.708 | 67.781 | 67.687 | 18.305 | 66.246 | 67.942 | 15.005 |
| *Separazioni giudiziali* | 35.265 | 35.994 | 61.784 | 33.828 | 33.174 | 61.755 | 32.124 | 35.719 | 57.876 |
| *Divorzi congiunti* | 38.161 | 39.767 | 13.394 | 38.454 | 37.419 | 14.283 | 36.321 | 38.255 | 12.652 |
| *Divorzi giudiziali* | 20.095 | 20.822 | 34.813 | 19.883 | 18.656 | 35.872 | 19.144 | 19.567 | 34.951 |
| *Procedimenti Esecutivi Mobiliari* | 434.337 | 421.188 | 318.536 | 447.596 | 425.611 | 333.174 | 443.755 | 457.294 | 312.350 |
| *Procedimenti Esecutivi Immobiliari* | 68.238 | 58.670 | 215.184 | 74.204 | 60.313 | 230.935 | 80.622 | 63.051 | 250.452 |
| *Procedimenti speciali* | 735.584 | 744.198 | 149.926 | 697.517 | 694.623 | 147.361 | 753.638 | 704.397 | 191.463 |
| *Altro* | 429.903 | 415.083 | 338.708 | 424.920 | 406.485 | 345.878 | 439.524 | 420.911 | 368.934 |
| **Giudice di pace** | | | | | | | | | |
| ***Procedimenti civili tutte le materie di cui:*** | **1.766.147** | **1.794.186** | **1.534.082** | **1.437.757** | **1.590.082** | **1.389.431** | **1.429.461** | **1.529.484** | **1.483.675** |
| *Opposizione alle sanzioni amministrative* | 720.081 | 842.485 | 872.645 | 371.572 | 617.539 | 656.248 | 387.554 | 541.112 | 673.365 |
| *Risarcimento danni circolazione* | 288.505 | 253.472 | 393.465 | 306.010 | 272.913 | 439.694 | 301.862 | 265.935 | 486.015 |
| *Opposizione ai decreti ingiuntivi* | 23.496 | 19.243 | 32.728 | 27.966 | 20.983 | 38.968 | 26.780 | 24.788 | 43.150 |
| *Cause relative a beni mobili fino a euro 5.000* | 154.828 | 135.156 | 143.866 | 162.484 | 147.868 | 162.830 | 137.363 | 146.589 | 153.582 |
| *Ricorsi in materia di immigrazione* | 9.703 | 9.253 | 3.351 | 9.412 | 8.937 | 3.801 | 7.317 | 7.310 | 4.564 |
| *Altro* | 569.534 | 534.577 | 88.027 | 560.313 | 521.842 | 87.890 | 568.585 | 543.750 | 122.999 |
| **Tribunale per i minorenni** | | | | | | | | | |
| ***Procedimenti civili tutte le materie*** | **63.739** | **67.349** | **118.053** | **62.836** | **66.064** | **115.442** | **65.362** | **66.961** | **107.835** |
| **Gran totale dei procedimenti civili** | **4.811.054** | **4.850.769** | **5.656.821** | **4.395.604** | **4.507.649** | **5.528.691** | **4.311.929** | **4.522.674** | **5.488.031** |

## 2. *La Mediazione Civile ex d.l. 28/2010*

La mediazione civile è un metodo alternativo di risoluzione delle controversie (nella terminologia anglosassone ADR – Alternative Dispute Resolution) che ha lo scopo di far addivenire le parti a una conciliazione attraverso l'opera di un mediatore, vale a dire un soggetto professionale, qualificato e terzo che aiuti le parti in conflitto a comporre la loro controversia. Il mediatore assiste le parti nella ricerca di un accordo amichevole e nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa.

Il compito principale del mediatore (organismo pubblico o privato controllato dal Ministero della Giustizia) è quello di condurre le parti all'accordo amichevole, assistendole nel confronto e rimuovendo ogni ostacolo che possa impedire il raggiungimento di una soluzione condivisa. Il mediatore, quindi, non ha alcun potere di emettere soluzioni vincolanti per le parti, ma si limita a gestire i tempi e le fasi della stessa, lasciando alle parti coinvolte il controllo sul contenuto dell'accordo finale.

Il decreto legislativo 4 marzo 2010, n.28 (pubblicato nella G.U. n.53 del 5 marzo 2010) sulla mediazione in materia civile e commerciale regola il procedimento di composizione stragiudiziale delle controversie vertenti su diritti disponibili ad opera delle parti, attuando, al contempo, la direttiva dell'Unione europea n. 52 del 2008.

Il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (decreto "del fare", convertito in legge 9 agosto 2013 n. 98) ha ripristinato il procedimento di mediazione quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale nelle materie elencate dall'articolo 5, comma 1 del d.lgs. 28/2010. In tal modo sono state riportate in vigore le disposizioni dichiarate incostituzionali con sentenza n. 272/2012 della Corte costituzionale e sono state introdotte altresì nuove norme che sono sinteticamente di seguito riportate.

- È stato inserito un criterio di competenza territoriale per la presentazione della domanda.
- La procedura di mediazione può procedere solo a seguito del consenso delle parti raccolto in un incontro preliminare di programmazione (si tratta in questo caso della formalizzazione di una prassi largamente diffusa presso gli organismi).
- Solo lo svolgimento dell'incontro preliminare di programmazione è condizione di procedibilità (per le materie indicate) e deve svolgersi entro 30 giorni dal deposito dell'istanza.
- Gratuità del primo incontro di programmazione in caso di mancato accordo.
- Rispetto all'elenco di materie obbligatorie della prima versione, sono state escluse le controversie di Rc auto mentre sono state ampliate le casistiche in tema di risarcimento del danno derivante da responsabilità

comprendendo non solo quella medica ma più ampiamente l'intero ambito sanitario.

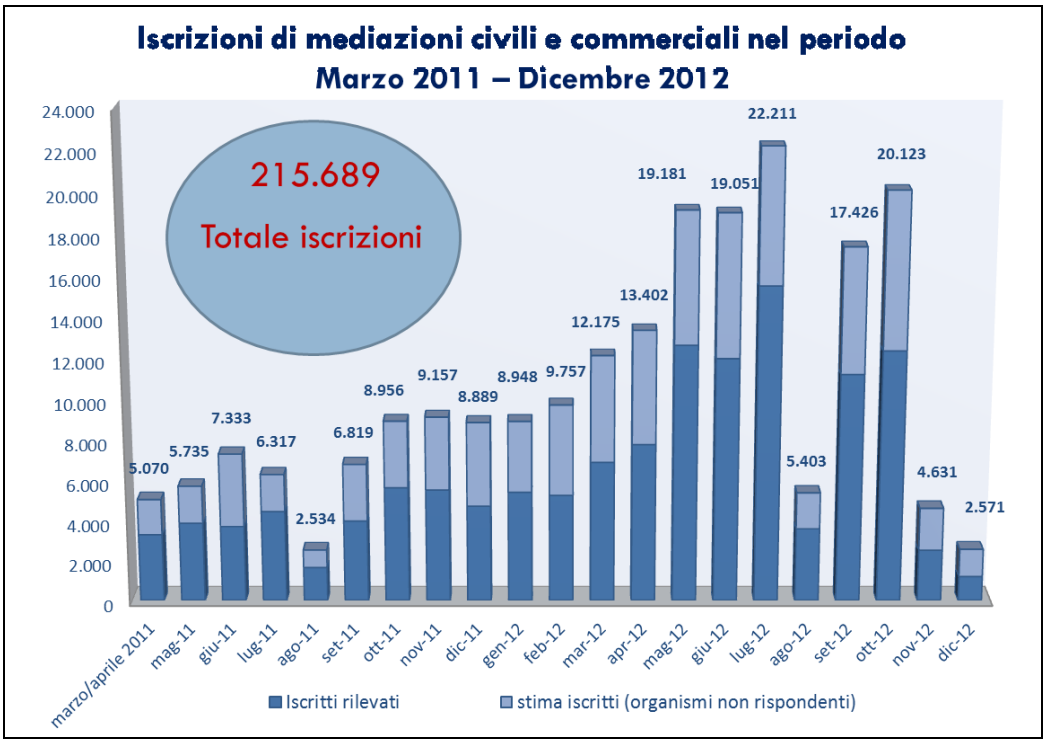
- Il giudice può ordinare alle parti, e non solo invitare, di procedere alla mediazione.
- La durata massima dell'intera procedura è stata ridotta da 4 a 3 mesi.
- Gli avvocati sono mediatori di diritto ed hanno l'obbligo di aggiornamento professionale.
- Obbligatoria l'assistenza delle parti durante l'intera procedura di mediazione.

Particolare attenzione necessita la nuova disciplina in tema di efficacia esecutiva dell'accordo di mediazione. Quando tutte le parti sono assistite da un avvocato, il verbale di accordo, sottoscritto dalle parti e dagli stessi avvocati, costituisce titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione per consegna e rilascio, l'esecuzione degli obblighi di fare e non fare, oltre che per l'iscrizione di ipoteca giudiziale. Gli avvocati attestano e certificano la conformità dell'accordo alle norme imperative e all'ordine pubblico.

In tutti gli altri casi l'accordo allegato al verbale, su istanza di parte, è omologato dal tribunale, e costituisce titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica, oltre che per l'iscrizione di ipoteca giudiziale.

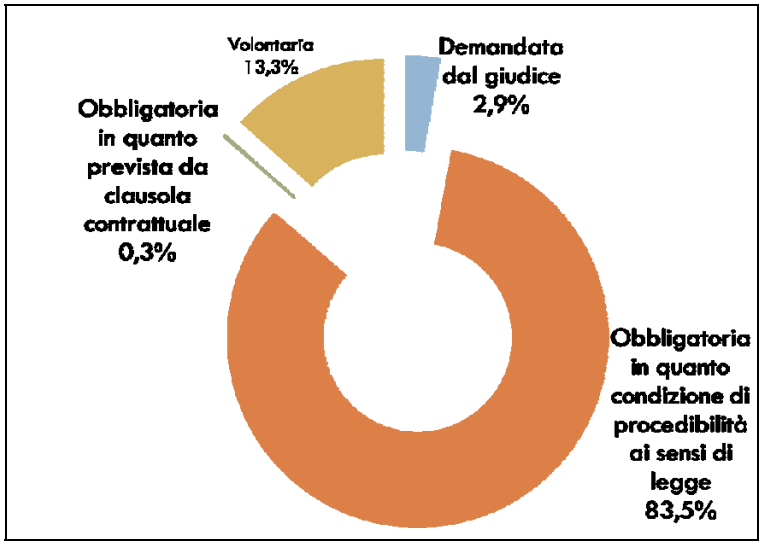
Le nuove disposizioni in materia di mediazione si applicano decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 69/2013, cioè dal 20 settembre 2013.

Nei circa venti mesi (dal Marzo 2010 all'Ottobre 2012) in cui è rimasta in vigore l'obbligatorietà per un insieme di materie civili, sono state iscritte negli organismi abilitati oltre 215 mila mediazioni, con un ritmo di oltre venti mila al mese nei sei mesi precedenti la sentenza della Corte costituzionale. Da rilevare che il dato provvisorio di Novembre 2012 evidenzia un numero di mediazioni simile a quello del periodo pre-obbligatorietà, quando erano meno di cinque mila al mese. Si osserva, peraltro, che il flusso di mediazioni registrate non corrisponde alla serie storica di iscrizioni delle stesse materie presso i tribunali, segno che nonostante l'obbligatorietà, non sempre è stata rilevata l'improcedibilità.



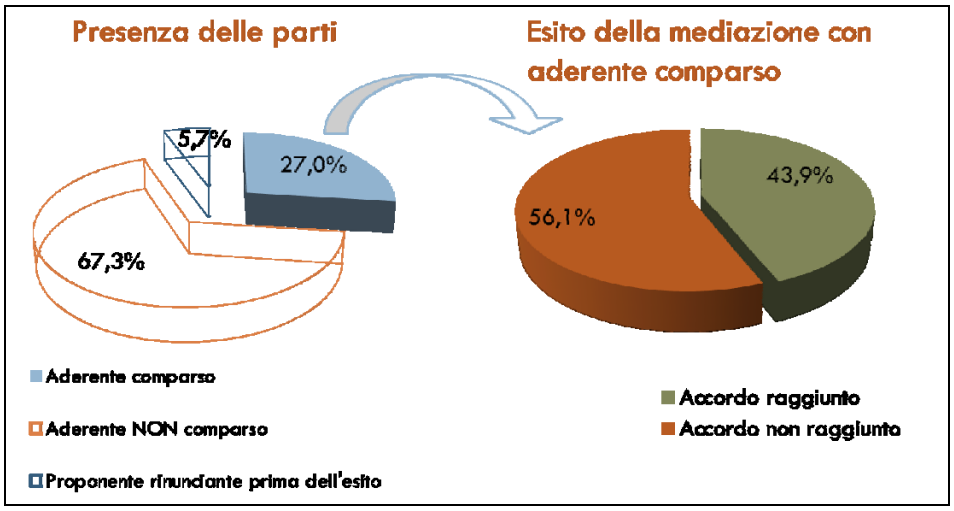

Tra le categorie della mediazione si conferma come prevalente quella dovuta all'obbligatorietà ai fini della procedibilità in giudizio (83,5%). Le mediazioni volontarie rappresentano invece soltanto il 13,3% del totale. Molto bassa l'incidenza delle mediazioni demandate dal giudice (2,9%) e quasi inesistente, anche se più spiegabile in un periodo di avvio dell'istituto, il ricorso alla mediazione da accordo contrattuale (0,3%).

**CATEGORIE DELLA MEDIAZIONE**




Molto positivo il dato sugli accordi raggiunti quando le parti si siedono al tavolo della mediazione (43,9%) mentre risulta insufficiente il tasso di partecipazione dell'aderente alla richiesta di mediazione che si attesta al 32,7% degli inviti. Ciò è

dovuto a varie circostanze tra cui le mancate adesioni volontarie, ma anche una buona dose di ritiri da parte degli stessi proponenti, ancor prima di esperire i tentativi di coinvolgere l'aderente. Il tasso di successo si era mantenuto ben più alto (circa il 50% dei casi) e il fenomeno della partecipazione era in costante aumento nei primi dodici mesi di vigore della obbligatorietà. I due tassi hanno poi cominciato a peggiorare a seguito della introduzione, nel Marzo 2012, dell'obbligatorietà per le materie del "condominio" e soprattutto del "risarcimento danni da circolazione di veicoli e natanti" che ha fatto registrare una bassissima adesione alla mediazione da parte delle società assicuratrici.



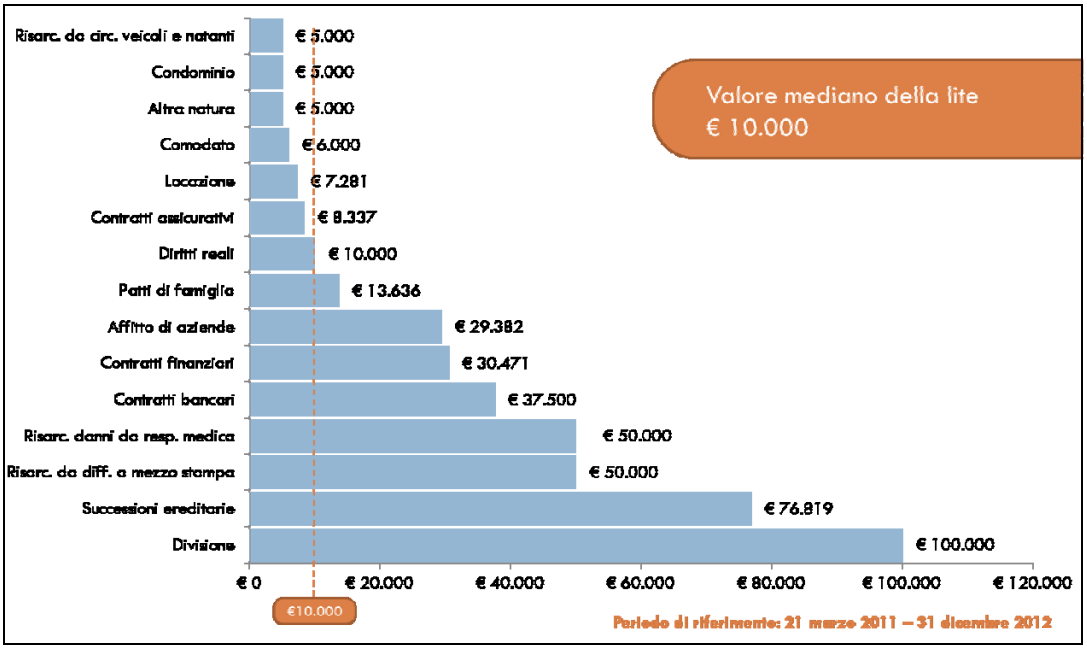

Continuando l'analisi del tasso di successo, può osservarsi come sia risultato più alto il tasso di successo e di partecipazione dell'aderente presso gli organismi privati rispetto a quello rilevato negli organismi costituiti presso gli ordini forensi.

| | | | Rilevazione campionaria | |
|---|---|---|---|---|
| **Tipologia Organismi di conciliazione** | **Organismi al 31.12.2012** | **Definiti** | % aderenti comparsi | Tasso di definizione con Accordo raggiunto se l'aderente compare (*) |
| CAMERA DI COMMERCIO | 87 | 31.480 | 34,4% | 48,6% |
| ORGANISMI PRIVATI | 686 | 108.397 | 25,4% | 46,4% |
| ALTRI ORDINI PROFESSIONALI | 80 | 1.094 | 28,6% | 36,3% |
| ORDINE AVVOCATI | 115 | 51.821 | 26,2% | 33,6% |
| Totale complessivo | 968 | 192.793 | 27,0% | 43,9% |

(*) il tasso di definizione con accordo raggiunto, se l'aderente compare, è il rapporto tra il numero di procedimenti conclusi con accordo ( e aderente comparso) e il numero totale dei procedimenti in cui compare l'aderente, per tipologia di Organismo

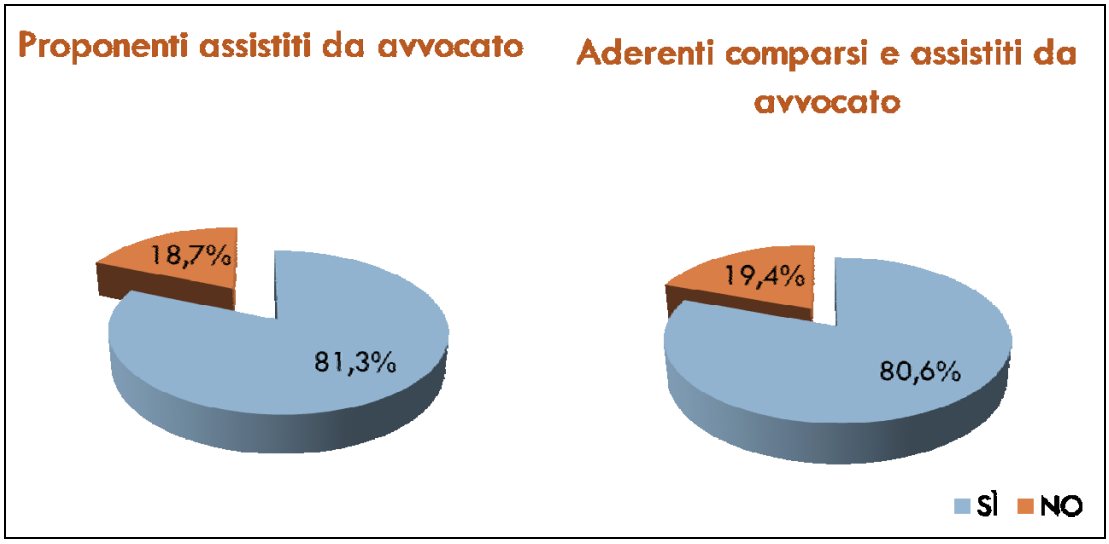
Il valore economico medio delle mediazioni si attesta su importi molto elevati (circa 150 mila euro) tuttavia l'indicatore va letto accanto a quello altrettanto significativo del valor mediano che si attesta su un importo di 10 mila euro. L'elevata differenza è da ricondurre all'incidenza di un numero ridotto di mediazioni ad altissimo valore economico.

**ANALISI PER VALORE**




Come abbiamo visto in precedenza, le modifiche apportate alla legge che regola la mediazione nell'estate del 2013 hanno reso obbligatoria l'assistenza legale. Le statistiche dimostrano peraltro che già in mancanza di questo vincolo era stata altissima l'assistenza legale sia dei proponenti che degli aderenti alle procedure di mediazione con un tasso maggiore dell'80% per entrambe le parti.

**ASSISTENZA LEGALE**




3. *Misure adottate con il "Decreto del fare" per il miglioramento dell'efficienza della giustizia civile e per la riduzione dell'arretrato*

Il Governo è intervenuto recentemente con una serie di misure ordinarie e straordinarie in materia di giustizia civile con il decreto legge n. 69 del 2013, convertito con la legge 9 agosto 2013, n.98. Dalla relazione accompagnatoria alla norma indicata possono evincersi le misure adottate e gli obiettivi prefissati in materia di efficienza del sistema giudiziario civile e di riduzione dell'arretrato.

L'intervento normativo introduce nell'ordinamento giuridico alcune disposizioni mirate alla riduzione del contenzioso civile pendente, attraverso l'adozione di rimedi basati sull'utilizzo di forze straordinarie. Inutile ribadire le più che evidenti ragioni che hanno spinto il legislatore a intervenire in questo senso, poiché è noto che le analisi comparative internazionali svolte dalla Banca mondiale, dall'OCSE e dal Consiglio d'Europa confermano che il sistema della giustizia civile costituisce il «tallone d'Achille» del nostro sistema giurisdizionale nonché una delle cause della fuga dei capitali dal nostro sistema finanziario e produttivo. La Banca Mondiale nel suo rapporto Doing Business 2013 colloca l'Italia al 160º posto nel *ranking* della sezione "*enforcing contracts*" con una durata media di una controversia commerciale fino al completamento delle procedure di recupero del credito di 1.210 giorni ed un costo pari al 29,9 per cento del valore della controversia. A ciò aggiungendosi il dato sempre più preoccupante dell'ammontare delle condanne riportate dallo Stato italiano, sia in sede interna che in ambito europeo, per la violazione del termine di ragionevole durata del processo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il costante incremento delle pendenze nel sistema civile registrato fino al 2009 ha causato una paralisi del sistema, comportando, oltre all'allungamento dei tempi di risoluzione delle controversie, anche una ingente immobilizzazione di risorse patrimoniali che come abbiamo prima accennato funge da forte disincentivo agli investimenti stranieri. Mediante una significativa accelerazione del sistema giudiziario civile, viceversa, si può trasformare quello che attualmente è un fattore di appesantimento della crisi in un volano per la crescita economica, costituendo un naturale disincentivo a comportamenti ostruzionistici nelle ordinarie dinamiche contrattuali.

Mentre l'istituto della mediazione introdotta con il decreto 28/2010 ha una finalità prevalentemente deflattiva della formazione di contenzioso, l'iniziativa assunta con il Decreto del fare mira a incrementare la produttività del sistema giudiziario civile, per un verso, mediante l'adozione di rimedi processuali tendenti a una razionalizzazione delle risorse esistenti e, per altro verso, apportando un contingente temporaneo di energie intellettuali esterne al sistema, che si affiancano a quelle del giudice nella gestione e nella decisione della controversia, fornendogli importanti strumenti per una più efficace organizzazione del lavoro.

L'impianto normativo introduce tra gli altri, i seguenti rimedi destinati ad incidere su tutte le fasi del processo sia in termini di organizzazione degli uffici giudiziari, sia sul piano delle regole processuali:

- introduzione della figura del giudice ausiliario, quale misura organizzativa straordinaria per la riduzione del contenzioso civile pendente dinanzi alle corti d'appello;
- previsione che laureati in giurisprudenza qualificati e selezionati con modalità e criteri di accesso definiti assistano e coadiuvino i magistrati degli uffici giudiziari di primo grado e d'appello;
- introduzione della figura dell'assistente di studio a supporto delle sezioni civili della Suprema Corte di Cassazione;
- previsione dell'obbligo per il giudice civile (così come già avviene per il giudice del lavoro) di formulare una proposta transattiva o conciliativa, nel corso del processo di primo grado e d'appello; correlativamente, nell'art. 420 cpc si prevede che la proposta formulata dal giudice possa avere non solo contenuto transattivo ma anche conciliativo;
- riduzione dei casi in cui il Procuratore Generale deve intervenire e concludere nelle cause davanti alla Corte di cassazione, alle sole ipotesi previste espressamente dalla legge, mentre attualmente il codice prevede l'intervento obbligatorio del pubblico ministero davanti a tutte le cause trattate dalla Corte di cassazione, con conseguente modifica anche dell'art. 76 dell'Ordinamento Giudiziario;
- nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, la previsione che il giudice, nel caso di anticipazione della data dell'udienza fissata dall'attore

in opposizione, debba stabilire una data non successiva a trenta giorni dalla scadenza del termine minimo a comparire; inoltre, si prevede che l'esecutorietà del decreto ingiuntivo debba essere concessa, ricorrendone i presupposti, alla prima udienza;

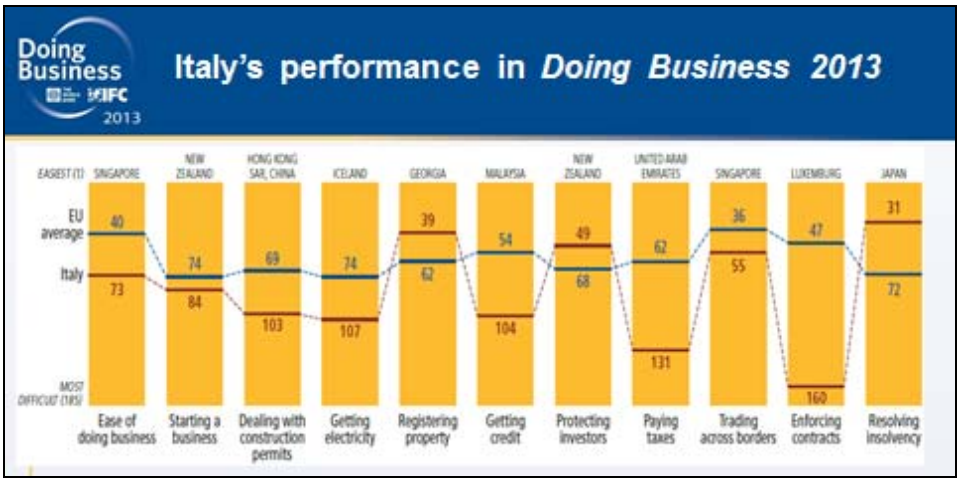
- procedimento volontario di affidamento a notaio delle attività necessarie per lo scioglimento della comunione, quando non sussista controversia sul diritto alla divisione né sulle quote o altre questioni pregiudiziali;
- modifica della norma che stabilisce il contenuto della motivazione della sentenza civile, prevedendo che questa assuma una veste estremamente semplificata, con possibile riferimento esclusivo a precedenti giurisprudenziali conformi o mediante rinvio a contenuti specifici degli scritti difensivi o atti di causa (inclusivi quindi delle decisioni impugnate).

A completamento delle misure sull'efficienza del sistema giudiziario e della celere definizione delle controversie introdotte dall'articolo 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, è prevista, dal provvedimento illustrato, la nomina di giudici ausiliari, sino ad un massimo di quattrocento unità, che consentano la concreta ed effettiva attuazione e finalizzazione dei programmi per la gestione dei procedimenti civili rimessi ai capi degli uffici giudiziari dalla citata disposizione. Con tale supporto di giudici onorari, destinato ad operare in chiave di limitata integrazione della composizione dei collegi civili delle Corti d'appello, si mira ad aggredire e incidere adeguatamente, in un ragionevole arco di tempo fissato in 5 anni (prorogabile per non più di ulteriori cinque anni), il grave arretrato civile presso gli uffici del gravame di merito, i cui tempi di definizione dei procedimenti innescano, pressoché inevitabilmente, la violazione del termine di ragionevole durata del processo, dando luogo ai consequenziali giudizi risarcitori, anch'essi gravanti sulle stesse Corti d'appello.

### 4. *Una analisi per indicatori condotta dalla Banca Mondiale in 13 tribunali italiani.*

Viene di seguito riportato l'esito e le considerazioni relativi a una ricerca condotta dalla World Bank, organismo indipendente che realizza *benchmark* internazionali mettendo a confronto i sistemi produttivi, finanziari, economici e giudiziari di 185 paesi del mondo. Riteniamo importante questo studio poiché l'analisi si basa su dati non istituzionali, non forniti quindi dai Tribunali o dal Ministero della giustizia, bensì da una rete di osservatori "sul campo" chiamati a fornire dati empirici su tempi, costi e livello di burocrazia delle dispute commerciali.

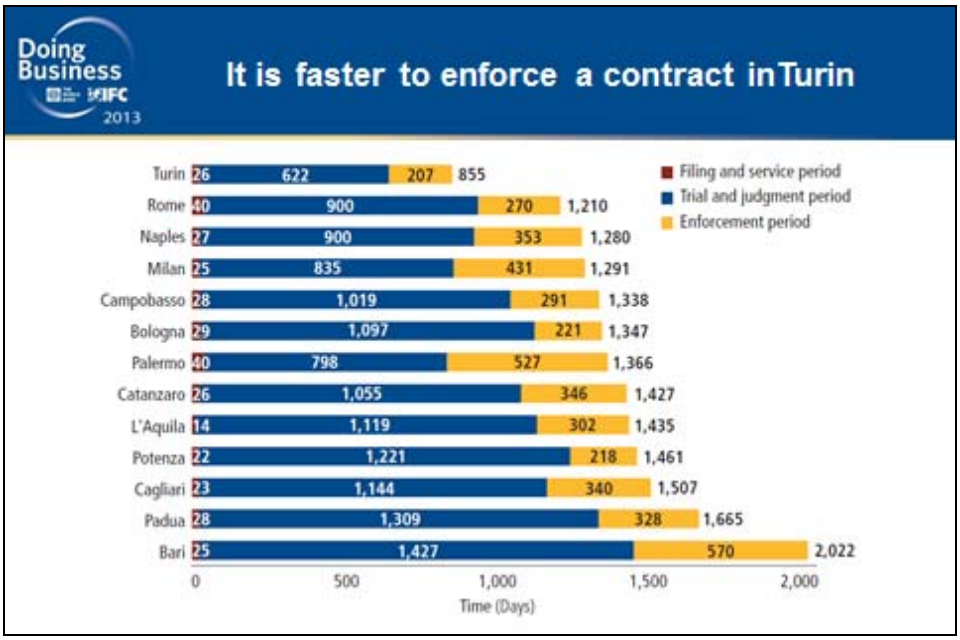
Lo scenario di riferimento in cui si colloca l'Italia rispetto al *benchmark* mondiale, soprattutto con riferimento alla sezione "*Enforcing contracts*" che rileva la performance della giustizia civile, non è esaltante, visto che il nostro paese occupa la 160° posizione su 185.




Doing Business in Italia 2013 è un nuovo rapporto subnazionale realizzato dalla Banca Mondiale che ha analizzato le regolamentazioni d'impresa relative a quattro indicatori in 13 città italiane: Bari, Bologna, Cagliari, Campobasso, Catanzaro, L'Aquila, Milano, Napoli, Padova, Palermo, Potenza, Roma e Torino. Tra gli indicatori misurati, ai nostri fini riveste interesse specifico quello dell'efficienza della giustizia civile. Da segnalare che i dati inerenti ai 13 circondari di Tribunale selezionati sono comparabili con quelli raccolti annualmente da Doing Business in 185 Paesi del mondo.

Come si poteva facilmente intuire, dal momento che la procedura civile viene applicata allo stesso modo in tutto il territorio nazionale, il numero di fasi processuali necessarie dall'avvio al completamento della disputa commerciale considerata, è uguale in tutti e 13 i tribunali oggetto d'indagine, mentre varia considerevolmente la durata e il costo. La risoluzione di una disputa commerciale richiede fino a 41 fasi processuali, per una durata totale media di 1.400 giorni ed un costo complessivo pari in media al 26,2% del valore della controversia. Uno studio molto approfondito condotto dal Ministero della giustizia nel 2012 ha rilevato, tuttavia, che alcuni dei 41 passaggi rilevati dalla World Bank sono ridondanti e che potrebbero essere eliminati, anche alla luce delle ultime riforme in materia civile.

Diverso, come si accennava, l'esito per l'indicatore della *performance* dei tribunali misurata attraverso la durata della procedura e quello dei costi per tasse e assistenza legale.




La *performance* delle città italiane è ben al di sotto di quella degli altri Paesi dell'Unione Europea, dove la media è di 32 fasi processuali e 547 giorni, pari al 21,5% del valore della controversia; inoltre, se il valore medio delle prestazioni registrate nelle tredici città italiane venisse incluso nella classifica globale Doing Business, l'Italia si collocherebbe al 155° posto su un totale di 185 Paesi. Ciò significa che Roma, sede di riferimento per il rapporto Doing Business nazionale, non è distante dalla *performance* media nazionale.

L'indagine dimostra che completare la causa esaminata è meno difficile a Torino dove sono necessari 855 giorni ed un costo pari al 22,3% del valore della controversia mentre è più difficile e costoso a Bari dove il tempo è più che doppio (2.022 giorni) e i costi raggiungono il 34,1% del valore della disputa.

La maggior parte dei ritardi si verifica durante la fase di dibattimento, che può durare da un minimo di circa 2 anni—a Torino—fino ad un massimo di 4 — a Bari. Anche per la Banca Mondiale, così come è noto agli addetti ai lavori ed è stato già oggetto di analisi in altre circostanze, l'ostacolo maggiore ai tempi di trattazione è costituito dal continuo rinvio delle udienze: infatti, sebbene la legge imponga ai giudici dei limiti temporali per le fissazioni e per la conclusione del procedimento con emissione della sentenza, gli stessi debbono lavorare contemporaneamente su una mole enorme di casi e, non potendo ricorrere ad un valente e sufficientemente numeroso supporto amministrativo, sono solitamente obbligati a rinviare le udienze per un periodo che varia, sulla base dei dati raccolti nel campione, da 5 mesi a 3 anni. In realtà le cause di rinvio non sono sempre e solo riconducibili all'eccessivo numero di casi iscritti nella giornata di udienza, poiché esistono anche rinvii dovuti a possibilità offerte dalla procedura e talvolta a comportamenti dilatori messi in atto dalle parti e dai propri legali.

Anche l'esecuzione della sentenza richiede molto tempo e la Banca Mondiale pone l'accento sulle inefficienze basate su un sistema che distingue i due procedimenti senza una responsabilità *end-to-end*, da quando cioè sorge la disputa a quando la parte che ha ricevuto sentenza favorevole riesce concretamente a prendere i propri soldi.

Per la Banca Mondiale l'elevato numero di casi può in parte spiegare i lunghi tempi di attesa. Le variazioni tra le città mostrano però che i tribunali possono ricorrere ad alcuni strumenti per ridurre i ritardi. Tra questi la Banca menziona l'introduzione di sistemi di gestione delle cause, l'informatizzazione e la specializzazione dei giudici per materia.

Come dimostra il rapporto, i requisiti o le diverse pratiche a livello locale creano considerevoli differenze nei tempi, nei costi e nelle procedure relative alla risoluzione delle controversie. Ciò significa che il risultato non esaltante del sistema giudiziario italiano è dato da un valor medio che sintetizza sedi con buone performance e uffici che fanno registrare prestazioni deludenti. Se pur in assenza di riforme strutturali, alcuni tribunali italiani sono "competitivi" rispetto alle migliori esperienze rilevate in altre parti del mondo, ciò vuol dire che non sempre serve introdurre novità epocali mentre spesso è sufficiente replicare buone pratiche già introdotte con successo in altre città.

Le soluzioni suggerite dalla Banca Mondiale sono (apparentemente) semplici. Si consigliano eventi di apprendimento *peer-to-peer* che possono facilitare la diffusione di buone pratiche e creare opportunità affinché le autorità locali possano esprimere il loro punto di vista al governo centrale, favorendo così un programma di riforme integrato a livello nazionale. Peccato però che nel nostro sistema giudiziario ci sia una maggiore propensione alla esportazione delle buone pratiche e una minore ad uniformarsi alle realtà migliori.

Secondo la Banca Mondiale se tutti i tribunali italiani adottassero il modello organizzativo e gli altri strumenti di gestione utilizzati da Torino, il nostro paese si piazzerebbe in una posizione migliore nel *ranking* mondiale, e per l'esattezza al 123° posto rispetto al 160° attuale.

## 5. *La revisione della geografia giudiziaria italiana*

### *La revisione della geografia giudiziaria nel dibattito della politica giudiziaria italiana*

Nel presente documento sono riportati i motivi ispiratori e i criteri seguiti dal Ministero della Giustizia italiano nell'attuazione della delega prevista dalla legge 14 settembre 2011 n. 148 con la quale il Governo è stato delegato a procedere alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

La questione relativa alla distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari ha occupato da oltre un secolo il dibattito di politica giudiziaria, atteso che dall'unità di Italia – legge Rattazzi 13.11.1859, n. 378 – alla riforma del 2011-2012 non vi era mai stato un intervento legislativo organico che si preoccupasse di ridisegnare la geografia giudiziaria conformemente alla struttura ed ai reali bisogni della società civile.

Nei decenni passati i diversi attori della politica giudiziaria del Paese – Ministero, Consiglio Superiore della Magistratura, Corte Suprema di Cassazione – si sono espressi con diversi pareri sulla impellente necessità di avviare un'azione legislativa mirata a rivedere le circoscrizioni giudiziarie, senza che si sia mai riusciti a intervenire in modo organico. Ciò costituiva la prova dell'assoluta necessità di ridisegnare la geografia giudiziaria del Paese sulla base di criteri di efficienza e modernità nell'esercizio della giurisdizione che tenessero conto dei reali bisogni della società civile. Gli aspetti problematici correlati a tale esigenza si sono, da sempre, annodati intorno ad un'alternativa di fondo presente, peraltro, nel dibattito internazionale: da un lato, la prospettiva di un reticolo giudiziario diffuso tale da avvicinare quanto più possibile il presidio di giustizia alla collettività; dall'altro il costo amministrativo e di gestione – ormai non più sostenibile – di una disseminazione di uffici pletorica e sperequata tra aree diverse.

La crisi economica mondiale intervenuta a partire dal 2008 e in particolare il rischio di default di alcuni stati nazionali europei ha determinato il contesto economico e sociale in cui è divenuto non più prorogabile un intervento di razionalizzazione della macchina amministrativa statale, di cui il servizio giustizia è una componente rilevante. L'acuirsi, nel mese di agosto 2011, della crisi economico-finanziaria ha reso così necessaria l'introduzione di misure urgenti di riduzione dei costi e di consolidamento dei conti finalizzati al pareggio di bilancio, in quell'epoca programmato per il 2013. Tra queste misure, spicca quella relativa alla profonda revisione della geografia giudiziaria italiana.

### *5.1. Obiettivi e criteri attuativi della riforma*

La citata norma di delegazione esordisce indicando le finalità dell'attività di riorganizzazione sul territorio attraverso una riduzione degli uffici di primo grado (Tribunali, Sezioni distaccate di Tribunali, Procure e Giudici di Pace) che consenta:

1) realizzazione di risparmi di spesa
2) incremento di efficienza.

Prima della citata riforma esistevano nel sistema giudiziario italiano poco più di 2.000 uffici giudiziari, di cui circa 1.400 quelli di primo grado oggetto della revisione ad opera della legge di delegazione. La diminuzione degli uffici giudiziari di primo grado è destinata a realizzare quindi, nelle intenzioni del legislatore, significativi incrementi di efficienza – dovuti alle numerose economie di scala realizzabili quali,

ad esempio, la razionalizzazione dei servizi comuni e dei consumi tra cui la gestione della sicurezza, le utenze, la manutenzione del parco auto, gli acquisti di materiali, e anche la riduzione delle sale IT e dei server - uniti ad una più marcata specializzazione delle funzioni giudiziarie, non realizzabile nei piccoli uffici a causa del numero esiguo di magistrati assegnati.

L'attuazione della legge di delegazione è avvenuta in due fasi: la prima ha riguardato gli Uffici del Giudice di Pace, la seconda i Tribunali e le Procure della Repubblica. Entrambe le fasi si sono poggiate su principi omogenei e correlati, tali per cui anche per i Tribunali e per le Procure si è tenuto conto delle valutazioni su cui si è basato il profondo riassetto degli uffici del Giudice di Pace.

Tanto premesso, gli approfondimenti ulteriori si sono concretati nell'attività volta a garantire –compatibilmente con i limiti della delega in ordine alla permanenza dei Tribunali provinciali e di almeno tre Tribunali in ciascuna sede di Corte di appello – il criterio della maggiore omogeneità possibile per numero di abitanti, estensione territoriale, carichi di lavoro e indice delle sopravvenienze.

Nell'organizzazione degli uffici andava favorito, oltre al naturale riparto tra il settore civile e quello penale, le condizioni per la creazione di competenze specialistiche per materie omogenee e predeterminate, anche all'interno delle singole sezioni. La costituzione di sezioni specializzate è risultato il modello organizzativo maggiormente adeguato per garantire più qualificate professionalità e tale da rendere più efficace e celere la risposta all'istanza di giurisdizione. Per questo motivo, poiché nell'assetto pre-revisione alcuni Tribunali avevano una dimensione limitata, doveva essere assicurata nella configurazione dei nuovi uffici quella massa critica di giudici sufficiente alla riorganizzazione per gruppi di materie omogenee.

La specializzazione dei magistrati nella trattazione degli affari loro assegnati con conseguente aumento della produttività in linea con la crescente domanda di giustizia, nonché l'impellente necessità di abbattere l'arretrato erano del tutto incompatibili con la vecchia mappa giudiziaria caratterizzata da una capillare diffusione sul territorio di uffici giudiziari con organici ridotti. E in particolare l'esame della dotazione di personale degli uffici di primo grado faceva emergere che ben 88 Tribunali presentassero un organico inferiore alle venti unità, 59 Tribunali una dotazione compresa fra le venti e le cinquanta unità e solo 18 tribunali avevano una dotazione superiore alle cinquanta unità; un'organizzazione del sistema giudiziario ben lontana da quel modello dimensionale ottimale e idoneo ad assicurare efficienza ed economie di specializzazione. Difatti, attraverso le elaborazioni e le analisi statistiche operate dal Ministero della giustizia sulla produttività e sulla capacità di smaltimento dei nuovi procedimenti da parte dei diversi uffici è stato dimostrato che un dimensionamento minimo di almeno 30 o 40 magistrati negli uffici giudiziari di primo grado assicura il massimo della *performance*. Inoltre, questa dotazione è sufficiente a garantire in ogni tribunale un'articolazione in distinte sezioni, civili e penali, l'esistenza di un'autonoma sezione di giudizio per le indagini preliminari e

per l'udienza preliminare (GIP/GUP) nonché di una sezione competente in materia di esecuzioni forzate e fallimenti.

Fissati questi parametri oggettivi di base, imposti dalla legge di delegazione, si è proceduto agli opportuni adattamenti che tenessero conto della situazione infrastrutturale e del tasso d'impatto della criminalità organizzata nei singoli territori interessati dall'intervento nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane.

Con riferimento, in particolare, alla misurazione del tasso di impatto della criminalità organizzata in alcuni territori (concentrati in alcuni distretti del sud del Paese) si è scelta la strada del maggior approfondimento possibile mediante l'acquisizione di dettagliate relazioni delle competenti D.D.A. (Direzioni Distrettuali Antimafia) dalle quali poter desumere – in aggiunta alle evidenze statistiche – l'effettiva consistenza qualitativa e quantitativa (misurata con riferimento all'ultimo quinquennio) dei dibattimenti celebrati o da celebrare nei tribunali interessati per fatti connessi alla criminalità organizzata, dei giudizi abbreviati originariamente destinati alla celebrazione dibattimentale in tali sedi periferiche e, infine, compatibilmente con il segreto investigativo, di ogni indicazione utile che desse atto della mole dell'impegno della competente D.D.A. nei circondari potenzialmente sopprimibili che in tali territori hanno sede.

### *5.2. Indicatori quantitativi utilizzati*

L'obiettivo primario che si è inteso perseguire è stato quello di ridisegnare una geografia giudiziaria in cui ciascun Tribunale potesse acquisire - anche mediante la ridefinizione dei suoi confini territoriali e non necessariamente attraverso accorpamenti conseguenti a soppressioni - una dimensione quanto più vicina possibile al modello ideale di ufficio giudiziario individuato attraverso il ricorso a standard oggettivi di proporzionata competenza territoriale, efficiente allocazione delle risorse umane, di razionale distribuzione delle dotazioni strumentali, di un corretto livello di domanda di giustizia nonché di un'equa distribuzione dei carichi di lavoro.

Con riferimento alla competenza territoriale, l'analisi svolta ha segnalato che a fronte di un'estensione territoriale complessiva nazionale di 301.515 km quadrati, l'estensione media di ciascun tribunale prima della riforma era pari a 2.169 km quadrati.

Va qui subito chiarito che soltanto una valutazione globale e bilanciata dei parametri poteva garantire una corretta decisione in ordine agli uffici giudiziari da sopprimere o da mantenere e che, ovviamente, non poteva ritenersi sufficiente a garantire la permanenza della singola struttura l'esistenza di un solo parametro

superiore al modello, né viceversa per la soppressione, il ritrovarsi con un solo parametro al di sotto del livello ottimale di riferimento.

Ciò premesso appare utile riproporre riassuntivamente i parametri di base dei valori modello utilizzati dal gruppo di studio del Ministero della Giustizia che sono peraltro i valori medi di ciascun indicatore utilizzato, calcolati all'interno dell'insieme dei 103 circondari di Tribunale italiani, i cosiddetti "uffici intangibili" ai sensi della legge di delegazione:

a) Popolazione servita: 382.191 abitanti
b) Superficie: 2.169 sqm
c) Magistrati assegnati all'ufficio: 28
d) Personale amministrativo: 95
e) Totale procedimenti sopravvenuti per ufficio: 18.094
f) Procedimenti sopravvenuti medi per magistrato: 647,1
g) Totale procedimenti definiti per ufficio: 17.851
h) Procedimenti definiti medi per magistrato: 638,4.

L'applicazione di tali parametri alla situazione pre-riforma richiamava in tutta evidenza la necessità di un diffuso intervento di razionalizzazione: si pensi ad esempio che in Italia operano ben 54 procure con meno di 6 p.m. (procuratore capo compreso), 21 della quali hanno meno di 4 magistrati addetti, si coglie appieno l'opportunità che offre la legge di delegazione.

*Sezioni distaccate di Tribunale*

Come primo intervento, dopo ampia riflessione, il Ministero ha deciso di proporre la radicale soppressione delle 220 sezioni distaccate di Tribunale, che nel nostro ordinamento rappresentavano degli uffici giudiziari sostanzialmente indipendenti e non delle semplici succursali delle sedi principali. Si è trattato in questo caso non tanto di una riduzione di uffici quanto di una vera e propria eliminazione di un modello organizzativo che, dopo oltre un decennio di operatività, si è dimostrato foriero di inconvenienti sotto il profilo dell'efficienza del servizio e del buon andamento dell'amministrazione, come dimostrano i numerosi provvedimenti di accentramento adottati dai presidenti di tribunale.

*Tribunali metropolitani*

Il gruppo di lavoro ministeriale condivise altresì l'opportunità offerta dalla legge di delegazione di procedere con il ridimensionamento degli uffici esistenti presso le grandi aree metropolitane, la cui necessità prioritaria è quella di procedere ad un decongestionamento dei carichi. Tale obiettivo si è inteso perseguire attraverso due fondamentali scelte operative:

- impedire accorpamenti di tribunali sub provinciali alle 5 grandi aree metropolitane (Roma, Napoli, Milano, Torino e Palermo);

- favorire, ove possibile e ragionevole, l'accorpamento di territori delle sezioni distaccate metropolitane ai tribunali limitrofi.

In realtà, per evitare che un intervento troppo massivo di questo principio determinasse il blocco dell'intera riforma, si è decise di proporre un solo caso sperimentale che ha visto la nascita di un nuovo Tribunale e relativa Procura presso Napoli, come è noto una delle più popolose tra le città italiane.

*Giudici di Pace*

Per quanto riguarda l'analisi di revisione degli uffici del Giudice di pace sono stati fatti prevalere due indicatori fondamentali: la competenza su un territorio con almeno 100.000 abitanti e l'opportunità di dotare ogni ufficio di un numero minimo di giudici onorari capace di smaltire in ciascun anno l'intero carico di nuovi affari prodotto dal territorio di competenza, applicando standard medi di produttività nazionali. L'intervento ha portato alla soppressione di 667 giudici di pace sui pre-esistenti 846.

*Tribunali e relative Procure della Repubblica*

Con riferimento ai Tribunali e relative Procure della Repubblica, è apparso opportuno individuare il rapporto tra popolazione residente e numero di giudici e pubblici ministeri che risultavano operare presso questi uffici di primo grado. Al riguardo si è constatato che a fronte di una popolazione nazionale pari a 59.464.644 persone (primo dato ufficiale del censimento 2011, quello finale ha corretto il valore definitivo a 59.433.744) risultavano in dotazione agli uffici di primo grado (Tribunali e Procure ordinarie) 5.063 giudici e 1.936 pubblici ministeri. Pertanto, in primo grado presso gli uffici ordinari (esclusi gli uffici minorili e quelli di sorveglianza) si calcolano le seguenti medie nazionali:

- un giudice ogni 11.745 abitanti;
- un pubblico ministero ogni 30.715 abitanti.

Si tratta di un dato significativo che è stato utilizzato, con tutti i correttivi utili a tener conto della diversa distribuzione della domanda di giustizia nel nostro Paese nonché della quantità e della qualità del contenzioso, non solo per la riforma della mappa giudiziaria ma anche per la successiva fase di dimensionamento degli uffici post-riforma.

