Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione istruttoria Politiche Sociali e della Pubblica Amministrazione (V)

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 2014

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione istruttoria Politiche Sociali e della Pubblica Amministrazione (V)

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 2014

Testo approvato dalla V Commissione istruttoria del CNEL, nella seduta del 12 novembre 2014; all'esame dell'Ufficio di Presidenza e del Consiglio di Presidenza e dell'Assemblea in data 20 novembre 2014.

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).

La redazione della Relazione è stata curata dal 1° Ufficio di supporto agli organi collegiali
Dirigente: Elisabetta Bettini
Funzionari: Stefano Finesi, Andrea Impronta, Tatiana Naldi, Maurizio Potente.

Hanno contribuito alle diverse sezioni della relazione: Efisio Espa, Raffaele Malizia (Parte generale statistico economica e comparazione internazionale); Manlio Calzaroni, Ennio Fortunato,(Sistema informativo delle performance delle PA); Giuseppe Abbatino, Fabiana Di Porto, Nicoletta Rangone, Isabella Salza, Marco Versari (Trasparenza); Francesco Battini, Laura D'Ambrosio (Controlli); Sergio Ginebri, Franca Moro, Mariella Volpe (Parte introduttiva al welfare); Carla Collicelli (Sanità); Marco Zanotelli (Previdenza); Antonello Scialdone, Aldo Amoretti (Assistenza); Roberto Ricci, Cristina Stringher; Angelo Mari, Ufficio del Garante per l'Infanzia (Istruzione); Fabrizio Onida, Giampaolo Bruno, Marco Bulf, Simona Camerano, Angelo Castaldo, Cristina Castelli, Amedeo Del Principe, Carlo De Simone, Napoleone Guido, Eleonora Padoan, Sandro Pettinato, Fabio Pizzino, Marco Saladini, Carlo Sappino, (Incentivi alle imprese e internazionalizzazione); Pasquale Ferro e Marcello Degni (Pagamenti della PA); Mario Altavilla, Stefano Campioni, Isabella Salza (Sportelli unici); Fabio Bartolomeo, (Giustizia); Francesco Vannicelli, Federico Filiani, Antonella Magliocco, Sandra Mallamo, Gabriella Palocci, Vincenzo Rinaldi (Fisco); Leda Bultrini, Roberto Caracciolo, Claudio Falasca, Giancarlo Marchetti (Ambiente). Andrea Del Romano, Ennio Fortunato, Veronica Lo Presti, Antonio Pavone, Paola Pianura, Maurizio Potente (Rilevazione di Customer Satisfaction)

Indice generale Relazione annuale 2014

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

Volume introduttivo
Introduzione e sommario

Volume Primo
1. Parte Generale
    1.1. Elementi di comparazione internazionale
    1.2. Il Sistema Informativo integrato sulle *performance* delle P.A.
    1.3. Trasparenza
    1.4. Il sistema dei controlli
2. Politiche pubbliche di settore: indicatori di *performance*
    2.1. Welfare
        2.1.1. Introduzione al *welfare*
        2.1.2. Sanità
        2.1.3. Previdenza
        2.1.4. Servizi alla Persona
        2.1.4.1.Assistenza alle persone non autosufficienti
        2.1.5. Istruzione
    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
    2.5. Fisco

Indice Analitico Volume primo

1. PARTE GENERALE 13

1.1. ELEMENTI DI COMPARAZIONE INTERNAZIONALE 15
1. Introduzione ed executive summary 15
2. La dimensione aggregata della spesa pubblica e gli equilibri di bilancio 19
3. Fiducia nelle Istituzioni pubbliche e caratteristiche di realizzazione di alcune funzioni fondamentali 31
3.1. La Giustizia 37
3.2. L'Istruzione 40
3.3. La Sanità 54
4. Il confronto internazionale relativo alle regole per le imprese 67
5. I confronti relativi all'organizzazione della PA 73
1.2. IL SISTEMA INFORMATIVO INTEGRATO SULLE PERFORMANCE DELLE P.A. 79
1. Introduzione 79
2. Aggiornamento degli indicatori del Portale 79
3. Indicatori sui servizi sociali dei Comuni 80
4. Indicatori di spesa corrente per funzione 84
5. Indicatori sul personale della PA sulla base dei risultati del Censimento delle IP 92
6. Indicatori sui servizi erogati dalle unità locali delle istituzioni pubbliche 93
7. Funzionalità del sistema informatizzato del Portale PA 97
1.3. LA TRASPARENZA 101
1. La trasparenza come strumento per la realizzazione della chiarezza giuridica 101
1.1. Premessa 101
1.2. Il linguaggio delle P.A. 101
1.3. L'importanza della comunicazione normativa "secondaria" 103
1.4. I soggetti e gli strumenti della divulgazione 105
1.5. Le norme statali sulla comunicazione legislativa 107
1.6. …e le norme regionali 109
2. Dal cittadino razionale al cittadino reale. Ripensare la trasparenza delle PA alla luce delle scienze cognitive 114
2.1. La trasparenza delle informazioni nelle PA come adempimento burocratico 114
2.2. L'apporto delle scienze cognitive alla realizzazione di un'effettiva trasparenza delle informazioni 114
2.3.Bridging the gap. Fare trasparenza alla luce degli insegnamenti delle scienze cognitive 115
2.4. Per un approccio sperimentale alla trasparenza 117
2.5 . Bibliografia sintetica 117
3. Il contributo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione 119
3.1.Uno strumento operativo di accompagnamento delle pubbliche amministrazioni nell'attuazione delle norme attraverso modalità innovative di coinvolgimento dei cittadini: La bussola della trasparenza. 123
1.4. IL SISTEMA DEI CONTROLLI 137
1. Premessa 137
2. I controlli nella prospettiva della modifica del Titolo V 139
3. L'impugnazione delle pronunce della Corte dei conti 142
4. L'armonizzazione degli schemi di bilancio e il principio dell'equilibrio 144
5. I controlli interni 144
6. Notazioni particolari 146

2. POLITICHE PUBBLICHE DI SETTORE: INDICATORI DI PERFORMANCE 149

2.1. WELFARE 151

2.1.1. INTRODUZIONE AL WELFARE 153
1. Premessa 153
2. I livelli essenziali delle prestazioni. Confini e caratteristiche del Welfare universale 154
3. Un nuovo federalismo solidale 154
4. I livelli di governo impegnati nelle politiche di welfare 155
5. L'istruzione e i suoi divari territoriali 158
6. I vincoli di finanza pubblica italiani ed europei 159
2.1.2. SANITÀ: QUALITÀ E IMPATTO SOCIALE DEI SERVIZI SANITARI IN ITALIA 161
1. Abstract 161
2. La qualità della sanità italiana a livello regionale 163

3. I trend 2005-2012 secondo l'Istat *174*
4. Le anticipazioni Istat al 2013 ..... *190*
5. Le anticipazioni del Censis al 2014 ..... *203*

APPENDICE **209**

2.1.3. PREVIDENZA 213
1. La Previdenza in Europa *213*
1.1. I sistemi europei di previdenza sociale 213
2. Sostenibilità e adeguatezza della previdenza/assistenza in Italia *218*
2.1. I rischi, le tutele e la risposta del sistema di protezione sociale nazionale 218
2.2. I Conti economici della sicurezza sociale 220
2.3. Le pensioni e i pensionati 223
2.4. Le nuove povertà 239
2.5. L'Invalidità civile 240
2.6. I contributi previdenziali e le prestazioni 242
2.7. Le attività di Audit 244
3. I livelli e la qualità dei servizi erogati agli utenti *245*
3.1. I servizi on-line e il nuovo modello di relazione con l'utente 245
3.2. I livelli di produttività e la sintesi dei risultati di produzione 249
3.3. Gli indicatori di risultato 252
2.1.4. ASSISTENZA – SERVIZI ALLA PERSONA 253
1. Assistenza alle persone non autosufficienti *255*
2.1.5. L'ISTRUZIONE 269
1. Introduzione *269*
2. Proposta di lavoro per la costituzione di un sistema di indicatori per il comparto istruzione *269*
2.1. Teorie e orientamenti 270
3. L'area infanzia *277*
3.1. I servizi educativi in un'ottica di tutela dei diritti dei bambini e delle bambine 277
3.2. Le principali informazioni disponibili sul segmento 0-3 281
3.3. Le informazioni disponibili sul segmento 3-6 282
3.4. La situazione normativa attuale nel segmento 0-3 283
3.5. Le recenti sperimentazioni: anticipi e "sezioni primavera" come cerniera tra il segmento 0-3 e 3-6. 284
3.6. Conclusioni sull'area "Infanzia" e l'esigenza di nuovi indicatori 285
3.7. Proposta di nuovi indicatori infanzia 286
3.8. DDL 1260: curricolo infanzia, standard di qualità, valutazione e informazione. 286
4. L'area Scuola e Istruzione *287*
4.1. Le dimensioni del sistema istruzione 289
4.2. Risultati del sistema istruzione ed elementi di comparazione internazionale 289
Le competenze degli studenti italiani nel confronto internazionale: OECD Pisa 2012 290
La qualità dell'istruzione in Italia: i dati INVALSI 2014 293
Le competenze della popolazione adulta nel confronto internazionale: OECD PIAAC 2013 294
La condizione insegnante nell'indagine OECD TALIS 2013 295
4.3. Conclusioni sull'area Istruzione 296
5. L'area Università *297*
5.1. Il valore dell'istruzione terziaria nel contesto internazionale 298
5.2. Dati di input 300
5.3. Indicatori di processo 301
5.4. Gli esiti della formazione universitaria di primo livello 303
5.5. Conclusioni sull'area Università 305
6. Conclusioni e prospettive *306*
7. BIBLIOGRAFIA *310*
8. APPENDICE - BOX TABELLE E GRAFICI *313*

2.2. SERVIZI ALLE IMPRESE **347**

2.2.1. INCENTIVAZIONE ALLE IMPRESE E INTERNAZIONALIZZAZIONE 349
1. Introduzione e sommario *349*
1.1. Incentivi a investimenti e innovazione 349
1.2 Sostegno all'internazionalizzazione 353
2. Gli incentivi alle imprese in Italia: il volume delle agevolazioni, il fondo centrale di garanzia e focalizzazione MISE *357*

2.1. Introduzione 357
2.2. Gli interventi agevolativi nazionali e regionali 358
2.3. Il Fondo di Garanzia 364
2.3.1. Un esercizio valutativo sulla percezione soggettiva dei beneficiari del Fondo di Garanzia 368
2.4. Interventi per l'Accesso al credito e per gli investimenti produttivi 372
2.4.1. Nuova Legge Sabatini 372
2.4.2 Investimenti innovativi 373
2.4.3 Efficienza energetica 374
2.4.2. Strumenti di sostegno alla Ricerca e Sviluppo 374
2.4.3. Strumenti per lo Sviluppo territoriale 377
2.4.4. Prospettive future: nuova programmazione comunitaria 379
3. Il contributo di Unioncamere su competitività e internazionalizzazione delle imprese 381
3.1. Introduzione 381
3.2. Accordo di programma MISE-Unioncamere. Le azioni realizzate nel 2013 383
3.3. Competitività: promuovere l'internazionalizzazione delle imprese e dei territori 390
3.4. Il programma "Ospitalità italiana – Ristoranti italiani nel mondo" 393
4. Servizi reali per l'internazionalizzazione delle imprese: il ruolo dell'ICE 398
4.1. La riorganizzazione dell'Ice-agenzia 398
4.2. Attività nel 2013 399
4.2.1. Servizi promozionali 399
4.2.2. Servizi informativi 404
4.2.1. Assistenza e consulenza sui mercati esteri 407
4.2.2. La soddisfazione dei clienti dei servizi a corrispettivo erogati dall'Ice nel 2013 409
4.2.3. Formazione 411
4.3. Le caratteristiche strutturali dei clienti Ice 415
4.3.1. La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle attività dell'Agenzia ICE 419
4.3.2. L'Agenzia-Ice e gli enti omologhi 423
5. La Cassa depositi e prestiti: il ruolo di Export Banca 425
5.1. Introduzione 425
5.2 I Fondi equity e l'attrazione di capitali esteri per le imprese italiane 426
5.3. Il ruolo di Export Banca 427
6. Il ruolo di SACE 431
6.1. Le politiche per l'internazionalizzazione e il contesto macroeconomico attuale 431
6.2. Le società di credito all'esportazione 432
6.3. L'attività del Gruppo Sace 433
6.3.1. Risultati 2013 433
6.3.2. Risultati 2014 e novità di Gruppo 434
7. Il ruolo di SIMEST 438
7.1. Contributi per partecipazioni in società all'estero, (legge 100/1990) 439
7.2. Attività di gestione dei fondi agevolativi 441
7.2.1. Fondo contributi (legge 295/1973) 442
7.2.2. Fondo rotativo (legge 394/1981) 444
7.2.3. Attività di promozione e sviluppo 446
7.2.4. Servizi professionali 446
7.2.5. Attività di financial advisory e business scouting 447
2.2.2. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI SPORTELLI UNICI 449
1. Obiettivo miglioramento dei servizi alle imprese: dall'Alleanza istituzionale "Italia semplice" alle regole e alle prassi applicative 449
2. Costruiamo "l'Italia semplice" – 3.192 esperienze di collaborazione tra Camere di commercio e Comuni per offrire un servizio di semplificazione amministrativa alle imprese 455
3. Ripartiamo da "Italia semplice" – Alleanza istituzionale per rilanciare la funzione pubblica nel Paese. 461
APPENDICE 463
2.2.3. TEMPI E PROCEDURE DI PAGAMENTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: I PROVVEDIMENTI PER IL PAGAMENTO DEI DEBITI COMMERCIALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEL BIENNIO 2013-2014 469
1. Introduzione 469
2. Le più recenti indagini sui tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche 476
3. Un altro stimolo ai pagamenti della pubblica amministrazione: il titolo III del decreto-legge 66 del 2014 (legge n. 89 del 23 giugno 2014). 479
4. Fatturazione elettronica e debiti delle AP. 502
5. La stima dei debiti commerciali delle AP e il monitoraggio dei pagamenti. 507
6. Conclusioni 510

2.3. GIUSTIZIA 513

1. Flussi della Giustizia Civile al 30 giugno 2013 515
2. Il giudizio degli organismi internazionali sull'efficienza della giustizia civile italiana. 520
2. La Mediazione Civile ex d.l. 28/2010 523
3. Il disegno di riforma della Giustizia Civile presentato nell'Agosto 2014 528

2.4. AMBIENTE 535

1. Popolazione e ambiente: comportamenti, valutazioni e opinioni 537
2. La spesa per l'ambiente 538
3. La situazione nei principali "servizi" ambientali 540
1. Cambiamenti climatici e energia 540
2. Tutela della biodiversità 542
3. Consumo di suolo 544
4. Qualità dell'aria 545
5. Risorse idriche 546
6. Rifiuti 550
7. Rumore 553

4. Problemi emergenti 555
1. La riforma del titolo V 555
2. I limiti del quadro normativo 556
3. Le statistiche ambientali 558
4. I livelli essenziali di prestazione 560

5. Approfondimenti 563
1. La difesa del suolo 563
2. Le bonifiche 566

2.5. IL RAPPORTO FRA FISCO E CITTADINO 573

Premessa 575
***1.** L'amministrazione finanziaria 575*
5.1. Il Dipartimento delle Finanze – Rapporti con le Agenzie Fiscali 575
5.2. Le Agenzie Fiscali – L'Agenzia delle Entrate. 576
5.3. Le Commissioni tributarie. 577
5.4. Il sistema di riscossione 579

2. I servizi al cittadino 580
2.1. Servizi di accesso del contribuente all'Agenzia delle Entrate. 580
2.2. Strumenti specifici di interazione tra il contribuente e l'Agenzia delle Entrate 582
2.3. Il Portale del federalismo fiscale. 586
2.4. I servizi telematici delle Commissioni tributarie 587

3. Profili comparativi 592
3.1. Comparazione della pressione fiscale in Europa 592
3.2. Evoluzione del rapporto fisco-contribuente 594

4. Profili conclusivi 598
4.1.La legge 11 marzo 2014 n. 23 598
4.2. La legge 23 giugno 2014 n. 89 599

1. Parte Generale

1.1. Elementi di comparazione internazionale

1.Introduzione ed executive summary

Le analisi che il CNEL dedica alla performance e alla qualità dei servizi pubblici in Italia seguitano a trovare alimento anche nell'esame dettagliato della posizione relativa del nostro paese nel contesto internazionale e, in particolare, in quello dei maggiori paesi sviluppati. Anche in questa circostanza il patrimonio informativo e statistico su cui basare una tale analisi è offerto, innanzitutto, dagli indicatori standardizzati presentati dall'OCSE nel suo rapporto biennale *Government at a Glance* (GAG).[1] Così come ulteriori, importanti dettagli relativi alla qualità delle diverse politiche pubbliche continuano a essere forniti da altre pubblicazioni periodiche dell'OCSE quali *Health at a Glance* (HAG) ed *Education at a Glance* (EAG).

La *performance*[2] della PA viene anche vista con particolare attenzione alle statistiche prodotte nell'ambito del *Factbook* annuale dell'OCSE, del *Doing Business* della Banca Mondiale, dei dati macrofinanziari relativi all'evoluzione dei conti pubblici, di fonte Eurostat e Fondo Monetario Internazionale, e di altre fonti specialistiche. In questo capitolo, in particolare, si fa anche riferimento alle informazioni prodotte dalla Banca Mondiale all'interno dell'ampio progetto dei *World Governance Indicators*.

Come è noto, si tratta di dati qualitativi costruiti in gran parte sulla base delle percezioni dei cittadini, degli *stakeholders* delle diverse policies, di esperti regolarmente consultati anche su aspetti molto specifici dell'intervento pubblico. Sono informazioni metodologicamente non dissimili da quelle relative agli indici di competitività elaborati annualmente nei *report* del World Economic Forum (WEF) e dell'IMD di Losanna. Tali indici, nel costruire un *ranking* dei paesi basato sulle singole capacità competitive, tengono conto, tramite l'utilizzo di appositi questionari, del ruolo giocato dalla qualità delle pubbliche amministrazioni.[3] Le informazioni provenienti da tali *surveys* sono ovviamente molto preziose perché, se non altro, manifestano in modo chiaro le *percezioni* degli

---

(*) Efisio Espa, Docente di Analisi di impatto della regolazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e Dirigente di ricerca Istat. Raffele Malizia, Dirigente di ricerca, Direttore per lo sviluppo e il coordinamento del Sistan e della rete Territoriale dell'Istat. La SNA e l'Istat non sono ovviamente coinvolti dalle opinioni espresse nel capitolo.

[1] *Government at a Glance* è stato pubblicato per la prima volta dall'OCSE nel 2009, dopo un lungo e ampio lavoro di preparazione metodologica. La seconda edizione, che consente il confronto dei 34 paesi OCSE compresi i quattro nuovi membri dell'organizzazione dal 2010, è stata resa disponibile nel 2011. GAG 2013 è stato pubblicato a fine 2013. Per informazioni dettagliate si vedano le introduzioni ai GAG 2011 e 2013.

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

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

intervistati (in genere esperti nazionali) sulla qualità ed efficacia dell'intervento pubblico. E' tuttavia abbastanza evidente che i confronti internazionali basati su valutazioni qualitative di insiemi totalmente disgiunti di intervistati mantengono una loro validità e utilità solo se si assume che le percezioni di ciascun gruppo di esperti nei confronti del proprio paese non siano alterate da differenze di atteggiamento verso la propria pubblica amministrazione (*bias* molto critici e negativi, ad esempio) e di disponibilità di informazioni.

I confronti relativi alle numerose statistiche qui presentati, analogamente a quanto realizzato lo scorso anno, vengono inseriti sullo sfondo delle tendenze macrofinanziarie dei singoli Paesi, segnatamente quelli europei, ancora profondamente influenzate negli ultimi anni dalle due fasi recessive attraversate nel periodo 2008-2012, nonostante i limitati segnali di ripresa nel 2013, nonché dalla crisi del debito sovrano europeo emersa in modo conclamato nel 2010 e 2011. Più in dettaglio, la cornice di finanza pubblica relativa al nostro paese sottolinea, in una fase macroeconomica che seguita a essere molto difficile, il rispetto dei principali indicatori di bilancio oggetto della sorveglianza europea. Il rapporto tra indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni e PIL e tra saldo primario e PIL segnalano il mantenimento di una rotta tesa progressivamente a ridurre la portata degli squilibri di bilancio. Sulla base di tali indicatori, la posizione relativa dell'Italia seguita a essere, con l'eccezione della Germania in particolare, tra le più virtuose in ambito eurozona ed europeo più in generale (si osservino, ad esempio, i casi di Francia e Germania). La crescita molto bassa, perfino negativa in termini nominali nel 2013, rende invece particolarmente ardua la riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL, per quanto le previsioni relative al prossimo triennio mostrino una'inversione di tendenza.

Da politiche fiscali comunque ispirate al perseguimento di maggiori equilibri di finanza pubblica, e in considerazione di un rapporto Entrate totali/PIL ritenuto eccessivamente elevato, ne deriva una significativa spinta al contenimento delle spese complessive e, in particolare, di quelle primarie, ormai pienamente in linea con quelle dell'area europea e OCSE più in particolare.

Le politiche di riequilibrio finanziario e di riallocazione strutturale delle risorse verso il perseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, per incidere in modo duraturo sulle prospettive e potenzialità di sviluppo, richiedono a loro volta che il contesto in cui esse si calano sia favorevole e ricettivo, vi sia ampia disponibilità all'accettazione di rinunciare oggi per investire sul futuro. In una parola, la fiducia del corpo sociale nelle istituzioni è essenziale per il successo delle *policy* in periodo di crisi e la riduzione dei costi di transazione che esse comportano, oltre che per assicurare crescenti livelli di *compliance* alle regole, in particolare fiscali, che consentono di coniugare equità e sostenibilità nel lungo periodo. I nessi fra la fiducia di cittadini e agenti economici, da un lato, ed efficienza/efficacia/appropriatezza del modus operandi della PA e delle *policy*, dall'altro, sono bidirezionali: buone istituzioni e buone politiche, se percepite come tali, accrescono la fiducia del corpo sociale e questa, a sua volta, aumenta le *chance* di successo degli interventi e la reputazione delle istituzioni che ne sono responsabili.

Sotto questo profilo, i contorni del quadro italiano non sono positivi, il *sentiment* generale non essendo favorevole, anche nella sua evoluzione intertemporale. Molti fattori incidono

e, fra questi, certamente le condizioni macroeconomiche, in particolare attinenti ai richiamati squilibri finanziari, hanno grande influenza. Ma altrettanto importanti sono le condizioni microeconomiche inerenti al funzionamento delle singole organizzazioni, all'integrità che informa ai vari livelli il comportamento dei responsabili della loro conduzione e nei rapporti con l'utenza, alla qualità dei servizi da esse resi alla collettività e agli individui. Anche per tali aspetti, quindi, è essenziale indagare sulle performance della PA, sui punti di forza e di debolezza che ne caratterizzano l'azione nel nostro Paese rispetto alle altre nazioni con cui esso maggiorente si confronta, in termini di progresso sociale e civile oltre che di competitività economica. In tale ambito alcune funzioni pubbliche sono di rilievo paradigmatico: la Giustizia, l'Istruzione, la Sanità. Caratteri e modalità con cui vengono svolte incidono fortemente sull'efficienza del sistema Paese e sulle potenzialità di sviluppo economico e sociale, oltre che sulle prospettive di crescita del benessere dei cittadini, che esso è in grado di esprimere.

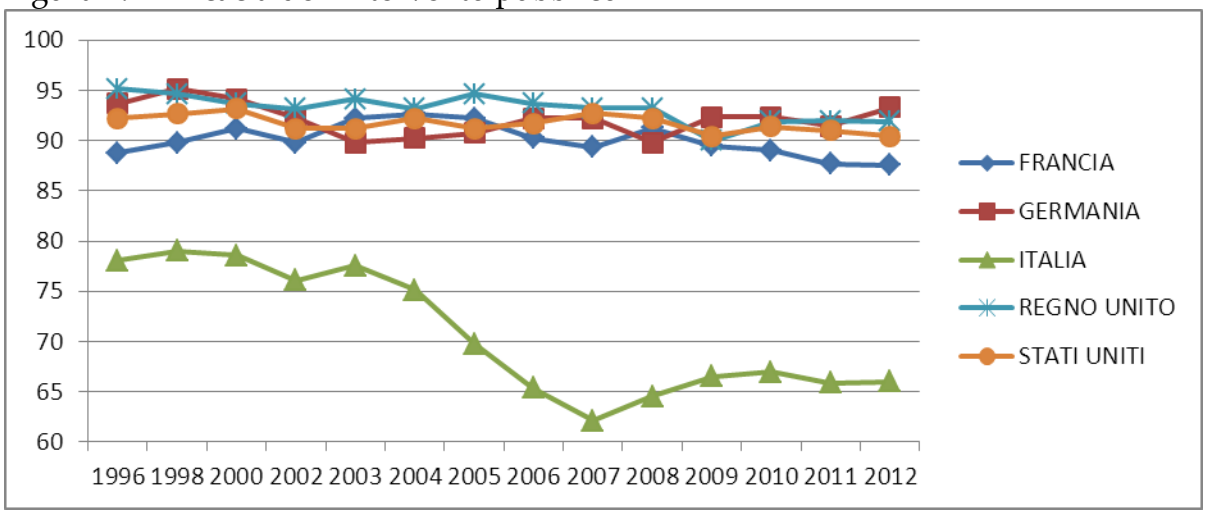
L'analisi comparativa che viene proposta con riferimento alle suddette funzioni indica:

- la persistenza di ritardi troppo marcati sul fronte della giustizia, in particolare di quella civile, la cui inefficienza si riverbera pesantemente sui costi diretti e indiretti sopportati da cittadini e imprese, ad esempio nella conduzione delle attività economiche e nei connessi rischi che esse comportano, disincentivando iniziative e investimenti;
- la sussistenza di buone chance per il sistema dell'Istruzione che però appare attardato da insufficienze di varia natura, che in molti casi sono legate alla dimensione territoriale e che, comunque, si traducono nel complesso in inadeguati risultati in termini di apprendimento e formazione delle professionalità necessarie a un sistema che aspira a configurarsi come società della conoscenza;
- l'accertamento di una condizione generale di eccellenza (relativa) per la funzione Sanità che, tuttavia, non è pienamente percepita come tale dalla collettività, anche a motivo di aspetti di tipo reputazionale che attengono al comportamento degli operatori istituzionali e, anche in questo caso, alla persistenza di ampie differenze fra territori.

Nella percezione dei cittadini e, quindi, nella formazione della pubblica opinione, tutti gli elementi sopra richiamati influiscono maggiormente quando si caratterizzano negativamente determinando un *bias* nei giudizi del cittadino-utente che, se non collimano sempre con le evidenze oggettive, pur tuttavia si traducono nei livelli di fiducia che questi è realmente disposto ad accordare alla Pubblica Amministrazione. Da questo punto di vista, altro fattore determinante per il *sentiment* è quello del livello di efficienza, efficacia e qualità che l'operatore pubblico è in grado di esprimere nell'esercizio delle funzioni di regolazione.

L'analisi dell'intervento pubblico osservato nella sua dimensione di "produttore di regole", pertanto, è di particolare importanza. Essa continua a segnalare citicità di natura strutturale: i dati di sintesi relativi ai *World Governance Indicators* della Banca Mondiale consentono un esame ormai di lungo periodo ed evidenziano un persistente ritardo sia con riferimento all'efficacia dell'intervento pubblico che alla qualità della regolazione.

Figura 1.1 Efficacia dell'intervento pubblico

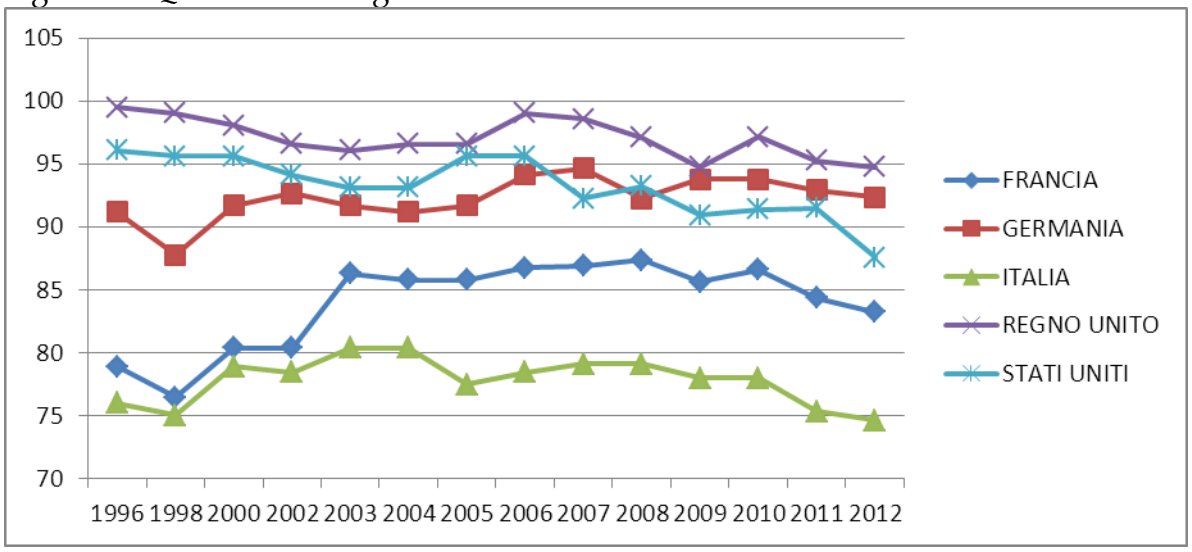


Fonte: ns. elaborazione su World Bank, World Governance Indicators

L'indicatore "riflette le percezioni relative alla qualità dei servizi pubblici, alla qualità del *civil service* e al suo grado di indipendenza da pressioni politiche, alla qualità del disegno delle politiche e alla loro implementazione, alla credibilità dell'impegno del governo rispetto a tali politiche " (ns. traduzione). La graduatoria tra paesi è espressa in percentili. A valori più elevati corrisponde una maggiore efficacia dell'intervento pubblico

I dati del *Doing Business* segnalano anch'essi un gap assai sensibile in numerosi ambiti dell'intervento pubblico che influenza in maniera diretta la dinamica delle aziende private.

Figura 1.2 Qualità della regolazione



Fonte: ns. elaborazione su World Bank, World Governance Indicators

L'indicatore "riflette le percezioni relative alla capacità dell'intervento pubblico di disegnare e implementare buone politiche e attività regolatorie tali da consentire e promuovere lo sviluppo del settore privato" (ns. traduzione). La graduatoria tra paesi è espressa in percentili. A valori più elevati corrisponde una migliore qualità della regolazione

Al tempo stesso, dai dati sia del DB 2013 che del DB 2014 emerge con chiarezza che eventuali sforzi del *policy maker* (ci si riferisce in primo luogo a decisioni assunte negli ultimi anni in tema di "registering property") consentono visibili miglioramenti del ranking del nostro paese sia nei confronti settoriali sia nell'indicatore complessivo elaborato dalla Banca Mondiale e relativo alla "ease of doing business" (l'Italia ha raggiunto il 65esimo posto, ancora molto dietro i propri maggiori partner, ma in miglioramento per il secondo anno consecutivo). Forti ritardi, al contrario, seguitano a caratterizzare le procedure legate alla concessione delle licenze edilizie e a tutta l'area degli obblighi di carattere fiscale dove il gap seguita a essere molto pronunciato e, addirittura, in ulteriore allargamento nei dati del DB 2014.

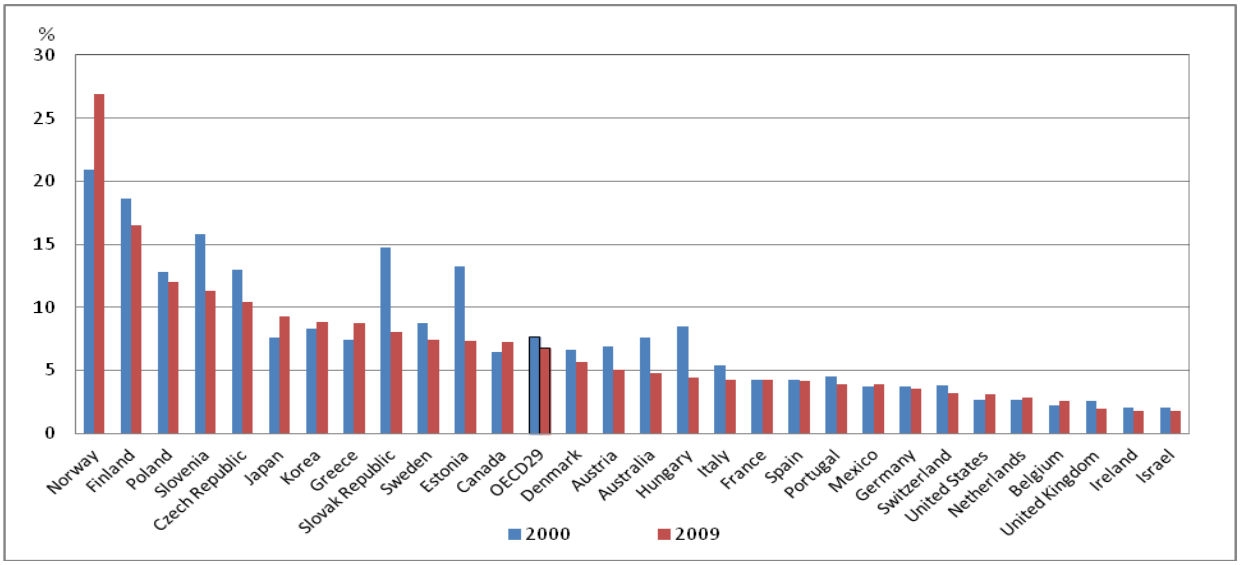
Il presente capitolo è organizzato nel modo seguente. Nel paragrafo 2 la posizione relativa dell'Italia in relazione ai dati del contesto macroeconomico e della *fiscal stance* viene posta a confronto con quella dei paesi OCSE e delle principali nazioni europee in particolare. Nel paragrafo 3, dopo aver esaminato le condizioni del "*trust in government*", della fiducia riposta dai cittadini e dagli operatori economici nelle istituzioni italiane rispetto a quella espressa negli altri Paesi, si concentra l'attenzione sulle caratteristiche dei servizi della Giustizia, dell'Istruzione e della Sanità che, sotto vari significativi profili, su tale fiducia impattano. In base alle informazioni ad oggi disponibili sul piano internazionale, l'analisi propone un rapido sguardo alle dimensioni dell'efficienza e dell'efficacia (outcome) dei servizi resi e delle loro determinanti. Infine, nei paragrafi 4 e 5 vengono prese in esame le evidenze quantitative offerte dalle statistiche disponibili relativamente all'organizzazione della PA e dell'intervento pubblico in generale.

Un'ultima avvertenza: nell'edizione 2012 del Rapporto CNEL, molta attenzione è stata riservata all'utilità di disporre di dati internazionalmente confrontabili e, forse ancor di più, alla prudenza necessaria nella interpretazione di dati standardizzati. Si rimanda pertanto all'edizione dello scorso anno del Rapporto ai fini di una maggiore comprensione dell'utilità ma anche delle cautele associati all'analisi dei confronti internazionali.

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

Come accennato nelle pagine precedenti, l'area dei confronti internazionali delle statistiche afferenti al volume e alla qualità dell'intervento pubblico costituisce un cantiere aperto. Vi sono ambiti di *policy* meno approfonditi di altri, ad esempio è ancora pressoché impossibile confrontare i vari paesi in relazione alla *performance* dei diversi livelli istituzionali di governo esistenti, ma, in generale, comincia a essere fattibile trarre qualche prima considerazione dalla raffrontabilità di decine di indicatori e serie storiche.
La dimensione dell'intervento pubblico in ciascun paese può essere osservata sia attraverso il valore della spesa pubblica complessiva rispetto al PIL sia tramite il rapporto tra valore delle attività e passività (finanziarie e non) di pertinenza del settore pubblico rispetto al totale delle attività e passività nell'economia.

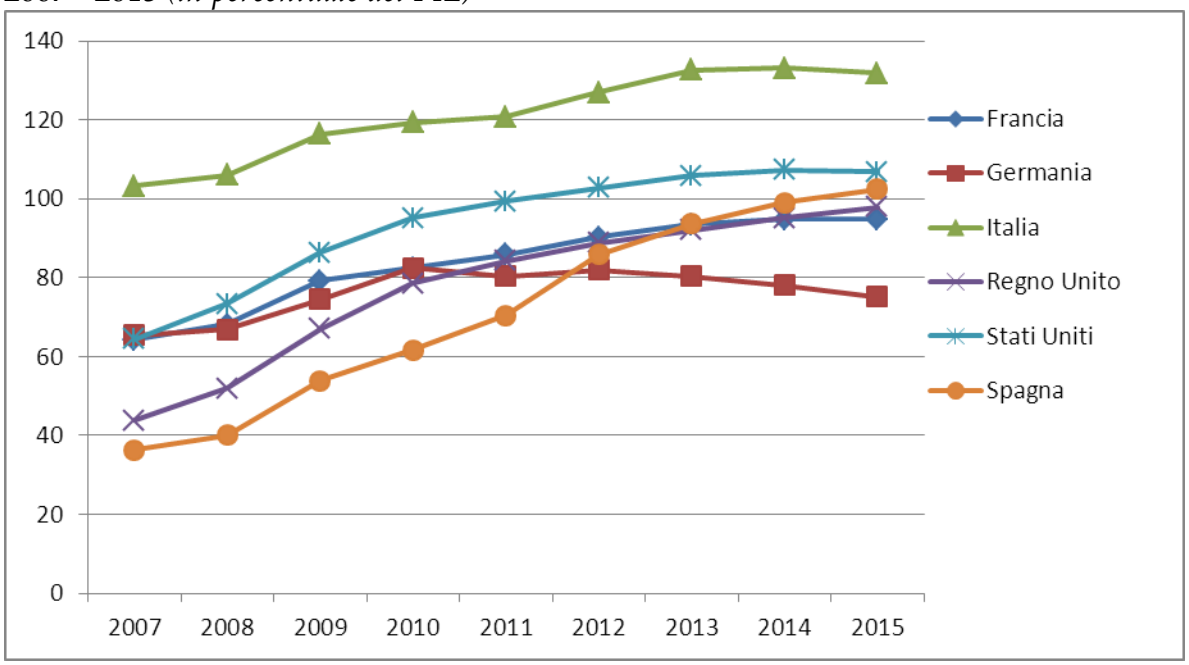
Figura 2.1. Quota delle attività finanziarie detenute dalla Pubblica Amministrazione sul totale delle attività finanziarie dell'economia nazionale – Anni 2000 e 2009 *(valori percentuali)*



Fonte: OCSE, GAG 2011

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

Figura 2.2. Consistenza del Debito Pubblico rilevata e attesa in alcuni Paesi europei – Anni 2007 - 2015 *(in percentuale del PIL)*



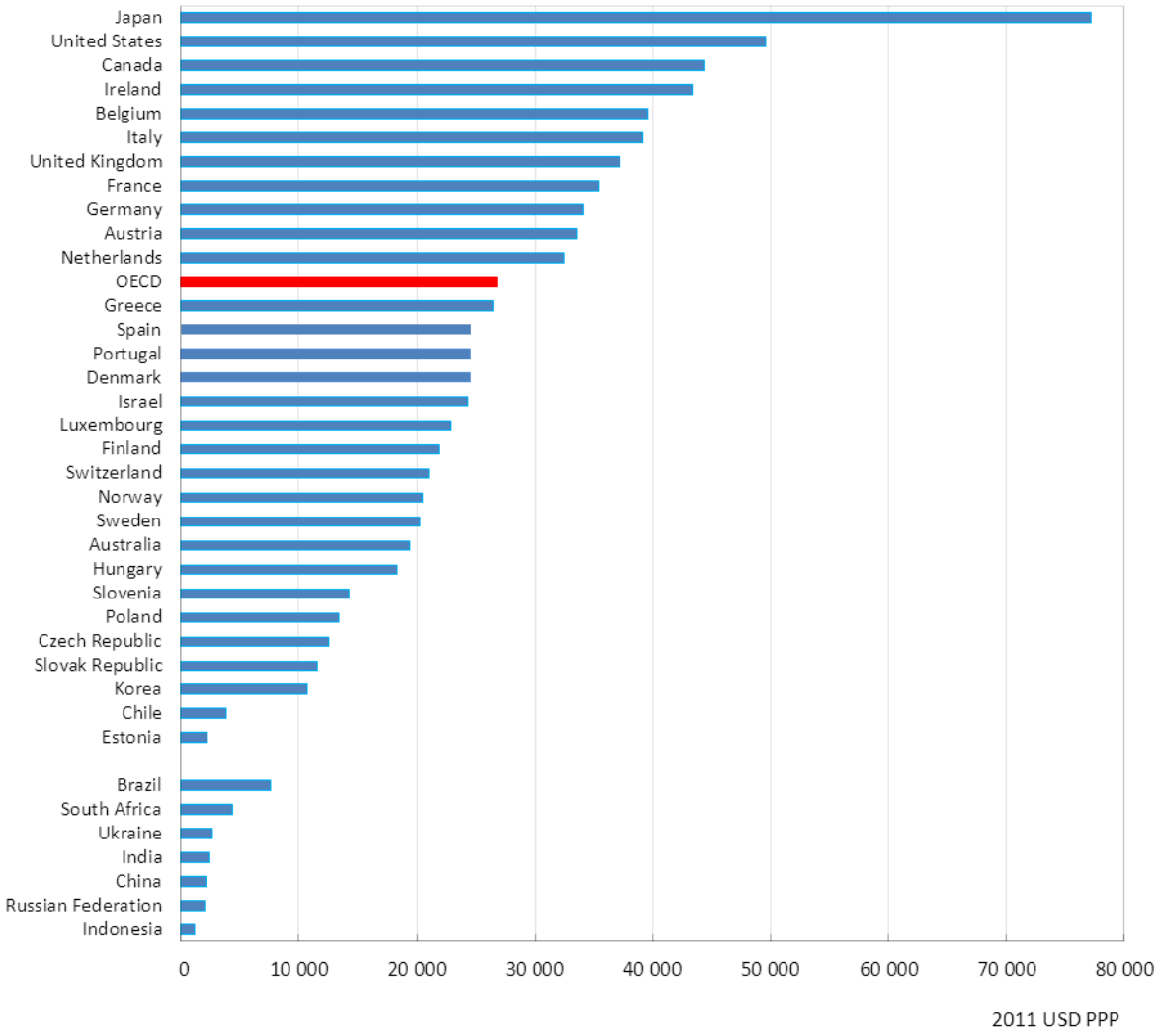
Fonte: European Commission, European Economic Forecast, Winter 2014, European Economy, n. 2.

Il totale delle spese pubbliche italiane si è attestato nel 2013 intorno al 51% del PIL secondo la Commissione Europea[4], un risultato non lontano dalla media prevista per i 17 paesi dell'area Euro (49,9%) e della UE-28 (49,2%). Il paragone, sempre riferito alle stime per il 2013, mostra un rapporto spesa pubblica/PIL molto elevato in Francia (oltre il 57%) e nei tre paesi del Nord Europa membri della UE (anch'essi tutti oltre il 50%). Più contenuta l'incidenza delle spese della Germania (sotto il 45%) e del Regno Unito (poco sopra il 47%). E' interessante sottolineare la presenza di un nuovo indice, relativamente nuovo, elaborato dall'OCSE con riferimento al debito pubblico pro capite. Il significato economico di un tale indicatore andrebbe approfondito con attenzione. Si tratta di una misura della solvibilità di un paese? Oppure di una misura di sostenibilità del debito? O, più semplicemente, di una fotografia, vista da un'angolatura diversa, dell'incidenza del debito pubblico? E' comunque importante notare che il rapporto debito pubblico/popolazione mostra, nel raffronto internazionale, una situazione per certi versi inedita con Stati Uniti, Canada e Belgio in una posizione maggiormente sbilanciata e con Francia, Germania e Regno Unito prossime ai valori del dato italiano.
Nel 2013, l'incidenza delle spese pubbliche italiane rispetto al PIL risulta essere in aumento nel confronto con il 2011 e 2012, *in primis* a causa del perdurare della recessione per buona parte del 2013 che ha depresso il denominatore del rapporto spesa/PIL e che, comunque, rende assai più arduo il processo di aggiustamento del bilancio pubblico.

[4]European Commission (2014) European Economic Forecast, Winter 2014, European Economy, n. 2.

Nell'orizzonte degli anni 2014-2015 il graduale calo del peso delle spese finali delle PP.AA., unito al mantenimento di un elevato rapporto entrate totali/PIL, comporterà un'ulteriore riduzione del rapporto tra deficit pubblico e PIL (dal 3% del 2013 al 2,6% del 2014 e al 2,2 del 2015), collocando il nostro paese tra quelli con indebitamento netto più basso nella UE e nel più ampio quadro internazionale. Un dato, quello del risanamento operato dall'Italia, ancora più evidente se riferito al saldo strutturale di bilancio, uno dei migliori in assoluto nella UE e nei paesi OCSE.

Figura 2.3. Debito Pubblico pro-capite - Anno 2011 *(dati in dollari USA espressi in PPA)*

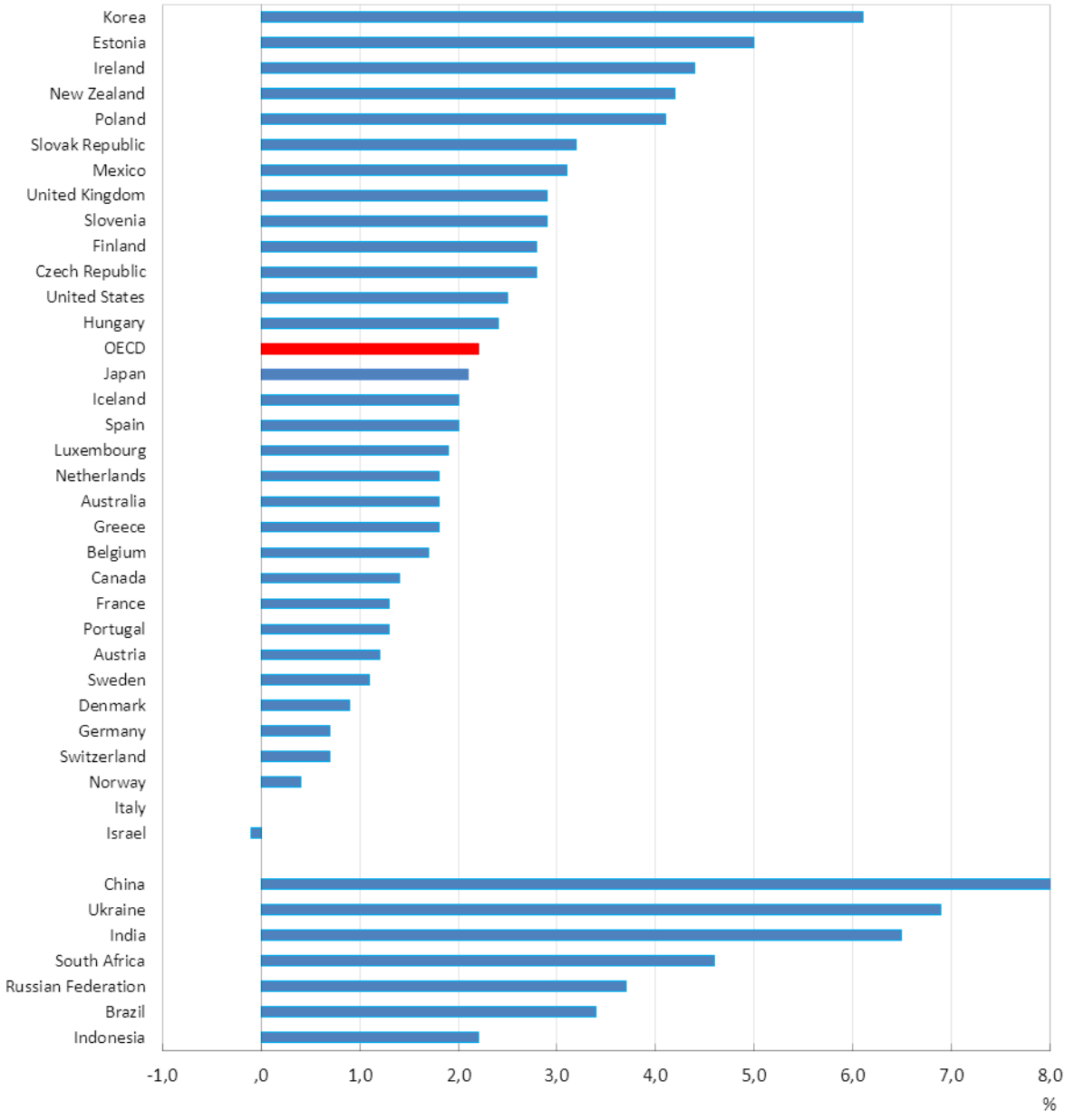


Fonte: OCSE, GAG 2013

Tuttavia, poiché l'oggetto di questo capitolo è costituito dalle politiche pubbliche e dai loro effetti, l'aggregato più significativo di riferimento è rappresentato dalle spese primarie (spese finali al netto della componente degli interessi passivi), vale a dire il finanziamento vero e proprio dell'intervento pubblico (spese per la "macchina" amministrativa e per le *policies*). Il confronto in ambito OCSE ed europeo[5] riferito al 2013 segnala per l'Italia un valore del rapporto spese primarie/PIL del 45,8%, inferiore alla media dell'area Euro (46,9%) e dell'intera UE (46,3%). La Germania si colloca al 42,4%, il Regno Unito è poco sopra (44%) mentre la Francia mostra un'incidenza delle spese primarie rispetto al PIL di circa il 55%. In prospettiva, nel 2015 (ultimo anno dell'esercizio di previsione comparata realizzato dalla Commissione Europea), la spesa primaria italiana dovrebbe risultare più contenuta della media dell'area Euro di oltre un punto percentuale.

[5]European Commission (2014) *op. cit.*.

Figura 2.4. Tasso di crescita medio annuo pro capite della spesa pubblica in termini reali *(2001-2011, dati in dollari USA, PPA)*

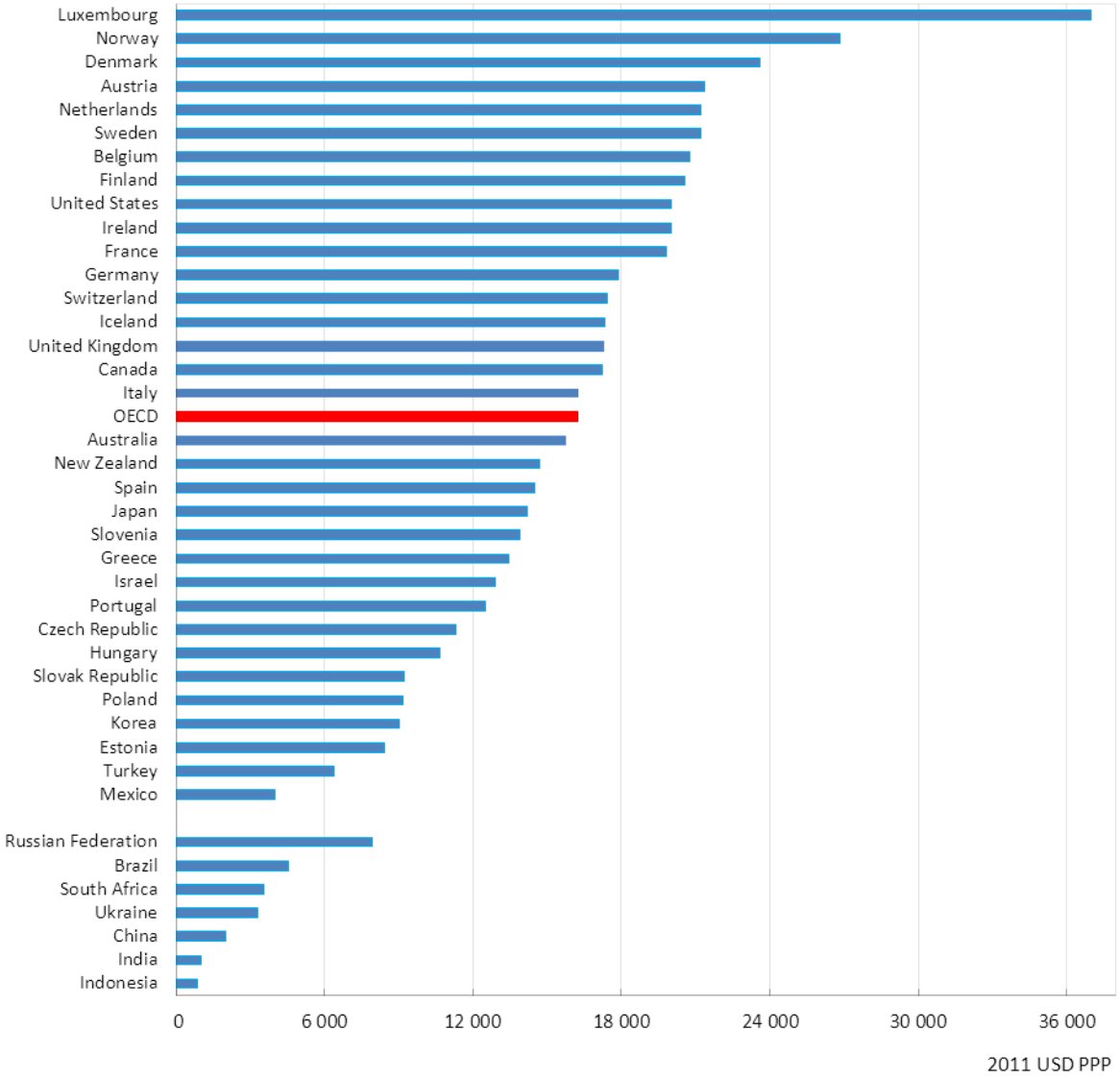


Fonte: OCSE, GAG 2013

Dal punto di vista della dinamica della spesa pubblica, il GAG 2013 presenta un raffronto relativo al tasso di crescita medio annuo pro capite della spesa pubblica totale in termini reali. I dati nazionali sono standardizzati tramite l'utilizzo di una valuta comune (il dollaro USA) e a parità di poteri di acquisto. Nonostante la cautela necessaria nell'analizzare tale indicatore (andrebbero quantomeno tenute in conto le variazioni del tasso di cambio nominale intervenute nel periodo nonché il peso della dinamica della popolazione nel "governare" l'indice), il paragone con gli altri paesi OCSE evidenzia nel periodo 2001-2011 una dinamica nulla della spesa procapite italiana, al contrario di altri paesi, Regno Unito e Stati Uniti in particolare, che mostrano evoluzioni quantitative assai più accentuate.

E’ ugualmente rilevante notare come la spesa pubblica italiana pro-capite sia in perfetta linea con la media OCSE e che paesi nell’insieme più stabili dal punto di vista degli equilibri di finanza pubblica, a cominciare dalla stessa Germania, spendano in misura assai maggiore per singolo residente (per quanto tale circostanza, proprio con particolare riferimento ai paesi dell’area Euro, non debba affatto sorprendere, in considerazione dei diversi livelli di reddito pro-capite).