La legge di delegazione imponeva, inoltre, di considerare il parametro relativo ai carichi di lavoro mentre non si è inteso dare rilievo al dato delle pendenze. Ci si è concentrati sull'analisi statistica dei carichi di lavoro per ufficio e per magistrato nell'ultimo quinquennio, al fine di ottenere un dato che non risentisse di eventuali cali anomali ovvero di picchi registrati solo in specifici anni. Sono stati considerati i flussi dei procedimenti civili e penali nel periodo 2006-2010, ultimo quinquennio disponibile al tempo delle analisi.

Appare al riguardo utile sinteticamente ricordare che nel quinquennio oggetto dell'analisi sono stati iscritti nei tribunali italiani una media annuale di 3.072.810 tra processi penali e civili all'anno, che determina una media calcolata sulla totalità degli uffici – tangibili e intangibili ai sensi della legge delega - per ufficio pari a 18.623 fascicoli e, tenuto conto del personale sopra indicato, una media di 607 procedimenti per magistrato all'anno in termini di carico di lavoro teorico.

L'analisi combinata di questi indicatori – superfice, popolazione, tasso di criminalità e produzione di contenzioso, produttività dei magistrati, dotazione minima di magistrati, incidenza della criminalità organizzata – ha determinato l'esito finale di soppressione di 30 Tribunali sul totale di 166 e le relative 30 Procure della Repubblica sempre su un totale di 166.

**Tabella riassuntiva della revisione della geografia giudiziaria operata in Italia ex Legge 14 settembre 2011 n. 148.**

| Ufficio | Numerosità pre-riforma | Soppressioni operate dalla riforma | Numerosità post riforma |
|---|---|---|---|
| **Tribunali** | 166 | 30 | 136 |
| **Procure della Repubblica** | 166 | 30 | 136 |
| **Sezioni distaccate di tribunale** | 220 | 220 | 0 |
| **Uffici del giudice di pace** | 846 | 667 | 179 |
| **Totale** | **1.398** | **947** | **451** |

*6. La Giustizia Civile attraverso l'esperienza dei cittadini*

Nel corso dell'anno 2013 l'Istat ha condotto un'indagine sull'informazione, le opinioni, l'esperienza e le aspettative dei cittadini nei confronti della Giustizia Civile, mediante un apposito *Modulo ad hoc* inserito nella più ampia indagine nazionale Aspetti della Vita Quotidiana. In futuro il modulo sarà ripetuto ogni due anni. I dati sono stati rilevati per mezzo di interviste faccia a faccia (PAPI) a un campione di persone di 18 anni e più rappresentativo della popolazione italiana. L'ampiezza del campione, la sua dettagliata precisione, ed il fatto che esso sia stato somministrato su tutto il territorio nazionale, conferiscono ai risultati di questa ricerca attendibilità e forza illustrativa.

I risultati emersi dall'analisi dei dati raccolti hanno permesso da una parte di trarre indicazioni sulla qualità della giustizia civile nel nostro Paese, dall'altro ne hanno evidenziato e confermato alcune delle criticità.

Nel rapporto dei cittadini con la giustizia l'aspetto di impatto maggiore sulla popolazione è rappresentato proprio dai procedimenti della giustizia civile, che riguardano un numero particolarmente elevato di individui. In generale, durata, organizzazione e gestione dei procedimenti sono fattori della nostra giustizia civile che hanno comportato anche richiami da parte dell'Europa e che possono impattare

in modo significativo sulla coesione sociale, l'economia, lo sviluppo e la competitività del Paese. L'Istat ha cercato di individuare quali sono gli elementi principali che indeboliscono la soddisfazione verso la giustizia civile da parte dei cittadini e che possono concorrere a minare il rapporto di fiducia tra questi ultimi e il sistema nel suo complesso. Occorre, pertanto, intervenire sul modello organizzativo per una sua ristrutturazione complessiva e coerente, coinvolgendo tutte le figure professionali protagoniste del sistema giustizia e superare definitivamente la sensazione di insoddisfazione dei cittadini.

## *7. Il coinvolgimento nelle cause civili*

Nel 2013 il 10 per cento della popolazione residente in Italia (circa 5 milioni di persone) ha dichiarato di sostenere o avere sostenuto in passato una causa civile.

La quota di persone coinvolte in un contenzioso civile è più elevata nella fascia di età compresa tra i 45 ed i 64 anni (oltre il 14,3 per cento). Questo tipo di controversie vede protagonisti più spesso gli uomini rispetto alle donne: infatti, ha una causa in corso il 11,8 per cento dei primi, contro il 8,3 per cento delle seconde.

Una forte associazione emerge anche con il titolo di studio: il 13 per cento dei laureati e l'11,2 per cento dei diplomati ha o ha avuto una causa civile. Il maggior ricorso dei laureati si registra in ogni classe di età. Per le donne il coinvolgimento in cause civili delle laureate e delle diplomate è molto più simile che negli uomini.

A livello territoriale emerge un quadro variegato, i contenziosi sono più frequenti nel Nord-Est (11,3 per cento), seguito dal Nord-Ovest (10,9 per cento) e dal Centro (10,8 per cento) mentre minore è il dato del Meridione (7,7 per cento) e delle Isole (8.4 per cento).

Cresce il numero delle persone che sono o sono state parte in causa di un procedimento civile al crescere della dimensione demografica dei comuni (12,3 per cento di quanti vivono in un Comune centro di area metropolitana contro l'8,5 per cento dei Comuni fino a 2000 abitanti).

Tra le regioni, la quota più alta di cittadini che ha preso parte in una causa vive in Liguria (13,5 per cento), in Emilia Romagna (12,8 per cento), in Piemonte e Valle d'Aosta complessivamente considerate, Friuli Venezia Giulia, Toscana e Lazio (circa l'11 per cento). Minore la probabilità di intentare o subire una causa civile per gli abitanti, della Sicilia (7,7 per cento), della Campania (7,5 per cento) e della Calabria (5,6 per cento).

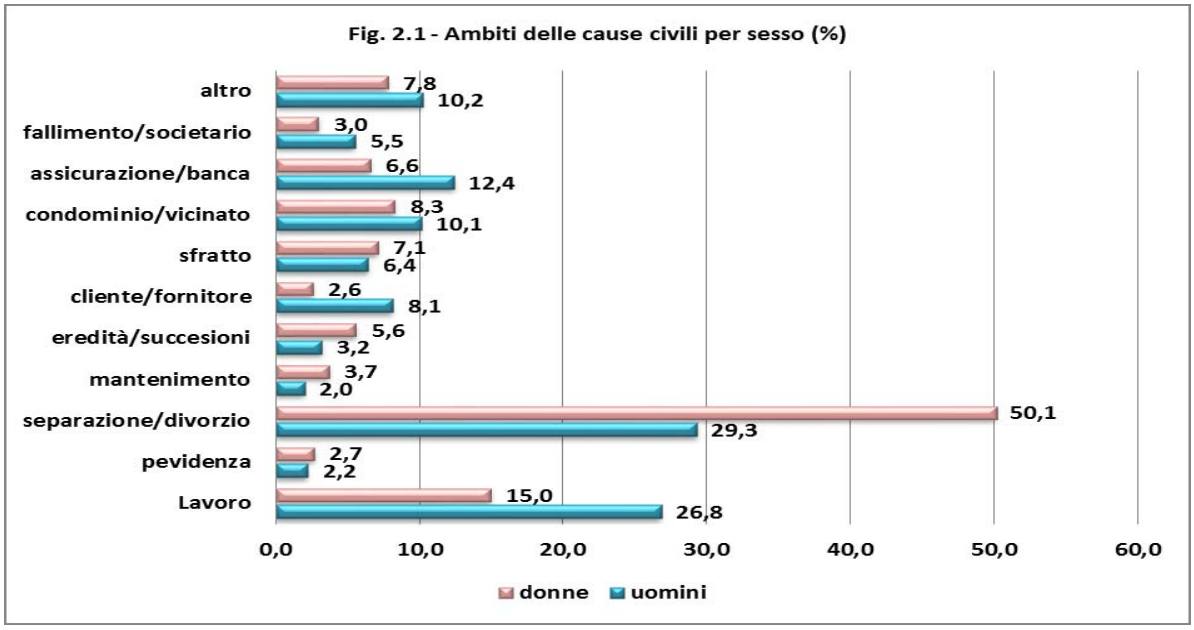
### *7.1 Differenze socio – demografiche e ambiti delle controversie in materia civile*

Le percentuali di disaggregazione del dato degli utenti per ambito di procedure coinvolte mostrano, come era del resto prevedibile, un preponderante coinvolgimento dei soggetti intervistati, in ordine decrescente, nei procedimenti

quali separazioni e i divorzi (38,3 per cento), lavoro (21,7 per cento), contrasti condominiali e di vicinato (10 per cento), problemi con le assicurazioni e le banche (9,5 per cento), procedure di sfratto (6,8 per cento), contrasti tra clienti e fornitori (5,7 per cento), eredità e successioni e altre controversie familiari 4,6 per cento), fallimenti e controversie di tipo societario - commerciale (4,4 per cento). Più contento il numero di coloro che hanno preso parte ad una causa civile per il mantenimento dei figli o che riguardano in generale i minori (2,8 per cento), la previdenza e l'assistenza pensionistica (2,4 per cento). Numerosi altri sono stati gli ambiti indicati in misura residuale dai cittadini direttamente coinvolti in una causa civile quali contenzioso per incidenti stradali, opposizioni alle sanzioni amministrative, diritti reali, ecc. (10 per cento).

L'analisi delle caratteristiche di chi intraprende una particolare causa è molto interessante e offre un quadro variegato.

Le cause per motivi di lavoro interessano più gli uomini che le donne (26,8 per cento contro 15 per cento) (Figura 2.1).. Sono più frequenti tra i giovani con età compresa tra 18 e 34 anni (25 per cento) e gli adulti nella classe di età 55-64 anni (24,9 per cento) entrambi segmenti che in virtù della loro caratterizzazione anagrafica possono trovarsi in specifiche situazioni che possono dare luogo a controversie sul lavoro. Aumentano, altresì, all'aumentare del titolo di studio (27 per cento per i laureati, 23,4 per cento per quanti hanno conseguito un diploma di maturità, 19,8 per chi possiede la licenza media o un diploma di scuola professionale, 16,5 di chi possiede solo la licenza elementare o nessun titolo). Le cause per motivi di lavoro sono promosse più nei comuni centro e periferia delle aree metropolitane (circa 24 per cento) piuttosto che nei piccoli centri.



Dall'analisi per macro aree territoriali, si evince che un numero maggiore di persone segnala di essere parte in causa per motivi di lavoro nel Sud d'Italia (22,8 per cento). Nella graduatoria regionale le prime tre regioni sono la Sardegna (31,7 per cento), l'Umbria (30,8 per cento) il Molise e la Puglia (29,7 per cento) all'opposto troviamo la Sicilia (18,4 per cento), Piemonte e Valle d'Aosta (18,2 per cento) e Trentino Alto Adige (15,4 per cento).

Anche in altri tipi di controversie si registrano differenze di genere: è così nelle cause di separazione e divorzio (il 50,1 per cento delle donne contro il 29,3 per cento degli uomini), nelle cause legate ai figli e al loro mantenimento (3,7 per cento delle donne contro il 2 per cento degli uomini) e ancora nelle controversie per eredità, successione e altri tipi di controversie familiari (6 per cento delle donne contro il 3,2 per cento degli uomini). Si inverte la prevalenza di genere nelle controversie tra clienti e fornitori (rispettivamente 8,1 per cento degli uomini e 2,6 per cento delle donne), nelle controversie con le banche o le assicurazioni (12,4 per cento degli uomini e 6,6 per cento delle donne) e nelle cause per fallimento e diritti societari-commerciali (4,5 per cento degli uomini e 3 per cento delle donne).

Altre tipologie si connotano invece per specifici sottogruppi di popolazione in base all'età. A tale proposito, come ci si poteva aspettare, sono più frequenti tra gli ultra sessantacinquenni le cause in materia di vicinato (14,8 per cento contro il 9,3 per cento - dato nazionale), sfratto (11,3 per cento contro 6,7 per cento - dato nazionale) e eredità e successione (8,3 per cento contro 4,4 per cento - dato nazionale).

### *7.2 Aspetti critici: pochi conoscono i costi e tempi cui andranno incontro*

I risultati dell'indagine offrono spunti di riflessione sia sugli aspetti dei costi quanto della durata dei procedimenti.

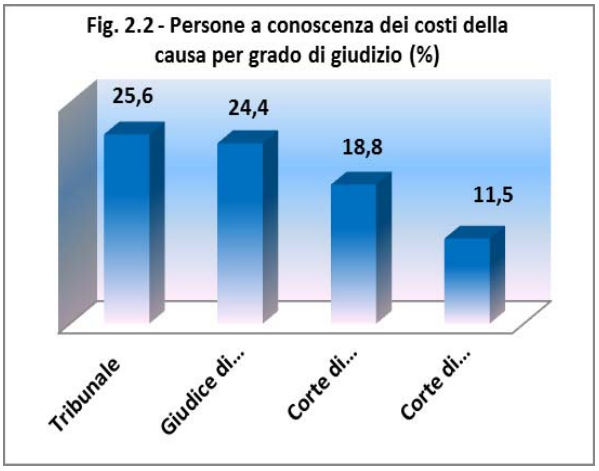
Una rilevante difficoltà di valutazione dei costi emerge dall'analisi della capacità di una loro quantificazione preventiva espressa dai cittadini coinvolti nel corso della loro vita in una causa civile: solo il 25,2 per cento era, infatti, a conoscenza di quanto la causa sarebbe venuta effettivamente a costare (32,7 per cento fra gli attori e 14,7 per cento fra i convenuti).

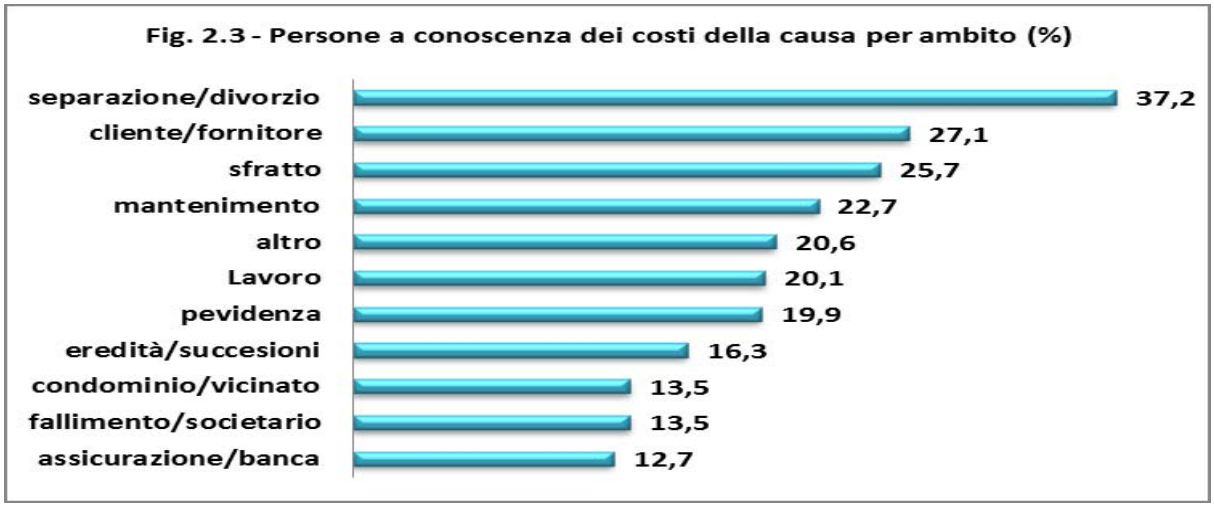
Le donne dichiarano in misura maggiore degli uomini di sapere a quanto ammontano le spese cui andranno incontro (rispettivamente 28,6 per cento contro 22,6 per cento), decisamente meno informati di tutti sono invece i giovani fino a 34 anni (13,9 per cento) e i gli anziani di 65 anni e più (20 per cento).

Il risultato eclatante è costituito dal fatto che la stragrande maggioranza dei laureati (66,7 per cento) non sa quanto la causa sarebbe venuta a costare, inconsapevolezza che aumenta tra coloro che hanno minori livelli di istruzione ed è massima per chi ha solo la licenza elementare o nessun titolo di studio (83 per cento)

La conoscenza dei costi è relativamente maggiore per coloro la cui causa si sta svolgendo o si è svolta presso il Giudice di pace (24,4 per cento) o in Tribunale (25,6

per cento), mentre diminuisce all'aumentare dei gradi del giudizio (11,5 per cento in Cassazione e 18,8 per cento in Corte d'Appello) (Figura 2.2).




La conoscenza dei costi è più diffusa tra le persone coinvolte in cause di divorzio e separazione (37,2 per cento) (Figura 2.3), nelle controversie tra cliente e fornitore (27,1 per cento), negli sfratti (25,7 per cento), in quelle inerenti il mantenimento dei figli o i problemi sui minori (22,7 per cento) e nelle cause di lavoro (20 per cento). Scende ulteriormente la quota di quanti conoscono l'ammontare dei costi della causa civile per questioni condominiali o di vicinato (13,5 per cento), fallimento (13,5 per cento), controversie con banche o assicurazioni (12,7 per cento). Il 30 per cento delle cause si conclude tra i due e i cinque anni dopo l'anno di avvio[138].

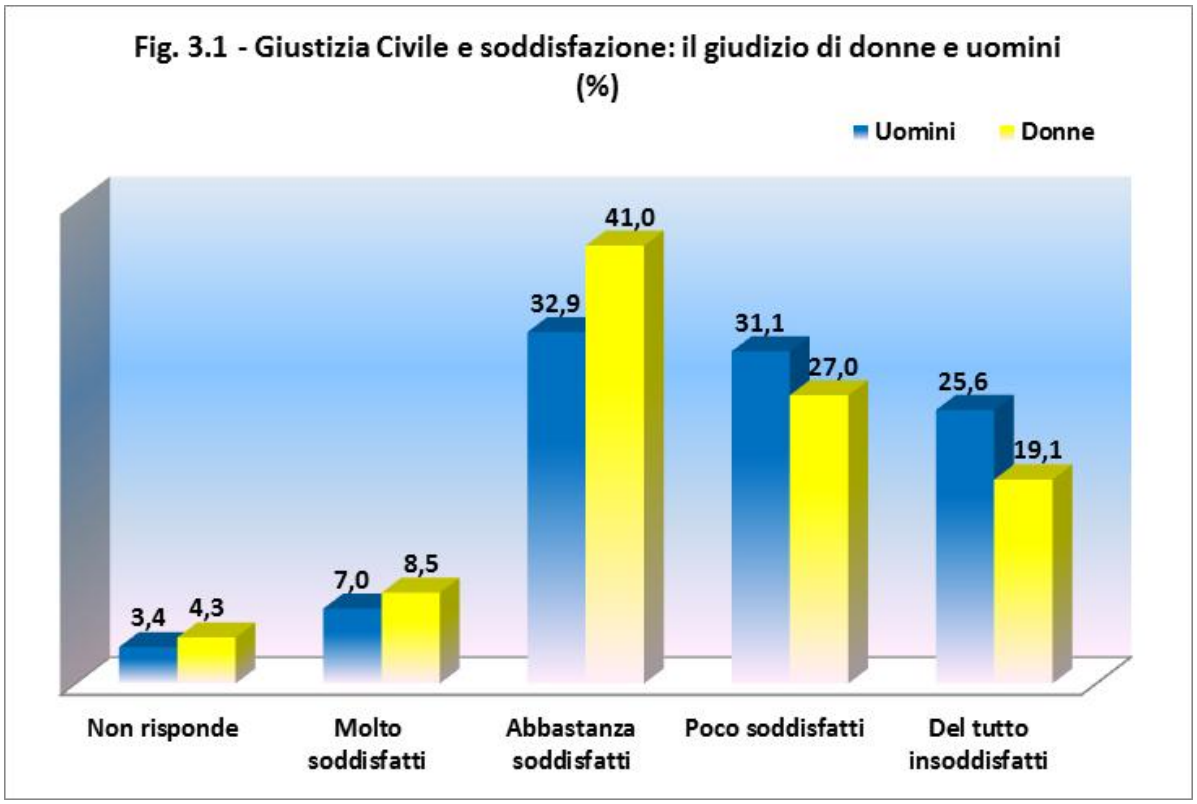
Esse rappresentano la moda attorno alla quale simmetricamente si distribuiscono gli ulteriori intervalli temporali considerati tra la data di avvio e quella di conclusione della causa civile. In particolare le cause avviate e concluse nello stesso anno sono il 14,1 per cento, quelle concluse nell'anno successivo all'avvio

[138] Il riferimento è all'anno di calendario

il 12,9 per cento e quelle concluse oltre cinque anni oltre l'anno di inizio sono il 15,1 per cento.

*8. Il giudizio dei cittadini sulla Giustizia Civile*

E' stato chiesto a tutti coloro che hanno, o hanno avuto in passato, una esperienza diretta con il sistema della Giustizia Civile di esprimere il proprio parere sul loro grado di soddisfazione. Ciò ha permesso di evitare che le valutazioni, se estese anche a quanti non hanno "visto da vicino", fossero basate sul sentito dire o




influenzate dai media che talvolta offrono una lettura che può portare a scambiare il sensazionalismo di un fenomeno con la sua effettiva diffusione.

Dall'analisi dei risultati dell'indagine Istat, nel 2013 si evince che solo una esigua minoranza (il 7,6 per cento delle persone di 18 anni e più) che è parte di una causa civile, o lo è stata in passato, è "molto soddisfatta" della giustizia civile, le persone "abbastanza soddisfatte" sono il 36,4 per cento cui segue una maggioranza consistente che esprime un parere negativo e afferma di essere "poco o per niente soddisfatto" del sistema giudiziario nel 52,3 per cento dei casi.

Il livello di soddisfazione rilevato è molto diversificato nelle diverse aree geografiche in cui è diviso il Paese ed in tutti i sottogruppi socio-demografici.

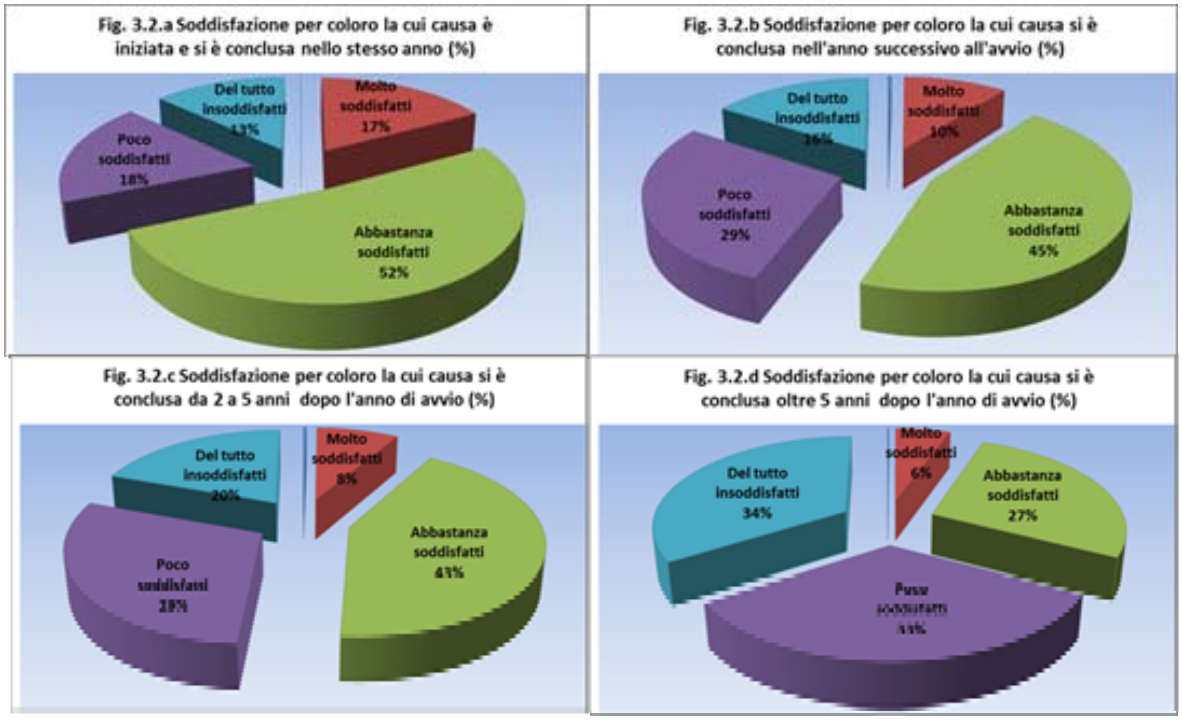
Una maggiore insoddisfazione si registra tra gli uomini che si dichiarano poco o per niente soddisfatti nel 56,7 per cento dei casi, contro il 46,2 per cento delle donne (Figura 3.1).

Altresì la quota di insoddisfatti è più contenuta fra i giovani e gli adulti fino a 64 anni complessivamente considerati, che sono più informati e sanno meglio districarsi nel dedalo di norme e regolamenti che disciplinano il rapporto dei cittadini con la giustizia rispetto agli ultra sessantacinquenni che in misura maggiore esprimono un giudizio negativo (rispettivamente 50,6 per cento contro 56,4 per cento).

Nel Nord-Ovest, la popolazione formula giudizi meno critici e oltre la metà valuta positivamente la propria esperienza con la giustizia civile mentre solo il 46,9 per cento afferma di essere poco o per niente soddisfatto. Al contrario, nelle Isole si registra la quota più elevata di cittadini che danno un giudizio negativo (59,3 per cento, poco o per niente soddisfatti). Il Centro e il Meridione si collocano, invece, in una posizione intermedia (circa 54 per cento, poco o per niente soddisfatti).

Va notato che una maggiore insoddisfazione è, ovviamente, correlata con la durata, l'esito e i costi del procedimento, oltre che con i vantaggi conseguiti dalle persone in esso coinvolte.

I segmenti di popolazione coinvolti in cause civili la cui durata si è protratta più a lungo sono i più severi verso il sistema. Dichiarano di essere poco o del tutto insoddisfatti del sistema giudiziario il 31,4 per cento di coloro che hanno sostenuto una causa civile che si è conclusa entro l'anno di inizio contro il 67,3 per cento di chi attende da cinque anni ed oltre (Figura 3.2 a-d).



Anche con riferimento alla valutazione espressa in merito all'esito del giudizio può dirsi che i dati siano decisamente poco confortanti. Passando da un esito del procedimento considerato dal rispondente "completamente favorevole" ad uno valutato del tutto "sfavorevole" la quota di insoddisfatti, complessivamente considerati, sale dal 27,7 per cento dei primi a ben l'84 per cento dei secondi.

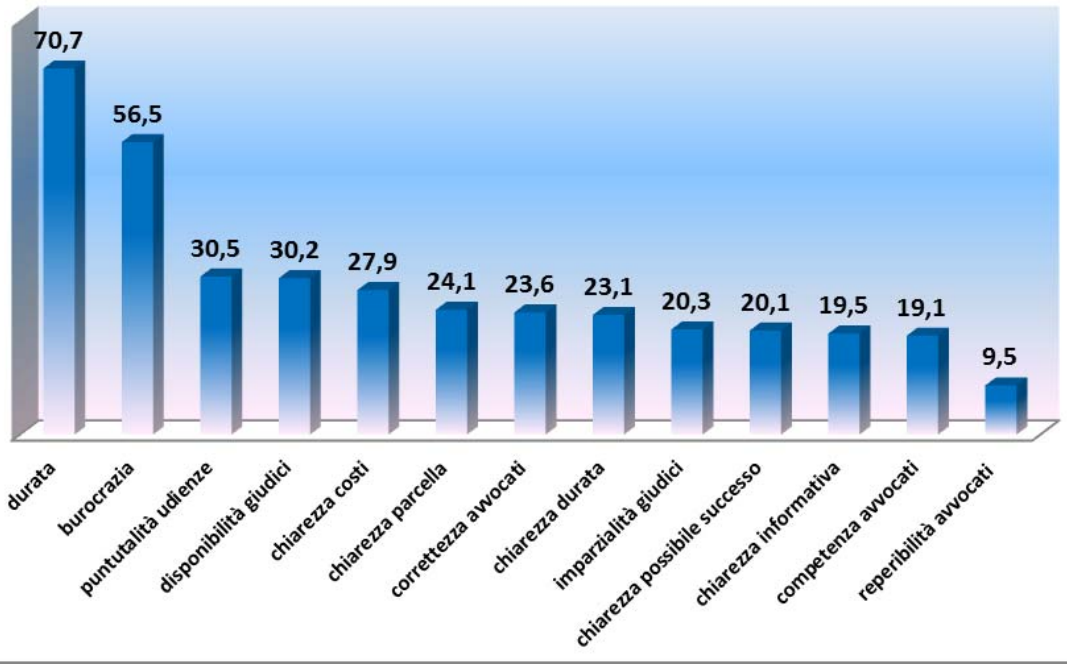
Venendo, infine, alla soddisfazione del rapporto con la giustizia civile in relazione a costi e vantaggi conseguiti, si conferma una situazione di diffusa insoddisfazione verso il sistema. Coloro che hanno dovuto sostenere costi più elevati o molto più elevati del previsto, così come coloro che dichiarano di non aver tratto vantaggio alcuno dalla causa civile, confermano una situazione critica e degna di particolare attenzione (rispettivamente 69,6 per cento e 65,7 per cento poco o per niente soddisfatti).

I costi, peraltro, come si vedrà nel seguito del documento, sono considerati da molti dei rispondenti tra gli aspetti che dovrebbero essere oggetto di interventi migliorativi.

A fronte quindi di una valutazione complessivamente poco soddisfacente, dai risultati emerge, altresì, che buona parte dei cittadini individua nella qualità del servizio, nella capacità del sistema giudiziario di rispondere alle esigenze dei cittadini e nel rapporto umano con magistrati ed avvocati i fattori di maggiore criticità dell'amministrazione della giustizia civile.

Secondo quanto espresso dai cittadini, in base alla loro esperienza diretta con la giustizia civile, gli aspetti che andrebbero migliorati riguardano in primo luogo la

**Fig. 3.3 - Giustizia Civile ed aspetti da migliorare (%)**



lunghezza dei procedimenti (70,7 per cento), seguono la semplificazione degli aspetti burocratici (56,5 per cento) e la puntualità delle udienze (30,5 per cento). In sostanza aspetti che direttamente o indirettamente hanno a che fare con l'organizzazione della giustizia (Figura 3.3).

Anche la capacità dei magistrati di rispondere o meno alle esigenze dei cittadini ed il trattamento ricevuto trova ampia condivisione quali elementi del sistema su cui intervenire per offrire un servizio più consono al dettato costituzionale di una "Giustizia uguale per tutti". Dalla ricerca dell'Istat si evince che il 30,2 per cento di quanti si trovano ad avere a che fare con un tribunale ritiene che i giudici dovrebbero "prestare più attenzione alle ragioni delle parti" o, ancora, il 20,3 per cento che i giudici dovrebbero garantire una maggiore "imparzialità" quindi senza riguardi particolari per alcuno.

Il giudizio sul mal funzionamento della macchina giudiziaria, riguarda anche il rapporto con gli avvocati. A questo proposito il maggior addebito attiene alla mancanza di trasparenza che può incrinare il rapporto fiduciario tra le parti e i loro rappresentanti in giudizio: il 27,9 per cento sottolinea la necessità di una maggiore chiarezza sul costo effettivo della causa e maggiori informazioni sui costi della parcella degli avvocati (24,1), il 23,6 per cento dei rispondenti reclama una maggiore correttezza degli avvocati, il 23,1 per cento sottolinea la necessità che il proprio avvocato indichi con maggiore precisione la possibile durata della causa, il 20,1 vorrebbe maggiore informazione sulle probabilità di successo quando si incorre in un processo civile.

Sempre alla luce delle indicazioni espresse dai rispondenti, si trova in fondo alla graduatoria il 19,5 per cento che indica la necessità di una maggiore precisione, da parte degli avvocati, nel fornire tutte le informazioni necessarie e il 19,1 per cento che si lamenta della scarsa competenza degli avvocati. Più bassa è, invece, la percentuale di quanti sono convinti che sia necessaria una migliore reperibilità degli avvocati.

Dall'incrocio dei dati per classe d'età, emerge che sono soprattutto le persone anziane di 65 anni e più ad essere convinte che l'eccessiva durata dei processi sia la principale questione da risolvere (72,9 per cento). I 45-54enni sono, invece, più portati a credere che le cause del malfunzionamento derivino dall'incompetenza degli avvocati (19,9 per cento), mentre le persone con età compresa tra 35 e 44 anni sottolineano, con più evidenza, l'eccesso di burocrazia (60,9 per cento). I più giovani (18-34 anni) indicano nella mancanza di chiarezza dei costi effettivi della causa il maggior problema nell'esperienza con la giustizia (32,9 per cento).

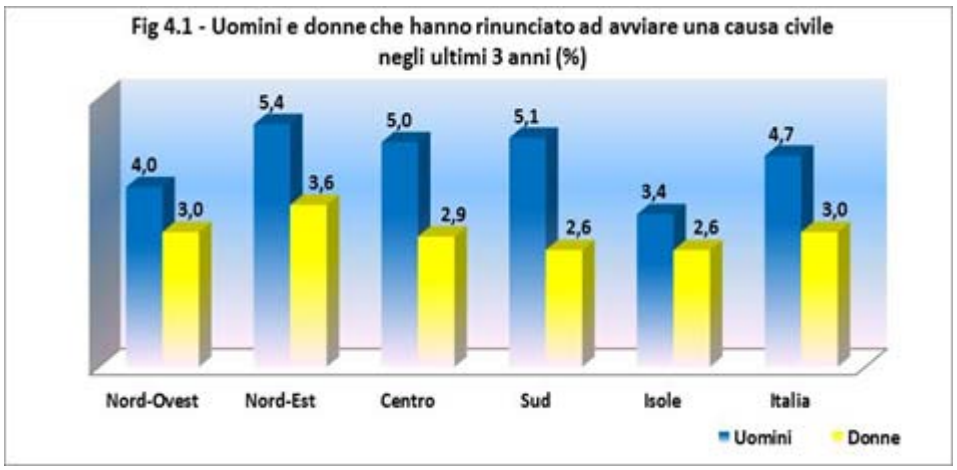
### *9. Il dilemma dei cittadini nell'azione giurisdizionale civile: potere ma non volere?*

"Tutti possono adire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi": così recita l'articolo 24 della Costituzione. Questo diritto all'azione

giurisdizionale è la traduzione normativa della conquista politica del principio di uguaglianza per il quale tutte le persone possono ricorrere al *sistema giudiziario* a tutela delle proprie situazioni giuridiche di vantaggio.

Nondimeno, le informazioni raccolte con il modulo *ad hoc* dell'indagine *Aspetti della Vita Quotidiana,* dedicato all'esperienza degli individui con la giustizia civile, concorrono a chiarire come non necessariamente "poter" fare ricorso al sistema giudiziario per tutelare una posizione di diritto soggettivo si traduca poi nel " volerlo" effettivamente fare.

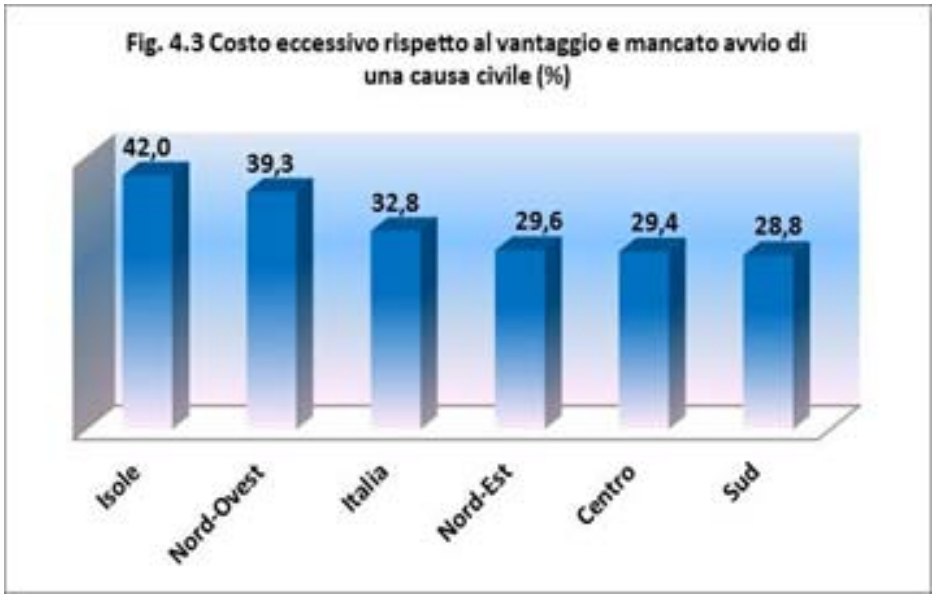
Ben 995 mila italiani e 709 mila italiane, che nel corso della loro vita non sono mai state coinvolte in un processo civile, negli ultimi tre anni si sono in effetti trovati nella condizione di poter avviare una causa civile, ma di decidere poi di rinunciare ad essa. Il *gap* di genere in termini di "desistenza" interessa tutte le ripartizioni geografiche: gli uomini (58,4 per cento) rinunciano più delle donne (41,6 per cento) ad una risoluzione delle controversie civili per via giudiziaria (fig. 4.1).

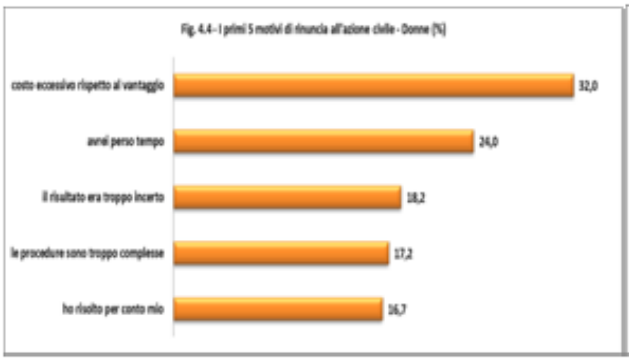


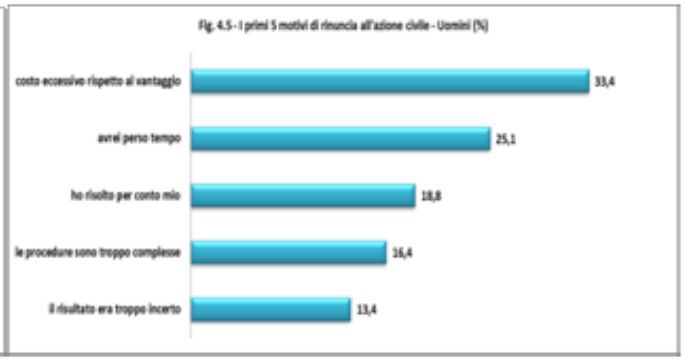

Anche l'età costituisce un asse di analisi significativo: la quota più alta, per entrambi i generi, della propensione a rinunciare alle vie legali per la tutela dei propri diritti si osserva nella fascia di età compresa tra i 35 e i 44 anni.

La decisione di non rivolgersi al sistema giurisdizionale per il soddisfacimento di una posizione giuridica è originata da una molteplicità di ragioni: il timore di costi eccessivi rispetto al possibile vantaggio (32,8 per cento) e/o rispetto alle proprie possibilità di spesa (13,6 per cento); l'irritazione al pensiero di perdere troppo tempo (24,7 per cento) a fronte, peraltro, di risultati non necessariamente certi (15,4 per cento); la scelta di risolvere per proprio conto (17,9 per cento); la farraginosità delle procedure (16,7 per cento); la scarsa importanza del motivo (10,6 per cento); la reticenza nel chiamare in causa amici e/o persone della propria famiglia (4,6 per cento); la preoccupazione della parzialità dei magistrati (2,9 per cento); il disorientamento rispetto alle azioni da intraprendere e alle persone a cui rivolgersi (2,2 per cento); la scelta di praticare forme alternative di soluzione delle controversie, come la Mediazione Civile e l'Arbitrato (2,2 per cento). I deterrenti all'avvio di una

causa civile sono solo parzialmente sovrapponibili per genere e per ripartizione geografica. Nondimeno, il timore che il costo della causa civile maggiore possa essere eccessivo rispetto al vantaggio che ne potrebbe conseguire, rappresenta in tutte le aree geografiche e per entrambi i generi la determinante principale della rinuncia, mentre l'incertezza dell'esito scoraggia maggiormente le donne (18,2 per cento) degli uomini (13,4 per cento) (figg. 4.3, 4.4, 4.5).

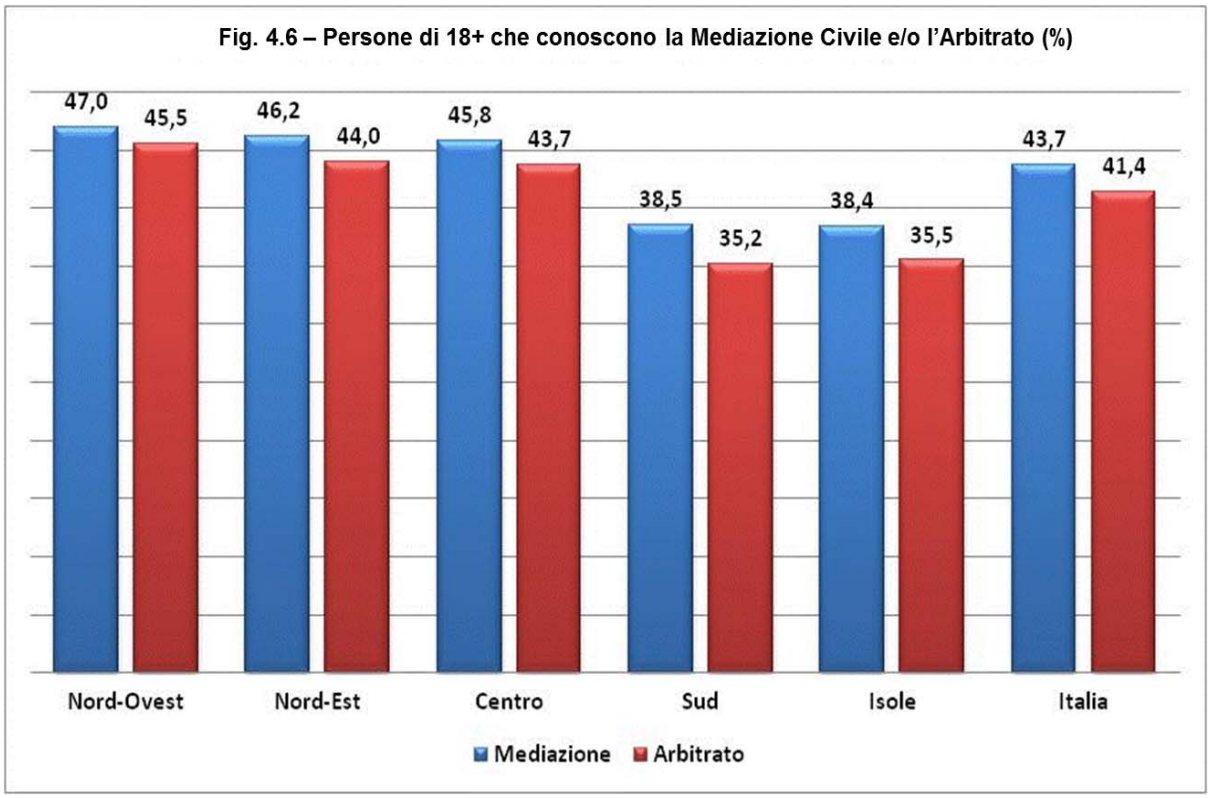



Una maggiore attenzione deve essere prestata a coloro che segnalano l'impiego dell'*ADR - Alternative Dispute Resolution* – per la tutela delle proprie posizioni giuridiche sebbene, fra le motivazioni del mancato avvio di una causa civile, sia stata indicata soltanto dal 2,6 per cento degli uomini e dall'1,5 per cento delle donne quale percorso "laterale" al sistema giurisdizionale per la composizione del dissidio.
La nuova fase di sperimentazione di tali istituti, rilanciata dal *Decreto del Fare* (D.L. n.69/2013) di recente promulgazione, corrobora l'importanza di valutare quanto

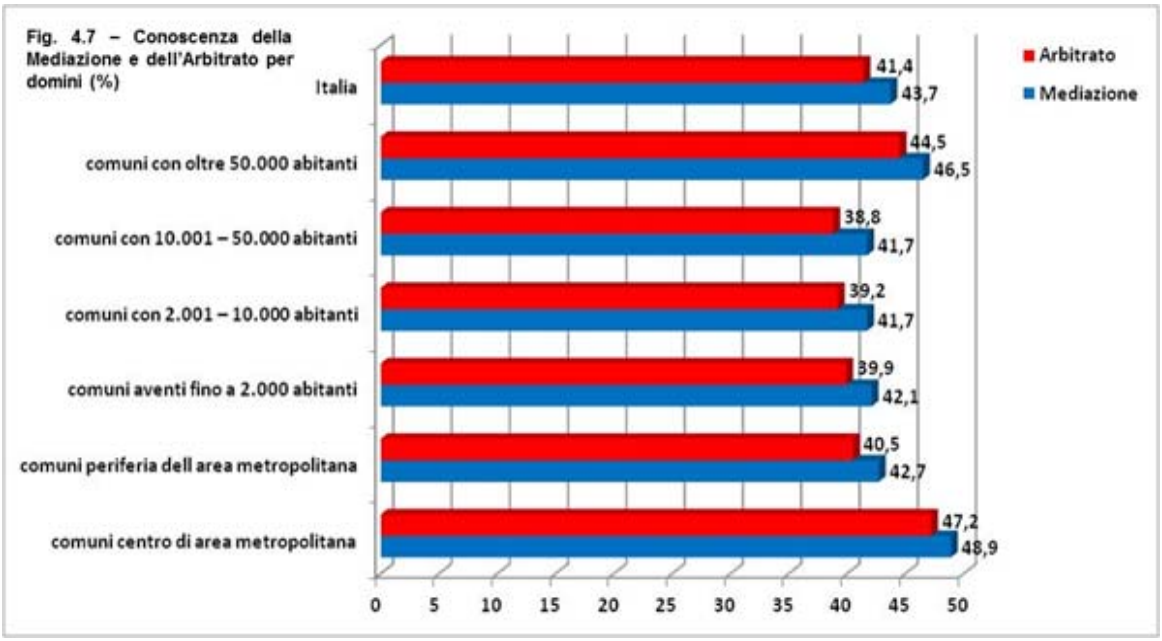
effettivamente i/le cittadini/e siano disinformati sulle ADR, e quanto tale conoscenza si traduca poi concretamente in pratica extragiudiziale. La Mediazione Civile è un istituto noto al 48,0 per cento degli italiani e al 39,8 per cento delle italiane. Parimenti noto l'Arbitrato, istituto conosciuto dal 45,7 per cento degli uomini e dal 37,4 per cento delle donne. Le classi polari della distribuzione per età della popolazione sono le meno informate sull'ADR: fra i giovani con età compresa tra 18 e 34 anni soltanto il 43,3 per cento è al corrente dell'esistenza della Mediazione Civile e il 39,9 per cento dell'Arbitrato; la disinformazione cresce ancora oltre i 65 anni: la mediazione civile è nota solo al 28,7 per cento delle persone in questa classe d'età e l'Arbitrato al 27,6 per




cento.

A livello territoriale si osserva una disinformazione crescente, sulle potenzialità e i termini di accesso agli istituti alternativi, passando dal Nord al Sud del Paese. Nel Nord-Ovest infatti la Mediazione Civile è nota al 47,0 per cento delle persone maggiorenni e l'Arbitrato al 45,5 per cento, mentre nelle Isole tale percentuale scende al 38,4 per cento per la Mediazione e al 35,5 per cento per l'Arbitrato (fig. 4.6).

Specificità territoriali sono riscontrabili anche a livello di dominio di analisi: sia la Mediazione Civile che l'Arbitrato sono istituti più noti nei Comuni Centro di Area Metropolitana e nei Comuni con oltre 50.000 abitanti (fig. 4.7) rispetto ai Comuni con dimensioni demografiche più contenute.




E' importante domandarsi quanto incida il grado di istruzione sulla conoscenza dell'ADR. Scoraggiante a tal proposito osservare come l'istituto della mediazione sia prevalentemente conosciuto da quanti possiedono un titolo di studio elevato. E' così per il 75,5 per cento di chi possiede un titolo di studio universitario o post-universitario, per il 57,5 per cento di quelli che hanno conseguito un diploma di scuola superiore o laura breve, per il 37,5 per cento di coloro che hanno la licenza di scuola secondaria inferiore e per il 17,6 per cento con il solo titolo di studio elementare o nessun titolo. L'impiego delle ADR resta ancora residuale nel nostro Paese come forma di composizione delle controversie civili: soltanto il 3,9 per cento degli uomini e il 2,5 per cento delle donne se ne è avvalso nel corso della vita, con una distribuzione per ripartizioni geografiche che consegna al Nord-Ovest la maggior propensione all'impiego di ADR (24,2 per cento) e all'Italia Insulare quella più discreta (9,7 per cento).

## 2.4. Ambiente

## 1. Le politiche ambientali in Italia nelle valutazioni dell'OCSE [139]

### 1.1. Il contesto

Nell'ultimo decennio l'Italia ha proseguito nello sviluppo della legislazione e delle politiche ambientali nel quadro degli impegni comunitari e internazionali. In alcuni casi le politiche ambientali italiane hanno anticipato i requisiti dettati dall'UE. Gli sviluppi politici e giuridici sono stati anche influenzati da accordi ambientali multilaterali. Il Codice dell'Ambiente del 2006[140] ha unificato varie leggi ambientali, recepito un certo numero di direttive comunitarie esistenti, istituito principi fondamentali per la buona gestione ambientale, semplificato molte regolamentazioni e specificato procedure per il potenziamento dell'attuazione delle misure. *Tuttavia, il fatto che all'ambiente sia stata assegnata una priorità relativamente bassa nella maggior parte dell'ultimo decennio non ha contribuito a sostenere l'impegno preso dall'Italia per lo sviluppo di un quadro più coerente, efficiente ed efficace per le politiche ambientali.*

Il sistema di gestione ambientale dell'Italia si è sviluppato nell'ambito di un importante trasferimento di poteri legislativi e amministrativi ai livelli subnazionali di governo. Ciò ha stimolato l'attuazione di iniziative regionali e locali che hanno contribuito al miglioramento delle *performance* ambientali in molte aree del Paese. Il processo di decentramento dei poteri, tuttavia, ha anche creato ambiguità sul rispettivo ruolo dei livelli di governo nazionali e regionali e ha contribuito a incrementare le lacune e le incoerenze nel recepimento delle direttive ambientali comunitarie. Ciò ha limitato l'efficacia e l'efficienza delle politiche nazionali in alcuni campi, ad esempio per quanto riguarda le politiche per la gestione dei rifiuti e quelle legate al clima. *Di conseguenza, la politica ambientale italiana è stata caratterizzata da frammentazione e la sua formulazione è stata dettata soprattutto dall'emergenza, con un orizzonte temporale di breve termine.*

Nel 2006 al Ministero dell'Ambiente sono state assegnate maggiori responsabilità, soprattutto in materia di protezione delle acque marine. Nonostante le

---

[139] Il paragrafo riprende molte delle conclusioni del 3° rapporto OCSE sulle performance ambientali dell'Italia (OECD 2013, Rapporti dell'OCSE sulle performance ambientali Italia 2013: Italia 2013, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264188754-it ). I rapporti dell'OCSE hanno l'obiettivo di valutare in maniera indipendente i progressi conseguiti dai singoli Paesi a fronte degli impegni ambientali assunti a livello nazionale e internazionale, e di formulare raccomandazioni rilevanti per il miglioramento delle politiche ambientali. Gli esami mirano a incoraggiare il processo di apprendimento tra pari, a promuovere una maggiore accountability dei governi di fronte agli altri Paesi e all'opinione pubblica, nonché ad aiutare i Paesi a migliorare individualmente e collettivamente i risultati ottenuti nella gestione dell'ambiente. Gli esami si basano su un ampio spettro di dati economici e ambientali. Il Rapporto 2013 valuta i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile e crescita verde. Un'attenzione particolare è dedicata alle politiche intese a promuovere una gestione delle risorse idriche più efficace ed efficiente e a dare maggiore impulso dalla lotta al cambiamento climatico.

[140] Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*

maggiori funzioni assunte, il bilancio del Ministero è stato ridotto del 48% tra il 2006 e il 2011 e sono previsti ulteriori tagli del 20% per il periodo 2011-2014. *Ciò potrebbe limitare ulteriormente la capacità del MATTM di definire e attuare politiche coerenti in tutte le regioni d'Italia.*

In generale, sono stati compiuti sforzi per inserire le questioni ambientali nel processo decisionale del Governo, senza però molto successo. Nel 2002 è stata istituita la Commissione VI – Sviluppo sostenibile (C6SS) nell'ambito del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), il principale organismo che definisce la politica economica nazionale, delinea i bilanci pluriennali e ne verifica l'attuazione. *Le attività della C6SS, tuttavia, sono sempre rimaste molto limitate. Il CIPE dovrebbe inserire più efficacemente le questioni ambientali e lo sviluppo sostenibile nel suo lavoro e in quello dei suoi organi consultivi. Un uso maggiore e più sistematico dell'analisi di impatto della normativa e della valutazione ambientale strategica nonché una valutazione ex post delle politiche potrebbero anche contribuire a dare maggior peso alle considerazioni ambientali nell'ambito dei programmi e delle politiche settoriali. Tali sforzi dovrebbero essere basati sullo sviluppo di una effettiva cultura della valutazione.*

All'inizio degli anni Duemila esistevano notevoli differenze nelle *performance* ambientali delle regioni, spesso legate a diversa disponibilità economica e differenti capacità e priorità politiche. Il processo di devoluzione dei poteri ha rafforzato tali diversità e ha reso più difficile il coordinamento verticale delle politiche ambientali. Esiste una varietà di meccanismi destinati a coordinare verticalmente le politiche in generale, come la Conferenza unificata Stato-Regioni-Città e Autonomie locali e le politiche ambientali, in particolare con il sistema ISPRA - ARPA/APPA. *Il potenziale di tali enti non è stato sfruttato appieno, nonostante l'impegno in questo senso. Le istituzioni ambientali andrebbero rafforzate nell'ambito del più generale impegno per istituire un quadro nazionale per le politiche ambientali più coerente e omogeneo.*

L'Italia ha compiuto progressi per quanto riguarda l'istituzione di un quadro per la gestione degli inquinanti tradizionali. Le procedure semplificate di autorizzazione ambientale hanno permesso di ridurre i vincoli amministrativi che gravano sulle piccole e medie imprese, le quali costituiscono una componente essenziale dell'industria italiana. A distanza di cinque anni dal termine ultimo stabilito dalla Direttiva comunitaria sulla prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento (Integrated Pollution Prevention and Control - IPPC)[141] le procedure di rilascio delle autorizzazioni integrate per circa 600 grandi impianti non sono ancora state completate. Il controllo del rispetto della normativa in materia di autorizzazioni è stato rafforzato dall'introduzione di ispezioni basate sui rischi, dalla razionalizzazione delle procedure di ispezione e dal rafforzamento dell'efficacia degli interventi in caso di non conformità alle norme. *Le diversità regionali, tuttavia, ostacolano il controllo sistematico dell'applicazione della normativa ambientale.*

Sono state adottate misure significative per contrastare le attività criminali, ma è

[141] Direttiva 96/61/CE (IPPC, Integrated Pollution Prevention and Control)

necessario un ulteriore impegno, in particolare per il controllo del traffico e dello smaltimento illecito di rifiuti, per le attività edilizie illegali e per il bracconaggio. *Sarebbe necessario coinvolgere più attivamente il pubblico e i mass-media negli sforzi volti a promuovere il rispetto della normativa ambientale.*

L'Italia è stata tra i primi paesi a ratificare la Convenzione di Århus[142] nel 2001. Da allora sono state adottate ulteriori misure per migliorare l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia, in conformità con i requisiti comunitari. *Nonostante i vari meccanismi adottati per la condivisione delle informazioni e il coinvolgimento del pubblico nei processi decisionali ambientali, il dialogo con le parti sociali è sempre caratterizzato da frammentazione e radicalizzazione ed è spesso limitato a casi di emergenza o a progetti di vasta portata. Molti conflitti durano da lungo tempo, spesso perché il pubblico non è stato coinvolto nella fase di progettazione preliminare oppure perché non sono state sufficientemente prese in considerazione soluzioni alternative.*

### *1.2. Le iniziative per una crescita sostenibile*

L'Italia è stata caratterizzata da una lenta crescita economica per la maggior parte degli anni Duemila, soprattutto a causa di un debole aumento della produttività. In risposta alla crisi economica del 2008 e alla situazione di deterioramento delle finanze pubbliche, l'Italia ha adottato un certo numero di provvedimenti per consolidare la sua posizione fiscale e stimolare la crescita economica. Alcune di queste misure includono una componente ambientale, quali gli aumenti delle imposte sul carburante, gli incentivi per l'efficienza energetica e un'ulteriore liberalizzazione dei servizi energetici, ambientali e dei trasporti. *Altre misure, tuttavia, potrebbero avere un impatto negativo sull'ambiente, come la proroga del rimborso delle accise sul gasolio per il trasporto merci su strada. Vi è anche il rischio che alcune iniziative positive adottate con lo scopo di ridurre i vincoli amministrativi possano portare a un indebolimento dei requisiti ambientali. In linea generale, tali provvedimenti includono una componente ambientale limitata e caratterizzata da scarsa coerenza.*

Rimane ancora molto da fare per dare più spazio alle tematiche ambientali nella politica economica. Il Documento di Economia e Finanza (DEF), il principale documento di politica economica approvato ogni anno dal Parlamento, fornisce alcune indicazioni sulle priorità strategiche del Governo in materia di ambiente. *Il DEF, tuttavia, costituisce attualmente solo una base instabile, di portata limitata e di efficacia solo nel breve termine, per definire le priorità del Paese in tema di crescita verde. Una strategia per una crescita sostenibile di lungo termine potrebbe assicurare un quadro politico più stabile, assolutamente necessario per incoraggiare gli investimenti nell'economia verde.*

Le entrate derivanti da imposte ambientali rappresentavano il 2,6% del PIL e il 6,1% del gettito fiscale totale nel 2010, attestandosi a un livello più elevato rispetto

[142] Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Århus, Danimarca, 25 giugno 1998

alle quote corrispondenti per l'OCSE nel suo insieme. *L'importanza delle tasse ambientali, tuttavia, è diminuita nell'ultimo decennio e l'onere fiscale reale gravante sull'energia è calato. Ciononostante, l'onere fiscale sull'energia e le aliquote fiscali sulla benzina e il gasolio sono tra le più elevate d'Europa. Da un punto di vista ambientale è possibile ristrutturare tali imposte in modo che tengano maggiormente in considerazione le esternalità ambientali.*

Sono previste numerose esenzioni parziali o totali per i vari usi dei combustibili, il che riduce i prezzi per gli utilizzatori finali e gli incentivi all'uso efficiente dell'energia. Queste esenzioni, ad esempio, riguardano i combustibili utilizzati per la produzione di energia elettrica, il settore agricolo, gli impianti industriali e il trasporto stradale di merci. Secondo le stime, le disposizioni fiscali speciali sull'energia e i trasporti hanno provocato una perdita di gettito pari allo 0,2% del PIL nel 2010. *Nel 2010 il Ministero dell'Economia e delle finanze ha avviato la prima analisi delle agevolazioni ed esenzioni fiscali; ciò rappresenta un'importante iniziativa in vista di ulteriori sforzi per identificare e modificare le agevolazioni ed esenzioni fiscali inefficienti da un punto di vista economico, sociale e ambientale.*

La spesa pubblica e privata per la gestione dei rifiuti, delle acque reflue e delle risorse idriche è rimasta praticamente stabile e pari a circa il 2,2% del PIL. Gli investimenti nel settore idrico e in quello dei rifiuti sono finanziati sempre più dagli enti che erogano servizi ambientali operando su base commerciale. Il ruolo di tali enti, tuttavia, rimane limitato nella maggior parte delle regioni del Mezzogiorno. Le entrate derivanti dalle tariffe applicate ai servizi sono spesso insufficienti per coprire i costi di tali servizi e garantire gli investimenti necessari. In vari casi, i contratti per l'erogazione di tali servizi sono stati stipulati senza gare d'appalto e, in caso di qualità insufficiente del servizio erogato, non sempre sono applicate penalità. Si sono riscontrati problemi in tema di concorrenza e di vigilanza sul rispetto della normativa e si sono spesso verificati conflitti d'interesse a livello locale. *Nel complesso, la qualità dei servizi pubblici locali nel settore idrico, dei rifiuti e dei trasporti urbani varia di molto da una regione all'altra.*

In alcuni settori di beni e servizi legati all'ambiente si sono registrati andamenti economici e occupazionali positivi, come per esempio nel settore della gestione delle acque e dei rifiuti e in quello dell'agricoltura biologica e delle rinnovabili. In questi settori i posti di lavoro che richiedono qualifiche medio-alte sono aumentati, anche grazie a programmi mirati d'istruzione e di formazione. Un numero sempre crescente di imprese, comprese quelle di piccole e medie dimensioni, ha effettuato investimenti in progetti legati alla tutela ambientale e all'efficienza energetica e nell'uso delle risorse, e ha introdotto innovazioni ambientali. Gli investimenti nelle energie rinnovabili sono stati incoraggiati da vari programmi di supporto, in particolar modo le tariffe del conto energia e i certificati verdi. I certificati bianchi e altri programmi per l'efficienza energetica hanno incoraggiato l'emergere di un mercato dinamico dei servizi energetici. *In ultima istanza, la maggior parte dei costi di*

*tali incentivi è finanziato dai consumatori dell'energia elettrica. Gran parte del fatturato e dei posti di lavoro del settore dell'"energia pulita", tuttavia, è stato registrato nei segmenti cosiddetti a valle, cioè l'installazione, la gestione e la manutenzione di impianti nel settore delle energie rinnovabili.*

Nonostante qualche progresso, la *performance* dell'Italia nei segmenti a monte del settore dei beni e servizi ambientali e nell'eco-innovazione è inferiore al potenziale del Paese. Ciò è da ascriversi, in parte, alla debole capacità dell'Italia in materia di innovazione. La spesa per la ricerca e sviluppo legata all'ambiente e all'energia è aumentata negli anni Duemila. Le domande di registrazione di brevetti per tecnologie legate all'energia da fonti rinnovabili sono aumentate più rapidamente che le domande di brevetti per tutti gli altri tipi di tecnologie. *Tuttavia, la spesa per ricerca e sviluppo e le domande di registrazione di brevetti sono modeste se paragonate alla maggior parte degli altri grandi paesi. L'insieme delle misure per l'eco-innovazione adottate dall'Italia dà maggior peso al lato dell'offerta. Il potenziamento dell'attuazione della normativa ambientale e quello degli acquisti verdi della pubblica amministrazione permetterebbero di far aumentare la domanda di tecnologie ambientali e le relative opportunità di mercato. Occorrerebbero ulteriori sforzi per promuovere la cooperazione tra i settori, tra i vari livelli di governo e tra i settori pubblico e privato e il mondo accademico. Occorrerebbe anche prendere in considerazione eventuali provvedimenti volti a fornire pieno sostegno all'eco-innovazione nelle piccole e medie imprese.*

### *1.3. Risorse idriche*

La piovosità media annua dell'Italia è relativamente elevata, ma la disponibilità *pro capite* di acqua dolce è una delle più scarse tra i Paesi OCSE a causa di un'elevata evapotraspirazione, di un rapido deflusso e di una limitata capacità di stoccaggio. La gestione delle acque è resa più complessa da una disomogenea ripartizione delle risorse idriche tra le regioni e dalle differenze stagionali. Mentre l'Italia settentrionale è caratterizzata da abbondanza d'acqua, nel Mezzogiorno si registrano carenze idriche, compensate da un uso sempre maggiore di acque sotterranee (che eccede spesso il tasso di rinnovo) e di trasferimenti idrici tra le regioni. *L'Italia, in linea generale, è considerata un paese soggetto a stress idrico e in futuro la competizione per le risorse idriche per i diversi usi è destinata ad aumentare. Il cambiamento climatico aggraverà tali pressioni.*

Nell'ultimo decennio le pressioni causate dall'inquinamento sono diminuite grazie a un miglioramento nella prevenzione e nel controllo e, principalmente dopo la crisi del 2008-2009, a causa di una contrazione dell'attività economica. *Tuttavia, le risorse idriche ricevono ingenti carichi inquinanti dai settori industriale, civile e agricolo, in particolare nel Nord Italia, industrializzato e densamente popolato. L'inquinamento delle acque rappresenta un ulteriore ostacolo all'approvvigionamento idrico. Oltre un terzo dei corpi idrici di superficie e l'11% dei corpi idrici sotterranei non raggiungeranno gli obiettivi*

*di stato ecologico fissati dalla Direttiva Quadro sulle Acque dell'UE (DQA)*[143] *per il 2015.*

Prima del 2000 numerose riforme hanno riguardato la gestione delle acque in Italia, tra le quali l'introduzione di un innovativo sistema di gestione dei bacini idrografici e l'accorpamento dei servizi di trattamento delle acque reflue e di approvvigionamento idrico. *Nonostante i progressi compiuti, la gestione delle acque rimane eccessivamente complessa, caratterizzata da decisioni dettate dall'urgenza e focalizzate su soluzioni di breve termine. Al fine di risolvere i problemi legati alle incertezze strategiche e giuridiche, è urgente elaborare una visione strategica per il settore idrico. Nel processo di elaborazione di tale strategia dovrebbero essere coinvolti numerosi portatori d'interesse a livello nazionale e subnazionale per la definizione degli obiettivi e lo sviluppo di soluzioni innovative.*

Nel primo decennio degli anni Duemila, il recepimento della DQA dell'UE ha fornito ulteriore slancio per l'unificazione della legislazione in materia di risorse idriche, lo snellimento degli enti incaricati della gestione e il miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse idriche. *Le misure attuate, tuttavia, hanno introdotto ulteriori elementi di complessità nel sistema di gestione delle acque. Nel 2006 sono state avanzate delle proposte per sostituire le autorità di bacino idrografico con otto distretti idrografici al fine di recepire alcuni dei principali requisiti della DQA. Tali proposte, però, sono state bloccate da gruppi di interesse per diversi motivi e, a volte, anche per l'insufficiente dialogo con le Regioni. Il sistema istituito dal Governo avvalendosi di poteri di emergenza ha reso il sistema di gestione ancora più complesso, con la gestione di alcuni bacini idrografici affidata a più autorità. I piani di gestione dei bacini idrografici elaborati a seguito del recepimento della DQA hanno evidenziato l'incertezza istituzionale esistente e hanno apportato un valore aggiunto molto modesto rispetto ai piani di gestione elaborati delle Regioni.*

Sulla base di precedenti riforme è stato avviato un importante processo di accorpamento dei fornitori di servizi idrici. In seguito all'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), il numero di enti gestori dei servizi idrici è stato ridotto negli ultimi 15 anni da oltre 8.000 agli attuali 71. Tale accorpamento ha favorito la realizzazione di economie di scala, il miglioramento della programmazione e, in alcuni casi, ha indotto le imprese del settore dei servizi a operare di più su base commerciale. *La gestione del settore dell'approvvigionamento idrico del trattamento delle acque reflue, tuttavia, presenta ancora numerose criticità ed è caratterizzata da incertezza e ambiguità. Le autorità istituite per supervisionare gli ATO e le imprese dei servizi idrici (AATO) non hanno i mezzi per controllare in maniera efficace i fornitori di servizi. In molti casi, i contratti tra le AATO e gli enti gestori non sono strutturati correttamente, dando luogo così a incertezze in materia di interpretazione e di risoluzione delle controversie.*

La partecipazione di rappresentanti locali alla gestione delle AATO e degli enti gestori ha creato conflitti di interesse. I tentativi di introdurre una separazione più

[143] Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 Ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque

netta tra i gestori dei servizi idrici e i Comuni non hanno portato a nessun risultato. Le AATO sono state abolite, ma molte AATO continuano a operare a causa della situazione di incertezza riguardante gli enti che dovrebbero sostituirle. Le mancate risposte alle conclusioni dei *referendum* popolari sui servizi idrici del 2011 hanno creato un ulteriore clima di incertezza e hanno ridotto notevolmente il ruolo del settore privato. *A causa di meccanismi di gestione problematici e ambigui, l'erogazione dei servizi idrici in Italia è più scadente che in molti altri Paesi OCSE (i volumi di acqua non fatturata, ad esempio, sono relativamente elevati e il livello di accesso a infrastrutture efficienti di trattamento delle acque reflue è relativamente basso).*

Negli anni Novanta è stato istituito un ente per regolamentare le tariffe, poi riorganizzato in seguito all'adozione del Codice dell'Ambiente nel 2006. Tale ente, tuttavia, è sempre stato caratterizzato da debolezza, senza competenze o poteri esecutivi e, di conseguenza, le tariffe sono state fissate a livello degli ATO. Ciò, a sua volta, ha fatto sì che le tariffe fossero fissate a livelli troppo bassi per coprire i costi di manutenzione o di rinnovo delle infrastrutture e con meccanismi poco trasparenti, che hanno creato barriere ai nuovi entranti nel mercato. *La recente attribuzione delle funzioni di regolazione dei servizi idrici all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) è un passo potenzialmente positivo dal punto di vista di efficacia della regolazione del settore, anche se solo in minima parte tiene conto del responso referendario.*

L'Italia ha introdotto numerosi strumenti economici per la gestione delle acque. La maniera in cui sono utilizzati, tuttavia, non ha sempre condotto a un uso più efficiente delle risorse e non ha generato le entrate necessarie per gli investimenti nelle infrastrutture. Le tariffe relative all'approvvigionamento idrico e ai servizi di depurazione, sebbene siano aumentate, restano sempre nettamente inferiori a quelle di molti altri Paesi OCSE. Ingenti volumi di acqua consumata non sono fatturati e in molte regioni la riscossione dei pagamenti per l'uso dell'acqua risulta problematica. Per quanto riguarda più in generale la gestione delle risorse idriche, gli strumenti utilizzati comprendono concessioni idriche, quote di assegnazione dell'acqua e varie tasse per l'uso dell'acqua e il rilascio di inquinanti. I canoni per il prelievo idrico, tuttavia, non sono molto elevati e vi sono numerose esenzioni. *La riorganizzazione in corso della gestione delle acque e la modifica dei piani di gestione dei distretti idrografici forniscono l'opportunità di introdurre una riforma complessiva degli strumenti economici per la gestione delle risorse idriche, indicano la necessità di riformare il più vasto quadro giuridico tenendo conto anche del risultato referendario. Le responsabilità per la definizione delle tariffe dell'acqua e l'uso delle entrate derivanti dovrebbero essere più strettamente correlate alla pianificazione e alla gestione dei distretti idrografici.*

Il monitoraggio e la raccolta di dati legati alla qualità e alla disponibilità delle risorse idriche rimangono problematici a livello nazionale e in alcune regioni. Nell'ultimo decennio, e sotto la guida dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), l'Italia ha potenziato la sua capacità di raccolta di dati idrogeologici, fisici e meteorologici con lo scopo di alimentare un sistema di

monitoraggio in tempo reale e di standardizzare la metodologia in tutte le regioni del paese. *Rimangono, tuttavia, notevoli lacune nel campo della raccolta di informazioni, specialmente per quanto riguarda il prelievo idrico a livello regionale e locale. L'analisi economica è ancora poco utilizzata nello sviluppo delle politiche idriche.*

### *1.4. Gestione dei rifiuti*

A luglio del 2012, la Commissione europea ha pubblicato lo studio *Screening of waste management performance of EU Member States*,[144] che descrive la situazione sulla qualità della gestione dei rifiuti negli Stati Membri. I risultati di tale studio hanno sottolineato l'esistenza di grandi differenze nella gestione dei rifiuti urbani all'interno dell'UE-27. La valutazione effettuata dalla Commissione europea ha permesso di classificare gli Stati Membri in tre gruppi a seconda delle *performance* raggiunte da ciascuno. *L'Italia fa parte di quel gruppo degli Stati Membri che presentano i maggiori deficit. Le carenze più evidenti si hanno nelle politiche, che risultano deboli o, come nel caso della prevenzione dei rifiuti inesistenti, nell'assenza di incentivi alle opzioni di gestione alternative al conferimento in discarica e nell'inadeguatezza delle infrastrutture per il trattamento dei rifiuti.*

La produzione dei rifiuti urbani in Italia si attesta, nel 2012, a poco meno di 30 milioni di tonnellate, diminuendo del 4,5% rispetto al 2011. Nell'ultimo biennio, la riduzione complessiva è stata pari al 7,7% corrispondente, in termini assoluti, a 2,5 milioni di tonnellate, evidenziando un *trend* coerente con quello degli indicatori socio-economici, quali prodotto interno lordo e consumi delle famiglie. Per quanto riguarda la produzione nazionale *pro capite* dei rifiuti urbani, il valore 2012 si attesta a 504 kg/abitante per anno continuando ad assumere valori disomogenei per macro area: Nord 503 kg/ab; Centro 582 kg/ab; Sud a 463 kg/ab. *In generale si può affermare che se disaccoppiamento fra gli indicatori economici e la produzione dei rifiuti c'è stato, e questo è un utilissimo indicatore della sostenibilità degli interventi, ciò è avvenuto principalmente per effetto della crisi economica e della riduzione dei consumi delle famiglie.*

Un altro importante elemento di valutazione riguarda la raccolta differenziata che, nel 2012, raggiunge quasi il 40% della produzione totale dei rifiuti urbani, continuando, pertanto, il *trend* di crescita già segnalato negli anni precedenti (nel 2011 tale percentuale si assestava al 37,8%). *Si osserva dunque un'ulteriore crescita, non ancora sufficiente però a raggiungere l'obiettivo del 2012 (65%) né quello previsto per il 2011 (60%), individuati entrambi dal D.Lgs. n. 152/2006 e dalla Legge 27 dicembre 2006.*

La Direttiva Quadro sui rifiuti 2008/98/CE, recepita nell'ordinamento nazionale dal D.Lgs. n. 205/2010, agli obiettivi di raccolta previsti dalla normativa italiana affianca *target* di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio per specifici flussi di

[144] BiPRO (2012): *Screening of waste management performance of EU Member States*. Report submitted under the EC project "*Support to Member States in improving waste management based on assessment of Member States' performance*". Report prepared for the European Commission, DG ENV, July 2012

rifiuti, quali i rifiuti urbani e i rifiuti da attività di costruzione e demolizione. Nel caso dei primi, in particolare, sono di almeno il 50 % in termini di peso gli obiettivi da raggiungere entro il 2020 riguardanti le frazioni merceologiche costituite da carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici. Al fine poi di promuovere il riciclaggio di alta qualità, gli Stati membri dovranno istituire la raccolta differenziata dei rifiuti ove essa sia fattibile sul piano tecnico, ambientale ed economico. Entro il 2015 la raccolta differenziata dovrà essere istituita almeno per i seguenti rifiuti: carta, metalli, plastica e vetro[145]. *La Direttiva 2008/98/CE, pur non prevedendo target di raccolta differenziata, richiede dunque che si proceda all'attivazione della stessa e che siano conseguiti obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio almeno per le quattro frazioni sopra indicate (carta, metalli, plastica e vetro). L'analisi dei dati sulla gestione dei rifiuti urbani evidenzia che, nel 2011, il 42,1% dei rifiuti prodotti sono ancora avviati allo smaltimento in discarica, che pertanto rappresenta la forma di gestione più diffusa.*

Dalla valutazione dei costi di gestione dei servizi di igiene urbana sostenuti da alcuni Comuni italiani[146], comprendente il ciclo di gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, la raccolta differenziata, lo spazzamento e il lavaggio delle strade nonché gli altri servizi connessi in generale con la nettezza urbana, si evince che, per il campione preso in esame nel 2011 a livello nazionale, l'ammontare medio *pro capite* annuo dei proventi da tassa e/o tariffa risulta di 147,79 euro/abitante per anno. Tutto ciò a fronte di un costo totale medio annuo *pro capite* di 157,09 euro/abitante per anno, con una percentuale media di copertura dei costi del 94,1%, dello 0,3% superiore a quella rilevata nel 2010 pari al 93,8% (la media dei proventi era di 138,12 euro/abitante per anno contro un costo totale medio di 147,25 euro). *A livello di macro area geografica i tassi di copertura sono risultati del 94,6% al Nord, del 96,1% al Centro e del 91,3% al Sud; rispetto poi ai tassi di copertura medi rilevati per l'anno 2010, sono rispettivamente inferiori dello 0,3% al Nord e dello 0,1% al Centro e, invece, superiori del 3,5% al Sud.*

Prendendo in esame anche i dati derivanti dai Certificati di Conto Consuntivo dei Comuni, per i Comuni non coperti dalle dichiarazioni MUD, il campione sale a 6.918 Comuni per complessivi 52.358.452 abitanti (85,5% dei Comuni italiani e 88,1%

---

145 L'articolo 181, comma 1 del d.lgs n. 152/2006, così come modificato dal d.lgs. n. 205/2010, aggiunge alle suddette frazioni il legno, ove possibile.

146 L'analisi riguarda un campione di Comuni, anche consorziati, e relativi gestori, che hanno presentato le dichiarazioni MUD 2012 sulla gestione del servizio per l'anno 2011, con l'indicazione dei costi sostenuti per la stessa. Il campione di Comuni su cui viene effettuata l'analisi dei tassi di copertura dei costi del servizio di igiene urbana con i proventi da tassa e/o tariffa, utilizzando i dati delle sole dichiarazioni MUD è costituito da 5.940 Comuni, pari al 73,4% dei Comuni italiani, corrispondenti complessivamente a una popolazione residente di 45.368.847 abitanti (pari al 76,3 % dell'intera popolazione italiana).

dei relativi abitanti). *I risultati di questa analisi non si discostano tanto da quelli della precedente (calcolata impiegando i soli dati delle dichiarazioni MUD), infatti, l'ammontare medio nazionale pro capite annuo dei proventi è pari a 147,43 euro/abitante per anno a fronte di un costo totale medio pro capite annuo di 156,57 euro/abitante per anno, con una percentuale media di copertura dei costi con i proventi del 94,2% a livello nazionale e del 94,6%, 96,3% e 92,1%, rispettivamente al Nord, al Centro e al Sud.*

Il censimento annuale effettuato dall'ISPRA, con il contributo delle Province, sui Comuni che applicano il regime tariffario previsto dall'articolo 238 del D.Lgs. n. 152/2006 mostra che, tra il 2000 e il 2012, si è passati da 225 a 1.347 Comuni, nonostante le incertezze sul piano normativo che, negli ultimi anni, hanno in qualche modo "bloccato" l'adozione del nuovo sistema. *Riguardo alla popolazione interessata dalla tariffa, l'analisi dei dati evidenzia che, a livello nazionale, si è passati dal 4% del 2000 a circa il 32,2% del 2012, evidenziando una crescita media annua del 2,35%.*

### *1.5. Cambiamento climatico*

*Le emissioni italiane di gas serra sono diminuite nella seconda metà del primo decennio degli anni Duemila, dopo più di un decennio di crescita continua. Vari fattori hanno contribuito a tale calo, tra cui: un ulteriore aumento della quota di gas naturale nel mix energetico; un uso maggiore di fonti di energia rinnovabili; alcuni miglioramenti nell'efficienza energetica. La profonda recessione economica di questi ultimi anni ha anche contribuito in modo significativo a contenere le emissioni. Nel* complesso, le emissioni di gas a effetto serra sono diminuite del 9% dal 2000 al 2010. I livelli di intensità energetica e di carbonio dell'economia italiana, che erano già relativamente bassi, hanno subito un ulteriore calo, sebbene con differenze anche marcate da regione a regione. Se si prendono in considerazione anche gli assorbimenti di gas a effetto serra da parte delle foreste, nel 2010 le emissioni erano inferiori del 6,2% rispetto al livello del 1990, a fronte di una riduzione del 6,5% per il periodo 2008-2012 prevista dall'obiettivo di Kyoto. Lo scarto rispetto a tale obiettivo dovrebbe essere colmato dall'acquisto di crediti di carbonio.

La politica italiana in tema di cambiamento climatico è stata in gran parte elaborata nel quadro delle politiche energetiche e climatiche dell'UE. Il Governo nazionale è responsabile della politica climatica nel suo complesso, sebbene le Regioni abbiano acquisito responsabilità sempre maggiori in materia di elaborazione e attuazione delle politiche. *Nonostante i miglioramenti conseguiti in ambito istituzionale in materia di coordinamento sia orizzontale sia verticale, il coordinamento delle politiche è stato spesso difficile. Tali difficoltà, insieme a diversi livelli di capacità amministrativa e ad approcci disomogenei a livello regionale, hanno provocato ritardi nell'attuazione delle misure e negli investimenti.*

La mitigazione del cambiamento climatico non ha rappresentato una priorità politica per la maggior parte dell'ultimo decennio. Negli ultimi tempi tale obiettivo

ha acquisito un maggiore rilievo. Inoltre, è in corso di elaborazione una strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico. *A partire dal 2011 il Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare (MATTM) presenta ogni anno nel Documento di Economia e Finanza (DEF) i risultati ottenuti rispetto agli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra fissati nel quadro degli impegni internazionali dell'Italia*

Il Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, adottato nel 2002 e in seguito modificato, raccoglie i principali provvedimenti per il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto fissato per l'Italia e identifica una serie di misure di mitigazione potenziali. Il Piano prevede anche un processo annuale di monitoraggio e *reporting*. *Esso, tuttavia, non chiarisce quali misure (oltre all'acquisto di crediti di carbonio sul mercato internazionale) dovrebbero essere usate per colmare lo scarto rispetto agli obiettivi, delegando il compito di identificare misure specifiche ai ministeri e alle altre autorità competenti.*

Nel 2012 il MATTM ha presentato un progetto di Piano per il raggiungimento degli obiettivi comunitari del 2020, che colma le lacune dei programmi precedenti. Tale progetto integra le misure previste nei piani nazionali per le energie rinnovabili e l'efficienza energetica e le azioni regionali finanziate dai fondi europei e nazionali per lo sviluppo regionale. *Occorrerebbe un ulteriore impegno di valutazione del rapporto costo-efficacia delle misure inserite nel piano.*

L'Italia ha fatto ampio uso degli strumenti economici nella sua politica di lotta al cambiamento climatico. Il sistema europeo di scambio delle quote di emissione (EU-ETS), lanciato nel 2005, interessa circa il 40% delle emissioni di gas a effetto serra dell'Italia. Tale quota è inferiore a quella di altre grandi economie dell'UE e la maggior parte dell'abbattimento delle emissioni deve essere ottenuto attraverso misure di livello nazionale nei settori esclusi dall'ETS. *A differenza della maggior parte degli altri paesi che partecipano all'ETS, gli operatori italiani hanno acquistato quote di emissioni sul mercato già nei primi anni dell'istituzione del sistema ETS, poiché le emissioni dei comparti energetico e industriale italiani erano superiori alle quote assegnate. Alla fine del decennio, tuttavia, a causa dell'impatto della crisi economica l'assegnazione di quote di emissione è risultata eccedente.*

Permangono dubbi sul fatto che l'ETS sia in grado di far emergere un prezzo delle quote di emissione di CO2 sufficientemente stabile ed elevato da rappresentare un incentivo all'investimento nelle tecnologie a bassa intensità di carbonio. Ciò suggerisce la necessità di introdurre misure complementari. È possibile completare l'ETS introducendo una tassazione del contenuto di carbonio (*carbon tax*) dei prodotti energetici utilizzati nei settori esclusi dall'ETS, in particolare i trasporti e i servizi, in modo da fissare un prezzo del carbonio unico, valido per tutti i settori dell'economia. *In Italia, mentre le tasse sull'energia sono elevate e hanno subito recenti aumenti, le aliquote d'imposta gravanti sui vari combustibili e usi dell'energia non prendono pienamente in considerazione le emissioni di $CO_2$ né le altre esternalità ambientali o, comunque, non lo*

*fanno in modo coerente.*

La strategia italiana per il raggiungimento degli obiettivi in materia di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico è stata fortemente incentrata sull'uso crescente delle energie rinnovabili. Gli incentivi economici per la produzione di energia elettrica, sotto forma di tariffe incentivanti e di certificati negoziabili (certificati verdi), sono stati al centro della politica di promozione delle rinnovabili. Tali programmi di incentivi hanno portato a uno straordinario incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e hanno incoraggiato la crescita e l'occupazione nel settore. Nel complesso, nel 2010 le energie rinnovabili hanno rappresentato circa il 10% del consumo finale lordo di energia, in aumento rispetto al 2005 (meno del 5%) e al di sopra dell'obiettivo intermedio definito nel Piano d'azione per le energie rinnovabili. L'Italia potrà quindi raggiungere l'obiettivo del 17% di energie rinnovabili sul consumo finale lordo di energia fissato per il 2020. *Un progresso così repentino, tuttavia, ha comportato costi sempre più elevati, soprattutto a causa della rapida crescita della potenza fotovoltaica installata. È stata data priorità all'energia fotovoltaica a scapito di opzioni economicamente più vantaggiose, come l'uso dell'energia rinnovabile per il riscaldamento e il raffreddamento. Inoltre, si stima che il costo dell'abbattimento di una tonnellata di emissioni di gas a effetto serra implicito in questi incentivi sia relativamente elevato. Recentemente il Governo ha introdotto nuove misure con lo scopo di adeguare la misura degli incentivi alla diminuzione dei costi delle tecnologie rinnovabili, correggendo così lo squilibrio degli incentivi a favore del fotovoltaico, nonché al fine di meglio contenere i costi dell'energia elettrica che si prevede graveranno sui consumatori nel periodo fino al 2020.*

L'Italia è all'avanguardia tra i paesi europei nello sviluppo delle reti intelligenti, che dovrebbero facilitare l'integrazione nella rete distributiva di un sempre maggior numero di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, caratterizzati da dimensioni ridotte, produzione intermittente e dispersione geografica. La diffusione sul territorio nazionale dei contatori intelligenti, precondizione per lo sviluppo delle reti intelligenti, è stata praticamente completata. *Tuttavia, come molti altri paesi, l'Italia deve migliorare ulteriormente la sua rete elettrica, soprattutto nelle regioni del Sud e nelle isole, che presentano un elevato potenziale di energia rinnovabile.*

Mentre sono stati compiuti progressi nella semplificazione di alcuni procedimenti amministrativi, le procedure in materia di pianificazione territoriale e di rilascio delle autorizzazioni per la costruzione di impianti e per il potenziamento delle reti rimangono complesse e variano da regione a regione. Tali fattori possono frenare gli investimenti nelle energie rinnovabili. Nel 2012 il Governo e le autorità regionali hanno concordato un sistema di suddivisione tra le Regioni degli obiettivi in materia di energia rinnovabile. *Sebbene tale sistema possa determinare una perdita di efficienza economica, esso potrebbe migliorare la governance e l'efficacia della politica di promozione delle rinnovabili nonché favorire gli investimenti. Affinché tale sistema possa*

*funzionare, sarà fondamentale stabilire un monitoraggio sistematico e rigoroso.*

L'Italia ha introdotto una serie di disposizioni normative e di strumenti economici per promuovere l'efficienza energetica, compresi gli incentivi fiscali e i meccanismi di mercato (certificati bianchi). Tali misure hanno permesso di realizzare risparmi di energia superiori all'obiettivo intermedio definito dal Piano d'Azione Nazionale per l'Efficienza Energetica, soprattutto in termini di riduzione dell'uso di energia elettrica nel settore domestico. I progressi nel settore dei trasporti e dei servizi sono stati più modesti e non all'altezza delle aspettative, una chiara indicazione di come siano necessari ulteriori sforzi. Le analisi suggeriscono che le misure per l'efficienza energetica presentano un buon rapporto costo-efficacia e i benefici (in termini di risparmi economici sui costi dell'energia) sono nettamente superiori ai costi che gravano sugli utenti dell'energia elettrica e sui contribuenti. Il mercato dei titoli di efficienza energetica (certificati bianchi) rappresenta la misura con il miglior rapporto costo-efficacia e dovrebbe essere ampliato e potenziato. *Per aumentare l'efficacia degli incentivi in vigore sarebbe necessario applicare in maniera più completa e coerente la certificazione delle prestazioni energetiche nell'edilizia, attualmente adottata in maniera non omogenea nelle varie regioni italiane.*

Nonostante i progressi realizzati, le politiche italiane in materia di energie rinnovabili ed efficienza energetica non sono state ispirate da una visione generale di lungo periodo. La gestione del sistema di incentivi per l'efficienza energetica e per le rinnovabili coinvolge numerose agenzie ed enti, il che provoca difficoltà di coordinamento e un aumento dei costi di transazione. Vi sono state numerose sovrapposizioni di misure e queste sono anche state modificate varie volte nel giro di pochi anni. Ciò ha creato un'inutile complessità e incertezza normativa, sebbene alcuni recenti provvedimenti abbiano affrontato alcuni di questi problemi. Inoltre, è necessario tenere continuamente sotto controllo l'interazione tra gli incentivi per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili e l'EU ETS, poiché tali incentivi potrebbero far calare i prezzi delle quote di emissione di CO2 e anche causare una delocalizzazione delle emissioni. *La Strategia Energetica Nazionale recentemente approvata dal Governo, pur costituendo una buona opportunità per affrontare nel loro complesso e in modo coerente tali criticità, deve essere resa più coerente con l'obiettivo di riduzione delle emissioni.*

Nel complesso, i *trend* del trasporto di merci e di persone hanno seguito la *performance* economica dell'Italia, anche se si sono registrate alcune differenze tra le diverse modalità di trasporto. La ripartizione intermodale continua a essere caratterizzata da una netta preponderanza del trasporto su strada, nonostante investimenti notevoli siano stati dedicati allo sviluppo e all'ammodernamento delle reti ferroviarie. Le emissioni di gas a effetto serra provenienti dal settore dei trasporti sono diminuite a causa della recessione economica degli ultimi anni Duemila e grazie all'introduzione di specifiche misure. Ciononostante, il settore dei trasporti, e particolarmente quello del trasporto su strada, rappresenta il principale consumatore

finale di energia e la seconda fonte più importante di emissioni di CO2. Andrebbe quindi data la priorità al miglioramento dell'efficienza energetica nel settore dei trasporti e alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra ad esso associate. Sebbene abbia uno dei tassi di motorizzazione più elevati dell'OCSE, l'Italia ha un parco autovetture relativamente efficiente nell'uso dell'energia rispetto agli altri Paesi europei. L'efficienza energetica delle auto continua, inoltre, a migliorare. L'Italia ha già raggiunto l'obiettivo comunitario, previsto per il 2015, di una media di 130 g di CO2 per km per le autovetture di nuova immatricolazione. *La flotta di veicoli commerciali, tuttavia, è relativamente inefficiente, in parte a causa delle riduzioni sulle accise sui carburanti di cui godono gli autotrasportatori. Le tasse automobilistiche sono basate sulla classe di emissioni inquinanti, ma non prendono in considerazione i livelli di emissioni di CO2, mentre quelle sui veicoli commerciali pesanti non sono legate a criteri ambientali. Tra il 2007 e il 2010 gli incentivi alla rottamazione hanno rappresentato le misure principali adottate per continuare a ridurre le emissioni medie di CO2 delle autovetture. Tali incentivi sono stati efficaci per mantenere il tasso di rinnovo del parco autovetture a livelli pre-crisi, ma l'efficienza economica di tali misure è risultata relativamente scarsa e i benefici nel medio e lungo termine limitati.*

Alcuni miglioramenti sono stati ottenuti nello sviluppo di sistemi di trasporto urbano integrato e molte grandi città hanno istituito "zone a bassa emissione". In generale, tuttavia, nella maggior parte delle città, i sistemi di trasporto pubblico non sono abbastanza sviluppati (in termini di infrastrutture e qualità del servizio) da rappresentare un'alternativa adeguata all'uso dei veicoli privati. Tale situazione è particolarmente marcata nel Mezzogiorno. È necessario, inoltre, fare di più, in termini sia finanziari sia normativi, al fine di sviluppare le infrastrutture per il trasporto ferroviario e multimodale di media e lunga distanza e migliorare la qualità del servizio. Maggiori investimenti in sistemi alternativi al trasporto su strada permetterebbero di potenziare gli effetti ambientali delle imposte sui carburanti e di una futura tassazione del carbonio (*carbon tax*). *Tuttavia, sebbene siano stati elaborati diversi piani a scala nazionale per le infrastrutture dei trasporti, in Italia manca ancora una strategia complessiva del trasporto mirata a riequilibrare la ripartizione intermodale sia del trasporto passeggeri che del trasporto merci.*

## *2. L'informazione ambientale*

### *2.1. Il diritto all'informazione*

Le domande che i cittadini si pongono sulla qualità dell'ambiente in cui vivono purtroppo non sempre trovano risposte adeguate, anzi, molto spesso non si sa neanche a chi rivolgerle. Sappiamo che ogni livello della pubblica amministrazione

ha delle competenze in materia di ambiente e tuttavia il quadro della loro ripartizione e delle relative responsabilità è particolarmente nebuloso. Se si è interessati a uno specifico atto amministrativo, per capire a chi rivolgersi occorre muovere i primi passi a tentoni, nella speranza che, strada facendo, si faccia un poco di luce. Se poi l'atto a cui siamo interessati è di qualche complessità, l'unica strada che ci resta è, con non poca spesa, quella di affidarci ciecamente al tecnico che, a sua volta, comunque manifesta sovente momenti di incertezza. Per non parlare poi dei tempi necessari all'espletamento delle procedure, i continui rinvii, le continue richieste di documenti integrativi, spesso accompagnati dalla sgradevole sensazione di essere sospettati di volere nascondere qualche malefatta. E se, malauguratamente, ci capita di voler capire come stanno le cose sotto il profilo ambientale in merito alla realizzazione di un'opera che sospettiamo presentare elementi di rischio, il quadro delle informazioni fornite, sempre che ci vengano fornite, varia a seconda della amministrazione interpellata. Ognuno ha i suoi dati, ognuno ha la sua verità, con differenze spesso macroscopiche normalmente enfatizzate dal sistema mediatico.

La conseguenza è un tendenziale disorientamento del cittadino, che nel tempo si traduce in uno stato di incertezza diffusa, che a sua volta genera diffidenza verso le istituzioni in generale e verso la Pubblica Amministrazione in particolare. Una diffidenza che in numero crescente di casi diventa terreno fertile per lo sviluppo della sindrome NIMBY (Not In My BackYard - no nel mio giardino), che determina quell'atteggiamento di rifiuto dei cittadini, se non di aperta ostilità, verso interventi, pubblici e/o privati, modificativi dell'ambiente e del territorio.

A fronte di questa situazione viene spontaneo chiedersi: ma come, l'informazione ambientale non è oggi riconosciuta come un diritto dei cittadini? Si, è vero, anzi si può sicuramente dire che, in linea teorica, il diritto all'informazione ambientale è uno dei principi cardine cui s'ispira la *governance* europea e nazionale. Questo perché da alcuni decenni, parallelamente all'aggravamento delle questioni ambientali e alla presa di coscienza della complessità delle soluzioni, si è sviluppata la necessità di informare i cittadini su tali argomenti, per sensibilizzare e, al contempo, favorire la crescita della consapevolezza e, soprattutto, della responsabilità. Da qui è maturato l'indirizzo, recepito in importanti atti europei e nazionali, secondo il quale per far fronte in maniera efficace ai problemi ambientali e perseguire uno sviluppo economico e sociale sostenibile, in grado di preservare l'ambiente in cui viviamo e garantirlo alle generazioni future, i governi e le amministrazioni debbano informare e coinvolgere la collettività nelle decisioni che investono il territorio e la qualità della vita. Sono queste le ragioni profonde che collocano il diritto all'informazione ambientale nel più generale quadro dell'evoluzione della democrazia, poiché rappresenta la risposta delle istituzioni - in questo contesto, delle pubbliche amministrazioni - alla crescente domanda di trasparenza e di apertura dell'operato pubblico. Ne consegue che una pubblica amministrazione che nelle sue articolazioni non corrisponda a questo principio di

fatto mina il sistema democratico, impedendo ai cittadini di esercitare pienamente un loro diritto fondamentale.

E allora come stanno veramente le cose nel nostro Paese? Il diritto all'informazione ambientale in che misura viene garantito? Perché l'azione dell'Amministrazione pubblica, anche nei casi ispirati a criteri di trasparenza, rimane sempre avvolta da un alone di mistero che l'allontana dai cittadini? Dalla ricerca condotta per il CNEL emerge che la risposta va ricercata tanto nelle modalità in cui l'Amministrazione pubblica si pone nei confronti dei cittadini nel concepire e rendere agibile l'esercizio di questo diritto, quanto nel carattere dell'interlocuzione che il cittadino pensa di avere con l'Amministrazione pubblica al fine di veder soddisfatto il suo diritto. In altre parole, si pone un problema complesso di qualità di relazioni tra cittadini e amministrazioni pubbliche. Non a caso, in sede europea e internazionale, ma anche in alcune realtà italiane, il diritto all'informazione si accompagna sempre più frequentemente con l'idea di partecipazione attiva dei cittadini.

Per comprendere pienamente il senso di queste considerazioni, ma anche per misurare più esattamente lo scarto che separa la pratica dalle affermazioni di principio, è utile percorrere brevemente le tappe fondamentali dell'affermazione di questo diritto, partendo dal livello internazionale, passando per l'Unione europea per giungere, infine, all'Italia.

È con la Conferenza ONU su "Ambiente e Sviluppo" tenutasi nel 1992 a Rio de Janeiro, con la partecipazione di più di 170 governi ed altri attori istituzionali ed economici e sociali provenienti da tutto il mondo, che il tema dell'informazione, del coinvolgimento e della partecipazione della società civile alle decisioni che riguardano l'ambiente si afferma e si diffonde a livello internazionale. Il documento fondamentale della Conferenza di Rio, ancora oggi punto di riferimento, è la così detta "Agenda XXI", strumento volontario sottoscritto da molti paesi e contenente gli impegni (agenda) per l'umanità nel Ventunesimo secolo, tra i quali spicca un capitolo intero dedicato al ruolo delle pubbliche amministrazioni, in particolare locali, affinché adottino decisioni orientate a obiettivi di sviluppo sostenibile, prevedendo - aspetto fondamentale - la partecipazione dei diversi attori della società civile e quindi favorendo la migliore diffusione dell'informazione sui temi ambientali.

Successivamente sarà con la Convenzione di Århus, sottoscritta nel 1998, che viene sancito a livello internazionale il diritto all'accesso all'informazione ambientale e, soprattutto, il diritto alla partecipazione viene esteso ai processi decisionali e all'accesso alla giustizia in materia ambientale. Come si può comprendere, si tratta di un documento fondamentale, per la sua portata, e di un vero strumento di democrazia.

**Convenzione di Århus** – Decisione 2005/370/CE del Consiglio UE, del 17 febbraio 2005, relativa alla firma, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

*Sintesi della convenzione*

Con questa decisione, la Convenzione di Århus (firmata dalla Comunità europea e dai suoi Stati membri nel 1998) è stata approvata a nome della Comunità.

La convenzione, in vigore dal 30 ottobre 2001, parte dall'idea che un maggiore coinvolgimento e una più forte sensibilizzazione dei cittadini nei confronti dei problemi di tipo ambientale conduca a un miglioramento della protezione dell'ambiente. Essa intende contribuire a salvaguardare il diritto di ogni individuo, delle generazioni attuali e di quelle future, di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere.