Figura 2.5. Spesa pubblica pro capite *(2011, dati in dollari USA, PPA)*



Fonte: OCSE, GAG 2013

Tavola 2.1. Struttura della spesa pubblica per funzione - Anno 2011 *(composizione percentuale della spesa di ciascun Paese)*

	General public services	De-fence	Public order and safety	Economic affairs	Environmental prote-ction	Housing and community amenities	Health	Recreation, culture and religion	Education	Social protection
Australia	12.5	4.1	4.8	11.4	2.6	1.8	19.2	2.1	14.5	27.1
Austria	13.1	1.4	2.9	10.5	1.0	1.2	15.3	2.0	11.0	41.6
Belgium	15.0	1.8	3.4	12.3	1.4	0.7	14.8	2.4	11.6	36.6
Czech Republic	10.7	2.1	4.3	13.9	3.1	1.9	18.1	2.9	11.4	31.7
Denmark	13.7	2.4	2.0	6.1	0.7	0.6	14.5	2.8	13.5	43.8
Estonia	8.4	4.1	5.6	12.0	-0.9	1.6	13.3	5.0	16.9	34.2
Finland	13.3	2.6	2.7	8.8	0.5	1.0	14.2	2.2	11.6	43.1
France	11.5	3.2	3.1	6.3	1.9	3.4	14.7	2.5	10.8	42.6
Germany	13.6	2.4	3.5	7.8	1.5	1.2	15.5	1.8	9.4	43.3
Greece	24.6	4.6	3.3	6.2	1.0	0.4	11.6	1.2	7.9	39.3
Hungary	17.5	2.3	3.9	14.4	1.5	1.6	10.4	3.5	10.5	34.5
Iceland	17.8	0.1	3.1	12.4	1.3	0.7	16.1	7.0	17.1	24.6
Ireland	11.4	0.9	3.7	16.4	2.1	1.3	15.6	1.8	10.9	35.9
Israel	14.7	14.7	3.8	5.8	1.5	1.0	12.3	3.9	16.5	25.9
Italy	17.3	3.0	4.0	7.1	1.8	1.4	14.7	1.1	8.5	41.0
Japan	11.0	2.2	3.1	9.8	2.9	1.8	17.3	0.8	8.4	42.7
Korea	15.2	8.6	4.2	20.1	2.4	3.3	15.2	2.2	15.8	13.1
Luxembourg	11.4	1.0	2.5	9.9	2.8	1.8	11.4	4.0	12.1	43.2
Netherlands	11.2	2.7	4.2	10.9	3.3	1.2	17.0	3.5	11.6	34.5
Norway	9.7	3.6	2.2	9.6	1.5	1.6	16.5	2.9	12.6	39.8
Poland	13.4	2.7	4.2	13.0	1.6	2.0	10.9	3.0	12.8	36.6
Portugal	17.1	2.7	4.0	8.2	1.1	1.3	13.8	2.2	12.9	36.7
Slovak Republic	15.4	2.7	6.4	9.8	2.7	2.6	15.5	3.0	10.6	31.3
Slovenia	12.4	2.3	3.3	11.4	1.6	1.3	13.5	3.7	13.2	37.3
Spain	12.5	2.3	4.8	11.6	2.1	1.3	14.1	3.3	10.5	37.4
Sweden	14.4	2.9	2.7	8.2	0.7	1.5	13.7	2.2	13.3	40.5
Switzerland	9.9	2.9	5.0	13.7	2.3	0.6	6.1	2.6	17.9	39.0
Turkey	16.4	4.1	5.2	11.9	1.1	3.5	12.1	2.3	11.4	31.9
United Kingdom	11.6	5.1	5.3	5.3	2.0	1.8	16.5	2.1	13.4	36.8
United States	12.4	11.7	5.5	9.4	0.0	2.1	21.4	0.7	15.5	21.3
OECD	13.6	3.6	3.9	10.5	1.6	1.6	14.5	2.7	12.5	35.6

Fonte: OCSE, GAG 2013

Tavola 2.2. Variazione della composizione della struttura della spesa pubblica per funzione fra il 2001 e il 2011 *(variazioni percentuali)*

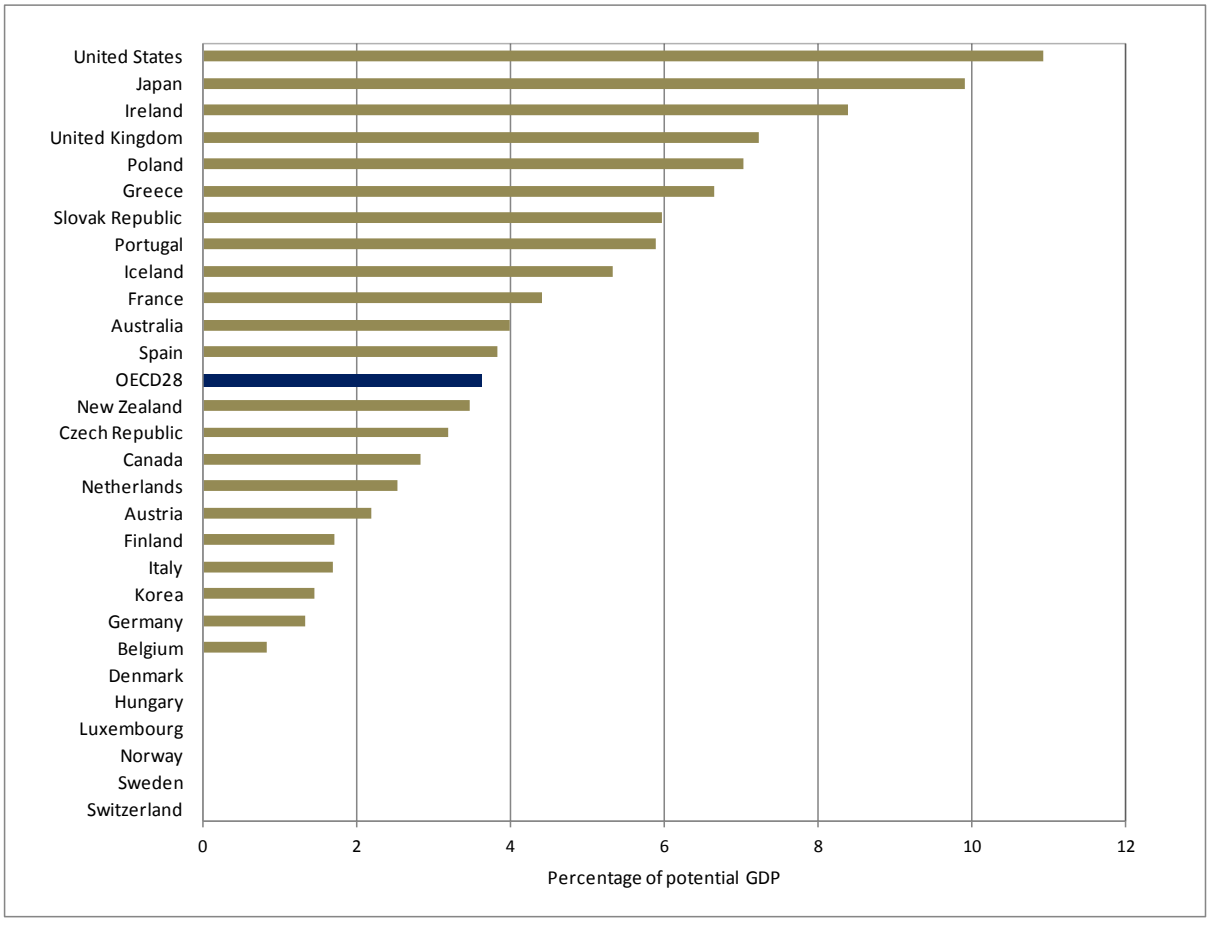
	General public services	Defence	Public order and safety	Economic affairs	Environmental protection	Housing and community amenities	Health	Recreation, culture and religion	Education	Social protection
Australia	0.4	-0.4	0.3	-1.4	1.0	-0.7	2.4	-0.1	0.0	-1.5
Austria	-2.5	-0.3	0.0	0.3	0.0	-0.3	1.7	0.1	0.2	0.8
Belgium	-6.3	-0.7	0.2	3.4	-0.1	0.1	1.5	0.5	-0.2	1.6
Czech Republic	1.6	-1.4	-0.6	-6.4	1.0	-0.7	2.2	0.5	1.5	2.3
Denmark	-1.6	-0.6	0.2	0.1	-0.4	-0.7	1.9	-0.3	-0.1	1.5
Estonia	-0.9	0.2	-1.4	1.4	-3.0	-0.2	1.6	-0.7	-2.1	5.0
Finland	-1.1	-0.1	-0.1	-0.8	-0.2	0.1	2.0	-0.1	-0.9	1.2
France	-2.7	-0.7	0.2	-0.5	0.3	-0.2	1.0	0.4	-0.6	2.9
Germany	1.0	0.0	0.1	-1.4	0.0	-0.9	1.4	0.0	0.7	-0.8
Greece	1.1	-2.8	0.7	-3.8	-0.2	-0.5	0.3	0.4	1.8	2.8
Hungary	-4.6	-0.3	-0.5	1.9	-0.1	-0.2	0.1	0.2	-0.6	4.0
Iceland	2.5	0.0	-0.4	-4.0	-0.4	-0.2	-2.5	-0.1	-1.1	6.1
Ireland	0.4	-1.0	-1.1	3.1	-0.7	-4.3	-3.1	-0.2	-2.6	9.5
Israel	-4.3	-1.2	0.7	0.3	0.3	-0.7	1.2	0.5	1.8	1.6
Italy	-2.9	0.6	0.1	-1.9	0.0	-0.3	1.6	-0.7	-1.3	4.8
Korea	1.8	-1.9	-0.9	-3.2	-0.3	-0.6	4.2	-0.1	-2.2	3.2
Luxembourg	-0.6	0.2	0.1	2.7	-0.5	-0.3	-1.3	-0.4	0.1	0.0
Netherlands	-3.6	-0.8	0.4	-1.4	0.1	-0.5	5.8	-0.2	0.2	0.0
Norway	-1.8	-0.7	-0.1	-1.0	0.3	0.8	0.3	0.5	-0.7	2.4
Poland	-0.1	0.0	0.8	5.0	0.2	-1.7	1.0	0.6	-1.0	-4.9
Portugal	3.0	-0.5	0.0	-4.8	-0.5	-1.0	-1.1	-0.8	-2.2	7.8
Slovak Republic	-1.7	-2.3	0.2	-5.2	1.0	0.8	4.5	0.9	3.3	-1.5
Slovenia	-2.0	-0.4	-0.7	2.0	0.0	-0.1	-0.4	1.1	-0.6	1.1
Spain	-2.1	-0.5	0.0	-0.2	-0.2	-1.3	0.8	-0.1	-0.6	4.2
Sweden	-0.5	-1.0	0.2	1.0	0.1	-0.3	1.8	0.2	0.1	-1.6
United Kingdom	1.0	-0.6	-0.4	-1.0	0.3	0.0	1.8	-0.4	0.3	-1.0
United States	-2.5	2.3	-0.4	-1.7	0.0	0.5	2.2	-0.2	-2.0	1.7
OECD	-1.1	-0.5	-0.1	-0.6	-0.1	-0.5	1.2	0.0	-0.3	2.0

Fonte: OCSE, GAG 2013

I dati relativi alla spesa pubblica per funzione, aggiornati dal GAG 2013 all'anno 2011, non possono che confermare un'articolazione della spesa pubblica non particolarmente dissimile da quella media
OCSE (anche se all'interno della funzione "protezione sociale" la componente strettamente pensionistica appare, come ben noto, molto accentuata) con, tuttavia, la visibile criticità di spese per istruzione e cultura molto più contenute rispetto a quelle medie OCSE e, in particolare, nel confronto con Francia e Stati Uniti. Anche la tavola 2.2. relativa alle variazioni della spesa per funzione, con riferimento all'arco temporale 2001-2011, segnala l'anomalia delle due voci di spesa, istruzione e cultura, penalizzate lungo l'intero periodo preso in esame.

Nonostante il GAG 2013 non svolga specifici nuovi approfondimenti, uno sguardo accurato e bilanciato sullo stato della finanza pubblica italiana rende opportuna la riproposizione dei confronti internazionali relativi alle evidenze sulla dimensione di lungo periodo dell'aggiustamento dei nostri conti pubblici e della spesa in particolare.

Figura 2.6 Variazione complessiva del saldo primario di bilancio necessaria nel periodo 2010-2026 al fine di stabilizzare il rapporto debito lordo pubblico/PIL (*in percentuale del PIL potenziale*)

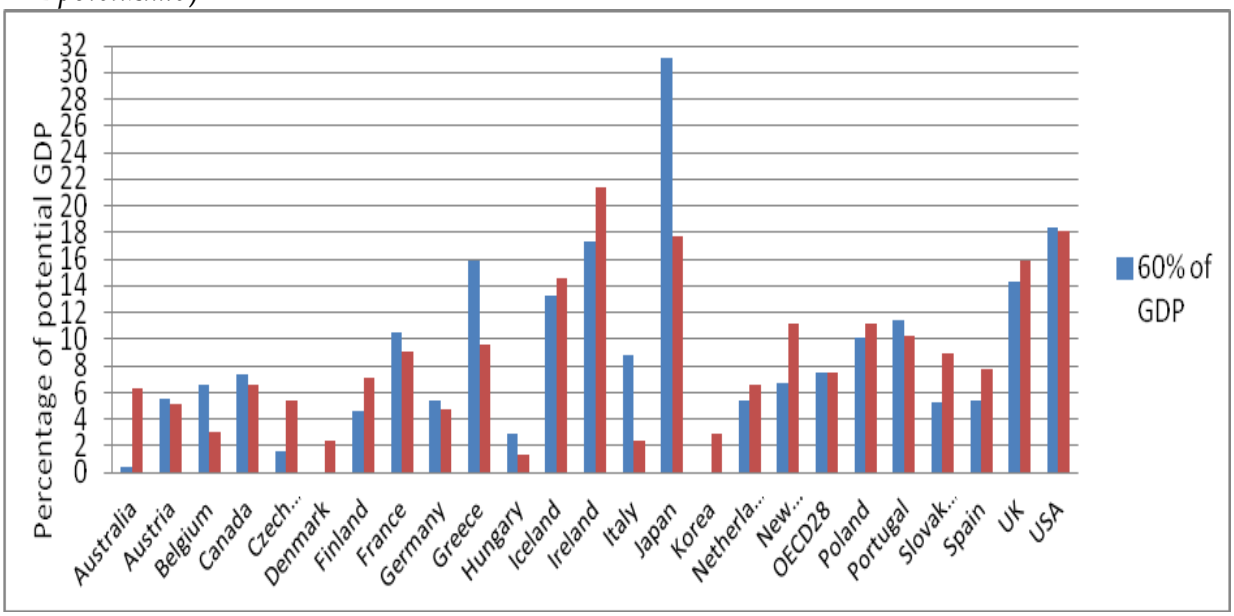


Fonte: OCSE, GAG 2011

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

.

Figura 2.7 Correzione complessiva necessaria al fine di ridurre nel 2026 al 60% e ai livelli pre-crisi il rapporto debito lordo pubblico/PIL (*in percentuale del PIL potenziale*)



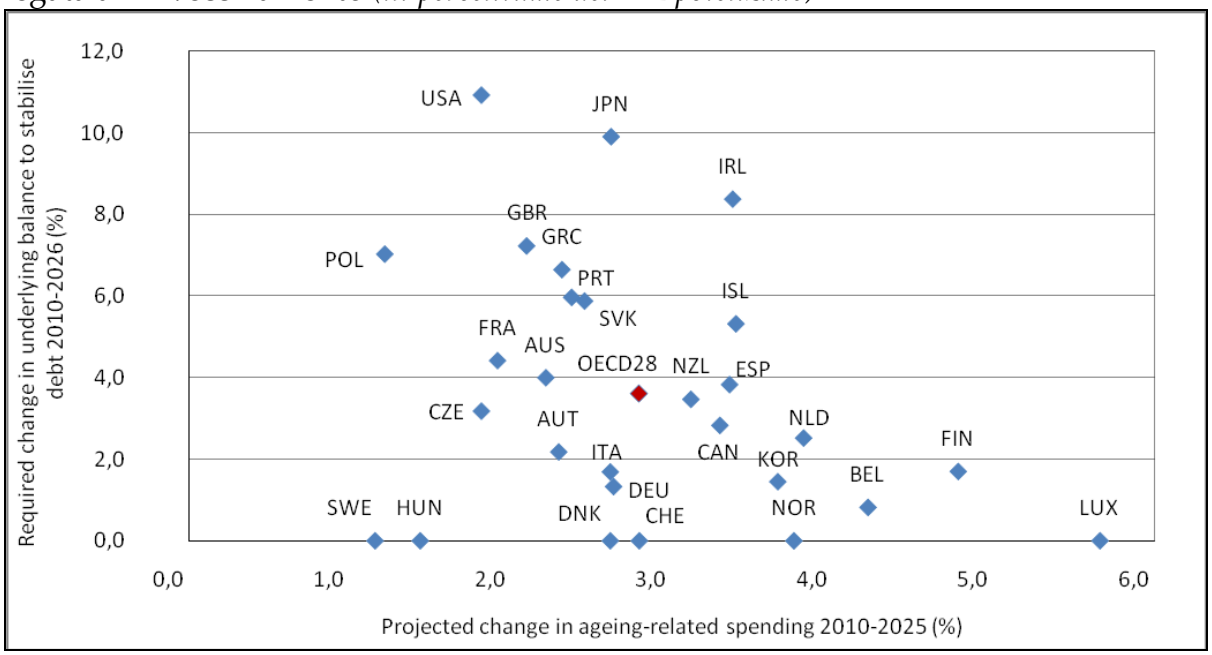
Fonte: OCSE, GAG 2011

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

Del resto, le proiezioni di lungo periodo realizzate dall'Ageing Populations and Sustainability Working Group (AGW) dell'Economic Policy Committee dell'UE con riferimento a sanità, pensioni e welfare mostrano una posizione finanziaria dell'Italia

molto solida nel tempo e in linea o perfino assai migliore di quella dei più importanti partner OCSE e EU.[6]

Figura 2.8 Correzione di bilancio complessiva e variazioni previste nella spesa pubblica legata all'invecchiamento *(in percentuale del PIL potenziale)*



Fonte: OCSE, GAG 2011

3.Fiducia nelle Istituzioni pubbliche e caratteristiche di realizzazione di alcune funzioni fondamentali

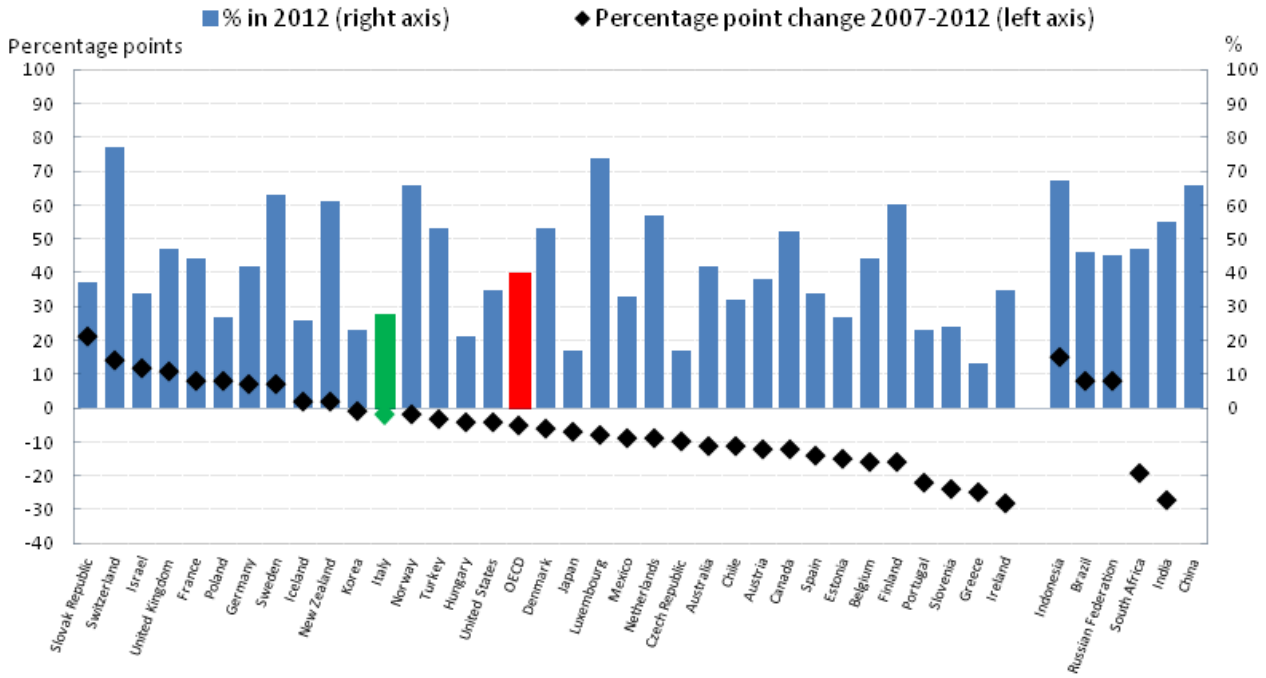
In una fase così prolungata di crisi economica e sociale come quella che ha attraversato e ancora interessa gran parte dei paesi occidentali, l'ambiente istituzionale e la fiducia nell'opinione pubblica che le istituzioni guida del Paese riscuotono è elemento essenziale per poter attuare con efficacia e reali chance di duraturo successo le incisive azioni che la crisi stessa impone per il suo superamento. Un ambiente favorevole e coeso è condizione per acquisire il consenso necessario agli inediti sforzi che i cittadini sono ovunque chiamati a sostenere, consente di aprire le porte a prospettive future a cui tutti devono essere chiamati a contribuire, ad esempio attraverso comportamenti di *compliance* fiscale, disponibilità al restringimento, per quanto temporaneo, di benefici consolidati e rimodulazione delle traiettorie di sviluppo della fruizione degli stessi. Da questo punto di vista la fiducia nelle Istituzioni di governo della cosa pubblica è fattore strategico su cui radicare le *policy* ma è anche una dimensione non indipendente, non è una variabile esogena ma piuttosto una conseguenza della capacita delle istituzioni di operare in modo

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

efficace, efficiente, secondo parametri di equità tali per cui l'azione da esse svolta possa essere percepita, in fasi di crisi economica e sociale, come necessaria e quindi meritevole di consenso e sostegno. Si tratta in sostanza della possibilità o meno di attivare un circolo virtuoso, un meccanismo di azione e retroazione nel rapporto con i cittadini che può essere determinante per il superamento di periodi di difficoltà strutturale ma è, comunque, fattore permanente di consolidamento della capacità della pubblica amministrazione di fungere da leva di progresso e di creazione di benessere per la società. L'attitudine e la reale capacità delle istituzioni di rendere conto del loro operato e di agire, nella percezione comune, nell'interesse della collettività, con imparzialità ed equità oltre che con efficienza e appropriatezza, evitando sprechi e minimizzando i tempi di erogazione dei servizi, rendendo noti i risultati a fronte degli obiettivi dichiarati, sono elementi essenziali di una pubblica amministrazione al servizio effettivo del Paese e che sia percepita come tale.
Una tale caratterizzazione e la percezione della sua sussistenza da parte del corpo sociale è naturalmente la risultante di una molteplicità di elementi e dimensioni dell'agire pubblico che, interagendo, determinano la fiducia del corpo sociale stesso nella classe di governo, intesa nel senso più ampio del termine. Fra gli altri certamente rientrano le procedure che presiedono alla funzione allocativa, l'operare nella pratica e nella cultura di bilancio di entità terze con funzioni di garanzia circa la veridicità delle basi informative su cui sono disegnati gli scenari per le conseguenti scelte di *policy*, la correttezza dei comportamenti, la trasparenza, il livello di corruzione, reale o percepita, le condizioni di offerta di alcuni servizi essenziali che attengono al cuore del funzionamento dei poteri pubblici nei rapporti con i cittadini. Tutto ciò incide sulla fiducia di questi ultimi e, come si diceva, impatta in misura decisiva sulla tenuta del sistema e quindi sulla disponibilità dei singoli a sostenere gli sforzi richiesti, comunque a rapportarsi positivamente con i pubblici poteri contribuendo, direttamente e indirettamente, al buon funzionamento della macchina pubblica. Come rilevato in Government at a Glance (GaG), "la fiducia è essenziale per la coesione sociale e il benessere in quanto incide sulla capacità del potere pubblico di governare senza ricorrere a pratiche coercitive. Conseguentemente, è un efficiente strumento di riduzione dei costi di transazione nelle relazioni sociali, economiche e politiche. Un alto livello di fiducia nei pubblici poteri può aumentare l'efficienza e l'efficacia degli interventi approntati" (pag 21), anche attraverso effetti di riduzione della propensione al *free riding* da parte di coloro che sono i più diretti destinatari delle *policy*, effetti tanto più significativi quanto più i destinatari possono percepire che a fronte di un sacrificio nel breve periodo possono confidare in ritorni positivi – anche in termini di benessere collettivo – nel lungo. Pertanto la fiducia può consentire di migliorare la *compliance* alle regole e ai doveri del cittadino contribuente e, quindi, ridurre i costi di enforcement oltre a generare maggiori risorse a parità di aliquote formali, nonché migliorare la propensione all'investimento e alle decisioni di consumo degli operatori riducendo la quota di reddito (di domanda di moneta) da essi non spesa per motivi precauzionali e configurandosi, quindi, come fattore di dinamismo economico e di aumento della produttività totale dei fattori.
"Fiducia nelle istituzioni " è certamente un concetto soggettivo e in parte sfuggente. Esso può quindi essere misurato direttamente, attraverso la rilevazione dei giudizi espressi dai

cittadini, o sulla base di indicatori indiretti da cui trarre elementi per dedurne indicazioni sul livello di fiducia relativo. Dal primo punto di vista gli esercizi di comparazione internazionale che si possono fare sulla base delle *survey* correntemente realizzate da diversi organismi soffrono tutti, in diversa misura, di problemi di non perfetta confrontabilità nei contenuti delle informazioni raccolte, che variano sia per effetto di disomogeneità nelle definizioni di riferimento e della loro interpretazione da parte dei rispondenti nei diversi Paesi, sia per effetto delle differenze di tipo storico-culturale che li caratterizzano e, quindi, delle possibili difformità nelle risposte che mediamente gli intervistati rilasciano. Inoltre le indagini sono spesso fondate su campioni di piccole dimensioni e non sono a volte rappresentative delle diverse realtà territoriali interne a ciascun Paese. Con tutti i *caveat* del caso, tuttavia, alcune indicazioni di massima possono pur sempre essere desunte dalla comparazione internazionale che, per i paesi Ocse e alcuni di quelli emergenti, è riportata nella figura seguente (i dati essendo quelli delle indagini Gallup realizzate nel 2012 e nel 2007).

Figura 3.1. Fiducia nel governo nazionale nel 2012 e sue variazioni rispetto al 2007 (percentuale di coloro che hanno dato risposta positiva alla domanda "ha fiducia nel governo nazionale?")



Fonte: Gallup World Poll

Data for Chile, Germany and the United Kingdom are for 2011 rather than 2012. Data for Iceland and Luxembourg are for 2008 rather than 2007. Data for Austria, Finland, Ireland, Norway, Portugal, Slovakia, Slovenia and Switzerland are for 2006 rather than 2007.

Dall'esame della figura emerge in tutta evidenza la posizione occupata dall'Italia (barra colorata in verde) che si colloca nella fascia bassa del ranking, ben al di sotto nel 2012 rispetto alla media OCSE (barra in rosso). Su 41 Paesi l'Italia è al trentunesimo posto e, rispetto al 2007, mostra un peggioramento del 2% (quest'ultimo leggermente inferiore a quello della media OCSE, il cui livello è diminuito del 5%). In Europa, gli *score* più elevati sono riconosciuti ai Pesi del Nord, quelli dell'Europa centrale collocandosi intorno alla media OCSE. L'indagine Eurobarometro conferma e, anzi, rende ancora più netto il quadro per l'area europea: l'Italia raggiunge il 10% rispetto a un livello medio dell'area Ocse superiore al 30%, depresso dall'influenza dei Paesi dell'area mediterranea che vedono crollare i livelli di fiducia, a cui – rispetto all'indagine Gallup - contribuiscono anche Francia e Regno Unito.

Le valutazioni espresse dagli intervistati dell'indagine Gallup differiscono significativamente in relazione alle tipologie di Istituzioni e poteri pubblici a cui sono riferite. Nella tavola 3.1 sono indicate le percentuali di giudizi positivi con riferimento anche al sistema giudiziario, a quello della sicurezza locale, al sistema dell'istruzione e a quello della sanità (in realtà per questi ultimi due ambiti il giudizio è riferito alla soddisfazione rispetto ai servizi offerti, non alla fiducia)

Tavola 3.1. Fiducia e soddisfazione per diverse tipologie di poteri pubblici

	National government	Judicial System	Local police	Education system	Healthcare
Australia	42	58	80	66	81
Austria	38	64	85	72	93
Belgium	44	46	76	69	87
Canada	52	57	87	74	75
Chile	32	24	63	44	39
Czech Republic	17	31	58	62	71
Denmark	53	85	80	72	81
Estonia	27	45	68	51	45
Finland	60	72	87	81	65
France	44	50	74	67	78
Germany	42	61	82	66	91
Greece	13	38	63	46	29
Hungary	21	37	59	60	64
Iceland	26	54	89	78	79
Ireland	35	62	74	82	64
Israel	34	48	57	62	69
Italy	28	38	76	62	55
Japan	23	62	74	56	75
Luxembourg	74	70	79	65	88
Mexico	38	32	35	64	54
Netherlands	57	65	70	74	88
New Zealand	61	58	83	71	83
Norway	66	81	80	78	82
Poland	27	42	58	60	42
Portugal	23	23	71	67	57
Korea	28	28	53	52	68
Slovak Republic	37	32	61	61	59
Slovenia	24	23	72	76	81
Spain	34	29	75	63	74
Sweden	63	71	78	65	81
Switzerland	77	81	89	77	94
Turkey	53	51	66	55	60
United Kingdom	47	62	76	78	92
United States	35	48	78	64	73
OECD	40	51	72	66	71

Fonte: Gallup World Poll

OECD average based on 2012 data for all countries, except data for Chile, Germany, Japan, Mexico, Korea and the United Kingdom are for 2011 rather than 2012.

Data for national government refer to the percentage of "yes" answers to the question: "In this country, do you have confidence in each of the following, or not? How about national government?" Data for the judicial system refer to the percentage of "yes" answers to question: "In this country, do you have confidence in each of the following, or not? How about Judicial system and courts?" Data for the Local police refer to the percentage of "yes" answers to question: "In the city or area where you live, do you have confidence in the local police force, or not?" Data for Education system refer to the percentage of "satisfied" answers to the question: "In the city or area where you live, are you satisfied or dissatisfied with the educational system or the schools?" Data for Health care refer to the percentage of "satisfied" answers to the question: "In the city or area where you live, are you satisfied or dissatisfied with the availability of quality health care?".

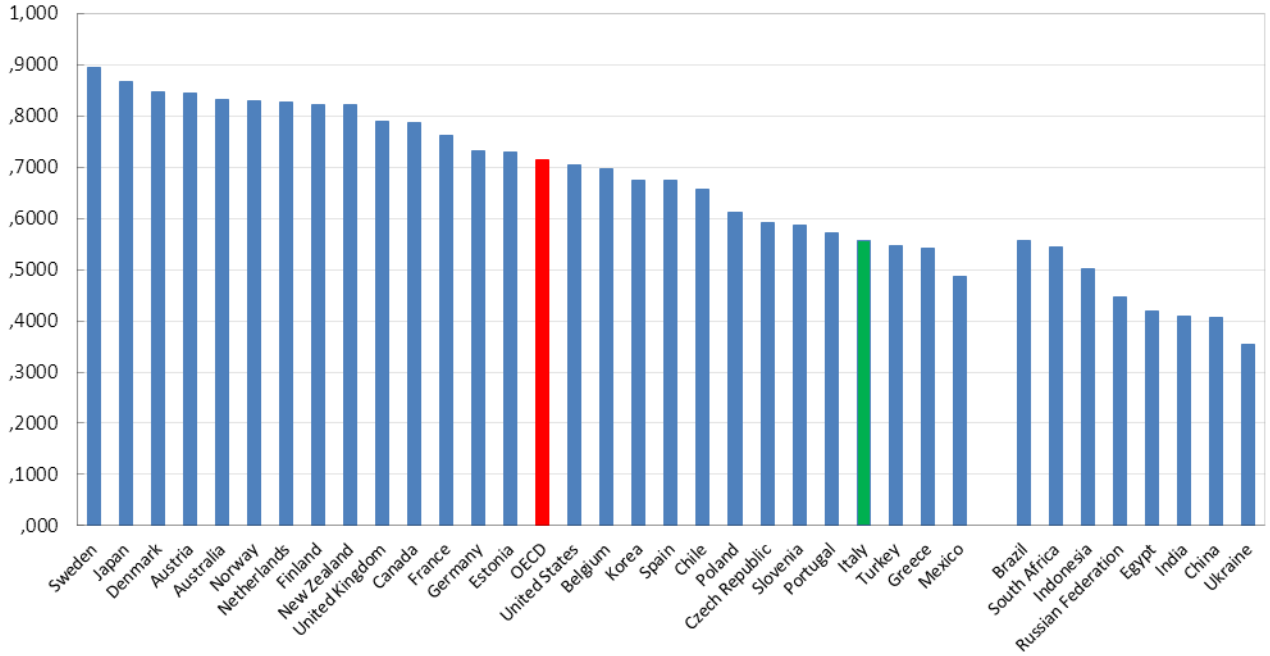
Rispetto a quanto osservato per la fiducia nel governo nazionale, quella nel sistema giudiziario vede l'Italia risalire alcune posizioni in graduatoria (collocandosi al venticinquesimo posto su 34 Paesi) ma ancora pesantemente distante dalla media OCSE, la quale è pari al 51% rispetto al 38% dell'Italia. Più elevata è la fiducia riconosciuta alle forze di sicurezza locali, per le quali i giudizi espressi dai cittadini italiani portano il nostro paese a metà della graduatoria (16 sedicesimo posto) e con una percentuale di risposte positive superiore a quella della media OCSE: 76% rispetto a 72%. La soddisfazione per il sistema dell'istruzione e per quello della sanità in Italia è nuovamente al disotto della media OCSE (52 contro 66 nel primo caso, 55 contro 71 nel secondo).
La valutazione di tali evidenze, come si diceva, va fatta con prudenza per i motivi già ricordati ma anche per "effetti alone" che possono influire sulla percezione dei cittadini derivanti dall'influenza dei media (in particolare si rileva una correlazione positiva significativa fra la fiducia nel governo nazionale e quella nei media che potrebbe essere replicata anche quando si scende a livelli di maggior dettaglio, fino a quello micro, che attengono alla fruizione dei servizi dell'istruzione e della sanità) nonché dalle singole esperienze fatte dagli utenti nell'accesso ai servizi che, come noto, quando negative sovrastano gli effetti di quelle positive nella formazione della percezione complessiva. In effetti, come si vedrà fra breve, mentre nel caso del sistema giudiziario e dell'istruzione alcune evidenze oggettive sulla qualità dei servizi confermano le percezioni di sfiducia/insoddisfazione relativa espresse, in quello della sanità le due tipologie di indicazioni sono apparentemente contraddittorie.
A livello più generale, è da rilevare che il clima di fiducia è chiaramente influenzato anche dalle condizioni di contesto in cui opera la pubblica amministrazione. Uno degli elementi che risulta essere determinante, in quanto incide sull'incertezza e il grado di sicurezza economico-finanziaria avvertito dai cittadini, è senza dubbio la situazione di bilancio (deficit) e, soprattutto, di esposizione debitoria in cui versano le finanze pubbliche nei singoli Paesi. La correlazione negativa cross-country che associa i livelli di debito a quelli di fiducia nel governo nazionale ne è chiara testimonianza. In particolare il coefficiente di correlazione R^2 è pari a 0,81 per i paesi europei con il più alto livello di debito (Grecia, Italia, Portogallo, Irlanda e Spagna): ciò evidenzia che la fiducia è un bene che è possibile conquistare solo nel tempo, consolidando progressivamente le condizioni che ne consentono lo sviluppo e attuando con determinazione le politiche conseguenti.
Nella dimensione micro, ciò che conta è, come appena visto, la capacità delle istituzioni di rendere effettivamente al cittadino, secondo gli standard di qualità attesi, i servizi dovuti. Quindi secondo canoni di appropriatezza (il giusto secondo le più corrette e tempestive modalità), in modo trasparente e corretto anche in termini di integrità ed equità. Comunque il cittadino viene a contatto diretto con la Pubblica amministrazione nel momento in cui richiede un servizio e, in tale dimensione, riesce meglio ad apprezzare le caratteristiche del rapporto che si instaura, che sono più sfuggenti quando invece si riferisce al governo nazionale. Tutti gli indicatori riferiti a questi ambiti, infatti, raggiungono livelli numerici più elevati di quello relativo alla fiducia nel governo nazionale (v. tavola 3.1) ma, come già osservato, sono particolarmente bassi per il sistema

giudiziario, cui segue quello della sanità, dell'istruzione e infine, al livello più alto, quello della polizia locale. Su tali giudizi, evidentemente, incidono le considerazioni dell'utente in tema di qualità dei servizi ottenuti (accessibilità, tempestività, accuratezza e competenza, possibilità di esprimere apprezzamento o protesta per disservizi). L'integrità è certamente una questione trasversale che attraversa le diverse dimensioni della percezione (fiducia sui livelli nazionale e locale piuttosto che sulle istituzioni erogatrici dei singoli servizi). L'indagine Gallup evidenzia una forte correlazione negativa fra i giudizi espressi dagli intervistati riguardo alla fiducia, da un lato, e alla percezione in merito al livello di corruzione nella gestione della cosa pubblica, dall'altro. Da quest'ultimo punto di vista l'Italia si colloca in cima alla graduatoria (al quarto posto) fra i 34 Paesi OCSE: a fronte di una media OCSE pari a circa 55% di risposte positive alla domanda "c'è corruzione diffusa nella Pubblica amministrazione?", in Italia la percezione positiva raggiunge il livello di quasi il 90%, simile a quelle espresse in Grecia e Portogallo.

3.1. La Giustizia

Su un piano diverso ma, se si vuole, di prossimità a quello della corruzione, è il piano del "rispetto della legge" da parte di tutti, indipendentemente dal ruolo e condizione, e dell'accessibilità alla giustizia: se i funzionari pubblici sono sottoposti alla legge, se le leggi e le regole sono chiare, eque, pubbliche e accessibili, se i diritti fondamentali sono assicurati, se la giustizia è impartita in modo equo, efficiente, indipendente e neutrale, potendo contare su adeguate risorse. Rispetto alla capacità del sistema di far rispettare le regole, senza condizionamenti e con tempestività, un indicatore specifico è stato calcolato attraverso l'indagine effettuata nell'ambito del World Justice Project (figura 3.2).

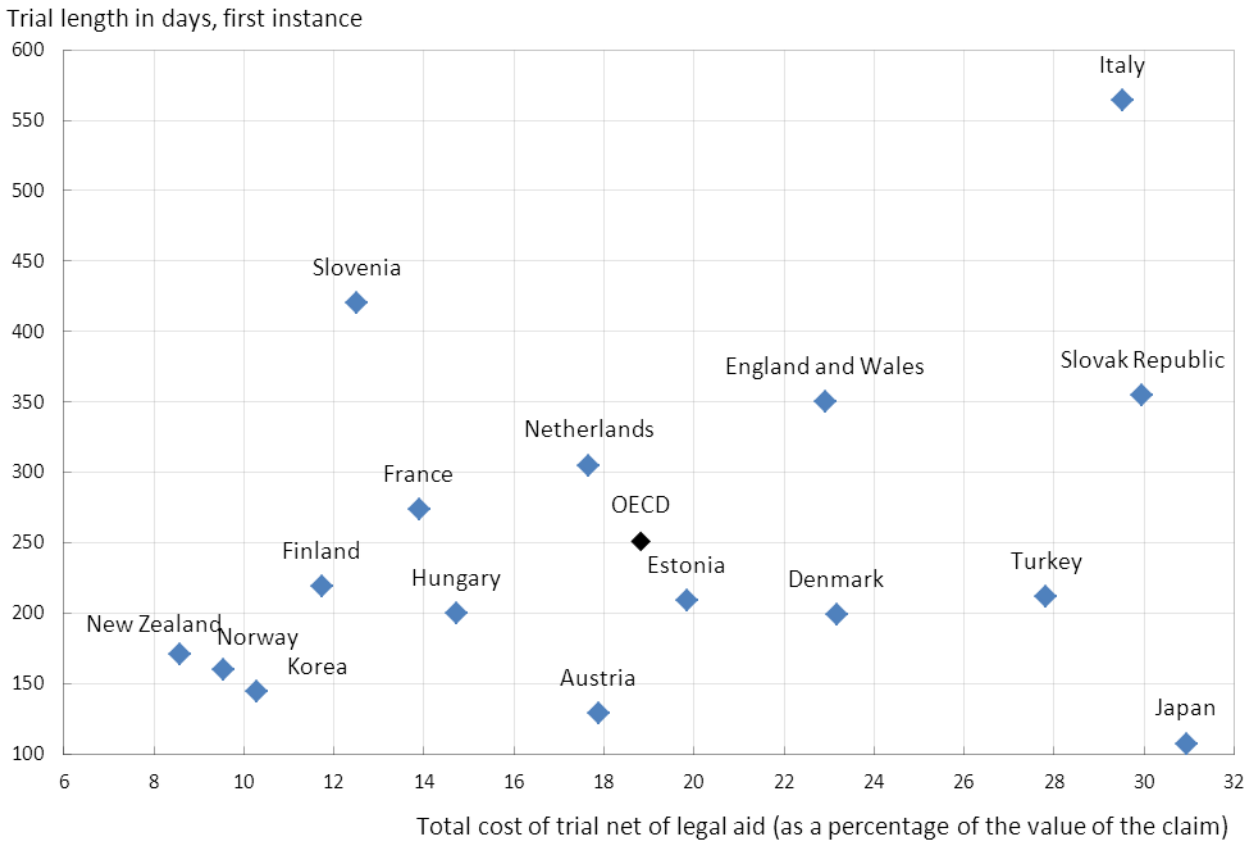
Figura 3.2 . Capacità del sistema di far rispettare le regole con equità



Fonte: World Justice Project
The index ranks from 0 to 1, where 1 signifies higher adherence to the rule of law
Data for Iceland, Ireland, Israel, Luxembourg, Slovak Republic, Switzerland are not available
Data for Hungary are not displayed

L'Italia si colloca nuovamente in fondo alla graduatoria dei Paesi OCSE, al quart'ultimo posto, con un indice pari a 0,56, rispetto a una media OCSE di 0,71 e a valori dell'indice che superano 0,8 nel Paesi dell'Europa del Nord.
Riguardo, in particolare, alla giustizia civile, l'indice calcolato nell'ambito del World Justice Project misura la capacità del sistema di consentire ai cittadini di risolvere le controversie in modo accessibile, efficiente ed effettivo, imparziale e indipendente, in assenza di discriminazioni e pratiche corruttive. La graduatoria vede ancora l'Italia in coda, al terz'ultimo posto, prima solo di Turchia e Messico. Il livello è inferiore a 0,6 rispetto a una media OCSE pari a quasi 0,7 e agli *score* tipici dei Paesi dell'Europa settentrionale, cui in questo caso si aggiunge la Germania, che raggiungono valori nell'intorno di 0,8.
Un indicatore particolarmente efficace per descrivere la posizione relativa dei singoli Paesi rispetto all'efficienza del sistema giudiziario nel settore civile è rappresentato dalla durata dei processi e dai costi mediamente sostenuti dalle parti (Figura 3.3).

Figura 3.3. Durata in giorni delle cause civili e relativi costi (in percentuale del valore della controversia) - Anno 2012



Fonte: World Bank *Doing Business* (database) and Palumbo, G., et al. (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective", OECD Economic *Policy* Papers, No. 5, OECD Publishing. doi: 10.1787/5k44x00md5g8-en.
Data for the United Kingdom only cover England and Wales. For more information about the data, please refer to Doing Business database.
Trial length is estimated with a formula commonly used in the literature: $(Pending_{t-1}+Pending_t)/(Incoming_t+Resolved_t)$. The indicator on the x-axis is constructed as the total private cost of trial discounted by the expected probability of receiving legal aid, which is assumed to reset trial costs to zero. The cost of trial (as a percentage of the value of the claim, which is assumed to be equivalent to 200% of income per capita in the country) is taken from the World Bank Doing Business database and encompasses three different types of costs necessary to resolve a specific commercial dispute: court fees, enforcement costs and average lawyers' fees.

Emerge in tutta evidenza l'enorme ritardo del sistema giudiziario italiano, le cui caratteristiche di onerosità e soprattutto di inefficienza contribuiscono sicuramente alla scarsa fiducia nello stesso che si è appena visto caratterizzare il nostro Paese. Nel 2012 la durata media dei procedimenti è stata di 564 giorni, più del doppio di quella che contraddistingue in media i Paesi OCSE (251), in prossimità della quale si colloca la

Francia. Inoltre il costo che le parti devono sopportare è ai massimi livelli, pari a quasi il 30% del valore della fattispecie oggetto della controversia: una percentuale simile a quella osservata in Giappone dove, però, la durata media dei processi è minima (107 giorni), un quinto di quella italiana. E' appena il caso di ricordare che un sistema giudiziario efficiente è condizione essenziale per comprimere i costi economici dell'attività di impresa e i rischi connessi e, quindi, per favorire la propensione all'investimento. In GaG si osserva che "gli attriti istituzionali e una inadeguata distribuzione territoriale delle risorse sembrano essere le cause principali della notevole durata dei processi in prima istanza in Italia".

3.2. L'Istruzione

Riguardo agli altri servizi citati in precedenza (Istruzione e Sanità) in GaG sono proposti alcuni indicatori di efficienza su cui, tuttavia, è opportuno fare alcune osservazioni specifiche in termini metodologici.
Si ricorda che gli indicatori di efficienza devono prevedere a numeratore una misura dell'output e a denominatore una misura dell'input. Qualunque sia la modalità (o componente) di riferimento per la misurazione, l'output dovrebbe rappresentare quantità standard di servizio reso, indipendentemente dagli effetti che la sua fruizione produce, i quali attengono invece alle dimensioni dell'efficacia o dell'impatto (outcome). La quantità di servizio reso dovrebbe, a sua volta, incorporare (attraverso la standardizzazione) la componente qualità.
Per l'Istruzione viene proposto come elemento da porre a numeratore dell'indice il grado delle capacità e/o abilità acquisite dagli utenti del servizio (gli studenti) che, a loro volta, vengono considerate come indicative della produzione (output) di capitale umano. C'è da sottolineare che tale configurazione dell'indicatore di output soffre della evidente forzatura (semplificazione) consistente nell'assimilazione del livello di abilità/capacità/apprendimento con quello del servizio reso dal sistema dell'Istruzione. Infatti tale livello dipende certamente dalle caratteristiche quali-quantitative del servizio reso ma ne rappresenta una misura dell'outcome associato piuttosto che dell'output (il prodotto) generato dal processo di produzione dell'istruzione. In particolare, capacità/abilità/grado di apprendimento sono un risultato (out come) non solo del servizio reso ma anche delle condizioni di contesto in cui esso è fornito e delle caratteristiche individuali nonché dei condizionamenti sociali che incidono sulle possibilità e opportunità di apprendimento da parte degli studenti. Ciò in buona misura spiega perché gli indicatori utilizzati, cioè i risultati dei test PISA (Programme for International Student Assessment) mostrino una variabilità molto significativa (come si vedrà fra breve) della distribuzione territoriale interna ai Paesi, spiegabile proprio sulla base delle condizioni di contesto esterne a quelle specificamente attinenti all'organizzazione del servizio (la sua funzione di produzione).
Tale precisazione è funzionale alla corretta interpretazione dell'indicatore proposto in GaG e, quindi, alle conseguenti indicazioni in termini di *policy* che se ne possono trarre ai fini dell'impostazione di azioni di miglioramento delle caratteristiche del servizio che, comunque, è finalizzato alla crescita del capitale umano e, quindi, ha natura tale da

incidere con effetti cumulativi sul potenziale di crescita dell'economia e , più in generale, sul progresso della società e il benessere futuro dei cittadini, a partire dalle nuove generazioni.

Nelle figure 3.4.1 e 3.4.2 che seguono sono riportati i risultati dei testi PISA per gli studenti delle scuole primarie e secondarie nei Paesi Ocse; essi vengono messi a confronto con la spesa media per alunno sostenuta in ciascun Paese (nel caso dell'Italia, così come per altri Paesi indicati in nota a margine delle tavole, la spesa considerata è solo quella pubblica: la distorsione indotta da tale circostanza è di scarso impatto sulla comparabilità dei dati in considerazione del limitato peso dell'istruzione privata in Italia).

Nell'ambito di una correlazione positiva fra spesa pro-capite e risultati nei test PISA, segnalata dalla funzione di regressione il cui coefficiente angolare è positivo significativamente diverso da zero, se si traslano gli assi ponendo l'origine degli stessi in corrispondenza del dato medio Ocse (identificato con il rombo di colore rosso), l'Italia si colloca nel secondo quadrante sia per le prove concernenti la lettura che per quelle mirate ad accertare il livello delle competenze in matematica. Ciò significa che nel nostro Paese la spesa pro-capite è superiore alla media ma è in grado di generare risultati che invece sono ad essa inferiori. Le distanze non sono elevate ma, comunque, significative, evidenziando una posizione di svantaggio rispetto ai principali Paesi europei, quali Francia, Germania e Regno Unito, in entrambe le discipline. Con riferimento alla lettura, l'Italia si colloca al 25 posto nella graduatoria dei 35 Paesi considerati, superando appena gli score di Spagna e di alcuni altri Paesi di peso minore; nei test di matematica, invece, in Europa l'Italia si colloca in fondo alla graduatoria posizionandosi al trentesimo posto in quella generale.

Figura 3.4.1. Performance nei risultati dei test PISA e spesa cumulata media per studente fra i 6 e i 15 anni di età in USD PPP (2009) - Competenze in lettura

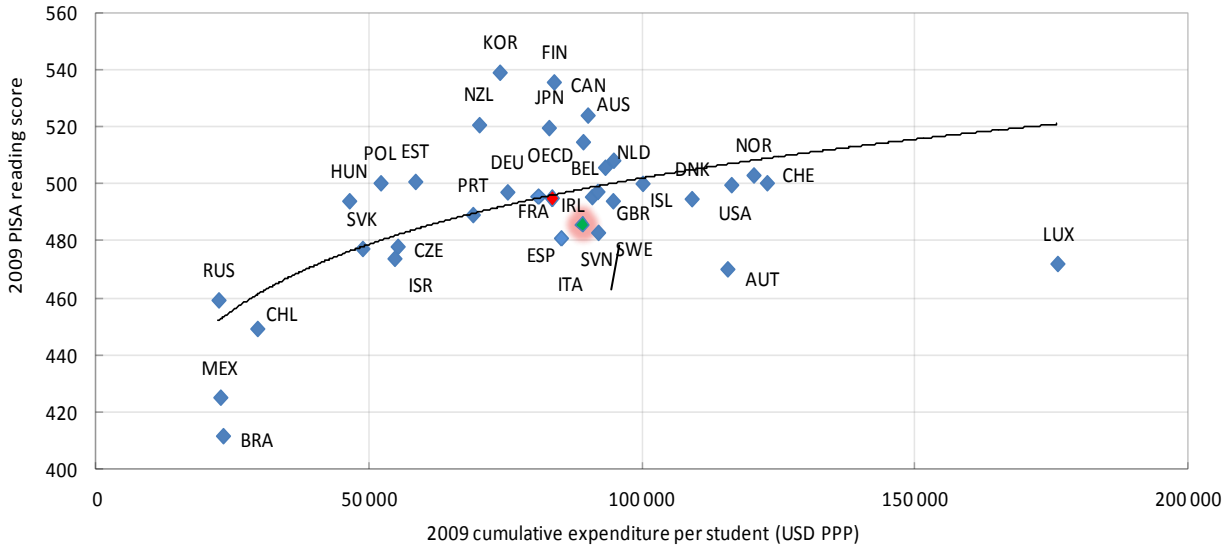
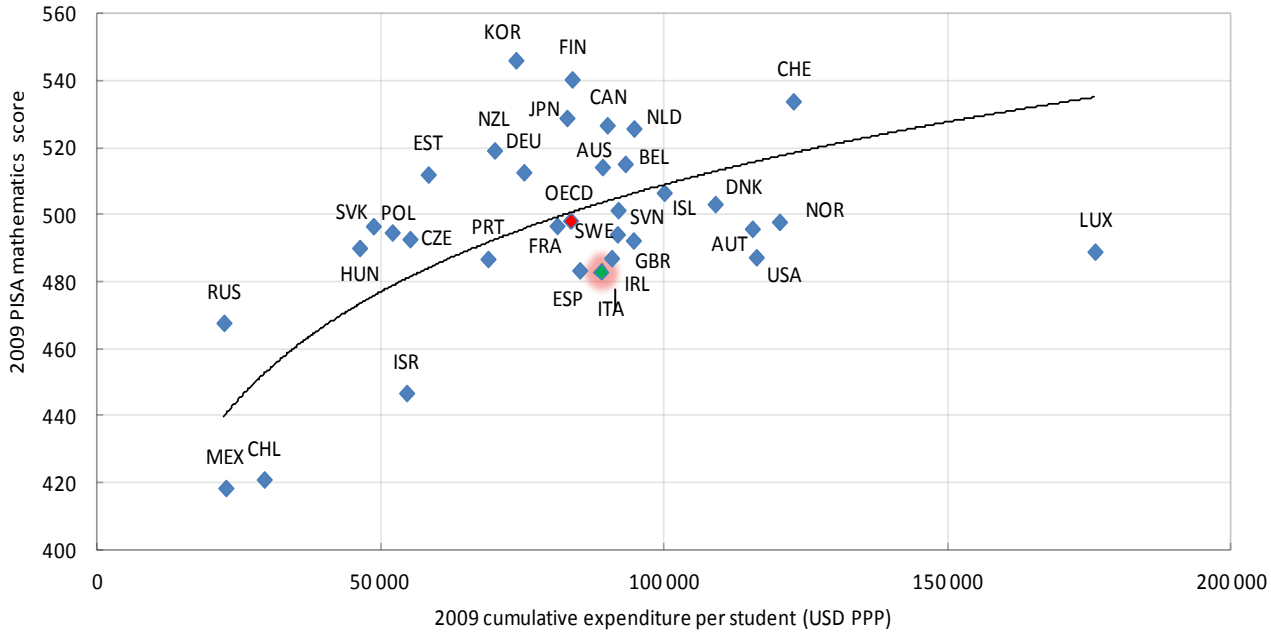


Figura 3.4.2. Performance nei risultati dei test PISA e spesa cumulata media per studente fra i 6 e i 15 anni di età in USD PPP (2009) - Competenze in matematica



Fonte: OECD (2012), Education at a Glance 2012: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/eag-2012-en, Table B1.3b and OECD (2010),PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I), PISA, OECD Publishing, Paris, Table I.2.3, doi: 10.1787/9789264091450-en.
Expenditure data for Canada are for 2008. Expenditure data for Chile are for 2010. Expenditure data for Hungary, Ireland, Italy, Poland, Portugal, Slovenia, Switzerland, Brazil and the Russian Federation refer to public institutions only.

Queste performance insufficienti, si ribadisce, non sono certamente dovute a un impegno inadeguato – almeno in termini relativi – di risorse in quanto il nostro Paese spende in istruzione per ciascuno studente più della media e, in particolare molto più di alcuni Paesi maggiormente performanti come la Francia o la Germania, per non menzionare i casi di Corea e Finlandia che, con una spesa significativamente più contenuta, sono al primo e al secondo posto nei punteggi di ambedue le discipline.
Come si accennava, però, sarebbe per lo meno semplicistico dedurne che il sistema dell'istruzione italiano è, in base a tali evidenze, particolarmente inefficiente oltre che inefficace. Uno sguardo ai differenziali negli score per area territoriale Figure 3.5.1 e 3. 5.2), infatti, rende chiaro che il problema dell'elevamento delle competenze e abilità delle nuove generazioni è di carattere multidimensionale essendo molteplici le variabili che interagiscono sui risultati, cioè sulla qualità del capitale umano che si forma nelle aule scolastiche.

Figura 3.5.1. Performance nei risultati dei test PISA in Italia, per ripartizione geografica Nord-Sud e nell'area OCSE – Competenze in lettura – Anni 2003, 2006 e 2009

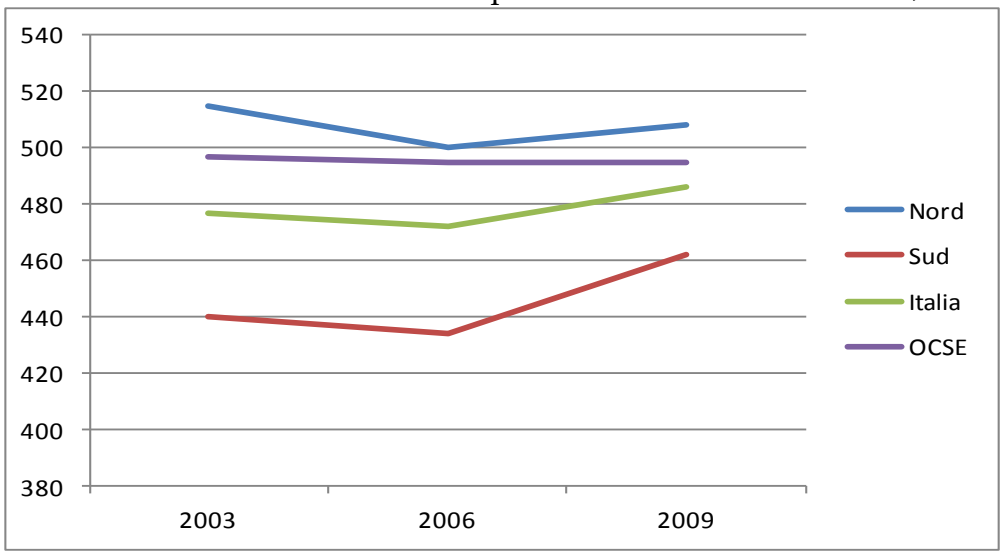
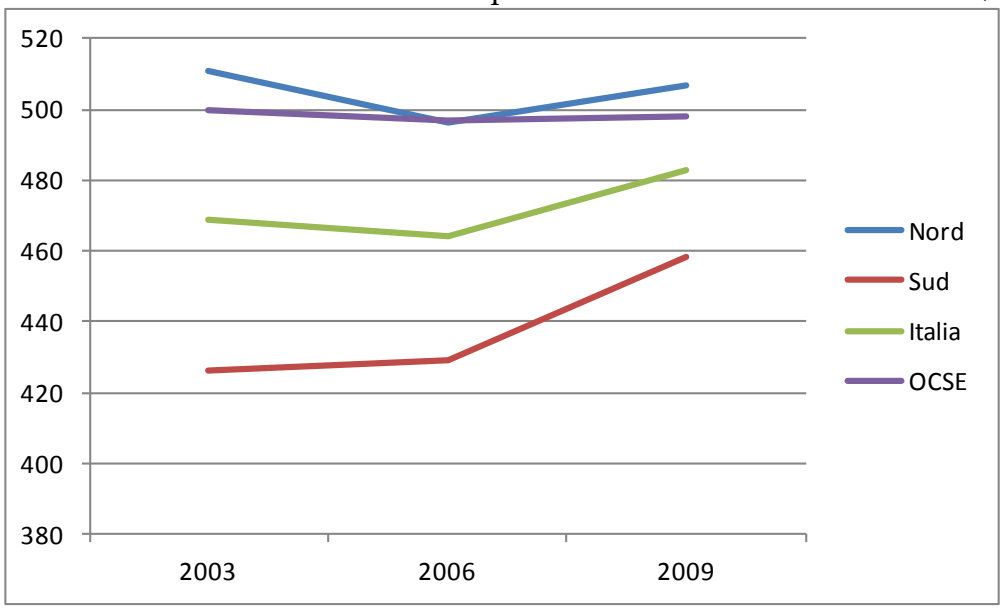


Figura 3.5.2. Performance nei risultati dei test PISA in Italia, per ripartizione geografica Nord-Sud e nell'area OCSE – Competenze in matematica – Anni 2003, 2006 e 2009



I differenziali fra l'area settentrionale e quella meridionale del Paese sono importanti: talmente elevati da indurre a ritenere che non possano essere indotti da difformità nelle condizioni di insegnamento ma derivino piuttosto da quelle del contesto sociale, economico e culturale in cui la scuola opera e che hanno riflessi significativi sulle possibilità concrete, per il singolo alunno, di cogliere in modo non dissimile le opportunità di apprendimento che gli vengono offerte. Il gap Nord-Sud è di entità notevole per le competenze in lettura e, ancor più, per quelle matematica: nel 2003 si osservano distanze pari, rispettivamente, a 75 e 85 punti (in termini relativi il 17% e il 20%). Nel 2009 il differenziale si è ridotto ma permane su livelli ancora troppo ampi (46 e 49 punti, pari al 10% e all'11%): a fronte di una sostanziale stabilità dei risultati espressi nei test nelle scuole

del Nord, infatti, si è avuto un buon recupero delle performance degli studenti meridionali. Tuttavia resta il fatto che l'Italia settentrionale si posiziona sempre su punteggi medi superiori a quelli dell'intera area Ocse mentre il contrario avviene per il Mezzogiorno.
I risultati delle prove Invalsi condotte nel corso del 2013 confermano tali evidenze, mostrando inoltre che con il progredire degli studi, cioè nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria di primo e poi di secondo grado, le differenze nei livelli di apprendimento fra le aree del Nord e del Sud del Paese si amplificano, con le regioni centrali che nel loro insieme fanno registrare performance in linea con la media nazionale. In particolare, considerando il quinto anno della primaria, il primo della scuola secondaria di primo grado e il secondo anno della secondaria di secondo grado, nei test di Italiano il gap nei punteggi conseguiti nelle due ripartizioni geografiche è risultato sempre a favore degli studenti del Nord e pari rispettivamente al 7%, all'11% e al 14%; nei test di matematica il divario è ancora maggiore essendo stato, nell'ordine, dell'8%, del 14% e del 16%. Da notare che la variabilità intorno alla media di tali punteggi è elevata non solo nella distribuzione interregionale ma anche, per la sola area meridionale, in quella intraregionale e perfino all'interno delle singole scuole e classi: ciò è indice, ancora una volta, del fatto che altri fattori, oltre a quello strettamente scolastico (la qualità del servizio reso), impattano sui livelli di apprendimento, per migliorare i quali è necessario porre in essere politiche mirate alla riduzione degli ostacoli di natura sociale ed economica che si frappongono al pieno dispiegamento delle potenzialità insite in ciascun individuo.
Da questo punto di vista un indicatore di immediata capacità esplicativa è l'indice di dispersione scolastica, o tasso di abbandono prematuro degli studi. Nella tavola 3.2 che segue sono riportate le informazioni più recenti di fonte Eurostat attinenti al fenomeno nella sua evoluzione nel tempo (a partire dal 2005). Tale indicatore è calcolato come rapporto percentuale fra la popolazione in età compresa fra 18 e 24 anni con al massimo la licenza media, che non frequenta altri corsi scolastici e non svolge attività formative superiori ai 2 anni, e il totale della popolazione della stessa classe di età. Esso, pertanto, rappresenta quanta parte dei giovani maggiorenni non ha completato almeno la scuola secondaria superiore avendo rinunciato ad iscriversi a corsi di studio successivi a quelli della scuola secondaria di primo grado o, pur essendosi iscritto, ha prematuramente cessato la frequenza agli stessi. L'indice è quindi una misura del potenziale di capitale umano di elevata qualificazione a cui il Paese rinuncia, con ogni probabilità in via definitiva e con riflessi durevoli sul potenziale di crescita. Nella graduatoria europea del tasso di abbandono prematuro, l'Italia si colloca al terzo posto, dopo Spagna e Portogallo, ad un livello intorno al 18%, ben al di sopra della media europea (28 Paesi) che nel 2012 è risultata inferiore al 13% e, in particolare, dei Paesi dell'area centro-settentrionale fra i quali la Svezia si colloca sulle percentuali minime (intorno al 7%). La serie storica mostra però per l'Italia una chiara tendenza al recupero (l'indice era superiore al 22% nel 2005) con una tendenza, tuttavia, alla decelerazione del ritmo di riduzione nella seconda parte del periodo esaminato.