Per raggiungere tale obiettivo, la convenzione propone di intervenire in tre settori:

- assicurare l'accesso del pubblico alle informazioni sull'ambiente detenute dalle autorità pubbliche;
- favorire la partecipazione dei cittadini alle attività decisionali aventi effetti sull'ambiente;
- estendere le condizioni per l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Le istituzioni comunitarie rispondono alla definizione di autorità pubblica della convenzione, allo stesso titolo delle autorità nazionali o locali.

Le parti della convenzione si impegnano ad applicare le disposizioni elencate e devono quindi:

- adottare le misure legislative, regolamentari o le altre misure necessarie;
- permettere ai funzionari e alle autorità pubbliche di fornire assistenza e orientamento ai cittadini, agevolandone l'accesso alle informazioni, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia;
- promuovere l'educazione ecologica dei cittadini e aumentare la loro consapevolezza dei problemi ambientali;
- riconoscere e sostenere le associazioni, i gruppi o le organizzazioni aventi come obiettivo la protezione dell'ambiente;
- accesso del pubblico alle informazioni in materia ambientale;
- la convenzione prevede diritti e obblighi precisi in materia di accesso all'informazione, concernenti in particolare i tempi di trasmissione e i motivi di cui dispongono le autorità pubbliche per rifiutare l'accesso a determinati tipi di informazione.

Il rifiuto è ammesso in tre casi:

- se l'autorità pubblica non è in possesso dell'informazione richiesta;
- se la richiesta è manifestamente abusiva o formulata in modo troppo generico;
- se la richiesta concerne documenti in corso di elaborazione.

Una richiesta di informazioni può essere inoltre respinta per salvaguardare la segretezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche, per motivi di difesa nazionale o di sicurezza pubblica, per consentire il buon funzionamento della giustizia, per tutelare la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, i diritti di proprietà intellettuale, la riservatezza dei dati personali o gli interessi di terzi che abbiano fornito spontaneamente le informazioni. Tali motivi di diniego devono essere interpretati in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico che potrebbe essere intaccato dalla divulgazione delle informazioni.

La decisione di diniego deve essere accompagnata dalle relative motivazioni indicando i mezzi di ricorso a disposizione del richiedente.

Le autorità pubbliche devono mantenere aggiornate le informazioni in loro possesso e a tale scopo devono tenere elenchi, registri e schedari accessibili al pubblico. Deve essere favorita l'utilizzazione di basi di dati elettroniche, comprendenti le relazioni sulla situazione dell'ambiente, la legislazione, i

piani o le politiche nazionali, le convenzioni internazionali.

*Partecipazione del pubblico alle decisioni in materia ambientale*

Il secondo aspetto della convenzione riguarda la partecipazione del pubblico al processo decisionale. Tale partecipazione deve essere assicurata attraverso la procedura di autorizzazione di determinate attività specifiche (principalmente attività di tipo industriale) elencate nell'allegato I della convenzione. Il risultato della partecipazione del pubblico deve essere debitamente preso in considerazione nella decisione finale di autorizzazione dell'attività in questione.

Il pubblico viene informato, fin dalla fase iniziale del processo decisionale, sui seguenti elementi:

- l'oggetto in merito al quale la decisione deve essere presa;
- la natura della decisione da adottare;
- l'autorità competente;
- la procedura prevista, ivi compresi i dettagli pratici relativi alla procedura di consultazione;
- la procedura di valutazione dell'impatto ambientale (se prevista).

I tempi previsti per la procedura devono permettere una reale partecipazione del pubblico.

È stata istituita una procedura più snella per l'elaborazione di piani e programmi relativi all'ambiente.

La convenzione invita inoltre le parti a favorire la partecipazione del pubblico all'elaborazione delle politiche in materia ambientale, nonché delle norme e della legislazione che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

*Accesso alla giustizia in materia ambientale*

In materia di accesso alla giustizia, i cittadini potranno ricorrere alla giustizia in condizioni adeguate, nel quadro della legislazione nazionale, qualora essi ritengano violati i propri diritti in materia di accesso all'informazione (richiesta di informazione non presa in considerazione, respinta abusivamente o presa in considerazione in modo insufficiente).

L'accesso alla giustizia è garantito anche nel caso di violazione della procedura di partecipazione prevista dalla convenzione. L'accesso alla giustizia è inoltre ammesso per la composizione delle controversie relative ad azioni o omissioni di privati o di autorità pubbliche che infrangono le disposizioni legislative ambientali nazionali.

In Europa è con il Trattato di Maastricht del 1990 che viene avviato quel processo che assegna all'informazione ambientale, ampliandone la portata, un ruolo sempre più strategico per gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Nell'Atto finale del Trattato l'Unione europea assume l'obiettivo della promozione di uno sviluppo sostenibile e afferma il diritto di accesso dei cittadini alle informazioni di cui dispongono le istituzioni. A partire dal Trattato di Maastricht il quadro normativo e programmatico comunitario in materia ambientale subisce un forte impulso verso l'obiettivo di orientare le politiche degli stati membri in direzione dell'integrazione dell'ambiente nelle politiche per lo sviluppo.

In questo processo si rafforza progressivamente l'obbligo, ma anche la necessità, per gli Stati membri e le amministrazioni ai vari livelli, in particolare quelle locali, di promuovere politiche e strategie d'informazione, affinché i cittadini possano avere le informazioni necessarie sulle tematiche ambientali. La Direttiva CE 313 del 1990 sarà il primo riferimento normativo di livello europeo sulla libertà di accesso all'informazione ambientale per il pubblico, che afferma per la prima volta

l'importanza di garantire l'accesso a tutte le informazioni in materia di ambiente in possesso degli Stati membri.

Successivamente alla Conferenza di Rio l'Unione europea, con il V Programma d'azione ambientale comunitario, assume la strategia per lo sviluppo sostenibile e dà avvio ai principali provvedimenti legislativi e di politica settoriale sottolineando con forza il ruolo dell'informazione ambientale, al punto che, in occasione della sua revisione, questo aspetto viene ribadito come prioritario. In esso l'Unione europea sottolinea l'impegno a lavorare con particolare attenzione al miglioramento della qualità e dell'efficacia delle informazioni ambientali prodotte, intendendo in questo senso tutta l'attività di *reporting* delle pubbliche amministrazioni (relazioni sullo stato dell'ambiente, basi dati, sistemi di contabilità ambientale).

Nel 1995 l'Unione recepisce i principi affermati nell'Agenda XXI emanando le "Linee guida sull'accesso all'informazione ambientale e la partecipazione pubblica ai processi decisionali in materia ambientale", da considerare tra i primi strumenti di lavoro per orientarsi nella complessa attività di informazione al pubblico.

Un ulteriore passo decisivo nell'evoluzione normativa dell'Unione europea avverrà nel 2005, come si è visto, con la sottoscrizione della Convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Un atto che testimonia la volontà di adeguare la legislazione degli Stati membri, ma anche degli organismi comunitari, alle direttrici previste dalla Convenzione.

Per rafforzare l'efficacia dell'attuazione dei principi della Convenzione, con la Direttiva 2003/35[147] sulla partecipazione del pubblico a taluni piani e programmi ambientali l'Unione europea evidenzia come: "l'adeguamento non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'azione, essere realizzato meglio a livello comunitario e la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato".

Nel 2001, con la Strategia europea per lo sviluppo sostenibile[148] (conosciuta come "Agenda di Göteborg", adottata il 16 giugno 2006 dopo un lungo *iter* di riesame), che indica le priorità per il 2005-2010 e in particolare la finalità di integrare gli obiettivi di sostenibilità ambientale con quelli di sviluppo economico e sociale, che caratterizzano l'altra strategia comunitaria prioritaria per i prossimi anni, l' "Agenda di Lisbona", l'Unione europea si impegna a rafforzare le attività di informazione, crescita della consapevolezza e comunicazione, per diffondere nuove

147 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 maggio 2003, 2003/35/CE, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia

148 P6_TA(2006)0272 Strategia per lo sviluppo sostenibile, Risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia riveduta per lo sviluppo sostenibile

idee e scambio di buone pratiche e aumentare la conoscenza dello sviluppo sostenibile.

Infine, con il Programma *Ambiente 2010: il nostro futuro*[149], l'Unione europea, nel delineare una strategia integrata di interventi per la tutela dell'ambiente e della qualità della vita delle generazioni future, torna a indicare la necessità che imprese e consumatori siano coinvolti nella ricerca di soluzioni ambientali e, a questo fine, sottolinea la necessità di stimolare la fornitura di informazioni sull'ambiente ai cittadini, insistendo sulla qualità e l'accessibilità dell'informazione delle amministrazioni, ma anche sulla responsabilizzazione dei cittadini nelle scelte e nei comportamenti quotidiani.

Ma anche al di là delle politiche ambientali, l'informazione, il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini si affermano con sempre maggiore evidenza come punti chiave e trasversali a tutte le politiche. Più di recente, il dibattito sul ruolo della comunicazione e della partecipazione è entrato con forza all'interno del più ampio dibattito sul rafforzamento della cittadinanza europea e sulla necessità di avvicinare i cittadini alle istituzioni comunitarie in un processo sempre più sistematico di coinvolgimento nelle politiche che riguardano aspetti della vita quotidiana (ambiente, salute, mobilità sostenibile, governabilità urbana), dando anche vita a diverse iniziative e documenti volti a promuovere e incentivare azioni in tale direzione.

Ultimi atti di questo processo sono il *Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito*[150] adottato dalla Commissione europea il 13 ottobre 2005, il quale si propone di favorire la comunicazione e il dibattito sulle attività dell'UE rispondendo alla necessità di cogliere le attese dei cittadini, e il *Libro Bianco sulle Politiche di Comunicazione*[151] presentato dalla Commissione nel 2006, che evidenzia il ruolo fondamentale dei governi locali nel rafforzare la comunicazione con i cittadini.

Nel nostro Paese il diritto dei cittadini di conoscere la legge e di accedere alle informazioni in possesso degli apparati pubblici si è precisato come nuovo diritto solo di recente. La consapevolezza che i cittadini non devono programmaticamente uscire sconfitti dal duello con la burocrazia è andata di pari passo con la richiesta crescente di partecipazione alla gestione del potere. Il diritto all'Informazione, sotto questo aspetto, rappresenta quindi un diritto più generale del cittadino a partecipare

---

149 COM/2001/0031 def. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sul Sesto programma d'azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" - Sesto programma d'azione per l'ambiente

150 COM/2005/0494 def. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Il contributo della Commissione al periodo di riflessione e oltre: Un Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito

151 COM(2006) 35 def. Libro bianco su una politica europea di comunicazione

alla vita politica e a intrattenere rapporti con una pubblica amministrazione imparziale, che agisce in base al principio di trasparenza. Tale principio, però, per lungo tempo e in parte ancora oggi in Italia non ha avuto piena attuazione.

Fino al 1990 nella legislazione italiana si rinveniva soltanto qualche singola disposizione, sparsa in diverse leggi. È il caso, per esempio, della Legge 816/1985 (sulle indennità agli amministratori locali) in base alla quale «tutti i cittadini hanno diritto di prendere visione di tutti i provvedimenti adottati dai Comuni, dalle Province, dai consigli circoscrizionali, dalle aziende speciali di enti territoriali, dalle unità sanitarie locali, dalle comunità montane»; o della Legge 349/1986 istitutiva del Ministero dell'Ambiente, che obbligava a divulgare nella maniera più ampia possibile le informazioni relative allo stato dell'ambiente e affidava al Servizio di Valutazione di Impatto Ambientale il compito di occuparsi dell'informazione al pubblico; una scelta importante questa, ma, tutto sommato, ancora marginale rispetto alla rilevanza del problema. O ancora della Legge 250 del 1988, che dava facoltà ai cittadini di richiedere copia dei pareri del Consiglio di Stato.

La materia viene decisamente rinnovata nel 1990 con l'approvazione di due leggi, la n. 142 e in particolare la n. 241, in risposta alla domanda crescente di informazione ambientale e quando si comprende che il tema richiede di essere collocato all'interno del processo di riforma della PA . Con dette leggi si è cercato di dare attuazione al principio di trasparenza attraverso: la fissazione del principio di pubblicità per tutti gli atti della pubblica amministrazione; il riconoscimento sia del diritto di tutti i cittadini di accedere agli atti amministrativi e di ottenerne copie, sia del diritto di accedere alle informazioni in possesso dell'amministrazione. Viene inoltre attribuito un ruolo centrale agli enti locali. Il riconoscimento della centralità di ruolo dell'amministrazione locale e il principio della trasparenza dell'operato della stessa, su cui si fonda il diritto di accesso agli atti amministrativi, costituiscono i primi pilastri di quel processo di innovazione amministrativa che oggi attraversa la PA, in cui l'apertura, l'informazione e, in generale tutto ciò che significa *accountability* (nel senso di rendere conto) e *reporting* ai cittadini acquistano un significato fondamentale.

Sarà poi con la Legge 61/94, che a seguito del *referendum* sui controlli ambientali istituisce il Sistema ANPA (oggi ISPRA)-ARPA-APPA, a consentire il processo di sistematizzazione e gestione delle informazioni ambientali a livello nazionale: è proprio la funzione di supporto alle Regioni in materia di prevenzione e protezione ambientale che rende centrale per le Agenzie il ruolo dell'informazione ambientale.

Successivamente nel 2000, con la Legge n. 150 su "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni", la comunicazione pubblica assume valore istituzionale cogente in quanto riconosciuto come dovere della PA di informazione sui servizi e di rendicontazione ai cittadini delle proprie attività. Malgrado il primo interesse, la legge in questione, anche per alcuni suoi limiti, di fatto rimane lettera morta. In particolare nel "2° monitoraggio

nazionale" sul suo stato di attuazione ne vengono messi in luce i principali limiti (sovradimensionamento per gli enti di piccole dimensione, assenza di incentivi di sostegno in particolare per la formazione, assenza di criteri di attuazione, verifica e sanzione, poca chiarezza su profili professionali e inquadramenti).

Nel 2001, con la "Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile" – anch'essa purtroppo rimasta nel cassetto - vengono evidenziati alcuni aspetti particolarmente significativi in merito alla partecipazione dei cittadini alle politiche ambientali: la capacità di far comprendere le ragioni dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile e il ruolo delle amministrazioni pubbliche, in particolare quelle locali, nel favorire la consapevolezza per stimolare l'adozione di stili di vita e modelli comportamentali differenti.

Con la Legge 108/2001 e con il D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195 il nostro Paese recepisce la Convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, e la Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

Un passo avanti decisivo si compie con la Legge 15 del 2009 di Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti. Con la Legge 15/09 ci si muove, in particolare, in tre direzioni: le carte dei servizi; il ciclo di gestione della *performance* delle pubbliche amministrazioni; il compito affidato al CNEL di redigere la relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese ed ai cittadini.

Infine, venendo ai nostri giorni, con il c.d. Decreto Trasparenza, il D.Lgs. 33/2013, la trasparenza viene intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle PA, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Da questo sintetico quadro ci possiamo rendere conto di come il tema dell'accesso all'informazione, ambientale nel nostro caso, e della partecipazione, rappresentano un riferimento sempre più presente nel quadro normativo e programmatico comunitario, internazionale e nazionale in quanto considerato fondamentale per migliorare la qualità delle politiche pubbliche e i processi decisionali.

La capacità di apertura delle istituzioni pubbliche, di rendere trasparenti i processi decisionali innescando meccanismi di coinvolgimento dei cittadini e dei diversi attori della società civile si pone, quindi, alla base del nuovo modo di concepire l'azione pubblica e riflette lo scenario diverso in cui oggi si guarda al processo di elaborazione delle politiche, improntato appunto a quei principi di

trasparenza, apertura, partecipazione, che secondo l'Unione europea definiscono la buona *governance*.

Lo sviluppo di questi temi si può collocare all'interno del più ampio processo di evoluzione dal concetto di *government* a quello di *governance*, in risposta a un *deficit* attuativo delle politiche pubbliche, che ha lasciato emergere la necessità di innovazione dei modelli di governo e di riforma della PA.

Affrontare questi temi significa toccare diversi argomenti sotto vari profili, dall'evoluzione del rapporto tra amministrazioni e cittadini, al miglioramento della qualità delle politiche pubbliche, al rafforzamento della cittadinanza, alla coesione sociale, allo sviluppo sostenibile.

È in quest'ultimo ambito, dello sviluppo sostenibile, che l'informazione e la partecipazione rivestono particolare rilevanza, poiché toccano uno dei diritti principali dell'individuo, il diritto alla salute e ad un ambiente sano e, in definitiva, a una migliore qualità della vita. Tematiche quali i rifiuti, i consumi energetici, l'inquinamento atmosferico, la mobilità, la qualità delle acque, e le questioni che riguardano la *governance* urbana investono la vita quotidiana dei cittadini e, per affrontare in maniera efficace i problemi ad esse collegati, i governi e le amministrazioni, soprattutto a livello locale, debbono informare e coinvolgere la collettività nelle decisioni.

L'informazione aumenta la trasparenza dell'amministrazione e le conferisce maggiori responsabilità, ma, soprattutto, supporta e migliora la qualità dei processi decisionali. È in questo senso che la realizzazione di attività di *reporting*, nelle sue diverse tipologie tematiche – *report* ambientale, di sostenibilità, partecipativo, sociale – diventa una modalità concreta per rendere conto ai cittadini dei risultati delle politiche perseguite e metterli in condizione di valutare le prestazioni delle amministrazioni rispetto a quanto promesso. Inoltre, contribuisce alla gestione dei conflitti ambientali, aumenta la coesione sociale e il senso di appartenenza alla comunità.

In questa impostazione è, quindi, compresa qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta in banche dati circa lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, degli organismi geneticamente modificati, nonché quelle riguardanti sostanze, energie, rumori o radiazioni, accordi ambientali, pratiche, legislazioni, piani, programmi che influenzano o potrebbero influenzare l'ambiente.

Evidentemente, però, per evitare il rischio insito nell'eccesso di informazione che, come è noto, si traduce nel suo opposto, è indispensabile che questa sia "organizzata" nell'ambito di un "sistema" facilmente agibile e sufficientemente finalizzato nel cogliere i quesiti di interesse dei cittadini. Ma nel contempo è indispensabile che al cittadino venga offerto anche un quadro di riferimento comparativo, che gli consenta di valutare il senso della informazione fornita e di poter intervenire, anche in giudizio, nei confronti delle amministrazioni.

## *2.2. L'informazione istituzionale*

L'informazione istituzionale, oltre ad essere un servizio al cittadino, soddisfa innanzitutto un suo diritto fondamentale: quello di permettere la partecipazione, piena e consapevole, alla vita del Paese. Non c'è un dovere della pubblica amministrazione sancito costituzionalmente, anche se ormai le leggi stanno sopperendo a questa necessità. Quindi si può dire che la comunicazione istituzionale sia un dovere dei pubblici poteri, poiché invalso nell'opinione generale dei cittadini.

Si sarebbe potuto ovviare all'inconveniente di una "non costituzionalizzazione" a livello nazionale di questo diritto con il recente testo sulla Costituzione europea, ponendosi il problema di come l'Unione europea abbia il dovere di comunicare con i cittadini dei vari Stati membri. Infatti, come non basta per lo Stato la pubblicazione delle leggi nella Gazzetta Ufficiale, così non basterà per l'Unione europea un'informazione ai cittadini basata soltanto sulla pubblicazione delle direttive e dei provvedimenti che assume. Occorre, quindi, che anche a livello europeo si imponga un dovere di informazione giuridica al cittadino destinatario di notizie che gli consentano di usare meglio i servizi della pubblica amministrazione, locale o federale, e di partecipare più intensamente allo svolgimento della vita sociale.

Il diritto all'informazione, insieme agli altri diritti fondamentali, è uno strumento di crescita civile e democratica del cittadino, in quanto, come si evince dagli artt. 2 e 3 della Costituzione, consente lo svolgimento della personalità di ciascun individuo e la rimozione degli «ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione pubblica, economica e sociale del Paese».

Il dovere di informare, di divulgare informazioni di fonte pubblica, oltre al riconoscimento di specifiche situazioni soggettive in capo al cittadino destinatario, trova inoltre fondamento in un generale pubblico interesse alla disponibilità delle informazioni pubbliche da parte della collettività: non solo un interesse al controllo democratico dei cittadini sull'esercizio del potere, ma anche l'interesse alla disponibilità di informazioni utili nella vita associata o privata, con riflessi su altri interessi pubblici tutelati dall'ordinamento.

Andiamo allora a vedere come alcune delle principali istituzioni, per ruolo e competenza, gestiscono questa importante funzione che, come abbiamo visto, è di fondamentale importanza per la nostra democrazia.

## *2.3. Il Parlamento*

Tanto il Senato quanto la Camera, per meglio adempiere alla funzione

legislativa che attribuisce loro la Costituzione, promuovono costantemente un lavoro istruttorio funzionale alla migliore elaborazione dei testi legislativi. Questo lavoro si sviluppa attraverso la promozione di specifiche attività conoscitive, alcune delle quali costituiscono il presupposto per l'espletamento di attività ispettive, mentre altre conservano una loro autonomia, garantendo uno stretto rapporto fra Parlamento e società civile. Rientrano in tali categorie le richieste all'ISTAT e al CNEL, le indagini conoscitive, le audizioni, le richieste al Governo di riferire, l'esame di relazioni, il parere sulle nomine governative. In particolare, ciascuna Camera può disporre inchieste al fine di acquisire elementi necessari di conoscenza in ordine a una materia di pubblico interesse. In questo caso la Commissione d'inchiesta procede con gli stessi poteri e limiti dell'autorità giudiziaria, pur non svolgendo attività giurisdizionale così come prevede l'art. 82 della Costituzione. Vi sono inchieste legislative o economiche, che offrono alle Camere una migliore conoscenza dei fatti su cui dovranno legiferare, e inchieste politiche di supporto ai poteri ispettivi e di controllo del Parlamento.

Numerose sono state le inchieste promosse dal Parlamento italiano. Nella specifica materia ambientale si ricordano in particolare: quella Bicamerale sul disastro del Vajont del 1963, nella IV legislatura; sulla fuga di sostanze tossiche dallo stabilimento dell'ICMESA nel 1976 e sugli interventi nella valle del Belice nel 1968, ambedue Bicamerali, nella VI legislatura; la Bicamerale sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981, nella X legislatura; sull'ACNA di Cengio dalla Camera, nella XII legislatura; sul ciclo dei rifiuti e le attività illecite connesse alla Camera, nella XII legislatura, e Bicamerale nelle XIII, XIV, XV, XVI legislature; sulle cause dell'inquinamento del fiume Sarno dal Senato, nella XIV legislatura; sulle condizioni di sicurezza e ambientali nei luoghi di lavoro al Senato, nella XIV, XV e XVI legislatura.

I materiali raccolti nel corso di queste inchieste costituiscono una preziosissima documentazione servita per arricchire di conoscenza e di contenuti i lavori del Parlamento nella sua produzione legislativa. C'è da dire, però, che mediamente alla ricchezza di conoscenze e di proposte scaturite dalle inchieste non ha fatto seguito una conseguente ed efficace iniziativa legislativa. Esempi di questo limite sono offerti dallo stato della gestione del servizio rifiuto, dall'enorme problema della difesa del suolo, dallo stato di avanzamento delle bonifiche dei siti industriali inquinati. Anche se oggi siamo favoriti dalla messa in rete di molti di questi materiali, in generale i cittadini sono poco coinvolti da questo importante lavoro parlamentare. Probabilmente, se il Parlamento trovasse il modo di un coinvolgimento più attivo dei cittadini, singoli o associati, al corso dei suoi lavori di indagine, acquisirebbe certamente un più forte impulso a tradurlo in provvedimenti efficaci per migliorare le loro condizioni di vita.

*2.4. Il Governo e i Ministeri*

È a tutti chiaro che Governo e Ministeri sono il motore del sistema dell'informazione istituzionale e, se tutto funzionasse come dovrebbe, non ci sarebbe bisogno di scrivere queste note. Purtroppo le cose non stanno così e la riprova è il recente Decreto Legislativo 33/2013, denominato significativamente "Decreto Trasparenza". Come a dire che lo stesso Governo riconosce che c'è un problema non piccolo di trasparenza nelle istituzioni pubbliche, che richiede di essere risolto. È da circa 13 anni che, con il recepimento della Convenzione di Århus e la Legge 150 del 2000, la comunicazione pubblica ha assunto valore istituzionale e cogente, in quanto dovere della PA di informazione sui servizi e di rendicontazione ai cittadini delle proprie attività. Finalmente, con il Decreto Legislativo n. 150/2009, in attuazione degli articoli da 2 a 7 della Legge 4 marzo 2009, n. 15, che interviene in materia di "Misurazione, valutazione e trasparenza della performance" e, da ultimo, con il Decreto Legislativo 33/2013, la trasparenza viene intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle PA, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Queste disposizioni prevedono che la trasparenza dell'attività amministrativa sia strettamente legata alla comunicazione, al punto che deve essere assicurata anche dalla "pubblicazione, nei siti *web* istituzionali, di puntuali informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali".

Se oggi il cittadino è – perlomeno nelle intenzioni – il vero protagonista dell'attività pubblica, serve allora una nuova concezione della comunicazione pubblica, riferita all'effettività dei programmi di trasparenza dell'attività della PA. Il Comunicatore pubblico, riprendendo una strada che già il legislatore del 2000 aveva imboccato, può diventare una figura rilevante nel verificare l'effettività e l'efficacia, nei confronti dell'utenza, delle politiche di trasparenza ed efficienza dalla PA. Per questo sarà utile lavorare, per evitare gli errori passati, a una normativa di indirizzo, che riconosca ai comunicatori pubblici il ruolo di "*account executive*" della PA, di raccordo fra PA e cittadini, di attuatori e garanti della soddisfazione del cliente, di agenti della *Citizen satisfaction – communication manager*. Su questi presuppostisi si basa il Tavolo di confronto e di iniziativa sulla comunicazione come funzione pubblica garante della trasparenza delle PA, nato su iniziativa di FORMEZ PA e diretto dal Dipartimento della Funzione Pubblica; detto Tavolo si è insediato lo scorso 23 luglio a Palazzo Vidoni e la sua finalità è formulare proposte per rilanciare e reindirizzare la figura del comunicatore pubblico verso le nuove centrali funzioni nell'assetto di una PA al servizio del cittadino.

Nel frattempo, però, andiamo a vedere i risultati del monitoraggio della

Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT) sui Piani della *Performance* prodotti dai Ministeri nel periodo 2011-2013. La griglia di monitoraggio del CiVIT è strutturata su 3 dimensioni:

1. conformità (*compliance*) al D.Lgs. n. 150/2009, agli indirizzi della Commissione e al Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato dall'amministrazione;
2. qualità del Piano, con particolare riferimento a obiettivi, indicatori e *target*;
3. qualità del processo di adozione del documento.

Nel complesso le 3 dimensioni sono articolate in 25 criteri e 155 sottocriteri, cui è stato associato un sistema di pesi che tiene conto dell'importanza relativa dei singoli elementi. Il monitoraggio ha preso in considerazione i piani prodotti da 13 Ministeri, due soli dei quali non hanno inviato alla Commissione il Piano della *performance*, mentre per Ministero dell'Economia e delle finanze si è in attesa dell'emanazione del D.P.C.M. di cui all'art. 57, comma 21, del D.Lgs. n. 235/2010.

I risultati del monitoraggio mostrano innanzitutto che il punteggio medio ottenuto dai vari Ministeri nella dimensione "*compliance*" è sensibilmente più alto rispetto al punteggio medio relativo alla dimensione "qualità del Piano", rispettivamente 71% e 39%. Da tale risultato si evince che le amministrazioni, in sede di prima adozione del Piano della *performance*, hanno prestato una maggiore attenzione al rispetto delle prescrizioni legislative e delle delibere CiVIT ("logica dell'adempimento"), rinviando, viceversa, a una fase successiva, auspicabilmente nel medio periodo, il potenziamento degli elementi riconducibili alla qualità dello strumento gestionale, che per certi versi rappresentano una novità nel panorama delle PPAA italiane. Il punteggio dei Ministeri si presta a una prima individuazione di buone prassi, considerato il buon livello di bilanciamento fra le dimensioni "*compliance*" e "qualità del Piano", con valutazioni superiori alla media in entrambe le dimensioni. Circa la metà dei Ministeri hanno ricevuto valutazioni inferiori alla media in entrambe le dimensioni.

Con riferimento alle valutazioni conseguite rispetto ai singoli criteri della griglia di analisi che compongono il punteggio complessivo della dimensione "*compliance*", è emerso un significativo e omogeneo livello di conformità ai requisiti indicati dal D.Lgs. n. 150/2009 e dalla delibera n.112/2010, che rappresentano, comunque, il principale riferimento per la redazione del documento. Viceversa, si registra una notevole disomogeneità in relazione alla verifica della conformità alle delibere nn. 88, 89 e 105/2010. In particolare, è stato accertato un basso livello di conformità alle delibere CiVIT n. 88/2010 in tema di *standard* di qualità e n. 105/2010 in materia di trasparenza, circa il necessario collegamento dei contenuti del Piano della *performance* con gli altri documenti (definizione degli *standard* di qualità e Programma triennale

per la trasparenza e l'integrità). Tale collegamento, infatti, richiede un livello di "maturità" nell'utilizzo degli strumenti del ciclo della *performance* che, nella prima fase di attuazione della riforma, non è comprensibilmente riscontrabile in via generalizzata, tenuto conto delle diverse esperienze in precedenza maturate dalle amministrazioni coinvolte.

Con riferimento alla verifica operata in merito ai criteri della dimensione "qualità del Piano", è stata registrata una valutazione positiva generalizzata in termini di "leggibilità" del Piano, intesa come comprensibilità del linguaggio, accessibilità, navigabilità del documento. Si tratta di un risultato estremamente apprezzabile, attesa la finalità, svolta dal Piano della *performance*, di comunicazione degli obiettivi dell'amministrazione anche nei confronti degli *stakeholder* esterni.

È invece emersa una elevata disomogeneità nella valutazione degli altri criteri della griglia, riconducibile al diverso livello di maturità delle amministrazioni, decisamente più marcato negli aspetti qualitativi. Nel complesso, infatti, emergono valutazioni sufficientemente positive per il fattore "definizione obiettivi", mentre sono stati rilevati ampi margini di miglioramento relativamente alla individuazione di indicatori e relativi valori attesi (*target*). Al riguardo, si evidenzia che la presenza, in relazione ad adeguati obiettivi, di indicatori necessari alla misurazione degli stessi e di valori attesi per ciascun indicatore in grado di consentire un'immediata verifica del raggiungimento degli obiettivi medesimi, rappresenta uno degli elementi essenziali per il corretto funzionamento dello strumento gestionale del Piano della *performance*.

Nelle sue conclusioni la Commissione valuta che esistano ampi margini di miglioramento e si propone di realizzarli attraverso un rapporto diretto con le singole amministrazioni in modo da individuare in maniera condivisa, secondo una metodologia di accompagnamento costruttivo, un percorso di crescita e miglioramento personalizzato.

Si potrebbe aggiungere che, pur apprezzando la valutazione positiva della Commissione relativamente alla qualità dei piani e alla loro leggibilità, è necessario un maggiore sforzo per portare a conoscenza dei cittadini questo impegno di lavoro che si sta realizzando presso i ministeri. Evidentemente non ci si deve limitare di una pura e semplice informazione, si tratta invece di trovare le forme per un loro coinvolgimento rendendone chiara l'utilità e la convenienza. Il rischio è che, se i Piani rimangono un esercizio ai soli fini interni delle singole amministrazioni, ben presto esauriranno la loro carica innovativa. Questo è anche il modo più efficace per il coinvolgimento pieno di tutte le amministrazioni pubbliche. Allo stato attuale il ritardo non coinvolge solo due ministeri ma, da quello che si riscontra andando a visitare i siti di altre amministrazioni, ad esempio regionali e comunali, l'impressione che se ne ricava è di una diffusa inadempienza. Tre anni dall'entrata in vigore dell'obbligo della redazione dei Piani della *Performance* non sono tanti, ma neanche pochi.

### *2.5. La Ragioneria Generale dello Stato*

La Ragioneria Generale dello Stato è sicuramente la più importante fonte di informazioni in merito alle risorse finanziarie dello Stato destinate a finalità di tutela ambientale.

A decorrere dall'anno 2000, il Ministero dell'Economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, dando seguito a quanto indicato nel Documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 1999-2001, elabora annualmente un documento allegato alla Relazione illustrativa al Disegno di legge di Bilancio contenente informazioni in merito alle risorse finanziarie dello Stato destinate a finalità di tutela ambientale desumibili dagli allegati di Bilancio. Dal 2008, inoltre, in allegato al Rendiconto generale dello Stato è presentato un documento che illustra le risultanze della gestione delle risorse finanziarie destinate alla tutela dell'ambiente.

Recentemente, la legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, Legge n. 196 del 31 dicembre 2009, all'articolo 36, comma 6, ha stabilito che in allegato al Rendiconto generale dello Stato siano illustrate le "*risultanze delle spese relative ai Programmi aventi natura o contenuti ambientali*" definite come "*le risorse impiegate per finalità di protezione dell'ambiente, riguardanti attività di tutela, conservazione, ripristino e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale*". Con tale norma per la prima volta si rende obbligatoria per legge la rendicontazione delle spese ambientali. Per quanto riguarda le modalità di attuazione, l'importante novità introdotta dal citato articolo consiste nel fatto che le amministrazioni forniscano al Ministero dell'Economia e delle finanze le informazioni necessarie secondo schemi contabili e modalità di rappresentazione coerenti con gli indirizzi e i regolamenti comunitari in materia. Tali schemi e modalità sono stabiliti con Determina del Ragioniere generale dello Stato.

Il potenziamento di questi documenti di bilancio si inquadra nell'accresciuta necessità di riformare i processi decisionali e, quindi, anche gli strumenti normalmente adottati a supporto delle decisioni in merito alle politiche di bilancio, anche attraverso l'integrazione dei sistemi di contabilità economica e di contabilità ambientale. È questo un obiettivo che risponde a una specifica azione posta in essere dagli organismi internazionali, i quali, con il contributo dei Paesi membri, da anni lavorano alla messa a punto e all'applicazione di un sistema armonizzato di contabilità ambientale. Questa intensa attività sta ora giungendo alla definitiva predisposizione – da parte delle Nazioni unite e di altri organismi internazionali inclusa la Commissione europea – del Sistema integrato di contabilità ambientale ed economica (SEEA), per la costituzione dello *standard* ufficiale di contabilità ambientale di pari rango rispetto allo *standard* di contabilità nazionale rappresentato dal *System of National Accounts* (SNA). Per i vari tipi di conti ambientali che

costituiscono il sistema SEEA, le priorità in ambito comunitario sono state definite nella Strategia europea per la contabilità ambientale; inoltre, da vari anni i conti con più elevata priorità vengono prodotti dai Paesi dell'UE, e in Italia dall'ISTAT. Ora è in preparazione da parte della Commissione europea un regolamento comunitario che renderà cogente per i Paesi membri l'implementazione di tali conti.

Le disposizioni introdotte dalla Legge 196/2009 sono state applicate per la prima volta all'esercizio finanziario del 2010, per il quale è stato predisposto un allegato – parte integrante della più ampia Relazione illustrativa del Conto del bilancio – che accompagna il Rendiconto generale dello Stato e che illustra le spese a finalità ambientale sostenute dalle amministrazioni centrali dello Stato.

L'ecobilancio, o bilancio ambientale, dello Stato è quindi lo strumento contabile di rappresentazione degli interventi e delle spese sostenute dallo Stato, direttamente o indirettamente, in materia di salvaguardia dell'ambiente.

Nell'ecobilancio la rappresentazione dei dati contabili viene suddivisa, oltre che per Missione, Programma e Ministero, anche tra "interventi diretti" e "risorse trasferite". I primi identificano le azioni svolte direttamente dalle Amministrazioni centrali dello Stato tramite le proprie strutture, le seconde fanno riferimento alle risorse finanziarie trasferite dallo Stato ad altri soggetti, pubblici o privati, per il perseguimento di finalità ambientali.

Tra le 34 Missioni dello Stato (che rappresentano le grandi finalità perseguite con la spesa pubblica) la Missione *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente* è quella destinata ad accogliere al suo interno i Programmi di spesa dichiaratamente ed esplicitamente tesi al perseguimento di finalità di salvaguardia dell'ambiente.

I diversi Programmi (162 in totale, 8 relativi alla Missione ambientale) rappresentano aggregati omogenei di attività all'interno di ogni Ministero, individuati con riferimento ai risultati da perseguire in termini di impatto dell'azione pubblica sui cittadini e sul territorio.

La coerenza degli schemi contabili con i principi comunitari in materia di contabilità ambientale, disposta dall'articolo 36 comma 6 della Legge 196/2009, è assicurata dall'adozione delle definizioni e classificazioni individuate con riferimento al sistema SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*): il sistema dedicato alla contabilità satellite delle spese ambientali, elaborato in sede Eurostat e basato su definizioni e classificazioni coerenti con le classificazioni economica e funzionale adottate nell'ambito dei regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale.

Metodologia, criteri contabili e classificazioni utilizzati per l'identificazione delle spese ambientali sono descritti nella Determina del Ragioniere generale dello Stato n. 39816 del 2011, appositamente dedicata all'attuazione della norma citata, e nella circolare RGS n. 10 del 2011, che fornisce disposizioni attuative alle amministrazioni per la compilazione del Rendiconto dell'esercizio finanziario del

2010.

Il sistema SERIEE adottato per l'identificazione e la classificazione delle spese ambientali distingue due tipologie di spese ambientali tra loro complementari:

- le spese per la "protezione dell'ambiente", ossia le spese per le attività e le azioni il cui scopo principale è la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dell'inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo, ecc.), così come di ogni altra forma di degrado ambientale (perdita di biodiversità, erosione del suolo, salinizzazione, ecc.). Tali spese sono classificate secondo la classificazione Cepa (Classification of Environmental Protection Activities and expenditure – Classificazione delle attività e delle spese per la protezione dell'ambiente);
- le spese per l'"uso e gestione delle risorse naturali", ossia le spese per le attività e le azioni finalizzate all'uso e gestione delle risorse naturali (acque interne, risorse energetiche, risorse forestali, fauna e flora selvatiche, ecc.) e alla loro tutela da fenomeni di depauperamento ed esaurimento. Tali spese sono classificate secondo la classificazione Cruma (Classification of Resource Use and Management Activities and expenditures – Classificazione delle attività e delle spese per l'uso e gestione delle risorse naturali).

Entrambe le classificazioni, al primo livello della struttura si articolano in classi (identificate dalle cifre da 1 a 9 per la Cepa e da 10 a 16 per la Cruma), le quali a loro volta si articolano in voci di maggiore dettaglio (identificate da codici a due o più cifre).

I dati di base sono stati rilevati a livello di singoli piani gestionali in cui si articolano i capitoli del bilancio dello Stato.

L'aggregato di spesa cui si fa riferimento è la spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali effettuate a beneficio della collettività, dalla quale sono escluse le spese che le amministrazioni sostengono per la produzione di servizi ambientali ad uso interno. L'ammontare delle spese ambientali può risultare sottostimato in virtù dell'esistenza di una serie di piani gestionali per i quali, allo stato attuale delle informazioni disponibili alle amministrazioni, non è sempre possibile individuare con sufficiente precisione la destinazione finale della spesa e/o l'ammontare destinato a finalità ambientali. Si tratta per lo più di capitoli o piani gestionali riguardanti trasferimenti ad altri soggetti al di fuori delle amministrazioni centrali dello Stato, per i quali le amministrazioni centrali stesse non sono in possesso di sufficienti informazioni sulle finalità delle spese realizzate dai destinatari delle risorse trasferite (è il caso, ad esempio, di alcuni trasferimenti destinati al finanziamento ordinario degli enti territoriali). Il reperimento di tali informazioni, che contribuisce non soltanto a una migliore individuazione delle spese a carattere ambientale ma anche alla individuazione di adeguati indicatori per la misurazione dei risultati, sarà affrontato

nel contesto delle prossime applicazioni della norma.

Questo importante lavoro teso a rafforzare degli strumenti informativi di supporto alle decisioni non è però di per sé sufficiente, se poi tali strumenti e informazioni non vengono introdotti nelle correnti prassi di uso, ossia nei diversi processi decisionali ai diversi livelli amministrativi.

A tal proposito va rilevato come appaiano ancora insufficienti – se non addirittura assenti – i momenti di una programmazione consapevole, di un'attenta valutazione dei risultati, del coinvolgimento di operatori e cittadini. Tali aspetti, legati indissolubilmente alle politiche di bilancio, possono essere recuperati:

- rendendo più stringente l'impegno a far adottare a tutti i livelli amministrativi i conti ambientali in coerenza con la metodologia nazionale ed internazionale;
- ampliando il *set* delle informazioni considerate a monte della decisione di bilancio in fase di analisi del quadro di riferimento nazionale e internazionale, prendendo in esame sistematicamente anche i dati offerti dai conti ambientali prodotti in base al sistema SEEA;
- effettuando una più analitica ed esauriente presentazione dei dati di bilancio, relativi alle risorse pubbliche che lo Stato assegna a finalità di tutela dell'ambiente, in modo da meglio riflettere le risultanze delle decisioni di bilancio prese alla luce dell'ampliato quadro di riferimento;
- associando agli obiettivi che si intende realizzare appropriati indicatori fisici, coerenti e confrontabili con il quadro di riferimento, da porre in relazione con le risorse (finanziarie, strumentali e umane) che si sono utilizzate;
- informando e coinvolgendo operatori e cittadini.

### *2.6. Comuni, Province e Regioni*

Comuni, Province e Regioni sono i livelli istituzionali più vicini ai cittadini. Come si è visto è a questi livelli che i cittadini tentano, attraverso l'interlocuzione con i loro rappresentanti eletti, o rivolgendosi agli uffici competenti, di acquisire le informazioni necessarie a chiarire i loro dubbi e risolvere i loro problemi. Purtroppo questa interlocuzione non sempre è agevole, in particolare nei Comuni medio grandi e, comunque, sempre sottoposta al riconoscimento da parte dell'amministrazione dei requisiti soggettivi necessari per l'accesso all'informazione richiesta. Oggi, con il riconoscimento del diritto di "accesso civico" nel Decreto Legislativo 33/2013 chiamato non a caso "Decreto Trasparenza", questo problema dovrebbe essere risolto in via definitiva. L'ambizione è di mandare a sistema la normativa sulla Trasparenza fondandola su un principio chiarissimo: solo una Pubblica Amministrazione che informi tempestivamente e che coinvolga attivamente il cittadino potrà essere anche un' amministrazione efficiente.

Numerose sono le novità introdotte dal decreto. Vediamo le principali.

Innanzitutto, vengono sistematizzate le norme precedenti relative alla disciplina e promozione della trasparenza nella Pubblica Amministrazione compresi gli enti locali: soprattutto i Comuni. Si fa obbligo a tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

All'obbligo di pubblicare nei siti istituzionali delle P.A. i documenti, le informazioni e i dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente e immediatamente, senza autenticazione e identificazione (Accesso civico). Viene inoltre riconosciuto il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione di cui sopra, che si pronuncia sulla stessa.

L'amministrazione è tenuta, entro trenta giorni, alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

Nei casi di ritardo o mancata risposta, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo, che ai sensi del comma 9bis articolo 2 della Legge 241/1990 è la figura apicale individuata dall'organo di governo della PA; se questa non è individuata il richiedente può ricorrere al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o, in mancanza, al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione.

Con il decreto si vincolano le P.A. affinché sviluppino una vera e propria politica della trasparenza della qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità.

Con il decreto viene fatto obbligo alle P.A. di prestare una particolare

attenzione alla pubblicazione dei documenti afferenti alle seguenti aree tematiche.

- I documenti e le informazioni sulla organizzazione delle PP.AA. in relazione:
  - agli organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione, con l'indicazione delle rispettive competenze;
  - all'articolazione degli uffici, le competenze e le risorse a disposizione di ciascun ufficio, anche di livello dirigenziale non generale, i nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici;
  - all'illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione dell'amministrazione, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche.
- I dati relativi agli enti pubblici vigilati e agli enti di diritto privato in controllo pubblico nonché alle partecipazioni in società di diritto privato. Per questi enti (vedi elenco specifico articolo 22) sono pubblicati i dati relativi alla ragione sociale, alla misura della eventuale partecipazione dell'amministrazione, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari. Vanno altresì pubblicati i dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo. In caso di mancata pubblicazione di documenti e informazioni su Enti e società vigilati, partecipati e controllati, è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte della amministrazione interessata. Questa norma non si applica nei confronti delle società, partecipate da amministrazioni pubbliche, quotate in mercati regolamentati e loro controllate.
- I dati e le informazioni sui controlli sulle imprese in modo dettagliato e facilmente comprensibile. In particolare:
  - 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;
  - l'elenco degli obblighi e degli adempimenti oggetto delle attività di controllo che le imprese sono tenute a rispettare per ottemperare alle disposizioni normative.
- I processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche. In particolare:
  - i documenti di programmazione anche pluriennale delle opere pubbliche di competenza dell'amministrazione, le linee guida per la valutazione degli investimenti;
  - le relazioni annuali;

- ogni altro documento predisposto nell'ambito della valutazione, ivi inclusi i pareri dei valutatori che si discostino dalle scelte delle amministrazioni e gli esiti delle valutazioni *ex post* che si discostino dalle valutazioni *ex ante*;
- le informazioni relative ai Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici di cui all'articolo 1 della Legge 17 maggio 1999, n. 144, incluse le funzioni e i compiti specifici ad essi attribuiti, le procedure e i criteri di individuazione dei componenti e i loro nominativi;
- le pubbliche amministrazioni devono pubblicare, altresì, le informazioni relative ai tempi, ai costi unitari e agli indicatori di realizzazione delle opere pubbliche.

➢ Rendere trasparente l'attività di Pianificazione e Governo del Territorio: in particolare:
- gli atti di governo del territorio, quali, tra gli altri, piani territoriali, piani di coordinamento, piani paesistici, strumenti urbanistici, generali e di attuazione nonché le loro varianti. La pubblicità è condizione di efficacia di questi atti;
- per ciascuno degli atti vanno pubblicati, tempestivamente, gli schemi di provvedimento prima che siano portati all'approvazione; le delibere di adozione o approvazione; i relativi allegati tecnici;
- la documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale comunque denominato vigente nonché delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in attuazione dello strumento urbanistico generale vigente che comportino premialità edificatorie a fronte dell'impegno dei privati alla realizzazione di opere di urbanizzazione *extra* oneri o della cessione di aree o volumetrie per finalità di pubblico interesse è pubblicata in una sezione apposita nel sito del comune interessato, continuamente aggiornata.

➢ Pubblicare e garantire l'accesso alle informazioni ambientali. Vengono confermate le disposizioni di maggior tutela prevista specificamente per questo settore e, con l'articolo 40, si prevede che nei siti della P.A. vengano pubblicate le informazioni ambientali in una apposita sezione detta "Informazioni Ambientali".

A garanzia della politica per la trasparenza, ogni amministrazione dovrà indicare il Responsabile per la trasparenza e la prevenzione della corruzione nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Le sue funzioni sono:

➢ provvedere all'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, all'interno del quale sono previste specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza in rapporto con il Piano

anticorruzione;

- controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal presente decreto;
- segnalare i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare;
- segnalare altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, all'OIV (Organismo indipendente di valutazione della *performance ex* articolo 14 D.Lgs. 150/2009) ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

L'inadempienza degli obblighi di pubblicazione o la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili.

Come detto, l'ambizione del decreto è contribuire e fare un decisivo passo avanti sul fronte della trasparenza. È sufficiente? Stando all'esperienza passata, i primi tentativi sono del 1990, qualche dubbio è più che legittimo. Come sappiamo, l'informazione è potere e le burocrazie fondano gran parte del loro potere proprio sulla detenzione e gestione dell'informazione. Costringerle ad aprirsi non sarà semplice. Molto dipenderà dal grado in cui i cittadini eserciteranno il diritto all'informazione. Anche questo esercizio non va dato per scontato. Troppo spesso lo si esercita solo per interessi individuali, si stenta a concepirlo come questione generale. Superare questo limite è possibile se si riesce a far emergere l'interesse anche individuale a una maggiore trasparenza della P.A. A questo fine l'informazione ambientale, così come quella sanitaria e dei servizi sociali, si prestano in modo del tutto particolare, tenuto conto che su di essa si fonda la fruizione di servizi fondamentali per il nostro benessere psicofisico, con rilevanti implicazioni economiche.

Questa possibilità deve indurre a prestare una particolare attenzione alla trasparenza di quell'insieme di soggetti che gestiscono, per conto delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, fondamentali servizi pubblici dalle rilevanti implicazioni ambientali. Ad oggi, lo strumento a cui questi soggetti si affidano per informare i cittadini del loro operato è fondamentalmente costituito dalle "Carte dei servizi".

La diffusione delle carte dei servizi risale agli anni '90, quando diversi stati europei ravvisano l'esigenza di avviare un'azione di rivalorizzazione dei pubblici servizi aumentando le garanzie dei fruitori, migliorando l'operato dei soggetti erogatori, instaurando un rapporto comunicativo tra ente e cliente. Anche in ambito nazionale, le "Carte dei servizi" si collocano nel quadro di una produzione legislativa

che cerca di riformare un'amministrazione che non lavora più per adempimenti, ma che progetta e risponde dei risultati. Si tratta di un obiettivo particolarmente complesso, che si rilegge in modo chiaro nei numerosi interventi che ha subito da quasi venti anni il quadro normativo sulle Carte dei servizi: fra gli atti vigenti, infatti, se ne contano ben nove. Il che potrebbe apparire buon segno, se non si sapesse che la reiterazione di norme nella medesima materia e della medesima portata denota, al contrario, la difficoltà di affermarsi della norma stessa e la sua diffusa disapplicazione.