Tavola 3.2 - Abbandono prematuro degli studi e della formazione per genere per i paesi dell'Ue a 15 e sinteticamente nell'Ue a 28 (*) - Anni 2005-2012 *(valori percentuali)*

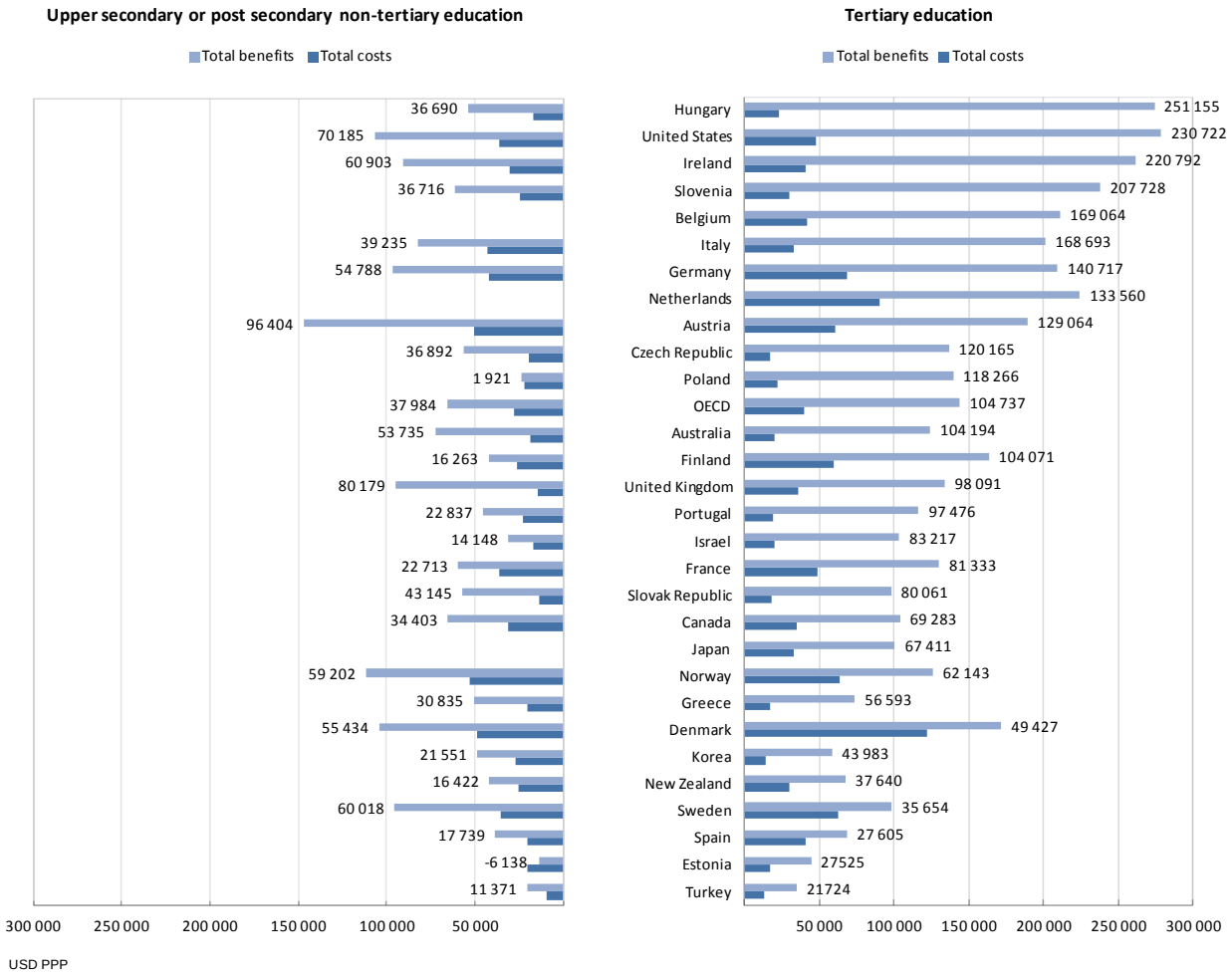
PAESI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Spagna	30,8	30,5	31,0	31,9	31,2	28,4	26,5	24,9
Portogallo	38,8	39,1	36,9	35,4	31,2	28,7	23,2	20,8
Italia	22,3	20,6	19,7	19,7	19,2	18,8	18,2	17,6
Regno Unito	11,6	11,3	16,6	17,0	15,7	14,9	15,0	13,6
Belgio	12,9	12,6	12,1	12,0	11,1	11,9	12,3	12,0
Francia	12,2	12,4	12,6	11,5	12,2	12,6	12,0	11,6
Grecia	13,6	15,5	14,6	14,8	14,5	13,7	13,1	11,4
Germania	13,5	13,7	12,5	11,8	11,1	11,9	11,7	10,6
Irlanda	12,5	12,1	11,6	11,3	11,7	11,5	10,8	9,7
Danimarca	8,7	9,1	12,9	12,5	11,3	11,0	9,6	9,1
Finlandia	10,3	9,7	9,1	9,8	9,9	10,3	9,8	8,9
Paesi Bassi	13,5	12,6	11,7	11,4	10,9	10,0	9,1	8,8
Lussemburgo	13,3	14,0	12,5	13,4	7,7	7,1	6,2	8,1
Austria	9,1	9,8	10,7	10,1	8,7	8,3	8,3	7,6
Svezia	10,8	8,6	8,0	7,9	7,0	6,5	6,6	7,5
Ue15 (d)	17,5	17,2	16,8	16,5	15,8	15,4	14,7	13,8
Ue28 (d)	15,7	15,4	14,9	14,7	14,2	13,9	13,4	12,7

* Popolazione 18-24 anni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai 2 anni
Fonte: Eurostat

Se un alto tasso di abbandono rappresenta un *handicap* per le prospettive di sviluppo dell'intero sistema, dal punto di vista individuale l'uscita prematura dagli studi implica anche la rinuncia a *chance* reddituali più consistenti in futuro. Del resto l'*outcome* del sistema di istruzione può essere anche misurato attraverso il ritorno atteso in ciascun Paese dall'investimento in capitale umano e sviluppo degli *skill* professionali. Il ritorno dall'investimento può essere visto sotto la duplice ottica dell'individuo (maggiori guadagni futuri) e della Pubblica amministrazione che (con la spesa pubblica dedicata e la rinuncia alle entrate fiscali altrimenti potenzialmente acquisibili in capo a ciascun individuo che per il periodo di applicazione agli studi è esentato o gode di benefici aggiuntivi) ha investito risorse che frutteranno maggiori introiti fiscali e implicheranno minori spese per assistenza sociale negli esercizi a venire. In Education at a Glance oltre che in GaG, l'Ocse propone come indicatore il *Net Present Value* (NPV) dell'Istruzione: esso misura i guadagni dell'investimento pubblico al netto dei costi dello stesso, guadagni che come detto derivano dal fatto che una più alta e diffusa istruzione della popolazione può generare crescita delle basi imponibili (redditi più cospicui essendo percepiti dai soggetti

con skill professionali più elevati e, inoltre, risultandone stimolato l'aumento del tasso di occupazione) e, di conseguenza, l'aumento del gettito fiscale e contributivo. Nel computo dei benefici per la finanza pubblica rientrano anche i minori esborsi attesi, in termini di spesa sociale, da una riduzione della disoccupazione e della povertà relativa. Nella figura 6 sono riportate le evidenze fornite per i paesi Ocse da tale indicatore.

Figura 3.6. Valore attuale netto dell'Istruzione pubblica riferito a uno studente maschio che consegua il diploma di scuola secondaria di secondo grado o la laurea – 2009 o ultimo anno disponibile *(dati in USD in PPPs)*



Fonte: OECD (2013), Education at a Glance 2013: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.
Values are based on the difference between men who attained an upper secondary or post-secondary non-tertiary education compared with those who have not attained that level of education. Data for upper secondary for Belgium and the Netherlands are not included because these education levels are compulsory. Data for upper secondary for Japan are not included because lower and upper secondary education is not broken down. Data for Italy, Netherlands and Poland are for 2008. Data for Japan are for 2007. Data for Turkey are for 2005. Countries are ranked in descending order of the public NPV returns for tertiary education.

Nella classifica dei Paesi, l'Italia si colloca in ottima posizione evidenziando un NPV ben al di sopra della media Ocse. In particolare è in undicesima posizione per la scuola

secondaria superiore e in sesta per l'Università. In questo secondo caso l'Italia sopravanza in modo significativo Paesi partner dell'Unione del calibro di Germania, Regno Unito e Francia. L'indicazione che ne deriva è che non solo a beneficio dei cittadini, e in particolare delle nuove generazioni, ma anche in funzione delle possibilità di progresso dell'intero sistema economico e sociale italiano e, come conseguenza, di quelle di sostegno duraturo al riequilibrio e alla sostenibilità della finanza pubblica, il nostro Paese ha un interesse prioritario a investire risorse in Istruzione in quanto caratterizzate da un "rate of return" particolarmente elevato. Con effetti indotti altrettanto apprezzabili ai fini del superamento di quei gap che, date le condizioni di contesto, caratterizzano ancora il sistema scolastico italiano in termini di effetti sulle capacità e i livelli di apprendimento degli individui che è complessivamente in grado di generare. In sintesi, è necessario, sulla strada di Europa 2020, percorrere il cammino del sostanziale miglioramento delle capacità del sistema Istruzione di elevare il tasso di know how e di cultura diffusa che ancora è troppo basso nel nostro Paese. In proposito le evidenze di cui alla tavola 3.3 mostrano in modo palese la distanza che separa il livello medio di istruzione della popolazione adulta italiana (in età compresa fra 15 e 64 anni) da quello tipico del reso dei Paesi europei: nel 2013 la quota di popolazione che dispone di un titolo di scuola secondaria superiore è pari a 56,5% in Italia rispetto a 71,8% nell'Europa a 27 e 69,5% nell'Europa a 15 Paesi, in cui la Germania emerge come la nazione con il massimo tasso di istruzione (81,9%). L'evoluzione temporale è positiva, la percentuale italiana essendo cresciuta negli ultimi otto anni di 7 punti, ma il ritmo è stato insufficiente a recuperare il gap essendo nel frattempo cresciuta di pari ammontare anche la quota che in media caratterizza l'Europa nel suo insieme. Dove ancora una volta le nazioni centro-settentrionali si collocano sui livelli più elevati.

Tavola 3.3. Percentuale di popolazione in età compresa fra 15 e 64 anni con diploma di istruzione secondaria superiore nei paesi dell'Ue a 15 e nell'Ue a 27 - Anni 2005-2013 *(valori percentuali)*

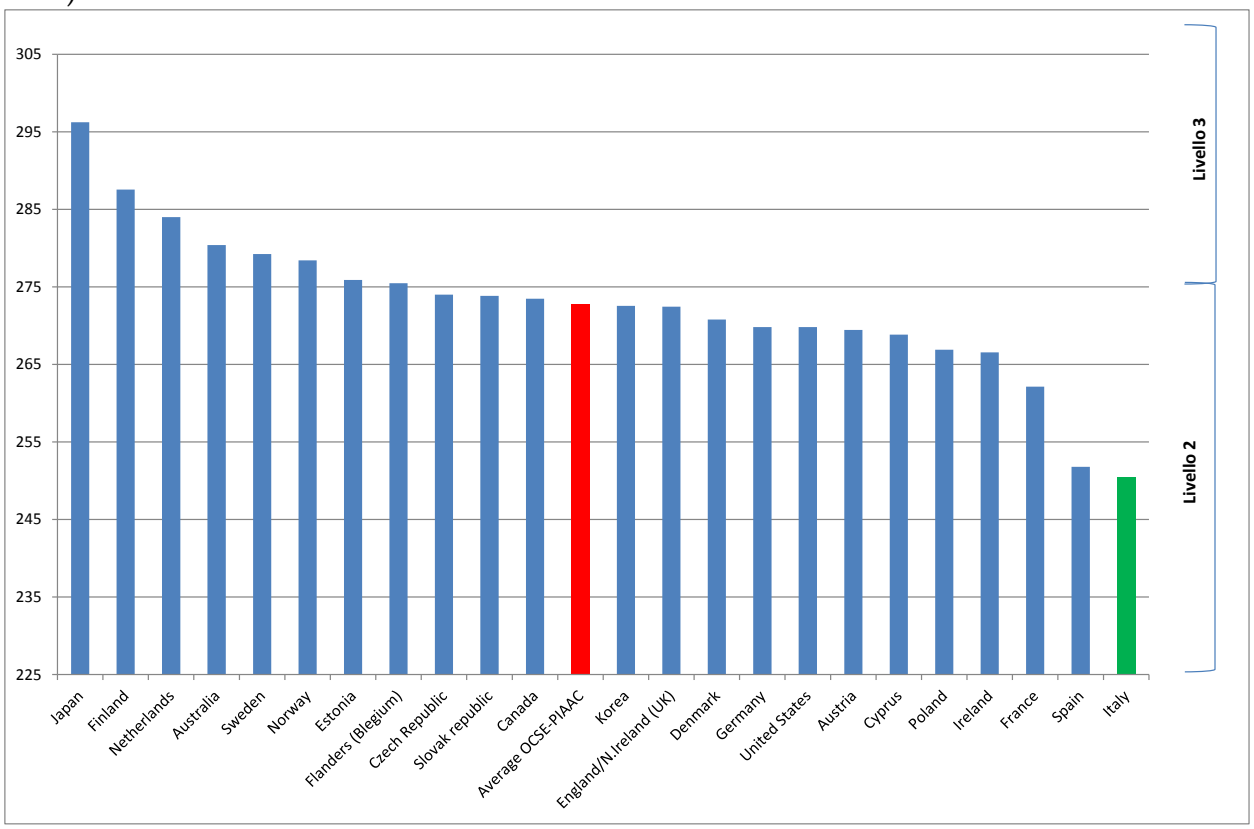
PAESI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Italia	49,3	50,5	51,4	52,2	53,0	53,8	54,6	55,8	56,5
Austria	75,7	75,2	74,8	75,6	76,4	76,9	77,1	77,9	78,0
Belgio	63,7	64,3	65,2	66,4	67,6	67,4	68,1	68,6	69,6
Danimarca	74,3	74,6	67,7	67,1	67,8	68,2	69,3	70,2	70,4
Finlandia	73,0	73,8	74,6	74,9	75,6	76,4	77,1	78,2	78,9
Francia	64,5	65,1	66,0	67,1	67,7	68,2	68,9	69,8	71,4
Germania	75,2	75,4	76,5	77,7	78,0	78,6	81,6	81,8	81,9
Grecia	59,7	58,3	59,0	60,0	60,2	61,3	62,8	64,1	65,2
Irlanda	63,5	64,8	66,0	67,6	68,5	69,5	70,3	71,2	72,4
Lussemburgo	61,3	60,7	61,3	63,2	71,5	71,1	70,9	71,6	72,9
Paesi Bassi	67,4	67,7	68,5	68,7	68,8	68,1	68,3	69,2	70,7
Portogallo	27,5	28,5	28,7	29,4	30,9	32,9	36,2	38,7	40,1
Regno Unito	71,6	72,4	73,0	73,1	74,3	75,9	76,2	77,8	78,2
Spagna	48,1	48,9	49,7	50,0	50,4	51,6	52,8	53,3	53,9
Svezia	78,7	73,1	73,5	73,8	74,6	75,0	75,6	76,2	76,9
Ue15	**63,4**	**63,8**	**64,4**	**65,2**	**65,8**	**66,6**	**67,8**	**68,7**	**69,5**
Ue27	**65,8**	**66,4**	**67,1**	**67,8**	**68,4**	**69,2**	**70,2**	**71,1**	**71,8**

Fonte: Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu

Nella figura 3.7 e nelle tavole 3.4 e 3.5 sono riportate alcune delle risultanze dell'indagine internazionale PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) sulle competenze degli adulti. L'indagine, coordinata dall'Ocse, è stata svolta nel corso del biennio 2011-2012 al fine di analizzare il livello di competenze fondamentali della popolazione tra i 16 e i 65 anni in 24 paesi. Le competenze prese in considerazione sono quelle fondamentali per la crescita individuale, la partecipazione economica e l'inclusione sociale (literacy) e quelle per affrontare e gestire problemi di natura matematica nelle diverse situazioni della vita adulta (numeracy). Come nel caso degli studenti che è stato esaminato attraverso i risultati dei test PISA, anche in quello degli adulti la performance del nostro Paese è significativamente inferiore a quella della media Ocse, anche se rispetto alle precedenti indagini (IALS 1994-98 e ALL 2006-08) il gap si è ridimensionato.

La figura 3.7 mostra le distanze dei punteggi medi in literacy: l'Italia si colloca all'ultimo posto della graduatoria con uno score di 250 rispetto alla media Ocse che è pari a270. Come nel caso degli studenti, anche in quello della popolazione adulta i differenziali sono in buona misura determinati da quelli che caratterizzano l'area meridionale in cui il punteggio medio in literacy è prossimo a 240, a fronte di quelli dell'Italia centrale e del nord-orientale che raggiungono entrambi quota 260 (lo score dell'area nord-occidentale essendo analogo a quello medio nazionale).

Figura 3.7. Punteggi medi in Literacy conseguiti dalla popolazione in età adulta (16-65 anni) nei Paesi OCSE – Anno 2012



Fonte: PIAAC - OCSE

Le tavole 3. 4 e 3.5 riportano rispettivamente la distribuzione della popolazione in età adulta per livello di competenza in literacy e in numeracy secondo una scala crescente di livello. L'Italia ha il primato delle frequenze relative nei primi tre livelli in ambedue le dimensioni, con una percentuale cumulata che per la literacy è pari a 69,7%, per la numeracy a 70,5%: corrispondentemente, i valori caratteristici dell'intera area OCSE sono pari a 48,8% e 51,2%. In ciascuno dei tre livelli superiori l'Italia si colloca all'ultimo posto, con frequenze relative cumulate pari al 29,8% in literacy (50% nell'intera area OCSE) e al 28,9% in numeracy (46,5% nella media OCSE).

Tavola 3.4. Percentuale di adulti 16-65 anni per livelli di competenza in literacy nei paesi OCSE - Anno 2012 *(valori percentuali)*

PAESI	Sotto il livello 1	Livello 1	Livello 2	Livello 3	Livello 4	Livello 5	Missing
Italia	5,5	22,2	42,0	26,4	3,3	0,1	0,7
Australia	3,1	9,4	29,2	39,4	15,7	1,3	1,9
Austria	2,5	12,8	37,2	37,3	8,2	0,3	1,8
Canada	3,8	12,6	31,7	37,3	12,8	0,9	0,9
Cipro	1,6	10,3	33,0	32,1	5,2	0,2	17,7
Corea	2,2	10,6	37,0	41,7	7,9	0,2	0,3
Danimarca	3,8	11,9	34,0	39,9	9,6	0,4	0,4
Estonia	2,0	11,0	34,3	40,6	11,0	0,8	0,4
Finlandia	2,7	8,0	26,5	40,7	20,0	2,2	0,0
Francia	5,3	16,2	35,9	34,0	7,4	0,3	0,8
Germania	3,3	14,2	33,9	36,4	10,2	0,5	1,5
Giappone	0,6	4,3	22,8	48,6	21,4	1,2	1,2
Irlanda	4,3	13,2	37,6	36,0	8,1	0,4	0,5
Norvegia	3,0	9,3	30,2	41,6	13,1	0,6	2,2
Paesi Bassi	2,6	9,1	26,4	41,5	16,8	1,3	2,3
Polonia	3,9	14,8	36,5	35,0	9,0	0,7	0,0
Regno Unito	3,3	13,1	33,2	35,9	12,3	0,8	1,4
Repubblica Ceca	1,5	10,3	37,5	41,4	8,3	0,4	0,6
Slovacchia	1,9	9,7	36,2	44,4	7,3	0,2	0,3
Spagna	7,2	20,3	39,1	27,8	4,6	0,1	0,8
Stati Uniti	3,9	13,6	32,6	34,2	10,9	0,6	4,2
Svezia	3,7	9,6	29,1	41,6	14,9	1,2	0,0
MEDIA OCSE-PIAAC	3,3	12,2	33,3	38,2	11,1	0,7	1,2

Fonte: PIAAC - OCSE

Tavola 3.5. Percentuale di adulti 16-65 anni per livelli di competenza in numeracy nei paesi OCSE - Anno 2012 *(valori percentuali)*

PAESI	Sotto il livello 1	Livello 1	Livello 2	Livello 3	Livello 4	Livello 5	Missing
Italia	8,0	23,7	38,8	24,4	4,3	0,2	0,7
Australia	5,7	14,4	32,1	32,6	11,7	1,5	1,9
Austria	3,4	10,9	33,1	37,2	12,5	1,1	1,8
Canada	5,9	16,4	31,9	32,4	11,3	1,3	0,9
Cipro	3,4	12,1	31,8	28,4	6,3	0,3	17,7
Corea	4,2	14,7	39,4	34,6	6,6	0,2	0,3
Danimarca	3,4	10,8	30,7	38,0	14,9	1,7	0,4
Estonia	2,4	11,9	36,2	38,0	10,4	0,8	0,4
Finlandia	3,1	9,7	29,3	38,4	17,2	2,2	0,0
Francia	9,1	18,9	33,8	29,0	7,8	0,5	0,8
Germania	4,5	13,9	31,0	34,9	13,0	1,2	1,5
Giappone	1,2	7,0	28,1	43,7	17,3	1,5	1,2
Irlanda	7,1	18,1	38,0	28,8	7,0	0,6	0,5
Norvegia	4,3	10,2	28,4	37,4	15,7	1,7	2,2
Paesi Bassi	3,5	9,7	28,2	39,4	15,6	1,3	2,3
Polonia	5,9	17,6	37,7	30,5	7,7	0,7	0,0
Regno Unito	6,3	17,8	33,4	29,8	10,3	0,9	1,4
Repubblica Ceca	1,7	11,1	34,7	40,4	10,6	0,9	0,6
Slovacchia	3,5	10,3	32,2	41,1	11,8	0,8	0,3
Spagna	9,5	21,1	40,1	24,5	4,0	0,1	0,8
Stati Uniti	9,1	19,6	32,6	25,9	7,8	0,7	4,2
Svezia	4,4	10,3	28,7	38,0	16,7	1,9	0,0
MEDIA OCSE-PIAAC	4,7	13,7	32,8	34,3	11,2	1,0	2,2

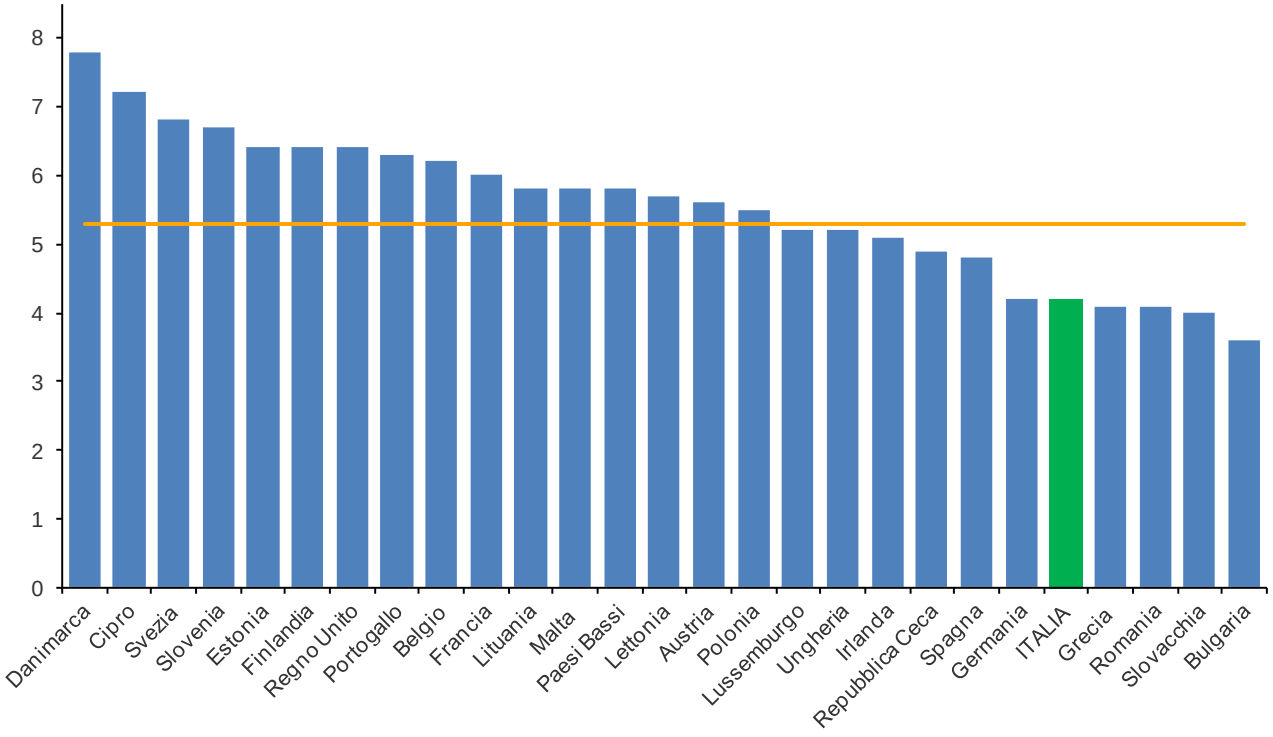
Fonte: PIAAC - OCSE

Complessivamente, rispetto alle precedenti indagini Ocse, si è registrato un miglioramento relativo per le fasce di età più mature. Ciò nonostante sia scarsa la partecipazione ad attività di apprendimento formale e informale degli adulti che in Italia (24%) è la più bassa tra i paesi Ocse (52%).

In definitiva, il sistema dell'Istruzione italiano nella comparazione con le altre nazioni maggiormente sviluppate, in particolare dell'Europa, se ha mostrato progressi non trascurabili nel corso degli ultimi anni è tuttavia ancora troppo distante dalle performance

mediamente conseguite dagli altri Paesi, in termini di output ma soprattutto di outcome. La nuova società della conoscenza a cui l'Italia aspira e che è l'orizzonte verso cui le politiche europee (l'obiettivo di Europa2020 in termini di *early leavers* è fissato al 10%) mirano a condurre l'intera area continentale è un target ineludibile che richiede interventi di *policy* di carattere multidimensionale, specie nella direzione del superamento degli squilibri territoriali su cui è necessario concentrare gli sforzi per superare i limiti attuali all'efficace esplicarsi della *mission* della scuola in una società moderna, limiti attinenti alle condizioni di contesto in cui la stessa viene esercitata. Si è anche osservato che per il nostro Paese ogni euro investito in Istruzione, specie quella universitaria, è capace di generare valore aggiunto per gli individui coinvolti, per la Pubblica amministrazione e in definitiva per l'intero sistema di entità ben superiore alla media per cui, anche in termini strettamente economico-finanziari, è un investimento sicuramente redditizio. Viceversa, a fronte di tali evidenze, la spesa pubblica italiana in Istruzione, che può essere considerata come proxy dell'investimento in istruzione che il nostro Paese ha realizzato negli anni, si è contratta in termini relativi (come quota dell'intera spesa pubblica) nel corso dell'ultimo decennio. In particolare la riduzione è stata dell'1,3% fra il 2001 e il 2011 a fronte della stazionarietà della quota calcolata per l'insieme degli altri Paesi Ocse e all'aumento della stessa in alcuni di più importante peso economico (Germania +0,7%, Regno Unito +0,3%). I livelli della spesa pubblica per Istruzione e formazione, normalizzati rispetto al PIL, nel 2011 vedono l'Italia fra gli ultimi posti in Europa (Figura 3.8).

Figura 3.8. Spesa pubblica per l'istruzione e la formazione nei paesi Ue - Anno 2011 (*in percentuale del Pil*)

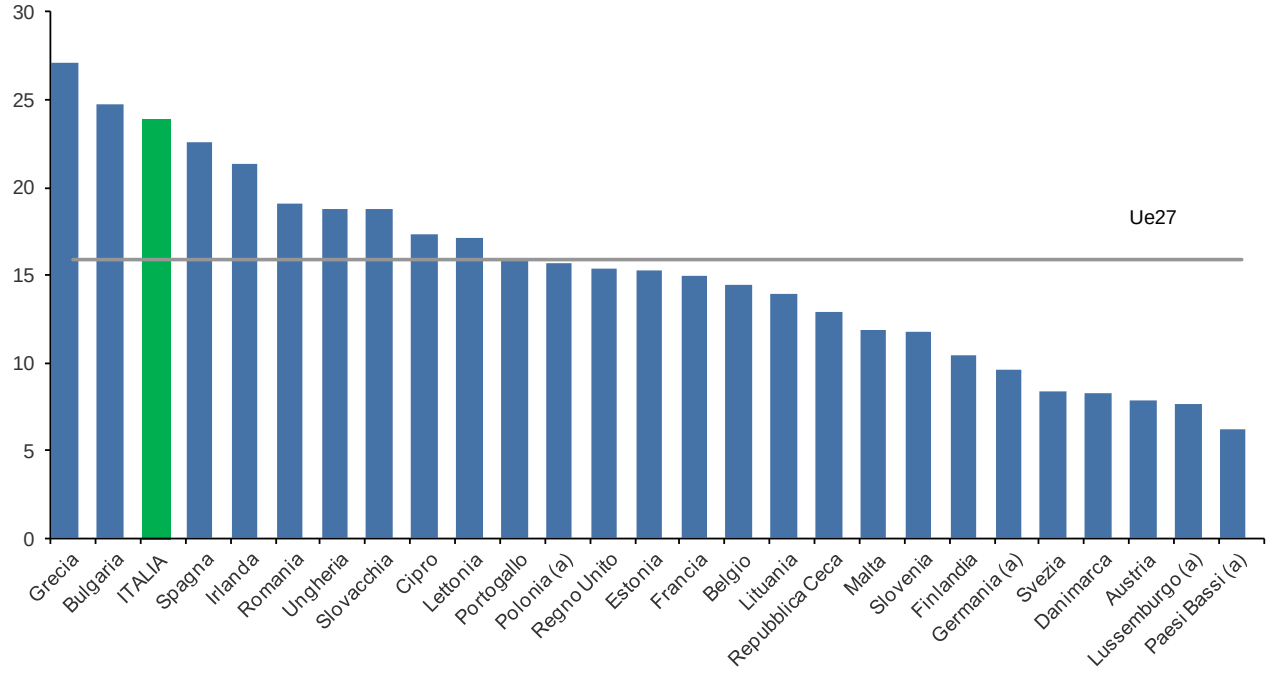


Fonte: Eurostat, General government expenditure by function

Nel 2012 la quota italiana si è ulteriormente ridotta: facendo riferimento alle spese per consumi finali (che oltre ai costi sostenuti per la produzione diretta dei servizi includono anche quelli per trasferimenti alle famiglie finalizzati al sostegno del consumo individuale) l'incidenza delle spese per il servizio Istruzione sul totale della spesa per sevizi pubblici offerti ai cittadini è passata dal 22,1% nel 2001 al 18,6% nel 2012. Normalizzando rispetto al PIL, il valore della spesa pubblica italiana in Istruzione, che rappresentava nel 2001 una quota pari al 4,1%, è scesa al 3,7% nel 2012. Correlativamente la popolazione scolastica complessiva, dalla scuola dell'infanzia all'università, è costantemente anche se leggermente aumentata anno per anno, evidenziando una lieve inversione di tendenza solo nell'ultimo triennio.

La ripresa di attenzione e impegno, anche finanziario, per il rilancio della funzione Istruzione nel nostro Paese appare come condizione ineludibile per consentire di accelerare i ritmi di recupero della distanza che separa l'Italia dagli altri principali Paesi, al fine di aumentare il potenziale nelle capacità professionali dei giovani e ridurre drasticamente lo speco di capitale umano che l'alto tasso di dispersione scolastica mette in evidenza e che, in modo ancor più significativo, è illustrato nella figura 3.9 seguente.

Figura 3.9. Giovani Neet di 15-29 anni nei paesi dell'Unione europea - Anno 2012 (*valori percentuali*)



Fonte: Eurostat, Labour force survey. (a) Dati provvisori.

La quota dei giovani fra i 15 e i 29 anni (NEET) che non lavorano e non studiano ha raggiunto livelli intollerabili: nel 2012 ha toccato il 24%, collocando il nostro paese al terz'ultimo posto nella graduatoria europea, prima solo di Grecia e Bulgaria, laddove tutti i principali Paesi, ad eccezione della Spagna, sono al di sotto della media, con scarti massimi per la Germania e le altre nazioni dell'Europa settentrionale. Uno sguardo alle dinamiche dell'ultimo decennio consente di notare che il fenomeno è in costante crescita in

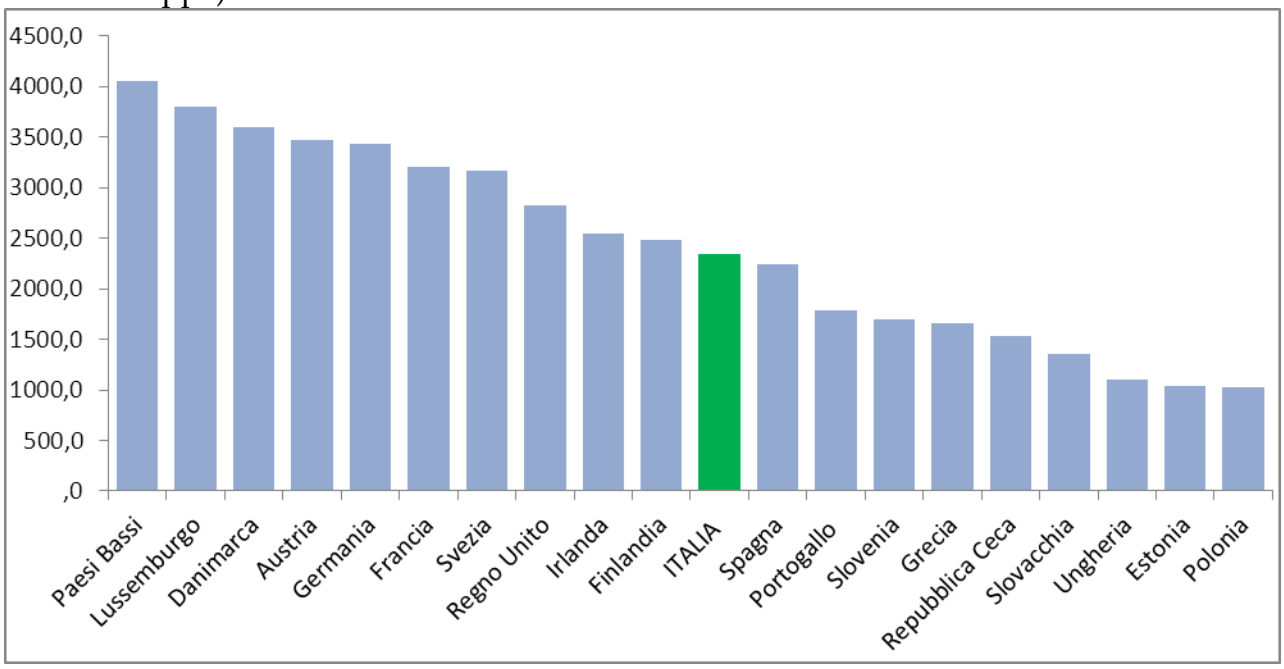
tutte le aree del Paese ma, anche in questo caso, i livelli sono particolarmente elevati in quella meridionale dove hanno superato quota 33%, esattamente il doppio della percentuale che caratterizza il Nord che, a sua volta, è pari al valore medio europeo.
Le prospettive di crescita dell'Italia sono inscindibilmente connesse a quelle dell'elevamento culturale e professionale dei cittadini che la popolano. Ciò riguarda sia il posizionamento competitivo del Paese rispetto alle altre economie avanzate sia le possibilità di progresso reale e duraturo in termini di benessere equo e sostenibile.

3.3. La Sanità

L'altra fondamentale funzione svolta dalle Amministrazioni pubbliche nei diversi Paesi, nel campo non solo della regolazione ma soprattutto dell'offerta diretta di servizi ai cittadini, è quella della Sanità. Come l'Istruzione, essa attiene non solo alla dimensione del benessere della popolazione ma anche alle stesse opportunità di sviluppo economico e sociale del sistema: il miglioramento del benessere fisico e in generale delle condizioni di salute degli individui è infatti precondizione e ingrediente essenziale per l'efficiente organizzazione delle attività economiche e, al tempo stesso, fattore di stabilità in ragione dei ritorni diretti e indiretti sulla finanza pubblica connessi sia ai minori esborsi richiesti per interventi compensativi ex-post sia, soprattutto, per gli effetti positivi che una crescita stabile del reddito e del tasso di attività induce sullo sviluppo delle basi imponibili e, quindi, del gettito fiscale.
A differenza di quanto osservato per l'Istruzione, in Italia come nella gran parte dei Paesi di area OCSE la spesa pubblica per la salute è cresciuta in termini assoluti e relativi nel corso dell'ultimo decennio. L'aumento è avvenuto nonostante i numerosi interventi di razionalizzazione e, a volte, di restringimento delle opportunità di accesso alle prestazioni operati negli anni più recenti a fini di rientro dal deficit. Infatti l'azione pubblica in campo sanitario è condizionata da fattori strutturali quali l'innalzamento costante dell'età media della popolazione, il maggior onere delle cure per il mantenimento in salute dei cittadini anziani e la lievitazione dei costi dei trattamenti il cui contenuto tecnologico-scientifico tende progressivamente ad aumentare di intensità nel corso del tempo. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, un indicatore significativo è rappresentato dall'intensità nelle dotazioni di apparecchiature per la diagnostica strumentale ad alta tecnologia, come le unità per la risonanza magnetica e quelle per la tomografia assiale computerizzata: in tutti i paesi Ocse si è registrato un forte aumento di tali dotazioni nel corso dell'ultimo decennio ma in Italia la dinamica è stata particolarmente accentuata. In particolare, il numero di unità per risonanza magnetica disponibile per ogni milione di abitanti ammontava nel 2011 a 23,7 (era pari a 9,1 nel 2001) e quello delle apparecchiature TAC a 32,1 (23,0 nel 2001). Tale dinamica ha fatto sì che l'Italia risalisse rapidamente la graduatoria internazionale nel primo caso, passando dal settimo posto al terzo, preceduta solo da Giappone e Stati Uniti, e mantenesse la posizione (ottavo posto) nel secondo caso.
Fra il 2001 e il 2011, nell'intera area OCSE la funzione Salute ha visto lievitare il suo peso nell'ambito della spesa pubblica totale dell'1,2%, risultando seconda come dinamica solo alla funzione Protezione sociale, la cui componente più rilevante è rappresentata dalla

spesa pensionistica. In Italia l'evoluzione relativa è stata analoga con un incremento della quota dedicata alla Sanità pari a 1,6 punti percentuali.
A livello europeo, in termini di spesa pubblica pro-capite l'Italia si colloca leggermente al di sotto della media generale, risultando significativamente distante dai valori caratteristici dei principali Paesi dell'Europa centro-settentrionale (Figura 3.10).

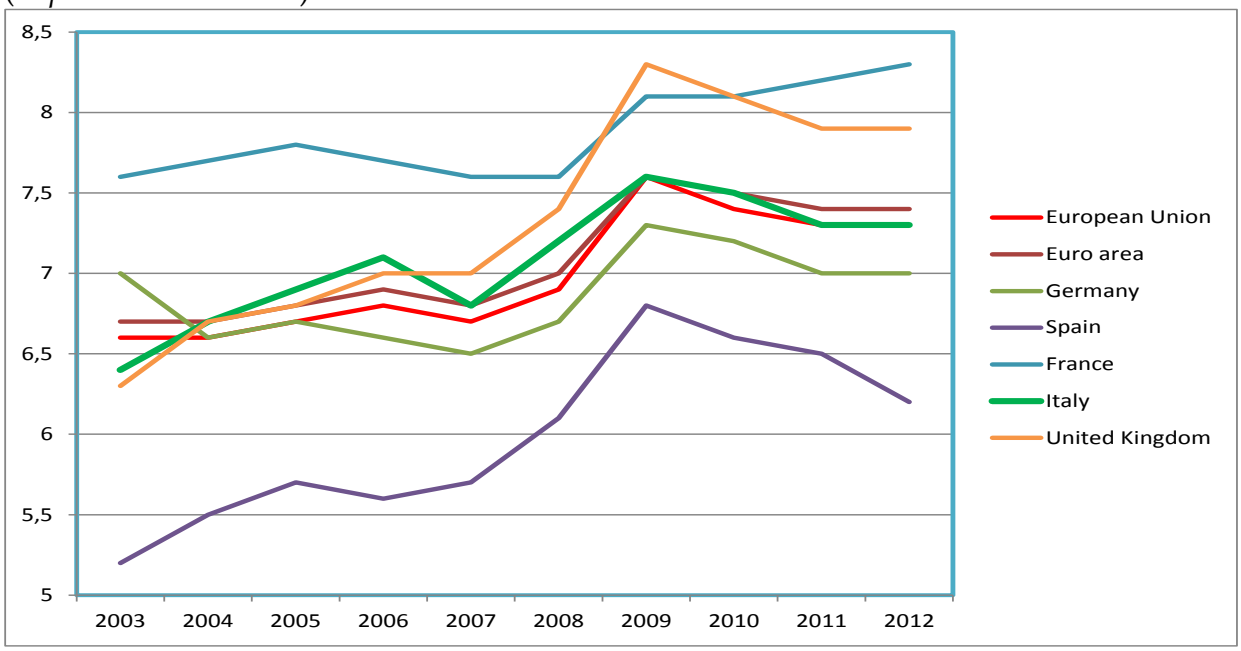
Figura 3.10. Spesa sanitaria pubblica in alcuni paesi europei - Anno 2011 (dollari per abitante in ppa)



Fonte: Oecd, Health data 2013

In termini di incidenza sul PIL, la spesa pubblica sanitaria italiana si è mantenuta nel corso degli anni su livelli quasi coincidenti con quelli medi europei, replicando l'evoluzione sia della spesa sostenuta nell'intera Unione sia di quella della sola area euro. Nella figura 11 la serie storica dell'Italia è rappresentata con linea verde più marcata, quella dell'Unione europea in rosso e quella dell'area euro in marrone. Si può notare la forte somiglianza di andamento e in particolare la coincidenza di punti di svolta. Regno Unito e Francia si posizionano sopra la media, con il Paese transalpino che, a differenza degli altri, prosegue nella crescita anche dopo il picco raggiunto, come il resto dei Paesi, nel 2009. A differenza di quanto osservato nel grafico precedente, la Germania si colloca al di sotto della media, quindi anche dell'Italia, a motivo del maggior livello di PIL che contraddistingue tale Paese rispetto agli altri. La Spagna è anche in questo caso il Paese, fra quelli europei di maggior peso economico, che si colloca nella posizione più bassa.

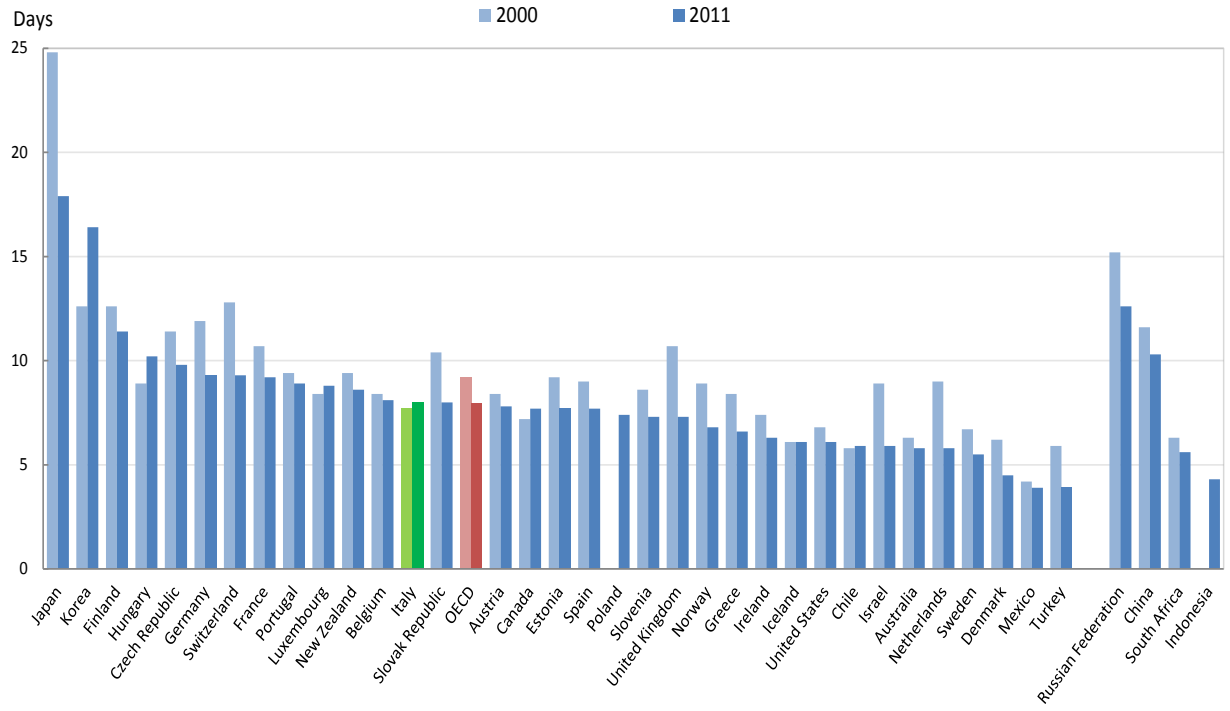
Figura 3.11. Spesa sanitaria pubblica in Europa e in alcuni paesi europei – Anni 2003-2012 (*in percentuale del PIL*)



Fonte: Eurostat

L'esame di tali evidenze mostra che l'Italia dedica risorse apparentemente adeguate alla Sanità, comunque analoghe a quelle che gli altri principali Paesi europei destinano allo svolgimento di tale fondamentale funzione. Per investigare in merito ai risultati che l'impiego di tali risorse consente di ottenere si può far ricorso ad alcuni indicatori attinenti in modo diretto o indiretto alle dimensioni dell'efficienza e dell'efficacia.
Riguardo all'efficienza, con riferimento alla prestazione di cure nelle strutture ospedaliere in Government at a Glance è proposto come indicatore quello della durata media dei ricoveri. La presunzione implicita essendo che, a parità di ogni altra condizione, una più breve degenza consenta di ridurre le spese complessivamente sostenute per ciascun paziente ricoverato. Tuttavia una minore durata del ricovero implica spesso maggiore intensità di prestazione dei servizi di cura e, quindi, un maggiore costo giornaliero ma, soprattutto, diminuire troppo la durata della degenza può generare effetti avversi sull'outcome del servizio di cura oppure anche diminuire il confort per il paziente nel corso della sua permanenza in ospedale. Non è quindi immediata la relazione fra durata del ricovero ed efficienza effettiva della produzione del servizio per misurare la quale, si ricorda, l'output dello stesso deve incorporare non solo la componente quantità ma anche le sue caratteristiche qualitative. Resta pur vero che, a parità di servizio reso, una più breve degenza implica diseconomie minori per il paziente, sia in termini psicologici che in termini economici potendo più rapidamente tornare alle sue abituali occupazioni una volta ristabilito lo stato di salute precedente il ricovero. Nella figura 3.12, con riferimento agli anni 2000 e 2011, sono riportati i valori dell'indicatore in esame per i diversi Paesi appartenenti all'area OCSE e per alcune delle economie emergenti.

Figura 3.12. Giorni di degenza media in Ospedale (escluso il day hospital) – Anni 2011 e 2000.



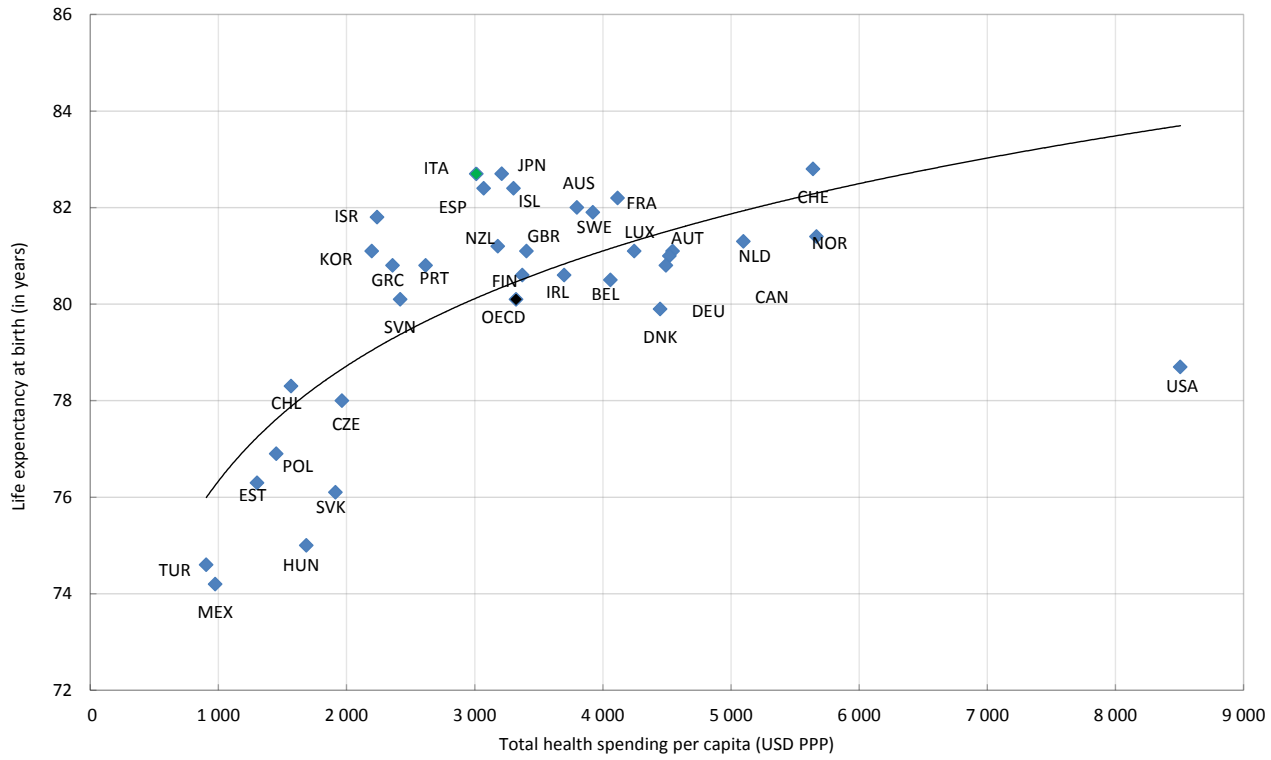
Fonte: *OECD Health Statistics 2013*, http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en.
The data for Canada, Japan and the Netherlands refer to average length of stay for curative (acute) care (resulting in an underestimation).
Data related to 2011: data for Australia, Belgium, Canada, Chile, China, France, Norway and the Russian Federation are for 2010;
data for Iceland are for 2009; data for Greece and Indonesia are for 2008.
Data related to 2000: data for China and Korea are for 1999; data for Austria and Chile are for 2001; data for Luxembourg are for 2002.
Information on data for Israel: http://dx.doi.org/10.1787/888932315602.

Si può osservare che, anche per questa statistica, l'Italia si colloca sulla media complessiva degli altri Paesi, al di sotto di Germania e Francia e al di sopra di Spagna e Regno Unito. Il leggero aumento della degenza media fra il 2000 e il 2011 può essere spiegato dal maggior ricorso al day hospital che è stato promosso e che, non essendo incluso nella statistica, non concorre al calcolo della durata come invece in passato avveniva per le brevi degenze, poi di sovente sostitute dal day hospital, che quindi incidevano più pesantemente sul computo.
Riguardo all'outcome dei servizi sanitari, uno degli indicatori più tradizionalmente utilizzato per dare una indicazione di larga massima circa gli effetti sulla popolazione e sul suo stato di benessere è costituito dal miglioramento della speranza di vita. L'outcome può essere posto in relazione con le risorse pro-capite impiegate per produrre tali servizi e organizzare il sistema sanitario, pervenendo quindi a una misura del costo-efficacia. Come si è visto nel caso dell'Istruzione, tuttavia, le misure dell'outcome sono da valutare con

grande cautela poiché non è possibile stabilire un rapporto di causa-effetto in termini sufficientemente robusti essendo molte le variabili di contesto o di altra natura (ad esempio genetiche) che incidono sulla speranza di vita. Tuttavia i risultati dell'analisi cross-country mostrano l'esistenza di una correlazione positiva significativa fra spesa per la salute e speranza di vita: è del resto intuitivo, oltre che storicamente dimostrato, come una componente essenziale dell'allungamento della vita media sia la cura diffusa e adeguatamente sostenuta in termini farmacologici e di trattamento terapeutico nonché di precoce intervento a soluzione delle patologie e di sviluppo della medicina preventiva. Maggiore è l'impegno in questi campi e ovviamente maggiore è la spesa pubblica da sostenere per tradurlo in interventi concreti.

Nella figura 3.13 le variabili ora descritte sono poste in relazione fra loro con riferimento al 2011 e per tutti i Paesi OCSE. L'Italia, seguita da Giappone e Spagna, si posiziona su livelli di eccellenza assoluta: la speranza di vita alla nascita è la più alta fra i Paesi dell'area OCSE e, al tempo stesso, la spesa media pro-capite per i servizi sanitari è ben al di sotto di quella media complessiva.

Figura 3.13. Speranza di vita alla nascita e spesa totale per la Salute pro-capite – Anno 2011
(spesa totale pro-capite in dollari USA espressa in PPA)



Fonte: OECD Health Statistics 2013
Expenditure data for Belgium and New Zealand exclude investments.
Expenditure data for Netherlands are for current expenditure.
Expenditure data for Belgium, Mexico and New Zealand use a different methodology.
Expenditure data for Chile, Israel and Mexico are estimates. Life expectancy data for Australia, Belgium, Chile, France, Italy and United States are estimates. Expenditure data for Australia, Israel, Japan and Luxembourg are for 2009. Expenditure data for Turkey are for 2008. Life expectancy data for Canada are for 2009.

I dati esposti nella figura 3.13 con riferimento alla spesa pro-capite differiscono da quelli presentati nella figura 3.10 in quanto in quest'ultima i dati attengono alla sola spesa pubblica mentre nella figura 3.13 si riferiscono al complesso della spesa pubblica e privata: sono infatti da tenere in considerazione anche le differenti caratteristiche dei sistemi vigenti nei Paesi che implicano proporzioni diverse dei due tipi di spesa a seconda dello sviluppo più o meno ampio del welfare pubblico. In sostanza, dove la spesa privata è più elevata quella pubblica è tendenzialmente più ridotta, e viceversa, essendo le due componenti in buona misura complementari. Nella generalità dei casi, i sistemi di welfare vigenti implicano che la spesa pubblica costituisca la componente principale di quella complessiva; in alcuni Paesi, tuttavia, è vero il contrario, come nel Messico e negli Stati Uniti, dove la speranza di vita è più bassa della media. Il caso degli Stati Uniti è una sorta di *outlier* a motivo del livello di spesa complessiva particolarmente elevato, oltre il doppio della media: essa appare esprimere un'efficacia del tutto insufficiente posto che la

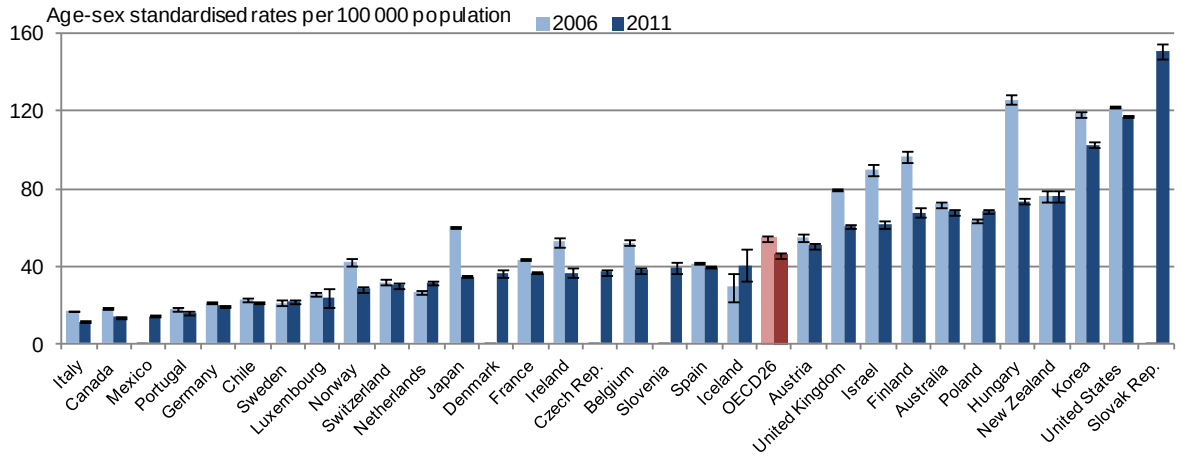
speranza di vita della popolazione americana è significativamente inferiore alla media generale. Considerando inoltre che in termini di equità (universalità delle prestazioni assicurate) gli Stati Uniti si collocano all'ultimo posto nella graduatoria OCSE con una copertura del sistema pubblico pari, nel 2011, al 31,8%, cui seguono Cile e Messico. In Europa quasi tutti i sistemi nazionali hanno la caratteristica dell'universalità, quello italiano compreso. La Germania rappresenta un'eccezione con l'89% di copertura del sistema sanitario pubblico.

Indicatori più diretti sulla qualità e sull'efficacia dei trattamenti sanitari in termini di comparazione internazionale sono disponibili per alcuni ambiti settoriali specifici ma rappresentativi di una più generale configurazione dell'organizzazione dei sistemi stessi nei singoli Paesi e della sua adeguatezza relativa. In tale ambito, una dimensione importante è costituita dal grado in cui la medicina di base o ambulatoriale è in grado di fornire risposte adeguate alle esigenze di trattamento delle malattie croniche minimizzando, quindi, il ricorso al ricovero in ospedale che dovrebbe essere limitato ai casi in cui l'acutezza della patologia sia evoluta al punto da renderlo inevitabile. Fra le malattie croniche più importanti in termini di numerosità dei soggetti coinvolti e di pericolosità per la vita delle persone rientrano l'asma bronchiale, l'enfisema polmonare / bronchite cronica (*chronic obstructive pulmonary disease*) e il diabete. Si stima che l'asma colpisca nel modo fra i 150 e i 300 milioni di soggetti e, ogni anno, provochi 250.000 decessi. L'enfisema polmonare colpisce circa 64 milioni di persone, in prevalenza fumatori, determinando ogni anno la morte di 3 milioni di individui. Infine il diabete colpisce 180 milioni di persone, è causa di 4,6 milioni di decessi all'anno ed assorbe circa l'11% della spesa sanitaria complessiva. Per queste patologie i protocolli terapeutici sono ben definiti e possono essere efficacemente applicati attraverso la medicina di base o distrettuale. Quanto più essa è in grado di agire efficacemente e diffusamente, tanto più si riduce il rischio del rapido deterioramento delle condizioni di salute dei pazienti e della conseguente necessità di ricorrere al ricovero in ospedale. Un elemento da non trascurare è anche che evitare il ricovero consente non solo di risparmiare risorse a livello di sistema, le quali possono più utilmente essere destinate a far fronte ad altre priorità, ma anche di minimizzare l'impatto sulle condizioni individuali, psicologiche oltre che economiche, dei pazienti coinvolti.