Il DPCM del 27 gennaio 1994 (recante "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" di seguito anche solo "la Direttiva" o "Direttiva Ciampi"), detta i principi cui deve uniformarsi l'erogazione dei servizi pubblici e stabilisce l'obbligo per tutti i soggetti erogatori, pubblici e privati, di definire e di adottare "*standard specifici di qualità e quantità dei servizi*", istituendo un apposito Comitato permanente presso la Presidenza del Consiglio per l'attuazione della Direttiva medesima (come è noto, in taluni settori, come la comunicazione, il potere di direttiva è stato attribuito alla competente Autorità garante, in base alla Legge n. 249 del 1997). L'obbligo di adozione, rispettivamente per ciascun soggetto erogatore, di una propria specifica Carta dei servizi, ispirata alla Direttiva e ad essa conforme, è stato poi puntualizzato dall'art. 2 del Decreto Legge n. 163 del 1995, convertito nella L. 11 giugno 1995, n. 273 (successivamente abrogato).

L'assetto normativo in materia di carte dei servizi ha trovato un punto fondamentale nel D.Lgs. n. 286 del 1999, che individua nell'art. 11 la fonte normativa primaria che stabilisce l'obbligo per le imprese e gli enti erogatori di servizi pubblici di improntare la propria attività al rispetto dei parametri qualitativi essenzialmente determinati all'interno delle carte dei servizi. La norma in questione, infatti, stabilisce che i servizi pubblici debbono essere erogati "*con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi*" (cfr. art. 11, co. 1). Il comma secondo prevede che "*Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri*".

La centralità della Carta viene ribadita in maniera chiara, definitiva e immediatamente cogente con l'art. 2, comma 461, della Legge n. 244 del 2007 (Legge finanziaria 2008) il quale, al fine di garantire qualità, universalità ed economicità delle prestazioni prevede che, in sede di stipula del Contratto di servizio tra gestore ed ente pubblico, quest'ultimo sia tenuto (si tratta quindi di un vero e proprio obbligo giuridico) ad applicare una serie di disposizioni finalizzate "*alla previsione*

*dell'obbligo per i gestori di emanare una Carta della qualità dei servizi*" avente determinate caratteristiche.

Il quadro normativo di riferimento è stato integrato con l'art. 2, lett. g) del "Codice del Consumo" (D.Lgs. n. 206 del 2005) che, pur qualificandosi come mera disposizione di rinvio, afferma il diritto degli utenti all'erogazione di servizi pubblici rispondenti a *standard* di qualità ed efficienza e dall'art. 101, che sottolinea altresì il dovere, anche se circoscritto a Stato e Regioni nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire "*i diritti degli utenti dei servizi pubblici attraverso la concreta e corretta attuazione dei principi e dei criteri previsti della normativa vigente in materia*".

La Legge n. 15 del 2009, art. 4, comma 2, che reca principi e criteri per l'esercizio della delega legislativa, frutto di un apprezzabile emendamento del Ministro per la funzione pubblica, completa al momento il quadro dei riferimenti normativi. Essa intende consentire a ogni interessato di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni nonché dei concessionari di servizi pubblici, fatte salve le competenze degli organismi con funzioni di regolazione e controllo istituiti con legge dello Stato e preposti ai relativi settori, se dalla violazione di *standard* qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori, dalla violazione dei termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali derivi la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori, nel rispetto di taluni criteri, fra i quali merita di essere sottolineato quello volto a consentire la proposizione dell'azione anche ad associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, in sostanza estendendo il disposto dell'art. 139 e seguenti del "Codice del Consumo". Il D.Lgs. n. 198 del 2009 ha svolto la delega, peraltro con rinvio a successivi atti di determinazione puntuale degli *standard* e degli obblighi da assumere a parametro dell'azione dei gestori e delle eventuali relative azioni dei consumatori in caso di violazione.

La Legge n. 69 del 2009 contiene due disposizioni in materia: l'art. 16 prevede fra l'altro, in materia di servizi postali, che, quanto alle prestazioni relative al servizio universale, nelle Carte dei servizi siano stabilite procedure "*trasparenti, semplici e poco onerose*" per la gestione dei reclami nonché i termini di risposta, ivi incluse procedure conciliative ed extragiudiziali in conformità ai principi comunitari; l'art. 30 stabilisce che le Carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati erogatori di servizi pubblici o di pubblica utilità devono prevedere forme di risoluzione non giurisdizionale delle controversie, che si svolgono nei 30 giorni successivi alla richiesta (sono esclusi, ovviamente, i servizi locali, peraltro già coperti dall'art. 2 della Legge finanziaria 2008).

L'art. 11 del DPR n. 168 del 2010, intitolato alla tutela non giurisdizionale, stabilisce che i contratti di servizio e, se emanate, le Carte dei servizi concernenti la gestione di servizi pubblici locali prevedono la possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico

rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale delle controversie, che avviene entro trenta giorni successivi al ricevimento della richiesta. La procedura conciliativa prevista è avviata secondo lo schema-tipo di formulario di cui all'allegato A del citato DPR, ferme restando le norme in materia di servizi pubblici locali nonché quelle contenute nelle discipline di settore vigenti alla data di entrata in vigore del DPR medesimo.

Trattano di Carte dei servizi anche gli artt. 8 e 36 del dl n. 1 del 2012, convertito nella Legge n. 27 del 2012: essi stabiliscono che le Carte, nel definire gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, anche locali, o di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di attività di impresa o per l'esercizio di un diritto della persona costituzionalmente garantito, indichino in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura; che le Autorità indipendenti di regolazione e ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici, anche locali, definiscano gli specifici diritti.

### *2.7. Sistema statistico nazionale (Sistan)*

Il Sistema statistico nazionale (Sistan) è la rete dei soggetti pubblici e privati che fornisce al Paese e agli organismi internazionali l'informazione statistica ufficiale.

Istituito dal Decreto Legislativo n. 322/1989, il Sistan comprende: l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ; gli enti e organismi pubblici d'informazione statistica (Inea, Isfol); gli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici, degli Uffici territoriali del Governo, delle Regioni e Province autonome, delle Province, delle Camere di commercio (Cciaa), dei Comuni, singoli o associati, e gli uffici di statistica di altre istituzioni pubbliche e private che svolgono funzioni di interesse pubblico.

Il Sistan nasce con l'intenzione di consentire una gestione più efficace dell'attività statistica nazionale aumentando la capacità di risposta alle esigenze informative del Paese, generando quelle sinergie e complementarità che solo il coordinamento fra i produttori di informazione statistica può assicurare.

Sin dall'origine, ma in maniera progressivamente crescente, in particolare dopo la realizzazione della moneta unica e l'emanazione del regolamento europeo n. 223/ 2009, il Sistan opera in coerenza e come parte attiva del Sistema statistico europeo (Sse), ponendo al centro della programmazione dell'offerta statistica le esigenze informative europee e internazionali oltre che nazionali.

L'Istituto nazionale di statistica svolge un ruolo di indirizzo, di coordinamento, di promozione e di assistenza tecnica alle attività statistiche degli enti e degli uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale. Per l'esercizio di tali funzioni l'ISTAT si avvale del supporto del Comstat e agisce tramite la Direzione centrale per lo sviluppo e il coordinamento della Rete territoriale e del Sistan.

Nel complesso fanno parte del Sistan oltre 3000 uffici, nei quali operano circa 9500 addetti. Oltre all'ISTAT, 60 istituzioni pubbliche e private del Sistan partecipano al Programma statistico nazionale, contribuendo alla realizzazione di un migliaio di progetti, indagini e altri lavori statistici. Oltre a questi, circa 200 lavori sono stati svolti grazie a varie forme di collaborazione sviluppatesi al di fuori delle attività previste nel Psn, all'interno di reti, più o meno estese, formate da uffici del Sistan o esterni al Sistema (relazione al Parlamento sull'attività dell'ISTAT e degli uffici del Sistan. Anno 2011)

**ISTAT** - Il soggetto motore del Sistan è senza dubbio l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ente di ricerca pubblico. L'Istituito è il principale produttore di statistica ufficiale a supporto dei cittadini e dei decisori pubblici. Opera in piena autonomia e in continua interazione con il mondo accademico e scientifico.

L'ISTAT fa parte del Sistema statistico europeo e collabora con gli altri soggetti del sistema statistico internazionale.

La missione dell'Istituto è di servire la collettività attraverso la produzione e la comunicazione di informazioni statistiche, analisi e previsioni di elevata qualità. Queste devono essere realizzate in piena autonomia e sulla base di rigorosi principi etico-professionali e di più avanzati *standard* scientifici. Lo scopo è quello di sviluppare un'approfondita conoscenza della realtà ambientale, economica e sociale dell'Italia ai diversi livelli territoriali e favorire i processi decisionali di tutti i soggetti della società (cittadini, amministratori, ecc.).

L'interesse crescente, internazionale e nazionale, sui temi ambientali si sta traducendo in una maggiore richiesta di dati e indicatori, anche in relazione ai temi della misurazione del benessere e dello sviluppo sostenibile, sollecitando a una produzione di informazione statistica di sempre migliore qualità. Su questo si basa la scelta di assumere a base del Programma Statistico Nazionale per il periodo 2011 – 2013 in tema di statistiche ambientali le indicazioni contenute nel sesto programma comunitario di azione ambientale, dal quale si evince la priorità dell'integrazione della dimensione ambientale con la dimensione economica e sociale delle politiche, la promozione di progressi sul piano della legislazione ambientale negli Stati membri, l'aumento degli sforzi di protezione dell'ambiente.

Tutto questo per giungere a informazioni confrontabili e di qualità per l'analisi di tematiche cruciali quali: cambiamento climatico, natura e biodiversità, ambiente e salute, uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti.

Dal programma statistico della Commissione europea emerge l'esigenza di statistiche ambientali e di contabilità ambientale affidabili e di qualità su argomenti specifici:

- dati e indicatori sulla gestione dei rifiuti, sulle risorse naturali, sui pesticidi, sull'inquinamento dell'aria e sulle acque marine a supporto delle "strategie tematiche";

- dati e indicatori sulle acque interne, sulle risorse idrologiche e sulle acque reflue;
- statistiche sull'inquinamento dell'aria e sulle variazioni climatiche, per monitorare il protocollo di Kyoto e le misure sulle emissioni;
- indicatori sul rischio da prodotti chimici;
- indicatori agro-ambientali e relativa gestione degli stessi;
- un sistema di contabilità integrata ambientale ed economica;
- la costituzione di "*data center*" di elevata qualità sulle risorse naturali, sui rifiuti, sulle pressioni, sugli impatti e sulle risposte, in attuazione dell'accordo tecnico tra DG Ambiente, Eurostat, Joint Research Center e Agenzia europea dell'ambiente.

Da questo punto di vista, i questionari congiunti OCSE/Eurostat sullo stato dell'ambiente e sulle statistiche regionali ambientali rappresentano un utile strumento per l'individuazione della domanda di statistiche ufficiali. La domanda di integrazione tra informazione ambientale ed economica è stata posta inizialmente in sede ONU; successivamente, nell'ambito della Commissione europea è nata l'esigenza di rendere obbligatoria la raccolta di dati di contabilità ambientale attraverso la messa a punto di un Regolamento *ad hoc*, al momento in corso di approvazione. Infine, in ambito OCSE, le raccomandazioni sui flussi di materia e sulla produttività delle risorse formulate dal Consiglio nel 2004, a seguito di richieste espresse in tal senso dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi del G8, sono state ribadite attraverso nuove raccomandazioni approvate il 28 marzo 2008 relative alla necessità dello sviluppo di un sistema di contabilità ambientale sui flussi di materia. In questo ambito l'offerta, da un lato, è rappresentata dal Manuale internazionale del SEEA, che avvicina concetti, definizioni e classificazioni delle statistiche ambientali alle linee guida dei conti ambientali e sta completando il suo percorso di aggiornamento per porsi al livello di *standard* internazionale; dall'altro, è commisurata sia alla domanda sia alla crescita graduale del settore, posti gli attuali vincoli di bilancio. Tutto ciò è in linea con quanto previsto dalla strategia europea che stabilisce le priorità nel Manuale e rispetto alla quale l'Italia è in una posizione di vantaggio, poiché sta già affrontando la questione della regionalizzazione dei conti ambientali.

I lavori programmati coprono in buona misura la domanda relativamente ai diversi argomenti: fenomeni naturali, acqua, aria, suolo, agenti fisici, servizi idrici, di fognatura e depurazione; pressione ambientale, rifiuti. Particolarmente rilevante nella produzione statistica di questo settore è il contributo degli Enti del Sistema diversi dall'ISTAT, il quale copre comunque una parte significativa della produzione.

A livello nazionale, si sottolinea l'importanza della Convezione tra ISTAT e Dipartimento per le Politiche di Sviluppo in tema di promozione e implementazione

di un sistema di contabilità ambientale. Tra le Istituzioni che esprimono una forte domanda di informazioni statistiche il Ministero dell'Ambiente ha sviluppato la "Strategia di azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia", che prevede la produzione di un *set* di indicatori a carattere trasversale, ambientale, sociale, economico e di contabilità ambientale, per la valutazione e il monitoraggio dei risultati. In termini di offerta il Psn 2011-2013 riflette la centralità di questa tematica e l'importanza di una sistematizzazione dell'informazione disponibile che non può prescindere da un lavoro congiunto degli Enti Sistan coinvolti coordinato con l'ISTAT. Ciò anche in risposta al programma di lavoro previsto nel *grant* assegnato all' ISTAT da Eurostat.

Lo stesso Ministero, inoltre, sia nell'ambito del progetto DIVA, di supporto alle analisi per le valutazioni di impatto ambientale, sia per la redazione del Rapporto sullo stato dell'ambiente e sulle politiche ambientali, esprime l'esigenza di poter disporre di dati territoriali principalmente prodotti dall'ISPRA e dall'ISTAT. Il Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, ai fini della predisposizione del Piano Nazionale Integrato dei controlli per la sicurezza alimentare e dei concimi, ha evidenziato la necessità di avere a disposizione dati attinenti e rilevanti di natura ambientale, quali quelli sui siti contaminati. Il Ministero dello Sviluppo economico è interessato ai dati per il monitoraggio dei servizi pubblici nel quadro del programma "Obiettivi di Servizio 2008-2012".

**ISPRA e Sistema delle Agenzie regionali -** Nell'ambito del Sistan la produzione di statistiche ambientali è condotta in grande misura, oltre che dall'ISTAT, anche dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

L'Istituto è ente pubblico di ricerca istituito dall'articolo 28 del D.L. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla Legge n. 133/2008, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

L'ISPRA nasce dalla fusione di tre enti preesistenti – APAT, ICRAM e INFS- nell'ambito del processo di semplificazione della PA e di razionalizzazione della spesa pubblica (Legge n.133/2008) mantenendone tutte le funzioni di rispettiva competenza. In particolare:

- funzioni in materia di protezione ambientale tra cui la promozione della ricerca di base e applicata, la raccolta e pubblicazione di dati, l'elaborazione degli stessi, la promozione di programmi di diffusione e la divulgazione in materia ambientale;
- funzioni in materia di tutela e difesa della qualità delle acque, degli ambienti marini, costieri e lagunari attraverso il coordinamento e la promozione di attività di ricerca di ordine scientifico e tecnologico volte a supportare *standard* e direttive di rilevanza nazionale e salvaguardare e valorizzare la fascia costiera;

- funzioni in materia di tutela e protezione della fauna selvatica quali elaborazione di progetti di intervento per la riqualificazione faunistica, censimento e studio, collaborazioni con Università e Enti di Ricerca e altri organismi stranieri analoghi, controllo e valutazione degli interventi faunistici operati dalle Regioni e dalle Province.

L'istituto, ad oggi, svolge attività di ricerca, consulenza strategica, assistenza tecnico-scientifica, sperimentazione e controllo, conoscitiva, di monitoraggio e valutazione nonché di informazione e formazione, anche *post* universitaria in materia ambientale, con riferimento alla tutela delle acque, alla difesa dell'ambiente atmosferico, del suolo, del sottosuolo, della biodiversità marina e terrestre e delle rispettive colture, nonché alla tutela della natura e della fauna omeoterma, esercitando le funzioni già di competenza degli enti sovra menzionati (Art. 2 del Decreto n.123 del 21/05/2010 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare).

Duplice è la natura delle attività condotte dall''Istituto: da una parte, il supporto tecnico fornito sia al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, sia ad altre Amministrazioni statali; dall'altra, la ricerca, gli studi, le attività di divulgazione in materia ambientale, le pubblicazioni e i convegni.

Attraverso le sue unità organizzative, l'Ente interagisce con diversi soggetti e collabora con loro costantemente al fine di raggiungere i risultati e gli obiettivi perseguiti. Coopera con l'Agenzia europea dell'ambiente e con le istituzioni ed organizzazioni nazionali e internazionali operanti in materia di salvaguardia ambientale.

L'Istituto ha articolato i propri progetti sulla base di alcune, prioritarie esigenze informative finalizzate a:

- rispondere a precisi obblighi di comunicazione di dati, in ottemperanza a impegni assunti dall'Italia nell'ambito di accordi sovranazionali (ad esempio, il Protocollo di Kyoto), o derivanti da direttive comunitarie (in materia di qualità dell'aria e dell'acqua, di rifiuti, di suolo);
- promuovere e diffondere i dati sullo stato dell'ambiente, attraverso *report* tematici e trasversali (Annuario dei dati ambientali, Rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano, Rapporto rifiuti, volume su Gli indicatori del clima in Italia e *Italian Greenhouse Gas Inventory, National Inventory Report*, rapporto sul Monitoraggio dei pesticidi nelle acque, ecc.);
- produrre informazioni ambientali organiche e armonizzate, orientate alla loro diffusione corrente, attraverso il consolidamento del Programma di sviluppo del Sistema informativo ambientale (Sina) e l'integrazione della rete SINAnet e delle annesse informazioni ambientali con il Sistema cartografico di riferimento;
- migliorare la rappresentazione e l'interpretazione dello stato delle risorse ambientali tramite il potenziamento della qualità dei dati attraverso

l'armonizzazione a livello nazionale dei metodi di analisi, di campionamento, di rilevazione, di monitoraggio e di controllo, così da ottimizzare i criteri di localizzazione dei punti di misura sul territorio;

- sviluppare e armonizzare le capacità del Sistema agenziale di informazione ambientale (a tal fine, con riferimento alle tecniche e alle metodologie di elaborazione dei dati e delle informazioni, sono stati definiti gli *standard* metodologici del *reporting* di sistema).

In generale, la produzione e la diffusione di informazioni sullo stato dell'ambiente e sulla sua evoluzione è stata improntata su criteri di terzietà e trasparenza nei confronti dei cittadini e di collaborazione e cooperazione a livello internazionale.

Fanno parte integrante del "Sistema agenziale" le Agenzie regionali e delle Province autonome per la protezione dell'ambiente (ARPA-APPA). Queste agenzie sono state istituite a seguito del *referendum* del 18 aprile 1993, che abrogò alcune parti di articoli della Legge 23 dicembre 1978, n. 833 di istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Furono pertanto eliminate le competenze ambientali della vigilanza e controllo locali del SSN, esercitate tramite i Presidi multizonali di prevenzione (PMP) delle Unità Sanitarie Locali che, a loro volta, le ereditarono dai Laboratori provinciali di igiene e profilassi, sorti nel 1934 con il Regio Decreto del 27 luglio, n. 1265: "Testo unico delle leggi sanitarie".

Dopo il *referendum*, tali competenze continuarono a essere esercitate da suddetti PMP, fino a quando il Parlamento con la Legge 21 gennaio 1994, n. 61, di conversione del terzo Decreto Legge 496/93, affidò questi compiti ad apposite "Agenzie Regionali" che furono istituite assieme all'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA), divenuta poi APAT (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici) e nel 2008 confluita nell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), ente di indirizzo e di coordinamento delle Agenzie delle Regioni e delle Province autonome. Queste funzioni erano precedentemente svolte in maniera diversa dal Ministero della Sanità e dal Ministero dell'Ambiente. Tutt'oggi, il Ministero della Salute conserva alcun compiti in materia ambientale, oltre che sulla sicurezza degli alimenti e quella sul lavoro.

La nuova concezione della materia ambientale, introdotta dalla Legge 21 gennaio 1994, n. 61, è volta alla migliore armonizzazione fra le istituzioni statali e quelle territoriali, rinnovando i rispettivi ambiti di competenza. La Legge 61/1994, quindi, modificò le competenze ambientali amministrative che erano già delle Province/Regioni e definì una nuova demarcazione tra le materie "ambientali" rispetto a quelle propriamente "sanitarie", realizzando la volontà popolare in controtendenza rispetto alla Legge 833/1978, che accentrava nel SSN tutte le competenze che riguardavano la salute dell'uomo. Restarono pertanto nella competenza dei Dipartimenti di prevenzione delle ASL le discipline settoriali quali:

l'igiene e la sanità; la prevenzione, l'igiene e la sicurezza negli ambienti di lavoro; l'igiene degli alimenti e della nutrizione; l'igiene degli allevamenti e delle produzioni zootecniche; che riguardano la sfera "ambientale" dell'uomo, nel significato generale di salute individuato dalla legge di riforma sanitaria. Negli anni successivi all'entrata in vigore della Legge 21 gennaio 1994, n. 61, tutte le Regioni e Province autonome, hanno trasformato i PMP in ARPA, modificandoli con apposite leggi e organizzate secondo le finalità e i compiti istituzionali, in dipartimenti provinciali (come, generalmente, lo erano già i PMP).

Dagli oltre 100 PMP, si è passati oggi a 19 Agenzie regionali e 2 delle Province autonome che costituiscono con l'ISPRA la rinnovata rete italiana delle "Agenzie per l'Ambiente".

Le principali funzioni attribuite alle ARPA possono essere così descritte:

- controllo di fonti e di fattori di inquinamento dell'aria, dell'acqua, del suolo, acustico ed elettromagnetico;
- monitoraggio delle diverse componenti ambientali: clima, qualità dell'aria, delle acque, caratterizzazione del suolo, livello sonoro dell'ambiente;
- controllo e vigilanza del rispetto della normativa vigente e delle prescrizioni contenute nei provvedimenti emanati dalle Autorità competenti in materie ambientali;
- supporto tecnico-scientifico, strumentale e analitico agli Enti titolari con funzioni di programmazione e amministrazione attiva in campo ambientale (Regioni, Province e Comuni);
- sviluppo di un sistema informativo ambientale che sia di supporto agli Enti istituzionali e a disposizione delle organizzazioni sociali interessate.

Accanto alle funzioni tradizionali di "controllo e vigilanza", la Legge 61/1994 affida al "sistema delle agenzie ambientali" nuovi compiti di monitoraggio, elaborazione e diffusione dei dati ambientali nonché l'elaborazione di proposte tecniche: limiti di accettabilità, *standards*, tecnologie ecologicamente compatibili, verifica dell'efficacia "tecnica" delle normative ambientali, ecc. Le ARPA e i Dipartimenti di Prevenzione delle ASL esercitano in maniera coordinata e integrata le funzioni di controllo ambientale e di prevenzione collettiva che rivestono valenza ambientale e sanitaria. In materia di inquinamento esterno e degli ambienti di vita, la competenza è assegnata alle ARPA che si avvalgono dei pareri igienico-sanitari, previsti dalla normativa vigente, espressi dai Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali. Le ARPA garantiscono, in base a particolari convenzioni e accordi di programma, supporto tecnico-scientifico e supporto strumentale e analitico-laboratoristico agli Enti che svolgono le funzioni di controllo ambientale.

**Istituto Superiore di Sanità – ISS -** Istituto superiore di sanità è Organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale, dipende dal Ministero della Sanità

ed è dotato di strutture e ordinamenti particolari e di autonomia scientifica. Compiti dell'ISS sono: svolgimento di attività di ricerca ai fini della tutela della salute pubblica; esecuzione, nei casi previsti dalla legge, di controlli analitici; realizzazione di accertamenti e indagini di natura igienico-sanitaria; organizzazione di corsi di specializzazione e aggiornamento degli operatori sanitari laureati; mantenimento dell'inventario nazionale delle sostanze chimiche ai fini della prevenzione dall'intossicazione ambientale; predisposizione di programmi di ricerca in correlazione con la programmazione nazionale.

L'ISS fa parte del SISTAN. In questo contesto, l'Ufficio di statistica dell'ISS coordina la produzione statistica dell'ente. La sua attività in ambito SISTAN è costituita da:

- coordinamento della partecipazione dell'ISS alle varie indagini in ambito del Sistema Statistico Nazionale (quali quelle sulla Ricerca e Sviluppo, sull'acquisto dei Beni e Servizi ed altre; nel 2012 l'UdS ha coordinato la partecipazione dell'ISS al Censimento delle Istituzioni Pubbliche).

Per la prima volta un lavoro statistico dell'ISS (proposto dall'UdS nel 2012) entrerà a far parte del PSN nel settore Ambiente e Territorio: si tratta dello studio SENTIERI che analizza le tematiche del profilo di salute delle popolazioni attraverso l'analisi dei dati correnti (mortalità, dimissioni ospedaliere, dati demografici) e studi sullo stato di salute delle popolazioni residenti nei siti inquinati, attraverso la partecipazione attiva al Progetto SENTIERI (Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio di Inquinamento), primo lavoro statistico dell'ISS entrato a far parte del Psn nel settore Ambiente e territorio.

### *2.8. L'informazione mediatica*

L'industria mondiale dei beni di largo consumo può risparmiare 700 miliardi di dollari all'anno riducendo gli sprechi: il dato è contenuto nel Rapporto Sviluppo sostenibile presentato il 20.2.13 dal Sole 24 Ore. Secondo il Rapporto, se le industrie dei beni di largo consumo in tutto il mondo, con investimenti contenuti, evitassero di buttare fino all'80% degli scarti, come ora avviene, risparmierebbero ben 700 miliardi di dollari all'anno, creando posti di lavoro addizionali e generando un cospicuo taglio delle emissioni dannose per l'ambiente.

In particolare, secondo una ricerca realizzata per la Ellen McArthur Foundation e anticipata per l'Italia sul Rapporto del Sole 24 Ore, reimpiegando il calore che scaturisce dal processo produttivo, riciclando gli scarti di produzione e trasformandoli in materie prime secondarie, si può arrivare a ridurre fino al 50% nel breve periodo gli scarti finali dell'industria manifatturiera. Raggiungere una maggiore efficienza energetica, ridurre l'inquinamento atmosferico e i danni alla salute, porre fine agli sprechi di materie prime e secondarie e riciclare il più possibile i residui delle lavorazioni in fabbrica fa bene all'industria, al lavoro e al pianeta;

quindi, l'economia fin qui costruita, caratterizzata da un processo lineare (produzione-consumo-distruzione degli scarti) può essere profondamente trasformata in una economia a ciclo chiuso.

La ricerca è stata consegnata ai capi di Stato dei paesi più industrializzati al mondo, per evidenziare i vantaggi per l'economia e per l'ambiente di un cambio di paradigma nella produzione dei beni di largo consumo.

Come ben sappiamo, però, questa opportunità, che consentirebbe a un paese come l'Italia di far meglio valere le sue carte nella competizione economica internazionale, non è ben vista da chi sul vecchio modello di produzione e consumo ha costruito le sue fortune.

Nelle stesse ore in cui venivano illustrati i risultati della Ellen McArthur Foundation uno *scoop* del Guardian ha messo in luce l'impiego di un fiume di soldi finalizzato a screditare la scienza che si occupa dei cambiamenti climatici, in ragione dei quali si cerca un diverso modello di produzione e consumo. Circa 120 milioni di dollari (90 milioni di euro) sono stati, infatti, investiti da miliardari conservatori americani per gettare ombre e dubbi sul *climate change* attraverso la manipolazione dell'informazione mediatica.

Il fondo, distribuito tra il 2002 e il 2012, ha favorito la creazione di una vasta rete di *think tank* e gruppi di attivisti dediti a una sola occupazione: mettere in discussione i cambiamenti climatici, non più da un punto di vista scientifico, ma offrendo argomenti utili a dividere l'opinione pubblica attraverso i *mass media* al fine di sostenere il nocciolo duro dei conservatori. I milioni per gli attivisti anti clima sono arrivati da due fondi, il Donor Trust e il Donors CapitaL.

Il direttore del Donor Trust, Whitney Ball, ha spiegato al quotidiano che la sua organizzazione ha garantito che i soldi dei donatori, spesso industriali del petrolio strenui oppositori delle manifestazioni per salvare il pianeta, non avrebbero mai sostenuto cause liberali.

Si dirà che lo scontro competitivo internazionale è sempre più duro e ognuno difende i propri interessi come può: chi pagando impunemente tangenti per acquisire commesse internazionali e chi, magari gli stessi, inquinando il dibattito scientifico e l'informazione.

Tanto la pubblicazione del rapporto del Sole 24 Ore, tanto gli articoli del Guardian sono due esempi di buon giornalismo che fanno bene ai lettori e all'ambiente. Purtroppo non sempre le cose vanno così come abbiamo potuto vedere grazie alle notizie del Guardian.

Anche per far fronte a queste pesanti e continue interferenze a Perugia il 24 aprile 2013, giornata di apertura del Festival internazionale del giornalismo, è nata la Federazione italiana media ambientali. All'atto di costituzione hanno partecipato più di 50 media ambientali. La FIMA riunisce testate, tradizionali e *online*, giornalisti, *blogger*, ricercatori, agenzie di comunicazione e altri operatori del mondo dell'informazione e della comunicazione ambientale. L'obiettivo è di rafforzare il

ruolo e l'efficacia sia dei singoli giornalisti sia dei vari organi d'informazione. L'assemblea ha incaricato un gruppo di coordinamento di portare avanti la fase costituente per il consolidamento della Federazione che si concluderà entro il 2013. Fra le prime iniziative che la FIMA proporrà nei prossimi mesi, un convegno sulle politiche dell'informazione, attività di formazione per giornalisti e servizi per le testate. La FIMA intende inserirsi nelle reti internazionali di giornalismo ambientale e in generale favorire la collaborazione e lo scambio di esperienze tra tutti gli operatori del settore. Soprattutto, però, la FIMA vuole aprire un ponte con tutto il mondo dell'informazione e con la società civile, le istituzioni, il mondo della scuola e dell'università, della ricerca, le imprese.

Pochi mesi prima dell'evento di Perugina, nell'ambito di Ecomondo si è tenuto il convegno "Quando l'ambiente fa notizia". Così si sono espressi nei loro interventi alcuni dei partecipanti.

Massimo Scalia, uno dei fondatori dei movimenti ecologici in Italia, ha messo l'accento sulle debolezze dei media nei confronti dei temi ecologisti. "Una volta il giornalismo ambientale era inesistente e la nostra battaglia sul nucleare negli anni Ottanta è sempre stata ignorata sui media nazionali. Oggi l'ambiente fa notizia solo a livello folkloristico, l'articolo è ancora corredato da foto scontate". "La stampa generalista" ha aggiunto Scalia " si occupa di ambiente solo se riguarda temi della salute, ma il discorso è molto più ampio. L'ostacolo maggiore di una comunicazione corretta, poi, è la scarsa conoscenza scientifica dei giornalisti di settore".

Roberto Rizzo, di *Zero Emission*, ha posto il problema della scarsa attenzione di chi legge verso l'argomento ecologia: "Il lettore è poco abituato ad approfondire l'argomento. La sfida Obama - Romney, del resto, non ha affrontato minimamente la questione dei cambiamenti climatici, vera emergenza del momento. La gente non capisce che il terremoto non uccide, e nemmeno l'uragano. Sono gli interventi dell'uomo a provocare queste morti, ma i giornali spesso si limitano a riportare la conta delle vittime piuttosto che spiegare cosa ha provocato il disastro, perché la distruzione attira più lettori".

Andrea Barbarisi de *Il Fatto Quotidiano* ha lamentato come il problema sia lo scarso *appeal* delle notizie ambientali. "Non è vero che le notizie che riguardano l'ecologia sono ignorate dai media generalisti" ha detto "semmai la sfida è renderle più appetibili, in qualche modo volgarizzarle".

Stessa opinione espressa da una signora del pubblico, intervenuta a sorpresa: "Il cittadino che legge deve essere catturato, perché le notizie sono tante e di tutti i tipi. Voi dovreste fare in modo che anche l'ambiente diventi più interessante, perché il lettore si trova spiazzato da articoli troppo lunghi o esageratamente tecnici".

È Letizia Palmisano, *blogger* e giornalista, a lanciare la sfida dei *new media*: "Se pensiamo alla comunicazione di dieci anni fa dovremmo eliminare *tablet*, *smartphone* e *social network*" ha sottolineato. "Oggi lo scenario è profondamente cambiato: si è passati da una comunicazione verticale a un'altra orizzontale, permettendo un

confronto e un dialogo costante con i fruitori della notizia". Ma questo giova all'**eco-notizia**? "Personalmente credo di sì" sostiene la giornalista "se pensiamo ai comitati in difesa del territorio nati proprio sulla Rete, che si fanno sentire con i *blog*, i video autoprodotti e i *social network*". La *news*, dunque, secondo Palmisano va sempre più pensata in termini di divulgazione sui *social*: ma è un bene? "Dipende, perché ormai noi giornalisti siamo afflitti da una patologia che si chiama sindrome da *click*" lamenta Alberto Fiorillo di *Legambiente* "ossia raccattare più *like* possibile, più condivisioni e utenti"

Questi episodi evidenziano quanto sia importante l'informazione mediatica ai fini della maturazione di una coscienza ecologista matura e consapevole.

La nascita della Federazione italiana dei media ambientali (FIMA) è senza dubbio una bella notizia per tutti quanti hanno a cuore la costruzione di un futuro sostenibile. Gli "attori" dell'informazione ambientale sono ormai molti: giornalisti coraggiosi dentro le grandi testate, *blogger* ostinati, testate *online*, riviste storiche, pazienti tessitori di reti, giovani sperimentatori delle potenzialità dei *social network*. Un mondo variegato in cui giornalisti professionisti si incontrano con *free lance* ed ecocronisti senza tessera, militanti con *manager*, attivisti "verdi" con educatori, formatori, studiosi e professori universitari. Ci sono volti noti come le folte nuove leve che stanno salendo alla ribalta. Tutti hanno un ruolo importante: grandi firme, personaggi televisivi, ricercatori, *reporter* "di base", *blogger*, divulgatori. Tutti insieme parlano a milioni di persone, totalizzano numeri impressionanti di lettori, di ascoltatori o telespettatori, di visitatori dei siti *web* e di *followers* sui *social network*. E tutti hanno cittadinanza piena nella FIMA, che non è un'organizzazione solo di giornalisti o editori ma punta a rappresentare quanti operano, a qualsiasi titolo, nell'informazione e nella comunicazione ambientale, compresi quanti intendono sostenerla anche se non vi hanno un ruolo attivo

I promotori della FIMA, insomma, hanno colto un bisogno, qualcosa che era nell'aria e che doveva diventare realtà. Da un lato, i *media* ambientali sono uno strumento fondamentale per l'affermazione di nuovi modelli di produzione e consumo e danno visibilità alla ricerca del campo delle "scienze della sostenibilità" e all'innovazione tecnologica. Dall'altro, il fermento nel campo dei mezzi di informazione – tradizionali, nuovi e nuovissimi – è parte della vivacità che riscontriamo nella società civile, dove sorgono iniziative e si moltiplicano i casi di innovazione sociale di cui le tecnologie sono supporto e fattore di moltiplicazione. La società ecologica sta nascendo più dal basso che dalla lungimiranza dei decisori politici ed economici, che spesso appaiono culturalmente vecchi e prigionieri degli stessi schemi che hanno prodotto i problemi che stiamo vivendo.

È questa la ragione che spinge a sollecitare i giornalisti ambientali a prestare una attenzione particolare ai processi partecipativi intesi come processi di apprendimento collettivo. Non si tratta tanto e solo di rendere accessibili e disponibili informazioni tecniche; si tratta semmai di mettere in moto un processo di

scoperta e progressivo coagularsi di una cultura condivisa, che investe la percezione dei problemi, le componenti di valore in gioco e le modalità della loro attribuzione, le modalità di interazione, lo spazio disponibile per la ricerca di soluzioni; ma prima ancora serve alla collettività di riferimento a riconoscersi in quanto comunità interessata da un medesimo problema.

Questo non deve essere considerato una cosa scontata o implicita nel fatto che rientri nell'oggetto del potere di iniziativa di questa o quella istituzione pubblica. Riconoscersi in quanto comunità significa, ad esempio, avere la percezione delle interrelazioni e interdipendenze reciproche, nella loro consistenza reale, e non meramente ipotizzata o supposta; significa arrivare a condividere la percezione della legittimità delle posizioni di ciascun portatore d'interessi nonché il desiderio di ispirare la decisone ad un criterio inteso di giustizia ed equità

Per realizzare questo processo fondamentale è l'informazione, sapendo che essa è una risorsa estremamente delicata: essa può essere consapevolmente o inconsapevolmente manipolata, filtrata attraverso gli schemi percettivi di ciascun attore, elaborata e riprodotta attraverso modelli e schemi concettuali propri, che dipendono anche dalla cultura di riferimento. Si pensi. ad esempio, all'approccio estremamente diverso che allo stesso problema potrebbero avere un ingegnere, un amministratore, un politico, un economista.

Proprio per questa ragione essa è percepita come non neutrale. L'esperto, da questo punto di vista, è una figura decisiva, sia nel bene, in quanto detiene conoscenze indispensabili allo svolgimento del processo, che nel male, in quanto i portatori di interesse non possiedono generalmente gli strumenti per valutarne la neutralità e tendono piuttosto a fare propria l'opinione di quegli esperti, veri o presunti, nei quali riesce a indovinare una maggiore aderenza ai propri obiettivi.

Ne consegue che il modo per rendere credibile e concretamente realizzabile l'obiettivo di condividere il quadro conoscitivo di riferimento è quello di una fonte delle informazione che sia neutra rispetto agli interessi in gioco, autorevole sotto i diversi punti di vista del problema, trasparente nella origine e nella elaborazione dell'informazione, riconosciuta nella sua autonomia. Ad oggi il paese è privo di tale "autorità". Da questa assenza ne derivano non pochi problemi.

In assenza di questo soggetto l'unico modo per condividere il quadro conoscitivo di riferimento è quello di partire molto dal basso, con una costruzione della cultura collettiva del problema che non dia inizialmente nulla per scontato ed eviti le verità assolute. Occorre evitare che il possesso di informazioni cruciali da parte di qualcuno sia interpretabile dagli altri come una barriera o uno strumento di potere nelle mani dei vari gruppi di pressione.

Una questione particolarmente difficile da risolvere riguarda poi il giusto equilibrio tra la complessità dell'elaborazione, che è fatalmente tanto indispensabile quanto fonte di esclusione e di opacità, e il livello di accessibilità e generalizzazione. Questo è un problema con cui si scontrano continuamente coloro che si sforzano di

realizzare percorsi partecipati nella assunzione di decisioni: quanto più il modello vuole essere realistico e calibrato alla realtà in modo da fornire risposte operative valide, quanto più il suo grado di sofisticazione deve necessariamente aumentare fino ad un punto che lo rende interpretabile solo dagli esperti medesimi.

Per risolvere la questione sembra consigliabile procedere a diversi livelli, ponendosi il problema di costruire una percezione collettiva condivisa, avvalendosi dunque di strumenti più semplificati, che siano in grado di rendere intelligibili, senza ovviamente banalizzare, le tematiche in questione; sia quello di favorire, in uno stadio più avanzato, una trasparente assunzione di obblighi e impegni da parte dei diversi portatori di interesse, dunque con strumenti in grado di cogliere con maggiore precisione le conseguenze delle azioni e di esplorare con maggiore duttilità lo spazio delle alternative possibili.

### *2.9. L'informazione di mercato*

Uno dei risultati emersi dall'indagine Eurobarometro intitolata "Opinioni degli europei riguardo alla costruzione del mercato unico dei prodotti verdi", nella quale si esaminano le attitudini dei consumatori europei verso tali prodotti, emerge che i cittadini europei sarebbero disposti a spendere di più per i prodotti 'verdi', ma non si fidano delle informazioni.

Secondo l'indagine svolta nei 28 Stati membri, la maggior parte degli europei sarebbe disposta a modificare le proprie abitudini di consumo acquistando prodotti più rispettosi per l'ambiente, ma ciò sarebbe frenato dalla mancanza di una corretta informazione su di essi, impedendo perciò al mercato dei prodotti ecologici di svilupparsi. In Italia, ad esempio, solo il 17 per cento degli intervistati ha dichiarato di comprare prodotti 'verdi' regolarmente (contro il 26 per cento nell'Ue).

In generale, secondo i recenti dati, appena poco più della metà dei cittadini Ue (il 55 per cento) ritengono di essere informati sull'impatto ambientale dei prodotti che acquistano e usano, mentre oltre tre quarti degli intervistati (il 77 per cento) sarebbero disposti a pagare di più per prodotti rispettosi dell'ambiente, se avessero la certezza che lo sono davvero.

In aggiunta, nel valutare le azioni che contribuirebbero maggiormente alla soluzione dei problemi ambientali, tra le azioni più citate dai cittadini dell'Unione europea si evidenziano: il riciclaggio e la riduzione dei rifiuti (54 per cento), l'acquisto di elettrodomestici a basso consumo energetico (39 per cento) e le case/appartamenti termoisolanti (38 per cento). Tuttavia, un numero considerevole di intervistati hanno suggerito, secondo l'indagine, anche l'acquisto di prodotti agricoli locali (35 per cento nell'Ue, in Italia il 29 per cento).

La maggioranza dei cittadini pensa che acquistare prodotti rispettosi dell'ambiente possa portare vantaggi reali per l'ambiente (l'89 per cento, il 90 per cento in Italia) e che tali prodotti siano efficaci tanto quanto quelli normali (il 74 per

cento sia in Italia che in Europa). Tuttavia, solo poco più della metà degli intervistati crede in linea generale alle dichiarazioni dei produttori riguardo alle proprietà ecologiche dei loro prodotti (il 52 per cento).

Tra gli Stati membri, la fiducia nei confronti dei cosiddetti prodotti 'verdi' sembra essere più alta in Portogallo (84 per cento), Malta (82 per cento), Francia (81 per cento) e Belgio (81 per cento). I consumatori risultano invece molto più scettici in Italia (51 per cento), Germania (44 per cento), Romania (46 per cento) e nei Paesi Bassi (47 per cento).

L'indagine è stata pubblicata a seguito dell'adozione da parte della Commissione europea della comunicazione "*Costruire il mercato unico dei prodotti verdi*" e una raccomandazione sull'uso di metodologie armonizzate a livello Ue lo scorso aprile. Questo ha determinato il lancio di un progetto pilota in cui i principali operatori del settore svilupperanno metodi migliori per misurare l'impatto ambientale dei prodotti, al fine di raggiungere un sistema di comunicazione verso i consumatori affidabile e che favorisca l'attuazione della nuova politica per i cosiddetti prodotti 'verdi'.

Come questo sia un approccio premiante e quanto sia importante l'informazione è stato confermato dalla ricerca realizzata da Green Intelligence basata sull'analisi di 426 campagne di comunicazione di prodotti e servizi green e su 120 interviste a *manager* delle imprese *green oriented* operanti in Italia. Dalle analisi effettuate emerge che la metà della comunicazione green si concentra in sole quattro categorie, energia, alimentare, edilizia, arredamento, che il *medium* giudicato più adatto dai *manager* per la pubblicità *green* è il *web*, che mentre la domanda di prodotti rispettosi dell'ambiente è in crescita e si svilupperà sempre di più, la maggioranza delle imprese è in ritardo.

I *manager* intervistati esprimono una netta percezione: sembra che la maggioranza del pubblico oggi tenda a premiare i prodotti e servizi *green*. Alla domanda "il pubblico oggi premia i prodotti/servizi *green*?" le risposte si dividono chiaramente: per il 36% dei manager intervistati la risposta è sì, ma solo una minoranza premia i prodotti/servizi *green*; per il 52% è sì, la maggioranza premia i prodotti/servizi *green*; mentre per il 12% è no, attualmente poco/per niente. Positiva anche la sensazione secondo cui l'orientamento verso ciò che viene definito green non sarebbe una tendenza passeggera, anzi, pare destinata a svilupparsi ulteriormente nel tempo.

Non ultimo, secondo i *manager* coinvolti nello studio, chi offre prodotti o servizi green può spuntare prezzi migliori (più alti) rispetto ai prodotti tradizionali. Fenomeno che continuerà anche in futuro, anche se tenderà ad attenuarsi. Proprio per questo, si rileva come la comunicazione in merito a questi beni/servizi generi un ritorno sull'investimento più elevato rispetto agli *standard* soliti.

E a proposito di comunicazione, da notare come il medium più adatto per le campagne *green* sia il *web* (62%) seguito dalla stampa (45%) e dalla radio (38%).

Minore coerenza per tv e affissioni.

Non manca un *focus* sulla tipologia di pubblico più sensibile alle campagne green: le donne vincono in attenzione con il 68% rispetto al 32% degli uomini; i giovani battono gli individui più maturi con un 74% contro il 26%. Titolo di studio, dimensione del centro di residenza e zona geografica hanno invece minore influenza.

Notizie positive, anche se i *manager* coinvolti dalla ricerca non nascondono ci sia ancora molta strada da fare per le imprese: la maggior parte è in ritardo rispetto all'orientamento green e alle tendenze della domanda.

Come si comprende da queste indagini, l'informazione non entra in gioco solo quando vanno assunte decisioni di interesse collettivo. Anzi, potremmo dire che la sua importanza e, conseguentemente, la sua insidiosità si manifesta in forma più acuta nel condizionare i comportamenti dei singoli nei consumi quotidiani.

Un modello di consumo più sobrio, responsabile e di qualità, ha grandi possibilità di affermazione. Viene, infatti, auspicato, e in parte praticato, da settori consistenti della popolazione, alla ricerca di migliore qualità e di più autentico benessere. Si compra e si consuma ciò che è prodotto e venduto: i modelli di produzione ed i prodotti hanno grande influenza sulla qualità dei consumi.

Tutto questo spiega, nel bene e nel male, la crescente attenzione che gli operatori di mercato pongono a veicolare nel sistema mediatico l'adozione da parte delle case produttrici di quella strumentazione che, in teoria, dovrebbe attestare un comportamento rispettoso delle risorse naturali.

Si diffondono i "sistemi di certificazione" attestanti un gestione del ciclo di vita dei prodotti lungo tutta la filiera, dalla produzione al consumo, rispettosa dell'ambiente, un approccio ecologico alla progettazione ed alla produzione di beni e servizi, un uso minimo di risorse naturali, l'impiego di materiali a minore impatto, un'attenzione al disimballaggio del prodotto, il riuso e il riciclo dei materiali, ottimizzandone ed estendendone la vita. Si diffonde l'uso della "etichetta ecologica" per sviluppare ed estendere il mercato dei prodotti ecologici con marchi ecologici certificati che indirizzano i consumatori nella scelta di prodotti con le migliori prestazioni ambientali. Le imprese ricorrono sempre più spesso all'adozione di metodologie di "*customer satisfaction*" per comprender per tempo il grado di gradimento dei consumatori e le linee evolutive delle propensioni di consumo. È sempre più frequente l'adozione, da parte delle grandi aziende in particolare, dei "bilanci di sostenibilità" per attestare che l'intera attività dell'impresa è improntata a criteri socialmente e ambientalmente sostenibili.

Tutto questo va molto bene perché è ormai fin troppo evidente che i modelli di consumo dei Paesi industrializzati comportano un elevato prelievo di risorse naturali e l'uso di forti quantità di energia; che con le nostre auto, pesanti ed energivore, utilizziamo l'energia di cento cavalli per trasportare, di solito, una sola persona; che nell'alimentazione calorica e a base di carne sono consumate risorse pro-capite che potrebbero alimentare almeno due persone in modo più sano; che l'energia e i

materiali contenuti nei nostri soli rifiuti domestici sono superiori ai consumi di diverse persone nei Paesi in via di sviluppo. Senza dimenticare però che la maggiore insostenibilità è prodotta quando il consumo diventa modello culturale, simbolo, che può cambiare continuamente e aumentare illimitatamente: diventa consumismo. Un paio di scarpe, un vestito, non si usano più non perché siano consumati, ma perché fuori moda. E la moda cambia rapidamente, così come la pubblicità e i mezzi di comunicazione di massa impongono, offrendo continuamente nuovi prodotti, nuovi *status symbol.*

La globalizzazione dei mercati ha reso, inoltre, più forte l'affermazione più che dei prodotti, dei simboli che essi rappresentano, del *logo* che rafforza, omologandola, la capacità di penetrazione e di vendita ovunque sia disponibile un reddito sufficiente per consumatori globalizzati. La corsa al consumismo associa la realizzazione personale all'avere, al possedere oggetti, e impoverisce le qualità umane, relazionali, sociali. Se si deve lavorare di più per consumare di più, se si impiega più tempo per e con gli oggetti, c'è meno tempo per noi stessi e per la nostra convivialità. Si finisce così col consumare di più per vivere peggio.

Non va neppure dimenticato che si produce ciò che si vende e, quindi i comportamenti dei consumatori possono avere una grande influenza sugli stessi modelli di produzione e sui prodotti. Per questo l'iniziativa delle associazioni dei consumatori, da incoraggiare e rafforzare, è fondamentale per tutelare i cittadini e promuovere consumi sostenibili.

Per questo sono necessarie campagne di responsabilizzazione delle imprese in direzione di una informazione, formazione ed educazione per un consumo più consapevole, critico e responsabile, in grado di assicurare benessere con modelli sobri e di qualità. Occorre separare la percezione del benessere dal possesso e dal consumo di beni materiali e assecondare la tendenza in atto verso beni più immateriali e culturali, con più attenzione ai servizi alla persona, alle relazioni ed alla convivialità.

I vantaggi ambientali e la riduzione dei costi esterni dei prodotti ecologici vanno riconosciuti con agevolazioni e incentivi che si riflettano nei prezzi, in modo da evitare che prodotti nocivi costino di meno, molto meno, di quelli più sani. In questo le Pubbliche Amministrazioni devono dare il buon esempio. Tenuto conto che la P.A. impegna circa il 16 % del PIL in contratti per lavori, forniture e servizi se nei suoi acquisti privilegiasse prodotti ecologici e nei suoi appalti inserisse requisiti ecologici sulla qualità dei prodotti, dei materiali e dei processi produttivi, produrrebbe sicuramente un enorme effetto di indirizzo del mercato.