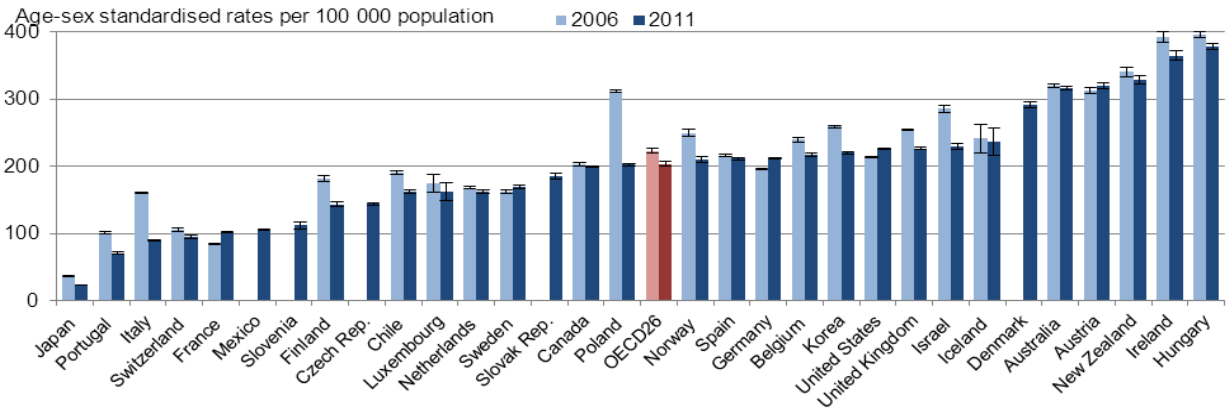
Nella figura 3.14 sono rappresentati i tassi standardizzati per sesso ed età di ricovero in ospedale ai fini del trattamento delle suddette patologie croniche: i tassi sono espressi in termini di numero di ricoveri ogni 100 mila abitanti. Minore è il tasso e maggiore è la presunzione che più appropriato è l'indirizzo strategico di ciascun sistema sanitario ed effettiva la capacità di metterlo concretamente in atto.

Figura 3.14. Tassi standardizzati di ricovero in ospedale – anni 2011 e 2006 *(ricoveri per 100.000 abitanti)*

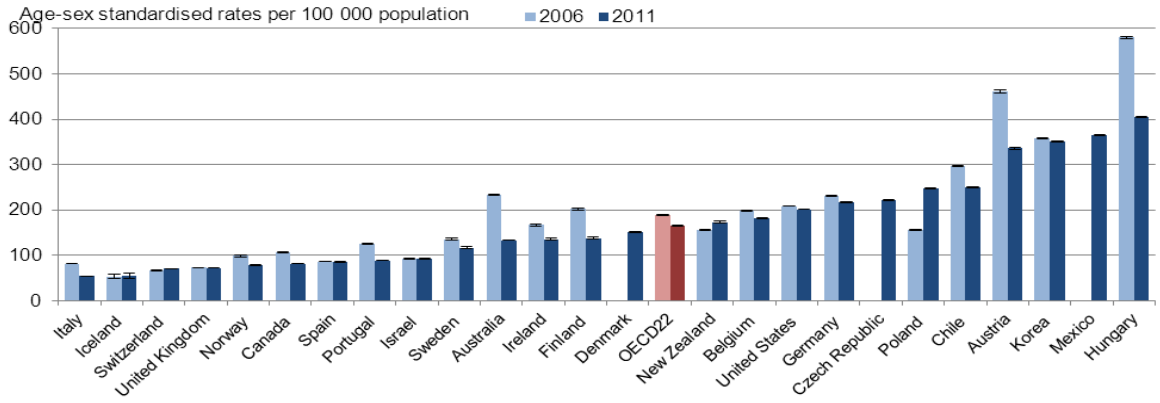
a)Asma



b)Enfisema



c)Diabete

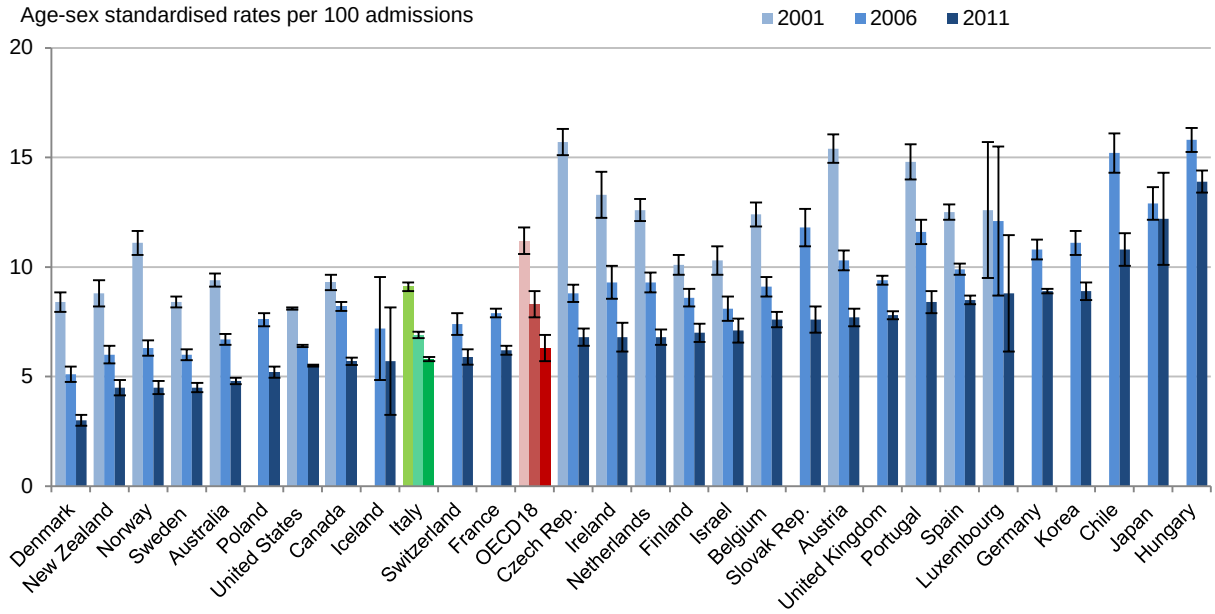


Fonte: OECD Health Statistics 2013,http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en

Nel quadro internazionale l'Italia è in posizione di assoluta eccellenza. Nei casi dell'asma bronchiale cronico e del diabete si colloca ai vertici della graduatoria, in quello dell'enfisema al terzo posto. In particolare, con riferimento ai pazienti affetti da asma nel 2011 l'indicatore è pari a 11,4, rispetto a una media OCSE pari a 45,8 e a dati ben superiori che riguardano Paesi come il Regno Unito (60,8) e gli Stati Uniti (117,0). Rispetto al 2006 il

tasso di ricovero italiano si è ulteriormente ridotto di circa 1/3, consentendo di consolidare il primato mondiale del nostro Paese.
Analogamente, con riferimento ai ricoveri in ospedale per diabete, l'Italia è al primo posto con un tasso pari a circa 50 a fronte valori intorno a 160 nella media OCSE. Nel caso dell'enfisema polmonare cronico, i ricoveri sono stati nel 2001 meno di 100 ogni 100.000 abitanti in Italia e oltre 200 nella media OCSE: tali cifre collocano il nostro Paese al terzo posto della graduatoria internazionale ma, in questo caso, è da sottolineare che rispetto al 2006 il miglioramento è stato più consistente di quello osservato negli altri Paesi, l'Italia avendo quasi dimezzato il tasso rilevato nel 2006.
Più direttamente rappresentativi della qualità ed efficacia dei servizi offerti dal sistema sanitario dei diversi paesi sono gli indicatori che si possono costruire in merito agli esiti dei trattamenti terapeutici erogati. Fra quelli per i quali le informazioni sono disponibili per l'intera area OCSE, di particolare interesse è il tasso di mortalità registrato negli ospedali come esito dei trattamenti terapeutici, farmacologici e chirurgici, cui sono sottoposti i soggetti ricoverati per infarto al miocardio. L'indicatore è definito come numero delle persone di 45 anni di età e oltre che sono decedute nei 30 giorni successivi al ricovero ogni 100 soggetti ricoverati, il decesso essendo avvenuto nel medesimo ospedale in cui *ab origine* è stata disposta l'ammissione. Nella figura 3.15 sono riportati i tassi di mortalità relativi al 2011 e a due degli anni precedenti: il 2001 e il 2006. L'Italia si colloca in ottima posizione nel contesto internazionale con percentuali al di sotto della media Ocse, comprese nel 2011 fra quelle degli Stati Uniti e della Francia. In particolare i valori dell'indicatore sono 5,8% per l'Italia, 5,5%, 6,2% e 6,3% rispettivamente per Stati Uniti, Francia e area OCSE (le informazioni si riferiscono a 18 Paesi). Da segnalare gli alti tassi che caratterizzano Paesi come Regno Unito (7,8%), Spagna (8,5%) Germania (8,9%) e Giappone (12,2%).

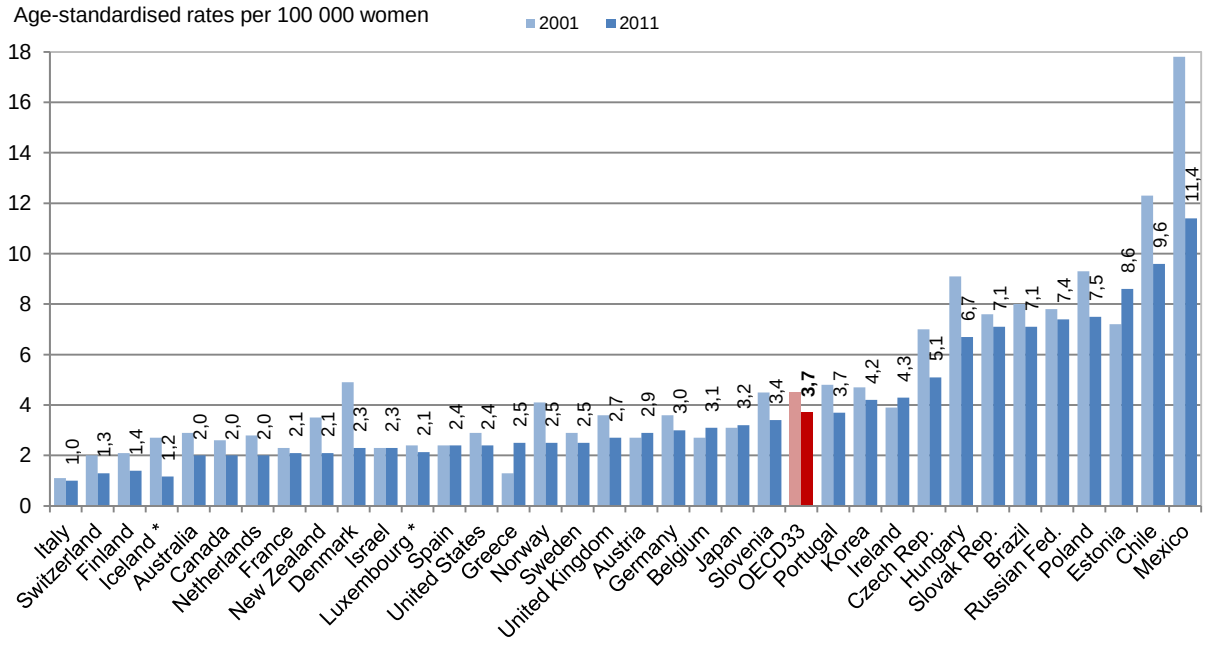
Figura 3.15. Tassi di mortalità in ospedale dei pazienti di 45 anni e oltre ricoverati per infarto al miocardio – Decessi avvenuti nei trenta giorni successivi al ricovero – Anni 2011, 2006 e 2001 *(valori percentuali)*



Fonte: OECD Health Statistics 2013, http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en.

Molto simile a quella appena osservata è la situazione, in livelli e dinamica, misurata attraverso analogo indicatore per i decessi intervenuti per i degenti in ospedale affetti da ischemia, emorragia cerebrale e altre patologie cerebrovascolari. L'Italia, con il 6,5% di mortalità, si colloca ben al di sotto della media OCSE (7,8%), fra Stati Uniti (4,3%), Germania (6,7%) e Francia. Ancora distanti Regno Unito (10,4%) e Spagna (10,2%).
Ottime posizioni, molto simili a quelle appena illustrate, sono occupate dall'Italia con riferimento ad altre dimensioni attinenti alla qualità dei servizi resi, quali l'incidenza di complicanze di varia natura intervenute dopo interventi chirurgici, ivi comprese quelle dovute a scarsa accuratezza nella gestione della fase post-chirurgica, così come le lacerazioni e altre complicazioni intervenute a danno della partoriente al momento del parto (naturale, con o senza uso di strumentazione), per cui l'Italia figura al terzo posto della graduatoria internazionale della frequenza di eventi avversi, ben distante dalla media OCSE che è superiore di oltre 3 volte il dato italiano.
L'Italia figura poi in assoluto come il Paese più virtuoso rispetto alla mortalità per cancro al collo dell'utero, come mostrato nella figura 3.16. Nel nostro paese la frequenza dei decessi è di una donna affetta dalla patologia ogni 100.000, quella registrata in Francia è di 2 ogni 100.000 donne, in Germania di 3 e nell'intera area OCSE è appena inferiore a 4.

Figura 3.16. Tassi di mortalità per cancro alla cervice – Anni 2001-2011 *(percentuale di decessi ogni 100.000 donne)*

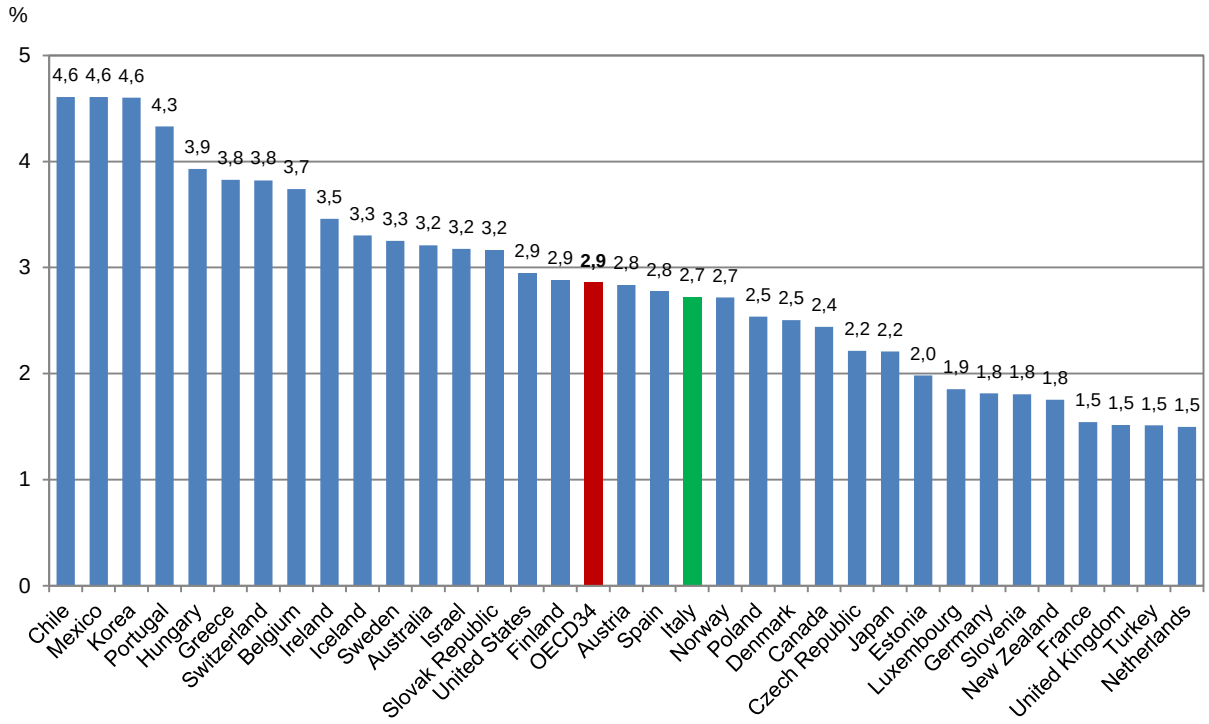


Fonte: OECD Health Statistics 2013, http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en.

Viceversa, nel 2011 la mortalità per tumore alla mammella in Italia è leggermente superiore alla media dei Paesi Ocse; tuttavia la frequenza relativa dei decessi mostra un rapido declino rispetto al 2001. Per quanto concerne il tumore al colon, terza causa di morte per cancro dopo quello ai polmoni e alla mammella, il nostro Paese torna a posizionarsi nella fascia più virtuosa al di sotto della media OCSE e, anche in questo caso, con una diminuzione apprezzabile degli eventi funesti nel 2011 rispetto al 2001.
Anche i programmi di vaccinazione rivolti ai bambini (contro difterite, tetano e pertosse nonché epatite B) vedono l'Italia fra le nazioni più attive con percentuali di vaccinazione che rasentano il 100%; più basse risultano le percentuali di vaccinazione contro il morbillo. Anche la quota di vaccinazioni contro l'influenza effettuate ai cittadini in età superiore a 65 anni raggiunge in Italia livelli (oltre il 60%) ben superiori alla media internazionale (50%).
Un aspetto inerente alla dimensione "qualità del servizio" è quello dell'accessibilità. Si è già ricordato in precedenza che il sistema sanitario italiano è improntato al principio dell'universalità del diritto di accesso alle strutture sanitarie da parte di tutti i soggetti dimoranti sul territorio nazionale, come accade nella maggior parte dei Paesi europei. Un altro indicatore significativo è quello della spesa c.d. out-of-pocket, quella cioè direttamente a carico del paziente. In media, nei Paesi Ocse il 20% della spesa sanitaria è a carico diretto dei cittadini: tale spesa include anche quella per i cosiddetti ticket ed esclude, oltre a quella sostenuta dalla Pubblica amministrazione, anche quella a carico del sistema assicurativo privato.
Nella figura 3.17 per l'anno 2011 è riportata la quota della spesa complessivamente sostenuta dalle famiglie per consumi finali che è stata impegnata per soddisfare i bisogni

attinenti alle cure mediche: nell'intera area Ocse tale quota è pari al 2,9%; in Italia è leggermente più bassa (2,7%) ma più alta di quella caratteristica dei principali Paesi europei, le percentuali di Germania, Francia e Regno Unito essendo pari, nel primo caso, a 1,8% e, per i due Paesi al di qua e al di là della Manica, a 1,5%.

Figura 3.17. Spesa per servizi sanitari direttamente sostenuta dalle famiglie – Anno 2011
(in percentuale delle spese complessive per consumi finali delle famiglie)



Fonte: OECD Health Statistics 2013, http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en.

Questa rapida disamina delle caratteristiche di efficienza e di efficacia che contraddistinguono la funzione Salute gestita delle Amministrazioni pubbliche italiane, nella comparazione con gli altri principali Paesi ad economia più sviluppata, porta a valutare, in sintesi, che il Sistema sanitario italiano, nonostante le difficoltà legate alla fase di crisi economica e finanziaria attraversata da molti anni e le non poche aree di miglioramento su cui è possibile agire, sia uno fra i sistemi più avanzati e capace di generare risultati apprezzabili, in alcuni casi eccellenti, in termini di output e di outcome per i cittadini. Appare quindi, come si diceva in esordio, abbastanza controintuitivo il fatto che nella percezione di questi ultimi nell'apprezzare il livello dei servizi fruiti non sia altrettanto elevata la soddisfazione espressa ma si posizioni al di sotto della media OCSE. Il gap è significativo: nel 2012 la percentuale di cittadini che, all'indagine Gallup, ha risposto positivamente alla domanda se fosse soddisfatto dei livelli qualitativi dei servizi sanitari, è stata pari in Italia a 55%, nella media OCSE a 71% (cfr. Tavola 3.1). Si è già argomentato in precedenza che tali indicazioni vanno considerate con estrema prudenza non solo e non tanto per le caratteristiche del sondaggio, quanto piuttosto per le diverse

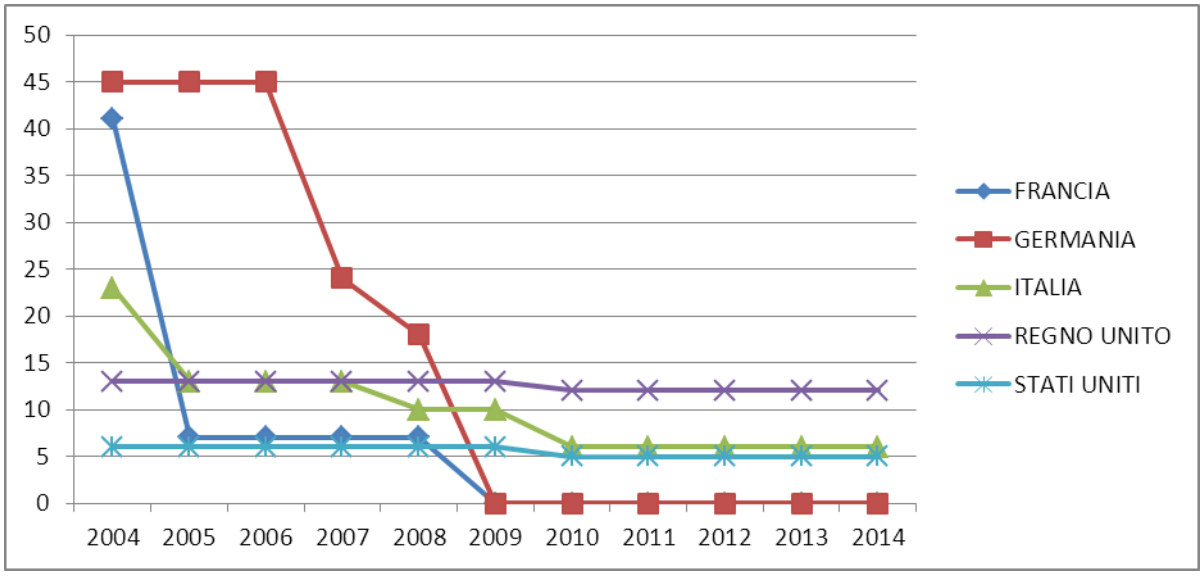
condizioni di contesto in cui le percezioni maturano. Inoltre non sono ininfluenti gli aspetti attinenti all'accessibilità dei servizi stessi in termini di tempestività e di semplicità nelle modalità di richiesta e fruizione. Aspetti, però, su cui le informazioni disponibili non consentono di investigare adeguatamente in chiave di comparazione internazionale.
Su tale percezione, come sull'effettivo contenuto di qualità dei servizi mediamente resi, incide e si deve quindi tenere nel debito conto la variabilità sottostante al dato medio, ricordando che le percezioni negative tendono ad assumere un peso maggiore di quelle positive perché il mancato o non adeguato accesso a un servizio incide più, nel giudizio delle persone, di quanto non possa incidere la soddisfazione delle aspettative del singolo che il sistema riesce a garantire, specie se queste sono consolidate e attengono a diritti considerati come di cittadinanza.
Anche nel caso della Salute, come si è visto per l'Istruzione, i differenziali territoriali all'interno del nostro Paese sono rilevanti e spiegano parte almeno dell'insufficiente giudizio dato nella media dai cittadini. A conferma, sono chiare le evidenze che emergono dall'analisi dell'indagine QOG "The quality of Government Institute" (Università di Gothenburg), secondo cui su un totale di 172 regioni europee, quelle italiane si collocano in posizione complessivamente mediana nei giudizi espressi dai cittadini in merito alla qualità della sanità pubblica ma, considerando l'intera distribuzione, quelle del Centro-nord, escluso il Lazio, si collocano al di sopra della media europea, quelle meridionali e il Lazio al di sotto. Giudizi che, questa volta, proprio perché osservati in modo disaggregato, collimano con indicatori meno soggettivi sui servizi resi nelle diverse realtà regionali: ad esempio quelli calcolabili, in base ai dati del NSIS (Nuovo sistema informativo sanitario) del Ministero della salute, relativamente all'offerta regionale di servizi per la disabilità e cronicità, piuttosto che quelli degli anziani trattati in assistenza domiciliare integrata. Nel Portale statistico delle Amministrazioni pubbliche consultabile dal sito dell'Istat sono riportate le percentuali degli anziani che hanno usufruito del servizio: esse sono sempre superiori alla media nazionale per le circoscrizioni centro-settentrionali (con il centro che si colloca sulla media), sono invece inferiori per quelle del Sud e in particolare delle Isole.
Circa l'accessibilità on-line ai servizi che rendono più facilmente fruibili le prestazioni da parte dei cittadini, come quelli di prenotazione presso le ASL o quelli di pagamento dei ticket sanitari oppure ancora di ritiro dei referti via web, i differenziali territoriali sono altrettanto marcati: in base ai dati dell'Osservatorio Piattaforme Between – Rapporto e-gov 2012, le ultime due tipologie sono del tutto assenti in 6 regioni meridionali su 8, il servizio di prenotazione essendo invece attivo in più regioni ma con percentuali, se si eccettua la Basilicata, significativamente più basse del resto d'Italia.
Tornando alla dimensione della percezione degli utenti, questa volta però riferita alle proprie condizioni di salute e non alla qualità dei servizi offerti, l'indagine Istat multiscopo fornisce formazioni significative sullo stato di salute che ciascun intervistato ha dichiarato meglio attagliarsi alla sua condizione personale. Coloro che ritengono di essere in buona o ottima salute nel 2013 sono il 70,4% a livello nazionale (erano il 69,7% nel 2009). I cittadini che risiedono nelle regioni del Nord hanno espresso giudizi maggiormente positivi della media (la percentuale dei soddisfatti essendo pari al 72%) e in miglioramento rispetto al 2009; l'area centrale si posiziona appena al di sotto (69,8%) e

quella meridionale ancora più in basso, con percentuali inferiori al 69% e in leggero peggioramento rispetto al 2009.
In conclusione, le poche ma significative evidenze riportate in queste note inducono a ritenere che margini di miglioramento sono possibili e auspicabili ma che, se questi sono praticabili per l'intero sistema sanitario nazionale, sono particolarmente utili e per alcuni versi necessari per l'area meridionale del Paese in cui i margini di recupero sono particolarmente ampi.

4.Il confronto internazionale relativo alle regole per le imprese

La qualità delle regole presenti nei rapporti tra pubblica amministrazione e imprese costituisce una componente sempre più rilevante ai fini di una definizione più precisa dell'efficacia dell'intervento pubblico. In particolare, come già evidenziato nel Rapporto CNEL dello scorso anno, le informazioni statistiche elaborate dal *Doing Business* della Banca Mondiale risultano essere particolarmente preziose perché basate su evidenze concrete (numero ore, giorni, procedure, costi) associate a diversi ambiti dell'intervento pubblico.
Tali misurazioni riguardano, in particolare: l'apertura di una nuova azienda, l'ottenimento di una licenza edilizia, l'accesso ai servizi di elettricità, a quelli creditizi, il grado di protezione degli investitori, i rapporti con l'amministrazione tributaria, l'*enforcement* dei contratti, le procedure fallimentari. Per buona parte di tali indicatori la Banca Mondiale è in grado di confrontare la quasi totalità dei paesi sulla base del numero di procedure, del numero di giorni necessari per il soddisfacimento delle diverse esigenze o dei diversi problemi incontrati dalle aziende nonché dei costi a carico delle aziende ai fini dell'impegno negli ambiti amministrativi e organizzativi appena richiamati.
L'ultimo rapporto predisposto dalla Banca Mondiale – il *Doing Business 2014* - segnala nel ranking complessivo una posizione ancora insoddisfacente del nostro Paese ma, comunque, un significativo miglioramento, essendo passata dal 73esimo al 65esimo posto su scala mondiale. Uno sguardo più accurato sui singoli ambiti di definizione delle regole e dei rapporti fra la Pubblica amministrazione e le attività economiche segnala la presenza di alcune situazioni di miglioramento, altre non particolarmente discoste da quelle dei nostri principali partner e altre ancora di evidente criticità.
Viene infatti confermata la circostanza, sottolineata già lo scorso anno, della sufficiente performance sulle procedure relative all'apertura di una nuova attività produttiva.

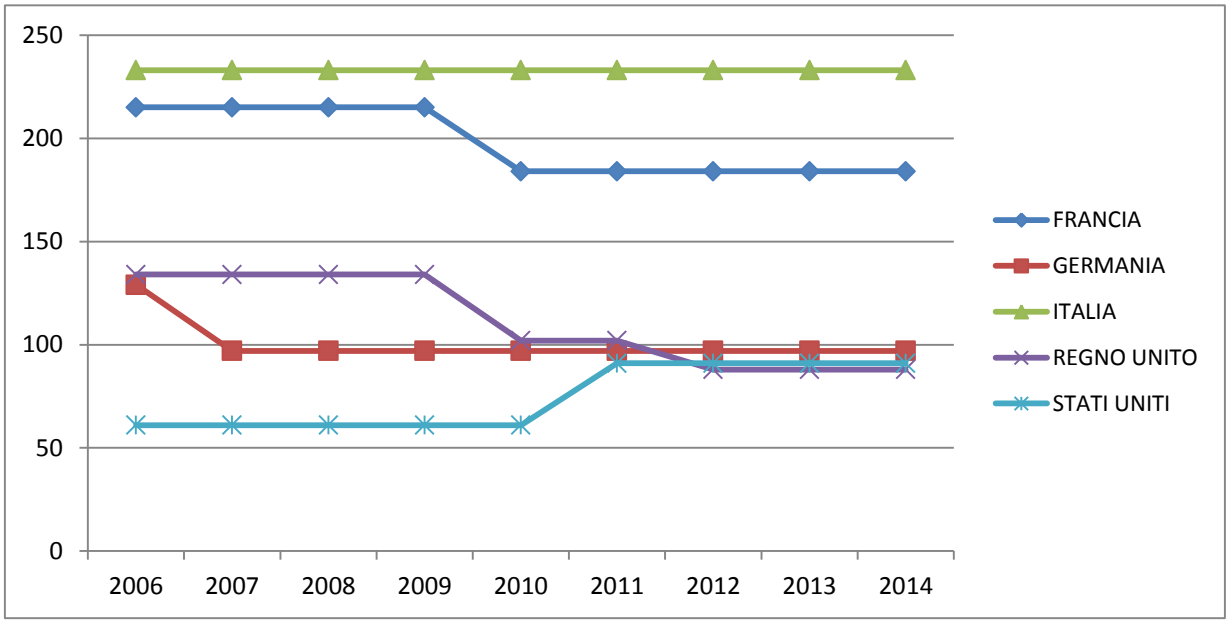
Figura 4.1 Numero di giorni necessari per l'avvio di un'attività produttiva – Anni 2004-2014



Fonte: World Bank, *Doing Business*, 2004 - 2014

Molto sensibili sono i miglioramenti registrati nelle attività amministrative relative al "registering property" (dal 54esimo al 34esimo posto nello specifico ranking, solo gli Stati Uniti, tra i maggiori paesi, hanno una posizione migliore di quella italiana).
Passi in avanti tutt'altro che trascurabili vengono realizzati dall'Italia in un'area comunque di evidente problematicità, l'*enforcement* dei contratti (anche se in questo caso non sono solo le regole pubbliche a essere chiamate in causa). L'Italia si colloca nel Doing Business 2014 al 103esimo posto nella classifica mondiale, con un numero medio di giornate di poco sotto le 1.200. Francia, Germania e Stati Uniti sono tra i primi paesi al mondo con un numero di giorni compresi tra i 300 e i 400.
Sono proprio i miglioramenti relativi al "registering property" e al "enforcing contracts" alla base della progressione complessiva fatta registrare dal nostro paese nel *Doing Business 2014*.
Molto equilibrata, anche se in leggero peggioramento, la collocazione italiana nel *ranking* relativo alle procedure di insolvenza. Lo sforzo del legislatore nazionale negli ultimi anni sulla disciplina fallimentare pone il nostro Paese in 33esima posizione (e tuttavia, solo meglio della Francia e ancora lontano da Germania, Regno Unito e Stati Uniti).
Al tempo stesso, ritardi e scostamenti ben più evidenti vengono invece segnalati in relazione ai giorni necessari per l'ottenimento di una licenza edilizia, con differenze assai marcate con Germania, Regno Unito e Stati Uniti. Per tali finalità, lo si rammenta, i giorni mediamente necessari nel nostro paese (234) sono di gran lunga superiori a quelli dei nostri maggiori partner: 27 (!) negli Stati Uniti, 97 in Germania, 99 nel Regno Unito, 184 in Francia.

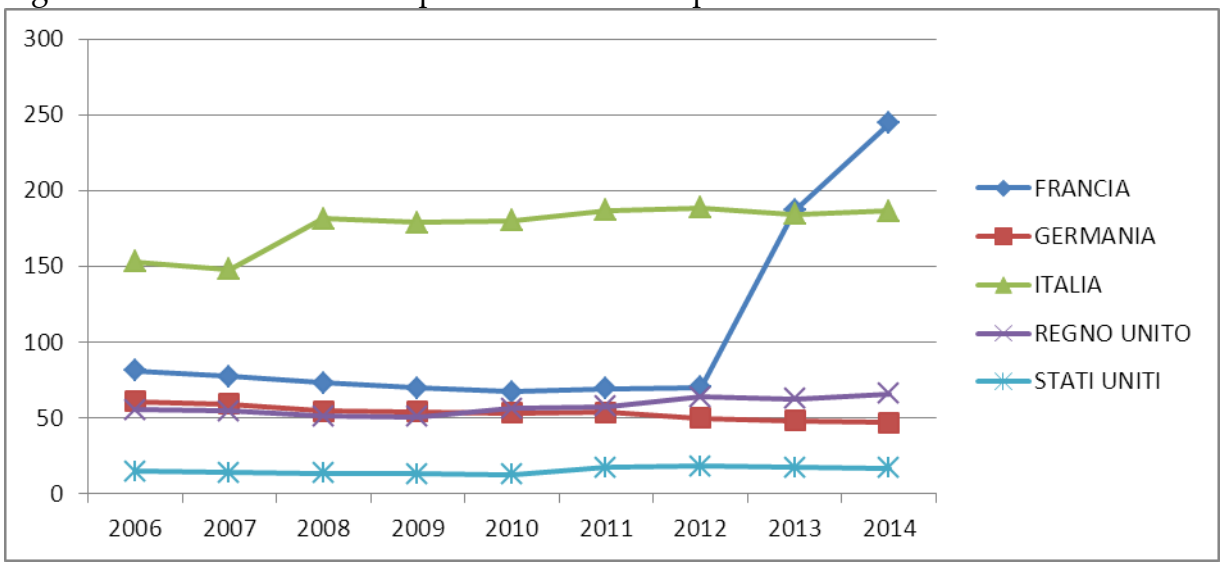
Figura 4.2 Numero di giorni necessari per il rilascio di un permesso di costruzione – Anni 2006-2014



Fonte: World Bank, *Doing Business*, 2006 - 2014

Così come, sempre con riferimento ai permessi di costruzione, assai sensibili risultano essere le differenze relative ai costi sostenuti da un'azienda per l'ottenimento di una licenza edilizia, rispetto agli altri Paesi maggiormente sviluppati (v, figura 4.3).

Figura 4.3 Costi da sostenere per il rilascio di un permesso di costruzione – Anni 2006-2014

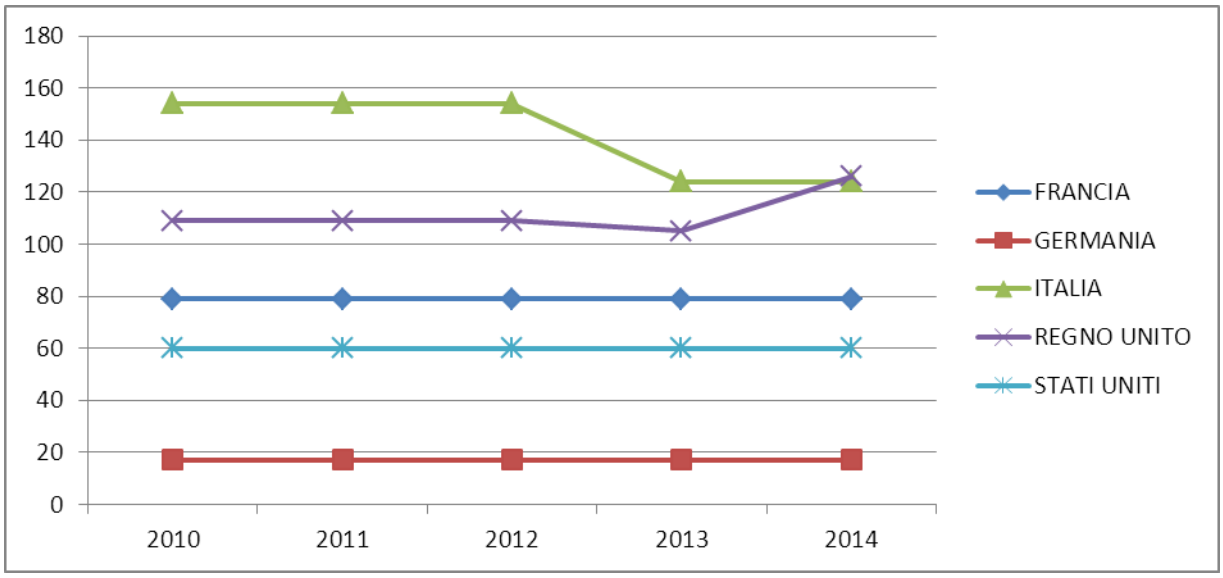


Fonte: World Bank, *Doing Business*, 2006 – 2014. I costi vengono stimati in percentuale del reddito pro capite.

Per quanto si tratti di un aspetto toccato solo in parte dall'operato della PA, anche i dati relativi alle forniture di energia elettrica segnalano una condizione di estremo svantaggio

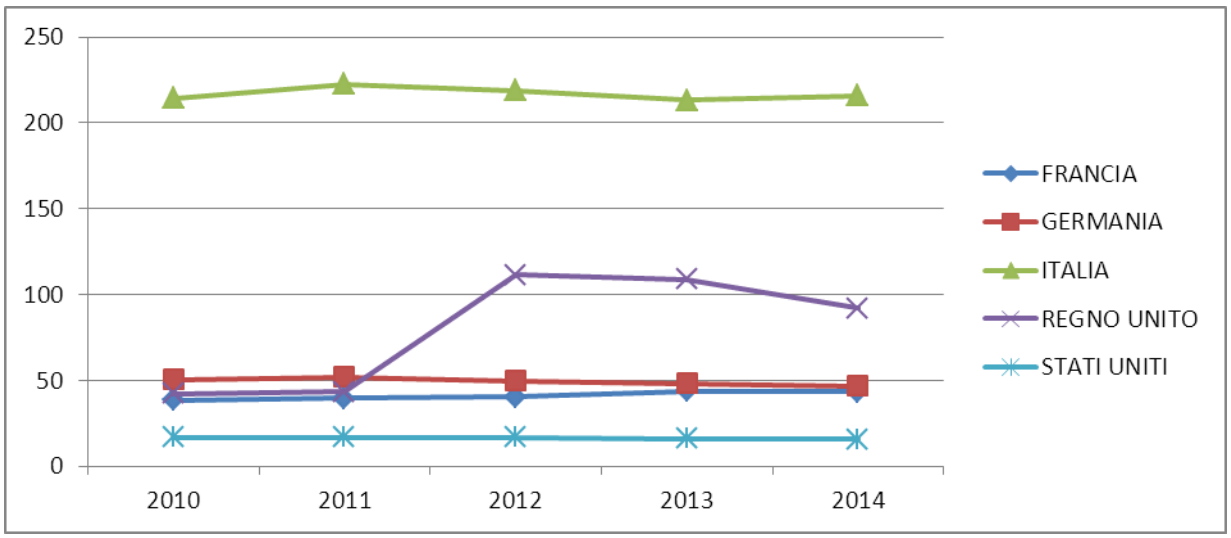
delle nostre aziende rispetto a quelle degli altri quattro paesi qui presi in esame (v. Figure 4,4 e 4,5).

Figura 4.4 Numero di giorni necessari per ottenere l'accesso alle forniture elettriche – Anni 2010-2014



Fonte: World Bank, *Doing Business*, 2004 - 2014

Figura 4.5 Costi da sostenere per ottenere l'accesso alle forniture elettriche – Anni 2010-2014

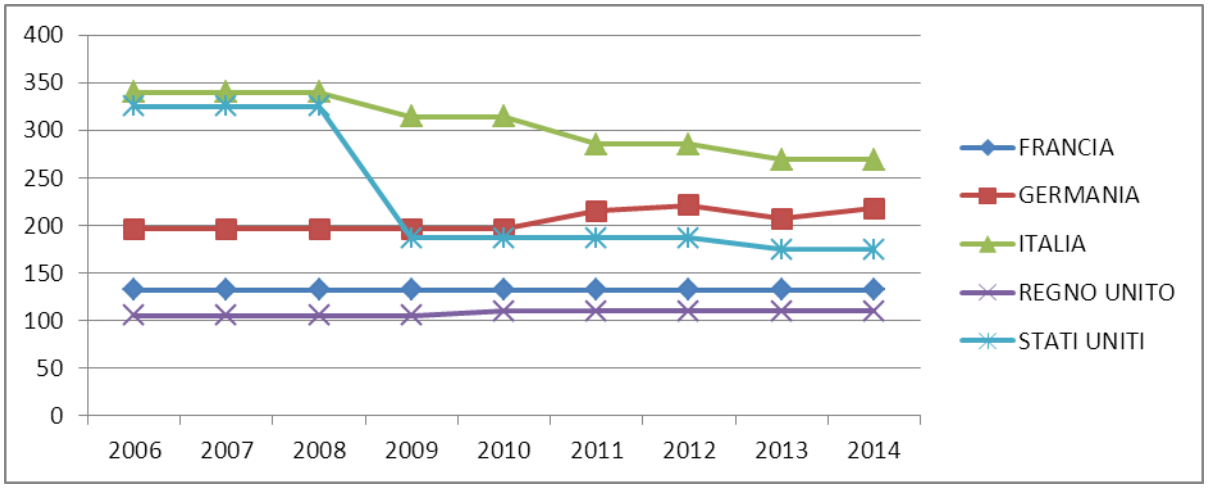


Fonte: World Bank, *Doing Business,* 2010 – 2014. I costi vengono stimati in percentuale del reddito pro capite.

Sia la misurazione in base alle giornate necessarie per l'ottenimento dei servizi di energia elettrica sia il costo associato a tale procedura sottolineano forti e penalizzanti ritardi competitivi.
La criticità maggiore evidenziata anche dal *Doing Business 2014* riguarda gli obblighi di carattere fiscale. Non solo il *tax rate* italiano risulta essere il più elevato nell'ambito dei

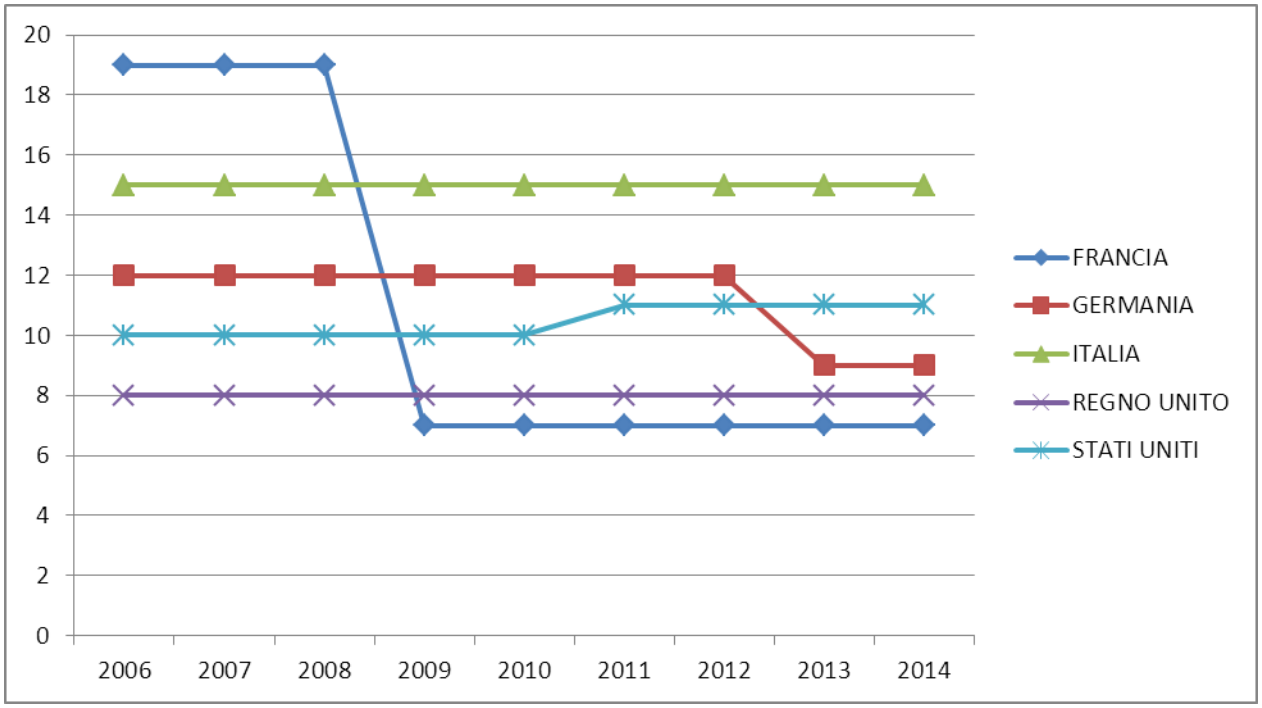
paesi qui considerati, ma sia il numero di ore legate al pagamento delle imposte sia il numero di procedure per singolo anno si collocano a notevole distanza dalle maggiori esperienze internazionali, come è evidente dai grafici di seguito presentati. Il risultato è che una posizione relativa già assai precaria (il 135esimo posto su scala mondiale) peggiora ulteriormente (138esimo posto).

Figura 4.6 Numero di ore necessarie per adempiere agli obblighi di carattere fiscale– Anni 2006-2014



Fonte: World Bank, *Doing Business*, 2006 - 2014

Figura 4.7 Numero di pagamenti da effettuare ogni anno per l'adempimento degli obblighi di carattere fiscale– Anni 2006-2014



Fonte: World Bank, *Doing Business*, 2006 - 2014

In relazione a una lettura attenta dei dati appena presentati è forse opportuno riproporre quanto scritto nel Rapporto CNEL 2012 e, in particolare, che anche nel caso delle statistiche tratte dal *Doing Business* occorre evitare di tracciare legami troppo superficiali tra ciò che viene suggerito dagli indicatori e la crescita o la capacità competitiva dei singoli paesi.

Talora le visibili differenze osservabili nei *ranking* della Banca Mondiale sottendono in realtà differenze marginali tra paesi (è ilcaso dei dati relativi all'apertura di un'azienda, in cui i divari tra i diversi sistemi si misurano sulla base di pochi *giorni*); oppure alcuni indicatori possono non essere così fondamentali ai fini della crescita o della capacità di esportazione di beni e servizi (è il caso delle misurazioni relative alla *registering property*, dove peraltro, come si è visto, la posizione italiana è nettamente migliore di quella francese e sostanzialmente in linea con quella tedesca e britannica). Se si volessero trarre immediate conclusioni dall'analisi degli indicatori di *Doing Business*, di dovrebbe giudicare la Cina (al 96esimo posto) e il Brasile (al 116esimo, in sensibile miglioramento, peraltro) due dei paesi peggiori al mondo per l'attività di impresa e per la capacità di attrarre investimenti esteri. La realtà, è noto, è in questo momento assai diversa.

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

In primo luogo, alcuni paesi – tra i quali gli appena citati Cina e Brasile – vuoi per una evidente competitività sul piano dei costi, vuoi per una sostenuta dinamica demografica

(condizioni assai deboli al momento nel nostro Paese) sono in grado di compensare abbondantemente il ritardo evidenziato dalla presenza di regole fortemente inefficienti.
In secondo luogo, il ritardo del nostro Paese nel contesto internazionale è preoccupante in un orizzonte di medio-lungo termine, nel quale le pressioni sulla capacità competitiva dei singoli Paesi andranno ad accentuarsi ulteriormente e a rendere molto costoso ogni rinvio di interventi volti a rendere più snello ed efficiente il rapporto tra le regole pubbliche e le decisioni d'impresa. Proprio per questo motivo, il segnale di inversione di tendenza dei *Doing Business 2013 e 2014* è di particolare importanza.
Un terzo motivo per osservare con attenzione gli indicatori internazionali relativi alla competitività del Paese è che, qualsiasi sia la valutazione che di essi viene data, essi costituiscono comunque un segnale negativo per i potenziali investitori internazionali che difficilmente possono essere incoraggiati a intraprendere iniziative in Italia a fronte delle inefficienze evidenziate dagli indicatori stessi.

5.I confronti relativi all'organizzazione della PA

Government at a Glance e altre fonti statistiche consentono di approfondire alcuni aspetti relativi all'organizzazione dell'intervento pubblico e delle pubbliche amministrazioni in particolare nei éaesi più avanzati.
Un primo insieme di osservazioni riguarda i "costi di produzione" delle amministrazioni pubbliche, definiti dall'OCSE, sulla base della classificazione delle spese pubbliche contenuta nel *System of National Accounts* (SNA), come la somma delle retribuzioni dei dipendenti, il costo dei beni e servizi acquistati dalle amministrazioni e la componente del deprezzamento del capitale. Calcolati su tale base e standardizzati rispetto al PIL, i costi di produzione complessivi dell'amministrazione pubblica italiana (poco sopra il 21%) appaiono nel 2011 più contenuti, in modo significativo, nel confronto con il 2009 nonché rispetto alla media OCSE (23,2%), più bassi di un punto percentuale rispetto a quelli tedeschi e significativamente più bassi nel confronto con Francia (tra il 27 e 28%) e Regno Unito (tra il 24 e il 25%).
Premesso che tra costi di produzione delle pubbliche amministrazioni e spesa finale delle stesse è presente una ovvia, forte correlazione (non deve quindi sorprendere che paesi a più alta incidenza delle spese pubbliche complessive rispetto al PIL mostrino anche più elevati costi di produzione), il dettaglio dell'aggregato definito dall'OCSE segnala per l'Italia un'articolazione tra retribuzioni (al lordo delle componenti dell'imposizione fiscale e contributiva), acquisto di beni e servizi e deprezzamento del capitale coerente con la media OCSE. Per ciò che riguarda, in particolare, la componente relativa alle retribuzioni degli occupati pubblici, sempre con riferimento al 2011, evidenza una situazione inferiore alla media OCSE e a quella dei maggiori paesi europei, con l'eccezione della Germania.
In connessione con le considerazioni relative alle retribuzioni dei pubblici dipendenti, è opportuno osservare da vicino la dimensione delle amministrazioni in termini di consistenza del personale dipendente occupato. Si tratta di un ambito nel quale è cruciale la chiarezza delle definizioni relative ai confini di ciò che appartiene al settore pubblico, inteso in particolare come l'aggregato delle *Public Administrations* definito da Eurostat,

rispetto ad attività considerate esterne al settore stesso. Il problema maggiore è costituito dall'occupazione nelle società a partecipazione pubblica. Alcune di queste continuano a rientrare nell'universo delle *Public Administrations* essendo ancora oltre il 50% dei ricavi complessivi la quota di finanziamento proveniente dal bilancio pubblico; altre, si pensi nel nostro paese all'Enel o alle Ferrovie dello Stato, non fanno parte dell'area disegnata dalle regole di contabilità nazionale, dove invece rientrano aziende come l'ANAS.

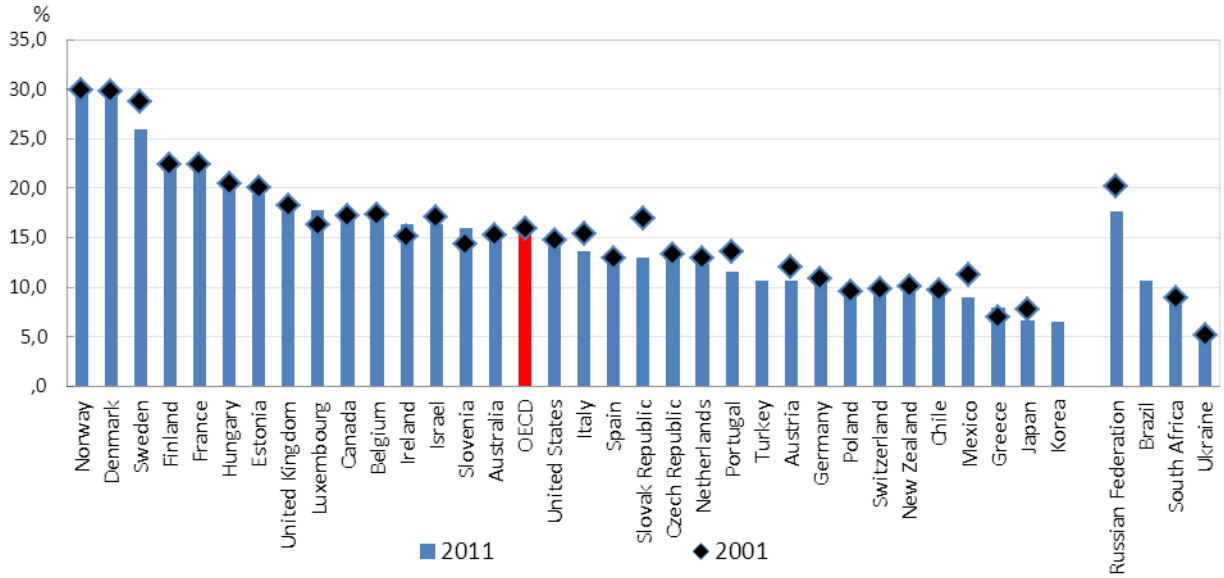
Tavola 5.1 Costi di produzione delle Pubbliche Amministrazioni *(% del PIL)*

	2001				2011			
	Total production costs	Compensation of general government employees	Costs of goods and services used and financed by general government	Consumption of fixed capital	Total production costs	Compensation of general government employees	Costs of goods and services used and financed by general government	Consumption of fixed capital
Denmark	28,8	17,4	9,5	1,9	31,7	18,5	11,3	1,9
Netherlands	26,0	9,6	14,1	2,4	31,6	9,8	19,0	2,8
Finland	24,9	13,0	9,8	2,1	30,6	14,2	14,2	2,2
Sweden	29,9	15,6	12,1	2,2	28,9	13,9	12,7	2,3
Iceland	26,9	14,7	10,3	1,9	28,4	14,5	11,7	2,2
France	25,6	13,3	10,1	2,2	27,4	13,1	11,6	2,7
Israel	28,8	13,7	13,9	1,3	26,0	11,8	12,8	1,5
Belgium	23,1	11,7	9,8	1,6	26,0	12,6	11,7	1,7
Canada	22,0	11,4	8,7	1,9	25,0	12,8	10,0	2,2
UK	20,8	10,1	9,7	0,9	24,6	11,1	12,5	1,1
Norway	23,7	13,0	8,8	1,9	24,1	13,6	8,5	2,1
Slovenia	21,9	11,7	8,7	1,5	24,0	12,8	9,1	2,1
New Zeal.	20,2	8,5	10,1	1,6	23,7	10,3	11,7	1,8
Hungary	24,1	11,2	9,1	3,8	23,5	10,2	10,0	3,3
Czech Rep.	23,2	7,1	11,5	4,6	23,3	7,3	11,8	4,2
Greece	18,7	10,5	6,3	2,0	23,3	12,4	8,1	2,8
OECD	21,6	10,8	8,9	1,9	23,2	11,0	10,1	2,0
Portugal	22,2	13,9	6,4	1,9	23,0	11,4	9,4	2,3
Germany	21,4	8,2	11,5	1,7	22,3	7,7	12,9	1,7
Spain	18,3	10,1	6,7	1,5	22,3	11,6	8,7	2,0
Estonia	21,1	10,2	9,3	1,6	22,0	11,1	8,9	2,0
Japan					21,6	6,3	12,3	3,1
Ireland	17,1	8,9	6,8	1,4	21,6	12,0	8,0	1,6
USA	18,5	9,8	7,3	1,4	21,5	10,7	9,2	1,6
Australia	20,7	9,3	9,1	2,3	21,4	9,7	9,6	2,0
Italy	19,6	10,5	7,5	1,6	21,3	10,7	8,6	2,0
Austria	20,5	9,8	9,3	1,4	20,7	9,5	10,0	1,2
Poland	20,8	10,7	8,0	2,2	19,3	9,7	7,8	1,7
Slovak Rep.	22,0	8,9	9,4	3,8	19,2	7,1	9,4	2,6
Luxembourg	17,6	7,9	7,9	1,7	18,0	8,0	8,3	1,7
Turkey					17,9	8,5	8,3	1,0
Korea	13,9	6,6	5,5	1,7	16,5	6,8	7,3	2,3
Switzerland	15,5	7,9	5,7	2,0	15,2	7,8	5,4	1,9
Mexico	11,8	9,1	2,6	0,0	11,8	9,0	2,8	0,1
Chile						7,9		

Fonte: OCSE, GAG 2013

I dati del GAG standardizzano il numero dei dipendenti pubblici presenti in ciascun paese OCSE rispetto alla dimensione delle rispettive "forze di lavoro". Tale dato evidenzia per il 2011 un'incidenza dell'occupazione pubblica italiana (oramai sotto il 14%) nettamente inferiore alla media OCSE (15,5%) e soprattutto più contenuto nel confronto con Francia (prossima al 22%), Regno Unito e Stati Uniti, mentre appare significativamente superiore rispetto alla Germania (in cui l'incidenza è pari al 10,6%).
La dinamica degli occupati nel settore pubblico è, come ben noto, in sensibile calo a partire dal 2009; tale tendenza, seppure più moderata rispetto a quella attualmente in atto, appare già presente negli anni precedenti, in linea con un trend più complessivo a livello OCSE ed europeo. I prossimi anni dovrebbero confermare la progressiva riduzione del numero di occupati pubblici italiani, in considerazione di un *replacement ratio* attualmente tra i più bassi dell'intero insieme dei paesi OCSE.

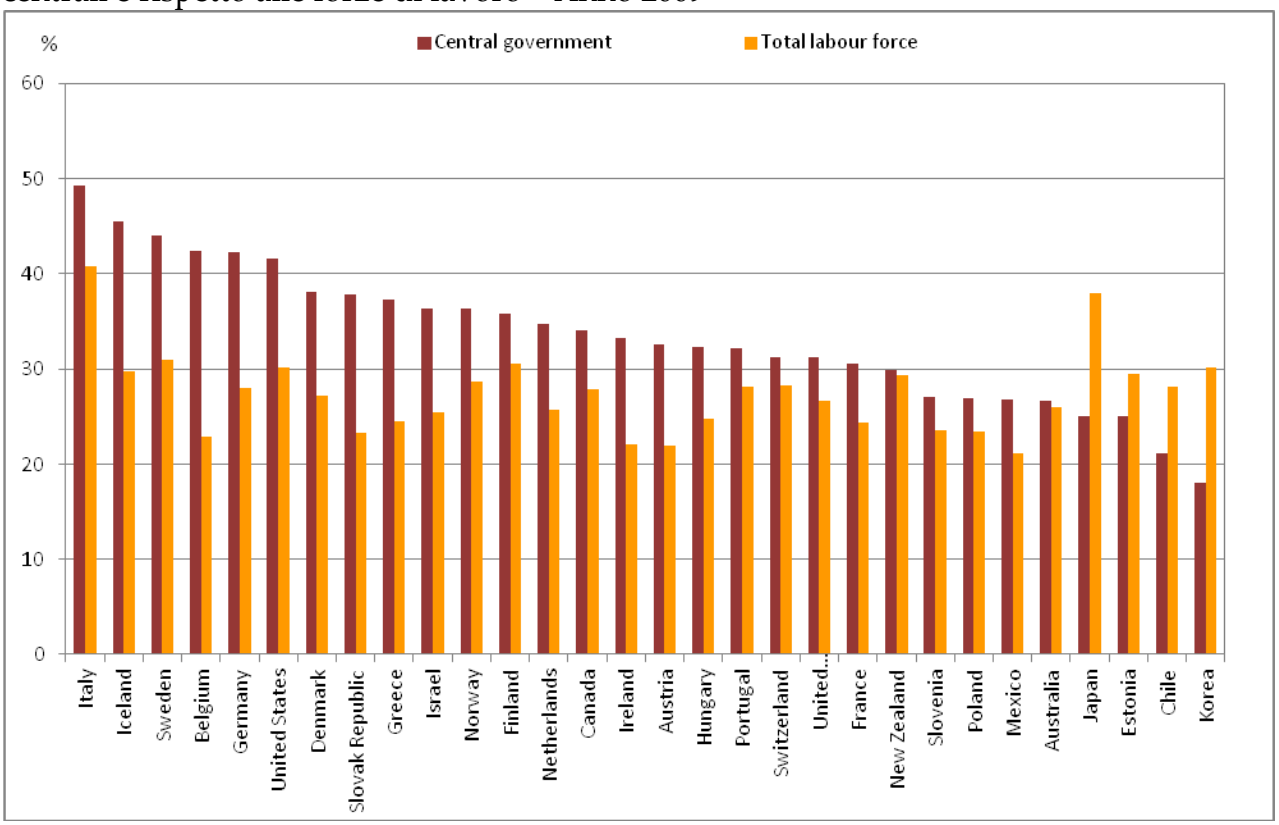
Figura 5.1 Occupati pubblici - Anni 2001 e 2011 *(in percentuale delle forze di lavoro totali)*



Fonte: OCSE, GAG 2013

Un'informazione che appare ancora utile riprendere dal GAG 2011 (e quindi dal Rapporto CNEL 2012) riguarda una delle conseguenze di quello che comunemente viene definito come "blocco del *turnover*". L'innalzamento dell'età di uscita dal lavoro, infatti, rende sempre più elevata l'età media degli occupati nel settore pubblico. Più in particolare, la quota dei cinquantenni e oltre nelle amministrazioni centrali dello stato sfiora la metà dell'intero universo (la più alta tra i paesi OCSE), sopra il 40%, mentre in Francia e Regno Unito, ad esempio, tale quota è al 30%.

Figura 5.2 Percentuale degli occupati con 50 anni di età e oltre nelle amministrazioni centrali e rispetto alle forze di lavoro – Anno 2009



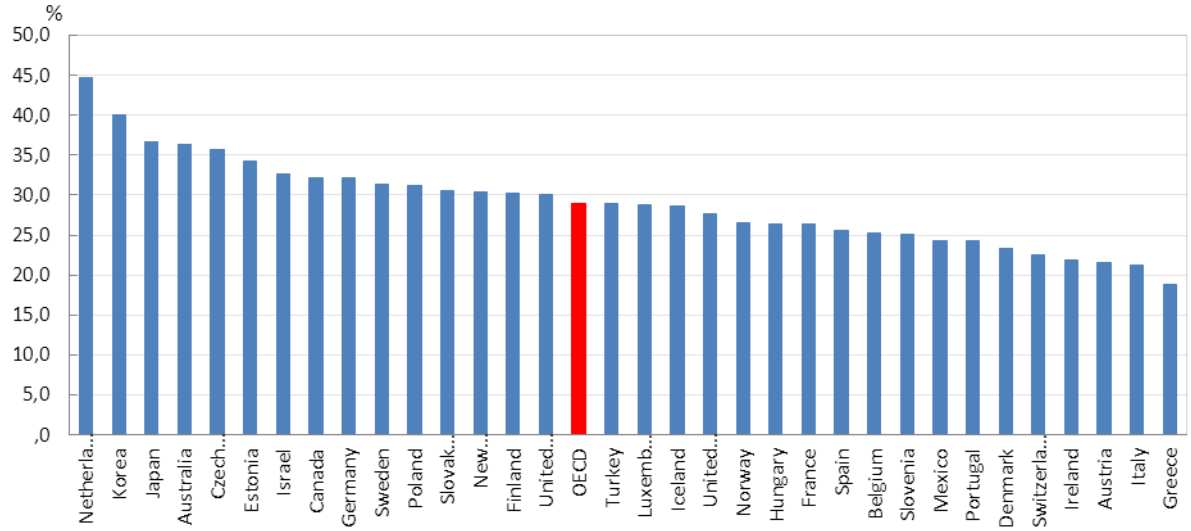
Fonte: OCSE, GAG 2013

Per quanto riguarda le retribuzioni nel pubblico impiego, è opportuno ribadire (lo si è visto sopra a proposito dei *production costs* delle Amministrazioni Pubbliche) la minore incidenza del "costo del lavoro pubblico" italiano da quello dei più importanti paesi OCSE, Germania esclusa. Meno agevole, nonostante i tentativi di standardizzazione, il confronto tra le retribuzioni degli occupati pubblici in singoli settori. Il GAG 2013 conferma che gli insegnanti di scuola media inferiore italiani, sembrano avere retribuzioni relativamente contenute e con una limitata dinamica retributiva nel corso del proprio sviluppo professionale. Quello che appare più certo è il rapporto, particolarmente basso, riscontrabile nel nostro paese (a differenza di Germania e Regno Unito, ad esempio) tra retribuzioni degli insegnanti e retribuzioni degli altri occupati in possesso di laurea (*tertiary-educated workers*).

Il GAG documenta anche l'elevato livello, nel 2011, delle retribuzioni dei vertici apicali delle amministrazioni pubbliche rispetto alla media OCSE e anche al dato di paesi come la Gran Bretagna e gli Stati Uniti. Si tratta di quella fascia retributiva sulla quale nel 2012 è intervenuto il Governo con la fissazione di un tetto massimo delle retribuzioni parametrato allo stipendio del Procuratore Generale della Cassazione. Le informazioni contenute nel GAG 2013 segnalano correttamente questa circostanza per quanton i dati ancora non documentino un collocamento della posizione italiana più in linea con la media dei paesi OCSE.

Per quanto riguarda l'area del *public procurement*, il GAG 2013 ribadisce la circostanza che la domanda di beni e sevizi attivata dalle Pubbliche Amministrazioni in Italia appare significativamente sotto la media OCSE.

Figura 5.3 Attività di *procurement* nelle Pubbliche Amministrazioni – Anno 2011 *(in percentuale della spesa pubblica totale)*



In questo contesto è comunque opportuno richiamare la circostanza, assai rilevante, che emergeva dalle informazioni statistiche presenti nel GAG 2011 e che era stata segnalata nel Rapporto CNEL 2012, e cioè che l'uso delle tecnologie informatiche nella gestione degli acquisti da parte della PA risulta essere (almeno fino al 2010) relativamente più sviluppato in Italia rispetto ai principali paesi partner.

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

Obiettivi di sviluppo 2014 del Portale Statistico della PA – Sistema delle performance pubbliche

1.Introduzione

Nel 2014 le attività connesse allo sviluppo del Portale statistico dalla PA – Sistema delle performance pubbliche si sono sviluppate in coerenza con quanto indicato nella relazione CNEL 2013, con l'obiettivo di assicurare il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Lo svolgimento delle attività ha tratto beneficio dalla definizione – nell'ambito del preesistente accordo quadro tra i due enti – della convenzione CNEL-ISTAT, che ha consentito di mobilitare risorse per la realizzazione delle attività propedeutiche e delle elaborazioni necessarie al popolamento del Portale con nuove informazioni e con gli aggiornamenti di quanto già inserito.
I più significativi avanzamenti realizzati nell'anno riguardano le seguenti tematiche:

a) aggiornamento degli indicatori del Portale
b) indicatori sui servizi sociali dei comuni
c) indicatori di spesa corrente per funzioni
d) Indicatori sul personale della PA sulla base dei risultati del Censimento delle IP
e) indicatori sui servizi erogati dalle unità locali delle istituzioni pubbliche
f) funzionalità del sistema informatizzato del Portale PA

2.Aggiornamento degli indicatori del Portale

L'attività di aggiornamento dei dati e degli indicatori è proseguita con continuità nel corso dell'anno.
Per il settore Giustizia, sono stati aggiornati al 2012 gli indicatori di attività relativi ai delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria, alle segnalazioni relative alle persone denunciate e a quelle arrestate/fermate dalle forze di polizia, alle decisioni di giustizia amministrativa e ai procedimenti di giustizia amministrativa. Per il settore Sanità, sono stati aggiornati i dati e gli indicatori sull'assistenza sanitaria di base (anno 2010), sulle strutture sanitarie distrettuali (anno 2010), sugli ospiti (minori, adulti, anziani) dei presidi residenziali socio-assistenziali pubblici e socio-sanitari (anni 2009, 2010, 2011). Per entrambi i settori, gli aggiornamenti riguardano le informazioni attualmente previsto nel Portale, in attesa degli esiti della validazione in corso del set informativo definito alla fine del 2013.
Per il settore previdenza ed assistenza sono stati aggiornati gli indicatori sui pensionati (anno 2012).
Per il settore Istruzione, sono stati aggiornati gli indicatori della scuola pubblica dell'infanzia (anno 2012), della scuola pubblica primaria e secondaria di primo grado e

secondo grado (anno 2012); sono stati inoltre aggiornati gli indicatori sui laureati negli atenei pubblici (anni 2009-2011).
Per quanto riguarda gli indicatori economico-finanziario, gli aggiornamenti hanno riguardato Regioni (dati provvisori), Province, Comuni, Unione di Comuni e Comunità montane e Camere di Commercio. Per ASL e Aziende ospedaliere sono stati aggiornati anche i dati 2011. L'interazione con il MIUR ha inoltre portato ad un aggiustamento degli indicatori economico-finanziari relativi alle università e ad una loro maggiore integrazione con quelli utilizzati dal Ministero stesso ai fini della valutazione delle performance.
Gli indicatori sul personale 2012 (fonte RGS) saranno disponibili invece nei primi mesi del 2015, stante il ritardo nella fornitura dal parte RGS dei dati necessari al calcolo.
Entro i primi mesi del 2015 saranno quindi disponibili, per gli indicatori economico-finanziari e sul personale, le serie 2007-2012 per le più rilevanti tipologie amministrative pubbliche locali. Si tratta di serie sufficientemente lunghe da consentire analisi di benchmarking anche in relazione alla evoluzione temporale dell'attività economico-finanziaria delle più importanti tipologie di amministrazioni pubbliche.
Un significativo miglioramento introdotto nel sistema di alimentazione del Portale è rappresentato dalla maggiore tempestività ottenuta nella diffusione degli indicatori economico-finanziari. Grazie all'accordo con il Ministero dell'Interno, è stato infatti possibile anticipare di circa quattro mesi (da settembre a maggio) la fornitura dei dati dei Certificati consuntivi di bilancio di Province, Comuni, Unioni di comuni e Comunità montane. L'anticipo non ha comportato penalizzazioni nella qualità e della completezza dei dati. La riorganizzazione e l'automatizzazione di parti del processo di trattamento ed elaborazione dei dati di base, completata nei primi mesi del 2014, ha prodotto ulteriori benefici in termini di tempestività. In definitiva, il ritardo di pubblicazione degli indicatori economico-finanziari potrà già entro l'anno attestarsi sui 18 mesi, in luogo dei 24 attuali.

3. Indicatori sui servizi sociali dei Comuni

Come già sottolineato nelle precedenti edizioni del Relazione, la collaborazione con il CNEL-Istat e la rete di esperti messi in campo nel suo ambito hanno avuto un ruolo decisivo in sede di primo popolamento del Portale, avendo consentito di definire, a partire dai dati disponibili, dati e rapporti statistici significativi per l'analisi dei livelli e della qualità sui servizi della PA, oltre che sulle risorse a disposizione. I successivi approfondimenti del materiale informativo, condotti nel 2013 su due importanti ambiti della presenza pubblica (Sanità e la Giustizia) hanno riguardato anche la possibilità di produrre gli indicatori ad un livello di disaggregazione maggiore di quello previsto nella produzione corrente dell'Istat. Si è quindi ragionato a livello delle potenzialità informative delle fonti disponibili, rimandando al 2014 la verifica della concreta possibilità di produrre gli indicatori selezionati, legata sostanzialmente alla qualità dei dati e alla onerosità della loro validazione statistica. Tale verifica è attualmente in corso e produrrà, per i settori suddetti, i suoi esiti entro i primi mesi del 2015. Alcuni avanzamenti sono stati tuttavia già realizzati, in particolare per quanto riguarda gli indicatori sui servizi sociali dei comuni.

L'indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati raccoglie, con cadenza annuale, dati sulle politiche di welfare gestite a livello locale, fornendo informazioni utili per monitorare le attività realizzate nell'ambito della rete integrata di servizi sociali territoriali e le risorse impiegate per il loro svolgimento. I Comuni, come previsto dalla legge quadro di riforma dell'assistenza (n. 328/2000), sono titolari della gestione di interventi e servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini, che viene esercitata singolarmente o in forma associata fra Comuni limitrofi, in attuazione dei piani sociali di zona e regionali, definiti da ciascuna Regione nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione. L'unità di rilevazione dell'indagine è costituita dai Comuni singoli, dalle loro associazioni e da tutti gli enti che contribuiscono all'offerta di servizi per delega da parte dei Comuni: consorzi, comprensori, comunità montane, unioni di Comuni, ambiti e distretti sociali, Asl e altre forme associative. L'indagine distingue sette aree di intervento o categorie di utenti dei servizi: "famiglia e minori", "disabili", "dipendenze", "anziani", "immigrati e nomadi", "povertà, disagio adulti e senza dimora", "multiutenza". Una parte delle informazioni raccolte con l'indagine, ovvero quelle relative agli asili nido e agli altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, sono elaborate in maniera prioritaria rispetto all'insieme dei dati raccolti, perché oggetto di una rilevazione rapida, inserita nell'ambito della più generale rilevazione con l'obiettivo di fornire un quadro aggiornato dell'offerta pubblica di servizi per la prima infanzia (per bambini fra 0 e 36 mesi).
Una più attenta riflessione sui contenuti e le potenzialità dell'indagine, derivata dall'accertamento della disponibilità di risorse aggiuntive da dedicare all'attività, ha condotto ad una riconsiderazione generale del set informativo a suo tempo definito in relazione all'indagine stessa. In collaborazione con i responsabili dell'indagine e degli esperti di settore, è stato definito l'insieme di indicatori di cui alla lista seguente. In sintesi, i punti qualificanti della revisione sono relativi alla possibilità di:

a) calcolare e diffondere la generalità degli indicatori a livello provinciale, invece che a livello regionale come precedentemente previsto e come generalmente avviene nella produzione corrente dell'Istat. La legge quadro sull'assistenza prevede, come ricordato sopra, che i comuni possano associarsi per l'erogazione dei servizi sociali ai cittadini. I comuni non associati sono praticamente inesistenti ed è normale che un comune si associ a diversi consorzi, a seconda dello specifico servizio da erogare. Questo comporta la pratica impossibilità di costruire indicatori a livello sub-provinciale e, poiché vi sono associazioni comunali costituite a cavallo di due province, la difficoltà a produrre indicatori per provincia. Alla costruzione di stime, nei casi in cui i dati provinciali non siano direttamente ricavabili da quelli elementari, si sta attualmente provvedendo.
b) produrre, quando possibile, indicatori di offerta a livello di singolo comune. Malgrado le difficoltà appena ricordate, una puntuale attività di scorporo/validazione dei dati consentirà di elaborare a livello comunale gli indicatori relativi al numero di asili nido e posti disponibili, in assoluto e in rapporto alla popolazione. Gli indicatori saranno elaborati nell'articolazione pubblico/privato, in modo da introdurre un'altra dimensione di benchmarking.

Alcuni indicatori di spesa potranno (l'ipotesi andrà verificata) essere elaborati a livello di grande comune (oltre 250.000 abitanti). A tale livello territoriale si prevede di elaborare i dati di spesa relativi ai principali servizi elementari (selezionati tra i 270 rilevati). In alternativa, i servizi elementari verranno raggruppati in classi omogenee, al fine di favorire una migliore lettura dell'informazione.

c) prevedere una maggiore articolazione degli indicatori, che potranno essere letti in relazione a variabili quali: l'area di utenza, il tipo di assistenza domiciliare, la tipologia di compartecipante alla spesa (comuni o associazione di comuni, utenti, SSN).

Portale statistico della PA - Dati e indicatori proposti su interventi e servizi sociali - anno 2014

	Dati / indicatori	**indicatori**	**variabili di classificazione**	**dettaglio territoriale**	**anno/i**
Interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati					
1	interventi e servizi sociali - spesa totale	D	area di utenza	Provincia	2003-2011
2	interventi e servizi sociali - spesa pro capite	I	area di utenza	Provincia	2003-2011
3	interventi e servizi sociali - spesa (%)	I	tipo di compartecipante	Provincia	2003-2011
4	interventi e servizi sociali - spesa per utente	I	singolo servizio (270 servizi)	Grande comune	2003-2011
5	interventi e servizi sociali - spesa per utente	I	singolo servizio	Provincia	2003-2011
6	assistenza domiciliare: percentuale di comuni che offrono il servizio	I	area di utenza e tipo di assistenza domiciliare	Provincia	2003-2011
7	assistenza domiciliare: indice di copertura territoriale	I	area di utenza e tipo di assistenza domiciliare	Provincia	2003-2011
8	assistenza domiciliare: indice di presa in carico degli utenti	I	area di utenza e tipo di assistenza domiciliare	Provincia	2003-2011
9	assistenza domiciliare: spesa media per utente	I	area di utenza e tipo di assistenza domiciliare	Provincia	2003-2011

Servizi socio-educativi per la prima infanzia					
1	asili nido - percentuale di comuni che offrono il servizio	I		Provincia	2003-2011
2	asili nido - indice di copertura territoriale (percentuale di bambini 0-2 anni che vivono in comuni che offrono il servizio)	I		Provincia	2003-2011
3	asili nido - spesa impegnata	D	tipologia di compartecipante	Provincia	2003-2011
4	asili nido - spesa impegnata (%)	I	tipologia di compartecipante	Provincia	2003-2011
5	asili nido - numero di strutture	D	pubblici/privati	Comune	2003-2011
6	asili nido - numero di posti	D	pubblici/privati	Comune	2003-2011
7	asili nido - posti per 100 abitanti 0-2 anni	I	pubblici/privati	Comune	2003-2011
8	asili nido - numero di utenti totali	D	tipo di gestione	Provincia	2003-2011
9	asili nido - indice di presa in carico degli utenti (utenti per 100 bambini tra 0-2 anni)	I		Provincia	2003-2011
10	asili nido - spesa media per utente	I	tipologia di compartecipante	Provincia	2003-2011
11	asili nido comunali - spesa indiretta (gestione affidata a terzi) sul totale della spesa	I		Provincia	2003-2011
12	asili nido comunali - spesa media per utente	I	tipo di gestione e tipologia di compartecipante	Provincia	2003-2011
13	asili nido privati - spesa media per utente	I	quota pagata dai comuni/dagli utenti	Provincia	2003-2011
14	asili nido privati - spesa impegnata sul totale della spesa per asili nido (%)	I		Provincia	2003-2011
15	servizi integrativi per l'infanzia - percentuale di comuni che offrono il servizio	I		Provincia	2003-2011
16	servizi integrativi per l'infanzia - indice di copertura territoriale (percentuale di bambini 0-2 anni che vivono in comuni	I		Provincia	2003-2011

	che offrono il servizio)				
17	servizi integrativi per l'infanzia - spesa impegnata	D	tipologia di compartecipante	Provincia	2003-2011
18	servizi integrativi per l'infanzia - spesa impegnata (%)	I	tipologia di compartecipante	Provincia	2003-2011
19	servizi integrativi per l'infanzia - numero di strutture	D	pubblici/privati	Comune	2003-2011
20	servizi integrativi per l'infanzia - numero di posti	D	pubblici/privati	Comune	2003-2011
21	servizi integrativi per l'infanzia - posti per 100 abitanti 0-2 anni	I	pubblici/privati	Comune	2003-2011
22	servizi integrativi per l'infanzia - numero di utenti totali	D		Provincia	2003-2011
23	servizi integrativi per l'infanzia - indice di presa in carico degli utenti (utenti per 100 bambini tra 0-2 anni)	I		Provincia	2003-2011
24	servizi integrativi per l'infanzia - spesa media per utente	I	quota pagata dai comuni/dagli utenti	Provincia	2003-2011

4.Indicatori di spesa corrente per funzione

In aggiunta agli indicatori economico-finanziario già diffusi, possono essere considerati ulteriori indicatori costruiti a partire dai dati contenuti nel Quadro 4 dei Certificati consuntivi di bilancio di Province, Comuni, Unioni di Comuni e Comunità montane. In tale Quadro, le spese correnti delle amministrazioni citate vengono articolate secondo le diverse funzioni che vanno a *remunerare* (ad esempio, giustizia, polizia locale, istruzione pubblica, settore sociale, ecc.). E' evidente che avere a disposizione indicatori di spesa articolati per funzione consentirebbe di dettagliare l'analisi delle *performance* finali delle amministrazioni, valutando le spese erogate dagli enti locali per le diverse tipologie di servizi prestati alla cittadinanza ed evidenziano le eventuali criticità nel sistema.
Le funzioni considerate nei certificati di bilancio di Province, Comuni, Unioni di Comuni e Comunità montane sono riportate nel prospetto seguente.

Funzioni di spesa dei Certificati consuntivo di bilancio delle principali tipologie istituzionali

Funzione di spesa	**Tipologia istituzionale**			
	Comuni	Province	Unioni di	Comunità

			Comuni	montane
Amministrazione, gestione e controllo	X	X	X	X
Giustizia	X		X	
Polizia locale	X		X	
Istruzione pubblica	X	X	X	
Cultura e beni culturali	X	X	X	
Istruzione pubblica, cultura e beni culturali				X
Settore sportivo e ricreativo	X		X	
Turismo	X		X	
Settore turistico, sportivo e ricreativo		X		X
Viabilità e trasporti	X		X	
Trasporti		X		
Gestione del territorio e dell'ambiente	X		X	X
Gestione del territorio		X		
Tutela ambientale		X		
Settore sociale	X	X	X	X
Sviluppo economico	X	X	X	X
Servizi produttivi	X		X	
Totale servizi	12	9	12	6

Come si può vedere, i Certificati consuntivi risultano alquanto disomogenei rispetto alle funzioni di spesa. Alcune funzioni riguardano più tipologie istituzionali, mentre altre sono specifiche dell'una o dell'altra tipologia. In altri casi le differenze sembrano essere più formali che sostanziali. Tale disomogeneità è in parte dovuta in parte alle diverse attribuzioni assegnate alle tipologie istituzionali, ma in parte dipendono dal fatto che il legislatore non ha inteso uniformare più di tanto le categorie funzionali delle varie amministrazioni, lasciando che risaltassero le differenze nelle classi di servizi offerti alla cittadinanza. In ogni caso, non appare appropriato, almeno in prima approssimazione, operare aggregazioni delle singole voci di spesa, volte alla definizione di un livello al quale sia possibile il confronto tra le diverse tipologie istituzionali, perché tale standardizzazione comporterebbe una perdita di specificità e una significativa riduzione del potere informativo degli indicatori, nei confronto operati tra le amministrazioni di una stessa tipologia. Peraltro, i confronti operati tra amministrazioni di diversa tipologia appaiono di dubbia utilità in vista delle differenti funzioni ad esse attribuite, mentre ogni sforzo va invece fatto nel tentativo di rendere più esteso possibile l'ambito e i livelli di confronto tra amministrazioni tipologicamente e funzionalmente omogenee.
Per questo motivo, nell'ambito del progetto Portale, si è avviata una sperimentazione all'interno del gruppo di progetto del Portale, avente l'obiettivo di definire indicatori

specifici (per funzione) di spesa da inserire nel sistema. La sperimentazione riguarda tutte le funzioni presenti nei certificati consuntivi di bilancio e riportate nel prospetto . Almeno per il momento, vengono considerate le sole amministrazioni comunali e provinciali. I test sui dati delle Unioni di Comuni e delle Comunità Montane hanno infatti evidenziato diverse problematicità legate in particolar modo all'eccessiva variabilità dei risultati ed hanno suggerito di accantonare, almeno per il momento, l'ipotesi di procedere alla elaborazione degli indicatori anche per tali amministrazioni.
Per quanto riguarda le Regioni, è ben noto che i bilanci di queste amministrazioni non rispettano uno standard comune. Un possibile punto di partenza per la sperimentazione di indicatori per funzione di spesa delle regioni è costituito dal risultato della Commissione Copaff[7], la Commissione istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze con il compito di fornire elementi istruttori utili per la concreta attuazione del federalismo fiscale. La legge 20 novembre 2009 n. 166 stabilisce infatti che le Regioni e le Province autonome forniscano annualmente alla Copaff dati relativi ad accertamenti, impegni, incassi e pagamenti articolati secondo uno schema di classificazione standard. Le funzioni di spesa previste dal suddetto schema sono riportate nel prospetto successivo. L'elevata specificità della classificazione Copaff suggerisce la necessità di una aggregazione delle singole funzioni, nella direzione di una maggiore omogeneità con quelle degli altri enti locali e di una maggiore trattabilità dei dati ai fini di un eventuale calcolo di indicatori. L'aggregazione ipotizzata (si passa da 34 a 13 funzioni) è anch'essa riportata nel prospetto seguente.

Funzioni di spesa dei bilanci regionali pubblicati dalla Copaff e ipotesi di aggregazione

Funzioni di spesa Copaff	**Ipotesi di aggregazione**
Ordinamento degli uffici - Amministrazione generale ed organi istituzionali	Ordinamento degli uffici - Amministrazione generale ed organi istituzionali
Istruzione e diritto allo studio	Istruzione e diritto allo studio
Organizzazione della cultura e relative strutture	Organizzazione della cultura e relative strutture
Turismo e industria alberghiera	Turismo e industria alberghiera
Sport e tempo libero	Sport e tempo libero
Viabilità	Viabilità e trasporti
Trasporto su strada	
Trasporto ferroviario	
Trasporto marittimo e navigazione interna	
Trasporto aereo	
Altri trasporti	

[7] Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

Urbanistica	Gestione del territorio
Edilizia abitativa	
Acquedotti, fognature e altre opere igieniche	
Protezione della natura, beni ambientali, parchi e riserve	Tutela ambientale
Foreste	
Caccia e pesca	
Assistenza sociale e relative strutture	Assistenza sociale e relative strutture
Difesa della salute e relative strutture	Difesa della salute e relative strutture
Agricoltura e zootecnia	Sviluppo economico
Industria e fonti di energia	
Artigianato	
Fiere, mercati, commercio interno	
Sviluppo dell'economia montana	
Acque minerali, termali, cave, torbiere ed altre attività estrattive	
Lavoro	Lavoro, orientamento e formazione professionale
Orientamento e formazione professionale	
Oneri finanziari	Altro
Opere pubbliche non considerate negli altri settori	
Spese non attribuite	
Interventi non ripartibili a favore della finanza locale	
Polizia Amministrativa e Servizi Antincendi	
Ricerca scientifica	
Previdenza sociale	

Gli indicatori di spesa per funzione sottoposti a sperimentazione sono fondamentalmente di due tipi:

a) il primo mette in rapporto le spese correnti relative alle singole funzioni con il totale della spesa corrente, evidenziando in tal modo la quota parte di spesa (espressa in termini percentuali) destinata dallo specifico ente (o raggruppamento di enti) a quella particolare categoria di servizi (ad esempio, l'istruzione pubblica);
b) il secondo mette in rapporto la spesa corrente per singola funzione con la popolazione residente nel territorio di competenza dell'ente considerato (Comune, Provincia o raggruppamento di enti), evidenziando così la spesa corrente pro capite destinata ad una certa categoria di servizi (ad esempio, l'istruzione pubblica). Al momento, ci si limita a sperimentare indicatori generici, costruiti ponendo a denominatore la popolazione residente totale (computata al 31 dicembre o come media annua);

successivamente potranno essere invece valutati indicatori specifici, prendendo a riferimento popolazioni target di dimensioni ridotte (ad esempio, la popolazione in età scolare per gli indicatori relativi alla funzione di istruzione pubblica).

Un terzo gruppo di indicatori, ipotizzato ma non implementato, potrebbe essere costruito rapportando la spesa corrente per funzione al personale dell'ente. Questa tipologia di indicatori non è stata ancora definita a causa della sostanziale impossibilità di individuare la quota di personale che le amministrazioni assegnano alla specifica funzione. La Ragioneria generale dello stato non fornisce infatti informazioni in tal senso, mentre il Censimento delle Istituzioni offre indicazioni solo genericamente assimilabili a quelle necessarie per il calcolo degli indicatori. Peraltro, un eventuale indicatore che considerasse al denominatore il personale totale avrebbe un potere informativo molto limitato.

L'elenco completo degli indicatori di spesa per funzione in fase di sperimentazione è riportato nei prospetti seguenti.

Indicatori sul riparto della spesa per funzione dei Comuni
Spese correnti per funzioni di amministrazione, gestione e controllo (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per unzioni relative alla giustizia (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni di polizia locale (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni di istruzione pubblica (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni relative alla cultura e ai beni culturali (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni nel settore sportivo e ricreativo (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni nel campo turistico (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100;
Spese correnti per funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni nella gestione del territorio e dell'ambiente (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni nel settore sociale (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni nel campo dello sviluppo economico (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni relative a servizi produttivi (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100

Indicatori sulla spesa per funzione pro capite dei Comuni
Spese correnti per funzioni di amministrazione, gestione e controllo (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni relative alla giustizia (impegni) / Popolazione residente

Spese correnti per funzioni di polizia locale (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni di istruzione pubblica (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni relative alla cultura e ai beni culturali (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni nel settore sportivo e ricreativo (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni nel campo turistico (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni nella gestione del territorio e dell'ambiente (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni nel settore sociale (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni nel campo dello sviluppo economico (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni relative a servizi produttivi (impegni) / Popolazione residente

Indicatori sul riparto della spesa per funzione delle Province
Spese correnti per funzioni di amministrazione, gestione e controllo (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni di istruzione pubblica (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni relative alla cultura e ai beni culturali (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni nel campo dei trasporti (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni riguardanti la gestione del territorio (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni nel campo della tutela ambientale (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni nel settore sociale (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100
Spese correnti per funzioni nel campo dello sviluppo economico (impegni) / Spese correnti (impegni) * 100

Indicatori sulla spesa per funzione pro capite delle Province
Spese correnti per funzioni di amministrazione, gestione e controllo (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni di istruzione pubblica (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni relative alla cultura e ai beni culturali (impegni) / Popolazione

residente
Spese correnti per funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni nel campo dei trasporti (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni riguardanti la gestione del territorio (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni nel campo della tutela ambientale (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni nel settore sociale (impegni) / Popolazione residente
Spese correnti per funzioni nel campo dello sviluppo economico (impegni) / Popolazione residente

E' importante ribadire che gli indicatori di questo tipo possono essere interpretati come misure della *performance* (in un'ottica di *benchmarking*) principalmente all'interno della medesima tipologia istituzionale, mentre occorre adottare le opportune cautele nel confronto fra istituzioni appartenenti a tipologie differenti.
La diversità delle funzioni attribuite ai Comuni e alle Provincia limita infatti la comparabilità fra i due livelli, per cui se il confronto può ancora ritenersi significativo per le spese di amministrazione, gestione e controllo (che si possono considerare come il "costo di funzionamento" dell'apparato amministrativo), per le altre categorie funzionali è necessario valutare caso per caso, tenendo conto delle specificità dei diversi livelli amministrativi. Anche nell'ambito della stessa tipologia istituzionale, peraltro, la diversità delle normative regionali (in particolare per quanto riguarda le deleghe alle province) e la diversa ampiezza demografica del territorio di riferimento possono limitare la significatività dei confronti fra enti analoghi. A tal proposito, per quanto riguarda i Comuni, al fine di limitare le differenze dovute all'ampiezza demografica, si sta valutando l'ipotesi di calcolare gli indicatori non per singolo ente ma per classe di ampiezza demografica, fornendo eventualmente il dato singolo solo per la classe di ampiezza maggiore e per i comuni capoluoghi di provincia. Le quattro classi ipotizzate sono le seguenti: fino a 5.000 abitanti; da 5.001 a 10.000 abitanti; da 10.001 a 50.000 abitanti; oltre 50.000 abitanti e capoluoghi di provincia.
Nella tabella seguente sono riportate le distribuzioni dei Comuni e della popolazione residente per classe dimensionale relativamente all'anno 2013 (la popolazione residente è computata al 31 dicembre).

Comuni e popolazione residente al 31 dicembre per classe dimensionale dei Comuni (anno 2013)

Classe dimensionale dei Comuni	Comuni		Popolazione residente	
	N	%	N	%
Oltre 50.000 abitanti e capoluoghi di provincia	176	2,2%	22.011.744	36,2%

Da 10.001 a 50.000 abitanti	1.055	13,0%	20.180.066	33,2%
Da 5.001 a 10.000 abitanti	1.180	14,6%	8.343.029	13,7%
Fino a 5.000 abitanti	5.681	70,2%	10.247.829	16,9%
Totale complessivo	8.092	100%	60.782.668	100%

A titolo meramente esemplificativo, il prospetto seguente mostra come verrebbero visualizzati i dati in un'ipotetica tabella del Portale PA. Oltre alla provincia, il dato verrebbe fornito anche per regione, per ripartizione territoriale e per il totale Italia.

Esempio di tabella con gli indicatori dei Comuni calcolati per classe dimensionale

Provincia	Classe di ampiezza demografica dei Comuni	Indicatore 1	Indicatore 2	Indicatore n
Provincia 1	Oltre 50.000 abitanti e capoluoghi di prov.	-	-	-
	Da 10.001 a 50.000 abitanti	-	-	-
	Da 5.001 a 10.000 abitanti	-	-	-
	Fino a 5.000 abitanti	-	-	-
	Totale	-	-	-
Provincia 2	Oltre 50.000 abitanti e capoluoghi di prov.	-	-	-
	Da 10.001 a 50.000 abitanti	-	-	-
	Da 5.001 a 10.000 abitanti	-	-	-
	Fino a 5.000 abitanti	-	-	-
	Totale	-	-	-
Provincia n	Oltre 50.000 abitanti e capoluoghi di prov.	-	-	-
	Da 10.001 a 50.000 abitanti	-	-	-
	Da 5.001 a 10.000 abitanti	-	-	-
	Fino a 5.000 abitanti	-	-	-
	Totale	-	-	-

In definitiva, si può dire che il valore aggiunto di questo ulteriore set di indicatori è rappresentato dall'analisi della spesa per funzione, che consentirebbe di spostare la misurazione della *performance* dai principali aggregati del bilancio ai servizi erogati dalle istituzioni agli utenti finali, evidenziando in tal modo quanto e come ogni ente (o aggregato di enti) spende per i servizi di propria competenza. Va tuttavia precisato che, allo stato attuale, si tratta ancora di un'ipotesi di lavoro. La sperimentazione in corso dovrà chiarire l'effettiva possibilità di costruire gli indicatori selezionati ed inserirli nel sistema informativo del Portale. Infatti, perplessità possono nutrirsi sulla reale affidabilità dei dati di spesa per funzione, stante la disinvoltura con cui si può pensare che le

amministrazioni provvedano talvolta alla redazione del bilancio di competenza. Tutto ciò sarà oggetto di un'attenta valutazione da parte del gruppo di progetto che, nello spirito della massima condivisione e compartecipazione alle scelte propria dell'Istituto, sottoporrà i risultati alla valutazione degli esperti interni all'Istat, di quelli del CNEL e dei membri del Circolo di qualità sulla PA e della Cuis[8], prima di qualsiasi decisione.

5.Indicatori sul personale della PA sulla base dei risultati del Censimento delle IP

I dati acquisiti con il Censimento delle Istituzioni Pubbliche consentono di calcolare diversi indicatori sul personale della PA, alcuni aggiuntivi altri alternativi a quelli già inseriti nel Portale statistico della PA e derivati dai dati del Conto Annuale della Ragioneria generale dello Stato.
Gli indicatori che si propongono come alternativi a quelli di fonte RGS sono tutti riferibili alle unità istituzionali della PA e si distinguono da essi per una diversa definizione di alcuni aggregati, in particolare quelli relativi ai dirigenti e al personale precario. Conto Annuale della RGS e Censimento delle IP rilevano infatti il personale con criteri diversi, funzionali alle loro specifiche esigenze informative . Il Censimento raccoglie la maggior parte delle informazioni con riferimento al personale effettivo in servizio. Al contrario, il Conto Annuale rileva la maggior parte dei dati con riferimento al personale dipendente dell'amministrazione, a prescindere dal fatto che lavori presso l'amministrazione stessa o sia comandato/distaccato in un'altra amministrazione. Inoltre, il Conto Annuale rileva in modo differente il personale a tempo indeterminato (inclusi i dirigenti) e il personale con contratti di lavoro flessibili (a tempo determinato, in formazione lavoro, ecc.): i primi sono conteggiati al 31 dicembre, i secondi in persone-anno (*full-time equivalent*).
In questa situazione, per gli indicatori alternativi si pone la scelta su quale delle fonti utilizzare a regime per il popolamento del Portale. Motivi legati alla necessità di assicurare continuità informativa agli indicatori inseriti nel sistema stanno orientando la scelta verso la conferma degli indicatori di provenienza RGS, con ciò annettendo rilevanza fondamentale, ai fini delle analisi, alla esistenza di serie storiche sul personale delle amministrazioni pubbliche che abbracciano un periodo alquanto lungo (attualmente 2007-2011) e che potranno peraltro essere aggiornate a cadenza annuale. Anche la possibilità di assicurare un livello di omogeneità informativa (uno dei pochi) tra i sistemi informativi variamente allocati all'interno della Pubblica amministrazione costituisce un elemento a favore della soluzione prospettata.
Rimane invece intatta, rispetto alle indicazioni già fornite a suo tempo e riportate nella lista seguente, la possibilità di arricchire i contenuti informativi del Portale relativi al personale della PA, con indicatori di fonte censuaria, direttamente riferiti alle unità istituzionali o dettagliati a livello delle diverse unità locali in cui le unità istituzionali si articolano. Gli indicatori proposti, che (in particolare quelli relativi alla formazione) sono attualmente oggetto di sperimentazione e valutazione rispetto alle risultanze quantitative, saranno elaborati per singola amministrazione (Regione, Provincia, Asl, Università, ecc.)

[8] Commissione degli utenti dell'informazione statistica.

e/o per tipologia istituzionale e per gli ambiti territoriali che la sperimentazione in atto farà ritenere più opportuni. Per i Comuni potrà essere adottata la griglia basata sull'ampiezza demografica sopra descritta.

a) indicatori del personale calcolabili a partire dai dati delle istituzioni pubbliche:
   - personale con contratto precario (non a tempo indeterminato) sul totale del personale
   - personale con contratto co.co.co/co.co.pro. sul totale del personale
   - personale con contratto a tempo determinato sul totale del personale
   - personale con contratto di lavoro temporaneo (ex interinale) sul totale del personale
   - personale con incarico di dirigenza sul totale del personale
   - ore medie di formazione per unità di personale
   - ore medie di formazione sull'ICT per unità di personale
   - ore medie di formazione sulla lingua straniera per unità di personale
   - ore medie di formazione sulla sicurezza dell'ambiente di lavoro per unità di personale

b) indicatori del personale calcolabili a partire dai dati delle unità locali delle istituzioni pubbliche:
   - distribuzione territoriale dei dipendenti pubblici
   - personale delle UL per 1.000 abitanti
   - personale delle UL che erogano servizi su richiesta di singoli utenti in rapporto alle popolazioni rilevanti (cittadini/popolazione residente, imprese, istituzioni)
     - dipendenti a tempo indeterminato delle UL sul totale dei dipendenti delle UL (per genere)
     - personale con contratto precario (non a tempo indeterminato) delle UL sul totale del personale in servizio nelle UL (per genere)

dipendenti part-time delle UL sul totale dei dipendenti delle UL (per genere)

6. Indicatori sui servizi erogati dalle unità locali delle istituzioni pubbliche

Tra le innovazioni apportate dal Censimento delle istituzioni pubbliche del 2011, un ruolo di rilievo assumono le informazioni sui servizi che, attraverso le unità locali ad esse afferenti, le amministrazioni erogano per soddisfare la domanda proveniente da cittadini, imprese e istituzioni pubbliche e private. Tali informazioni consentono infatti di conoscere in maggior dettaglio l'attività della pubblica amministrazione verso l'utenza, in un momento in cui la razionalizzazione, l'ammodernamento e la semplificazione dell'azione amministrativa assurgono ad un ruolo centrale nel dibattito politico ed economico del Paese.

Le informazioni acquisite non si riferiscono solamente ai servizi volti a soddisfare la domanda a carattere collettivo (che rappresenta ciò che viene tradizionalmente considerato come servizio pubblico), ma considerano anche la domanda a carattere individuale, che sollecita azioni volte a soddisfare le specifiche richieste degli utenti.

A livello di unità istituzionali (il censimento ne ha rilevate circa 12.000) con il censimento è stato genericamente richiesto di indicare se vengono offerti servizi a domanda individuale

e a quale tipologia di utenti tali servizi sono rivolti; inoltre, sono state raccolte informazioni sull'eventuale adozione di una carta di servizi e sulle modalità della loro diffusione al pubblico.
A livello di unità locali (strutture nelle quali si articola l'unità istituzionale) si sono invece acquisite informazioni di dettaglio sui servizi a domanda individuale. Ad ogni unità (il censimento ne ha contate circa 109.000) è stato infatti chiesto di indicare i cinque principali servizi di questo tipo erogati nel corso dell'anno. Il riferimento di base per la selezione dei servizi è costituito dal *Catalogo dei servizi delle pubbliche amministrazioni*, di cui l'Istat ha predisposto una prima versione comprendente circa 150 diversi servizi, da ampliare e verificare nel tempo, anche con le risultanze dello stesso censimento. La rilevanza di un servizio è stata valutata direttamente dalle amministrazioni, sulla base del parametro "numero complessivo di utenti effettivi nell'anno" (cittadini, imprese, istituzioni) che hanno richiesto nel 2011 quel particolare servizio. Per utente effettivo si intende l'utente che richiede un servizio, indipendentemente dalla modalità di accesso (fisica o virtuale) e da quella di fruizione. Va precisato che il numero di utenti effettivi non corrisponde alla somma dei singoli cittadini o unità giuridiche-economiche (imprese, istituzioni, ecc.) che accedono al servizio, ma al numero di prestazioni richieste, potendo il singolo utente richiedere più volte nel corso dell'anno il medesimo servizio.
Per ciascuno dei servizi a domanda individuale risulta definito un profilo di servizio, che fornisce ulteriori informazioni di dettaglio. In particolare, per ogni servizio sono disponibili informazioni su:

- la forma di gestione (direttamente dall'unità locale, a mezzo di azienda speciale o di società in house, in forma associata, in concessione, ecc.);
- il numero di utenti effettivi;
- la tipologia di utenti (cittadini, imprese, istituzioni pubbliche e private) ;
- le risorse umane impegnate in media nel corso dell'anno.

Altre informazioni si riferiscono ai canali (sportelli, telefono, *depliant* o altro materiale informativo, sito web, internet,) utilizzati per informare gli utenti su una serie di temi (destinatari del servizio, modalità di accesso, ubicazione delle strutture che erogano il servizio, orario, costo del servizio, modalità di pagamento, ecc.), ai canali attraverso i quali gli utenti possono compiere alcune operazioni (acquisire, compilare e consegnare la modulistica, effettuare pagamenti, inoltrare reclami ecc.). Infine sono state acquisite informazioni sulla trasparenza (informazioni agli utenti su tempi di attesa, tempi di conclusione del procedimento, tempi di erogazione del servizio o della prestazione finale, tempi di risposta al reclamo o alla segnalazione.
Da quanto esposto emerge la grande quantità di informazioni che possono essere ricavate dal Censimento delle Istituzioni pubbliche. Si tratta, come detto, di informazioni in buona parte riferite direttamente alle unità locali delle istituzioni e quindi tali da consentire analisi fortemente vocate al territorio. Ciò, se è importante per le amministrazioni locali, che pure hanno una loro significativa articolazione nel territorio, appare decisivo nell'analisi delle performance delle amministrazioni centrali: basti pensare alle possibilità offerte per l'analisi dei servizi prestati dalle scuole (unità locali del MIUR) o dai tribunali (unità locali del Ministero della Giustizia).

Nel dettaglio informativo (prospetto 1), risulta che in complesso, poco più di un terzo (34,3%) delle unità locali delle amministrazioni pubbliche censite svolge compiti di indirizzo e coordinamento. Sono invece poco più di due terzi (65,3%) le unità locali presso le quali, in associazione o meno a quelli direttamente connessi alla erogazione di servizi a domanda individuale, vengono svolti compiti di natura amministrativa e/o gestionale, cioè attività strumentali al funzionamento dell'istituzione (gestione del personale, della logistica e dei servizi di manutenzione, degli acquisti, del magazzino, ecc.). La quasi totalità delle unità censite (91,3%) svolge compiti istituzionali, direttamente connessi con la fornitura di servizi al pubblico, erogati su richiesta di singoli utenti, oppure in modo indistinto ad una collettività.
Delle unità locali pubbliche che erogano direttamente servizi esterni, l'84,7% è volto a soddisfare la domanda individuale (di cittadini, imprese o di altre istituzioni), mentre il 15,3% produce beni e servizi a domanda collettiva (ad esempio, la giustizia, l'illuminazione pubblica o l'ambiente). Per le unità locali che erogano servizi su richiesta dei singoli utenti, sono come detto disponibili informazioni sul numero di prestazioni rese per ogni servizio e il numero di unità di personale a tale servizio dedicato in media nell'anno.

Prospetto 1 - Compiti svolti e servizi erogati dalle unità locali delle istituzioni pubbliche

Compiti	N. di unità locali	%
Compiti di indirizzo e coordinamento	**37.547**	**34,3**
Compiti di funzionamento	**71.435**	**65,3**
Compiti istituzionali	**99.849**	**91,3**
- che erogano servizi collettivi	*15.293*	*15,3*
- che erogano servizi su richiesta di singoli utenti	*84.556*	*84,7*
Totale unità locali	**109.358**	**100,0**

Prendendo in considerazione la media settimanale e giornaliera del numero di prestazioni erogate per ogni servizio su richiesta (rapporto tra prestazioni rese e personale ad esse dedicato) si evidenzia come i servizi più richiesti in rapporto al personale dedicato (prospetto 2) siano il servizio di Assistenza e consulenza agli automobilisti (tipicamente effettuato dall'ACI) con 96,2 prestazioni settimanali per addetto (19,2 prestazioni giornaliere), il servizio offerto dai CUP - Centri Unici Polifunzionali (86,1 prestazioni settimanali per addetto, 17,2 prestazioni giornaliere), il servizio relativo alle Istanze connesse a prestazioni/servizi dell'assicurazione sociale obbligatoria (56,3 prestazioni settimanali e 11,3 giornaliere), il servizio di distribuzione diretta dei farmaci (offerto dalle farmacie comunali e in ambito ospedaliero e sanitario in genere), con 54,7 prestazioni

settimanale e 10,9 giornaliere) e servizi di trapiantologica ed emotrasfusionali (51,0 prestazioni settimanali e 10,2 giornaliere).

Prospetto 2 - Principali servizi erogati. Media delle prestazioni per unità di personale dedicato

Servizio	Media settimanale delle prestazioni per personale dedicato	Media giornaliera delle prestazioni per personale dedicato
Assistenza e consulenza agli automobilisti (Altre attività di organizz.ne associative profess.li)	96,2	19,2
CUP - Centro Unico Polifunzionale (Servizi amministrativi Sanità)	86,1	17,2
Istanze relative a prestazioni/servizi (Assicurazione sociale obbligatoria)	56,3	11,3
Distribuzione diretta dei farmaci (Servizi ospedalieri)	54,7	10,9
Attività trapiantologica e servizi emotrasfusionali e delle banche del sangue, di organi (Altri servizi di assistenza sanitaria)	51,0	10,2

I dati presentati sono evocativi del tipo di indicatori di performance (efficacia ed efficienza) che possono essere costruiti a partire dai dati forniti dal censimento. In questa prospettiva si colloca la sperimentazione avviata nel secondo semestre 2014. La sperimentazione si propone di analizzare le informazioni sui servizi resi, oltre che in relazione alle variabili identificative del profilo del servizio, anche in funzione delle altre informazioni censuarie disponibile, sia quelle relative alle caratteristiche strutturali dell'unità istituzionale (localizzazione, attività svolta, natura giuridica e tipologia dell'istituzione, dimensione occupazionale) sia quelle relative ad informazioni peculiari (attività formativa svolta a favore del personale, dotazione e uso di ICT, ecc.).
Nell'ambito di tale sperimentazione si stanno attualmente valutando i seguenti indicatori:

- percentuale di servizi gestiti in modo diretto dalle unità locali sul totale dei servizi erogati, per tipologia di istituzione;
- distribuzione percentuale degli utenti effettivi per tipologia del servizio;
- distribuzione percentuale del personale dedicato per tipologia del servizio;
- numero di utenti effettivi in rapporto al personale dedicato al servizio, per tipologia di servizio;
- personale dedicato al servizio in un determinato ambito territoriale in rapporto alla popolazione del territorio

Quest'ultimo indicatore viene considerato in tutti quei casi in cui l'utenza potenziale di un servizio erogato con riferimento ad un ambito territoriale sia assimilabile alla popolazione

di quell'ambito territoriale. Tutti gli indicatori descritti vengono analizzati in relazione alla tipologia di istituzione (Regione, Provincia, Comune, ASL, ecc.) e al territorio. In questa fase, la sperimentazione si concentra sui servizi erogati dalla Aziende ed enti del servizio sanitario nazionale, avendo l'intenzione di estendersi nei prossimi mesi a trattare altre tipologie amministrative.
Relativamente agli ambiti territoriali di riferimento, il piano di sperimentazione prevede di elaborare gli indicatori a livello regionale e provinciale. Per i Comuni è ipotizzabile l'adozione, se non altro per motivi di omogeneità, della griglia territoriale proposta per gli indicatori economico-finanziari per funzione di spesa e più sopra descritta.

7.Funzionalità del sistema informatizzato del Portale PA

Nel biennio 2014-2015 sono stati programmati diversi miglioramenti nel sistema informatizzato del Portale. Il sistema è come noto basato sulla tecnologia del *datawarehouse* dell'OECD (OECD.STAT), una piattaforma di software e servizi statistici che OECD ha sviluppato per il rilascio delle proprie statistiche, che Istat ha scelto di utilizzare per la realizzazione del sistema di diffusione dell'Istituto *I.Stat* e per tutti i propri Sistemi tematici ed al cui sviluppo contribuisce all'interno di una community internazionale
I miglioramenti previsti mirano a superare alcune criticità presenti nel sistema:

- rigidità nell'articolazione dei temi (la possibilità di creare all'interno del medesimo albero differenti modalità di organizzazione e lettura dei dati[9]);
- difficoltà nella navigazione (le molteplici informazioni presenti nel sistema federato, in alcuni casi, non sono direttamente visibili e questo può portare l'utente, nella fase di ricerca, a non individuare le informazioni presenti);
- complessità nell'utilizzo della funzione relativa alle «*query* combinate».

In relazione alle criticità suddette sono pianificati i seguenti interventi:

- suddivisione più chiara dei menù a disposizione e diversa distribuzione dei sotto-menù (fig. 1);
- possibilità di selezionare le modalità di interesse mediante click diretto sul nome della dimensione;
- opportunità di gestire contemporaneamente le dimensioni (fig. 2);
- raggruppamento delle *query* in sottogruppi;
- selezione delle modalità da mettere a disposizione dell'utenza all'interno di ciascuna *query*;
- eliminazione delle dimensioni costituite da una sola modalità;
- associazione delle stesse *query* a più rami dell'albero dei temi;
- disposizione di un doppio ingresso per la lettura dei dati: per serie storica e per tema (fig. 3);

[9] Attualmente il Portale è articolato in 10 aree tematiche, di cui tre corrispondono alle classi tipologiche della Lista S13, (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali e Enti nazionali di previdenza e assistenza), cinque rispondono a un criterio settoriale (Giustizia, Sanità, Istruzione, Cultura e sport, Assistenza e previdenza) e due rispondono a un criterio propriamente tematico (Costo del lavoro e retribuzioni e Rapporto tra PA e utenti).

Nella nuova versione, inoltre, è stato rivisitato l'aspetto grafico rendendo il software più friendly:

- rivisitazione del layout in termini di colori;
- rivisitazione del layout in termini della distribuzione delle funzioni.

Infine sono previsti ulteriori miglioramenti nella funzionalità del Portale, costituiti dalla possibilità di creare tabelle ad hoc, ottenute combinando dati estratti da tabelle diverse e diversamente distribuite nell'albero dei temi. Ciò potrà essere ottenuto con l'attivazione della funzione di *pivoting* delle dimensioni comuni delle tabelle "donatrici" (ad esempio Anno, Territorio) e l'affiancamento orizzontale delle dimensioni non comuni.
Quest'ultima funzionalità rappresenta un'innovazione di notevole portata, non solo per le flessibilità offerte all''utente in sede di consultazione/navigazione nel sistema, ma anche perché consente di svincolare le esigenze di progetto del portale (che prevede specifiche modalità di presentazione dei dati) da quelle proprie dei settori di produzione.

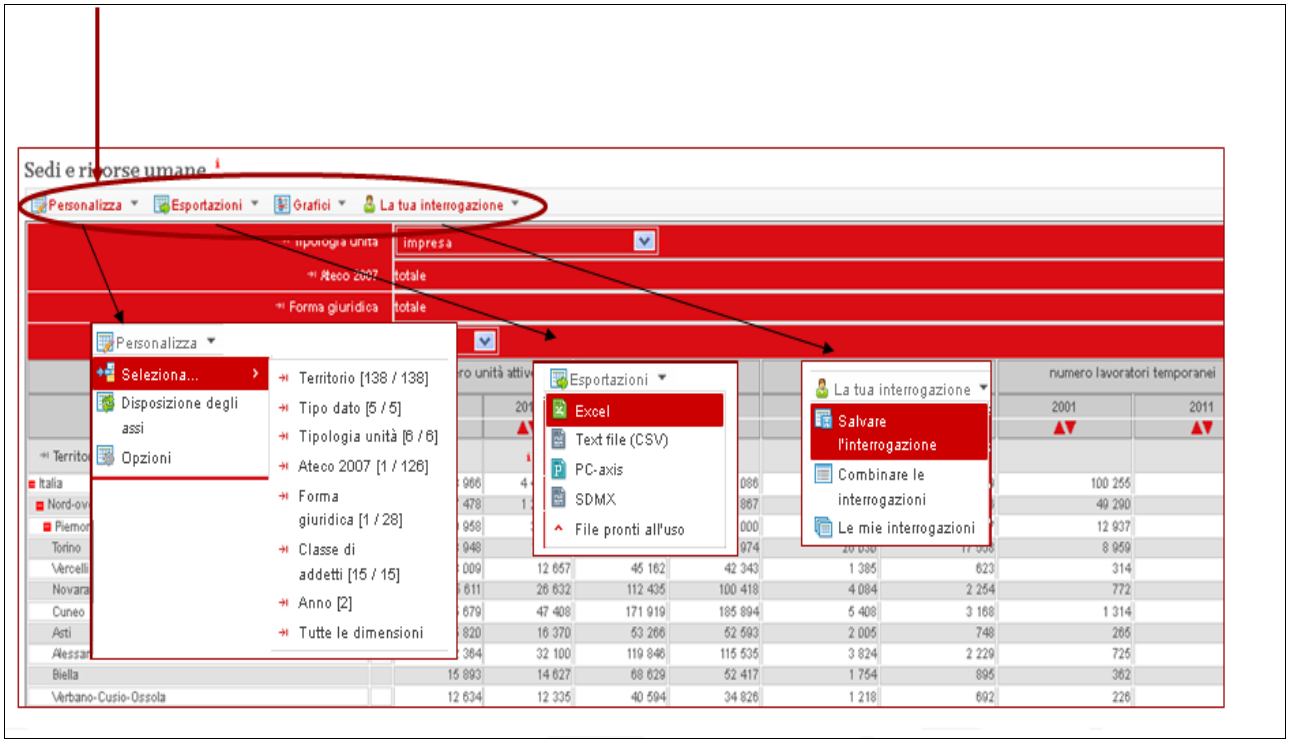


Figura 1

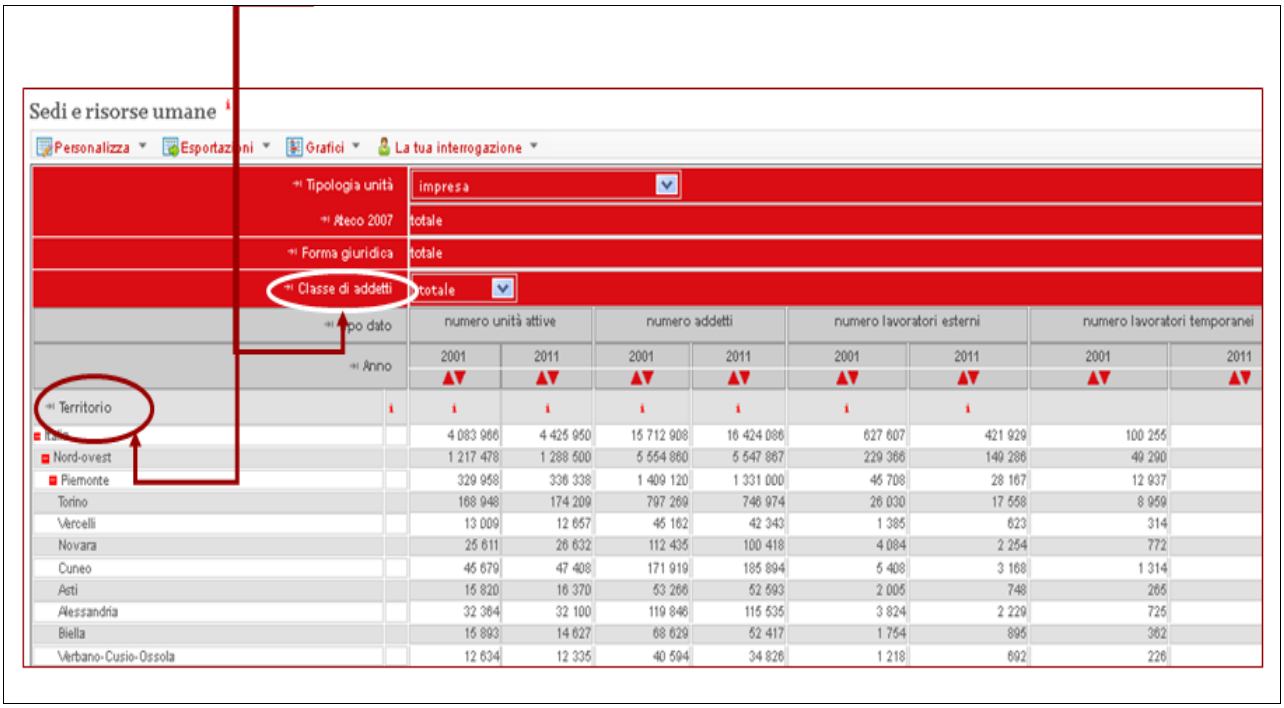


Figura 2



Figura 3

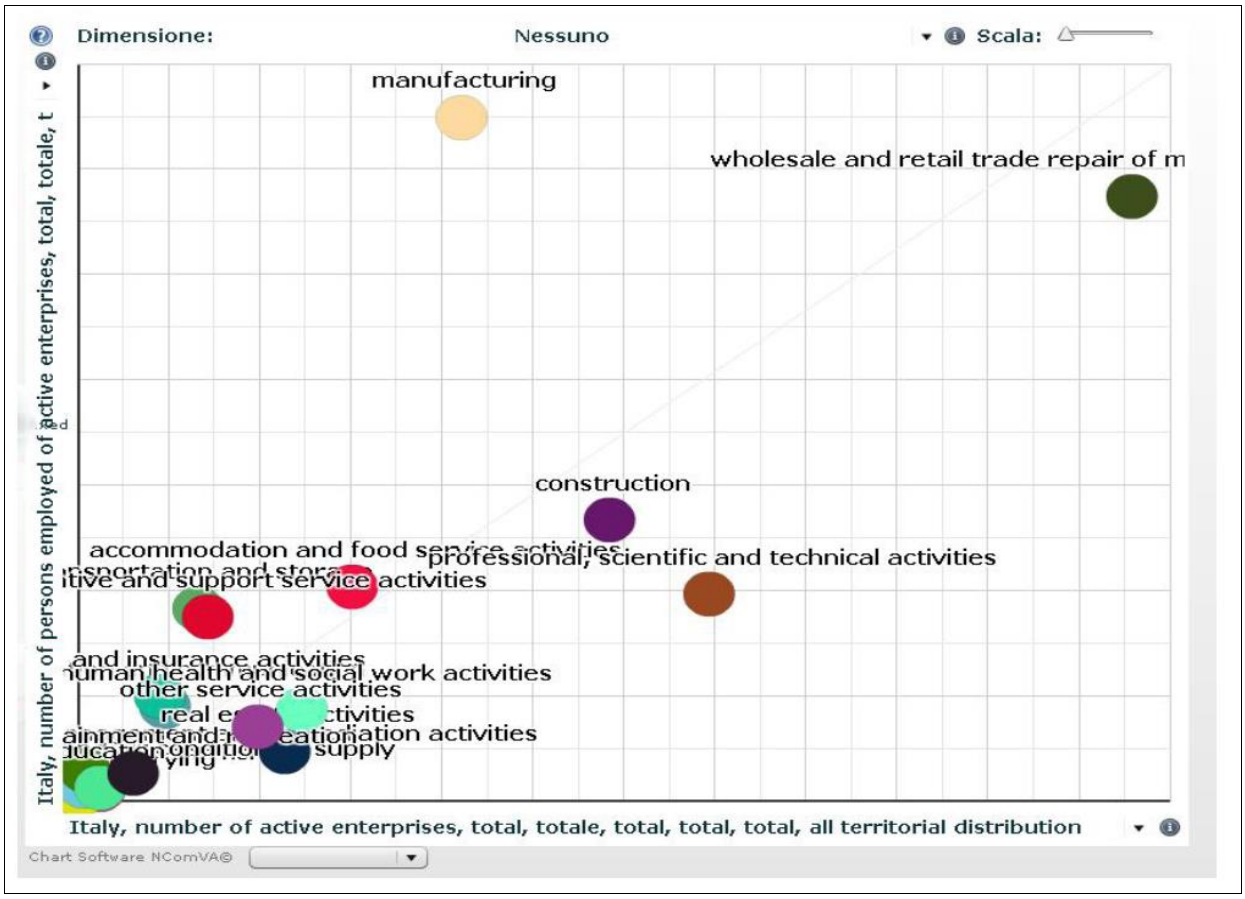

Dimensione:
Nessuno
Scala:
manufacturing
wholesale and retail trade repair of m
construction
professional, scientific and technical activities
accommodation and food service activities
and insurance activities
human health and social work activities
other service activities
Italy, number of active enterprises, total, totale, total, total, total, all territorial distribution
Chart Software NComVA©

Figura 4

1.3. La Trasparenza

1.La trasparenza come strumento per la realizzazione della chiarezza giuridica

1.1.Premessa

L'esigenza di scrivere norme chiare e comprensibili è tornata in auge all'indomani dell'audizione del Ministro per la Semplificazione e la P.A. che ha posto la semplificazione del linguaggio amministrativo tra gli obiettivi principali per la riforma della P.A., poiché "*Spesso complichiamo inutilmente le regole e la loro attuazione a danno dei cittadini e delle imprese, ai quali ci rivolgiamo con norme illeggibili, circolari incomprensibili, frammentazione delle competenze, adempimenti ingiustificati. Abbiamo un'amministrazione troppo complicata e dobbiamo semplificarla. La semplificazione deve diventare semplicità per la vita quotidiana di cittadini e imprese (…) I cittadini si aspettano un rapporto semplice con l'amministrazione. Le imprese pretendono che le norme siano attuate. La fase attuativa è importante almeno quanto la fase di redazione e approvazione delle norme*"[10].