L'informazione e la pubblicità ingannevoli vanno decisamente colpite con sanzioni adeguate e i controlli a tutela dei consumatori vanno estesi e rafforzati.

Occorre infine e soprattutto agire al fine di ridurre quelle asimmetrie informative che consentono la mistificazione e la strumentalizzazione dell'informazione. Essenziale da questo punto di vista è la costituzione di un sistema

informativo sui temi della sostenibilità che abbia grande autorevolezza scientifica, che sia dotato di forte autonomia, terzo e multireferenziale rispetto ai diversi soggetti in campo.

### *2.10. La "controinformazione"*

Si possono sollevare molti dubbi riguardo alla opportunità di parlare di controinformazione o di informazione di supplenza in assenza di canali informativi istituzionali continui e affidabili. Quello che è certo che sulle questioni ambientali, fin dal loro insorgere sulla scena economica e sociale, si è imposta l'esigenza di un di più di informazione. Inizialmente, stiamo parlando di un arco temporale che copre buona parte della seconda metà del '900, avere informazione esatte, anche in merito a clamorosi catastrofi ambientali, era pressoché impossibile. Contribuivano a questo stato di cose in particolare l'impreparazione degli operatori del sistema informativo, le carenze del sistema istituzionale (il Ministero dell'ambiente è del 1986), ma, soprattutto un insieme di interessi che tentavano in tutti i modo di declassare le questioni ambientali a eventi da ricondurre a incidenti occasionali.

A farsi carico di correggere questa grave carenza ed a farsi portatrici di questa fondamentale esigenza sono le associazioni ecologiste costituitesi tutte in quei decenni. Con le loro elaborazione e azione di diffusione di quanto si andava elaborando negli altri paesi, contribuiscono in modo determinate a far maturare una maggiore attenzione sociale e politica verso la questione ecologica.

Fondamentale è anche il contributo delle associazioni dei consumatori con il loro dossier, report, inchieste, finalizzati a informare i cittadini sui loro diritti nella gestione dei servizi ambientali molto spesso prevaricati.

Tutto questo ha contribuito ad una profonda riforma culturale dando fondamento scientifico alla questione ecologica ed ancora oggi il contributo di informazione delle associazioni continua ad essere di non secondaria utilità.

Anzi, anche se oggi non mancano i soggetti istituzionali che dovrebbero fornire una informazione certificata, paradossalmente la domanda di buona informazione è fortemente crescente. Contribuisce a questa richiesta di maggiore trasparenza sicuramente una maggiore sensibilità ecologica dei cittadini, le enormi possibilità di acquisire informazione e conoscenze attraverso il web e, soprattutto, di fare rete con quell'insieme di cittadini che si riconoscono negli obiettivi di una maggiore tutela. La riprova di questa domanda sono i 354 casi di conflitti ambientali, rilevati dal Nimbi Forum nel 2012, che stanno a testimoniare come in ognuna di queste situazioni ci sono dei cittadini che si organizzano, comunicano, si informano, elaborano per esprimere il loro dissenso. Una realtà molto complessa e articolata che quotidianamente si sente impegnata a produrre informazione a sostegno della loro causa e per imporla all'attenzione generale.

Negli ultimi anni abbiamo sperimentato come una rinnovata consapevolezza e necessità di partecipazione alle decisioni che riguardano l'ambiente e la salute hanno saputo radicare nei territori lotte e proteste spesso risultate anche vincenti, o comunque portatrici di una fondamentale coscienza ambientale nelle persone che abitano territori devastati e contaminati. Un processo popolare dal basso che è caratterizzato da una voglia radicale di affermare un altro modello di sviluppo possibile, lontano e distante dal capitalismo devastatore, energivoro ed avvelenatore. Di sicuro non hanno reso giustizia a queste realtà i media tradizionali, appiattiti su rappresentazioni standardizzate, quando non colpevoliste, come nel caso dei movimenti No Tav, della battaglie condotte contro politiche autoritarie e non rispettose di una sostenibilità ambientale che appare oggi l'unica strada possibile per contrastare il cambiamaneto climatico e una crisi economica che mette in pericolo paesaggi e risorse naturali, troppo spesso svendute in nome del profitto e soprattutto la salute e le condizioni di vita di chi abita (e lavora) nei territori.

Sappiamo anche che in materia ambientale non sempre è semplice far comprendere processi (industriali ed affaristici) e scontri (tra lobby, politici e territori). Spesso ci troviamo davanti a vicende molto intricate che restano per lo più incomprensibili all'opinione pubblica ed anche ai nostri mondi. Abbiamo imparato quanto sia importante il lavoro di inchiesta per mettere al servizio dei movimenti e dei comitati informazioni, denunce, ecc. Abbiamo, però, anche compreso come spesso la definizione e descrizione di vicende complesse è difficile da rendere in maniera sintetica e chiara.

Non si può non riconoscere, come abbiamo tentato nel paragrafo sulla informazione mediatica, come in questo paese l'opinione pubblica non è adeguatamente informata sulle vicende ambientali. E pochissimo raccontano anche i media main stream. E pochissimo, spesso, sanno anche i giornalisti.

L'ambiente è un bene di tutti, la sua difesa, la promozione di politiche di stampo ambientale e la diffusione di una coscienza ambientale non possono non essere concepite come nuove sfide per il giornalismo, che in questa fase, deve necessariamente riscoprire e ridefinire il proprio ruolo. Ad una crescente attenzione da parte di diversi segmenti sociali alle tematiche ambientali, infatti, non corrisponde un'adeguata offerta di informazione di qualità. Questo perché manca uno specifico sguardo critico sui temi ambientali, a vantaggio di una saturazione: tutti fanno e scrivono di tutto, facendo purtroppo scadere la generale qualità dell'informazione su questi temi.

Fin quando non maturerà questa capacità critica esisterà uno spazio per la contro informazione, al quale non si può non riconoscere un ruolo culturale molto importante. Quanto meno per mettere a sistema la conoscenza e dimestichezza nel cercare, comprendere e raccontare intrecci e affari, per costruire una rubrica che, in maniera organizzata e sistematica, serva anche da "mappatura" dei principali ambiti ed interessi politico-economici che oggi mettono a rischio i territori che abitiamo.

Spazi di approfondimento ed inchiesta per mettere a disposizione dei cittadini una lettura critica di vicende a volte intricate e troppo spesso ignorate dai media main stream.

*3. Le competenze delle amministrazioni pubbliche in materia di servizi per l'ambiente*

Potrà sembrare banale porsi l'interrogativo su chi nel nostro Paese esercita funzioni amministrative in materia di ambiente, ma la cosa non è così semplice e molti dei problemi che incontrano i cittadini nascono proprio dalla difficoltà di capire chi è responsabile di cosa.

Andiamo a vedere innanzitutto cosa prevede la Costituzione.

L'articolo 117 della costituzione, che tratta delle competenze legislative, così recita:

*"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*

*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:*

*…....*

*s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;*

*…....*

*Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:*

*…....*

*ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;*

*.....*

*Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato."*

L'articolo 118, che tratta delle funzioni amministrative, a sua volta recita:

*"Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*

*I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.*

*La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.*

*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà."*

Inoltre, per chiarezza del quadro generale, dobbiamo tenere conto che la disciplina nazionale in materia di ambiente è condizionata fortemente, e in modo crescente nel corso del tempo, dalle norme internazionali e da quelle comunitarie in

particolare. Sicché, per larga parte, i poteri pubblici nazionali agiscono, per quanto attiene i servizi ambientali, quali esecutori di decisioni assunte e condivise in quelle sedi, a cui siamo vincolati.

Già questi pochi riferimenti ci indicano che il problema è più complesso di quanto appare a prima vista e possiamo quindi dire che si parte male, a conferma di quanto precedentemente affrmato.

Vediamo alcune delle ragioni che rendono la cosa così complessa. (Giulio Vesperini

*Il riparto delle funzioni in materia ambientale: un'introduzione*)[152]

La Costituzione ci dice che la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" fa parte delle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2, lett. s), con la conseguenza di precludere ogni intervento normativo in materia alle Regioni, ad eccezione di quelli di tipo regolamentare che lo Stato medesimo riterrà discrezionalmente di concedere loro. L'art. 116, c. 3 ci dice, però, che la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali costituisce una delle materie nelle quali le Regioni possono disporre di forme e condizioni di autonomia, ulteriori rispetto a quelle ordinarie". Questo significa, a seconda dei casi, la trasformazione delle competenze esclusive dello Stato in competenze concorrenti o residuali delle Regioni medesime.

Anche le funzioni amministrative, a cui si applica l' art. 118, sono attribuite in via generale ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, debbono essere conferite alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni o allo Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Inoltre, la norma che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" deve essere letta in combinazione con quelle del c. 3 dello stesso art. 117 che identifica, tra quelle di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni, una serie di discipline che interferiscono necessariamente con gli interessi di tipo ambientale. Si pensi, per esempio, a quelle concernenti il governo del territorio, la tutela della salute, la produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Quindi, il criterio della separazione tra le competenze legislative, ripartite tra lo Stato e le Regioni, e quelle amministrative, di competenza dei Comuni, resta di fatto indeterminato quando ricorrono le specifiche condizioni indicate dalla norma costituzionale riguardanti proprio l'ambito di nostro interesse: la tutela dell'ambiente.

La Corte Costituzionale, posta di fronte all'ambiguità del testo costituzionale che, da un lato, riserva la tutela dell'ambiente alla competenza esclusiva dello Stato, dall'altro, attribuisce alla competenza concorrente dello Stato stesso e delle Regioni una serie di discipline che interferiscono con gli interessi in materia ambientale, chiarisce che l'ambiente non è materia a sé, ma "valore" al perseguimento del quale concorrono lo Stato e le Regioni e al primo è riservata solamente la fissazione di

[152] *Il riparto delle funzioni in materia ambientale: un'introduzione*, in Giornale di diritto amministrativo, 2007, p. 551

*standard* di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale.

Con la sentenza n. 407 del 10 luglio 2002, la Corte costituzionale ha infatti sostenuto che la tutela dell'ambiente "*non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata*" ma, al contrario, "*investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze*". L'ambiente deve pertanto considerarsi "*una sorta di materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse che ben possono essere regionali, spettando allo stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*" senza che ne resti "*esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali*".

Le conseguenze di questo orientamento, consolidatosi negli anni, sono di tutta evidenza. Se per un verso viene attribuito un "valore" alla materia ambiente, in qualche misura sovraordinato è quindi tale da richiedere una particolare attenzione, per altro verso le competenze dei diversi attori istituzionali sono collocate in uno spazio indefinito. Ne consegue che le relazioni tra i diversi soggetti aventi competenze in materia ambientale presentano una intrinseca ambiguità ai fini della qualificazione della posizione rispettivamente occupata dagli stessi. Tali relazioni, infatti, combinano elementi di centralizzazione (perché consentono alle amministrazioni dello Stato di concorrere alle determinazioni rilevanti per le singole collettività locali) e di espansione delle competenze regionali e locali (perché consentono alle Regioni e agli enti locali di influenzare le decisioni prese dai livelli di governo superiore). Inoltre, in materia di tutela ambientale, ancora di più di quanto avvenga in altri settori, la molteplicità dei modelli di riferimento, la complessità della loro articolazione interna e la varietà delle rispettive combinazioni determinano l'impossibilità di costruire una teoria unitaria e armonica delle relazioni tra i tre principali livelli di governo (statale, regionale e locale). Viceversa, dominano la variabilità, la flessibilità e, anche, la contraddittorietà tra i diversi segmenti di tali relazioni.

Ne consegue la difficoltà a ricostruire una tassonomia completa di queste relazioni, sia per la grande varietà delle discipline coinvolte sia per la pluralità dei soggetti regolatori sia, infine, per la notevole instabilità del quadro normativo. La cosa, evidentemente, non è da sottovalutare in quanto determina alcune conseguenze non condivisibili: viene a privare il cittadino di una condizione basilare per esercitare il diritto di informazione, in quanto il soggetto che la dovrebbe fornire è poco chiaro; rende particolarmente difficile ricostruire quadri comparativi che consentano di misurare e valutare l'efficienza e l'efficacia relativa dell'operato delle singole amministrazioni pubbliche nell'esercizio delle funzioni loro attribuite; è fortemente disorientante per gli operatori nazionali, ma soprattutto per quelli internazionali, muoversi in uno scenario così vario e mutevole, in particolare da una Regione all'altra.

Questo problema, a meno che non ci si accontenti di quella conoscenza fortemente segmentata che ricade nella sfera dell'esperienza quotidiana di ognuno di noi, cosa oggi inammissibile, richiede che venga fatto oggetto di un'attenta

riflessione. Se l'origine del problema sta nella indeterminatezza in cui la Riforma del Titolo V ha lasciato le materie "concorrenti", è urgente che, almeno per quanto riguarda l'ambiente, venga trovata una soluzione più soddisfacente.

### *3.1. La ripartizione delle competenze in materia di ambiente tra Stato, Regioni, Province e Comuni*

Pur in un quadro di competenze non univocamente definito andiamo a vedere comunque dove si concentrano le principali responsabilità in materia di politica ambientale.

#### *Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare*

Il Ministero è stato istituito dalla Legge 8 luglio 1986, n. 340. In precedenza le competenze statali in materia ambientale erano ripartite tra numerosissime amministrazioni. L'emersione della questione ambientale avviene, infatti, in Italia con notevole ritardo e in modo disorganico. Ciò ha influito in misura rilevante sull'originaria articolazione interna del Ministero poiché il suo organigramma presentava una certa complessità: sette uffici di livello dirigenziale generale costituiti da servizi, articolati in divisioni e supportati, nello svolgimento delle loro competenze, da numerosi organi di alta consulenza, uffici di *staff* e strutture operative.

A seguito del mutamento delle competenze statali in materia ambientale, con d.P.R 3 dicembre 1999, n. 549, si procede a una ristrutturazione dell'organizzazione del Ministero con la creazione di 10 servizi, 2 di carattere strumentale, 8 di carattere finale senza seguire, nella ripartizione delle competenze, un unico criterio organizzativo.

Il D.Lgs. 300/1999 sulla riforma dell'organizzazione del Governo, nell'ambito di un più ampio disegno di razionalizzazione amministrativa delle Amministrazioni centrali, individua all'articolo 36 cinque macro aree funzionali che caratterizzano l'azione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio. Il D.P.R. 27 marzo 2001, n. 178 ne ridisegna, di conseguenza, la struttura secondo il modello dipartimentale cui, però, non è stata data mai attuazione.

Successivamente, il D.P.R. 7 giugno 2003, n. 261, adottato al fine di adeguare l'organizzazione del Ministero al nuovo riparto di funzioni delineato dal Titolo V della Costituzione, apporta un'innovazione qualitativa (dai dipartimenti si passa alle direzioni generali) e una modifica quantitativa (numero degli uffici di primo livello notevolmente ridotto: solo 6 a fronte di 4 dipartimenti e 11 direzioni generali previsti dal D.P.R. n. 178/2001) con un'ambiguità di base: si sceglie il modello organizzativo a direzioni generali ma non si prevede la figura del Segretario Generale. Era emerso, senza alcuna apparente motivazione, un *tertium genus* di organizzazione ministeriale.

Solo di recente, con l'art. 7, comma 2, del Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito con modificazioni in Legge 14 luglio 2008, n. 123, al fine di assicurare una

gestione unitaria della missione ministeriale, è stata introdotta una struttura di vertice e di coordinamento rappresentata dal Segretario Generale, al pari di quanto previsto per altri ministeri articolati in Direzioni Generali.

Infine, è intervenuto il regolamento di riorganizzazione approvato con D.P.R. 3 agosto 2009, n. 140 pubblicato nella G.U. del 1 ottobre 2009, n. 228, che è stato adottato al fine di ottemperare, entro la scadenza prevista del 30 novembre 2008, alla norma contenuta nell'art. 74 del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in Legge 6 agosto 2008, n. 133, che prescrive la riduzione organica degli assetti organizzativi.

A distanza di 25 anni dalla istituzione del Ministero, il nuovo regolamento di organizzazione ha ridisegnato l'intera articolazione amministrativa dell'Amministrazione prevedendo cinque Direzioni Generali, coordinate dal Segretario Generale.

Secondo il modello organizzativo prescelto, al Segretario Generale viene demandato un ruolo di coordinamento e vigilanza dell'azione amministrativa. Al Segretario Generale sono inoltre demandate talune competenze di carattere trasversale che, interessando l'azione del Ministero nel suo complesso, richiedono una gestione unitaria di taglio strategico che sia strumentale al perseguimento degli obiettivi di indirizzo politico (rapporti internazionali, pianificazione finanziaria strategica, comunicazione, informazione ed educazione ambientale).

Il modello organizzativo adottato nella articolazione delle competenze delle Direzioni Generali riprende un modello di tipo misto strettamente collegato alla peculiarità della materia ambientale. Il Ministero risulta, infatti, essere ripartito, secondo l'art. 36 del D.Lgs. n. 300/1999 in cinque Direzioni Generali: di cui due organizzate per risorse (Tutela del territorio e delle risorse idriche; Protezione della natura e del mare). Tre centrate sulla funzione (Sviluppo sostenibile, energia e clima; Valutazioni ambientali).

Più in particolare:

- assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali; individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette, tutela della biodoversità, della fauna e della flora, polizia ambientale, polizia forestale ambientale, sorveglianza dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato, sorveglianza della flora e della fauna protette da accordi e convenzioni internazionali;
- protezione della natura, gestione e tutela delle risorse idriche, prevenzione riduzione dell'inquinamento idrico, difesa del mare e dell'inquinamento costiero;
- la promozione di politiche di sviluppo sostenibile nazionali e internazionali; la sorveglianza, il monitoraggio, il controllo nonché l'individuazione di valori limite, *standard*, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche per l'esercizio delle funzioni di cui tratta l'articolo;
- valutazione di impatto ambientale, prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico**,** e dai rischi

industriali; gestione dei rifiuti; interventi di bonifica; interventi di protezione e risanamento nelle aree ad alto rischio ambientale, riduzione dei fattori di rischio;

- affari generali e personale.

Il Decreto Legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito dalla Legge 26 febbraio 2010, n. 26, in considerazione delle particolari ragioni di urgenza connesse alla necessità di intervenire nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico e al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale, ha istituito, nell'assetto organizzativo del Ministero, l'Ispettorato generale, cui è stato preposto un dirigente generale.

Infine, ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, è stato istituito l'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance* (OIV), in sostituzione del Servizio di controllo Interno. L'OIV è costituito, secondo quanto previsto dal DM del 25 giugno 2010, n. 105, come modificato dal DM del 13 dicembre 2010, n. 229, da un organismo monocratico affiancato da una Struttura Tecnica permanente per la misurazione della *performance*.

Il Decreto n. 300/99 ha previsto un'ulteriore novità che riguarda l'istituzione dell'APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici), successivamente trasformato nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) con l'articolo 28 del D.L. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla Legge n. 133/2008, che unifica tre enti preesistenti – APAT, ICRAM e INFS – che rappresenta un indispensabile organo di supporto tecnico-scientifico del Ministero dell'Ambiente.

In particolare, l'ISPRA svolge i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo, ivi compresi l'individuazione e la delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali. All'Istituto sono state trasferite, inoltre, le attribuzioni dei soppressi servizi tecnici nazionali

Il Ministero dell'Ambiente, nonostante sia uscito notevolmente rinforzato dal processo innovativo innescato dal D.Lgs. 300/99, ha mantenuto un ruolo di indirizzo e di programmazione, rimettendo l'amministrazione attiva e le attività concrete di governo nelle mani degli enti territoriali, o presso altri organi centrali dello Stato (Ministero delle Attività produttive, dei trasporti, delle politiche agricole).

Alle funzioni di indirizzo e programmazione si aggiunge un'altra importante funzione di vigilanza e di controllo che, a sua volta, può dare origine a interventi di tipo sostitutivo nonché all'emanazione di ordinanze contingibili e urgenti, in presenza di situazioni di emergenza.

In particolare, secondo quanto prescritto dall'art.8 della Legge 349/1986, il Ministero dell'Ambiente, in caso di mancata attuazione o inosservanza da parte delle Regioni, delle Province e dei Comuni, delle disposizioni di legge relative alla tutela dell'ambiente, e qualora possa derivare un grave danno ecologico, diffida l'ente pubblico ad adempiere e, sentita la Regione interessata, assegna un congruo termine.

Scaduto il termine, se l'ente territoriale si dimostra persistentemente inattivo, il Ministero dispone il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale.

L'art. 8 della Legge 59/1987 prevede che, qualora si verifichino situazioni di grave pericolo di danno ambientale e non si possa altrimenti provvedere, il Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri eventualmente competenti, può emettere ordinanze contingibili e urgenti per la tutela dell'ambiente; le ordinanze hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi.

Tali disposizioni, che spiegano ancora la loro efficacia nell'ambito del raccordo dei poteri Stato /Enti territoriali, confermano il ruolo centrale che viene conferito al Ministro dell'ambiente, il quale viene collocato al centro del sistema dei controlli pubblici in campo ambientale.

Sempre presso il Ministero dell'Ambiente operano il Comitato Ecoaudit – Ecolabel, responsabile del rilascio delle certificazioni, e il Comitato di vigilanza sulla gestione delle risorse idriche (CONVIRI), precedentemente al trasferimento delle sue competenze all'Autorità dell'energia,.

*Regioni*

Venendo al ruolo delle Regioni, si deve subito dire che il sistema di programmazione delle politiche di tutela ambientale ha subito notevoli modifiche in seguito all'eliminazione del programma triennale per la protezione dell'ambiente ad opera del D.Lgs. n. 112/98. Il programma triennale ha per lungo tempo caratterizzato l'azione nazionale per la protezione dell'ambiente, rimettendo nelle mani del Governo centrale il compito di programmare gli interventi di tutela.

Il Decreto 112/98 ha nettamente modificato il vecchio sistema ponendo le Regioni al centro della programmazione ambientale. In particolare, le Regioni hanno il compito specifico di provvedere in ordine alla programmazione degli interventi di tutela ambientale attraverso i c.d. accordi di programma, i quali devono in particolare indicare:

- le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi compiti;
- i soggetti responsabili della realizzazione delle singole attività e degli interventi;
- le conferenze di servizi e le convenzioni eventualmente necessarie per l'attuazione dell'accordo medesimo;
- i procedimenti di conciliazione e definizione di conflitti eventualmente insorgenti fra le parti dell'accordo;
- le risorse finanziarie necessarie per gli interventi.

Le Regioni svolgono un ruolo importantissimo, oltre che per la programmazione ambientale anche per la predisposizione delle norme tecniche da applicare nel bacino regionale nonché per lo svolgimento di importanti compiti di amministrazione attiva.

All'interno di una tale prospettiva di decentramento programmatico è possibile intravedere, oltre agli accordi di programma, ulteriori accordi tra amministrazioni pubbliche deputate al perseguimento di finalità ambientali secondo modelli di intesa e di accordo tra soggetti pubblici dislocati nei diversi livelli di governo.

*Province*

Per quanto attiene alle competenze delle Province è necessario fare riferimento al Testo Unico n. 267/2000 "sull'ordinamento delle autonomie locali". In particolare, l'art. 19 del T.U. sulle autonomie locali dispone che "spettano alle Province le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:

- difesa del suolo, tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- valorizzazione dei beni culturali;
- viabilità e trasporti;
- protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
- caccia e pesca nelle acque interne;
- organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale.

La Provincia concorre, inoltre, alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali, secondo le norme partecipative previste da ciascuna legge regionale.

Le Province, pertanto, hanno assunto un ruolo fondamentale sia per la programmazione in campo ambientale sia all'interno dei procedimenti di controllo e di monitoraggio del territorio, essendo la Provincia chiamata a determinare gli indirizzi generali di assetto del territorio (art. 20 T.U. enti locali), indicando, in particolare:

- le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico-forestale e, in genere, per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- le aree nelle quali è opportuno istituire parchi o riserve naturali;

Analogo discorso andrebbe fatto per le aree metropolitane le quali, tuttavia, pur vedendo fortemente potenziato il proprio ruolo nell'ambito della materia ambientale, non hanno ancora assunto un ruolo nevralgico nella programmazione in qualità di

enti pubblici intermedi.

*Comuni*

I Comuni, dal canto loro, svolgono funzioni di amministrazione attiva per la tutela dell'ambiente, come la gestione dei rifiuti, il controllo sulle emissioni atmosferiche nonché le funzioni attribuitegli dal D.Lgs. n. 112/1998, il quale all'art. 23 e sgg. ha attribuito ai Comuni la titolarità del "procedimento amministrativo in materia di insediamento di attività produttive" e del procedimento "unico", la cui istruttoria deve farsi carico, in particolare, dei profili urbanistici, sanitari della tutela dell'ambiente e della sicurezza.

Dunque, l'assetto politico-amministrativo nel campo della protezione dell'ambiente è fortemente caratterizzato da una ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti pubblici territoriali e, quindi, dalla necessità di strumenti di raccordo tra gli organi centrali e periferici. Questo fa si che il sistema si presti ad anomalie, imperfezioni e distorsioni interpretative, assai spesso imbarazzanti per lo stesso Consiglio di Stato, il quale, immediatamente dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, è stato e viene tuttora chiamato a pronunciarsi sulla ripartizione di competenze Stato/Regioni nei diversi settori di intervento per la protezione dell'ambiente.

Le decisioni del Consiglio, d'altra parte, non aiutano molto a chiarire il funzionamento del sistema così come determinato dalle leggi anzi viste.

C'è da dire, inoltre, che il quadro normativo relativo all'ambiente è una delle materie più oscure per i cittadini e certamente non rende la vita facile neanche agli operatori della pubblica amministrazioni tenuti a farlo rispettare.

Nonostante l'attività legislativa abbia prodotto un corpo normativo enorme, in larga misura di derivazione europea, ciò non è servito a dare efficacia e certezza al processo decisionale e ciò mentre nuove questioni, irrisolvibili su un piano meramente normativo, si affacciano alla ribalta. In particolare, il paradigma della sostenibilità ha chiarito che l'obiettivo della politica ambientale non può limitarsi a essere la prevenzione e la repressione di alcuni comportamenti dannosi, ma deve semmai promuovere uno sforzo attivo da parte di tutti gli attori sociali ed economici, considerati nella loro dimensione sistemica più che in quella individuale.

La politica basata su strumenti tradizionali si rivela sempre più in difficoltà nel momento in cui deve costruire il consenso politico intorno a scelte difficili. L'assunto che l'autorità pubblica incarni sempre e comunque l'interesse generale risulta sempre più indebolito dal moltiplicarsi delle linee di frattura sociale, lungo le quali può sorgere il conflitto: la dimensione centrale-locale, quella intersettoriale, quella tra diverse e incommensurabili funzioni svolte dal capitale naturale rappresentano altrettante dimensioni che la politica ambientale fa fatica a governare.

Il processo decisionale tradizionale, basato sul ruolo sovrano della pubblica amministrazione, si rivela sempre più incapace di decidere e ancor più di controllare

la catena di implementazione delle decisioni: perché non ha accesso a informazioni cruciali; perché la capacità di trovare una mediazione tra i vari interessi contrapposti è tanto più debole quanto più complessa e articolata è la mappa del conflitto; perché i costi imposti alla società da un modello decisionale di tipo burocratico crescono in modo esponenziale; infine, perché l'attuazione delle politiche è necessariamente demandata a soggetti e strutture, il cui grado di autonomia e di opacità limita la possibilità di un controllo esercitato dall'alto.

Anche il tentativo di semplificazione in materia ambientale, fatto con il Decreto Legislativo 152/06, non sembra aver realizzato il livello di chiarezza e semplificazione auspicato, probabilmente anche per le modalità con cui è stato redatto, che ha comportato il fatto di avere alcuni interessi molto rappresentati e altri molto meno.

Uno strumento che per una certa fase si è comunque dimostrato efficace per ricondurre a sintesi la farragine normativa e istituzionale sono state le Conferenze dei servizi. Più di recente, peraltro, risulta che anche le Conferenze dei servizi si prolunghino in tempi insopportabili. È opportuno che questa importante esperienza sia rapidamente sottoposta a manutenzione al fine di farne una sede reale di decisioni.

Spesso e volentieri non hanno dato prove particolarmente brillanti di funzionamento anche quell'insieme di strumenti (la programmazione negoziata, gli accordi di programma, le intese istituzionali di programma, i patti territoriali, i contratti di programma, i protocolli, ecc.) pensati per dare gambe all'indirizzo più volte ribadito dalla Corte Costituzionale, per cui l'ambiente rappresenta un valore costituzionale con carattere trasversale con riguardo al quale, pertanto, si delineano contestualmente competenze statali regionali e degli altri enti locali. Si tratta, infatti, di strumenti in larga misura volontari e, quindi, con larghi margini di discrezionalità da parte delle singole amministrazioni.

In conclusione, dare maggiore ordine a tutta questa complessa materia è da considerare una questione prioritaria. La condizione per farlo è portare alle estreme conseguenze l'indirizzo della Corte Costituzionale assumendo con decisione l'idea che si tratta di ripensare il sistema delle competenze in funzione di un sistema istituzionale finalizzato a realizzare la sostenibilità.

*Qui di seguito si riportano brevi note in merito ad alcuni altri importanti Enti con competenze ambientali senza nessuna intenzione di essere esaustivi tanto nel merito quanto nell'elenco degli enti riportati.*

*Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali.* Partecipa, insieme al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Programma Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità, con particolare riferimento all'attività del Servizio CITES26 del Corpo Forestale dello Stato, all'attività di gestione e conservazione delle riserve naturali, all'attività di competenza per la realizzazione degli obiettivi del Protocollo di Kyoto, all'attività di polizia giudiziaria per la prevenzione e repressione dei reati ambientali, all'attività di

monitoraggio ambientale.

*Ministero dello Sviluppo economico.* Ha competenze fondamentali in materia di energia, nelle attività minerarie, nella prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica. Le attività riguardano la collaborazione con le autorità regionali e locali nella definizione dei piani energetici, dei piani di risanamento degli impianti radioelettrici, la collaborazione con le diverse Agenzie ambientali (prima fra tutte l'ISPRA) nelle misure di inquinamento elettromagnetico e collaborazione con le autorità regionali nelle procedure di delocalizzazione o di riduzione a conformità di impianti radioelettrici e la riduzione delle emissioni radioelettriche degli apparati e dei sistemi.

*Ministero dell'Economia e delle finanze.* Partecipa, con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Programma Sviluppo sostenibile.

***Altri Ministeri.*** A ben vedere, quasi tutti i Ministeri svolgono attività e sostengono spese con finalità di salvaguardia ambientale secondo le definizioni internazionali dei conti economici delle spese ambientali SERIEE. Un caso emblematico è quello delle Capitanerie di Porto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, le quali svolgono attività di protezione dell'ambiente all'interno del Programma Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste, relativo alla Missione Ordine pubblico e sicurezza.

Altri esempi: il Ministero dell'Economia e delle finanze prevede, con il *Green public procurement*, "l'inserimento di criteri di qualificazione ambientale nelle documentazioni di gara espletate dalla Consip SpA e la sensibilizzazione all'orientamento del mercato della PA alle strategie di sviluppo sostenibile…"; il Ministero degli Affari esteri, all'interno dei tre Programmi Integrazione europea, Cooperazione allo sviluppo e gestione delle sfide globali e Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica, prevede attività di salvaguardia ambientale.

*Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).* L'Istituto è nato, ai sensi della Legge 6 agosto 2008, n.133, dall'accorpamento di tre Enti vigilati dal Ministero: APAT, ICRAM e INFS.

Esso rappresenta un Ente pubblico di ricerca sottoposto al controllo del Ministero, dotato tuttavia di una propria autonomia tecnico-scientifica e finanziaria, con una funzione di supporto rispetto al Ministero. Esso, inoltre, svolge una funzione di coordinamento tecnico nei confronti delle Agenzie regionali e della province autonome di Trento e Bolzano nonché degli altri organismi eventualmente costituiti per lo svolgimento delle analoghe funzioni.

L'ISPRA, regolamentato con DM 21 maggio 2010, n. 123, ha sostituito i tre Enti preesistenti a ogni effetto e ne ha assorbito le funzioni e le competenze. In particolare, l'Istituto svolge i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo.

L'Istituto costituisce un punto di riferimento a livello nazionale, sia tecnico-scientifico sia formativo didattico. Esso fornisce strumenti e conoscenze per una migliore gestione del territorio, promuove e valorizza l'attività di ricerca e protezione

ambientale anche attraverso la diffusione dell'informazione e della divulgazione dei dati ambientali.

Il regolamento di riorganizzazione del Ministero (D.P.R. 3 agosto 2009, n. 140) prevede che esso debba avvalersi di regola dell'ISPRA per i compiti e le attività tecnico-scientifiche d'interesse nazionale per la protezione dell'ambiente.

Un particolare rilievo è attribuito all'ISPRA riguardo all'ambito della comunicazione. L'articolo 3 del D.P.R. 3 agosto 2009, n. 140 prevede, infatti, che il Segretario Generale curi le iniziative in materia di informazione, formazione ed educazione ambientale con il supporto del Comitato per la comunicazione ambientale di cui all'articolo 1, lettera f) del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 90, anche avvalendosi dell'ISPRA nell'ambito delle sue attività di biblioteca e di informazione. Anche nella ricerca, nello studio e nell'elaborazione statistica in materia ambientale, si prevede che il Ministero si avvalga dell'ISPRA.

L'Istituto è, peraltro, integrato con funzioni di coordinamento tecnico in un sistema a rete, il sistema delle Agenzie Ambientali, composto da 21 Agenzie regionali (ARPA) e provinciali (APPA) istituite con apposita legge regionale. Esso è un esempio di un sistema federativo consolidato, di tipo *multilevel*, che coniuga conoscenza diretta del territorio e dei problemi ambientali locali con le politiche nazionali di prevenzione e protezione dell'ambiente, così da diventare punto di riferimento, tanto istituzionale quanto tecnico-scientifico, per l'intero Paese.

*Il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)* - Il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) è Ente pubblico nazionale di ricerca con competenza scientifica generale, vigilato dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR). È dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa, patrimoniale e contabile.

Il CNR, in un quadro di cooperazione e integrazione europea, ha il compito di svolgere, promuovere, trasferire, valutare e valorizzare ricerche nei principali settori della conoscenza, e di applicarne i risultati per lo sviluppo scientifico, culturale, tecnologico, economico e sociale del Paese.

La rete scientifica del CNR è composta da oltre 100 Istituti, articolati in 7 Dipartimenti, con circa 8.000 dipendenti. Le dimensioni, l'articolazione e la diffusione su tutto il territorio nazionale fanno del CNR il più grande Ente di ricerca italiano, caratterizzato da un elevato grado di multidisciplinarietà che lo distingue da tutti gli altri Enti, è uno dei maggiori a livello internazionale.

***Ente per le Nuove Tecnologie, l'Energia e l'Ambiente (ENEA)*** - L'ENEA è un ente pubblico che opera nei settori dell'energia, dell'ambiente, e delle nuove tecnologie a supporto delle politiche di competitività e di sviluppo sostenibile.

Il totale dei dipendenti ENEA era di 2.640 al 31.12.2011 per lo più distribuiti in 9 centri e 5 laboratori di ricerca in diverse regioni italiane.

***Distretti Idrografici*** - I Distretti idrografici sono Enti pubblici non economici con competenze in materia di difesa del suolo e tutela delle risorse idriche. L'intero territorio nazionale, ivi comprese le isole minori, è ripartito in 8 distretti idrografici.

***Parchi Nazionali*** - Un ruolo importante in tutto il sistema di tutela e di

valorizzazione dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva dello Stato, hanno i parchi nazionali, che ad oggi coprono quasi il 10% dell'intero territorio nazionale.

Rientrando nell'ambito del sistema nazionale delle aree protette di cui alla Legge Quadro del 6 dicembre 1991, n. 394, essi sono chiamati a tutelare interessi superiori a quelli riferibili al loro territorio, condizionando notevolmente gli strumenti e le attività di competenza di Regioni, Province e Comuni.

La realtà dei parchi italiani è molto eterogenea, sia per le caratteristiche territoriali sia per il numero e la complessità degli enti che governano quei territori.

L'istituzione dei parchi nazionali avviene con Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Ambiente, sentita la Regione. Il parco è gestito dall'Ente Parco, soggetto di diritto pubblico dalla struttura complessa, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente. Quest'ultimo provvede, inoltre, all'approvazione del regolamento del parco nazionale che disciplina l'esercizio delle attività consentite nel territorio del parco.

Il Ministero provvede, altresì, ai controlli di legittimità sui bilanci degli enti parco e al relativo esame delle delibere, effettua attività di monitoraggio e di verifica dei flussi finanziari di tutto il sistema delle aree naturali protette, oltre ad elaborare una relazione al Parlamento anche con riguardo ai risultati della gestione dei parchi nazionali.

*Il Corpo forestale dello Stato* - Il Corpo forestale dello Stato, istituito nel 1822, è una forza di polizia a ordinamento civile, specializzata nella tutela del patrimonio naturale e paesaggistico, nella prevenzione e repressione dei reati in materia ambientale e agroalimentare. La molteplicità dei compiti affidati alla Forestale affonda le radici in una storia professionale dedicata alla difesa dei boschi, che si è evoluta nel tempo fino a comprendere ogni attività di salvaguardia delle risorse agroambientali, del patrimonio faunistico e naturalistico nazionale. Il personale del Corpo ammonta a circa 8.500 unità.

*Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco* - Il Corpo dei Vigili del fuoco, prima frammentato nei vari corpi comunali, nasce come tale con il Regio Decreto Legge del 27 febbraio 1939, successivamente convertito in Legge 1570 del 27 dicembre 1941, ed è chiamato inizialmente "a tutelare la incolumità delle persone e la salvezza delle cose, mediante la prevenzione e l'estinzione degli incendi e l'apporto di servizi tecnici in genere, anche ai fini della protezione antiaerea".

In seguito allo sviluppo del paese questi compiti diventano sempre più complessi e differenziati, a disciplinare i quali interviene il D.Lgs. n. 139 dell' 8 marzo 2006, il quale stabilisce che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco è una struttura dello Stato a ordinamento civile, incardinata nel Ministero dell'Interno Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, per mezzo del quale il Ministero dell'Interno assicura, anche per la difesa civile, il servizio di soccorso pubblico e di prevenzione ed estinzione degli incendi su tutto il territorio nazionale nonché lo svolgimento delle altre attività assegnate al Corpo nazionale dalle leggi e dai regolamenti.

*Protezione civile* - Il Dipartimento della Protezione Civile è l'organo nazionale che in Italia si occupa della previsione, prevenzione, gestione e superamento degli eventi straordinari.

Dal 1992, con Legge nº 2754 è posto direttamente sotto la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto un singolo Ministro (prima del 1992 ne era responsabile il Ministero dell'Interno e prima ancora era un ministero autonomo) non sarebbe sufficientemente competente in materia, visti i numerosi settori dei quali il Dipartimento si occupa.

Col termine *Protezione Civile* s'intendono tutte le strutture e le attività messe in campo dallo Stato per tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi. La legge che disciplina il Sistema Nazionale della Protezione Civile è, appunto, la Legge 225/92.

Il servizio si occupa quindi delle problematiche legate alla previsione e prevenzione dei rischi che insistono sul territorio e di far fronte alle eventuali emergenze per limitare le conseguenze negative che qualsiasi disastro naturale, o causato dall'uomo, può avere sulla comunità.

Trattandosi di un "sistema", è evidente che la Protezione Civile italiana si serve, sia in tempo di pace che in emergenza, di tutte le forze già esistenti nonché di un grande numero di volontari.

## *4. Livelli essenziali di prestazione e sostenibilità ambientale - LEPSA*

A quale livello di prestazioni ambientali e di sostenibilità hanno diritto i cittadini? È un quesito a cui, nel nostro paese, non è possibile dare una risposta.

Allo stato attuale nel nostro Paese esistono il "livelli essenziali di assistenza" (LEA) per le prestazioni e i servizi che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (D.Lgs. 502/92 e s.m.i.). È opportuno sottolineare come il termine "essenziale" non va inteso come "minimo", bensì è riferito a ciò che è necessario a garantire la "qualità" della salute e dell'ambiente, caratteristica "universalistica" pur se in relazione alle peculiarità territoriali. Nei LEA è, quindi, connaturato il concetto di "qualità" della vita, nel senso di "benessere" secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità.

Esistono poi i "Livelli Essenziali di Assistenza e Servizi alle Persone" (LivEAS) istituiti con Legge 328/200, che prevede all'articolo 1, comma 1 "la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuovere interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione".

Tanto i LEA quanto i LivEAS, tuttavia, anche se fanno riferimento alla qualità dell'ambiente, lo fanno in riferimento al "benessere sanitario" e al "benessere sociale", ma non si curano di altri aspetti riconducibili alla "qualità dell'ambiente" da un punto di vista "ecologico e paesistico" che, come abbiamo potuto vedere dagli indicatori CNEL-ISTAT, è componente importante nella determinazione della condizione di "benessere" dei cittadini. Inoltre, cosa non secondaria, tanto i LEA quanto i LivEAS non prendono assolutamente in considerazione la tutela e riproducibilità delle risorse ambientali, condizione essenziale di sostenibilità.

Si tratta allora di valutare la possibilità di introdurre anche per i servizi pubblici per l'ambiente i "livelli essenziali di prestazione e sostenibilità ambientale" (LEPSA) riferiti a ciò che è necessario a garantire la "qualità" ambientale di vita per i cittadini, ma anche la "qualità" intesa nel senso di non arrecare danno ai servizi ecosistemici. Nei LEPSA si intende, quindi, connaturato tanto il concetto di "qualità" della vita dei cittadini, anche considerati gli importantissimi LEA, quanto la "qualità" delle condizioni di tutela delle risorse naturali.

I riferimenti normativi del concetto di "livelli essenziali di prestazione" (di seguito LEP) sono rinvenibili nell'articolo 117, comma 2, lettera m) e nell'articolo 120, comma 2, della Costituzione. In particolare l'articolo 117, comma 2, lettera m) attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio

nazionale", mentre l'articolo 120, comma 2, attribuisce al Governo il potere sostitutivo nel caso in cui gli enti territoriali locali non rispettino i LEP "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione"

Tra i diritti sociali e civili da garantire, come previsto dalla Costituzione, rientra la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera s).

La Costituzione sancisce, quindi, al più alto livello il principio di garantire "risposte" alla domanda individuale e collettiva, esplicita o meno, di qualità dell'ambiente.

Dalla lettura dell'articolo 117 i LEP non possono essere determinati con riferimento a qualsivoglia prestazione assicurata/erogata da Regioni ed enti territoriali, ma soltanto con riferimento a quelle che incidono sul godimento di diritti civili e sociali. Ciò spiega perché i LEP hanno trovato applicazione nei settori dei servizi sanitari, attraverso i LEA, e nei servizi socio-assistenziali, attraverso i LivEAS. Ulteriori LEP potrebbero trovare applicazione per quei servizi o prestazioni strumentali che più incidono o possono incidere sulla tutela della integrità e sullo sviluppo dei cittadini.

Sulla scorta di quanto già previsto per i servizi sanitari, i Livelli Essenziali di Sostenibilità Ambientale dovrebbero pertanto rappresentare le prestazioni necessarie per garantire la qualità ambientale in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

È sostenibile tale approccio?

Tra le "prestazioni che incidono o possono incidere sui diritti sociali e civili da garantire su tutto il territorio nazionale" possono rientrare anche l'insieme di attività di prevenzione, tutela e ripristino finalizzate a garantire le condizioni di qualità ambientale dei luoghi di vita e di lavoro dei cittadini?

La definizione giuridica di tale questione è preliminare a qualsivoglia proposta di definizione da parte dello Stato di Livelli Essenziali di Prestazioni Ambientali da garantirsi su tutto il territorio nazionale.

A monte di tale definizione c'è, tuttavia, un'altra questione fondamentale: nel nostro ordinamento esiste un "diritto soggettivo all'ambiente", cui collegare l'individuazione di specifici Livelli Essenziali di Prestazioni che incidono sulla sua tutela?

Nella Costituzione italiana manca una definizione di "ambiente" e una espressa affermazione di un connesso diritto dell'individuo.

Le costanti elaborazioni della giurisprudenza della Corte Costituzionale e la riforma del Titolo V della Costituzione consentono tuttavia di enucleare, dalla stessa, almeno tre

fondamentali aspetti in merito alla tutela costituzionale dell'ambiente:

1. paesaggistico – culturale (Art. 9);
2. diritto all'ambiente salubre (Artt. 2, 3, 32, e 41);
3. fonti del diritto ambientale (Art. 117, comma 2, lettera s).

Per quanto riguarda il primo aspetto, la Corte Costituzionale ha "esploso" e allargato il significato costituzionale di "paesaggio" giungendo a una definizione molto ampia. Nella sentenza n. 210/87, la Corte definisce la tutela dell'ambiente come la "conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali, l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esse vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana nelle sue estrinsecazioni".

Relativamente al secondo aspetto, la Corte ha ricondotto al dettato costituzionale la sussistenza di un diritto all'ambiente salubre, in virtù del combinato disposto degli Artt. 2. 3. 32. e 41 della Carta Costituzionale. Il diritto all'ambiente salubre è stato letto come un diritto della personalità (Art. 2 della Costituzione) e, dunque, un diritto individuale e fondamentale della persona. La persona necessita, infatti, di un ambiente che sia idoneo a consentirle di esprimersi compiutamente. È per questo che, nella visione della Corte, il diritto all'ambiente salubre, se pur parte dal riferimento costituzionale alla tutela della salute (Art. 32), va anche oltre il concetto di incolumità fisica e appartiene piuttosto ai diritti della personalità, che presuppongono una partecipazione alle "formazioni sociali" (Art. 3) affinché avvenga la piena formazione della persona (diritti sociali e collettivi). All'individuazione del diritto all'ambiente salubre concorre anche l'articolo 41, comma 2, laddove stabilisce che l'iniziativa privata è libera, purché non si svolga "in contrasto con l'utilità sociale od in modo da recare danno alla sicurezza, alla dignità ed alla dignità umana". Tale norma pone dei limiti all'iniziativa economica privata, reprimendo quelle azioni aggressive nei confronti della salute dell'uomo.

Per quanto invece riguarda le fonti della tutela del diritto all'ambiente, con la riforma del Titolo V della Costituzione, articolo 117, comma 2 lettera s), è prevalsa l'unitarietà nella podestà legislativa in materia ambientale: "la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" rientra tra le competenze legislative esclusive dello Stato.

Si è consolidato, altresì, il principio in base al quale, pur non potendosi parlare per l'ambiente di "materia", si afferma che esso si configura come "valore costituzionalmente protetto"(vedi capitolo su "Le competenze delle Amministrazioni Pubbliche in materia di ambiente"). In quanto tale, l'ambiente deve essere considerato come valore trasversale, in ordine al quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenza di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

D'altra parte il diritto sostanziale a un ambiente salubre si riscontra anche nell'ambito della Convenzione internazionale di Århus sull'accesso alle informazioni ambientali, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia

ambientale, ratificata dall'Italia con la Legge 108/2001. L'Art. 1 della Convenzione recita: "Al fine di contribuire a proteggere il diritto di ciascuno, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente consono ad assicurare la salute ed il benessere, ogni parte garantisce il diritto all'accesso alle informazioni, la partecipazione al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente …..".

Infine da ultimo, ma non per questo meno importante, va preso in considerazione il fondamentale dibattito sulla sostenibilità ecologica, che aggiorna e sviluppa i riferimenti al *"valore ambiente"* a cui si richiama la Corte costituzionale. In particolare, si fa riferimento alla tutela dei servizi ecosistemici e al loro ruolo fondamentale nella società, considerato che le caratteristiche degli ecosistemi e la produttività del capitale naturale che generano sono elementi fondamentali per il funzionamento del sistema di supporto della vita sulla terra. Il *Millennium Ecosystem Assessment* (progetto di ricerca promosso dall'ONU nel 2001) ha calcolato che la perdita di servizi ecosistemici contribuisce all'insicurezza alimentare ed energetica, aumenta la vulnerabilità ai disastri naturali, come inondazioni o tempeste tropicali, diminuisce il livello di salute, riduce la disponibilità e la qualità delle risorse idriche e intacca l'eredità culturale. I servizi ecosistemici rappresentano inoltre una porzione notevole del valore economico totale del pianeta. Purtroppo questi servizi non sono completamente inclusi nel mercato e non sono nemmeno quantificati adeguatamente, in termini comparabili con i servizi economici e il capitale manifatturiero. Per questo motivo si dà spesso loro un peso ridotto nelle politiche decisionali. Ciò, evidentemente, non può essere motivo per ignorarli, anzi è una componente fondamentale da prendere in considerazione nella valutazione dei servizi per l'ambiente erogati dalla pubblica amministrazione, in quanto da questi dipende in larga misura anche la tutela dei servizi ecosistemici.

Alla luce di tale premesse, si può ritornare a considerare le due questioni iniziali e cioè se e quali prestazioni per la tutela e prevenzione ambientale, da garantire su tutto il territorio nazionale, possano essere idonee a incidere sul diritto all'ambiente tanto come "bene pubblico" (i servizi ecosistemici) quanto come diritto soggettivo con valenza sociale e civile. In altri termini, se e in quali casi sia opportuno definire Livelli Essenziali di Sostenibilità Ambientale ai sensi dell'Art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione.

Si può affermare che le attività tecniche conoscitive, di controllo pubblico della qualità dell'ambiente, di tutela della biodiversità e di gestione dei servizi per l'ambiente possano ritenersi direttamente in grado di incidere sul diritto all'ambiente dei singoli individui, sia nella componente della garanzia della salubrità dell'ambiente, sia in quella più ampia della dimensione civile e collettiva del bene pubblico ambiente.