La conoscenza del contenuto delle disposizioni normative da parte di coloro che le devono osservare è indispensabile perché attiene alla stessa essenza dello Stato democratico e del diritto. Diceva Hegel nel 1821, «*Non c'è democrazia se le leggi sono appese tanto in alto da non poter essere lette*» e, nella stessa prospettiva, si può dire che «*Un comando che rimanga ignoto ai destinatari non può evidentemente obbligarli in alcun modo e dunque è come se non fosse mai stato pronunciato*»[11]. D'altra parte, semplificare il linguaggio delle P.A. è difficile. La difficoltà discende dalla sua natura tipica, poiché attraverso di esso non si comunicano soltanto informazioni, ma si incide sulla sfera giuridica dei cittadini, non ci si limita a descrivere la realtà, ma si influisce su di essa, la si modifica. L'impatto "performativo" del linguaggio normativo richiede, dunque, di contemperare due interessi: la legittimità giuridica e l'efficacia comunicativa.

1.2. Il linguaggio delle P.A.

La comprensibilità dell'atto normativo o amministrativo dipende non solo dalla qualità redazionale, ma anche dalla capacità recettiva del destinatario. Nella maggior parte dei casi il punto di vista di chi scrive un testo è "interno", vale a dire che in genere chi redige l'atto si preoccupa più di ogni altra cosa che le parole utilizzate siano conformi alle leggi vigenti, per cui la comunicazione prodotta è autoreferenziale, resta, cioè, incentrata su se stessa, senza curarsi dell'effettivo grado di comprensione da parte del destinatario.

---

[10] Audizione del Ministro Marianna Madia alla Camera dei deputati, "*Obiettivo 1: semplificare l'amministrazione, il suo linguaggio, la sua azione*", 4 aprile 2014.

[11] M. AINIS, *Forma e comunicazione delle regole giuridiche*, in A. Mariani Marini (a cura di) "*La lingua, la legge, la professione forense*", Milano, Giuffrè, 2003.

Un testo per essere chiaro richiede, al contrario, un "cambiamento di prospettiva" e, cioè, che il redattore si metta continuamente dalla parte del destinatario e si prefiguri le difficoltà che esso può incontrare. Solo una simile e costante attenzione consente di scrivere testi semplici e comprensibili. D'altra parte, il "burocratese" o l'antilingua, come è stato magistralmente definito da Italo Calvino, nasce dall'incrocio di due linguaggi diversi: quello del diritto, che è tecnico per antonomasia ed è comune a tutte le amministrazioni e quello delle abitudini linguistiche particolari di ciascun settore amministrativo.

Nel 1997, a cura del Dipartimento della funzione pubblica, è stata elaborata una Guida alla redazione dei documenti amministrativi, parte rilevante del Manuale di stile finalizzato alla semplificazione del linguaggio delle P.A., in cui erano contenute alcune raccomandazioni per migliorare la qualità della comunicazione tra cittadini e amministrazione. Nel 2002, sempre lo stesso Dipartimento, ha emanato una direttiva che contiene regole redazionali volte a semplificare il "burocratese".

I principi cardine della direttiva sono perentori: a) pensare chiaro per scrivere chiaro; b) individuare sempre il destinatario del testo. Sottese agli stessi ci sono due presupposti necessari: 1) conoscere approfonditamente e nel complesso la materia da disciplinare per comunicare in modo efficace gli obiettivi che si intendono realizzare; 2) avere sempre bene in mente il destinatario della comunicazione, poiché solo così è possibile calibrare il messaggio e renderlo accessibile.

L'impegno a semplificare il linguaggio delle P.A. assume, dunque, un certo grado di doverosità in quanto strettamente legato alla fondamentale garanzia della "certezza del diritto" e della sicurezza dei rapporti giuridici e, sotto questo profilo è, altresì, connesso alla chiarezza del dettato normativo. In particolare, il dovere dei governati di rispettare le regole a cui sono sottoposti ha come suo irrinunciabile corrispettivo il diritto di conoscerle.

Poche sono le regole per trasformare l' "antilingua" in un messaggio comprensibile, tra esse: a) indicare in modo semplice e preciso l'oggetto deliberato, i benefici e gli adempimenti ad esso connessi; b) nel caso i destinatari siano più di uno, calibrare il linguaggio sul lettore meno istruito; c) inserire le singole informazioni nel testo in modo da consentire una relazione logica tra le stesse, per cui i dati generali precedono quelli particolari; d) individuare i riferimenti normativi a fondamento dell'atto in osservanza del principio di legittimità che informa l'azione amministrativa; e) verificare che le informazioni siano complete, ossia che riescano a trasmettere al destinatario quanto deve sapere e cosa deve fare, e che siano corrette; f) fare in modo che il testo sia di immediata comprensione e che contenga le informazioni essenziali, inserendo tutte le altre in apposite note o tabelle; g) rileggere sempre i testi scritti al fine di coordinarne il contenuto, eliminandone le eventuali incongruenze a beneficio dell'organizzazione interna della P.A. Infatti, un documento scritto male, rivela spesso una gestione confusa e disorganizzata dei procedimenti. In tali casi, la rilettura è un implacabile rivelatore di tali disfunzioni.

La complicazione burocratica inficia l'economicità e l'efficacia dell'azione pubblica e compromette i principi all'insegna dei quali è stato riformato il procedimento amministrativo, vale a dire la trasparenza, l'accesso ai documenti, la chiarezza e la semplicità, quali requisiti di legittimità formale degli atti adottati dalle P.A.

La Guida, così come la direttiva sopra richiamata, sono raccolte di suggerimenti, di raccomandazioni, la cui effettiva applicazione dipende dalla volontà e dal buon senso di chi redige l'atto. Eppure la costante adozione di tali regole, come parametri di riferimento per la redazione di testi semplici e chiari, consente di migliorare sia il rapporto tra l'amministrazione e i cittadini, sia l'organizzazione del lavoro.

Da tali benefici discendono effetti economici misurabili in termini di risparmio per lo Stato, che consistono, per esempio, nella diminuzione degli errori commessi nella compilazione dei moduli, nel maggiore risparmio della carta, nel minor tempo impiegato dai funzionari per l'istruttoria delle pratiche, per la revisione interna dei testi, per fornire spiegazioni e chiarimenti ai cittadini e alle imprese ed, infine, nella drastica riduzione del contenzioso amministrativo.

1.3. L'importanza della comunicazione normativa "secondaria"

Nel nostro ordinamento è stato da sempre conferito un valore preminente alla divulgazione legislativa cosiddetta "primaria", che implica la possibilità di accesso al prodotto legislativo da parte del cittadino ed è realizzata attraverso la pubblicazione della legge sulla Gazzetta ufficiale. Scarsa è l'attenzione sulla divulgazione cosiddetta "secondaria", che consiste nella comunicazione della legge presso i destinatari e mira a realizzare l'informazione sulla legislazione, cioè a rendere edotti i consociati circa il messaggio del legislatore. La distinzione sopra descritta rivela che la fase della pubblicazione può essere scomposta in due sottofasi, di cui la prima necessaria e concernente la disponibilità dell'amministrazione a controlli e verifiche da parte di organi esterni. La seconda, invece, vede la stessa amministrazione impegnata a promuovere un flusso comunicativo verso l'esterno, veicolando conoscenze e amplificando il raggio d'informazione sulla legge. Nella sottofase primaria rientrano la pubblicazione, la normativa sul diritto di accesso, la moltiplicazione dei punti di accesso, l'uso degli strumenti informatici come strumenti di conoscenza degli atti. La secondaria attiene, invece, alla divulgazione in senso proprio, alla pubblicità attraverso campagne informative sulla normativa da diffondere, alla spiegazione dei contenuti, all'uso degli strumenti informatici che possano offrire elementi di contenuto e di discernimento fra i testi di legge[12].

L'introduzione di principi "costituzionali" espressamente volti ad attuare la comunicazione legislativa rappresenta una novità nel nostro ordinamento. Anche se, è stato osservato[13], un obbligo in tal senso può essere rinvenuto nell'art. 73 Cost., in considerazione della natura recettizia degli atti normativi, la cui efficacia è condizionata dal presupposto che i cittadini ne siano informati in via preventiva, sia attraverso attività

[12] M. C. DE LORENZO, *Comunicazione legislativa e pubblicazione sul Bollettino Ufficiale : le attività di informazione sulla produzione normativa della regione*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle assemblee elettive,* vol. II, Torino, Giappichelli, 2001 pp. 337-338.

[13] M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, Torino 1996, p. 92.

meramente pubblicitarie, che di tipo divulgativo. Un richiamo più esplicito e diretto alla divulgazione secondaria può essere rinvenuto nella XVIII disposizione transitoria, il cui secondo comma stabiliva che il testo della Costituzione fosse deposto nella sala comunale di ciascun comune della Repubblica per tutto il 1948 al fine di consentire ad ogni cittadino di "*prenderne cognizione*"[14]. Ciò rivelerebbe una distinzione tra l'attività di pubblicazione e quella strettamente divulgativa, consentendo di prefigurare la divulgazione delle leggi come un valore costituzionale autonomo e di riconoscere ad ogni iniziativa volta a diffondere il messaggio legislativo presso i suoi destinatari, un certo livello di *doverosità*[15]. D'altra parte, la conoscibilità delle norme è strettamente connessa alla fondamentale garanzia della "certezza del diritto" e rappresenta quindi un requisito essenziale per la sicurezza dei rapporti giuridici, poiché influisce sulla stessa disciplina delle leggi e sulla loro interpretazione[16]. Infatti, in quanto funzionale ad un ordinamento democratico, il fine perseguito dalla comunicazione legislativa consiste nel realizzare, accanto al dovere di conoscere la legge, il diritto di comprendere la *voluntas legislatoris*. Si può apprezzare, dunque, l'importanza della comunicazione legislativa quale elemento indispensabile per ottemperare all'obbligo sancito dall'art. 54 Cost., che enuncia il dovere dei cittadini di osservare la Costituzione e le leggi.

In tale prospettiva, non sembra fuori luogo considerare che l'esistenza e l'importanza del diritto di conoscenza della legislazione sono state implicitamente riconosciute dalla Corte costituzionale (sent. n. 364 del 1988), quando essa ha giustificato la deroga al principio *ignorantia legis non exusat*, nei casi di "ignoranza inevitabile", cioè di assoluta impossibilità di conoscenza o mancata riconoscibilità della disposizione normativa dovuta all'oscurità del dettato legislativo[17]. Si osserva, infatti, che la cosiddetta "ipertrofia" [18] o "inflazione" legislativa, epiteti coniati per rappresentare l'esistenza di un nutrito numero di leggi di cui si ignora l'effettiva entità, alimenta il *deficit* di conoscenza delle norme vigenti e parallelamente l'*ignorantia* dei cittadini.

L'assenza nella nostra Costituzione di un richiamo espresso alla certezza giuridica, come esiste in altri ordinamenti europei, ad es. nella Costituzione spagnola, che tra i suoi

[14] In tal senso, IBIDEM.

[15] Riguardo al dovere informativo dello Stato, si v. P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche,* vol. VIII, Torino, 1993, pp. 355 ss.

[16] Si v., in tal senso, A. PIZZORUSSO, *Pluralismo delle fonti interne e formazione di un sistema delle fonti sopranazionali*, in L. Violante (a cura di) *Annali della storia d'Italia, n. 14 (Legge, diritto, giustizia)*, Torino, 1999, p. 1151.

[17] Per un commento alla "storica"sentenza n. 364/1988, tra i tanti e per tutti, si rinvia a G. VASSALLI, *L'inevitabilità dell'ignoranza della legge penale come causa generale di esclusione della consapevolezza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988.

[18] Il termine è stato coniato da F. LOPEZ DE ONATE, *La certezza del diritto,* 1942, Milano, Giuffrè, 1968. A proposito dei caratteri e dei numeri del fenomeno dell'inflazione legislativa o del "troppo diritto", si rinvia al saggio di M. AINIS, *Se 50.000 leggi vi sembran poche*, Milano, 1999.

principi fondamentali sancisce la "*seguridad juridica*"[19], consentirebbe di sanzionare le violazioni di tale principio, attraverso il parametro della legittimità costituzionale, e quindi applicando l'art. 134 Cost. Non trascurabili, al riguardo, sono i risultati cui è pervenuta un'interessante indagine[20], la quale ha mostrato il crescente rilievo che il valore della certezza del diritto assume nella giurisprudenza del giudice delle leggi. La Corte, infatti, utilizza tale valore nelle proprie argomentazioni sia che intenda contestare o, invece, avallare il ricorso o l'eccezione oggetto del suo giudizio.

Senz'altro, la comprensibilità del messaggio legislativo dipende non solo dalla qualità redazionale, ma anche dalla capacità recettiva del destinatario. Nel contempo, però, non convince l'idea di "democratizzare" il linguaggio del legislatore poiché esso non potrà mai del tutto rinunciare ad un certo grado di tecnicismo, anzi, qualora lo facesse, perderebbe in precisione e perciò in certezza[21]. Dietro ogni termine usato nel linguaggio giuridico, c'è un concetto e una normativa ad esso connessa, la quale può essere illustrata, spiegata in termini intelligibili, ma non può essere "banalizzata", volgarizzata, perché altrimenti sarebbe confusa la stessa disciplina da essa recata.

Tali circostanze suggeriscono di privilegiare altre soluzioni atte ad assicurare forme appropriate di divulgazione, sull'esempio della legge francese n. 647 del 1999 – *aide à l'accès au droit* e *aide à la consultation* – o della "connazionale" l. n. 150 del 2000 sulla disciplina delle attività di comunicazione ed informazione delle pubbliche amministrazioni, le quali predispongono ausili alla "consulenza giuridica" per i cittadini. Solo queste forme, volte a garantire un'assistenza al destinatario della legge nel suo porsi davanti ad essa, sembrano idonee a realizzare il principio insito nella trama costituzionale del diritto alla conoscenza delle norme che regolano la comunità. L'ormai improcrastinabile predisposizione di forme di divulgazione del diritto anela al raggiungimento del traguardo della "autoevidenza" legislativa, attraverso cui si auspica di favorire l'avvicinamento tra le istituzioni e i cittadini.

1.4. I soggetti e gli strumenti della divulgazione

La comunicazione del messaggio legislativo dovrebbe essere effettuata a partire dall'atto definitivo, onde evitare che tale attività sia utilizzata per fini propagandistici volti ad accrescere il consenso verso le politiche attuate dal Governo. Inoltre, essa dovrebbe essere diversificata a seconda del *target* dei destinatari, in modo da utilizzare un

---

[19] Art. 9, comma 3 della Costituzione spagnola recita: "*La Costituzione garantisce il principio di legalità, la gerarchia normativa, la pubblicità delle norme, la irretroattività delle disposizioni sanzionatorie sfavorevoli o restrittive dei diritti soggettivi, la sicurezza giuridica, la responsabilità e il divieto dell'arbitrio dei pubblici poteri*".

[20] P. DAMIANI; *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*; in *Giurisprudenza costituzionale*; 1999.

[21] Si v., in tal senso, M. AINIS, *Chiarezza delle leggi*, in L. Violante (a cura di) *Annali della storia d'Italia, n. 14 (legge, diritto, giustizia)*, Torino, Giappichelli, 1999; pp. 934-935. L'A. ritiene che non si potrà mai rinunciare per intero al lessico proprio del diritto, pena la perdita di precisione e quindi della certezza nei rapporti giuridici.

linguaggio quanto più vicino alla categoria dei soggetti a cui l'atto si rivolge[22]. Le attività in esame dovrebbero essere adempiute da organi dotati di competenze tecniche ed indipendenti dalla maggioranza governativa. Come si intuisce, la traduzione delle formule giuridiche in espressioni intelligibili per i destinatari comporta un'attività di tipo ermeneutico che, seppur condotta in modo da incidere il meno possibile sul significato originario dell'atto legislativo, appare irrinunciabile. A tal proposito, è diffuso il timore di una interpretazione parziale della legge qualora l'attività divulgativo-comunicativa fosse affidata ad organi deputati all'attuazione dell'indirizzo politico-governativo.

D'altra parte, se a tale funzione ottemperasse l'organo legislativo, attraverso la formale approvazione del testo divulgato, vi sarebbero non poche perplessità riguardo alla circolazione di due versioni distinte dello stesso atto legislativo dotate della medesima efficacia perché provenienti da un'identica fonte. Per ovviare a tali inconvenienti sono stati suggeriti alcuni accorgimenti[23] e avanzate talune proposte, tra cui si ricorda l'ipotesi che prefigura una cooperazione interistituzionale che, attraverso le commissioni parlamentari, fornisca gli indirizzi sul tipo di divulgazione da conferire alla normativa, e gli uffici delle relazioni con il pubblico, i quali intervengono nella fase operativa effettuando la comunicazione della legge e cioè realizzando il cosiddetto"marketing legislativo"[24].

Può essere, altresì, menzionato il modello proposto da un ordine del giorno approvato presso il Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, in cui si pone l'onere alla Giunta di corredare tutti i testi normativi, pubblicati nel Bollettino ufficiale, di note riassuntive relative agli adempimenti e alle scadenze, riguardanti gli stanziamenti di bilancio e gli uffici competenti. Si impegnano, inoltre, il Presidente della Giunta provinciale e il Presidente del Consiglio a formulare proposte al fine di favorire la diffusione di strumenti per migliorare la comunicazione e la comprensibilità del linguaggio; ad attuare una politica di comunicazione sul versante della divulgazione normativa attraverso l'utilizzo di banche dati di atti normativi, che devono essere curate dall'esecutivo provinciale. Si prevede che l'accesso a queste informazioni sia gratuito e che l'attività di comunicazione, diversificata in relazione al tipo di destinatario dell'atto e organizzata in maniera scientifica, spetti alla Giunta, i cui uffici sono tenuti ad elaborare

---

[22] Infatti, si ritiene che in un ordinamento democratico la pubblicità degli atti legislativi deve essere assicurata prima e non dopo che la fonte spieghi i propri effetti in seno alla Comunità civile ed è proprio nell'arco di tempo intercorrente tra l'approvazione della legge e la sua entrata in vigore che dovrebbero fiorire le iniziative pubblicitarie, M. AINIS, *Dalla produzione alla diffusione della regola: la conoscenza delle fonti normative tra vecchi equivoci e nuovi modelli,* in il Foro italiano, 1987; p. 414 cui *adde* ID., *L'entrata in vigore delle leggi*, Padova, 1986.

[23] Tra cui quello di inserire un'avvertenza nel BUR, in cui è pubblicata la legge da divulgare, che le considerazioni tese a spiegare in termini semplici i contenuti della legge e riportate nello stesso, non hanno valore legale, bensì intendono favorirne la lettura. Si è proposto, altresì, di rendere la presentazione delle leggi più coinvolgente e più mite l'impatto del cittadino con la legislazione attraverso la diffusione delle leggi regionali in autonomi fascicoli, nei quali l'illustrazione della disciplina è accompagnata da fumetti, che verrebbero distribuiti con i quotidiani locali; si v., in proposito, l'intervento di M. MALO al seminario di studio organizzato dal Consiglio della Regione Toscana "*I testi unici regionali*", Firenze, 15 marzo 2000, p. 13 del *Paper*.

[24] M. C. DE LORENZO, *Comunicazione legislativa…. cit*., p. 345.

degli opuscoli nei quali venga illustrata la normativa di settore relativa alle diverse categorie di utenti.

Tra gli strumenti che possono essere utilizzati successivamente all'approvazione formale della legge per assicurarne la divulgazione possono essere ricordati: *a*) la griglia dei destinatari, nella quale viene individuata la categoria di soggetti a cui il testo di legge è rivolto, suddivisi per classi omogenee per ciascuna delle quali sono indicati gli adempimenti e le facoltà che conseguono all'introduzione della legge e le disposizioni normative di riferimento, cioè i singoli articoli o commi contenuti nella legge che riguardano una certa categoria. Spesso la griglia dei destinatari è integrata con *b*) l'indicazione delle scadenze entro cui gli adempimenti previsti dalla normativa devono essere realizzati; *c*) la griglia del contenuto, in cui sono evidenziate le parti più importanti e innovative della legge; *d*) gli opuscoli informativi, che riportano degli estratti o una sintesi del testo di legge. Un esempio in proposito è offerto dai "sussidi tematici", che sono degli agili libretti in supplemento al BUR della Regione Lombardia, la cui diffusione è curata dagli assessorati, per le materie di loro competenza, e segnatamente per l'urbanistica, l'edilizia, la protezione civile, le attività produttive. I sussidi forniscono un inquadramento della materia e tutti i necessari riferimenti normativi. Agli strumenti descritti vanno aggiunte *e*) le banche dati giuridiche *on-line*, che rappresentano un supporto utile ed indispensabile in cui immagazzinare l'informazione giuridica e reperirla agevolmente. La fruizione degli strumenti telematici per la consultazione normativa è ora più agevole grazie alla creazione di banche date gratuite, come Normattiva, da marzo 2010 *on line*. Sebbene persistano banche dati, non solo gestite da enti privati, che forniscono servizi a titolo oneroso limitando quindi l'accessibilità. Un ostacolo ancora non del tutto rimosso concerne la distribuzione dei punti di accesso telematici, che non garantisce il raggiungimento dell'intero territorio, accrescendo l'asimmetria tra coloro che hanno la possibilità di accesso e gli altri che ne sono sprovvisti. Non più rilevante, ma tuttora esistente, è la difficoltà connessa alla scarsa padronanza dell'utilizzo dei motori di ricerca, non ancora ascrivibile a tutti utenti.

1.5. Le norme statali sulla comunicazione legislativa

Uno dei primi interventi effettuati a livello statale, sulla scia del dibattito circa le regole di tecnica legislativa e sull'opportunità della loro ricezione, è stata la legge 11 dicembre 1984, n. 839 sulla pubblicazione delle leggi nella Gazzetta ufficiale, che ha previsto l'obbligo di accompagnare l'atto legislativo con un corredo di note informative, in modo da esplicitare la portata dei nuovi istituti giuridici ovvero di introdurre testi coordinati e testi aggiornati, qualora le modifiche intervenute fossero tali da rendere incerta la lettura della nuova legge[25]. E' seguito il decreto legislativo del 28 dicembre 1985, n. 1092, con cui il Governo ha attuato la delega contenuta nell'art. 13 della legge n. 839,

[25] Per la ricostruzione della disciplina in materia di divulgazione primaria si v. M. AINIS, *Dalla produzione alla diffusione della regola: la conoscenza delle fonti normative tra vecchi equivoci e nuovi modelli …cit*.

adottando il testo unico di coordinamento delle disposizioni in materia di promulgazione e di pubblicazione. Il testo unico in esame ha esteso la quantità di informazioni contenute sul Foglio legale dello Stato[26] e ha previsto, tra l'altro, all'art. 23, comma 3, che «la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle leggi e degli altri atti di maggiore importanza è comunicata attraverso i notiziari radiotelevisivi»; questo, potenzialmente, potrebbe consentire una comunicazione immediata della disciplina, poiché essa viene trasformata in grafici, statistiche, insomma in "immagini" televisive.

A livello statale sono state introdotte una serie di misure che potrebbero essere interpretate nel senso di potenziare l'informazione normativa a favore dei cittadini[27], tra le quali, per importanza rispetto al tema discusso, si ricorda la legge emanata il 7 giugno 2000, n. 150. Tra le finalità perseguite: «*illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative al fine di facilitarne l'applicazione*» e «*favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza*» (art. 1, comma 5, lett. *a* e *c*). L'art. 2, comma 2 stabilisce che le attività di informazione e di comunicazione sono effettuate «*con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi*». La legge impone l'obbligo alle pubbliche amministrazioni di definire i compiti degli uffici per le relazioni con il pubblico e di procedere alla loro riorganizzazione (art. 8, comma 2). Tra le funzioni assegnate agli uffici per le relazioni con il pubblico: «*garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione*» già stabiliti, peraltro, dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e «*agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative*» (art. 8, comma 2, lett. *a* e *b*). Si prevede, inoltre, l'adozione di programmi annuali di comunicazione, in cui siano indicate le iniziative di comunicazione che le amministrazioni intendono attuare nell'anno successivo. Tali programmi sono elaborati dalle singole amministrazioni sulla base degli indirizzi ad esse pervenuti dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio, il quale coordina le attività in materia e predispone il piano di comunicazione, che verrà in seguito attuato da ogni singola amministrazione per la parte di sua competenza (artt. 11 e 12)[28].

---

[26] A norma degli articoli 10 e 11 del T. U. citato, in calce alle leggi riprodotte sulla Gazzetta ufficiale devono essere pubblicati: il testo "armonico" delle disposizioni che abbiano subito la soppressione, l'aggiunta o la sostituzione di una o più parole per effetto del nuovo atto normativo; le disposizioni oggetto di rinvio, quando si formi una catena di rinvii numerosi o comunque complessi dall'uno all'altro documento normativo; il "testo coordinato" dei decreti legge emendati in sede di conversione; il "testo aggiornato" delle leggi e degli atti normativi in genere sui quali si sia stratificato un corpo di modifiche diverse e complesse.

[27] Al riguardo, possono essere annoverate le leggi di riforma dell'attività delle amministrazioni pubbliche, in particolare le leggi nn. 142 e 241 del 1990, le quali hanno "rovesciato" il rapporto tra segreto e pubblicità dell'agire amministrativo, privilegiando la seconda rispetto al primo. Da esse è disceso il diritto di accesso ai documenti amministrativi, l'obbligo di motivazione degli stessi, nonché l'obbligo di comunicare agli interessati l'avvio e la conclusione del procedimento amministrativo. Si ricorda, inoltre, il decreto legislativo n. 29 del 1993, istitutivo degli Uffici per le relazioni con il pubblico con compiti di assistenza ai cittadini al fine di renderli edotti sulla normativa vigente. Infine, le cosiddette "leggi Bassanini" (nn. 59; 127 del 1997 e n. 181 del 1998) sulla semplificazione amministrativa, nonché i decreti legislativi nn. 80 e 112 in attuazione delle deleghe in essi previste, hanno ribadito l'obbligo di circolazione delle informazioni.

[28] Per completezza, si ricorda che a tale normativa ha fatto seguito la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 settembre 2000 (Direttiva sul programma delle iniziative di informazione e comunicazione istituzionale delle amministrazioni dello Stato) e la direttiva del Ministro della Funzione

Da ultimo, nel 2009, è stato inserito nella legge che disciplina l'attività di governo e la produzione normativa (n. 400 del 1988) il principio della chiarezza dei testi normativi[29] (art. 13-*bis*), che chiude un periodo, iniziato con la riforma dei regolamenti parlamentari[30], di grande attenzione sugli strumenti tesi a garantire la certezza giuridica[31]. Da allora, è da dire, che il livello del linguaggio normativo non è migliorato, poiché tale traguardo non dipende solo dalla previsione di norme e strumenti, ma dalla cultura giuridica, che non ha ancora fatto proprie le buone prassi in materia.

1.6. …e le norme regionali

Per le Regioni, un'analisi compiuta sulla qualità della comunicazione legislativa regionale ha mostrato fenomeni di autoreferenzialità della legge, essa cioè è divenuta una comunicazione incentrata su sé stessa, incurante dell'effettivo grado di comprensione da parte del destinatario[32]. Eppure esistono norme regionali di tipo primario sulla comunicazione, tra le quali si ricordano gli ordinamenti dell'Abruzzo, della Puglia, della Toscana e del Veneto, che contengono alcune disposizioni in materia di divulgazione legislativa, per lo più integrative della disciplina che regola la pubblicazione degli atti normativi sul Bollettino ufficiale.

---

pubblica del 7 febbraio 2002, sopra richiamata, concernente le attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

[29] Di seguito il testo dell'art. 13-*bis* della legge n. 400 del 1988.

1. Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che:

a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate;

b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

2. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito.

3. Periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'articolo 17-bis adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni.

4. La Presidenza del Consiglio dei ministri adotta atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici.

[30] In particolare, la verifica sulla chiarezza delle norme è presente negli articoli 16-*bis* e 79 del Regolamento della Camera dei deputati.

[31] Tra questi, si ricordano anche i manuali e le guide elaborati sia a livello statale che regionale, che raccolgono le regole sulla redazione testi normativi, per tutti: "*Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*", del maggio 2001.

[32] A. DELLA GUARDIA, *Abrogazione e Testi unici nelle leggi regionali: tipologie, strumenti e strutture operative*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle Assemblee elettive… cit*., p. 108.

In particolare, si richiamano le norme regionali pugliesi e venete che, in merito all'oggetto trattato, prescrivono l'individuazione dei principali soggetti esterni all'amministrazione regionale direttamente interessati dalla normativa emanata e che, in appendice di ciascuna legge e regolamento regionale, siano pubblicate le seguenti informazioni: i dati sul procedimento di formazione della legge e del regolamento regionale, gli adempimenti, le scadenze, la struttura regionale a cui è affidata la gestione amministrativa della legge o del regolamento e sintetiche note che illustrano il contenuto dei singoli articoli o commi o gruppi di essi (LRV n. 29/2011; LRP n. 15/2008 della Regione Puglia).

La disciplina della comunicazione legislativa dell'Abruzzo presenta regole del medesimo tenore di quelle sopra enunciate, tra cui la legge n. 51 del 2010, in cui è previsto che, «*a fini informativi*», le leggi e i regolamenti regionali rechino informazioni attinenti il loro procedimento di formazione, gli adempimenti e le relative scadenze di competenza degli organi della Regione e dei soggetti interessati; nonché l'indicazione della struttura regionale a cui compete la gestione amministrativa delle leggi e dei regolamenti.

In Toscana, la legge di disciplina del BURT n. 18 del 1996 è stata modificata dalla legge n. 63 del 2000, che è volta a potenziare in via prioritaria la pubblicazione telematica delle leggi regionali. Passi concreti verso la realizzazione della divulgazione legislativa secondaria sono stati intrapresi con l'emanazione della legge del 23 giugno 2002, n. 22 *Norme ed interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni*. Quest'ultima normativa merita qualche cenno non solo perché postuma alla legge statale sulla comunicazione (l. n. 150 del 2000) dalla quale sembra essere stata ispirata, ma anche perché testimonia il rilievo che l'attività di comunicazione legislativa ha assunto presso la realtà regionale.

Tra le finalità enunciate dalla legge toscana, rilevano quella di rendere effettivo il diritto dei cittadini ad essere informati sull'attività e sul funzionamento delle istituzioni; rendere edotta la società civile delle leggi approvate; consentire agli organi regionali di acquisire informazioni e conoscenze sulle esigenze della comunità regionale e sugli effetti delle politiche di intervento della Regione; rafforzare il rapporto tra istituzioni e consociati, al fine di sensibilizzare questi ultimi alla partecipazione alla vita pubblica. Alla luce della legge in commento, la divulgazione diviene un obiettivo strutturale, la cui attuazione viene programmata dagli organi regionali su base annuale. E' previsto, infatti, che ogni anno Consiglio e Giunta approvino i rispettivi programmi concernenti le attività di informazione e di comunicazione, recanti indirizzi e previsioni di intervento e si contempla, altresì, una cooperazione tra le due istituzioni al fine di porre in essere efficaci strategie per l'utile impiego delle risorse dedicate alle suddette attività. Sul modello della legge n. 150/2000, la normativa toscana conferisce lo svolgimento delle attività di comunicazione, in modo prevalente, agli URP. Sono, inoltre, individuati gli strumenti da impiegare nell'attuazione delle attività divulgative, tra cui i mezzi di comunicazione di massa, le testate "*on-line*" e multimediali, i sistemi informatici e telematici, la pubblicità e

le affissioni[33], le attività editoriali, le funzioni di sportello, le relazioni pubbliche e le iniziative di comunicazione integrata, per le quali si prevede la cooperazione delle istituzioni regionali con gli enti locali. Di particolare importanza sono gli articoli 11 e 12 della legge n. 22, in cui si prevede che la pubblicazione nel Bollettino ufficiale degli atti normativi regionali sia affiancata, allo scopo di rendere effettiva la conoscenza degli stessi, da interventi di comunicazione legislativa integrata. A questi fini, è stabilito che, in sede di approvazione, l'organo deliberante individui le leggi ed i regolamenti destinati a rientrare nel piano di comunicazione ed affidi le funzioni in oggetto alle strutture del Consiglio e della Giunta dotate di una specifica competenza. Si prevede, altresì, che ogni provvedimento che concerna i piani, i programmi e gli interventi relativi alle attività di comunicazione, sia corredato di uno schema contenente la puntuale previsione delle attività suddette, qualora esse richiedano lo stanziamento di risorse della Regione. Tale disposto rientra tra gli obblighi tipici connessi alla trasparenza e alla pubblicità dell'azione regionale.

In altre Regioni sono state approvate di recente leggi sulla disciplina della pubblicazione telematica del Bollettino ufficiale, come, ad esempio, la legge delle Regione Umbria n. 9 del 2009. Si tratta, però, di normative che adempiono segnatamente alla divulgazione di tipo primario.

Durante la riscrittura degli Statuti regionali, seguita alla riforma del titolo V della Costituzione, sono stati elaborati diversi progetti di norme statutarie dedicate alla conoscenza della legislazione e al suo miglioramento, che facevano prefigurare l'ingresso in ambito regionale della divulgazione di tipo secondario[34]. Nessuna delle previsioni

[33] Il metodo delle affissioni dell'atto legislativo nei locali aperti al pubblico era stato introdotto in Italia dalla legge del 23 giugno 1854, n. 1731 che, all'art. 4, prevedeva l'obbligo di affiggere una copia delle nuove leggi nell'albo pretorio dei comuni. Tale norma è stata soppressa dal r.d. 6 luglio 1922, n. 1040. Simile scelta venne influenzata dal giudizio sulla scarsa efficacia dell'affissione; si v. in proposito, M. La Torre, La divulgazione delle leggi, in Rivista di diritto pubblico, 1939, I, pp. 586 ss. In effetti, il sistema delle affissioni presuppone che nelle città moderne esista un unico punto di aggregazione della vita collettiva, che non sembra più realizzabile. Simili condizioni possono essere riscontrate nelle città ateniesi, in cui le leggi venivano affisse su delle colonne esposte alla vista pubblica ovvero nella Roma repubblicana, ove le leggi venivano mostrate per tre giorni consecutivi di mercato. Il tipico policentrismo delle città moderne comporta la scarsa incisività del metodo delle affissioni quale strumento per consentire la conoscenza della legislazione; si v., al riguardo, M. AINIS, *Le parole e il tempo …. cit*., p. 85.

[34] Si propone un breve *excursus* delle proposte di norme statutarie elaborate in occasione dell'approvazione dei nuovi Statuti regionali, anche se, spesso la realizzazione del fine della comunicazione legislativa veniva confuso con la pubblicazione telematica degli atti normativi, che consente il solo potenziamento della divulgazione "primaria". In particolare: riguardo alle ipotesi di articolo dedicate specificatamente alla divulgazione legislativa, possono essere considerate cinque bozze (un riferimento alla divulgazione legislativa secondaria esisteva anche nella versione originaria dell'art. 38 comma 2 del progetto di Statuto dell'Emilia Romagna, laddove si rinviava al Regolamento del Consiglio la fissazione di "strategie organizzative" volte, tra l'altro, a rendere le leggi regionali più facilmente reperibili e conoscibili nel testo vigente). Nella fattispecie, nel progetto di Statuto della Lombardia, in cui all'art. 43, commi 3 e 4, si enunciava il "dovere" della Regione di accompagnare il testo legislativo con un "testo esplicativo", dove erano individuati: i contenuti essenziali, le finalità, gli adempimenti, i destinatari, le eventuali scadenze "*ed ogni altra informazione che lo renda accessibile ai cittadini*". Si faceva carico alla Regione di promuovere forme di pubblicità "telematica" dei testi legislativi approvati, nonché dei relativi documenti esplicativi ed inoltre di

concernenti la comunicazione normativa è stata però approvata nelle versioni definitive dei nuovi Statuti e si è optato per la soluzione che realizza la trasparenza attraverso la garanzia della massima diffusione e pubblicità, anche attraverso l'utilizzo degli strumenti telematici, dei testi normativi, puntando sopratutto sulla divulgazione di tipo "primario".

Tale circostanza potrebbe rappresentare un'occasione mancata se si considera che, nella maggior parte dei nuovi Statuti regionali, si prevede l'inedita istituzione di organi di garanzia statutaria[35] che, tra le funzioni assegnate, hanno il compito di controllare la rispondenza delle fonti normative regionali allo statuto, al fine di garantire l'effettività dei principi statutatari sulla qualità normativa[36].

«*ogni altra notizia utile ad una migliore comprensione della legge*». Nel progetto di Statuto toscano, all'art. 47, comma 2, si prevedeva la predisposizione di metodologie idonee a favorire la conoscenza e l'applicazione delle leggi e dei regolamenti regionali, rimandandone la disciplina ad una "legge sulla normazione regionale". Il progetto di Statuto dell'Abruzzo, all'art. 33, comma 2, stabiliva «*forme di pubblicazione telematica e di pubblicità delle leggi, per migliorare la conoscenza dell'attività legislativa*» a cura della Regione. L'art. 34, comma 2, della bozza di statuto dell'Umbria, incaricava la Regione di predisporre «forme idonee ed efficaci» di comunicazione, di cui si prevedeva l'ulteriore variante telematica, «*al fine di diffondere e migliorare la conoscenza dell'attività legislativa*» (la disposizione richiamata era presente già nella versione del marzo del 2003. Il medesimo obbligo di divulgazione mediante strumenti telematici di tutte le delibere pubblicate nel BUR, si trovava anche nelle previsioni per lo Statuto campano. Il progetto di Statuto del Lazio, all'art. 50, rinviava alla legge regionale la previsione di ulteriori forme di pubblicità degli atti regionali «*anche attraverso sistemi di diffusione telematica*». Infine, la bozza di statuto molisana, all'art. 38, comma 3, poneva l'obbligo della Regione di curare «*forme di pubblicazione telematica delle leggi per migliorare la conoscenza dell'attività legislativa*». Nel progetto di statuto laziale, si contemplava espressamente la sola pubblicazione telematica, che faceva presupporre l'attuazione di un'opera volta ad affinare le tecniche comunicative di tipo primario. Nel progetto di legge statutaria del Molise si prevedeva di curare le sole forme di pubblicità telematica, poiché da esse si faceva dipendere il miglioramento della conoscenza dell'attività legislativa.

[35] Sugli organi regionali di garanzia statutaria e sulle connesse criticità, si segnala una esaustiva bibliografia che può essere reperita nel sito http://www.assemblea.emr.it/biblioteca/attivita-e-servizi/servizi-documentazione/bibliografie-tematiche/istituzioni-pubbliche/regioni/organi-garanzia-statutaria. L'unico statuto regionale a non prevedere tale organo è quello delle Marche, in cui però, nella parte dedicata agli istituti di garanzia, all'art.55, comma 1, prevede la possibilità di istituire con legge organismi indipendenti, con sede presso il consiglio regionale. Riguardo le diverse denominazioni che l'organo assume, si trova: Collegio per la garanzia statutaria (st. Abruzzo, art. 78); Commissione per la garanzia statutaria (st. Basilicata, art. 55); Consulta statutaria (st. Calabria, art. 57; st. Emilia Romagna, art. 30; st. Liguria art. 76; st. Molise, art. 69); Comitato di garanzia statutaria (st. Lazio, art. 68); Commissione garante per lo statuto (st. Lombardia, art. 59); Commissione di garanzia (st. Piemonte, art. 91); Commissione statutaria regionale (st. Puglia, art. 47); Commissione di garanzia statutaria (art. 62 st. Veneto); Collegio di garanzia (st. Toscana, art. 57); Commissione di garanzia statutaria (st. Umbria, art. 81).

36Per le altre competenze, s'intendono, ad esempio, i pareri «sull'interpretazione dello statuto nei conflitti tra gli organi della regione» (cfr st. Abruzzo, art. 79, st. Basilicata art. 61; st. Calabria art. 57; st. Lazio art. 68; st. Liguria art. 76; st. Piemonte art. 92; st. Toscana art. 57); sulla «ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello statuto» (st. Liguria art. 75); di verifica della ammissibilità dei referendum e, in alcuni casi, delle iniziative popolari (st. Abruzzo, art. 79; st. Calabria art. 57; st. Lazio art. 68; st. Molise art. 59; st. Puglia art. 47, st. Umbria art. 82; st. Toscana art. 57); di pareri sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato (st. Piemonte art. 92); di «compiti amministrativi inerenti allo svolgimento delle elezioni» (st. Abruzzo, art. 79); di «parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la regione individua per il conferimento dei compiti

Tra i principi stabiliti nei nuovi Statuti manca quello relativo alla comunicazione normativa, nelle forme della divulgazione secondaria, come sopra descritto, che è funzionale alla chiarezza giuridica. L'organo di garanzia statutaria però può esprimere il suo parere, riguardo al principio della chiarezza dei testi normativi, presente in diversi Statuti[37]. In alcuni di questi, tale principio sembra rivestire un valore più stringente. E' il caso, per esempio, dello Statuto della Regione Toscana[38] che, all'art. 44 prevede espressamente la "*tutela del principio della certezza del diritto*" e, all'art. 39, contiene l'elenco delle fonti normative a suggerire, diversamente dagli altri statuti, l'esistenza di una gerarchia delle fonti regionali e una sovra ordinazione dello statuto rispetto alla legge ordinaria, con la conseguente applicazione del criterio gerarchico per la risoluzione delle antinomie tra le fonti a tutto vantaggio dei principi statutari. Nella stessa prospettiva, l'art. 23 dello Statuto del Veneto, che demanda alle leggi e al regolamento la disciplina degli strumenti e delle modalità per favorire la certezza del diritto. Parimenti rilevanti, rispetto ai temi esaminati, sono lo Statuto del Friuli Venezia Giulia, che all'art. 54 sancisce i principi della chiarezza delle fonti normative, della certezza e della facilità di accesso per i cittadini; nonché l'art. 60 dello Statuto dell'Emilia Romagna, che connette i principi di trasparenza e di chiarezza delle norme all'attività amministrativa e alla semplificazione delle procedure.

---

di per sé pubblici» (st. Puglia art. 47). Nella maggior parte delle Regioni l'elenco delle competenze è chiuso a livello statutario (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Molise, Toscana), in altre esso può essere integrato con legge regionale (Piemonte, Veneto). In assenza di una previsione di questo tipo, la legge regionale non può integrare le funzioni dell'organo di garanzia; cfr, al riguardo, T. Groppi, *La "consulta" dell'Emilia Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 1/2005, p. 79.

37 In particolare, il principio della chiarezza dei testi normativi è sancito dagli Statuti delle Regioni: Abruzzo (art. 40); Campania (art. 29); Lombardia (art. 44); Marche (art. 34); Piemonte (art. 48); Puglia (art. 37) Sardegna (art. 32); Molise (art. 69).

38 Al riguardo, si riporta l'art. 44 dello Statuto della regione Toscana dedicato alla "*Qualità delle fonti normative*".

1. *La Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure.*

2. *E' promossa, per le finalità del primo comma, la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici.*

3. *I testi unici legislativi sono approvati con legge e possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.*

4. *Le parti del testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti sono approvate dal consiglio con un unico voto.*

5. *I testi unici regolamentari possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.*

6. *La legge e i regolamenti interni, del consiglio e della giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici.*

7. *Le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza*.

2. Dal cittadino razionale al cittadino reale. Ripensare la trasparenza delle PA alla luce delle scienze cognitive

2.1. La trasparenza delle informazioni nelle PA come adempimento burocratico

Numerose legislazioni impongono ai soggetti pubblici di rendere trasparenti dati di diversa natura.

Una parte di questi obblighi sono strettamente connessi ad un obiettivo di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione e attivazione di un movimento di controllo dal basso di questi fenomeni. Questi obblighi sono numerosissimi e di diversa natura (alcuni sono volti a consentire un controllo diffuso sul personale e sull'attività amministrativa, altri a consentire una responsabilizzazione delle PA nella gestione finanziaria, altri ancora alla semplificazione dei rapporti tra cittadini/imprese e PA). Essi si impongono alle PA a qualsiasi livello di governo e indipendentemente dalla loro dimensione o funzione.

Ulteriori obblighi di trasparenza sono connessi all'*open data*, sono cioè riferiti non tanto ad informazioni puntuali, quanto ad un "modo di essere" delle PA, che dovrebbero rendere pubbliche tutte le informazioni e i dati raccolti e gestiti nell'esercizio di funzioni istituzionali (pur nei limiti propri della implementazione italiana della disciplina comunitaria, del rispetto della riservatezza dei dati personali ed in mancanza di una licenza che ne circoscriva l'utilizzo). In quest'ottica, l'obiettivo della trasparenza è espressione della volontà di consentire partecipazione e riuso delle informazioni pubbliche.

Vi sono poi informazioni e dati che le PA rendono pubblici pur senza rispondere ad uno specifico vincolo normativo (si pensi, ad esempio, alla pubblicazione da parte di una PA delle sentenze che riguardino un determinato settore); così come informazioni la cui pubblicazione è obbligatoria per PA oppure per operatori di servizio pubblico in base a specifiche discipline di settore.

Tutto questo determina una rivoluzione culturale, che necessita di una altrettanto radicale rivoluzione tecnica nella direzione della digitalizzazione delle amministrazioni coinvolte e della loro interconnessione. Tuttavia, questi non sono gli unici ostacoli suscettibili di allontanare – se non vanificare – il perseguimento dell'obiettivo di interesse generale della trasparenza.

2.2. L'apporto delle scienze cognitive alla realizzazione di un'effettiva trasparenza delle informazioni

La normativa, qualificabile come legislazione o regolazione amministrativa, si basa tradizionalmente e normalmente sulla presunzione della razionalità dei soggetti coinvolti, che siano essi i decisori pubblici o i destinatari delle regole. Questa presunzione è messa in discussione dalle scienze cognitive che attingono alle evidenze della psicologia, dell'economia comportamentale, della sociologia e delle neuroscienze. Esse mostrano, per esempio, che nel mondo reale gli individui spesso tendono a rinviare le decisioni o

rinunciano a mettere in discussione una decisione già assunta, anche quando ciò sarebbe per loro vantaggioso. Queste attitudini di comportamento sono note come *biases* e dipendono dalle cosiddette euristiche, ovvero da semplificazioni delle scelte che l'agente pone in essere in modo automatico e tendenzialmente sistematico.

Altri esempi. Spesso gli individui prestano più attenzione alle perdite immediate piuttosto che a guadagni futuri (cosa che, ad esempio, potrebbe ostacolare scelte di efficientamento energetico degli edifici); restano legati alle scelte già fatte nel passato (cosicché sono, ad esempio, portati a non cogliere le occasioni di riduzione delle spese che potrebbero derivare dal cambiamento di istituto bancario); tendono ad essere influenzati da ciò che gli altri pensano (cosa che potrebbe indurli ad effettuare o meno la raccolta differenziata dei rifiuti) e da ciò che gli altri scelgono (ad esempio, sapere che i propri vicini disperdono meno acqua risulta talvolta essere uno stimolo utile ad adottare comportamenti virtuosi).

Inoltre, poiché le capacità di processare informazioni sono limitate, spesso le scelte individuali sono influenzate da *come* queste vengono presentate, quasi più che dal loro contenuto.

2.3.Bridging the gap. Fare trasparenza alla luce degli insegnamenti delle scienze cognitive

Come evidenziato, l'effettività dell'informazione resa ai cittadini può essere compromessa proprio dal dettaglio e dalla quantità dei dati pubblicati. A questo riguardo, le scienze cognitive hanno da tempo fatto emergere (attraverso esperimenti empirici) che l'attenzione è una risorsa scarsa e che vi è normalmente una reazione avversa (di rifiuto) all'*information overload*. Di questo dato, assodato dalle scienze cognitive, si deve tener conto anche per evitare effetti di *boomerang*, i quali potrebbero portare ad una totale estraniazione e allontanamento dalla ricerca di informazioni.

Il problema cruciale cui dare risposta diventa dunque non solo e non tanto "quali" informazioni rendere, nel rispetto dei vicoli normativi, ma soprattutto "come" fornirle.

Le indicazioni delle scienze cognitive sono nel senso di tener conto dell'esigenza di costruire un determinato "*framing*" delle informazioni (come ad esempio quelle sulla qualità dell'aria) e di fare molta attenzione a ciò che viene reso "saliente". Ed invero, quando il *framing* viene utilizzato per modificare una norma sociale (ad esempio, si vuole superare la diffusa prassi dell'evasione fiscale) bisogna evitare di mettere in risalto il comportamento che si vuole disincentivare come se fosse il più diffuso: in tal modo la trasparenza, infatti, otterrebbe l'effetto opposto a quello avuto di mira.

Al contempo, potrebbe risultare utile offrire le informazioni in modo "comparativo", anziché tecnico. Tipicamente, i dati sulla qualità dell'aria resi pubblici sono poco intelligibili oltre che spesso difficili da reperire. Essi potrebbero, invece, essere utilizzati nella scelta del luogo in cui vivere (acquisto della casa) o delle scuole da frequentare (dove i bambini trascorrono la gran parte del loro tempo), se solo fossero resi in maniera non esclusivamente tecnica, ma sintetizzati, semplificati e comparati (ad esempio, utilizzando mappe e colori). Si veda, a quest'ultimo riguardo, il sito www.genitoriantismog.it da cui è stata tratta la seguente figura ed altre informazioni

relative all'inquinamento che interessa le scuole, contestualizzate in una mappa geografica.

TROPPO TRAFFICO VICINO ALLE SCUOLE DI



MAPPA DEL TRAFFICO

Guarda la mappa che riporta le rilevazione del traffico vicino alle scuole. E' molto utile perché permette di:

- verificare l'aria che si respira vicino alla tua scuola (o alla tua casa)
- capire se anche tu a Milano stai



Lo stesso potrebbe essere fatto con riguardo alla scelta dell'ospedale: l'obbligo informativo che riguarda i tempi di attesa, ad esempio, potrebbe essere reso più significativo ed utile ove fosse, non solo sintetizzato ed evidenziato attraverso colori o altri segnali che attraggano l'attenzione sulle file, più o meno significative, ma anche se abbinato ad ulteriori dati rilevabili da altre comparazioni a disposizione dei pubblici poteri, come quelle relativa alla qualità del servizio sanitario (da costruirsi usando informazioni sui reclami dei pazienti, sui ricorsi al tribunale del malato, sulla disponibilità di specializzazioni, come la presenza di un dipartimento pediatrico, ecc.).

Vi è poi da rilevare che un impiego degli *open data* con modalità comparativa potrebbe favorite comportamenti virtuosi della PA, ponendo in essere una sorta di "spinta gentile" (*nudging*, accezione resa nota dal lavoro di Sunstein e Thaler). Ad esempio, pubblicare graduatorie dei tempi di rilascio di un certificato, di un'autorizzazione o di altro provvedimento, espressi nella forma iper-semplificata, come quella delle stelle da 1 a 5 (di cui alla figura che segue), potrebbe produrre emulazione tra amministrazioni, del tipo *race to the top*.

Qualora poi vengano similmente forniti in modo comparativo, ad esempio, risultati delle ispezioni igieniche di un pubblico esercizio messi in evidenza con riferimento alla media dei risultati ottenuti dalla categoria di appartenenza, così come la qualità dei *call center* di un'amministrazione, si produrrebbe anche un effetto di *empowerment* dei consumatori/cittadini, messi in grado di leggere e recepire con immediatezza e chiarezza informazioni utili alle loro scelte.



2.4. Per un approccio sperimentale alla trasparenza

"Fare trasparenza" è dunque importante sia per le PA, che possono migliorare le proprie *performance*, sia per i privati, che possono scegliere meglio e più consapevolmente.

Tuttavia, fare trasparenza è anche costoso ed è dunque importante, soprattutto in tempi di *spending review*, farla in maniera efficace ed efficiente. Ciò implica che se si vuole raggiungere l'obiettivo della trasparenza effettiva senza sprecare risorse, occorre conoscere in anticipo le reazioni dei destinatari, siano essi PA o privati cittadini.

Ciò è possibile solo verificando in concreto come pensa e agisce il cittadino reale (che è il destinatario ultimo delle informazioni rese disponibili), ovverosia attraverso esperimenti cognitivi che forniscano agli amministratori indicazioni puntuali su come fare trasparenza (ad esempio, quale *framing* delle informazioni preferire, quale elemento rendere saliente, quale veste grafica adottare ecc.).

2.5. Bibliografia sintetica

R. Cialdini, *Influence. The Psychology of Persuasion*, New York, 1984;
F. Di Porto e N. Rangone, *Behavioural Sciences in Practice: Lessons for EU Policymakers*, in A. Alemanno and A.-L. Sibony (a cura di), *Nudging and the Law. What Can EU Law Learn from Behavioural Sciences?*, Hart Publishing, in corso di pubblicazione (SSRN: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2443733).
D. Kahneman, *Attention and Effort*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall series in experimental psychology, 1973;
M. Martelli, M. De Benedetto, N. Rangone, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011;

R.E. Nisbett, E. Borgida, R. Crandall e H. Reed, *Popular Induction: Information Is Not Necessarily Informative*, in D. Kahneman, P. Slovic e A. Tversky (a cura di), *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982;
H.A. Simon, *A Behavioural Model of Rational Choice*, in *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, n. 1, 1955, 99 ss.;
C.R. Sunstein, *Empirically Informed Regulation*, in *The University of Chicago Law Review*, 2011, p. 1349 ss.;
A. Tversky and D. Kahneman, *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*, in *Science*, New Series, vol. 211, n. 4481, 1981, p. 453 ss.

3. Il contributo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

In continuità con le attività in ambito "trasparenza" effettuate nel 2013 e descritte nella precedente "Relazione", l'Autorità nella prima metà del 2014 è stata impegnata sia nell'attività consultiva sia, in misura crescente, nella vigilanza sulla pubblicazione dei dati sui siti istituzionali delle amministrazioni.

Rispetto alle molteplici questioni sollevate nel corso del 2013, sono state predisposte e pubblicate sul sito istituzionale www.anticorruzione.it "FAQ", "delibere" e "orientamenti" sull'applicazione delle norme in materia di trasparenza, elaborati al fine di fornire risposte ai numerosi quesiti (332 pervenuti nei primi sei mesi del 2014) formulati dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti destinatari delle norme sulla trasparenza amministrativa.

L'attività di vigilanza si è sviluppata in linea con l'impostazione seguita nel 2013, prendendo avvio sia dalle segnalazioni ricevute dall'Autorità sull'inosservanza degli obblighi di pubblicazione sia da iniziative d'ufficio mirate alla verifica della pubblicazione, sui siti istituzionali delle amministrazioni, di alcuni dati selezionati fra quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013.

Le segnalazioni ricevute dall'Autorità comprendono sia quelle di carattere generale pervenute da parte di privati (persone fisiche e giuridiche) sull'inosservanza degli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali dei soggetti destinatari della normativa in materia di trasparenza, sia quelle pervenute dagli OIV sull'inosservanza degli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico previsti dall'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013. Nei primi sei mesi del 2014 sono pervenute all'Autorità 188 segnalazioni in materia di trasparenza. Per gestire il flusso delle comunicazioni è stata inoltre avviata un'iniziativa in materia di trasparenza denominata "campagna d'ascolto" che consente ai soggetti interessati di inviare all'Autorità quesiti interpretativi sul d.lgs. n. 33/2013 e segnalazioni sulle inosservanze degli obblighi di pubblicazione, utilizzando una procedura di invio telematico messa a disposizione sul sito istituzionale. La medesima procedura è anche a disposizione degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) che possono in tal modo inviare attestazioni sull'inosservanza degli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico previsti dall'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013.

Per quanto riguarda la vigilanza d'ufficio, in attuazione della delibera n. 71/2013, la struttura operativa dell'Autorità ha svolto un'attività di monitoraggio sui siti istituzionali di alcune amministrazioni. Gli obblighi di pubblicazione oggetto di monitoraggio sono stati quelli relativi ai "Pagamenti", alle "Società partecipate", alle "Tipologie di procedimento", all'"Accesso civico" e ai "Servizi erogati".

I risultati del monitoraggio svolto sono stati pubblicati dall'Autorità sul proprio sito istituzionale, unitamente ai rapporti inviati a ciascuna amministrazione e alle osservazioni eventualmente ricevute dalle stesse amministrazioni.

Tabella 1 - Amministrazioni verificate - delibera n. 71/2013

Tipologia amministrazione	N. rapporti inviati	N. osservazioni ricevute	N. rapporti pubblicati sul sito
Ministeri	13	8	13
Enti Pubblici di grandi dimensioni	8	4	8
Regioni	21	15	21
Grandi Comuni	15	13	15
Agenzie Fiscali	3	3	
ASL	30	24	30
Camere di Commercio	10	10	
Università	10	7	
Totale	**110**	**84**	**87**

Nell'ambito dell'attività di vigilanza d'ufficio, in attuazione della delibera n. 77/2013, inoltre, la struttura operativa dell'Autorità ha avviato dai primi mesi del 2014 l'attività di monitoraggio sui siti istituzionali di alcune amministrazioni. Gli obblighi di pubblicazione oggetto di monitoraggio sono quelli relativi a "Organi di indirizzo politico-amministrativo", "Consulenti e collaboratori", "Monitoraggio dei tempi medi procedimentali", "Atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici", "Beni immobili e gestione del patrimonio", "Pianificazione e governo del territorio", "Responsabili della trasparenza e della prevenzione della corruzione".

Tabella 2 - Amministrazioni verificate - delibera n. 77/2013

Tipologia amministrazione	N. rapporti predisposti	N. rapporti inviati
Ministeri + Presidenza	14	6
Enti Pubblici di grandi dimensioni	8	8
Regioni	21	21
Grandi Comuni	15	15
ASL	15	15
Totale	**73**	**65**

Al momento sul sito istituzionale dell'Autorità risultano pubblicati soltanto gli esiti dell'attività di monitoraggio svolta sui 15 grandi Comuni, unitamente ai rapporti inviati a ciascuna amministrazione e alle osservazioni eventualmente ricevute dalle stesse. E' in

corso di completamento l'attività di vigilanza su altre 25 amministrazioni individuate tra Agenzie fiscali, Camere di Commercio, Università, autorità portuali.

In generale, a seguito dell'attività di vigilanza svolta, l'Autorità ha riscontrato un progressivo aumento del grado di ottemperanza rispetto agli obblighi di pubblicazione e trasparenza imposti dalla normativa vigente. In particolare è emerso un miglioramento non solo della quantità ma anche della qualità dei dati pubblicati. Si tratta, però, di progressi non distribuiti omogeneamente, sia con riferimento alle categorie di dati sia con riferimento alle tipologie di amministrazione, che limitano ancora l'efficacia della trasparenza quale strumento per promuovere effettivamente forme diffuse di controllo sociale sull'azione pubblica. Si evidenzia infatti che permangono, in molti casi, criticità in termini di completezza e di qualità dei contenuti della pubblicazione dei dati monitorati.

Nell'ambito delle attività di accompagnamento alle amministrazioni pubbliche, per favorire l'applicazione della normativa, l'Autorità ha sottoposto a consultazione e pubblicato sul sito istituzionale un progetto per la raccolta e la valorizzazione di buone pratiche in materia di trasparenza. Il progetto prevede la pubblicazione di un avviso attraverso cui chiedere alle amministrazioni di presentare esperienze di innovazione, attraverso una scheda di autovalutazione. Le pratiche di innovazione dovranno essere individuate nell'ambito dei seguenti temi: "open data, ovvero progetti e iniziative per rendere aperte e riutilizzabili banche dati di informazioni generate dalle pubbliche amministrazioni; collegamento trasparenza-performance, ovvero previsione di specifici obiettivi, indicatori e target nel Piano della performance relativi alla trasparenza secondo quanto prescritto anche dal d.lgs. n. 33/2013; modello organizzativo utilizzato per la trasmissione e pubblicazione dei dati con particolare riferimento al coordinamento con gli eventuali uffici periferici e le articolazioni organizzative; sistema informativo utilizzato per la raccolta e l'estrazione automatizzata delle informazioni con riferimento ad alcuni obblighi di pubblicazione; modalità organizzative e informatiche sviluppate da Responsabile della trasparenza e OIV per supportare il monitoraggio della pubblicazione dei dati nel corso delle sessioni di attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione; iniziative per la rilevazione dei livelli di utilizzo e di utilità dei dati pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente"; esperienze di coinvolgimento degli stakeholder; informazioni pubblicate che si aggiungono agli specifici obblighi previsti dal d.lgs. n. 33/2013 e che, per tipologie specifiche di amministrazioni o per l'esercizio di specifiche funzioni, si ritiene siano utili a prevenire e contrastare la corruzione.

Per quel che riguarda alcune altre rilevanti attività in materia di trasparenza, si segnala l'orientamento n. 31/2014, pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità, "Obbligo di pubblicazione dei dati di cui all'art. 22 c. 2 del d.lgs. n. 33/2013 relativi agli enti pubblici, agli enti di diritto privato in controllo pubblico e alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni".

L'orientamento specifica che gli OIV, e gli organismi con funzioni analoghe, e i Responsabili della trasparenza sono tenuti a segnalare le violazioni degli obblighi di

pubblicazione di cui all'art. 22 c. 2 all'"autorità amministrativa competente", ai sensi dell'art. 47 c. 3, e ad avviare il procedimento sanzionatorio previsto dall'art. 47 c. 2 del d.lgs. n. 33/2013

L'art. 22, c. 2 del d.lgs. n. 33/2013 prevede che, per ciascuno degli enti e società di cui al c. 1, lett. da a) a c) del medesimo articolo, le amministrazioni pubblichino i dati relativi alla ragione sociale, alla misura delle 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, agli incarichi di amministratore dell'ente e al relativo trattamento economico complessivo.

Con l'orientamento n. 31 l'Autorità ha precisato che per "incarichi di amministratore" degli enti e delle società in questione si intendono quelli di Presidente e di componente del Consiglio di Amministrazione, o di altro organo con analoghe funzioni comunque denominato, e di amministratore delegato. Per ciascuno di essi devono essere pubblicati il nominativo dell'amministratore, il tipo di incarico e il relativo trattamento economico complessivo.

Ai sensi dell'art. 47, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013, "la violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 22, c. 2, dà luogo ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della violazione. La stessa sanzione si applica agli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico e il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato, entro trenta giorni dal percepimento".

E' utile evidenziare che con delibera n. 66/2013 del 31 luglio 2013, l'Autorità ha precisato che ogni amministrazione ed ogni ente provvede a disciplinare con proprio regolamento l'individuazione dell'"autorità amministrativa competente", ai sensi dell'art. 47 c. 3, del d.lgs. n. 33/2013, ad irrogare le sanzioni nel rispetto dei principi fissati dalla legge n. 689/1981. La delibera stabiliva, inoltre, che nelle more dell'adozione dei citati regolamenti, le amministrazioni indicassero i soggetti a cui attribuire le funzioni istruttorie e quelle relative all'irrogazione delle sanzioni, sempre nel rispetto dei principi della legge n. 689/1981. In assenza di tale indicazione, tali funzioni sono demandate, rispettivamente, al Responsabile della prevenzione della corruzione e al responsabile dell'ufficio disciplina.

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

Il d.lgs. 33/2013, c.d. "testo unico sulla trasparenza", rappresenta un momento di svolta dal punto di vista della trasparenza in Italia, in quanto raggruppa e riordina gli elementi che in base alla legge le amministrazioni devono pubblicare sui propri siti istituzionali fornendo inoltre, nell'allegato al decreto stesso, una struttura di navigazione standard dei contenuti al fine di favorirne la fruibilità da parte degli utenti.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica mette a disposizione di tutti, in modo gratuito e libero, la Bussola della Trasparenza, uno strumento operativo on line che permette di verificare la presenza delle sezioni previste dal d.lgs. 33/2013 all'interno di più di 11.000 siti istituzionali, fornendo un accesso diretto ai contenuti stessi. Il principio fondamentale intorno al quale è stata concepita la Bussola è la centralità del cittadino che utilizza lo strumento al pari dell'amministrazione ed è un attore importante del processo di crescita delle amministrazioni in ambito di trasparenza e prevenzione della corruzione.

La Bussola della Trasparenza ha partecipato all'edizione 2013 del *contest* EPSA (*European Public Service Award*) organizzato da EIPA (*European Institute of Public Administration*), che seleziona i progetti e le soluzioni più innovative in ambito europeo e favorisce lo scambio di conoscenza e competenza tra i paesi. Il tema dell'edizione 2013 del premio è "*Weathering the storm - Creative solutions in a time of crisis*" e la Bussola della Trasparenza è stata proposta come soluzione candidata in virtù delle sue caratteristiche di innovazione e creatività a fronte di bassi investimenti e minimo impatto sulle amministrazioni. Dopo essere stata inclusa tra le 47 *best practice* europee, la Bussola della Trasparenza è stata ammessa alla fase finale della selezione e si è classificata in prima posizione nella categoria amministrativa "*European and National*".

La valutazione positiva si è basata sull'analisi delle caratteristiche della Bussola della Trasparenza da differenti punti di vista. Dal punto di vista dell'innovazione, è stato riconosciuto come il progetto presenti un approccio convincente e che mostra un alto potenziale, con particolare riferimento alla possibilità di monitorare i siti istituzionali italiani rispetto alla normativa sulla trasparenza e al ruolo svolto nell'ottica del contrasto alla corruzione. La Bussola ha l'effetto di stimolare le amministrazioni al miglioramento continuo, anche attraverso la competizione salutare tra enti dello stesso comparto. Viene valorizzato inoltre il contributo dei cittadini tramite il controllo diffuso della trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Di particolare importanza è la messa a disposizione di tutti dei risultati dei monitoraggi della Bussola, cosa che permette di disporre facilmente di dati aggiornati e completi sulla trasparenza *web* su tutto il territorio nazionale, da usare anche come base per studiare e correlare differenti fenomeni nel settore pubblico.

La valutazione svolta dall'EIPA ha considerato di notevole interesse l'armonizzazione tra implementazione tecnologica e gestione del cambiamento che vede la

Bussola come fattore abilitante, sottolineando d'altra parte il basso impatto della Bussola sulle amministrazioni, che non devono attivamente fornire dati ad un sistema centrale, dati che vengono invece ricercati dalla Bussola stessa in modalità "*pull*".

Dal punto di vista dell'impatto e dei risultati tangibili, la Bussola analizza in modo automatico più di 11.000 siti istituzionali, alla ricerca di circa 60-70 sezioni chiave in ognuno di essi, indicate all'interno dell'allegato al d.lgs. 33/2013 e opportunamente distinte per tipologia di amministrazione. La Bussola ha lo scopo principale di accompagnare le amministrazioni nel processo di trasparenza e i risultati dell'analisi svolta dalla Bussola testimoniano come il processo di miglioramento continuo sia costante.

La Bussola della Trasparenza svolge una funzione utile per la prevenzione della corruzione, in quanto spinge le amministrazione ad adeguare i propri siti istituzionali alla normativa sulla trasparenza. Fattori che influenzano positivamente questo processo sono la competizione costruttiva indotta dalle funzionalità comparative messe a disposizione dalla Bussola (classifica per comparto, confronto tra siti di enti) e il contributo del cittadino. Considerato che la Bussola è un sistema completamente aperto, semplice da usare e accessibile da tutti gratuitamente e senza necessità di registrazione, i risultati delle analisi svolte sono rese immediatamente patrimonio comune. Quindi i cittadini possono prendere consapevolezza del livello di trasparenza raggiunto dalle singole amministrazioni e collaborare con le amministrazioni stesse segnalando eventuali problematiche relative alla qualità degli elementi pubblicati. Un altro elemento fondamentale che contribuisce al controllo sociale amichevole verso le amministrazioni è il fatto che attraverso la Bussola i cittadini possono accedere alle singole sezioni all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente" degli enti senza ricercare manualmente le sezioni stesse all'interno dei siti. In questo modo è possibile navigare attraverso gli argomenti di interesse utilizzando la Bussola della Trasparenza per orientarsi e senza la necessità di dover accedere ed esplorare ogni sito individualmente.

L'EIPA, nel corso dell'*assessment* della soluzione, ha ritenuto molto interessante la possibilità di trasferire la Bussola all'interno di altri contesti o di altri paesi, sottolineando come il fattore chiave che garantisce il cambiamento non è soltanto il prodotto tecnologico, bensì ciò che lo strumento rende possibile, ovvero l'interrelazione tra cultura giuridica, del personale, economica e gestionale.

Un altro elemento fondamentale per l'aumento del livello di trasparenza, facilitato dalla presenza della Bussola, è il ruolo della società civile nel controllo del livello di trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Il cittadino è messo al centro del processo, sia come fruitore della trasparenza, sia come fornitore di contributi attivi per il miglioramento, sia individualmente, sia attraverso i media. L'EIPA fa notare come il progetto sia un sistema perfetto di controllo e bilanciamento reciproco in quanto i cittadini possono esprimere le loro opinioni *online* controllando quindi le pubbliche amministrazioni. Queste, quindi, possono usufruire del contributo dei cittadini, spesso esperti della materia in questione, e vengono inoltre stimolate dalla competizione costruttiva con altre amministrazioni, non di rado sotto impulso dei media che incoraggiano questo processo di miglioramento.

La Bussola rappresenta inoltre uno strumento attraverso il quale è possibile a tutti verificare il processo di miglioramento continuo in ambito di trasparenza, sia a livello nazionale che locale. I risultati della analisi automatiche, infatti, alimentano una base di dati che viene utilizzata per fornire agli utenti una visione di insieme del processo di trasparenza, con valori e percentuali di pubblicazione aggregati per area geografica. E' così possibile avere un visione complessiva del processo e, se lo si desidera, scendere nel dettaglio visualizzando quali amministrazioni risultano avere pubblicato una specifica sezione e accedere immediatamente ai contenuti pubblicati da ogni singola amministrazione. E' possibile inoltre scaricare in formato *open* i *link* di interesse.

La Bussola della Trasparenza svolge una funzione di indicizzazione dei contenuti presenti all'interno dei numerosi e eterogenei siti istituzionali. Attraverso la Bussola è possibile accedere, con pochi *click*, a tutti gli elementi di interesse pubblicati sui siti, a condizione che vengano rispettate le semplici regole sintattiche indicate nelle norme.

Questa caratteristica permette di realizzare in modo rapido e senza impatti una funzione di indice dei contenuti presenti nelle singole amministrazioni, realizzando una sorta di portale unico di accesso ai dati a costo zero. Emblematico a tal proposito è il caso dello "Scadenzario dei nuovi obblighi amministrativi", previsto dall'art. 12, comma 1-*bis*, del d.lgs. 33/2013 e regolato dal DPCM 8/11/2013, che prevede da una parte una struttura di pubblicazione standard dello scadenzario, dall'altra l'utilizzo della Bussola come strumento per acquisire e rendere accessibili in un unico punto i collegamenti ai singoli scadenzari pubblicati autonomamente da ogni amministrazione sul proprio sito.

Nei paragrafi successivi vengono analizzati alcuni dati sintetici sugli accessi annuali al sito *web* della Bussola e sui risultati del primo monitoraggio di alcuni obblighi di trasparenza introdotti dal D.lgs. n. 33/2013, effettuato dalla bussola della trasparenza in data 16 giugno 2014.

Utilizzo della Bussola della trasparenza da parte delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini

Dopo due anni di funzionamento della Bussola della Trasparenza si può notare una tendenza di utilizzo costante. Il numero di visitatori si attesta intorno ai 230.000 annui, in linea con la media misurata nel corso dell'anno precedente. L'analisi è svolta attraverso gli strumenti di *google analytics*, che offrono anche una visione di dettaglio delle caratteristiche degli utenti che accedono alla Bussola. Si può notare, ad esempio, la provenienza geografica dei visitatori, che conferma l'interesse nello strumento anche da parte di utenti di altri paesi.

Paese	N. Visitatori	Media pagine visitate
Italia	230.813	6
Stati Uniti	1.122	2
Germania	334	4
Regno Unito	320	3
Svizzera	268	3
Francia	261	3
Spagna	119	3
Belgio	89	4
Brasile	73	2
Altri	1.577	6
TOTALE	234.976	6

Tabella A - Numero dei visitatori e media di pagine visitate relativi al sito della Bussola della Trasparenza nel periodo dal 16 giugno 2013 al 16 giugno 2014, con dettaglio relativo al Paese di provenienza (Fonte *google analitycs*)

Analisi dei dati

La raccolta dei dati

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

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

Attendibilità dei risultati

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

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

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

Risultati

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

Inizialmente viene illustrato il *trend* di miglioramento complessivo delle pubbliche amministrazioni italiane, per quanto riguarda la pubblicazione delle sezioni previste dal d.lgs. n. 33/2013. In particolare, viene indicato come è cambiata la percentuale di amministrazioni italiane che, in base al monitoraggio automatico, risulta aver pubblicato la sezione "Amministrazione trasparente" e altre sezioni prese a campione, nel periodo che va dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013 (marzo 2013) al mese di giugno 2014.

Viene poi offerta una vista di dettaglio relativa alla distribuzione geografica delle amministrazioni che hanno pubblicato le seguenti sezioni:

1. "Amministrazione Trasparente";
2. "Bandi di gara e contratti";
3. "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici";
4. "Società partecipate";
5. "Bilanci";
6. "Carte dei servizi e standard di qualità" ;
7. "Servizi erogati".

Il risultato della analisi mostra come le amministrazioni si stiano adeguando alle nuove disposizioni previste dal d.lgs. n. 33/2013. Il trend è di continuo miglioramento e per la maggior parte delle sezioni si ha un livello di adempienza intorno al 70-80%.

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

Appendice

Di seguito si riportano figure e tabelle che illustrano il *trend* di crescita di alcuni indicatori, corrispondenti al livello di pubblicazione delle sezioni previste dall'Allegato A al d.lgs. 33/2013, e la relativa distribuzione per area geografica di localizzazione delle pubbliche amministrazioni. I dati si riferiscono al monitoraggio del 15 giugno 2014, svolto automaticamente dalla Bussola della Trasparenza analizzando tutti i siti istituzionali presenti nel proprio *database*. I dati sono pubblici e consultabili nella sezione "Colora la Trasparenza" della Bussola della Trasparenza, da dove è possibile inoltre scaricare in formato *open* l'elenco dei *link* di tutte le sezioni individuate in modo automatico dalla Bussola.

Trend di pubblicazione delle principali sezioni – Aggregato nazionale

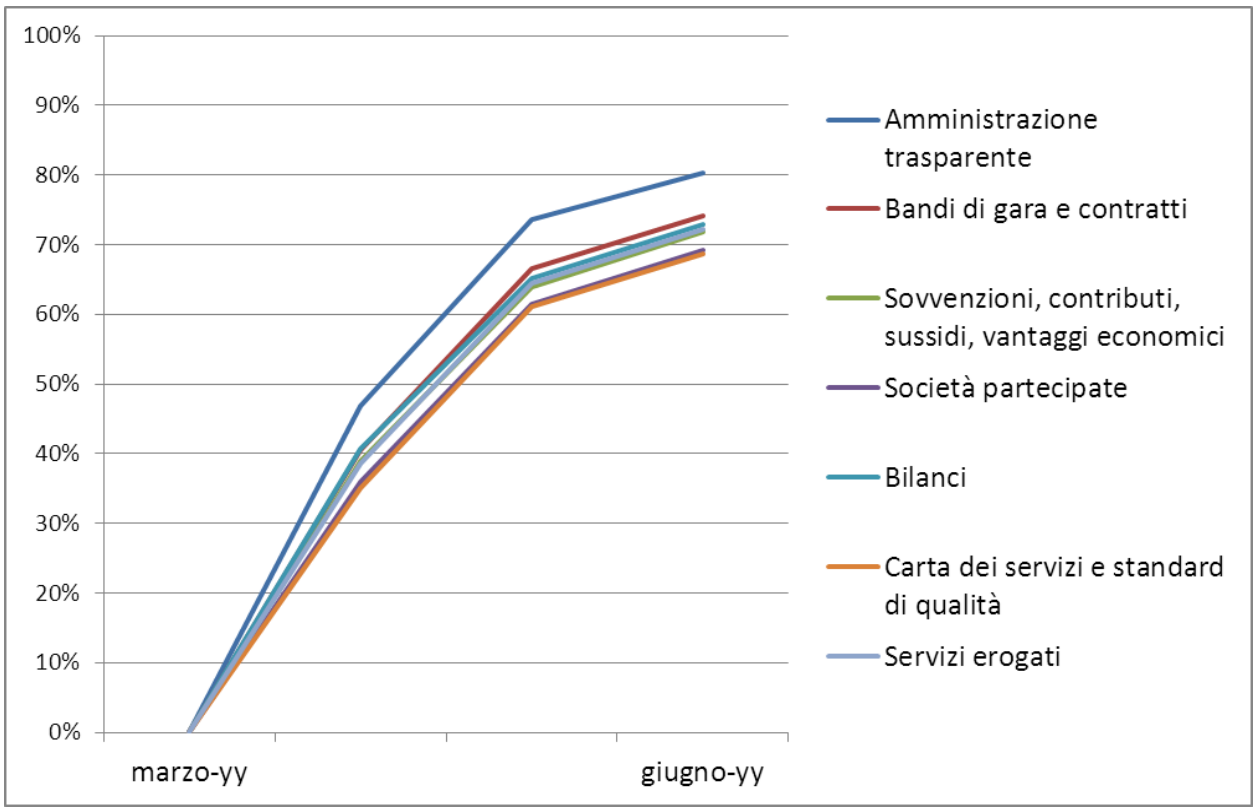


Figura 2 : Percentuale di siti analizzati che presentano le principali sezioni in modo conforme all'Allegato A al d.lgs. 33/2013 – Trend di crescita nel periodo marzo 2013 – giugno 2014

Indicatore "Amministrazione Trasparente"

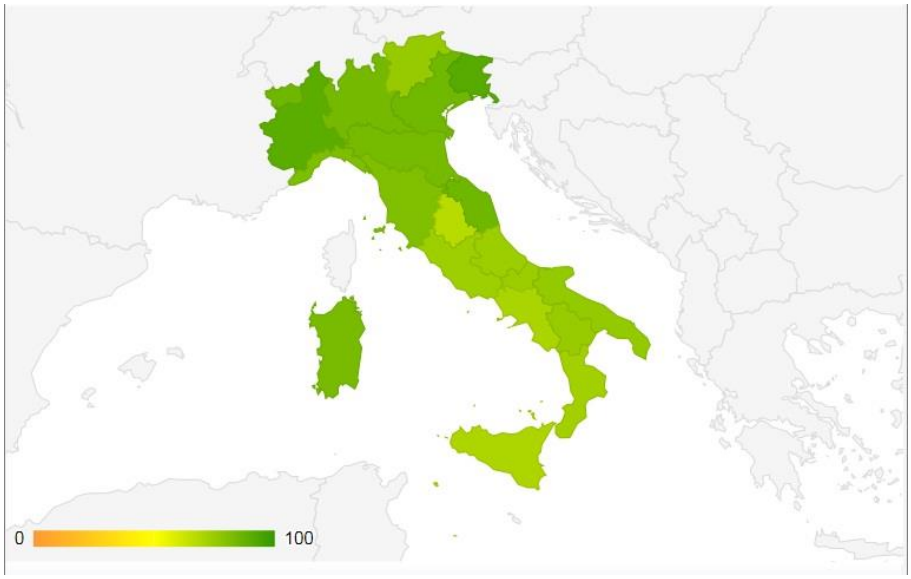


Figura 2 -Distribuzione geografica della presenza della sezione "Amministrazione trasparente" sui siti web istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

Regione	Numero PA	Totale PA	Percentuale di adempienza : Indicatore "Amministrazione trasparente"
Abruzzo	287	387	74,16%
Basilicata	136	181	75,14%
Calabria	380	522	72,80%
Campania	613	866	70,79%
Emilia-Romagna	477	572	83,39%
Friuli-Venezia Giulia	252	277	90,97%
Lazio	497	674	73,74%
Liguria	243	298	81,54%
Lombardia	1613	1924	83,84%
Marche	284	334	85,03%
Molise	127	171	74,27%
Piemonte	1297	1439	90,13%
Puglia	368	483	76,19%
Sardegna	431	518	83,20%
Sicilia	461	657	70,17%
Toscana	393	485	81,03%
Trentino-Alto Adige	257	340	75,59%
Umbria	113	168	67,26%
Valle d'Aosta	74	87	85,06%
Veneto	702	827	84,89%
TOTALE	9005	11210	80,33%

Tabella 2 - Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Amministrazione trasparente" sui propri siti istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

Indicatore "Bandi di gara e contratti"

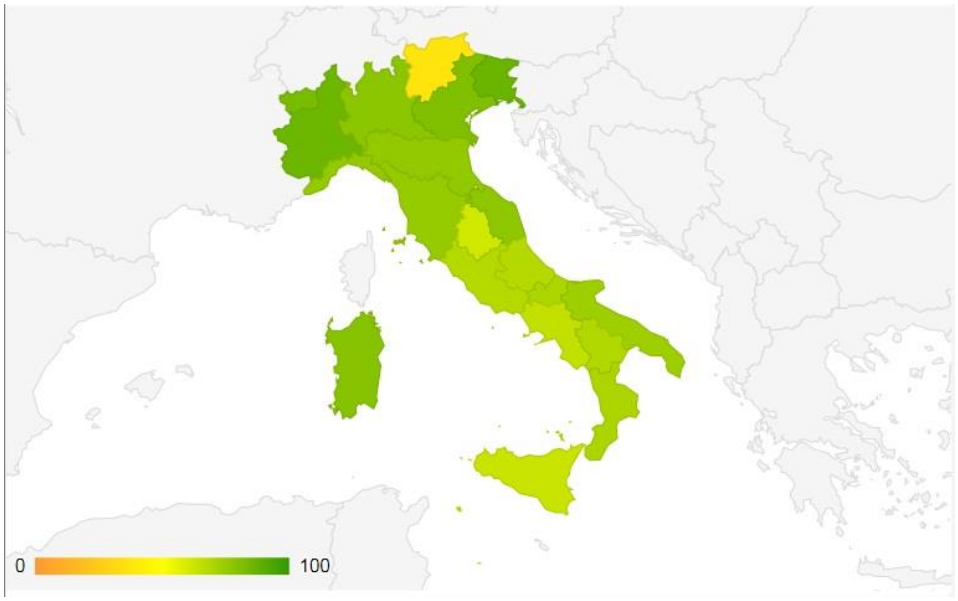


Figura 3 - Distribuzione geografica della presenza della sezione "Bandi di gara e contratti" sui siti web istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

Regione	Numero PA	Totale PA	Percentuale di adempienza : Indicatore "Bandi di gara e contratti"
Abruzzo	263	387	67,96%
Basilicata	125	181	69,06%
Calabria	366	522	70,11%
Campania	562	866	64,90%
Emilia-Romagna	438	572	76,57%
Friuli-Venezia Giulia	239	277	86,28%
Lazio	459	673	68,20%
Liguria	226	298	75,84%
Lombardia	1503	1924	78,12%
Marche	259	334	77,54%
Molise	120	171	70,18%
Piemonte	1230	1439	85,48%
Puglia	355	483	73,50%
Sardegna	411	518	79,34%
Sicilia	417	657	63,47%
Toscana	367	485	75,67%
Trentino-Alto Adige	125	340	36,76%
Umbria	103	168	61,31%
Valle d'Aosta	72	87	82,76%
Veneto	668	827	80,77%
TOTALE	8308	11209	74,12%

Tabella 3 -Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Bandi di gara e contratti" sui propri siti istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

Indicatore "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici"

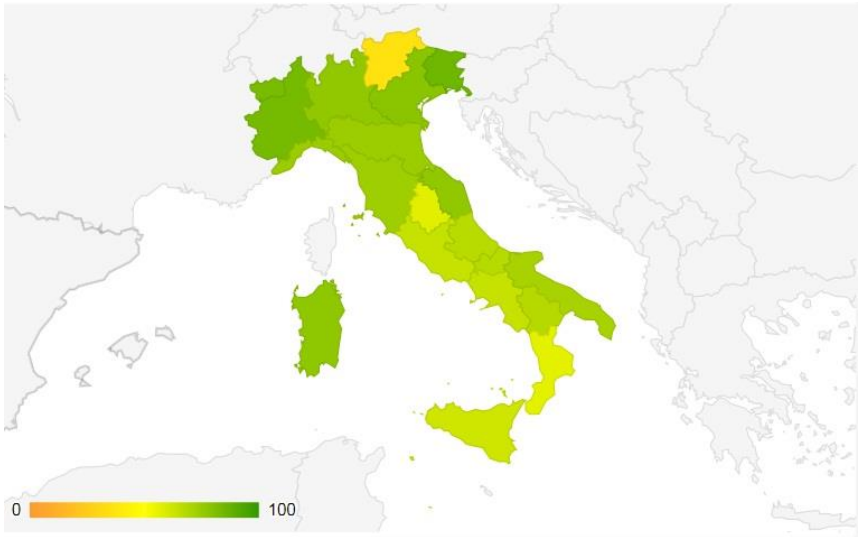


Figura 4 -Distribuzione geografica della presenza della sezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici " sui siti web istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

Regione	Numero PA	Totale PA	Percentuale di adempienza : Indicatore "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici"
Abruzzo	260	387	67,18%
Basilicata	123	181	67,96%
Calabria	295	522	56,51%
Campania	555	866	64,09%
Emilia-Romagna	425	572	74,30%
Friuli-Venezia Giulia	236	277	85,20%
Lazio	433	674	64,24%
Liguria	222	298	74,50%
Lombardia	1478	1924	76,82%
Marche	257	334	76,95%
Molise	116	171	67,84%
Piemonte	1202	1439	83,53%
Puglia	345	483	71,43%
Sardegna	401	518	77,41%
Sicilia	408	657	62,10%
Toscana	357	485	73,61%
Trentino-Alto Adige	121	340	35,59%
Umbria	96	168	57,14%
Valle d'Aosta	72	87	82,76%
Veneto	648	827	78,36%
TOTALE	8050	11210	71,81%

Tabella 4 - Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici" sui propri siti istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

Indicatore "Società partecipate"

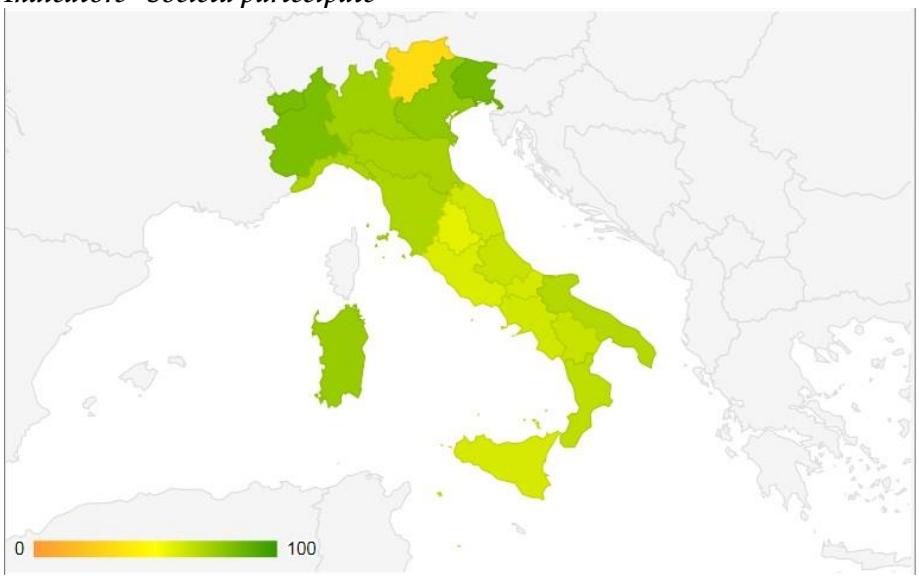


Figura 5 - Distribuzione geografica della presenza della sezione "Società partecipate" sui siti web istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

Regione	Numero PA	Totale PA	Percentuale di Adempienza : Indicatore Società partecipate
Abruzzo	246	387	63,57%
Basilicata	115	181	63,54%
Calabria	345	522	66,09%
Campania	533	866	61,55%
Emilia-Romagna	408	572	71,33%
Friuli-Venezia Giulia	233	277	84,12%
Lazio	398	673	59,14%
Liguria	209	298	70,13%
Lombardia	1405	1924	73,02%
Marche	207	334	61,98%
Molise	104	171	60,82%
Piemonte	1180	1439	82,00%
Puglia	332	483	68,74%
Sardegna	389	518	75,10%
Sicilia	396	657	60,27%
Toscana	340	485	70,10%
Trentino-Alto Adige	110	340	32,35%
Umbria	95	168	56,55%
Valle d'Aosta	72	87	82,76%
Veneto	632	827	76,42%
TOTALE	7749	11209	69,13%

Tabella 5 - Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Società partecipate" sui propri siti istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

Indicatore "Bilanci"

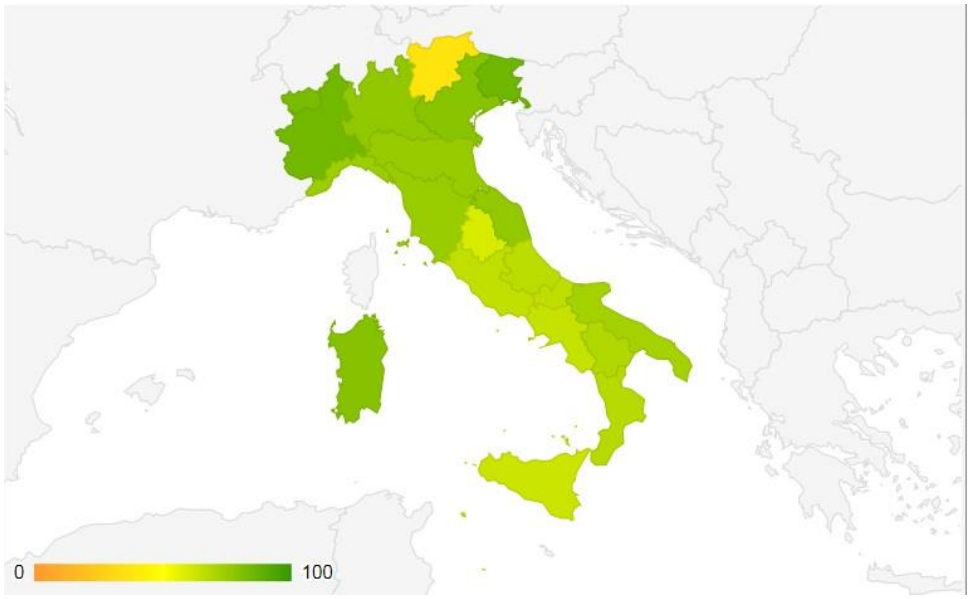


Figura 6 - Distribuzione geografica della presenza della sezione "Bilanci" sui siti web istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

Regione	Numero PA	Totale PA	Percentuale di Adempienza : Indicatore Bilanci
Abruzzo	258	387	66,67%
Basilicata	125	181	69,06%
Calabria	353	522	67,62%
Campania	554	866	63,97%
Emilia-Romagna	430	572	75,17%
Friuli-Venezia Giulia	236	277	85,20%
Lazio	439	674	65,13%
Liguria	221	298	74,16%
Lombardia	1481	1924	76,98%
Marche	256	334	76,65%
Molise	112	171	65,50%
Piemonte	1216	1439	84,50%
Puglia	347	483	71,84%
Sardegna	413	518	79,73%
Sicilia	413	657	62,86%
Toscana	362	485	74,64%
Trentino-Alto Adige	125	340	36,76%
Umbria	100	168	59,52%
Valle d'Aosta	72	87	82,76%
Veneto	653	827	78,96%
TOTALE	8166	11210	72,85%

Tabella 6 - Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Bilanci" sui propri siti istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

Indicatore "Carta dei servizi e standard di qualità"

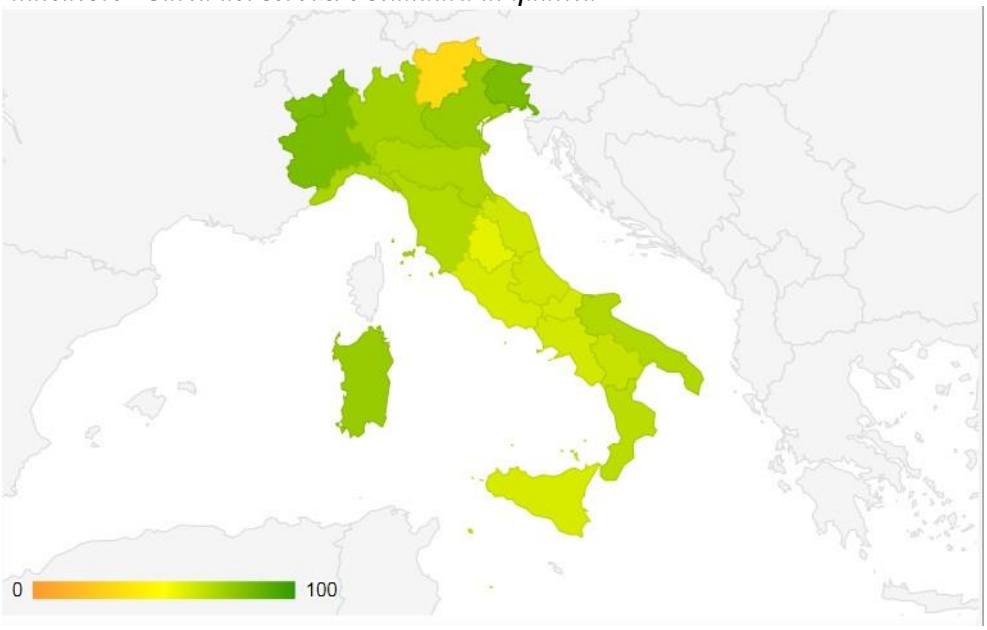


Figura 7 - Distribuzione geografica della presenza della sezione "Carte dei servizi e standard di qualità" sui siti web istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

Regione	Numero PA	Totale PA	Percentuale di Adempienza : Indicatore Carta dei servizi e standard di qualità
Abruzzo	239	387	61,76%
Basilicata	116	181	64,09%
Calabria	347	522	66,48%
Campania	531	866	61,32%
Emilia-Romagna	399	572	69,76%
Friuli-Venezia Giulia	228	277	82,31%
Lazio	402	671	59,91%
Liguria	210	298	70,47%
Lombardia	1395	1924	72,51%
Marche	206	334	61,68%
Molise	104	171	60,82%
Piemonte	1184	1439	82,28%
Puglia	334	483	69,15%
Sardegna	389	518	75,10%
Sicilia	393	657	59,82%
Toscana	334	485	68,87%
Trentino-Alto Adige	108	340	31,76%
Umbria	95	168	56,55%
Valle d'Aosta	71	87	81,61%
Veneto	620	827	74,97%
TOTALE	7705	11207	68,75%

Tabella 7 - Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Carta dei servizi e standard di qualità" sui propri siti istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

Indicatore "Servizi Erogati"

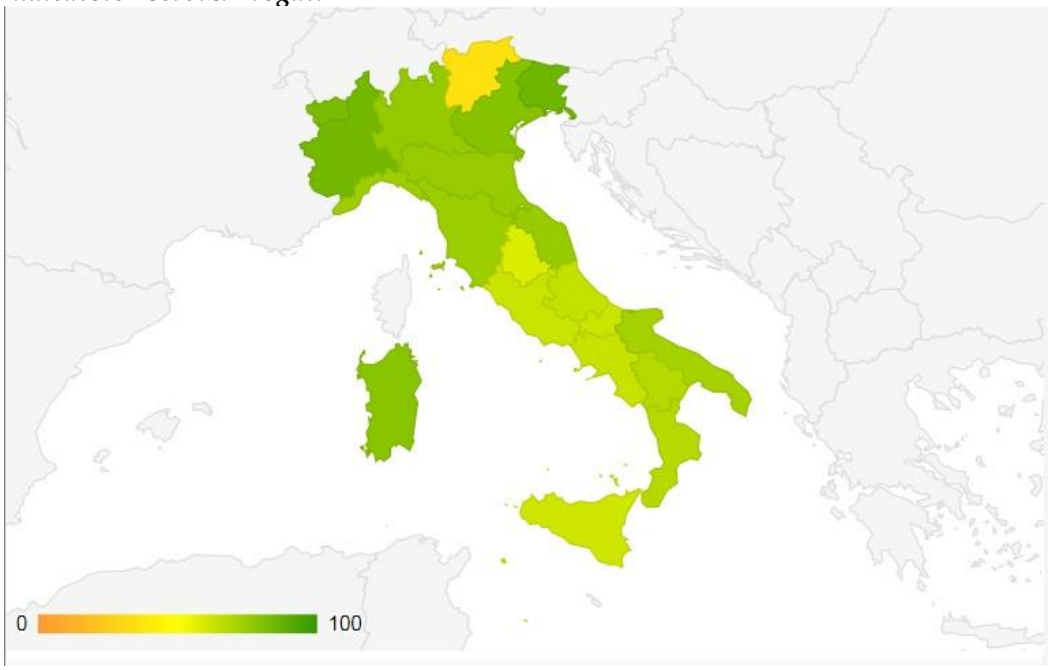


Figura 8 - Distribuzione geografica della presenza della sezione "Servizi erogati" sui siti web istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

Regione	Numero PA	Totale PA	Percentuale di Adempienza : Indicatore Servizi erogati
Abruzzo	249	387	64,34%
Basilicata	123	181	67,96%
Calabria	355	522	68,01%
Campania	550	866	63,51%
Emilia-Romagna	429	572	75,00%
Friuli-Venezia Giulia	236	277	85,20%
Lazio	426	674	63,20%
Liguria	219	298	73,49%
Lombardia	1461	1924	75,94%
Marche	251	334	75,15%
Molise	107	171	62,57%
Piemonte	1211	1439	84,16%
Puglia	348	483	72,05%
Sardegna	409	518	78,96%
Sicilia	405	657	61,64%
Toscana	360	485	74,23%
Trentino-Alto Adige	120	340	35,29%
Umbria	99	168	58,93%
Valle d'Aosta	72	87	82,76%
Veneto	655	827	79,20%
TOTALE	8085	11210	72,12%

Tabella 8 - Numero e percentuale, su base regionale, delle pubbliche amministrazioni che hanno inserito la sezione "Servizi erogati" sui propri siti istituzionali, monitoraggio automatico del 15/6/2014

1.4. Il sistema dei controlli

1. Premessa

La Relazione CNEL del 2013 ha premesso che nell'ambito pubblico, ove i regimi democratici impongono alle scelte dei rappresentanti e degli amministratori una piena trasparenza, la finalità aggregante del "sistema dei controlli" è una trasparente garanzia di una gestione "sana" delle risorse altrui, con tale aggettivazione intendendo sottolineare che la gestione stessa deve, senza dubbio essere regolare, obbediente dunque a regole predeterminate, ma deve anche essere proficua dal punto di vista dei suoi risultati, coerente, pertanto, anche con i principi di buon andamento.

Che i controlli "esterni" della Corte dei conti formino funzionalmente un "sistema", al di là di ogni classificazione e di ogni stucchevole contrapposizione tra diverse tipologie, emerge a tacer d'altro dall'art. 100 della Costituzione, che, dopo aver assegnato alla Corte il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo (in quanto idonei a riverberarsi in molteplici atti esecutivi) e quello successivo (non più riferito, si badi bene, alla sola legittimità) sulla gestione del bilancio - oltre che il controllo sulla gestione finanziaria degli enti c.d. sovvenzionati - prevede conclusivamente che la Corte "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito".

Il testo rende così evidente che la funzione unica e aggregante di tutte le forme di controllo esterno ivi contemplate è il riferire direttamente alle Camere sui risultati del controllo eseguito, ciò che proietta istituzionalmente il ruolo della Corte nel pieno del circuito democratico, quale titolare di una funzione ausiliaria del Parlamento (e della collettività in esso rappresentata) che ad essi è in grado di asseverare - grazie all'imparzialità e indipendenza connesse alla natura magistratuale dell'organo – i dati autentici e gli elementi necessari per una valutazione della regolarità e proficuità della gestione governativa, eventualmente così orientando le scelte elettorali.

Il modello tracciato dall'art. 100, che letteralmente si riferisce al solo ambito statale, è stato successivamente esteso, in via interpretativa ma anche legislativa, al mondo delle autonomie regionali (ove il modello già peraltro funzionava per le regioni a statuto speciale, con l'eccezione della Val d'Aosta, e per le due Province autonome) e delle autonomie locali. Nell'ambito di tale mondo, l'esigenza logica di evidenziare tempestivamente, prima che scada il periodo sul quale verterà il controllo successivo, i rischi che eventualmente già minacciano la regolarità o il buon andamento della gestione complessiva, è affidata non al controllo preventivo su atti - che, ove non sia richiesto dallo stesso ente autonomo, può lederne l'autonomia (soprattutto quando non sia prevedibile il visto con riserva) - ma da forme equivalenti di controllo "anticipato", che coprono anche (e soprattutto) i rischi di squilibrio economico-finanziario.

Strumenti del genere completano dunque il controllo successivo sulla gestione (che, non a caso, è quello effettuato da tutte le Istituzioni di controllo in campo internazionale), e sono stati d'altronde previsti, in Italia, da tutte le leggi che hanno disciplinato il controllo in termini generali. Essi vanno dall'avviso al Ministro, che nel vecchio testo unico delle leggi sulla Corte affiancava il controllo preventivo su atti, alle disposizioni analoghe di cui

alla legge n. 259 del 1958 (controllo sugli enti c.d. sovvenzionati) e alla legge n. 20 del 1994, quanto agli ambiti diversi da quelli dello Stato; e dalla legge n. 131 del 2003, relativa ai controlli sulle autonomie regionali e locali, alla successiva legge n. 266 del 2005 che ha introdotto per comuni e province le "pronunce specifiche" per gravi irregolarità, le quali, contrariamente a diffuse e diverse opinioni, altro non sono che ipotesi formalizzate di controllo "anticipato", idoneo ad evitare rischi di illegittimità "contagiose" ovvero di squilibri economico-finanziari.

L'idoneità dei controlli esterni della Corte dei conti a formare "sistema" (e a combinarsi con i controlli interni in un più vasto sistema) è tuttavia soggetta a un graduale sgretolamento ad opera di disposizioni contingenti di legge, annidate spesso in decreti-legge convertiti in blocco con mozione di fiducia, ovvero disseminate in centinaia di commi di alluvionate leggi finanziarie.

Come ricordato nella relazione del 2013, da un convegno organizzato a Varenna, nel 2006, proprio dalla Corte dei conti e dalle relazioni di illustri docenti, rappresentanti di Istituzioni estere di controllo e addetti ai lavori, emerse una condivisa opinione che il disegno legislativo fosse ormai accettabile, ma che notevoli difetti derivassero ancora dalla sua applicazione. Ciò nonostante, le leggi successive hanno lavorato disorganicamente sul sistema, e non sulla sua applicazione, denunciando il convincimento di fondo, probabilmente ereditato dal centralismo che a parole si intendeva superare, che il controllo successivo sulle autonomie territoriali è inutile se non dotato di sanzione o strettamente collegato a strumenti punitivi.

A ciò può rispondersi che la vera sanzione del controllo è proprio nella qualificata trasparenza che esso crea, e che il controllo è in ogni caso una garanzia e, come accade a tutte le garanzie, non rende immediatamente visibili i suoi effetti di prevenzione dei rischi. Il *guardrail* di una strada – qualcuno ha scritto - non va rimosso se non si sono verificati ivi quegli incidenti che ha contribuito a evitare.

Ma il mito della "effettività" del controllo (di "quel" particolare controllo, anzi), particolarmente idoneo a tradursi in efficace slogan mediatico e politico, ha ispirato le successive modifiche.

Un primo e più significativo esempio riguarda proprio le pronunce specifiche, di cui si è prima parlato, alle quali improvvide modifiche hanno attribuito in alcuni casi effetti direttamente sanzionatori, così rischiando di far perdere al controllo le caratteristiche essenziali di funzione neutrale e *super partes* e offrendo inevitabilmente il fianco a correzioni di carattere giurisdizionale, da parte di organi esterni o interni alla Corte dei conti.

Ma ancor più lontano, su questa stessa strada, ha condotto l'intero impianto del decreto legge n. 174 del 2012 (legge 7 dicembre 2012, n. 213) che, nell'intento sempre di rafforzare la "effettività" dei controlli (e nella erronea convinzione che ciò possa soltanto ottenersi con la irrogazione diretta di una sanzione), ha cercato di evitare l'intrusione dei TAR e ha istituito per l'impugnazione delle delibere di controllo delle Sezioni regionali un giudice speciale "interno" alla Corte, le Sezioni riunite in composizione speciale, che riuniscono magistrati della giurisdizione e del controllo.

Sulle vicende relative alle disposizioni del decreto n. 174, sulle quali si è già e variamente esercitato il controllo di costituzionalità, ma si profilano pronunce della Corte di Cassazione e, nuovamente, della Corte costituzionale, si concentra, in particolare, la relazione che segue.

2. I controlli nella prospettiva della modifica del Titolo V

Il 2013 è stato il primo anno di attuazione del decreto legge 174/2012, convertito con la legge 213/2012, che ha introdotto nuovi controlli della Corte dei conti su tutte le regioni (fa eccezione la Val d'Aosta) ed ampliato quelli sugli enti locali.

Sono stati quindi oggetto di parificazione quasi tutti i bilanci regionali, si è avviato, pur con qualche difficoltà (Sez. autonomie delibere 12/2013/QMIG e 15/2013/QMIG) il controllo sulle spese dei gruppi consiliari, i Presidenti delle regioni e i revisori dei conti hanno fornito notizie, in base alle linee guida approvate dalla Sezione Autonomie, la maggior parte dei rendiconti regionali sono stati oggetto di parificazione.

Sul fronte degli enti locali tra i principali aspetti di novità del decreto 174 vi è stata l'introduzione della procedura di riequilibrio ((modifica che ha comportato l'inserimento nel decreto legislativo 267/2000 (T.U.EE.LL.) degli articoli 243 *bis* e seguenti)).

Il piano di riequilibrio è un rimedio meno drastico del dissesto, volto al recupero della situazione di difficoltà dell'ente locale attraverso una procedura eccezionale che prevede la definizione di un piano decennale di riforme strutturali dell'ente approvato dalla Corte dei conti. Il "Piano" deve individuare i fattori di squilibrio, definire misure volte a riequilibrare l'ente in modo strutturale, prevedere le risorse necessarie, anche richiedendo l'accesso ad uno specifico fondo di rotazione istituito dalla legge. Decreti più recenti, ad esempio quello cosiddetto "Salva Roma" (decreto legge 16/2014), sono intervenuti sulla procedura per il piano di riequilibrio con innovazioni che, hanno riguardato, sostanzialmente, la possibilità di ripresentare piani dopo ogni eventuale bocciatura della Corte, in presenza di un generico "miglioramento" delle condizioni dell'ente.

La procedura del piano di riequilibrio è tra quelle per le quali il legislatore ha previsto un secondo grado di giudizio da parte delle SSRR della Corte dei conti (con un collegio speciale) in presenza di una decisione di rigetto del piano da parte di una Sezione regionale di controllo .

Ciò premesso, e nonostante l'avvio concreto delle novità legislative, è ancora molto difficile individuare un "sistema dei controlli" riconducibile ad un'unica *ratio legis*, mentre, come era prevedibile, gli aspetti sanzionatori introdotti dalla normativa hanno dato luogo ad impugnazioni da parte degli enti locali, sia presso la magistratura amministrativa sia presso il giudice ordinario.

La Corte Costituzionale ha dato una prima lettura del decreto 174 con la sentenza 60/2013 nella quale, a seguito dell'impugnazione da parte della Provincia autonoma di Bolzano del decreto 174, ha condotto una complessiva ricostruzione della normativa sui controlli a partire dalla legge 20/1994. La Corte afferma che il controllo, anche quello sugli enti locali, è finalizzato alla tutela dell'unità economica della Repubblica e "si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli

97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006)".

Nel distinguere i controlli della Corte dei conti da quelli peculiari istituiti dalla Provincia autonoma di Bolzano, la Corte Costituzionale dà una lettura unitaria dei controlli sulle amministrazioni pubbliche nel loro complesso, volti a garantire la corretta gestione delle risorse collettive. Traccia quindi, in via interpretativa, le linee di un sistema che, appunto, è difficile individuare nel susseguirsi di diverse disposizioni di legge.

Analogamente la sentenza 39/2014, sempre riguardante l'applicabilità di alcune norme del 174 alle Regioni a statuto speciale, ribadisce la funzione di questi controlli rispetto a quelli istituiti dalle regioni a statuto speciale che avevano impugnato le norme, infatti "….la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976).

Tuttavia, nonostante l'apprezzabile tentativo di ricostruzione unitaria delle competenze del controllo attribuito alla Corte dei conti, il tema resta aperto specificamente sul punto della sanzionabilità dei comportamenti oggetto di controllo.

Infatti, la stessa sentenza 39 affronta la questione della "sanzione" dichiarando illegittima la norma che riguarda l'intervento previsto sui bilanci di previsione delle Regioni operando con riferimento non alla "specialità" delle Regioni impugnanti, ma dichiarando illegittima la previsione che, a seguito del previsto controllo sui bilanci preventivi, sia possibile per la Corte dei conti richiedere misure correttive .

Occorre ricordare la nota posizione della Corte Costituzionale che ammette l'attribuzione alla Corte dei conti di nuove competenze, costituzionalmente legittime, purché riconducibili in linea di principio all'art. 100 della Costituzione ed al carattere ausiliario della magistratura contabile. Il controllo, legittimo quanto al suo esercizio, deve perciò confluire in provvedimenti autocorrettivi dell'ente, non essendo possibile superare

la barriera dell'autonomia con interventi di carattere sanzionatorio. Tutto ciò è, di fatto, nuovamente ribadito dalla Corte anche se non costituisce elemento centrale del giudizio.

L'intervento giudicato incostituzionale riguardava la possibile obbligatoria modifica, su indicazione della Corte dei conti, della legge regionale di approvazione del bilancio. Indubbiamente, quindi, quanto previsto dal legislatore era ben più di una "sanzione" e configurava un potere abnorme in quanto incidente addirittura sul potere legislativo della Regione. Il punto, comunque, si potrebbe porre anche considerando le altre sanzioni riconosciute con i recenti interventi legislativi che riguardano in generale la capacità di spesa.

Ad esempio, la restituzione della spesa non correttamente rendicontata dal Gruppo Consiliare (art. 1, commi 9 e seguenti del decreto legge 174/2012) è già stata oggetto di attenzione da parte della sentenza 39, anche se solo nella ricostruzione di diritto, visto che non rilevava rispetto all'oggetto del ricorso. Afferma infatti la Corte: "Contrariamente alla sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse per il successivo esercizio annuale, l'obbligo di restituzione può, infatti, ritenersi anzitutto principio generale delle norme di contabilità pubblica. Esso risulta strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari. Detto obbligo è circoscritto dalla norma impugnata a somme di denaro ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale, che vanno quindi restituite, in caso di omessa rendicontazione, atteso che si tratta di risorse della cui gestione non è stato correttamente dato conto secondo le regole di redazione del rendiconto. Ne consegue che l'obbligo di restituzione discende causalmente dalle riscontrate irregolarità nella rendicontazione. Conseguentemente – sulla base del suddetto nesso di causalità – l'obbligo di restituzione risulta riconducibile alla richiamata procedura di controllo legittimamente istituita dal legislatore. Da ciò segue che, per gli stessi motivi esposti al punto 6.3.9.2., non sussistono i censurati contrasti"

In sostanza, quanto previsto dall'art. 1 comma 11 del decreto legge 174, altro non è che un provvedimento di "regolarizzazione contabile" che transita attraverso la restituzione delle somme non correttamente rendicontate. In questi termini la norma può considerarsi perciò legittima.

Il tema della "sanzionabilità" del comportamento illegittimo è, dunque, molto sfaccettato: ovviamente, non sono possibili provvedimenti che incidano sul potere legislativo (art. 1, comma 7, decreto legge 174/2012 dichiarato incostituzionale) e la restituzione delle somme da parte del Gruppo Consiliare può essere considerata legittima solo in quanto riconducibile ad una forma di regolarizzazione della contabilità, non ad un'autonoma sanzione.

Non si affronta, perché non oggetto di ricorso, la sanzione prevista rispetto all'ente locale che non proponga adeguate misure correttive rispetto alle pronunce della Corte. In questo caso la sanzione consiste nella preclusione ad attuare i provvedimenti di spesa per la parte della stessa oggetto di pronuncia di irregolarità. A parte la dicitura poco tecnica usata dal legislatore, che si riferisce ai "programmi di spesa", quando, invece, il comportamento irregolare potrebbe riguardare spesa non programmata (si pensi, ad

esempio, ai debiti fuori bilancio), resta il fatto che in alcuni casi in cui la norma ha avuto attuazione la stessa è anche stata oggetto di reazione da parte degli enti locali colpiti che hanno proceduto ad impugnare le pronunce presso la giustizia amministrativa.

Occorre infatti notare che le nuove sanzioni, laddove non travolte dai giudizi costituzionali, non hanno avuto la capacità di rafforzare l'ordinamento dei controlli, ma anzi hanno indebolito la Corte che è stata sottoposta a impugnativa delle pronunce, precedentemente considerate non impugnabili.

3. L'impugnazione delle pronunce della Corte dei conti

Man mano che l'attività di controllo della Corte dei conti viene dotata di effetti di carattere sanzionatorio, si assiste ad un frequente tentativo dei soggetti sanzionati a ricorrere contro il provvedimento.

I casi che si sono sino ad ora prospettati sono di due tipi, a seconda che l'ordinamento preveda o meno una sorta di giudizio di appello.

Nel caso del dissesto cosiddetto "guidato", ossia derivante dalla mancata ottemperanza alla richiesta di misure correttive da parte della Corte dei conti (procedura prevista dal d.lgs.149/2011 art. 6, comma 2) la normativa non prevede forme di impugnazione. La norma stabilisce che ove sia accertata la sussistenza delle condizioni di dissesto e la mancanza di misure correttive richieste, la Corte stessa rinvii al prefetto il Comune per la dichiarazione di dissesto. Ne consegue una procedura, sostanzialmente automatica, che conduce alla dichiarazione di dissesto da parte del Prefetto.

Nell'ambito di questa procedura, in particolare il Comune di Cefalù, ha impugnato innanzi al TAR sia la dichiarazione di dissesto prefettizia sia la delibera della Corte dei conti Sezione per il controllo della Regione Siciliana.

A seguito del conflitto di giurisdizione sollevato, la Corte di Cassazione, con l'ordinanza 5805 del 2014 ha dichiarato che non sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo. La Cassazione ricostruisce la situazione giuridica anche rilevando che per la procedura di riequilibrio finanziario esiste una possibilità di impugnazione del diniego innanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione. Poiché la decisione di procedere con il dissesto può anche essere letta come una decisione di diniego a procedere con il piano di riequilibrio (infatti, le due procedure sono alternative) dice la Cassazione che sarebbe del tutto illogico non far approdare anche questa decisione al secondo grado di giudizio previsto per i piani di riequilibrio, ossia le SSRR della Corte dei conti in speciale composizione.