Ciò è particolarmente vero per quelle attività ritenute obbligatorie come quelle relative a:

- informazione e conoscenza ufficiale sullo stato dell'ambiente e sulla sua evoluzione, sui fattori e sulle pressioni ambientali, sui rischi naturali e ambientali, nonché condivisione sistematica delle stesse ai diversi livelli istituzionali preposti al

governo delle tematiche ambientali e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale ai sensi del D.Lgs. 195/2005 "Attuazione della Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale";

- monitoraggio dello stato dell'ambiente, delle risorse ambientali e della loro evoluzione in termini quantitativi e qualitativi;
- controllo dell'inquinamento di natura chimica, fisica e biologica e delle altre fonti di pressione sulle principali matrici ambientali;
- pareri e valutazioni dell'impatto ambientale di opere e progetti, valutazione e prevenzione del rischio di incidenti rilevanti connessi ad attività industriali e, infine, valutazione ambientale strategica di piani e programmi;
- tutela della biodiversità e sua conservazione in uno stato tale da garantirne la sopravvivenza e la trasmissibilità alle generazioni future;
- gestione delle risorse idriche e dei rifiuti.

Si può sostenere, quindi, che le prestazioni corrispondenti a ciascuna di queste aree di attività, per il loro grado di incidenza "diretta" nella prevenzione ambientale e nel godimento del diritto all'ambiente da parte dei singoli individui e della collettività intera, rappresentino prestazioni tese alla realizzazione dei valori connessi a tale diritto e a quelli ad esso correlati (salute), da garantire sull'intero territorio nazionale.

Ma quali enti dovrebbero essere responsabili del raggiungimento dei Livelli Essenziali di Sostenibilità in materia ambientale?

Innanzi tutto è opportuno ricordare che, in riferimento alla tutela ambientale, la Corte Costituzionale ha statuito come essa "*investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze"* (vedi capitolo su "Le competenze delle Amministrazioni Pubbliche in materia di ambiente") .

Nel merito, l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali, nel documento "LEP e perequazione finanziaria" afferma: "... Poiché i servizi effettivamente offerti ai cittadini dipendono non solo dalle decisioni dell'ente ma anche in larga misura dalle decisioni assunte a monte dell'erogazione da altri enti, sembra ragionevole assumere che i LEP riguardino tutti gli enti territoriali coinvolti nel processo di programmazione, produzione e finanziamento dei servizi in oggetto e che la responsabilità possa essere eventualmente estesa agli enti titolari delle funzioni di controllo e monitoraggio, …In ogni caso, il sostanziale rispetto della parità di trattamento dei cittadini residenti nelle diverse aree del Paese richiede l'attivazione di opportuni processi di monitoraggio della prestazione e della spesa per i servizi cui sono associati i LEP. Tale monitoraggio dovrebbe riguardare sia gli aspetti quantitativi che quelli qualitativi..... Nel caso del mancato rispetto dei LEP in misura rilevante o per un prolungato periodo di tempo, lo Stato potrà fare ricorso al potere di sostituzione di cui al comma 2 dell'Art, 120 della Costituzione.".

È palese che applicare quanto su esposto non è facile perché le responsabilità dei diversi livelli di governo potrebbero non essere agevolmente separabili. Sembra necessaria l'emanazione di norme procedurali e il coinvolgimento della Conferenza unificata.

Tenuto conto di queste considerazioni, si può ritenere che responsabili del raggiungimento dei Livelli Essenziali di Sostenibilità Ambientale siano tutte le amministrazioni pubbliche, per quanto di competenza.

In particolare, va però messo in evidenza come quell'insieme di attività tecniche conoscitive, di controllo pubblico della qualità ambientale nonché di supporto alle amministrazioni (Ministero Ambiente, Regioni, Enti Locali e altri), demandate dalla normativa vigente al sistema agenziale ISPRA - ARPA, induce a ritenere che siano in grado di incidere sul diritto all'ambiente dei singoli individui, sia nella componente della garanzia della salubrità dell'ambiente, sia in quella più ampia della dimensione civile e collettiva del bene ambiente.

Si può inoltre sostenere che le prestazioni di competenza del sistema agenziale, seppur rivolte a fornire un supporto tecnico operativo alle funzioni amministrative degli Enti Locali, in realtà, per il loro grado di incidenza "diretta" nella prevenzione ambientale e nel godimento del diritto all'ambiente da parte dei singoli individui e della collettività intera, rappresentino strumenti di realizzazione dei valori connessi a tale diritto e a quelli ad esso connessi (salute), da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale.

Infine, il D.Lgs. 195/2005, finalizzato a garantire il diritto di accesso all'informazione ambientale da parte delle autorità pubbliche e che l'informazione ambientale sia sistematicamente resa disponibile al pubblico e diffusa, fa riferimento al concetto di "livelli minimi omogenei di informazione al pubblico" (Art. 11, comma 1, lett. b).

In conclusione, si può ritenere che proprio attraverso le attività del sistema agenziale possano essere garantiti i Livelli Essenziali di Sostenibilità Ambientale..

Sarebbe auspicabile che gli elementi conoscitivi derivanti dalle attività di monitoraggio, controllo e produzione dell'informazione e della conoscenza del sistema agenziale costituiscano "riferimento ufficiale" per le attività di competenza della pubblica amministrazione e altresì per la disponibilità dell'informazione ambientale al pubblico.

Al riguardo si sottolinea come la disciplina dell'informazione ambientale, di cui al D.Lgs. 195/2005, è stata ricondotta dalla Corte Costituzionale al diritto di accesso di cui alla Legge 241/1990 e s.m.i. e, dunque, anche per essa è stata ribadita l'attinenza ai "livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (Art. 22,comma 2, Legge 241/1990 e s.m.i.).

Individuare nel sistema agenziale gli enti preposti al controllo dei LEsA garantisce, tra l'altro, un equilibrato rapporto tra federalismo amministrativo e uguaglianza nel godimento di diritti fondamentali, ed essere altresì in linea con le competenze legislative in materia ambientale derivanti dall'Art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

L'elevata specializzazione tecnica delle attività e la capacità di intervento delle Agenzie, strutturate capillarmente nei territori regionali, è la garanzia della prevenzione , attraverso il controllo – conoscenza, delle varie forme di inquinamento e dei connessi rischi ambientali per la salute.

È evidente però che l'attribuzione di questa delicatissima competenza al sistema

agenziale chiama in causa il suo attuale profilo istituzionale. Allo stato, infatti, abbiamo che l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) è un Ente pubblico di ricerca sottoposto al controllo del Ministero, dotato di una propria autonomia tecnico-scientifica e finanziaria, con una funzione di supporto rispetto al Ministero e di coordinamento tecnico nei confronti delle Agenzie regionali e della Province autonome, mentre le ARPA si configurano come organi tecnici regionali. Di fatto, sia l'ISPRA sia le ARPA sono dotate di una scarsa autonomia dagli organi di governo. Questo in qualche modo ne compromette la terzietà e multireferenzialità, che dovrebbero essere caratteri distintivi delle istituzioni chiamate a garantire i Livelli Essenziali di Sostenibilità Ambientale.

## *5. Autorizzazioni e valutazioni ambientali*

### *5.1. Autorizzazione integrata ambientale – AIA*

La disciplina in materia di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento nasce in Europa con la Direttiva 96/61/CE (IPPC, *Integrated Pollution Prevention and Control*) poi modificata e, quindi, codificata con la Direttiva 2008/1/UE.[153]

La Direttiva IPPC si fonda sul principio dell'approccio integrato alla riduzione dell'inquinamento, approccio ritenuto necessario per raggiungere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso. Elemento portante è l'introduzione del concetto di Migliori Tecnologie Disponibili (MTD o BAT, *Best Available Technologies*): la protezione dell'ambiente è garantita attraverso l'utilizzo delle MTD, la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività nell'esercizio di un impianto, finalizzata a evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso. In sintesi, il legislatore intende proteggere l'ambiente utilizzando principalmente tecniche di processo piuttosto che tecniche di depurazione.

La gestione di un impianto è monitorata attraverso un "piano di controllo", definibile come l'insieme di azioni che, svolte dal gestore e dall'Autorità di controllo, consentono di effettuare, nelle diverse fasi della vita di un impianto, un efficace monitoraggio degli aspetti ambientali dell'attività, delle relative emissioni e dei conseguenti impatti, assicurando la base conoscitiva necessaria alla verifica della sua conformità ai requisiti previsti nella autorizzazione.

La prima Direttiva IPPC prevedeva che i nuovi impianti fossero sottoposti a verifica di compatibilità con le prescrizioni da ottobre 1999 e che per gli impianti preesistenti la compatibilità fosse verificata entro ottobre 2007.

La disciplina comunitaria ha trovato attuazione in Italia attraverso il Decreto Legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, successivamente confluito nel D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, a sua volta modificato, anche a seguito dell'emanazione della Direttiva 2008/1/UE.

L'Autorità competente per i procedimenti connessi all'AIA a livello nazionale è il Ministro dell'Ambiente, mentre in sede regionale le competenze sono disciplinate secondo le disposizioni delle Leggi regionali o delle Province autonome. In molte regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Trentino–Alto Adige, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Sardegna) competenze inerenti al rilascio dell'AIA sono affidate alle Province.

Le categorie di attività industriali soggette ad autorizzazione integrata ambientale sono elencate nell'allegato VIII al D.Lgs. 152/2006 s.m.i. e sono raggruppate in sei tipologie

---

153

La direttiva 2008/1/UE è stata abrogata, con effetto dal 7 gennaio 2014, dalla direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali (IED), che congloba 7 precedenti direttive, fra cui appunto la c.d. direttiva IPPC, sempre nel solco del perseguimento della riduzione di emissioni da installazioni industriali. La nuova direttiva estende, tra l'altro, il criterio dell'autorizzazione integrata ad altre tipologie di attività. Con la legge 6 agosto 2013, n. 96, di delega al Governo per il recepimento e l'attuazione delle direttive europee il Parlamento italiano ha fissato i principi e i criteri per l'attuazione della direttiva IED.

(attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti, altre attività).

In particolare, sono soggette ad autorizzazione integrata ambientale statale le categorie di impianti presenti nell'Allegato XII al D.Lgs. 152/2006 s.m.i. (raffinerie, centrali termiche ed altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 300 MW, acciaierie integrate di prima fusione della ghisa e dell'acciaio, impianti chimici con capacità produttive definite, ….).

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), per quanto riguarda le attività industriali soggette ad AIA statale, e le Agenzie regionali e provinciali per la protezione ambientale (ARPA/APPA), per quanto riguarda quelle soggette ad autorizzazione regionale, debbono esprimere un parere circa il monitoraggio e il controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente nell'ambito del procedimento di rilascio dell'autorizzazione. Successivamente all'autorizzazione, l'ISPRA per gli impianti di competenza statale e le ARPA/APPA negli altri casi debbono accertare il rispetto dei requisiti che l'autorizzazione prevede.

Gli oneri per lo svolgimento dell'istruttoria e dei controlli sono posti a carico delle aziende e quantificati in relazione alla complessità delle attività svolte dall'Autorità competente, sulla base del numero e della tipologia delle emissioni e delle componenti ambientali. Gli introiti derivanti sono utilizzati esclusivamente per l'effettuazione di tali attività. Le tariffe sono stabilite con decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico e con il Ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ed è previsto che siano aggiornate almeno ogni due anni. Le tariffe attualmente applicate sono quelle definite dal DM 24 aprile 2008, *Modalità anche contabili, e tariffe da applicare in relazione alle istruttorie ed ai controlli previsti dal Decreto Legislativo 18 febbraio 2005, n. 59*.

Una misurazione significativa della *performance* delle amministrazioni titolari del procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale dovrebbe anzitutto fondarsi sulla disponibilità di dati certi relativi alle autorizzazioni rilasciate nel periodo di osservazione, distinguendole per tipologia di autorizzazione, in modo da tener conto della complessità procedurale e della criticità che l'autorizzazione riveste per l'impianto e la sua possibilità di esercizio, vale a dire distinguendo fra autorizzazioni relativa a nuovi impianti, rinnovo o riesame di autorizzazioni preesistenti, autorizzazioni relative ad impianti preesistenti, ma sottoposti a modifiche sostanziali, aggiornamento di autorizzazioni preesistenti per modifiche non sostanziali sull'impianto. Sarebbe opportuno, inoltre, distinguere dalle altre tanto le nuove istruttorie quanto le istruttorie relative a modifiche sostanziali che prevedano procedimenti di autorizzazione integrata ambientale e di valutazione d'impatto ambientale congiunti. Le tipologie individuate sono già rappresentate all'interno del database dedicato del Ministero dell'Ambiente.

Indicatore

- *Numero annuo di autorizzazioni integrate ambientali rilasciate per tipologia dalle Autorità competenti.*

Le tipologie possono essere individuate come segue:

4. VIA-AIA (nuova istruttoria)
5. VIA-AIA (modifica sostanziale)
6. AIA (primo rilascio)
7. Rinnovo AIA
8. Riesame AIA
9. AIA (modifica sostanziale)
10. AIA (aggiornamento per modifica non sostanziale)

L'indicatore potrebbe anche avere un maggiore grado di dettaglio suddividendo le autorizzazioni anche in base alle categorie previste dagli Allegati VIII e XII del D.Lgs. 152/2006 s.m.i.

Il monitoraggio sull'applicazione della Direttiva IPPC realizzato dalla Commissione europea nel 2009[154] registrava per l'Italia 5525 impianti soggetti ad AIA, con 3989 autorizzazioni rilasciate al mese di aprile 2008 (erano 2230 ad ottobre 2007) e 1588 procedure di autorizzazione in corso. Incidentalmente, tale dato faceva rilevare una diminuzione degli impianti rispetto al 2007 (6783) e un *trend* di decremento costante dal 2003, con una riduzione del numero degli impianti nel quinquennio pari al 30%.

L'Italia si collocava, di conseguenza, insieme con Bulgaria e Portogallo, nel gruppo dei paesi con autorizzazioni rilasciate per una percentuale di impianti compresa fra il 50 e l'80%, seguita solo da Grecia e Slovenia con meno del 50%, e Malta con nessun permesso rilasciato, mentre la maggior parte dei paesi europei aveva un livello di attuazione della direttiva pari o superiore al 90% (Belgio, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Germania, Ungheria, Lettonia, Olanda, Romania e Regno Unito) e Francia, Lituania, Lussemburgo e Slovacchia avevano rilasciato tutte le autorizzazioni necessarie.

I dati raccolti con il successivo questionario, nel 2012, dati che per l'Italia coprono un periodo che eccede quello di riferimento (dicembre 2011) arrivando ai primi mesi del 2012 in conseguenza dei ritardi nella fornitura dei dati da parte di alcune autorità competenti, danno 6035 installazioni, delle quali 5882 con autorizzazione del tutto in linea con la Direttiva IPPC, il che porta la copertura nell'applicazione della direttiva al 97%.[155]

È opportuno ricordare che, poiché le soglie fissate in sede comunitaria fanno riferimento al potenziale impatto ambientale dell'esercizio e non a parametri economici,

---

[154] European Commission Directorate – General Environment, *Monitoring of permitting progress for existing IPPC installations. Final report*, 2009. http://www.ieep.eu/assets/438/ippc_permit.pdf

[155] European Commission Directorate – General Environment, *IPPC questionnaire: Questionnaire related to Directive 2008/1/EC concerning integrated pollution prevention and control (IPPC)*, 2012. http://cdr.eionet.europa.eu/it/eu/ippc

occupazionali o di effettiva produzione, la dimensione delle attività interessate è molto varia. Sono, pertanto, coinvolte anche aziende a conduzione familiare (allevamenti intensivi, industrie galvaniche, …).

I dati relativi ai procedimenti riguardanti ad AIA nazionali avviati a conclusi nel triennio 2010-2012 sono riportati nella tabella 1.

Tabella 1. Procedimenti AIA nazionali. 2010-2012

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|
| *Primo rilascio - procedimenti avviati* | *1* | *2* | *3* |
| Primo rilascio – procedimenti conclusi* | 31 | 34 | 13 |
| *Modifica sostanziale – procedimenti avviati* | *1* | *2* | *1* |
| Modifica sostanziale – procedimenti conclusi* | 1 | 4 | 0 |
| *Aggiornamento per modifica non sostanziale – procedimenti avviati* | *18* | *75* | *145* |
| Aggiornamento per modifica non sostanziale – procedimenti conclusi* | 5 | 6 | 82 |
| *Rinnovo – procedimenti avviati* | *5* | *1* | *2* |
| Rinnovo – procedimenti conclusi* | 7 | 12 | 4 |
| *Riesame – procedimenti avviati* | *1* | *3* | *3* |
| Riesame – procedimenti conclusi* | 1 | 1 | 1 |

* I procedimenti conclusi possono riguardare anche istruttorie avviate negli anni precedenti

I dati annuali puntuali relativi ai procedimenti di AIA regionale avviati e conclusi non sono disponibili.

Considerando sia le AIA rilasciate che precedenti autorizzazioni riesaminate, a ottobre 2011 l'attuazione sul territorio nazionale, molto disomogenea, risultava la seguente:[156]

[156] I dati sono ricavati da G. Lo Presti, "Presentazione della Guida Tecnica del sistema agenziale per la redazione dei manuali di gestione dei Sistemi di Monitoraggio in continuo delle Emissioni in atmosfera (SME) e con particolare riferimento ai procedimenti di controllo previsti dall'Autorizzazione Integrata Ambientale", intervento nel Seminario per la presentazione della guida tecnica SME, ISPRA, Roma, 26 ottobre 2011, http://aia.minambiente.it/UserFiles/File/ISPRA%2026%2010%202011.pdf

Tabella 2. Attuazione della disciplina IPPC a ottobre 2011

| Regione | % di AIA rilasciate o autorizzazioni riesaminate/totale istanze |
|---|---|
| Valle d'Aosta | 100 |
| Piemonte | 97 |
| Liguria | 100 |
| Lombardia | 100 |
| Trentino-Alto Adige | 100 |
| Veneto | 100 |
| Friuli-Venezia Giulia | 80 |
| Emilia-Romagna | 100 |
| Toscana | 98 |
| Umbria | 100 |
| Marche | 100 |
| Lazio | 80 |
| Abruzzo | 100 |
| Molise | 94 |
| Campania | 60 |
| Puglia | 92 |
| Basilicata | 80 |
| Calabria | 100 |
| Sicilia | 75 |
| Sardegna | 94 |

Per gli impianti di competenza statale, i procedimenti conclusi coprivano il 99% delle attività interessate.

Un'analisi compiuta dalla Confindustria e diffusa nella primavera del 2013[157] registrava 5993 impianti, dei quali 159 di competenza statale e 5834 di competenza regionale. Per 140 dei 159 era stata rilasciata l'AIA, mentre 19 procedimenti erano in corso. Per gli impianti di competenza regionale le autorizzazioni rilasciate erano 5551, delle quali 394 per nuovi impianti.

Al dato numerico delle procedure di AIA concluse dovrebbe accompagnarsi la rilevazione degli introiti provenienti dalle imprese e dei tempi di conclusione delle procedure, con riferimento alla tempistica stabilita dalla norma (T max = 150 gg o 180 gg in caso di richiesta di integrazione), vale a dire, con altra chiave di lettura, dei costi sostenuti dalle imprese in termini di oneri versati e di (indebiti) tempi di attesa della risposta delle Amministrazioni.

Indicatori

- *Oneri istruttori versati annualmente dai gestori alle Autorità competenti per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale a livello nazionale e regionale.*
- *Numero di autorizzazioni integrate ambientali rilasciate annualmente entro T max, entro 6 mesi, oltre sei mesi, a livello nazionale e regionale.*

[157] Confindustria, *Valutazione comparativa della disciplina di Autorizzazione Integrata Ambientale a livello europeo e nazionale: effetti sullo sviluppo industriale del Paese,* Roma, 2013

I tempi di conclusione dei procedimenti sono stati generalmente maggiori di quelli indicati dalla norma.

Per gli impianti di competenza statale i tempi per i procedimenti di primo rilascio, a fronte dei 5 mesi prescritti, hanno oscillato fra 2 e 6 anni.

Il citato studio della Confindustria analizza entrambi gli aspetti in chiave comparativa con gli altri paesi europei, rilevando per l'Italia tempi di rilascio dell'AIA che oscillano in media fra i 14 e i 21 mesi, ma con forti varianti sul territorio. Così le Province di La Spezia e Genova e la Provincia autonoma di Trento hanno sistematicamente rispettato i tempi procedimentali fissati dalla normativa, il Piemonte ha portato progressivamente la sua prestazione entro i limiti, in Lombardia i tempi medi si collocano fra i 120 e i 180 giorni, in Toscana ed Emilia Romagna si aggirano attorno ai 6 mesi, Veneto, Umbria, Lazio e Campania non scendono, invece, sotto l'anno e il Friuli-Venezia Giulia ha raggiunto anche i 4 anni. Peraltro i casi di procedure protrattesi per tempi estremamente lunghi, dell'ordine di anni, non sono isolati.

I dati europei indicano tempi che oscillano in Belgio e Austria fra 1 e 12 mesi, nel Regno Unito fra 4 e 6 mesi per i nuovi impianti e fra 4 e 9 mesi per vecchi impianti, in Germania fra 7 e 12 mesi, mentre si attestano attorno ai 6 mesi per la Danimarca. Meno efficiente la Francia, dove le istruttorie hanno una durata media di 2 anni.

Lo stesso studio propone una comparazione (in verità non sistematica) fra gli oneri da sostenere per l'istruttoria in diversi paesi. Va detto che una comparazione significativa non è di facile realizzazione in quanto gli oneri dipendono da una serie di fattori (settore, caratteristiche dell'impianto, novità o preesistenza dell'impianto stesso…) per ognuno dei quali ciascun paese assume differenti comportamenti. La tabella 3 riproduce alcuni dei dati di comparazione proposti dal documento della Confindustria, dai quali sembrerebbe risultare (a fronte di tempi generalmente più lunghi) un costo di istruttoria in Italia generalmente maggiore che in altri Paesi.

Tabella 3. Oneri di istruttoria AIA

| ***Settore*** | ITALIA | Germania | Spagna | Francia | Olanda | Norvegia | UK | Belgio |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cemento | 10k – 50k | | 1,5k | | | | 34k – 39k (nuovi impianti) 15,6 – 19k | |
| Chimica | 2k – 250k | 2,5k – 125k | | | Nessun onere | 10k | | |
| Acciaierie | 5k - >150k | 19k (grandi impianti) | 1,5k – 5k | Nessun onere | | | | |
| Carta | 10k – 16k | | | | | | | 0,12k – 2,5k |

Evidentemente i costi sostenuti dalle imprese per i procedimenti di AIA sono da considerare significativamente maggiori degli oneri istruttori versati.

I costi sostenuti per adeguarsi alle prescrizioni sono, invece, molto variabili e dipendono dallo stato degli impianti anteriormente al rilascio dell'AIA. Per un impianto all'avanguardia dal punto di vista ambientale tale costo si riduce virtualmente a zero.

Le somme complessivamente versate dai gestori negli anni 2010, 2011 e 2012, rispettivamente, a titolo di oneri per l'effettuazione delle istruttorie e dei controlli sui circa 180 impianti di competenza statale sono stati € 500.475, € 353.010, € 775.779.

### *5.2. Valutazione di impatto ambientale – VIA*

La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) ha la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile e, quindi, che rispetti la capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, salvaguardi la biodiversità e consenta un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica.

La Valutazione d'Impatto Ambientale è nata negli Stati Uniti nel 1969 con il *National Environment Policy Act* (NEPA) ed è stata introdotta in Europa dalla Direttiva comunitaria 85/337/CEE modificata successivamente dalle Direttiva 96/61/CE e dalla Direttiva 97/11/CE. Recentemente l'Unione europea, nell'ambito del processo di semplificazione della legislazione, ha raggruppato la direttiva iniziale e le sue tre successive nella Direttiva 2011/92/UE, senza apportare alcun cambiamento alle disposizioni originali.

La VIA è stata recepita in Italia con la Legge n. 349 dell'8 luglio 1986 e s.m.i., legge che istituiva il Ministero dell'Ambiente e le norme in materia di danno ambientale; oggi, a seguito di un accidentato percorso normativo, è regolata dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 s.m.i..

La VIA ha anticipato di alcuni anni il passaggio del quadro normativo di protezione ambientale e l'efficienza del sistema dei controlli, dall'approccio di "comando e controllo" a quello "integrato".

La procedura di VIA è strutturata sul principio di agire preventivamente e, al fine di proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema, prevede di effettuare, per i progetti definiti in specifici allegati, una valutazione ambientale degli impatti diretti e indiretti che essi hanno sui seguenti elementi: l'uomo, la fauna e la flora; il suolo, l'acqua, l'aria e il clima; i beni materiali e il patrimonio culturale nonché sull'interazione tra tali elementi.

L'Autorità competente all'effettuazione della VIA a livello nazionale è il Ministro dell'ambiente che esprime un parere motivato, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, avendo acquisito il parere delle Regioni interessate.

Sono sottoposti a VIA statale i progetti elencati nell'Allegato II al D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. relativi sia a nuove opere civili e industriali che a modifiche o estensioni di opere esistenti e i progetti di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale rientranti nelle indicazioni della c.d. Legge Obiettivo (L. 443/2001), secondo l'*iter* procedurale indicato dal D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. (artt. 165 e 185).

In sede regionale l'Autorità competente è la Pubblica amministrazione, cui sono affidate tutela, protezione, valorizzazione ambientale, individuata secondo le disposizioni delle Leggi regionali o delle Province autonome.

Le Regioni e le Province autonome disciplinano con proprie leggi le competenze proprie e quelle degli altri enti locali. La quasi totalità delle autorità competenti a livello regionale è costituita dalla Regioni.

Per lo svolgimento delle attività di controllo e di monitoraggio successive al rilascio del provvedimento, l'autorità competente si può avvalere dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione ambientale (ARPA/APPA).

Gli oneri per le procedure di VIA a livello nazionale sono quantificati in relazione al valore delle opere da realizzare, che in linea generale può essere considerato un buon parametro per valutare la complessità del progetto e, di conseguenza, dell'istruttoria.

L'art. 9 comma 6 del DPR 90/2007 e s.m.i. stabilisce che è posto a carico del proponente (soggetto pubblico o privato che elabora il progetto) il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma pari allo 0,5 per mille del valore delle opere da realizzare, somma che è riassegnata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per essere utilizzata esclusivamente per le spese della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS (organo del Ministero dell'Ambiente che svolge le attività di istruttoria tecnica per le procedure di competenza statale).

Le Regioni e le Province autonome, ai sensi dell'art. 33 comma 2 del D.Lgs. 152/2006 s.m.i., possono definire proprie modalità di quantificazione e corresponsione degli oneri da porre in capo ai proponenti.

È opportuno evidenziare che la Commissione europea, nella relazione 2009 sull'applicazione e l'efficacia della Direttiva VIA sottolinea che <<I vantaggi della VIA non possono, nella maggior parte dei casi, essere espressi in termini monetari, tuttavia è ampiamente riconosciuto che i vantaggi derivanti dallo svolgimento di una VIA superano i costi sostenuti per realizzarla … >>.

Primo elemento di valutazione della qualità del servizio fornito sarebbe costituito dalla dimensione quantitativa delle attività.

Indicatore

- *Numero annuo di provvedimenti relativi a verifiche di assoggettabilità a VIA nazionali e regionali.*
- *Numero annuo di provvedimenti relativi a VIA nazionali e regionali.*

Dalla citata relazione della Commissione europea risulta che in Europa il numero di VIA svolte nei vari Stati Membri varia considerevolmente (da meno di 100 a 5000) anche fra Paesi di dimensioni confrontabili.[158] In Italia dal 1998 ad oggi sono state concluse, a

[158] *COM (2009) 378 definitivo. Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull'applicazione e l'efficacia della direttiva VIA(direttiva*

livello *nazionale*, 801 procedure di VIA, 295 verifiche di assoggettabilità a VIA e 232 VIA relative a progetti ricadenti nella Legge Obiettivo.

Nel periodo 2010-2012 sono state avviate 102 procedure di verifica di assoggettabilità a VIA e ne sono state concluse 90. Il dettaglio delle procedure avviate e concluse per anno è riportato nella tabella 4.

Tabella 4. Procedure di verifica di assoggettabilità a VIA

| Anno | Avviate | Concluse* |
|---|---|---|
| 2010 | 33 | 25 |
| 2011 | 35 | 29 |
| 2012 | 34 | 36 |
| **Totale** | **102** | **90** |

* La conclusione può anche essere relativa a procedure avviate negli anni precedenti

Nello stesso triennio le procedure di VIA avviate sono state 125 quelle concluse 87. Nella tabella 5 i dati sono riportati in dettaglio per anno.

Tabella 5. Procedure di VIA

| Anno | Avviate | Concluse* |
|---|---|---|
| 2010 | 47 | 24 |
| 2011 | 43 | 39 |
| 2012 | 35 | 24 |
| **Totale** | **125** | **87** |

* La conclusione può anche essere relativa a procedure avviate negli anni precedenti

Le procedure di VIA relative a progetti di cui alla Legge Obiettivo (L. 443/2001) avviate nel triennio 2010-2012 sono state 35, le procedure concluse 32. La distribuzione per anno è riportata nella tabella 6.

Tabella 6. Procedure di VIA per progetti Legge Obiettivo

| Anno | Avviate | Concluse* |
|---|---|---|
| 2010 | 19 | 13 |
| 2011 | 7 | 9 |
| 2012 | 9 | 10 |
| **Totale** | **35** | **32** |

* La conclusione può anche essere relativa a procedure avviate negli anni precedenti

A livello *regionale* l'OCSE[159] stima in oltre 1000 i progetti sottoposti annualmente a VIA.

Il numero di progetti sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA a livello *regionale* è notevolmente superiore a quello delle procedure di VIA, come risulta evidente dai dati del

*85/337/CEE, modificata dalle direttive 97/11/CE e 2003/35/CE)*, Bruxelles, 2009. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0378:FIN:IT:PDF

[159] OECD (2013), *Rapporti dell'OCSE sulle performance ambientali Italia 2013: Italia 2013*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264188754-it

2010 di alcune regioni italiane (Abruzzo 114, Basilicata 126, Lazio 262, Lombardia 294, Molise 46, Piemonte 241 – fonte dati siti delle Regioni).

Sarebbe di importanza centrale poter verificare il rispetto dei tempi previsti dalla normativa per l'espletamento delle procedure di VIA, pari a 120 giorni al massimo per la verifica di assoggettabilità (90 giorni estendibili a 120 in caso di richiesta di integrazione, la procedura deve concludersi entro 45 giorni dalla data di scadenza prevista per il deposito della documentazione integrativa da parte del proponente) e 285 giorni al massimo per la VIA. La durata della procedura è, infatti, elemento fondamentale non solo del costo che essa determina per il richiedente, ben oltre l'ammontare degli oneri previsti, ma anche per la qualità e il significato della Valutazione stessa. Non per nulla l'OCSE rileva, fra i <<numerosi problemi che continuano a caratterizzare la procedura>> la <<discontinuità esistente tra la versione preliminare … e la versione definitiva sviluppata in parallelo con la VIA, perché ciò ostacola la valutazione integrata degli impatti>> e segnala <<l'analisi insufficiente degli effetti cumulativi, le carenze in materia di organizzazione ed esperienza delle autorità responsabili, specialmente a livello regionale e provinciale, l'arco temporale delle procedure … lungo>> <<a causa delle procedure separate a livello regionale e provinciale>>.

Tenuto conto dei termini massimi previsti dalla normativa per l'espletamento delle istruttorie (T max per la verifica di assoggettabilità 120 gg; T max per la VIA 285 gg) è possibile definire i seguenti indicatori:

- *Numero di verifiche di assoggettabilità a VIA concluse annualmente entro T max, entro 6 mesi, oltre sei mesi a livello nazionale e regionale.*
- *Numero di VIA rilasciate annualmente entro T max, entro 1 anno, oltre 1 anno a livello nazionale e regionale.*

Per le procedure relative a progetti di competenza statale i tempi di conclusione hanno per lo più superato i limiti previsti dalla norma.

Nel triennio 2010-2012 il tempo medio impiegato per lo svolgimento di una procedura di verifica di assoggettabilità a VIA di competenza statale (dall'avvio della procedura fino all'adozione del provvedimento) è stato di 270 giorni all'incirca.

Di seguito si riportano i dati, distinti per anno, con riferimento al rispetto del tempo massimo previsto.

Tabella 7. Procedure di assoggettabilità VIA

| Anno | Concluse entro 6 mesi | Concluse oltre 6 mesi |
|---|---|---|
| 2010 | 4 | 21 |
| 2011 | 13 | 16 |
| 2012 | 15 | 21 |
| **Totale** | **32** | **58** |

Nello stesso periodo il tempo medio di conclusione di una procedura VIA di competenza statale (dall'avvio della procedura all'adozione del provvedimento) è stato di

circa 3 anni. Nella tabella 8 è riportato, per anno, il numero di procedure concluse entro o oltre il termine di un anno.

Tabella 8. Procedure di VIA di competenza statale

| Anno | Concluse entro 1 anno | Concluse oltre 1 anno |
|---|---|---|
| 2010 | 1 | 23 |
| 2011 | 3 | 36 |
| 2012 | 1 | 23 |
| **Totale** | **5** | **82** |

Per la conclusione di una procedura di VIA Legge obiettivo, nel triennio in considerazione, il tempo medio impiegato (dall'avvio della procedura alla trasmissione del parere della Commissione tecnica VIA-VAS dal Ministero dell'Ambiente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) è stato di circa un anno.

Tabella 9. Procedure di VIA per progetti Legge obiettivo

| Anno | Concluse entro 1 anno | Concluse oltre 1 anno |
|---|---|---|
| 2010 | 11 | 2 |
| 2011 | 5 | 4 |
| 2012 | 8 | 2 |
| **Totale** | **24** | **8** |

Fra le ragioni ricorrenti del superamento del termine massimo previsto (150÷300 gg. per le VIA ordinarie e 60÷90 per le VIA Legge obiettivo) possono essere menzionate le richieste di integrazione al proponente, necessarie per colmare carenze della documentazione trasmessa, ed eventuali proroghe concesse per la predisposizione di dette integrazioni; nuova pubblicazione per fornire l'informazione e consentire la partecipazione del pubblico sulla documentazione integrativa; sospensioni della procedura per vari motivi e tempi necessari all'acquisizione dei pareri del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e delle Regioni interessate dal progetto.

I dati relativi ai tempi di conclusione dei procedimenti di VIA regionale non sono disponibili.

Poiché la definizione degli oneri istruttori avviene a livello regionale e si presenta eterogenea, e tenuto conto del fatto che il numero di pratiche di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA di livello regionale è significativamente maggiore di quelle di livello nazionale, un indicatore di efficienza che tenga conto degli oneri versati dai soggetti privati richiedenti la prestazione, necessita di una dispendiosa fase di raccolta ed elaborazione dei dati. L'efficienza, tuttavia, potrebbe in futuro essere valutata anche con riferimento a tale dato.

Indicatore

- *Oneri istruttori versati dai proponenti alle Autorità competenti per il rilascio del provvedimento di verifica ad assoggettabilità a VIA e di VIA a livello nazionale e regionale.*

Per le VIA di competenza statale gli oneri istruttori versati dai proponenti alla tesoreria dello Stato (Ministero dell'Economia e delle finanze) nel triennio 2010-2012 sono stati complessivamente pari a € 22.843.632, distribuiti per anno come indicato nella tabella 10.

Tabella 10. Oneri VIA (0.5 per 1000) versati alla tesoreria dello Stato

| **Anno** | **Importo versato** |
|---|---|
| 2010 | 7.912.124 |
| 2011 | 8.985.798 |
| 2012 | 5.945.709 |
| **Totale** | **22.843.632** |

### *5.3. Valutazione ambientale strategica - VAS*

Nel corso degli anni '90 la Commissione europea constata che molte decisioni politiche vengono assunte dagli Stati Membri a un livello superiore a quello della progettazione delle opere, il che limita l'efficacia della valutazione di impatto ambientale (VIA) effettuata sul singolo progetto. Avvia, di conseguenza, il lavoro di redazione di una nuova direttiva, con l'obiettivo di individuare modalità di valutazione degli impatti a un livello decisionale più alto, già nella fase di pianificazione e/o di programmazione.

Con la Direttiva n. 2001/42/CE del 27 giugno 2001 *Concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente* viene formalmente adottata dal Parlamento e dal Consiglio della U.E la Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Gli Stati membri avrebbero dovuto recepire la Direttiva 2001/42/CE entro il 21 luglio del 2004; l'Italia non ha rispettato tale termine ed ha provveduto al recepimento solo con il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, entrato in vigore il 31 luglio 2007.

La norma stabilisce che piani e programmi vengano sottoposti a una valutazione ambientale durante la fase preparatoria e anteriormente alla loro approvazione o all'avvio della relativa procedura legislativa. La VAS è, quindi, per il piano/programma un elemento costruttivo, valutativo, gestionale e di monitoraggio. Nell'istruttoria di VAS il soggetto che attiva l'istruttoria (autorità procedente) è una pubblica amministrazione.

La VAS prevede la verifica della compatibilità degli obiettivi del piano/programma con quelli propri dello sviluppo sostenibile e la coerenza e l'idoneità delle azioni previste per il loro raggiungimento. Il successo dello strumento è, quindi, fortemente correlato all'esistenza di una chiara definizione qualitativa e quantitativa, ai diversi livelli istituzionali (nazionale e regionale) degli obiettivi di sostenibilità da raggiungere. La valutazione dell'efficacia della VAS necessiterebbe di una definizione a livello nazionale, di

metodi e strumenti uniformi per costruire e condividere una base di conoscenza comune tra piani e programmi di diverso livello e su diversi sistemi territoriali.

La Direttiva VAS, allo scopo di contribuire a una maggiore trasparenza dell'*iter* decisionale nonché allo scopo di garantire la completezza e l'affidabilità delle informazioni, prevede che le Autorità responsabili per l'ambiente e il pubblico siano consultati durante la valutazione dei piani e dei programmi e che siano fissate scadenze adeguate per consentire un tempo sufficiente per le consultazioni, compresa la formulazione di pareri.

Il criterio ampio di partecipazione costituisce una tutela degli interessi legittimi e della trasparenza nel processo decisionale che si attua attraverso il coinvolgimento e la consultazione in tutte le fasi del processo di valutazione.

Sono sottoposti a VAS, in sede statale, i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale ovvero che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli Allegati II, III e IV del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. e per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'art. 5 del d.R.P. 357/1999 e s.m.i.

L'Autorità competente all'effettuazione della VAS è a livello nazionale il Ministro dell'Ambiente che esprime un parere motivato di concerto con il Ministro per i Beni e le attività culturali; inoltre sono coinvolti nella procedura di VAS statale i soggetti competenti in materia ambientale, vale a dire le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze in campo ambientale, possono essere interessati agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione di piani e programmi (art. 5, comma 1 lettera S del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.).

In sede regionale l'Autorità competente è la Pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale, individuata secondo le disposizioni delle Leggi regionali o delle Province autonome.

Le Regioni e le Province autonome disciplinano con proprie leggi le competenze proprie e quelle degli altri enti locali. La quasi totalità delle autorità competenti a livello regionale è la Regione.

Nel 2011 il recepimento del D.Lgs.152/2006 s.m.i. non si era ancora concluso, infatti molte Regioni (57%) hanno emanato leggi o regolamenti transitori, in attesa del recepimento con leggi *ad hoc*.

La normativa prevede la possibilità del coinvolgimento dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione ambientale (ARPA/APPA) nello svolgimento delle attività di monitoraggio

successive al rilascio del parere.

Nell'istruttoria di VAS il soggetto che attiva l'istruttoria è una pubblica amministrazione[160]. È importante evidenziare che sono numerose le pratiche di verifica di assoggettabilità a VAS che, pur essendo attivate da un'amministrazione pubblica, rivestono particolare rilevanza per i soggetti privati (fra le altre, gli strumenti attuativi dei piani regolatori comunali).

Al fine di valutare la *performance* delle amministrazioni è necessario definire anzitutto con certezza il volume delle attività.

Indicatore

- *Numero annuo di provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VAS nazionali e regionali.*
- *Numero annuo di provvedimenti di VAS nazionali e regionali.*

A livello nazionale nel 2011 erano 15 le procedure complete mentre ad oggi sono state espletate 20 procedure di VAS ed 1 verifica di assoggettabilità.

Nel periodo 2010-2012 non è stata avviata e conclusa alcuna procedura di *assoggettabilità a VAS* di competenza statale.

Sono state, invece, avviate 8 *procedure di VAS* e ne sono state concluse 14. Nella tabella 11 sono riportati i dati relativi, distribuiti per anno.

Tabella 11. Procedure di VAS di competenza statale

| Anno | Avviate | Concluse* |
|---|---|---|
| 2010 | 2 | 10 |
| 2011 | 3 | 2 |
| 2012 | 3 | 2 |
| **Totale** | **8** | **14** |

* La conclusione può anche essere relativa a procedure avviate negli anni precedenti

L'analisi dei dati a livello regionale risulta non semplice, per via della mancanza di un data base unico costantemente aggiornato, pur sussistendo un obbligo di legge definito dal D.Lgs. 152/06, articolo 7, comma 8, che prevede che le Regioni e le Province autonome informino il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare circa i provvedimenti adottati e i procedimenti di valutazione in corso.

Il Ministero dell'Ambiente ha svolto un monitoraggio sull'applicazione della VAS in Italia[161] dal quale, pur con alcuni limiti dichiarati nel *report* e relativi alle difficoltà nel reperimento dei dati, è possibile avere un quadro delle procedure effettuate da Regioni e Province autonome. I dati sono riportati nelle tabelle 12 e 13.

[160] In realtà attiva procedimenti di VAS anche Terna

[161] Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Direzione generale per le valutazioni ambientali. Divisione II, *Monitoraggio sull'applicazione della VAS in Italia. Periodo riferimento 2011*, http://www.va.minambiente.it/DownloadFile2.ashx?id=C08E2ED8-A70C-4CE5-9569-EEAF53B88706

Tabella 12. Verifiche di assoggettabilità di competenza regionale concluse.

| **Anno** | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|
| Abruzzo | 0 | 0 | 0 |
| Basilicata | 12 | 19 | 26 |
| Bolzano | non contemplata | non contemplata | 0 |
| Calabria | 2 | 5 | 21 |
| Campania | 131 | 64 | 25 |
| Emilia-Romagna | 647 | 360 | 336 |
| Friuli Venezia Giulia | nd | nd | 1 |
| Lazio | nd | nd | 15 |
| Liguria | 8 | 14 | 5 |
| Lombardia | 118 | 109 | 209 |
| Marche | 100 | 77 | 99 |
| Molise | 0 | 4 | dati non pervenuti |
| Piemonte | 44 | 26 | 39 |
| Puglia | 9 | 19 | 31 |
| Sardegna | 1 | 4 | 14 |
| Sicilia | dati non pervenuti | dati non pervenuti | dati non pervenuti |
| Toscana | 2 | 1 | 91 |
| Trento | nd | nd | 11 |
| Umbria | 0 | 8 | 12 |
| Valle d'Aosta | 3 | 5 | 5 |
| Veneto | 4 | 4 | 13 |
| **Totale** | **1081** | **719** | **953** |

* La conclusione può anche essere relativa a procedure avviate negli anni precedenti

Tabella 13. VAS di competenza regionale concluse

| **Anno** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|
| Abruzzo | 87 | 0 |
| Basilicata | 2 | 0 |
| Bolzano | 2 | 0 |
| Calabria | 0 | 11 |
| Campania | 30 | 18 |
| Emilia-Romagna | 145 | 121 |
| Friuli Venezia Giulia | 3 | 3 |
| Lazio | 0 | 3 |
| Liguria | 0 | 1 |
| Lombardia | 237 | 215 |
| Marche | 7 | 10 |
| Molise | 0 | dati non pervenuti |
| Piemonte | 7 | 33 |
| Puglia | 16 | 9 |
| Sardegna | 6 | 10 |
| Sicilia | dati non pervenuti | dati non pervenuti |
| Toscana | 90 | 21 |
| Trento | 4 | 1 |
| Umbria | 4 | 2 |
| Valle d'Aosta | 0 | 0 |
| Veneto | 105 | 79 |
| **Totale** | **745** | **537** |

* La conclusione può anche essere relativa a procedure avviate negli anni precedenti

Nell'annuario dei dati 2012[162] l'ISPRA analizza l'applicazione della VAS in sede regionale relativamente a sette tipologie di piano istituite da disposizioni legislative nazionali (Piano energetico, dei rifiuti, dei trasporti, della tutela delle acque, della qualità dell'aria, territoriale regionale). A dicembre 2012 sono 98 i piani completi e vigenti, rispetto ai quali sono state avviate 95 procedure di VAS e ne risultano completate 30.

La distribuzione geografica evidenzia una forte variabilità territoriale senza, però, far emergere una precisa caratterizzazione delle macro-aree del Paese (nord, centro sud).

La valutazione dell'efficienza della prestazione dovrebbe assumere a riferimento il rispetto dei termini procedimentali stabiliti dalla normativa (T max per la verifica di assoggettabilità 90 gg; T max per la VAS 240 gg).

Indicatore

- *Numero di verifiche di assoggettabilità a VAS rilasciate annualmente entro T max, entro 6 mesi, oltre sei mesi a livello nazionale e regionale.*
- *Numero di VAS rilasciate annualmente entro T max, entro 1 anno mesi, oltre 1 anno a livello nazionale e regionale.*

[162] ISPRA, *Annuario dei dati ambientali. Edizioni 2012*, ISPRA 2013. http://annuario.isprambiente.it/sites/default/files/pdf/2012/annuario/18_strumenti%20per%20la%20pianificazione.pdf

Nel periodo 2010-2012 il tempo medio necessario per lo svolgimento di una procedura di VAS di competenza statale (dall'avvio della procedura all'adozione del provvedimento) è stato di circa 450 giorni. Nella tabella 14 si riporta, per ciascun anno, quanti procedimenti si sono conclusi entro o oltre sei mesi.

Tabella 14. Procedure di assoggettabilità VIA

| Anno | Concluse entro 6 mesi | Concluse oltre 6 mesi |
|---|---|---|
| 2010 | 7 | 3 |
| 2011 | 0 | 2 |
| 2012 | 1 | 1 |
| **Totale** | **8** | **6** |

Come già illustrato a proposito delle procedure di VIA, fra le ragioni ricorrenti del superamento del termine massimo previsto possono essere menzionate le richieste di integrazione al proponente/autorità procedente, necessarie per colmare carenze della documentazione trasmessa, ed eventuali proroghe concesse per la predisposizione di dette integrazioni; nuova pubblicazione per fornire l'informazione e consentire la partecipazione del pubblico sulla documentazione integrativa; sospensioni della procedura per vari motivi e tempi necessari all'acquisizione dei pareri del Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo e delle Regioni interessate dal progetto.

Il citato Monitoraggio del Ministero dell'Ambiente presenta una stima qualitativa dei temi di conclusione dei procedimenti a livello regionale dalla quale risulta che una buona percentuale (8) delle Regioni considerate[163] ha rispettato i tempi previsti dalla norma, mentre altre 5 hanno concluso la procedura, mediamente, entro 180 giorni. La maggior parte delle procedure di verifica di assoggettabilità a VAS si conclude con un provvedimento di esclusione. Per i procedimenti di VIA nella maggior parte (9) delle Regioni considerate il tempo medio richiesto risulta superiore ad 1 anno, in linea con il dato nazionale.

Meno significativo sarebbe un indicatore legato agli oneri di istruttoria a carico dell'amministrazione richiedente, in quanto per le procedure di verifica di assoggettabilità a VAS e di VAS di competenza statale non è previsto alcun onere, mentre tale onere è fissato a livello regionale in maniera non omogenea e, in generale, non è rappresentativo della complessità dell'istruttoria.

### 6. *La qualità dei servizi idrici*

I servizi idrici erogati al cittadino riguardano l'approvvigionamento potabile e il trattamento delle acque reflue attraverso il sistema fognario–depurativo, resi in modo

[163] La valutazione riguarda 14 Regioni/Province autonome su 21, in quanto per le altre 8 il documento dichiara che non è stato possibile avere un valore medio.

integrato e con caratteristiche di efficienza qualitative e quantitative nel rispetto delle normative comunitarie e nazionali di settore.

La gestione integrata delle risorse idriche è un concetto irrinunciabile e costituisce l'unico approccio possibile per risolvere le criticità relative alla vulnerabilità del sistema di approvvigionamento che interessa vaste aree del paese. Nella misura in cui le pressioni antropiche sui corpi idrici sia superficiali che sotterranei aumentano, fino a comprometterne le caratteristiche quali–quantitative, approcci frammentati condizionano in misura rilevante le possibilità di utilizzo della risorsa a costi accettabili.

Gli indirizzi comunitari hanno dettato i principi su cui si impernia la politica dell'Unione europea in tema di risorse idriche, che si basano appunto su una programmazione integrata a livello di bacino idrografico per i vari usi, con un'analisi economica degli stessi basata su previsioni a lungo termine della domanda e dell'offerta, in un quadro conoscitivo delle caratteristiche naturali e degli impatti ambientali che insistono sulle risorse stesse.

### *6.1. Governance*

Sulla *governance* del settore idrico negli ultimi due decenni in Italia sono state eseguite importanti riforme volte a definire un sistema di programmazione e gestione basato sui bacini idrografici e ad una semplificazione dei soggetti incaricati della fornitura dei servizi. Tuttavia, secondo l'OCSE, i servizi idrici offerti ai cittadini restano in Italia di qualità inferiore rispetto a quelli di altri paesi, nonostante sia sensibilmente diminuito il numero dei soggetti gestori dei servizi, con una conseguente economia di scala e una migliore pianificazione.

Si riportano di seguito alcune delle principali funzioni e competenze assegnate dalle leggi nazionali alle varie istituzioni, che testimoniano un contesto normativo complesso e articolato, stratificatosi nel corso degli anni; a tali norme andrebbero poi aggiunte quelle emanate a livello di ogni singola Regione e attinenti soprattutto l'organizzazione dei servizi locali.

In primo luogo il *Ministero dell'Ambiente e la tutela del territorio e del mare*, che ha il compito di: definire gli obiettivi generali di qualità del servizio idrico, gli indirizzi per un uso efficiente della risorsa e per il risparmio idrico nonché per il riuso delle acque reflue; adottare indirizzi per gli obiettivi generali sull'uso della risorsa e le priorità di intervento, determinando altresì gli *standard* di qualità sulla base delle norme comunitarie; individuare criteri per la definizione del costo della risorsa per i vari settori di impiego e i criteri per la copertura dei costi relativi ai servizi idrici.

L'*Autorità per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua*, istituita sin dal 1995 e le cui funzioni sono state trasferite nel 2012 all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che ha tra i principali compiti: definire i livelli minimi e gli obiettivi di qualità dei servizi per i gestori; definire gli indirizzi sulle componenti di costo per la determinazione delle tariffe e si vari aspetti economici finanziari delle stesse; vigilare sulla corretta gestione dei servizi valutando i livelli qualitativi e tariffari dei gestori, anche irrorando sanzioni amministravi

in caso di inosservanza.

*Le Autorità di Bacino distrettuale*, che attraverso il Piano di Gestione del distretto idrografico di competenza assicurano l'equilibrio tra risorse disponibili e fabbisogni per i diversi usi; promuovono inoltre accordi di programma tra Regioni laddove vi siano trasferimenti di risorse idriche per vari utilizzi tra Regione e Regione. Le Autorità in questione non sono ancora state costituite e le loro competenze sono attualmente prestate dalle Autorità di bacino previste dalla Legge 183/89.

Le *Regioni*, che hanno il compito di governo del territorio nel settore dei servizi idrici con l'adozione di norme e atti di pianificazione per razionalizzare i consumi, evitare gli sprechi e ridurre le perdite: definiscono gli Ambiti territoriali ottimali sulla base dei quali sono organizzati i servizi idrici; adottano i piani regolatori degli acquedotti e i piani di tutela per il rispetto degli obiettivi comunitari sulla qualità dei corpi idrici, definendo misure strutturali e misure di carattere normativo - vincolistico.

Gli *Organismi di governo locale (Autorità di ambito del servizio idrico integrato)*, che hanno il compito di: organizzare a livello locale i servizi idrici integrati; affidare la gestione con poteri di controllo; predisporre i Piani d'Ambito individuando gli investimenti necessari e redigendo i connessi piani economici finanziari con l'individuazione delle tariffe da trasmettere all'Autorità di vigilanza (AEEG) per la loro approvazione.

Infine le *Aziende Sanitarie Locali*, che garantiscono i controlli periodici sulla qualità delle acque destinate al consumo umano, integrandoli a quelli che eseguono i Soggetti Gestori; per tale funzione le ASL si avvalgono del supporto laboratoristico delle *Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale*, che hanno anche il compito di monitorare la qualità dei corpi idrici e di misurare l'efficienza degli impianti di depurazione delle acque reflue e la loro conformità alle norme di riferimento.

Nonostante alcune recenti riforme, permane comunque una *governance* eccessivamente complessa e articolata, ove occorre definire in primo luogo accordi per le politiche di programmazione di lungo periodo e di indirizzo tra Autorità di distretto idrografico sovra regionali, istituite con funzioni di programmazione a livello di distretto idrografico, e Amministrazioni Regionali, che hanno la delega al governo del territorio.

### *6.2. Obiettivi sulla risorsa idrica*

Per ciò che riguarda la disponibilità della risorsa, l'Italia registra valori *pro capite* tra i più scarsi fra i paesi OCSE a causa di condizioni climatiche e conformazione idrogeologica sfavorevoli, con punte di sofferenza nelle regioni meridionali dove in primo luogo sono frequenti disservizi e carenze idriche per l'uso potabile e dove gli effetti del cambiamento climatico potrebbero far aumentare le criticità sinora riscontrate. Si aggiunga a questo la dispersione dalle reti di distribuzione che, con oltre il 30%, figurano come la più elevata d'Europa.

In Italia solo cinque regioni risultano autosufficienti in termini di approvvigionamento potabile (Valle d'Aosta, Sardegna, Sicilia, Abruzzo e Provincia di Trento), tre si caratterizzano per essere solo importatrici di acqua potabile (Provincia di

Bolzano, Puglia e Calabria), mentre nel resto del paese, soprattutto al Centro-Sud, sussistono apprezzabili scambi di risorsa idrica con la Basilicata, che si contraddistingue come la più "generosa", erogando fuori regione il 70% dei volumi prelevati sul territorio, destinati soprattutto alla Puglia.

Da un punto di vista qualitativo, grazie all'applicazione delle migliori tecniche disponibili nel campo della depurazione sono diminuite le cause dell'inquinamento dei corpi idrici superficiali e sotterranei, per quanto sono notevoli i quantitativi di sostanze chimiche sia di origine puntuale (di natura civile e industriale) che diffusa (agricola e zootecnica) che arrivano nei nostri corpi idrici e sono tali da far sì che circa la metà di essi, sia superficiali che sotterranei, difficilmente raggiungeranno lo stato di qualità fissato dalla normativa comunitaria e nazionale al 2015.

### *6.3. Tariffe e canoni*

Da un punto di vista economico negli ultimi anni sono stati introdotti in Italia numerosi strumenti di gestione dei servizi idrici, ma non si è giunti a un rapporto efficiente tra entrate tariffarie e risorse necessarie per gli investimenti infrastrutturali. Le tariffe applicate sono nettamente inferiori a quelle di molti paesi dell'OCSE e permangono problematiche sulla riscossione di pagamenti per l'uso delle risorse idriche: ingenti quantitativi di acqua consumata a vario titolo non vengono fatturati a causa di esenzioni da una parte e difficoltà di riscossione dall'altra.

I criteri sinora adottati per la definizione delle tariffe sono soprattutto legati alle fasce di utenza in funzione degli usi (domestico, industriale, agricolo, pubblico, ecc.), per livelli di consumo, per fasce territoriali e per fasce di reddito. Risulta ancora difficoltoso applicare delle tariffe uniche per Autorità che tengano conto degli investimenti necessari per migliorare i servizi o tariffe commisurate al numero dei componenti dei nuclei familiari.

### *6.4. Gestione locale dei servizi idrici*

Il processo di semplificazione e di contenimento della spesa messo in atto dal Governo ha portato a ridefinire a livello locale i compiti attribuiti agli AATO, che sono di fatto decaduti il 31 dicembre 2012, e la maggior parte delle Regioni ha individuato i nuovi soggetti chiamati a curare la gestione locale dei servizi idrici. In sostanza, tale processo di rinnovamento ha portato a una semplificazione sia degli Organi direttivi sia del numero delle stesse Autorità di gestione locale, che sono passate da 91 a 72, anche se si riscontra una disomogeneità nelle dimensioni e nel numero degli abitanti afferenti a ciascuna Autorità. Nel complesso, si è passati da un numero medio di abitanti di 616.000 a 803.000, con un incremento medio di superficie per Autorità da 3150 kmq a 4244 kmq.

Più articolata e complessa è la situazione relativa ai soggetti gestori ai quali vengono affidati i servizi idrici. La semplificazione delle Autorità locali sopra descritta non ne ha infatti comportato una riduzione del numero: da un rilevamento parziale condotto dalla

AEEG, i soggetti gestori risultano essere circa 285, con una estrema variabilità sul fronte della popolazione e del numero di Comuni serviti, volumi di acqua erogata, spese per l'energia, impianti tecnici per acquedotti, fognature e depurazione, ecc.

### *6.5. Core set di indicatori per misurare le performance dei servizi idrici*

Gli indicatori per misurare la *performance* dei servizi idrici andrebbero concordati con l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che dal 2012 si occupa anche della vigilanza sui servizi idrici locali già svolta dal COVIRI (come sopra riportato).

Si segnalano alcuni indicatori ritenuti più significativi e più coerenti, anche tra quelli già indicati dallo stesso COVIRI nel 2006 in merito alla potenziale valutazione delle performance di tutta la *governance* sul tema delle risorse idriche.

*Perdite in rete del sistema acquedottistico*

L'efficienza della rete di distribuzione di acqua potabile è tanto più elevata quanto più sono contenute le perdite, in termini percentuali, che si verificano dal momento del prelievo alla fonte e dell'immissione in rete al momento in cui questa preziosissima risorsa raggiunge l'utente finale.

Il valore atteso, o "fisiologico", per una rete mediamente efficiente, che tiene conto delle inevitabili perdite dovute al deterioramento dei materiali e alle imperfezioni intrinseche delle strutture, è valutato normalmente tra il 10 e il 15%. In alcuni riferimenti normativi si raccomanda, comunque, di non superare la soglia del 20%.

Indicatore di *performance*:

*% di perdite in rete del sistema acquedottistico:* % tra il volume immesso nell'impianto di adduzione e volume fatturato in rapporto al volume immesso**.**

### *6.6. Sistema fognario*

Per essere conformi ai requisiti della Direttiva 91/271 CE, gli Stati Membri devono provvedere affinché tutti gli agglomerati di consistenza ≥2.000 a.e. (Abitanti Equivalenti) siano dotati di sistemi di collettamento. Si deve dunque garantire che l'intera area dell'agglomerato sia provvista di rete fognaria, ovvero che tutte le acque reflue urbane generate nell'agglomerato siano collettate; in casi eccezionali in cui la realizzazione di un sistema di collettamento non sia giustificata, le acque reflue urbane dovranno essere convogliate attraverso sistemi individuali o altri sistemi adeguati (IAS). Questi dovranno raggiungere lo stesso livello di protezione ambientale garantita dalle acque reflue urbane convogliate dal sistema di collettamento.

Indicatore di *performance***:**

*% di copertura fognaria dell'agglomerato:* % di carico generato all'interno degli agglomerati ≥2.000 a.e. servito da sistemi di collettamento.

### *6.7. Sistema Depurativo*

Le acque reflue urbane che confluiscono nei sistemi di collettamento debbono essere sottoposte, prima dello scarico, a trattamento adeguato, ovvero a un trattamento secondario, per tutti gli agglomerati di consistenza ≥2.000 a.e., e terziario per tutti gli agglomerati di consistenza ≥10.000 a.e. in area sensibile.

Per gli agglomerati con meno di 2.000 a.e. non è obbligatorio avere un sistema di collettamento; tuttavia, laddove esiste un sistema di raccolta, il relativo scarico deve essere soggetto ad un trattamento appropriato.

Gli scarichi di acque reflue originate in aree al di fuori di un agglomerato e in agglomerati con meno di 2.000 a.e. senza sistema di collettamento non dovrebbero, comunque, compromettere ai corpi idrici recettori il raggiungimento degli obiettivi di qualità e dei requisiti di altre Direttive europee (es. Direttiva 2000/60).

Indicatori di *performance*:

*copertura depurativa e tipologia di trattamento:* % di carico inquinante generato (espresso in abitanti equivalenti) all'interno degli agglomerati ≥2.000 a.e. provvista di idonei sistemi di depurazione.

*Conformità ai limiti normativi:* % di carico inquinante generato (espresso in Abitanti Equivalenti) all'interno degli agglomerati ≥2.000 a.e. il cui scarico sia conforme ai limiti tabellari imposti dalla normativa. La conformità deve essere valutata per ciascun impianto di depurazione di acque reflue urbane con cadenza annuale.

### *6.8. Istituzione delle aree di salvaguardia sulle opere acquedottistiche a tutela della risorsa*

Le aree di salvaguardia delle opere di captazione e delle aree di ricarica delle acque destinate sono state disciplinate già dal 1988 e riprese nell'ultimo decreto sulle risorse idriche del 2006 (D.Lgs. 152). La loro istituzione ha l'obiettivo di preservare le risorse idriche da possibili inquinamenti derivanti da centri di pericolo presenti nelle aree di ricarica delle stesse fonti di approvvigionamento. La normativa prevede che siano le autorità di ambito a proporre alle regioni, le aree di salvaguardia distinte in zone di tutela assoluta e zone di rispetto nonché, all'interno dei bacini imbriferi e delle aree di ricarica della falda, le zone di protezione e che quest'ultime disciplinino con appositi regolamenti le attività ammissibili all'interno delle suddette aree.

Indicatore di *performance*:

*aree di salvaguardia disciplinate:* % dei punti di captazione per i quali sono state presentate in Regione le aree di salvaguardia e per le quali esiste un regolamento che le disciplina.

*Quantità delle risorse idriche con aree di salvaguardia:* % delle risorse idriche captate per uso potabile in mc/sec disciplinate con aree di salvaguardia rispetto al totale delle risorse captate.

### *6.9. Qualità delle acque potabili erogate*

Un modo per valutare nel complesso le capacità di programmazione dei soggetti preposti e di gestione locale del servizio idrico è quello di misurare la qualità delle acque potabili erogate al cittadino. La scelta di fonti di approvvigionamento "protette" e non vulnerabili da possibili inquinamenti, una rete di distribuzione efficiente, autocontrolli e sistemi di disinfestazione adeguati, permettono di assicurare la qualità chimica e batteriologica delle acque potabili secondo le disposizioni normative del settore.

Indicatore di *performance*:

*Qualità dell'acqua erogata:* % della popolazione complessivamente servita da acquedotto e interessata, nel corso dell'anno, da limitazioni d'uso e/o interruzioni del servizio dovute a non conformità chimiche e batteriologiche rispetto alla normativa di riferimento, ponderata in base alla durata delle singole interruzioni.

## *7. La gestione dei rifiuti*

### *7.1. Quadro nazionale delle politiche e delle competenze*

In tema di gestione dei rifiuti, non si è sino ad oggi configurata una chiara e concreta strategia nazionale né si sono creati strumenti o modalità per coordinare l'azione dei diversi livelli territoriali chiamati a cooperare per attuare le norme e per governare il sistema. E' mancata una visione stabile di politica pubblica in grado di guidare la localizzazione delle necessarie infrastrutture e degli impianti per la realizzazione di una industria di gestione dei rifiuti.

Anche in tema di pianificazione, non si è generata una strategia integrata e coordinata fra il livello statale e regionale e, talvolta, proprio la mancanza di coordinamento ha creato situazioni emergenziali nella gestione dei rifiuti. Esiste una frammentarietà territoriale sia sotto il profilo della regolamentazione che di quello autorizzativo che genera difformità di condizioni operative e distorsioni del mercato per gli operatori che svolgono medesime attività.

Va, anche, rilevato che la dimensione regionale non appare sufficientemente idonea a dare profondità strategica ad alcune componenti essenziali del ciclo dei rifiuti: prevenzione, investimento infrastrutturale, strumenti fiscali ed economici, sistema dei controlli, repressione degli illeciti, educazione ambientale, conoscenza e informazione dell'opinione pubblica.

In questo contesto, si è operato essenzialmente al *rimorchio* dell'Unione europea, i cui atti strategici e regolamentari, a partire dal VI Programma di Azione per l'ambiente, pongono come obiettivo prioritario l'uso sostenibile delle risorse, correlandolo alla gestione sostenibile dei rifiuti.

L'obiettivo è quello di garantire che il consumo delle risorse rinnovabili e non rinnovabili e l'impatto che esso comporta non superi la capacità di carico dell'ambiente, favorendo il disaccoppiamento tra uso delle risorse e crescita economica, ovvero il tasso di crescita della pressione sull'ambiente deve essere ridotto ai minimi termini e comunque non deve superare quello di crescita del benessere sociale. Tale disaccoppiamento va perseguito essenzialmente attraverso un significativo miglioramento dell'efficienza con la "dematerializzazione" dell'economia e la prevenzione dei rifiuti.

Gli interventi per prevenire la produzione di rifiuti sono innanzitutto interventi "alla fonte"; tale approccio comporta, da un lato, la ricerca di soluzioni per ampliare la durata di vita dei prodotti per utilizzare meno risorse e passare a processi di produzione più puliti e, dall'altro, la capacità di influenzare le scelte e la domanda dei consumatori perché si favoriscano prodotti e servizi che generino meno rifiuti.

Le finalità della politica di *gestione dei rifiuti*, riprese dalla Strategia tematica del VI Programma d'Azione per l'Ambiente UE, rimangono la prevenzione dei rifiuti e la promozione del *riutilizzo*, del *riciclaggio* e del *recupero*, ma il nuovo obiettivo è quello di far sì che l'Unione europea si avvicini a "*una società fondata sul riciclaggio, che cerca di evitare la produzione di rifiuti ma che, in ogni caso, li utilizza come risorsa*".

Più recentemente la Commissione europea è intervenuta per ribadire le priorità nella gestione dei rifiuti con due Comunicazioni al Parlamento europeo.

In queste comunicazioni l'uso sostenibile dei rifiuti viene collocato nell'ambito della più ampia strategia di uso sostenibile delle risorse; tale approccio parte dalla modifica degli attuali modelli di crescita e di consumo per definire un quadro d'azione coerente che abbraccia diverse aree e settori e ha l'obiettivo di fornire una prospettiva stabile per trasformare l'economia.

A fronte di queste impostazioni dell'UE, il nostro sistema economico continua a incoraggiare un uso inefficiente delle risorse, attribuendo ad alcune di queste prezzi inferiori al loro costo effettivo, anche sul piano legislativo qualcosa si sta muovendo.

La Direttiva 2008/98/CE è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il Decreto Legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 che ha modificato profondamente la parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006, in alcune parti totalmente riscritta.

In particolare, viene stabilito l'ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti. La prevenzione rimane la priorità assoluta, seguita dalla preparazione per il riutilizzo, dal riciclaggio, dal recupero di altro tipo, quale ad esempio il recupero di energia e, infine, dallo smaltimento.

Per garantire l'attuazione di politiche di prevenzione, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) deve adottare un programma nazionale, integrato con i piani regionali di gestione dei rifiuti, finalizzati a perseguire il disaccoppiamento della crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti.

In conformità a quanto previsto dalla Direttiva 2008/98/CE, sia il Programma Nazionale che i Programmi regionali dovranno fissare obiettivi di prevenzione.

A tal fine, il MATTM dovrà assistere le competenti amministrazioni fornendo utili informazioni sulle misure di prevenzione esistenti, sulle migliori pratiche in materia di prevenzione dei rifiuti e, se del caso, elaborando linee guida per la predisposizione dei programmi regionali.

Sempre a tale scopo sono stati fissati criteri di valutazione per l'affidamento di contratti pubblici basati sulle caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici.

Anche il D.Lgs. n. 205/2010 contribuisce a tale scopo, introducendo nuove definizioni, precisando le nozioni di recupero e smaltimento, fissando obiettivi di preparazione per il riutilizzo e per il riciclaggio, individuando specifiche misure per realizzarli e definendo, in relazione all'efficienza energetica raggiunta dagli impianti, le condizioni affinché un trattamento termico di un rifiuto cessi di essere considerato un'operazione di smaltimento e diventi una operazione di recupero energetico.

I Comuni, sulla base dei criteri stabiliti dal MATTM e dalle Regioni, dovranno realizzare, entro il 2015, la raccolta differenziata almeno di carta, metalli, plastica e vetro e, ove possibile, del legno.

Viene, quindi, riconosciuto alla raccolta differenziata il ruolo di strumento essenziale per garantire il riciclaggio di qualità delle diverse frazioni merceologiche contenute nei

rifiuti urbani.

I *target* interessano sia le frazioni di rifiuti provenienti dai nuclei domestici (almeno carta, metalli, plastica e vetro) o di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti siano simili a quelli domestici, sia i rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale individuato dal codice 17 05 04 dell'elenco europeo dei rifiuti.

Sempre con la finalità di rendere residuale lo smaltimento dei rifiuti i discarica, viene introdotto, il principio della responsabilità del produttore, con l'obiettivo specifico di promuovere caratteristiche progettuali dei prodotti, che ne favoriscano la riciclabilità e riducano la produzione dei rifiuti.

Inoltre, imponendo ai produttori di sostenere il costo del riciclo dei prodotti al termine del ciclo di vita, si fa leva sul loro ruolo specifico nella catena produttori - consumatori - gestori dei rifiuti per finanziare il riciclo e incorporarne i costi di gestione nel prezzo del prodotto.

In materia di rifiuti conferiti in discarica, la Direttiva 1999/31/CE stabilisce che entro cinque anni dalla data di entrata in vigore i rifiuti urbani biodegradabili da gestire in tal modo devono essere ridotti al 75 % del totale (in peso) rispetto al corrispondente quantitativo relativo al 1995, entro otto anni al 50 %, ed entro quindici anni al 35 %.

Tale Direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il D.L.gs n. 36/03 che stabilisce i requisiti operativi e tecnici per gli impianti di discarica, definendo le procedure, i criteri costruttivi e le modalità di gestione di tali impianti al fine di ridurre l'impatto sull'ambiente dei luoghi di raccolta dei rifiuti.

Le discariche sono classificate in tre categorie corrispondenti alla tipologia di rifiuti smaltiti (inerti, non pericolosi, pericolosi).

Coerentemente con quanto stabilito da detto decreto, i piani regionali di gestione dei rifiuti stabiliscono un programma per la riduzione della frazione biodegradabile da collocare in discarica, allo scopo di raggiungere gli obiettivi di smaltimento dei rifiuti biodegradabili: per il breve termine 173 kg/anno per abitante entro il 2008, per il medio termine 115 kg/anno per abitante entro il 2011 e per il lungo termine 81 kg/anno per abitante entro il 2018.

In tema di tributi, la Legge n. 214 del 22/12/2011di conversione del D.L. n. 201 del 06/12/2011 ha istituito all'art. 14, con decorrenza dal 1° gennaio 2013, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento nonché dei costi relativi ai servizi indivisibili dei Comuni. Il tributo è dovuto da chiunque possieda, occupi o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani.

A decorrere dal 1° gennaio 2013 sono soppressi tutti i vigenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sia di natura patrimoniale sia di natura tributaria, compresa l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza (ex Eca).

Rispetto al regime attuale, la nuova normativa introduce il criterio della prevalenza, vale a dire il tributo va pagato al Comune nel cui territorio insiste, interamente o

prevalentemente, la superficie degli immobili.

Anche alle Province sono attribuite funzioni di programmazione e di organizzazione, in base all'articolo 197 del D.Lgs. n. 152/06. La norma stabilisce che competono alle Province, in linea generale, le funzioni amministrative concernenti la programmazione e organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.

Con riferimento alle Autorità d'ambito di cui agli articoli 148 e 201 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si sono succeduti numerosi provvedimenti che ne stabilivano l'abrogazione e il rinvio della stessa.

In conseguenza della pronuncia della Corte Costituzionale, con sentenza 17 - 20 luglio 2012, n. 199, alla materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica si applica la normativa ed i principi generali dell'ordinamento europeo, i principi affermati dalla Corte di Giustizia e la disciplina di settore ancora vigente.

In particolare, per quanto riguarda il servizio di gestione dei rifiuti, continua ad applicarsi l'articolo 3-bis del D.L. 138/2011, "*Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali*", inserito dall'articolo 25 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, (convertito in L. 24 marzo 2012, n. 27,) poi modificato dal D.L. 83/2012 (convertito in L. 134/2012).

Le Regioni e le Province autonome organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica per ambiti o bacini territoriali ottimali *"tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi"*. L'ambito territoriale deve avere una estensione non inferiore a quella della provincia, ma le Regioni possono, motivando, disporre una estensione diversa *"in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza"*. A tal fine, i Comuni che intendono proporre alla Regione sub-ambiti territoriali di estensione inferiore all'ambito provinciale devono presentare una richiesta supportata da uno specifico progetto, entro il 31 maggio 2012. Il termine stabilito per l'organizzazione del servizio, anche se scaduto, è il 30 giugno 2012.

La norma, tuttavia, fa salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché di discipline di settore o di disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni dell'articolo 3 bis.

Decorso il termine del 30 giugno senza che Regioni e Province autonome abbiano organizzato in tal senso i servizi locali, lo Stato esercita i poteri sostitutivi.

A decorrere dal 2013, l'applicazione della procedura di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi.

Il D.L. 24/01/2012, n. 1, all'articolo 25, comma 4, stabilisce, altresì, che per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate, ai sensi dell'articolo 202 del D. Lgs. n.152/2006, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività:

*a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e*

*realizzazione degli impianti;*

*b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'Ato.*

Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito.

Nelle more dell'attuazione delle citate norme, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati in regime di privativa ai sensi dell'articolo 113 del D.Lgs. 267/2000.

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 ha disposto (con l'art. 34, comma 23) l'introduzione del comma 1-bis all'art. 3-bis del D.L. 138/2011 (convertito nella L. 148/2011), per integrarne la disciplina, stabilendo che per servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, l'esercizio delle diverse funzioni: organizzazione, forma di gestione, determinazione delle tariffe all'utenza, affidamento della gestione e relativo controllo, sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei individuati dalle Regioni. In merito, si deve osservare che non tutte le Regioni hanno provveduto ad individuare tali enti di governo, e questo potrebbe comportare difficoltà di attuazione della norma per l'affidamento dei servizi.

In sintesi, dopo la richiamata sentenza della Corte Costituzionale, l'Ente provvederà all'affidamento del servizio locale di rilevanza economica tramite gara pubblica europea disciplinata dal Codice degli appalti (D.Lgs. 163/2006) o direttamente a società c.d. *in house* nel rispetto dei requisiti comunitari.

La normativa comunitaria consente la gestione diretta del servizio pubblico se:

- il capitale della società affidataria del servizio sia totalmente pubblico;
- sia effettuato il c.d. controllo "analogo" (il controllo esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici deve essere "analogo" a quello che eserciterebbe sull'affidatario);
- l'affidatario del servizio deve svolgere la parte più importante dell'attività in favore dell'aggiudicante.

Va inoltre segnalato che il D.L. 179/2012 ha cancellato il riferimento al limite massimo dei 200 mila euro annui di valore economico del servizio da affidarsi senza gara, introdotto dall'articolo 4 del D.L. 95/2012, convertito con modificazioni nella L. 7 agosto 2012, n. 135. Pertanto, gli affidamenti *in house,* nel rispetto delle condizioni sopra descritte potranno avvenire senza limiti di carattere economico.

### *7.2. Un core set di indicatori per valutare le prestazioni nel settore dei rifiuti*

Per valutare compiutamente le prestazioni dei soggetti responsabili del settore dei rifiuti non di vede tenere sotto osservazione solo i dati di produzione e gestione, ma anche

quelli relativi ai costi sostenuti dalle singole amministrazioni per le varie tipologie di raccolta/smaltimento, così come quelli degli oneri che ricadono sulla collettività, per evidenti motivi di sostenibilità.

Un primo criterio da adottare per la selezione di appropriati indicatori riguarda la verifica della solidità tecnico scientifica degli indicatori esistenti, in relazione ad esempio al loro impiego da parte di organismi di riferimento e alla portabilità territoriale (per consentire comparazioni rispetto a diversi contesti). Così come è indispensabile valutare l'attuale disponibilità dei dati per il loro popolamento.

Per quel che concerne la tipologia, pur se gli indicatori di produzione sono fondamentali per descrivere il settore e in particolare l'efficacia delle politiche di riduzione dei rifiuti, che rappresenta uno dei principali obiettivi (meno se ne producono, meno bisogna gestirne), per le finalità poste in premessa, si ritiene che, almeno in prima battuta, l'attenzione vada focalizzata sugli indicatori di gestione.

Le attività di riutilizzo, recupero e riciclaggio rappresentano, senza ombra di dubbio, le forme di gestione dei rifiuti più ecocompatibili e, una volta rodato il sistema, anche economicamente convenienti.

Il loro monitoraggio diviene quindi un'importante funzione di governo del settore, così come quello delle modalità di raccolta dei rifiuti, che costituisce presupposto essenziale verso una gestione sostenibile sia da parte del cittadino, che deve sostenerla, sia da parte delle amministrazioni, che devono incentivarla e poi gestirla nel migliore dei modi affinché si possano ottenere ottimi risultati in rapporto alle spese sostenute. Ed è chiaro che, se i rifiuti vengono raccolti in maniera differenziata alla fonte, ovvero suddivisi per categorie merceologiche, le successive attività di recupero divengono più semplici ed economiche.

Un primo utile indicatore da selezionare per la costruzione del *core set* può dunque essere la "Raccolta differenziata", ovvero il dato (opportunamente qualificato) che misura la quantità di rifiuti urbani raccolta in modo differenziato rapportata alla quantità di rifiuti urbani prodotti.

Tale indicatore, avendo specifici obiettivi fissati dalla Normativa (vedi successivo capitolo 2), permette di valutare l'efficacia delle politiche adottate, rispetto a una scala di valori formalizzata.

Pur essendo un indicatore solido e rilevante, in quanto di portata nazionale, ma in grado di fornire una base per confronti anche a livello sovranazionale, perché basato su *standard* fissati da organismi internazionali (OCSE, EEA, Eurostat) e comunque applicabile a livello regionale, evidenzia una problematica legata non all'indicatore in sé ma al quadro normativo italiano.

Infatti, nella nostra legislazione non sono stati ancora stabiliti criteri formali e univoci per la classificazione delle tipologie di rifiuto che possano essere inserite nella definizione di raccolta differenziata.

In assenza di una regolamentazione nazionale in merito, ciascuna regione ha provveduto a legiferare autonomamente, portando quindi ad avere dati diversi che non permettono il confronto, a livello territoriale, né consentono di ottenere un dato nazionale

certo sulla base di quelli regionali.

L'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) ha fornito un utile contributo per ovviare a tale problema, mettendo a punto, sulla base di criteri coerenti con quelli comunitari, una metodologia di calcolo *standard* del valore di *raccolta differenziata*.

Tale metodologia viene applicata da ISPRA ai dati di ciascuna Regione, nell'ambito della produzione del *report* annuale sullo stato dei rifiuti in Italia, in base a un proprio compito istituzionale.

Di fatto esiste, quindi, una fonte con dati *standard*, che rendono confrontabili i valori di *raccolta differenziata* a livello territoriale, ma tali dati sono diversi da quelli prodotti da ciascuna Regione, nei propri documenti di *reporting* ufficiali.

Sarebbe quanto mai auspicabile che tale carenza del nostro quadro legislativo fosse sanata quanto prima, per disporre formalmente e a tutti i livelli territoriali di un utile misuratore dei progressi in senso sostenibile di un fondamentale settore delle politiche ambientali e nel contempo delle prestazioni dei soggetti responsabili.

Se la raccolta differenziata rappresenta un presupposto indispensabile, almeno sul piano della sostenibilità economica, per favorire il virtuoso ciclo di riuso dei rifiuti, che tornano così ad essere una risorsa, il monitoraggio del solo suo valore non esaurisce le esigenze conoscitive per misurare l'efficacia degli interventi nel settore e valutare, quindi, le prestazioni in materia di gestione dei rifiuti.

Un utile strumento, complementare ai dati di raccolta differenziata, è rappresentato dall'indicatore dei rifiuti urbani disposti in discarica.

Tale indicatore, in particolare, esprime in termini percentuali la quota di rifiuti urbani smaltiti in discarica rispetto alla quantità totale di rifiuti urbani prodotti.

L'obiettivo prioritario delle politiche di gestione dei rifiuti è, per l'appunto, ridurre questo valore prossimo a zero.

Se *raccolta differenziata* e *rifiuti conferiti in discarica* rappresentano validi indicatori dell'efficacia degli interventi ovvero per valutare la loro capacità di conseguire gli obiettivi fissati dalle politiche di settore; per avere una valutazione più completa delle prestazioni dei soggetti responsabili, è necessario completare il quadro conoscitivo con indicatori in grado di misurare i costi, essenzialmente in termini di risorse impiegate, sostenuti da detti responsabili per l'attuazione degli interventi e le relative ricadute sulla collettività.

Gli ultimi due indicatori, che possono quindi risultare utili a completare un *core set* per misurare le prestazioni in materia di gestione dei rifiuti, sono quelli relativi ai costi sostenuti dai diversi Comuni per assicurare tutti i servizi necessari e a quelli sostenuti dai cittadini per usufruire di detti servizi.

In base alla vigente normativa di settore, quindi, i due ulteriori indicatori possono essere i seguenti:

- *Costi di produzione del servizio*
- *Tariffa.*

Questi indicatori ovviamente sono di natura più complessa rispetto ai primi due, in quanto sono costruiti a partire da un rilevante numero di informazioni.

Ad esempio, il primo (*Costi di produzione del servizio*) dipende da numerosi fattori, quali la frequenza di pulizia delle strade, il numero di cassonetti, la frequenza del loro svuotamento, le modalità di raccolta dei rifiuti, ecc.

E' quindi evidente che l'indicatore, nel fornire un'informazione del tutto generale degli oneri sostenuti, può consentire solo una valutazione preliminare e di massima sull'efficienza dell'intervento complessivo in termini di costi-benefici, considerando che nel caso in oggetto questi ultimi sono rappresentati dalle quote di rifiuti raccolti in modo differenziato e da quelle dei rifiuti conferiti in discarica.

L'utile impiego di risultati significativamente positivi o negativi, ai fini della trasportabilità degli interventi nel primo caso e della loro correzione nel secondo caso, richiedono un'indagine più accurata di tutti i fattori in gioco.

In generale, a partire da questi quattro indicatori di riferimento, che si possono catalogare come descrittivi ovvero in grado di fornire un quadro relativamente oggettivo del sistema sotto osservazione, è possibile svolgere analisi qualitative e semiquantitative per avere prime stime di prestazioni.

### *7.3. Valutazioni e indicazioni*

Un sistema informativo per essere efficace deve intendersi come processo di responsabilizzazione collettiva. Non si tratta tanto e solo di rendere accessibili e disponibili informazioni tecniche, si tratta semmai di mettere in moto un processo di scoperta e di progressivo coagularsi di una cultura condivisa, che investa la percezione dei problemi, le componenti di valore in gioco e le modalità della loro attribuzione, le modalità di interazione, lo spazio disponibile per la ricerca di soluzioni; ma, prima ancora, tale processo serve alla collettività per riconoscersi in quanto comunità interessata da un medesimo problema. È questa una problematica che ha un particolare rilievo nelle problematiche ambientali che mettono in gioco temi sensibili come la salute e la sicurezza fisica della comunità.

Questo riconoscersi come comunità, tuttavia, non deve essere considerato un fatto scontato o implicito nell'ambito del potere di iniziativa di questa o quella istituzione pubblica. Riconoscersi in quanto comunità deve significare, ad esempio, avere la percezione delle interrelazioni e interdipendenze reciproche, nella loro consistenza reale e non meramente ipotizzata o supposta; significa arrivare a condividere la percezione della legittimità delle posizioni di ciascun portatore d'interessi nonché il desiderio di ispirare la decisione a un criterio di giustizia ed equità

Per realizzare questo processo l'informazione è fondamentale, sapendo che essa è una risorsa estremamente delicata e pericolosa: essa può essere consapevolmente o inconsapevolmente manipolata, filtrata attraverso gli schemi percettivi di ciascun attore, elaborata e riprodotta attraverso modelli e schemi concettuali propri, che dipendono anche dalla cultura di riferimento. Si pensi, ad esempio, all'approccio estremamente diverso che

allo stesso problema potrebbe avere un ingegnere, un amministratore, un politico, un economista.

Proprio per questa ragione, essa è percepita non neutrale. L'esperto, da questo punto di vista, è una figura decisiva, sia nel bene - in quanto detiene conoscenze indispensabili allo svolgimento del processo - che nel male - in quanto i portatori d'interesse non possiedono generalmente gli strumenti per valutarne la neutralità e tendono piuttosto a fare propria l'opinione di quegli esperti, veri o presunti, nei quali riesce a indovinare una maggiore aderenza ai propri obiettivi.

*Ne consegue che il modo per rendere credibile e concretamente realizzabile l'obiettivo di condividere il quadro conoscitivo di riferimento, tanto più quando il tema è l'amministrazione dell'ambiente, è disporre di una fonte delle informazioni che sia neutra rispetto agli interessi in gioco, autorevole sotto i diversi punti di vista del problema, trasparente nell'origine e nell'elaborazione dell'informazione stessa, riconosciuta nella sua autonomia. In altre parole un sistema affidabile***.**

Ad oggi, purtroppo, il paese è privo di tale "autorità". Da questa assenza ne derivano non pochi problemi come si è visto nel paragrafo sulla conflittualità ambientale.

*Un primo passo per risolvere questo problema è possibile riconoscendo forti caratteri di autonomia e terzietà al sistema ISPRA - Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente.*

Si deve dire, inoltre, che il rafforzamento degli strumenti informativi di supporto alle decisioni di per sé non è sufficiente se poi tali strumenti non vengono introdotti nelle correnti prassi di uso, ossia nei diversi processi decisionali e nelle pratiche gestionali. I ben 343 casi di "conflittualità ambientale", presenti in numerose realtà del Paese e relativi a diverse tipologie di interventi sia pubblici che privati, sono una chiara riprova di questo limite.

*Questo mutamento è possibile realizzarlo superando l'insufficienza delle sedi di partecipazione nel processo decisionale, così come proposto dal CNEL nei documenti di OOPP sul Consenso e sulla Consulta nazionale per la sostenibilità.*

Amministrare l'ambiente, come detto in premessa, deve significare interpretare il ruolo pubblico come soggetto regolatore al fine di favorire, nei comportamenti dei cittadini e delle imprese, la maturazione di una cultura della sostenibilità. Questo è possibile se le politiche pubbliche sono concepite in modo integrato e sinergico.

Dall'analisi è emerso, invece, come sia particolarmente complesso individuare indicatori capaci di rileggere in modo integrato quanto le diverse PA fanno nella gestione dei servizi ambientali. Di fatto la cultura politica prevalente, malgrado gli sforzi internazionali e della Ragioneria Generale dello Stato nella costruzione dell'Ecobilancio, è quella delle separatezze verticali e orizzontali. Anche quando le norme richiedono esplicitamente la costruzioni di quadri programmatici di riferimento, si verifica come questi siano mediamente carenti se non del tutto assenti.

*Risolvere questo problema e possibile recuperando una dimensione programmatica entro cui le azioni della PA possono recuperare un rapporto di coerenza tra obiettivi, risorse, procedimenti, azioni, risultati. A questo fine si ritiene essenziale riattivare il percorso di elaborazione e gestione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.*

Per fare della *Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile* una scelta credibile occorre, però, capirne bene le implicazioni, tenuto conto che già oggi le amministrazioni pubbliche, ai vari livelli istituzionali, sono tenute a produrre i loro atti di programmazione generali e settoriali (dal Bilancio al Piano triennale per le opere pubbliche, dal Piano regolatore generale a quello di edilizia popolare, dal Piano sulla qualità dell'aria a quello dei parcheggi, dal Piano energetico e ambientale a quello della mobilità, dal Piano dei rifiuti a quello delle bonifiche, ecc. ecc.). Una enorme attività che pesa sulle singole amministrazioni le quali, tuttavia, sono mediamente prive di strutture di programmazione e controllo e quindi sono spesso costrette ad affidare a soggetti esterni questa funzione strategica.

D'altra parte i limiti di questa strumentazione sono ormai noti da tempo. Spesso si tratta di una lista infinita di cose da fare senza nessuna verifica di coerenza con altre sedi e settori di programmazione, dei tempi necessari per la loro realizzazione, della disponibilità delle risorse, degli impatti di sostenibilità sociale, ambientale ed economica, malgrado tra l'altro che le normative europee impongano la Valutazione ambientale strategica (VAS) su piani e programmi. Di solito, poi, lo scenario temporale di riferimento, in base al quale viene redatto il programma, più nulla ha a che fare con il contesto in cui viene messa in essere la decisione operativa. Capita, quindi, che gli interventi reali non tengano in nessun conto del programma.

Inutile inoltre dire che, in genere, l'informazione e la ricerca della condivisione dei contenuti dei programmi è pressoché nulla, non solo verso le realtà economiche e sociali esterne alle amministrazioni, ma molto spesso anche al loro interno.

Non deve pertanto stupire che, quando la decisione di realizzare un intervento viene a conoscenza dei cittadini, spesso sulla base di indiscrezioni, li trovi impreparati e, nei casi riguardati temi sensibili, spinti automaticamente sulla difensiva.

Porre rimedio a questo stato di cose è considerarlo un problema prioritario ai fini dello sviluppo economico e sociale del Paese.

*Ammesso, quindi, che i vari piani e programmi siano tutti necessari, l'unica soluzione credibile è quella di prevedere, ai livelli istituzionali adeguati, strutture pubbliche dedicate alla gestione della programmazione. Queste strutture dovrebbero, in particolare, aggiornare con continuità la base informativa di riferimento dei vari piani e programmi, redigere i piani e programmi, verificare la coerenza tra programmi e progetti, gestire le strategie informative e partecipative, monitorare la loro attuazione.*

La cosa non è semplice da realizzare, non tanto per gli eventuali oneri - c'è anzi da ritenere che nel tempo possa produrre significative economie - quanto piuttosto per le prevedibili resistenze delle diverse amministrazioni a realizzare forme forti di convergenza interistituzionale.

A contribuire non poco alla scarsa efficacia dell'azione amministrativa in campo ambientale va considerato l'imponente impianto normativo. Non è certo casuale che dalla ricerca emerga come una delle principali difficoltà sia la comprensione esatta di come siano allocate le singole funzioni in larga misura derivanti dalla complessità della normativa. I limiti di questo impianto sono ampiamente noti.

*Limiti di efficacia*. Nonostante l'attività legislativa abbia prodotto un corpo normativo enorme, questo non è servito a dare efficacia e certezza al processo decisionale e ciò mentre nuove questioni, irrisolvibili su un piano meramente normativo, si affacciano alla ribalta. In particolare, il paradigma della sostenibilità ha chiarito che l'obiettivo della politica ambientale non può limitarsi a essere la prevenzione e la repressione di alcuni comportamenti dannosi, ma deve semmai promuovere uno sforzo attivo da parte di tutti gli attori sociali ed economici, considerati nella loro dimensione sistemica oltre che in quella individuale.

*Limiti di legittimazione*. La politica basata su strumenti tradizionali si rivela sempre più in difficoltà nel momento in cui deve costruire il consenso politico intorno a scelte difficili. L'assunto che l'autorità pubblica incarni sempre e comunque l'interesse generale risulta indebolito dal moltiplicarsi delle linee di frattura sociale, lungo le quali può sorgere il conflitto: la dimensione centrale-locale, quella intersettoriale, quella tra diverse e incommensurabili funzioni svolte dal capitale naturale rappresentano altrettante dimensioni che la politica ambientale fa fatica a governare.

*Limiti di funzionamento.* Il processo decisionale tradizionale, basato sul ruolo sovrano della pubblica amministrazione, si rivela sempre più incapace di decidere e ancor più di controllare la catena di implementazione delle decisioni: perché non ha accesso a informazioni cruciali; perché la capacità di trovare una mediazione tra i vari interessi contrapposti è tanto più debole quanto più complessa e articolata è la mappa del conflitto; perché i costi imposti alla società da un modello decisionale di tipo burocratico crescono in modo esponenziale o, infine, perché l'attuazione delle politiche è necessariamente demandata a soggetti e strutture, il cui grado di autonomia e di opacità limita la possibilità di un controllo esercitato dall'alto.

C'è da dire che il tentativo di semplificazione in materia ambientale fatto in più riprese non sembra aver realizzato il livello di chiarezza e semplificazione auspicato, probabilmente anche per le modalità con cui sono stati redatti e che hanno visto alcuni interessi molto rappresentati e altri molto meno.

*Porre rimedio a queste serie difficoltà è possibile assumendo con decisione l'orientamento europeo che prevede il superamento dell'impianto normativo fondato sul "comando/controllo" in favore di un impianto proattivo, cosa questa che presuppone, ancora una volta, un sistema informativo e di controllo affidabile.*

Uno strumento che si muoveva in questa direzione e che per una certa fase si è dimostrato efficace per ricondurre a sintesi la farragine normativa, istituzionale e informativa, sono state le Conferenze dei servizi. Più di recente, tuttavia, risulta che anche le Conferenze dei servizi si prolunghino in tempi insopportabili. È opportuno che questa importante esperienza sia rapidamente sottoposta a manutenzione al fine di farne una sede reale di decisioni.

Come già detto, la complessità del quadro delle competenze istituzionali e del quadro normativo rende pressoché impossibile individuare l'allocazione delle responsabilità e, conseguentemente, "chi fa cosa". Questo determina anche una oggettiva difficoltà a individuare i punti di criticità. La conseguenza è che il sistema di indicatori

individuato tende a mettere in evidenza più l'efficacia dell'azione della PA e meno l'efficienza.

*La soluzione di questo problema richiede una attenta ricostruzione e revisione dei diagrammi di flusso dei singoli processi decisionali previsti e/o praticati e, conseguentemente, le risorse pubbliche impegnate in ogni fase del ciclo. È questa la strada da seguire per valutare in modo documentato i livelli di efficienza dei singoli servizi. In questo modo, anche il cittadino è messo in condizioni di verificare l'equità dell'onere della prestazione posto a suo carico.*

È questo un punto particolarmente critico non solo ai fini della elaborazione di un sistema informativo, ma anche perché è molto difficile chiedere ai cittadini di non avere atteggiamenti conflittuali rispetto alle decisioni delle Amministrazioni pubbliche quando, per la poca chiarezza delle responsabilità, esse stesse sono spinte a confliggere tra loro. È questo un ricorrente malcostume del nostro Paese. Porre mano a questo problema è cosa molto complessa, in quanto sono coinvolti diritti costituzionalmente garantiti. Attualmente, infatti, è pressoché impossibile, ad esempio, pretendere che un Sindaco rispetti le decisioni assunte da Regioni o Ministeri, se ritiene che quelle decisioni siano lesive degli interessi della comunità che rappresenta.

È questo un punto di particolare rilievo su cui fare chiarezza. Anche una corretta informazione congiunta a modelli partecipativi è destinata a fallire se non è chiaro chi è responsabile di cosa. In particolare, è necessario ripristinare ed esercitare con maggiore forza alcune titolarità in materia di programmazione. Occorre fare della programmazione una sede in cui costruire le indispensabili convergenze interistituzionali. Per questo è necessario disegnare un percorso di elaborazione dei contenuti programmatici con modalità tali che, a conclusione del percorso, diventino vincolanti per tutti i soggetti, affermando tra l'altro il principio della continuità amministrativa al fine di evitare che il cambiamento di equilibri politici possano rimettere in discussioni le decisioni assunte.

Nell'individuazione degli indicatori relativi alle "risorse - *input*" serie difficoltà si sono incontrate nella valutazione "del lavoro" che viene impegnato nel fornire i diversi servizi. Ad eccezione di alcune amministrazioni statali e di rare realtà territoriali, è di fatto impossibile comprendere quanto lavoro viene impegnato nei servizi ambientali. Per quanto riguarda invece le risorse finanziarie, di grande aiuto è l'Ecobilancio dello Stato a cura della Ragioneria Generale. Si deve dire però che anche questo strumento incontra seri limiti una volta che si tenta di estenderlo all'insieme delle amministrazioni pubbliche di livello regionale e locale.

La soluzione di questi due problemi è questione nodale nella costruzione di un sistema informativo di supporto alla valutazione, ma anche alla impostazione delle politiche. In linea di prima approssimazione si ritiene necessario:

- *sviluppare anche a livello regionale la costruzione di un sistema integrato di contabilità ambientale ed economica in coerenza con il (SEEA- System of Environmental-Economic Accounts);*
- *ampliare il set delle informazioni considerate a monte della decisione di bilancio alle interazioni socio-economico-ambientali;*

- *adottare una più analitica ed esauriente presentazione dei dati di bilancio, relativi alle risorse pubbliche assegnate a finalità di tutela dell'ambiente;*
- *associare agli obiettivi che si intende realizzare appropriati indicatori fisici da porre in relazione con le risorse (finanziarie, strumentali e umane) che verranno utilizzate;*
- *riformare e armonizzare gli strumenti di contabilità e di bilancio per l'intera pubblica amministrazione ai fini della sostenibilità ambientale.*

Un punto particolarmente critico nel tentativo di articolare il sistema di indicatori si è rivelato il livello regionale e locale. Le ragioni sono molteplici. Tra queste senza dubbio pesa la complessità di definire univocamente servizi, che per loro natura sono effetto di una pluralità di azioni che si realizzano spesso in luoghi e tempi diversi.

È questo il punto più critico con cui si è dovuta misurale la ricerca degli indicatori. Più ci si avvicina al livello "dell'utilizzatore finale" del servizio e più il quadro delle informazioni diventa incerto e frammentario. Il che non significa che presso i singoli prestatori del servizio non si sappia " il cosa, il come, il chi, il quanto" ecc.. Il problema è che queste conoscenze non vengono fatte affluire in modo sistematico, omogeneo e continuo in un sistema informativo che consenta di conoscere chi fa cosa. Le ragioni del perché questo non avvenga sono numerose, ma al fondo si pone un problema di standardizzazione delle procedure di prestazione dei servizi, di trasparenza e di informazione.

*Si ritiene che questo problema possa essere risolto introducendo il vincolo alla rendicontazione secondo modelli unificati e condivisi. Sarebbe un errore considerare questo impegno un aggravio degli operatori, non è cosi. L'esperienza dimostra che la rendicontazione è la via maestra verso la "qualità" delle prestazione e la loro semplificazione.*

Tutto questo, per non essere finalizzato ad una astratta efficienza, deve avere un rapporto diretto con il servizio atteso dai cittadini e dalle imprese. Su questo punto va posto un problema di reciprocità: tanto il cittadino e l'impresa quanto l'operatore debbono essere preventivamente a conoscenza del livello di "qualità" del servizio che deve essere garantito.

*Un contributo importante per risolvere il problema di garantire la qualità della erogazione del servizio nel suo punto finale si ritiene che possa essere l'adozione dei Livelli Essenziali di Prestazione e Sostenibilità Ambientale (LEPSA).*