In sostanza la lettura sistematica dell'ordinamento porta a ritenere che un "appello" interno e speciale come quello delle SSRR in speciale composizione possa essere allargato a fattispecie contigue quali la procedura di dissesto, ferma restando la competenza del giudice amministrativo sul provvedimento prefettizio.

Tuttavia, come ricorda la stessa Cassazione in uno dei passaggi della citata ordinanza, la Corte ha svariate competenze e emana diversi tipi di atti, tra cui deliberazioni relative al controllo successivo sulla gestione e pronunce riguardanti lo stato del bilancio degli enti, tutti atti che possono contenere richieste di misure correttive.

La Corte di Cassazione, infatti afferma che si può riscontrare una "espressione di un più generale ampliamento della funzione giurisdizionale della Corte dei conti: da intendersi ormai estesa all'intera area del controllo successivo che la medesima Corte dei conti esercita sulla gestione finanziaria degli enti locali, ricompresi nella nozione di <finanza pubblica allargata>, se ed in quanto gli atti in cui tale controllo si esplica siano assoggettabili, come prima s'è detto, al sindacato giurisdizionale".

Ciò nonostante, non sembra possibile, semplicemente dando un'interpretazione estensiva ai casi in cui è previsto un collegio delle SSRR in speciale composizione, individuare un generale potere di appello alle pronunce della Sezione, per quanto appare chiaro che, in presenza di una sanzione, il tema dell'impugnabilità si pone.

Il tema si è presentato per i controlli sulle spese dei gruppi consiliari, ove si stabilisce che la dichiarazione di irregolarità nella rendicontazione comporta la restituzione della somma rimborsata illegittimamente. In alcuni casi in cui le Sezioni Regionali hanno richiesto la restituzione delle somme i diretti interessati hanno impugnato la deliberazione avanti al TAR. In questo caso i giudizi sono ancora in corso anche se vi sarà certamente un regolamento di giurisdizione.

Anche le pronunce derivanti dalla procedura di controllo dei bilanci preventivi e rendiconti di cui all'art.1, comma 166 della l.n. 266/2005, oggi rivisitati dal decreto legge 174, prevedendo adesso una forma di sanzione sono stati oggetti di impugnazione davanti al giudice amministrativo. Infatti, la normativa ha introdotto una ulteriore fase procedimentale che segue la pronuncia di grave irregolarità. Si prevede che il comune attui le misure correttive richieste dalla Corte dei conti ed in caso contrario, o quando le misure correttive non sono ritenute idonee, può essere previsto il blocco di parte della spesa. Anche in questo caso alcune pronunce di inidoneità delle misure correttive sono state oggetto di impugnazione presso i TAR ed è anche in questo caso ancora in corso il giudizio per regolamento di giurisdizione.

Appare, comunque, sempre più evidente che la mancanza di un vero sistema dei controlli che si basi su principi chiari, l'introduzione occasionale di elementi spuri come la sanzionabilità diretta da parte della Corte, conducono ad effetti probabilmente imprevisti dallo stesso legislatore, quali il tentativo di superare il principio della non impugnabilità delle decisioni relative al controllo, elemento che, in ultima analisi finisce per incidere sulla natura stessa dell'attività di controllo.

D'altra parte le cosiddette "sanzioni" in molti casi aggiungono ben poco all'efficacia delle decisioni della Corte. Nel caso della verifica dei rendiconti dei gruppi consiliari, la constatazione dell'illegittimità della spesa e la comunicazione della decisione al Consiglio regionale "per i provvedimenti conseguenti" sarebbero state probabilmente sufficienti a raggiungere il risultato di effettività del controllo, ma, per contro l'eventuale procedura di restituzione delle somme sarebbe stata intestata ad un organo amministrativo, con tutte le tutele previste dall'ordinamento.

4.L'armonizzazione degli schemi di bilancio e il principio dell'equilibrio

Sembra anche essere ripartito il processo del federalismo fiscale con la riapertura della discussione sulle disposizioni di attuazione (si veda, da ultimo audizione del Presidente della Corte dei conti, 13 marzo 2014).

Il processo di armonizzazione dei bilanci e dei principi contabili ha visto passi avanti, con l'approvazione di un testo di decreto legislativo per le modifiche al d.lgs. 118/2011, e passi indietro con il rinvio dell'entrata in vigore del decreto al 1 gennaio 2015.

Si rammenta che il comma 1, lettera a) dell'art. 42 della l. n. 196/2009 prevede espressamente la "razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle spese, nonché di quella relativa alla formazione ed al regime contabile dei residui attivi e passivi, al fine di assicurare una maggiore trasparenza, semplificazione e omogeneità di trattamento di analoghe fattispecie contabili".

L'armonizzazione di sistema (che deve riguardare l'intero comparto pubblico) è presupposto indefettibile per la completa attuazione del principio del pareggio di bilancio di cui al novellato art. 81 Cost. e alla l. n. 243/2012, con particolare riferimento alla determinazione e al monitoraggio degli equilibri finanziari dei vari livelli di governo.

L'attuale sistema legislativo di armonizzazione dei conti degli enti territoriali, condotta con il decreto 118/2011 prevede di utilizzare il sistema della competenza "potenziata" o "a scadenza", che avvicina il concetto di competenza a quello di cassa.

L'applicazione della "competenza potenziata" dovrebbe rendere più aderente alla realtà la quantificazione dei crediti e dei debiti e dare effettivo significato alla gestione dei residui.

Tuttavia, la scelta di fondo rappresenta pur sempre un ibrido contabile, mentre la scelta più decisa del bilancio di cassa avrebbe il pregio di una ancora maggiore chiarezza dei conti.

Una linea più decisamente indirizzata all'adozione di un bilancio di cassa viene proposta nel disegno di legge presentato dal CNEL, che propone delle correzioni alla legge 243/2012 nel senso del bilancio di cassa.

5.I controlli interni

Sul piano generale, si è osservato nella precedente relazione del CNEL che la distinzione funzionale tra controllo interno ed esterno (questo ultimo soggettivamente caratterizzato dalla istituzionale terzietà dell'organo), si riferisce ad una tendenziale diversità degli organi ausiliati, tale da riflettersi sulle finalità di fondo della funzione. Ciò nel senso che il controllo esterno è istituzionalmente ausiliario degli organi elettivi (pur non mancando anche in tale ambito strumenti aggiuntivi di prevenzione del rischio che, in prima battuta, agiscono sui vertici governativi o amministrativi), per tale verso partecipando al meccanismo democratico che collega popolo, parlamento e governo e così qualificandosi come funzione di garanzia al servizio dello Stato-ordinamento, laddove il controllo interno, finalizzato a prevenire i rischi di irregolarità o diseconomicità, necessariamente e direttamente ausilia l'azione degli organi amministrativi.

Ne deriva che il compito di vigilare, atto per atto, sulla regolarità della complessiva gestione degli organismi pubblici grava soprattutto sui controlli interni, dal momento che,

al di là dei controlli esterni esercitabili episodicamente su singoli atti, anche i c.d. controlli esterni di regolarità gestionale (seppur si voglia accettare l'enucleazione di tale categoria) non possono (e neppure devono, a tutela dell'autonomia del soggetto "controllato") proiettarsi a livello di analisi, atto per atto, sull'intero arco della gestione. E' ai controlli interni, pertanto, che competono il confronto analitico tra programmazione e risultati gestionali e le conseguenti valutazioni in termini di produttività di organismi, settori, centri di costo, o anche di singoli addetti alla gestione.

Non è dunque arbitrario che il legislatore, espressamente o implicitamente, consideri il buon funzionamento dei controlli interni condizione necessaria per l'ottimale esercizio non soltanto del controllo esterno (la Corte dei conti è dal 1993 espressamente incaricata di esprimere in merito proprie valutazioni), ma anche di organi cui sono affidate, al di là dello stretto significato del termine "controllo", funzioni di valutazione (esterna) in termini di produttività relativamente a soggetti, apparati o servizi pubblici. Il decreto legislativo n. 150 del 2009 (legge n. 15), in particolare, radicando nel lessico legislativo il termine "performance", ha affidato, rispettivamente, all'ex CiVIT e al CNEL compiti della suddetta tipologia.

Nel 2013, e, ancora più recentemente, nei programmi del nuovo governo, si sono al riguardo manifestate o sono state annunciate scelte complessivamente ondivaghe che occorrerebbe razionalizzare.

La preannunciata soppressione del CNEL ha ovviamente motivazioni che vanno al di là dei compiti di valutazione assegnati al Consiglio dal decreto n. 150; ma va considerato che l'assegnazione in discorso - parzialmente duplicativa, in apparenza, delle relazioni al Parlamento della Corte dei conti – ha accompagnato e compensato una deriva di norme che sempre più decisamente mirano a proiettare il controllo della Corte dei conti verso i profili di regolarità e a trasformarlo gradualmente in strumento di correzione o direttamente sanzionatorio.

L'ex CiVIT, capofila del sistema di valutazione della performance, è stata in un primo tempo soppressa da un precedente Governo, con attribuzione dei relativi compiti in parte all'ARAN e in parte alla Funzione pubblica; ma, in sede di conversione del decreto-legge, è stata per contro potenziata, assumendo le vesti di Authority, investita anche di funzioni regolative nel sistema della trasparenza, nonché in materia di anticorruzione. E' poi recentissimo un decreto legge che di nuovo trasferisce alla Funzione pubblica le funzioni relative al ciclo della performance e preannuncia modifiche delle norme a tale riguardo applicabili.

Una prima spiegazione del contrasto di opinioni così evidenziatosi può cercarsi nel fatto che, ancora una volta, l'errore legislativo è stato quello di dettare norme tendenzialmente eguali per tutti i soggetti pubblici, tenendo poco conto non soltanto delle dimensioni (e potenzialità) organizzative assai ridotte di numerosi enti interessati (soprattutto in ambito comunale), ma anche delle peculiarità di grandi apparati, ad esempio già dotati di sistemi di programmazione finanziaria e di bilancio evoluti e in grado di garantire attendibili analisi dei risultati gestori.

Per le due cennate categorie di enti accade dunque che i complessi adempimenti pretesi dal sistema della performance - che per gli altri enti hanno svolto un utile incentivo

al rilancio della funzione programmatoria - costituiscono o un peso eccessivo, aggravato ora dagli adempimenti collegati alla trasparenza e all'anticorruzione, ovvero una tendenziale ed eterodiretta ripetizione.

Una seconda spiegazione è nell'eccessivo zelo con il quale le norme impongono adempimenti gravosi e – almeno entro certi limiti di rischio – controproducenti. L'esempio più visibile riguarda gli obblighi di pubblicazione nel sito trasparenza, la cui mole, allorché l'attuazione sarà compiuta, di fatto impedirà al comune cittadino di orientarsi ed esprimere valutazioni.

Per chi ritiene che la prerogativa dei controlli è proprio quella di creare una qualificata trasparenza dell'azione amministrativa, è evidente che la vera trasparenza pretende una selezione intelligente delle informazioni utili al cittadino-elettore e, a monte di esso, alle istituzioni. E' chiaro, infatti, che la trasparenza creata dai controlli è affidabile proprio per il suo provenire da organi appositi e professionali, i quali o lavorano a monte dell'attività amministrativa, prima che essa si traduca in atti suscettibili di essere poi diffusi e pubblicati, ovvero agisce a valle, ma organizzando e rendendo coerentemente valutabili informazioni troppo diffuse per essere davvero leggibili.

Una ulteriore negatività può infine derivare dall'assorbire di fatto gli OIV in una serie obbligatoria di adempimenti schematizzati, utili alle comparazioni dell'ANAC (ex CiVIT) più che ai vertici amministrativi, a rischio di così deprimere le concomitanti funzioni di controllo strategico.

6.Notazioni particolari

Più in particolare, premesso che è anche dei controlli interni l'effetto di creare trasparenza e di agevolare in tal modo le valutazioni inerenti alla correttezza e buon andamento della gestione e la misurabilità dei risultati, va ripetuto che la trasparenza pretesa dalle più recenti fonti legislative si rapporta a obblighi di pubblicazione che, per la loro capillare estensione agli aspetti anche particolari dell'organizzazione, della programmazione e dell'attività delle amministrazioni, rischiano in alcuni casi (e secondo alcune interpretazioni) di confliggere con i principi del diritto alla riservatezza, pur espressamente richiamati dal decreto n. 33, e perfino di creare rischi per la sicurezza personale di alcuni personaggi.

Un problema da risolvere, in tale ambito, riguarda l'art. 14 del decreto legislativo n. 33 del 2013, la cui applicabilità è sancita espressamente solo per gli organi 'politici' o di indirizzo 'politico', ma che una interpretazione - inizialmente non vincolante, perché adottata non collegialmente dall'ex CiVIT e soltanto per rispondere ad alcuni specifici quesiti, ma successivamente fatta propria, nonostante interni dissensi, anche dall'ANAC - estende ora anche agli organi di indirizzo amministrativo.

Fermo restando che il successivo art. 15, comunque applicabile agli organi di vertice, garantisce un livello di trasparenza analogo, che rinuncia solo ad imporre la pubblicazione di informazioni squisitamente personali ed avulse dalle funzioni svolte (dichiarazione dei redditi e situazione patrimoniale anche dei congiunti), può far riflettere il fatto che

l'interpretazione adottata prevede adempimenti del genere, tra l'altro severamente sanzionati, anche a carico dei rappresentanti degli allievi (nei Consigli di amministrazione e Senati accademici delle Università), ovvero ai rappresentanti sindacali e datoriali negli organi di indirizzo strategico degli enti previdenziali.

Al di là dell'intrinseca opinabilità di un'interpretazione estensiva della disposizione, giova considerare che recenti pronunce della Corte di giustizia europea riaffermano il principio secondo cui i diritti di riservatezza personale possono soffrire intrusioni solo in casi eccezionali connessi al ruolo particolare rivestito dagli interessati nella vita pubblica. E' la stessa delibera dell'ANAC, in ogni caso, a riconoscere l'inaccettabilità di alcuni effetti della interpretazione in discorso e ad auspicare modifiche legislative.

Inoltre, a distanza di oltre un ventennio dal decreto legislativo che ha disciplinato i controlli interni (n. 286 del 1999) e nonostante le sanzionate innovazioni arrecate in materia dalla più recente normazione (decreti legislativi n. 150 del 2009 e n. 33 del 2013), è dato registrare una tendenza del legislatore a servirsi della pur utile sinergia tra controlli esterni ed interni (revisori dei conti, in ispecie) anche per scopi secondari rispetto al loro istituzionale controllo interno di regolarità.

La prima ipotesi di collaborazione tra revisori e Sezioni regionali della Corte dei conti è stata introdotta dalla legge n. 266 del 2005 (LF 2006) e la sua corretta funzione è quella di consentire, attraverso un meccanismo cartolare basato su linee guida elaborate dalla Corte dei conti centrale, l'estensione dei controlli esterni sulla sana gestione all'intero panorama degli enti locali, il cui numero non consente di effettuare a tappeto i pur indispensabili controlli sul campo.

Ma abusare delle linee guida, o istituirne di nuove, per scopi diversi, comporta anche distogliere i revisori dalle proprie funzioni di controllo, o comunque costringerli di fatto ad affidarsi all'amministrazione e a fornire elementi di conoscenza previamente non controllati. Tutte le volte, dunque, che al meccanismo delle linee guida, o analoghi, si ricorre per esigenze non strettamente funzionali al controllo esterno sulla sana gestione delle autonomie - per esigenze di sapore statistico, ad esempio, ovvero, anche, nella prospettiva di referti che non riguardano i 'parlamenti' provinciali o comunali, rispetto ai quali esclusivamente si colloca l'ausiliarietà delle Sezioni regionali - la sua utilizzazione risulta impropria e talora anche fuorviante.

Effetti negativi di comparabile negatività provengono da disposizioni che pretendono dagli organi di controllo interno controfirme di documenti ai cui contenuti non può estendersi il relativo controllo (dichiarazione dei redditi, ad esempio), ovvero dichiarazioni di conformità relative a dati calcolati dalle amministrazioni. Anche in tali casi, alla teorica e formale responsabilizzazione dell'organo di controllo esterno non corrisponde, se non eccezionalmente, un'attività di effettiva verifica e l'assunzione di effettive responsabilità.

Quanto ancora alle linee guida, può inoltre osservarsi che tra i quesiti, sempre più spesso minuziosi, che esse ricomprendono, assai pochi sono quelli finalizzati a valutare (e

riferire agli organi elettivi interessati) il livello di funzionamento dei controlli interni, quale anche può risultare dal numero delle operazioni svolte o dei rilievi formulati, nonché dal giudizio espresso dai vertici dell'amministrazione controllata. E tale osservazione assume particolare rilevanza ove si consideri che statistiche affidabili, effettuate da alcune Sezioni regionali della Corte dei conti, depongono tuttora per una quasi totale disapplicazione, nel settore delle autonomie locali, delle norme sul controllo di gestione, diffusamente motivata, anche quando ne siano stati istituiti gli organi, dalla carenza di una contabilità analitica e di un idoneo sistema informatico.

2. Politiche pubbliche di settore: indicatori di performance

2.1. Welfare

2.1.1. Introduzione al welfare

1.Premessa

La prolungata crisi avviatasi nel 2008 ha coinvolto l'intero sistema produttivo, ma ha avuto effetti particolarmente pesanti per alcuni gruppi sociali. Fino al 2010 gli indicatori statistici di disuguaglianza e di povertà si mostravano stabili per il sovrapporsi di fenomeni sociali contrapposti che si bilanciavano tra di loro. Il 2011, tuttavia, ha rappresentato un anno di svolta e ha mostrato una grande diffusione della povertà e del disagio sociale, in particolare fra i giovani tra 18 e 24 anni e fra gli ultra 64-enni. L'allargamento delle condizioni di sofferenza sociale è stato solo in parte mitigato dall'agire delle politiche sociali. Le politiche sociali in Italia, così come negli altri paesi europei dell'area mediterranea, sono state oggetto degli interventi di contenimento della spesa pubblica, e non hanno potuto esplicare pienamente le loro funzioni di stabilizzatore macroeconomico e di strumento di assicurazione collettiva contro le conseguenze sociali delle recessioni economiche.
L'allargarsi delle condizioni di sofferenza sociale assume ancora maggiore rilevanza alla luce del dibattito che negli ultimi anni si è sviluppato tra gli economisti e che parte dalla seguente domanda: può l'origine della crisi scoppiata nel 2008 essere ricondotta all'allargarsi delle disuguaglianze sociali verificatosi negli anni precedenti? In questo ambito della letteratura economica, quindi, la relazione causale tra crisi macroeconomica e sofferenza sociale viene capovolto: la sofferenza sociale potrebbe non essere solo acuita dalla crisi, ma potrebbe divenire uno dei fattori che concorrono a determinare le crisi macroeconomiche e finanziarie. Sia le interpretazioni teoriche dei meccanismi che hanno portato alla crisi, che l'analisi delle evidenze empiriche sembrano portare alla conclusione che esiste sicuramente un legame tra crescita delle disuguaglianze e instabilità macroeconomica. In questo prospettiva, le politiche sociali che intervengano sulle situazioni di disagio e che riducano le disuguaglianze assumono un carattere di investimento pubblico che favorisce la stabilità e il benessere dell'intero sistema economico[39].
I limiti imposti dalle condizioni italiane di finanza pubblica, nel contesto europeo, impongono , per rilanciare gli impieghi sociali del reddito, un ripensamento della struttura del nostro Stato sociale ed un nuovo legame "concertato" fra politiche del lavoro (*Job act* o provvedimenti alternativi volti comunque alla creazione di nuovi posti di lavoro). Si tratta di superare l'irragionevole rifiuto di ogni forma di contrattazione-concertazione che ha caratterizzato la legislatura 2008-2013 (con l'ultimo governo Berlusconi e col governo Monti) per recuperare esperienze di incontro concertato fra pubblici poteri e parti sociali (dal Piano Vanoni, sino, appunto, a Ciampi-93).

[39] Sergio Ginebri, Laura Dragosei, Crisi, disuguaglianze e politiche sociali.,*paper* CNEL, 2013.

2.I livelli essenziali delle prestazioni. Confini e caratteristiche del Welfare universale

Le analisi comparatistiche dei sistemi di *Welfare*[40] (in particolare dedicate ai diversi modelli adottati in Europa confrontati fra loro con le istituzioni sociali degli Stati Uniti) affermano, pur cercando nuove vie di adeguamento alla mutata realtà sociale e all'economia della globalizzazione, la necessità di una base fondamentale, di un "pavimento" di *Welfare* universale.

Nella Costituzione italiana il compromesso fra la tutela dei diritti sociali di cittadinanza garantiti dalla parte I della Costituzione, da un lato, e gli equilibri di finanza pubblica e le diversità connesse all'ordinamento regionalistico, dall'altro, è offerta dalla determinazione, affidata alla legislazione esclusiva dello Stato, dei ***livelli essenziali delle prestazioni***.

Lo "stato dell'arte" della determinazione, nei diversi campi delle politiche sociali, dei livelli essenziali è disomogeneo e incompleto. Ma soprattutto è da constatare che in nessun caso rilevante la definizione dei livelli essenziali costituisce il fondamento e il criterio guida per la ripartizione delle risorse e per la definizione delle politiche. La prima cosa da fare è dettare una disciplina legislativa generale che imponga come metodo essenziale per le scelte di *Welfare* la fissazione dei livelli essenziali; e, contemporaneamente, definire il percorso, preciso nei tempi e rigoroso nelle metodologie, per la fissazione quantitativa e qualitativa dei livelli, in tutte le materie delle politiche sociali. Le procedure e i contenuti di questo percorso dovranno essere oggetto non solo dell'azione di governo e amministrativa, ma anche di una procedura di contrattazione, che investa le parti sociali.

Oltre la soglia così fissata – che disegna il grado non derogabile di tutela dei diritti sociali di cittadinanza – resta un vasto campo ulteriore di strumenti di politica sociale mirati e condizionati al reinserimento ed alla tutela attiva ("filosofia del trampolino"). Misure e strumenti basati su contratti-incentivi collegati alla disponibilità al lavoro (*workfare),* alla partecipazione a programmi di formazione (*learnfare*), alla tutela della famiglia(*wedfare)* su basi consensuali e, quindi, da contrattare con le forze sociali e con i singoli beneficiari.

3.Un nuovo federalismo solidale

La conformazione di un *Welfare* fondato sui criteri guida illustrati, richiede un ripensamento non marginale della disciplina attuativa del Titolo V, il cui senso si è smarrito all'interno di un percorso della legislazione delegata, confuso nelle sue direttrici essenziali e, comunque, del tutto carente in fase di implementazione. Si lascia da parte la riflessione più generale sulla ulteriore riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Qui importa utilizzare la grande occasione offerta, a Costituzione immutata, da un serio "fare i conti" con la competenza nazionale in materia di livelli essenziali e dai principi di solidarietà verticale e orizzontale.

[40] Maurizio Ferrera, Le trappole del *welfare*, il Mulino, Bologna, 1998; Marco Ceruti, Tiziano Treu, organizzare l'altruismo. Globalizzazione e *welfare*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

In termini di *sussidiarietà verticale*, la nuova disciplina del federalismo fiscale deve fissare la regola, inderogabile, che affida alla fiscalità statale, per intero la copertura delle prestazioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni (il "pavimento" del *Welfare* universale). Sempre sulla base della competenza esclusiva statale in tema di livelli essenziali devono essere definite le ***politiche pubbliche sociali*** nei grandi comparti della previdenza, sanità, assistenza, formazione e istruzione, lotta alla povertà ed alla esclusione sociale, ammortizzatori sociali. Si disegna, così, un programma nazionale di *Welfare*, non solo come *Welfare State*, ma, come diremo in tema di sussidiarietà orizzontale, anche di *Welfare Society*[41].
In termini di *sussidiarietà orizzontale* sono da definire, anche in questo campo con procedure di concertazione (per le quali il CNEL offre una sede naturale di istruttoria preliminare) i compiti e le aree da coprire con le iniziative di *Welfare* aziendale e lo spazio, connesso con le responsabilità delle istituzioni, del "terzo settore".

4.I livelli di governo impegnati nelle politiche di welfare

Una nuova ripartizione di competenze, oneri e fonti di finanziamento tra diversi livelli di governo non può che partire da una attenta analisi della attuale ripartizione delle competenze e quindi dei finanziamenti. La partecipazione dei vari livelli di governo alle politiche di welfare è osservabile, con riferimento alla Pubblica Amministrazione (PA), attraverso i dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), prodotti dal Sistema CPT – Unità Tecnica Centrale e Rete dei Nuclei Regionali – presso il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS)[42]. Il procedimento di rilevazione ed elaborazione adottato consente di superare le disomogeneità derivanti dai diversi regimi contabili adottati dai vari Enti e di disporre di un conto consolidato della spesa pubblica disaggregato a livello regionale. Tale conto presenta anche una disaggregazione per i vari settori di cui si compone il welfare.
La massima concentrazione della spesa si riscontra nei settori della sanità e della previdenza (Tabella 2.1.1.1): nel primo caso la responsabilità ricade pressoché interamente sulle amministrazioni regionali con una percentuale sul totale della spesa del 99%, nel

[41] Giorgio Ruffolo, La qualità sociale, Laterza, Roma-Bari, 1985.
[42] La natura dei "Conti Pubblici Territoriali" (CPT) è di tipo finanziario: la ricostruzione dei flussi è effettuata nella maggior parte dei casi sulla base dei valori di cassa riportati nei bilanci consuntivi degli enti considerati, tenendo conto cioè dei pagamenti definitivi e delle riscossioni effettivamente realizzate. Ciascun ente viene considerato quale erogatore di spesa finale , attraverso un processo di consolidamento dei flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo.
I flussi così identificati sono inseriti in uno schema contabile che riprende quello adottato dalla maggior parte degli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione (PA) che compilano i propri bilanci secondo la contabilità finanziaria. Da questa scelta consegue il limitato ricorso a riclassificazioni sulle fonti dirette e l'insorgere di alcune difformità rispetto alle serie storiche di fenomeni largamente sovrapponibili, quali quelle elaborate dalla Direzione di Contabilità Nazionale dell'ISTAT sulla base delle definizioni del Sistema dei Conti Nazionali.
I Conti Pubblici Territoriali rilevano inoltre, direttamente attraverso i Nuclei Regionali CPT, informazioni sulla componente Extra PA costituita oltre che da Enti pubblici nazionali anche dai numerosi soggetti (enti, consorzi, aziende e società) dipendenti e/o controllati da Regioni e Enti Locali: questa componente rappresenta il carattere distintivo dei Conti Pubblici Territoriali rispetto alle altre fonti statistiche ufficiali relative all'attività economica dell'operatore pubblico.

secondo caso tutta la spesa fa capo alle amministrazioni centrali[43] e cioè agli enti previdenziali. Più articolata si presenta la situazione negli altri settori. Prevalente è il ruolo delle amministrazioni centrali nei settori dell'assistenza e dell'istruzione, settori nei quali consistente è il contributo degli enti locali. Nel settore lavoro, invece, la maggior quota di spesa è effettuata proprio dagli enti locali mentre sono assenti le amministrazioni centrali.
La situazione a cui si è accennato mostra alcune importanti differenze a livello territoriale nei comparti diversi da sanità e previdenza. Il peso delle Amministrazioni centrali nella fornitura di servizi per l'assistenza, finanziata dalla fiscalità generale, e per l'istruzione è infatti sensibilmente maggiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord con una differenza di 15/16 punti percentuali (dall'85 al 70% per la prima, dal 75 al 59% per la seconda); per converso nel Mezzogiorno minore è la quota di spesa erogata dagli enti locali. Si segnala inoltre il maggior contributo (intorno al 4%) fornito nel Centro-Nord dalle Regioni a statuto speciale, che dispongono di maggiori risorse finanziarie non solo rispetto alle Regioni a statuto ordinario ma anche rispetto alle Regioni di pari ordinamento del Mezzogiorno.

- Tabella 2.1.1.1. Distribuzione per livelli di governo della spesa sociale della PA nel 2012 (Totale PA=100)

	Amministrazioni centrali	Amministrazioni regionali		Amministrazioni locali	Totale PA
		Statuto Ordinario	Statuto Speciale		
			Mezzogiorno		
Spesa totale, di cui:	68.3%	12.5%	8.1%	11.1%	100.0%
Sanità	0.8%	64.0%	35.1%	0.1%	100.0%
Previdenza	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Assistenza	85.1%	0.7%	0.9%	13.3%	100.0%
Istruzione	75.1%	0.7%	1.0%	23.3%	100.0%
Lavoro	0.0%	23.5%	27.6%	48.9%	100.0%
			Centro-Nord		
Spesa totale, di cui:	72.2%	14.7%	2.2%	10.9%	100.0%
Sanità	1.0%	92.1%	6.6%	0.3%	100.0%
Previdenza	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Assistenza	69.7%	1.2%	4.3%	24.7%	100.0%
Istruzione	59.0%	1.8%	3.6%	35.5%	100.0%
Lavoro	0.0%	15.5%	19.0%	65.5%	100.0%
			Italia		
Spesa totale, di cui:	71.1%	14.1%	3.9%	10.9%	100.0%
Sanità	0.9%	83.0%	15.8%	0.2%	100.0%
Previdenza	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Assistenza	75.4%	1.0%	3.1%	20.5%	100.0%

[43] L'aggregato "amministrazioni centrali" comprende lo Stato, gli Enti di Previdenza, l'ANAS, l'ISTAT, altri enti di ricerca ed enti vari.

Istruzione	64.8%	1.4%	2.7%	31.1%	100.0%
Lavoro	0.0%	18.5%	22.3%	59.2%	100.0%

Fonte: Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Conti Pubblici Territoriali, 2014.

Il peso sulla spesa della Pubblica Amministrazione delle politiche di welfare

La struttura della spesa della Pubblica Amministrazione in Italia si caratterizza per il forte peso del settore previdenziale che assorbe il 40,7% del totale e la cui crescita non mostra rallentamenti (Tabella 2.1.1.2): era pari al 39,2% nel 2007. Si tratta infatti di una spesa la cui consistenza e il cui sviluppo dipendono in larga parte da fattori strutturali e che per sua natura reagisce con ritardo alle misure restrittive poste in atto. Nel Mezzogiorno, dove il livello delle pensioni erogate è più basso, il comparto assorbe una quota minore della spesa complessiva (36,5%), mentre nel Centro-Nord esso raggiunge il 42,5%.

L'altro settore importante della spesa sociale è la sanità, il cui peso sulla spesa complessiva della PA è pari al 14,4%, in aumento anch'esso rispetto al 2007. In un contesto di difficoltà economiche e finanziarie tale crescita è indicativa, da una parte, della volontà di preservare questo servizio fondamentale per i cittadini dai tagli di risorse, dall'altra, delle difficoltà ad eliminare gli sprechi e a realizzare una razionalizzazione del sistema. All'interno di questo quadro il Mezzogiorno si differenzia per un peso del settore sanitario sulla spesa complessiva più elevato di quello del Centro-Nord, pari al 15,7%, e per una maggiore crescita tra il 2007 e il 2012. Al riguardo va tenuto conto del fatto che nel Mezzogiorno la spesa sanitaria, espressa in pro-capite, è inferiore a quella del Centro-Nord.

L'incidenza degli altri comparti sulla spesa complessiva è modesto: 5,1% per l'assistenza, praticamente stabile rispetto al 2007, e 6,6% per l'istruzione, in riduzione rispetto al 7,5% del 2007. Le differenze a livello territoriale non appaiono, per questi settori, particolarmente significative.

Ha rilievo sottolineare come, per effetto degli andamenti descritti, la spesa complessiva nell'insieme dei settori di spesa sociale qui considerati, compresi gli interventi per il lavoro, è cresciuta rispetto al 2007, arrivando a rappresentare al 2012 una quota della spesa della PA pari al 66,9% a livello dell'intero Paese. Percentuali pressoché uguali si registrano nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord (66,7% e 67%, rispettivamente) quale effetto di una crescita più sostenuta nell'area meridionale.

Tabella 2.1.1.2 Incidenza sulla spesa della PA della spesa sociale per comparti nel 2007 e nel 2012 (Totale PA=100)

	Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012
Spesa totale, di cui:	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Sanità	14.6%	15.7%	13.4%	13.9%	13.8%	14.4%
Previdenza	34.3%	36.5%	41.3%	42.5%	39.2%	40.7%
Assistenza	6.4%	6.3%	4.4%	4.5%	5.0%	5.1%

Istruzione	9.4%	8.0%	6.7%	6.0%	7.5%	6.6%
Lavoro	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%

Fonte: Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Conti Pubblici Territoriali, 2014.

5.L'istruzione e i suoi divari territoriali

Il tema dei divari territoriali nel nostro Paese rappresenta anche quest'anno il filo conduttore dell'analisi svolta nella parte di questa Relazione dedicata specificatamente al comparto istruzione.
Le conclusioni cui essa perviene pongono in evidenza il fatto che nonostante la contrazione degli investimenti vi è stato un miglioramento nel livello di competenze degli studenti italiani; tale miglioramento ha riguardato anche il Mezzogiorno dove, attraverso i progressi conseguiti, si avvertono segnali di una riduzione del divario con il resto del Paese.
Significativi miglioramenti emergono anche dalla lettura dei dati sulla dispersione scolastica aggiornati al 2012. La percentuale di giovani in età 18-24 anni che abbandonano prematuramente gli studi è più elevata nel Mezzogiorno: 21,1% rispetto al 14,7% del Centro e il 15,3% del Nord, con una differenza che si aggira intorno ai 6 punti percentuali. Ciò che rileva è il fatto che tale percentuale sia diminuita sensibilmente rispetto al 2004 e che tale processo, costante nel tempo, abbia portato ad una riduzione del divario con le altre aree del Paese, che in tale anno era pari a 8-10 punti percentuali. La dispersione scolastica appare comunque fenomeno difficile da debellare, soprattutto in periodi di forti difficoltà economiche e sociali, come mostra l'andamento altalenante delle percentuali di abbandono negli anni successivi al 2007 nelle aree del Centro e del Nord.

Tabella 2.1.1.3. La dispersione scolastica (% di giovani 18-24 anni che abbandonano gli studi)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nord	20,3	19,9	17,9	16,7	17,7	17,9	16,9	16,1	15,3
Centro	17.1	16.1	14,4	13,8	14,5	13,5	14,8	15,9	14,7
Mezzogiorno	27.6	26.9	25.5	24.9	23.8	22.9	22.3	21.2	21.1
Italia	22.9	22.3	20.6	19.7	19.7	19.2	18.8	18.2	17.6

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT in : MIUR, Fondi strutturali europei PON 2007-2013, 14 maggio 2014
.

Le informazioni disponibili sulle dotazioni multimediali per la didattica nelle scuole, nell'anno scolastico 2013/2014, mostrano differenze tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord di entità tutto sommato modesta e anche con qualche eccellenza rispetto a tale area. Minore è la dotazione di E-book (10,5% rispetto a 11,9%), di connessioni in rete cablata o wireless (77,5% rispetto a 80%), di registro elettronico (57,9% rispetto a 62,2%) e di computer (7,8

alunni per computer rispetto a 8,1). Più bassa è anche la comunicazione online scuola-famiglia, questa volta con una differenza significativa, tra il 44,8% del Mezzogiorno e il 56,3% del Centro-Nord. In questo caso il dato esprime, non solo la migliore dotazione e gestione da parte della scuola degli strumenti informatici, ma anche la capacità delle famiglie di interagire con tali strumenti, capacità che vi è motivo di ritenere sia minore nel Mezzogiorno.
Per altro verso vanno segnalati i livelli più elevati, che si registrano nel Mezzogiorno, per quel che riguarda i laboratori dotati di LIM (41,9% rispetto a 31,4%) e la dotazione di proiettore interattivo (20% rispetto a17;5%).

Tabella 2.1.1.4. Le dotazioni multimediali per la didattica nelle scuole: A.S. 2013/2014(in %)

Dotazioni	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
E-book	10.5	11.9	10.7
Connessioni in rete cablata o wireless	77.5	80.0	77.7
Dotati di LIM (a)	41.9	31.4	37.8
Dotati di proiettore interattivo	20.0	17.5	18.4
Comunicazione online scuola-famiglia	44.8	56.3	50.4
Registro elettronico	57.9	62.2	58.2
Alunni ogni 100 computer	7.8	8.1	7.8

(a) Su 100 laboratori
Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

La situazione dell'edilizia scolastica sotto il profilo dell'età degli edifici si presenta confortante per il Mezzogiorno. Il 30% risulta infatti costruito dopo il 1980, a fronte di una percentuale del 21% nel Centro-Nord, e solo il 10%, contro il 20% nel resto del Paese, risale ad anni precedenti il 1945. L'indicazione che può trarsi da questi dati è tuttavia parziale, in quanto l'anno di costruzione non esprime le effettive condizioni dell'immobile e la sua adeguatezza alle esigenze scolastiche, condizioni che sono diverse da scuola a scuola a seconda degli interventi di manutenzione effettuati.

Tabella 2.1.1.5. La situazione dell'edilizia scolastica (% di edifici per periodo di costruzione)

	Ante 1900	1900-1945	1946-1960	1961-1980	dopo1980
Centro-Nord	5.19	14.65	15.03	43.85	21.28
Mezzogiorno	2.82	6.88	16.33	43.79	30.19
Italia	4.19	11.38	15.58	43.82	25.03

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT in MIUR, Fondi strutturali europei PON 2007-2013, 14 maggio 2014.

6.I vincoli di finanza pubblica italiani ed europei

Il principio del pareggio di bilancio posto dal nuovo articolo 81 della Costituzione, le regole della "Costituzione fiscale" europea e i vincoli pattizi del "*fiscal compact*" adottati nell'area dell'Euro, **non implicano una automatica prevalenza dei vincoli interni e comunitari di finanza pubblica sui diritti sociali di cittadinanza.** La riflessione della dottrina, fondata sulla giurisprudenza costituzionale degli Stati membri (e, in particolare

sull'esame delle pronunce in materia della Corte costituzionale tedesca) conducono a ritenere che spetti ai Parlamenti nazionali e, in ultima istanza ove necessario, alla giustizia costituzionale degli Stati membri e alla Corte di Giustizia della Unione Europea, la **ponderazione**, legate all'esame delle specifiche fattispecie, del peso da attribuire, da un lato, alla tutela dei diritti sociali di cittadinanza (il "pavimento" del *Welfare*) e, dall'altro, alla osservanza delle regole concernenti l'equilibrio della finanza pubblica[44].

[44] Paolo De Ioanna, Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche notazione, in, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Svimez-Il Mulino, n. 4, 2012.

2.1.2. Sanità: Qualità e impatto sociale dei servizi sanitari in Italia

1.Abstract

Nel 2013 l'Italia ha perso quasi 500.000 unità lavorative, dopo che tra 2007 e 2013 il potere d'acquisto per abitante si è ridotto quasi del 13%. Alla luce di una simile situazione risulta di conseguenza facile, ed in qualche modo consolatorio, registrare la relativa tenuta del sistema della salute del paese, pari in ciò solo a quella del sistema ambientale (paesaggio e patrimonio culturale), ed alla soddisfazione per la vita, ancora mediamente elevata nel paese (il 35% della popolazione totale indica punteggi tra 8 e 10 rispetto alla soddisfazione pe la propria esistenza, anche se i giovani perdono 4,5 punti percentuali rispetto agli anni passati).

Lo stesso Rapporto Istat-Cnel sul Benessere Equo e Sostenibile (Bes), presentato al pubblico il 26 giugno 2014, e frutto di un lungo e complesso lavoro di analisi e confronti di dati molto articolati, colloca infatti la salute e la sanità tra i pochi settori, tra quelli considerati, che registrano in Italia andamenti in qualche caso migliorativi, spesso stazionari e comunque non peggiorativi. Migliora infatti nel 2012 la speranza di vita alla nascita (una delle più alte del mondo), e diminuiscono la mortalità infantile, quella per tumori, quella per demenze senili e quella per accidenti nei trasporti, nonché la quota di cittadini con menomazioni.

L'aumento dell'età media e della speranza di vita porta con sé, però, come è ovvio, l'aumento della incidenza delle patologie croniche, e di conseguenza la crescita di una domanda di assistenza socio-sanitaria di lungo termine, che modifica radicalmente il quadro di riferimento dei servizi sanitari.

Il presente rapporto fa il punto, come nelle precedenti edizioni[45], sulla situazione della salute e della sanità in Italia dal punto di vista dei cittadini e degli organismi di rappresentanza sociale. E come nelle precedenti edizioni assume quale punto di partenza dell'analisi il concetto multiforme e pluridimensionale di qualità, che comprende aspetti strutturali, procedurali e soggettivi. Gli indicatori utilizzati, di conseguenza, si riferiscono, compatibilmente con la loro disponibilità ed aggiornamento, alle tre consuete linee di approccio:

- per la linea strategico-politica, indicatori di valutazione rispetto alla realizzazione degli obiettivi di prevenzione, cura e riabilitazione ed ai principi di universalismo, appropriatezza ed equità;
- per la linea socio-economica, indicatori di valutazione della qualità dell'*output* e dell'*outcome*, della sostenibilità economica e dell'equilibrio costi/benefici;
- per la linea del *benchmark* territoriale, indicatori che permettono un confronto tra Italia ed altri paesi e tra diverse regioni italiane.

In sintesi, quello che emerge è un quadro di sicura tenuta del comparto sanitario, come sottolineato dal Rapporto Bes dell'Istat rispetto agli altri comparti, in termini di stato di

[45]Cnel, Qualità e impatto sociale dei servizi sanitari in sanità, 1°, 2° e 3° documento Cnel di valutazione della qualità e dell'impatto sociale dei servizi pubblici in Italia, 1911, 1912, 1913

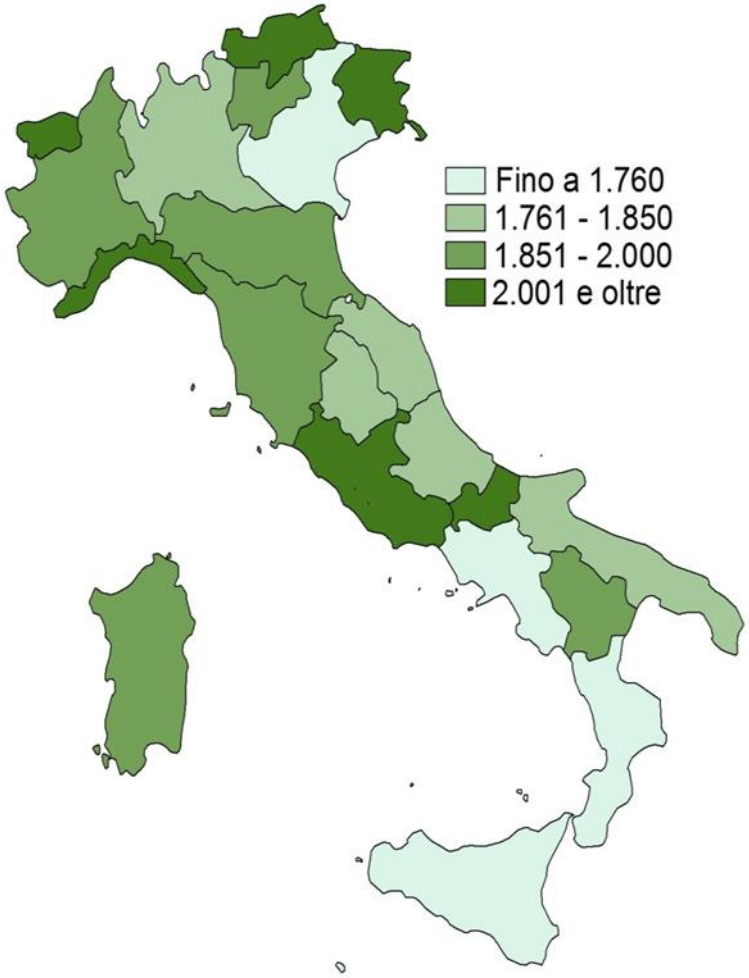
salute generale e di speranza di vita. Ma segnali, emergenti sia da recenti indagini Censis che dalla indagine Istat del 2012, di sofferenza del sistema, non solo per il persistere di evidenti disuguaglianze nell'accesso alle cure (costi, tempi, burocrazia, aggiornamento tecnologico, variabili territoriali e socio-economiche, ecc.), ma anche e soprattutto per il carico crescente della compartecipazione alla spesa nei bilanci familiari, per la crescente riduzione dell'accesso alle cure odontoiatriche, e per la strisciante disaffezione e mancata soddisfazione da parte dei cittadini, specie in alcune regioni particolarmente problematiche.

2. La qualità della sanità italiana a livello regionale

La spesa sanitaria pubblica pro-capite risulta in calo tra 2010 e 2011 (ultimo dato disponibile), da 1.853 euro a 1.849 euro annui pro capite, con differenze che nel 2011 oscillano tra i 1.848 euro della Campania ed i 2.221 della Val d'Aosta (Figura 1).
Prendendo come riferimento un periodo più lungo (2007-20119 ed osservando i dati dal punto di vista della macro-aree territoriali (Mezzogiorno, Centro-Nord) e della distinzione tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale (Tab. 1), si evidenzia la dinamica significativamente crescente della spesa pubblica corrente in tutte le aree del paese. Particolarmente accentuata è stata la dinamica, nel periodo preso in esame, nelle regioni a statuto speciale, con valori già in partenza più elevati nel Centro- Nord).
Aumenta nel biennio 2010-2011 la spesa sanitaria out of pocket delle famiglie (in percentuale rispetto alla spesa sanitaria totale) (Figura 2), passando dal 19,5% nella media nazionale nel 2010, al 20,6% del 2011. Anche in questo caso le disparità permangono elevate: tra il 15% della Basilicata ed il 28% del Friuli Venezia Giulia.
Dalla Tabella 1 (colonne di destra) si evince l'andamento della medesima spesa privata delle famiglie tra 2007 e 2011, anch'essa in crescita ovunque tranne che nelle regioni a statuto ordinario del centro-Nord.
In leggero calo la mobilità sanitaria ospedaliera interregionale, dal 7,6% dei ricoveri (attiva e passiva), al 7,5%. Anche qui però elevate permangono le differenze tra le regioni, dall'1,9 della attiva della Sardegna, al 15,9 della passiva del Lazio (Tab. 2).
Un incremento registra la assistenza domiciliare integrata (Adi) tra 2007 e 2011, con una copertura per 1.000 residenti anziani che passa dal 32,7% al 41%, ma il numero delle ore di Adi prestate per caso rimane molto basso, essendo pari, sempre nel 2011, a 21 ore per caso all'anno (Tab. 3).
Osservando i medesimi dati per circoscrizione territoriale e natura giuridica della regione (Tab. 4), si registra un andamento divergente con un aumento considerevole dei casi trattati nel mezzogiorno per tutte le tipologie di regione, mentre nel Centro-Nord l'aumento si concentra nelle regioni a statuto ordinario, e si registra un calo in quelle a statuto speciale.
Del tutto stazionario risulta il quadro delle performance regionali sanitarie calcolate secondo gli indici di stato di salute, cronicità, attrazione, soddisfazione, offerta per disabilità e modernizzazione, aggiornato al 2012 dal Censis sulla base dei dati recentemente resi disponibili dall'Istat e dal Ministero della Salute (Tab. 5).
Nella Tabella 6 sono evidenziati gli scarti regionali nella attività di continuità assistenziale, sia in termini di medici che di visite.

Nel Grafico 1 si rileva il leggero miglioramento della diffusione degli screening mammografici in Italia tra 2001 e 2011, che non modifica però la posizione non molto brillante del paese nelle graduatorie internazionali.

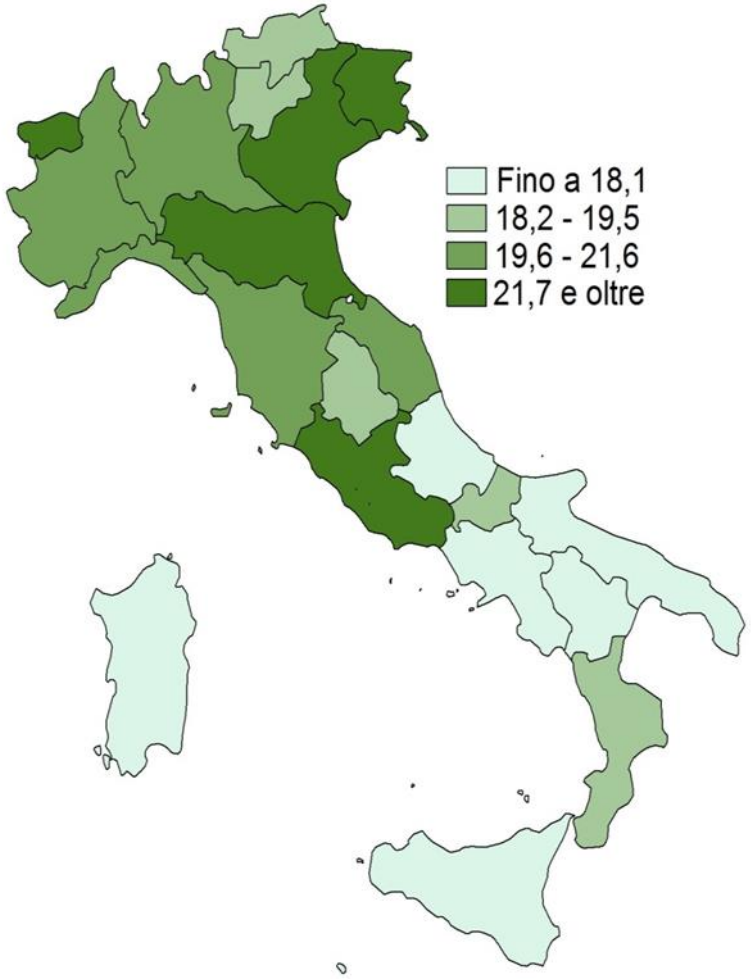
Figura 1. Spesa sanitaria pubblica corrente per regione Anno 2011 (euro per abitante)



Fonte: Istat, Health for All - Italia

Regioni	*Spesa sanitaria pubblica corrente*
Piemonte	*1.885*
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	*2.221*
Liguria	*2.052*
Lombardia	*1.834*
Bolzano/Bozen	*2.199*
Trento	*1.942*
Veneto	*1.737*
Friuli-Venezia Giulia	*2.020*
Emilia-Romagna	*1.854*
Toscana	*1.884*
Umbria	*1.840*
Marche	*1.802*
Lazio	*2.013*
Abruzzo	*1.798*
Molise	*2.079*
Campania	*1.748*
Puglia	*1.775*
Basilicata	*1.881*
Calabria	*1.758*
Sicilia	*1.755*
Sardegna	*1.997*
Italia	*1.849*

Figura 2. Spesa sanitaria delle famiglie per regione Anno 2011 (a) (percentuale rispetto alla spesa sanitaria totale)



Regioni	Spesa sanitaria delle famiglie
Piemonte	21,2
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	22,8
Liguria	20,8
Lombardia	21,6
Bolzano/Bozen	*19,0*
Trento	*18,2*
Veneto	23,3
Friuli-Venezia Giulia	28,1
Emilia-Romagna	26,4
Toscana	21,6
Umbria	18,2
Marche	19,9
Lazio	22,7
Abruzzo	18,1
Molise	18,6
Campania	15,8
Puglia	18,0
Basilicata	15,0
Calabria	18,6
Sicilia	16,4
Sardegna	14,8
Italia	20,6

Fonte: Istat, Conti economici regionali

Tab. 1 - Spesa sanitaria pubblica oggi corrente e privata della famiglia media per circoscrizione territoriale 2007-2011 (in euro)

Circoscrizioni territoriali	Spesa sanitaria pubblica corrente (euro per abitante)		Spesa sanitaria delle famiglie (% spesa sanitaria totale)	
	2007	2011	2007	2011
Mezzogiorno				
statuto ordinario	1.681	1.775	17,41	17,55
satuto speciale	1.661	1.815	16,16	16,34
Centro-Nord				
statuto ordinario	1.719	1.870	22,22	22,13
satuto speciale	1.808	2.051	22,98	24,07
Italia				
statuto ordinario	1.708	1.844	20,95	20,96
satuto speciale	1.699	1.877	18,16	18,72

Fonte: elaborazione su dati Istat - Health for all

Tabella 2. Mobilità ospedaliera interregionale (ricoveri per acuti in regime ordinario - anni 2001-2005-2009-2010-2011-2012) (val. % sul totale dimessi)

Regioni	2001		2005		2009		2010		2011		2012	
	Attiva (1)	Passiva (2)	Attiva (1)	Passiva (2)	Attiva (1)	Passiva (2)	Attiva (1)	Passiva (2)	Attiva (1)	Passiva (2)	Attiva (1)	Passiva (2)
Piemonte	7,1	8	6,2	8,4	5,7	6,9	5,7	6,7	5,8	6,6	5,6	6,7
Valled'Aosta	10,0	20,2	10,6	22,2	10,5	21,9	11,1	22	10,4	20,8	10,6	18,0
Lombardia	9,2	3,8	8,8	3,9	8,5	3,6	8,5	3,7	9	3,8	9,0	3,6
Bolzano/Bozen	10,8	4,1	7,3	4,6	6,9	4,5	6,9	4,6	6,7	4,3	6,7	4,0
Trento	10,8	14,5	9,5	17,8	8,8	16,4	9,1	15,7	8,9	15,5	8,8	14,4
Veneto	8,7	4,5	8,2	5,3	8,1	5,7	7,9	5,8	7,8	6,2	7,2	6,4
Friuli-VeneziaGiulia	9,2	6,5	8,4	6,3	8,3	6,3	8,5	6,2	8,5	6,3	8,9	5,6
Liguria	12,3	9,8	11,2	11,2	10,3	12,2	10,5	12,9	10,3	13,7	9,9	13,9
Emilia-Romagna	12,6	6,1	12,8	6,3	13,6	5,8	13,6	5,7	13,8	5,7	13,6	5,7
Toscana	10,8	5,1	9,9	5,9	10,2	5,9	10,5	5,9	10,7	5,9	11,2	5,7
Umbria	16,2	10,4	14,1	11,4	14,3	11,2	13,9	11	14,7	10,8	14,7	11,0
Marche	9,6	9,1	9	10,9	9,8	11,2	10,3	10,7	10,6	11,1	10,1	11,4
Lazio	9,6	6,4	8,6	6,6	8,7	6,5	8,4	6,8	8,3	7,5	7,8	7,5
Abruzzo	10,2	9,8	13	10,2	11,1	15,7	10,4	16,6	10,9	16,5	11,1	15,8
Molise	21,8	19,8	24,2	20,6	26,8	20,3	26,7	19,3	25,8	20,7	26,8	22,3
Campania	2,6	8,1	2,3	7,6	2,3	7,6	2,4	8,1	2,5	8,3	2,6	8,2
Puglia	4,8	5,8	3,8	7,7	3,8	7,1	3,9	6,9	3,9	7,3	4,0	7,6
Basilicata	9,9	23,8	12,3	24	14,3	23	15,1	23,1	15,6	22,2	16,6	23,5
Calabria	3,9	13	3,3	14,7	3	17,3	2,9	17	2,9	17,2	2,8	18,3
Sicilia	1,6	6,4	1,7	6,1	1,8	6,3	1,8	6,5	1,8	6,7	1,8	6,3
Sardegna	1,9	4,8	1,8	4,2	0	5,2	1,9	5,1	2	5,3	1,9	5,3
Italia	7,7	7,7	7,3	7,3	7,3	7,3	7,4	7,4	7,6	7,6	7,5	7,5

(1) Dimissioni di popolazione proveniente da altra regione sul totale dei ricoveri nella regione *100

(2) Dimissioni di persone ricoverate in altra regione rispetto alla loro regione di residenza sul totale dimissioni effettuate nella loro regione di residenza *100

Fonte: Ministero della Salute

Tabella 3. Assistenza domiciliare integrata per anziani - Anno 2007 e 2011

	2007							2011						
	Casi trattati		Casi di anziani per 1.000 residenti anziani	Ore di assistenza erogata per caso trattato				Casi trattati anziani		Casi di anziani per 1.000 residenti anziani	Ore di assistenza erogata per caso			
	v.a.	% anziani su casi trattati		Totale	Terapisti della riabilitazione	Infermieri professionali	Altri operatori	v.a.	% anziani su casi trattati		Totale	Terapisti della riabilitazione	Infermieri professionali	Altri operatori
Piemonte	17.436	71,8	17,7	20	1	11	8	20.377	69,0	20,0	14	1	11	2
Valle d'Aosta	78	53,1	3,1	177	6	24	147	97	52,4	3,6	21	3	18	1
Lombardia	68.874	84,8	36,6	16	4	11	2	82.400	86,6	41,4	18	3	13	2
P.A. Bolzano	452	66,2	5,5	_	_	_	_	375	51,7	4,1	-	-	-	-
P.A. Trento	976	56,0	10,2	21	_	21	_	3691	70,6	36,2	11	-	11	-
Veneto	59.495	81,0	64,2	9	1	7	1	53.422	81,8	54,4	10	1	9	1
Friuli Venezia Giulia	20.241	81,1	73,0	7	1	6	(*)	17.458	84,9	60,3	3	4	2	(*)
Liguria	13.863	93,5	32,3	21	5	14	2	16.247	90,7	37,6	23	4	15	3
Emilia Romagna	54.956	85,0	57,2	21	(*)	19	2	104.747	90,5	106,2	21	(*)	11	10
Toscana	18.011	81,4	21,2	22	2	13	8	20.637	73,6	23,6	22	2	16	4
Umbria	8.818	81,5	43,2	35	1	20	14	15.083	87,2	72,1	14	1	7	6
Marche	13.484	84,9	38,9	27	6	19	2	12.059	75,0	34,3	27	5	20	2
Lazio	41.363	79,7	38,8	18	6	11	1	56.618	89,0	49,8	16	5	11	1
Abruzzo	10.247	80,7	36,6	21	7	13	(*)	13.286	78,3	46,6	34	14	21	(*)
Molise	2.627	45,4	37,2	19	5	13	1	2.456	81,6	35,1	81	15	62	3
Campania	14.674	82,9	16,3	44	7	27	9	22.801	78,4	24,2	33	5	21	7
Puglia	11.564	83,3	16,2	48	16	31	1	15.117	77,0	20,0	37	10	22	6
Basilicata	5.118	75,6	43,2	42	14	25	3	6.999	88,7	59,1	40	13	27	(*)
Calabria	10.176	77,9	27,6	14	3	10	1	10.838	83,3	28,7	23	4	18	(*)
Sicilia	9.250	72,4	10,2	31	10	18	2	19.999	77,8	21,4	35	11	22	1
Sardegna	3.575	68,4	12,0	68	12	54	1	12.419	82,5	38,1	35	11	23	1
Italia	385.278	81,2	32,7	20	4	14	3	507.126	83,2	41,0	21	3	14	4

(*) Valore inferiore a 0,5

Fonte: Ministero della Salute, NSIS

Tabella 4. Assistenza domiciliare per circoscrizioni territoriali e Regioni a statuto ordinario e speciale – Anno 2007 e 2011

Circoscrizioni territoriali	2007				2011			
	Casi trattati		Casi di anziani per 1000 residenti anziani	Ore di assistenza erogate per caso trattato	Casi trattati		Casi di anziani per 1000 residenti anziani	Ore di assistenza erogate per caso trattato
	v.a.	% anziani			v.a.	% anziani		
Mezzogiorno								
statuto ordinario	54.406	77,8	22,2		71.497	79,8	28,0	
statuto speciale	12.825	71,2	10,6		32.418	79,5	25,7	
Centro-Nord								
statuto ordinario	296.300	82,5	38,7		381.590	85,0	47,8	
statuto speciale	21.747	79,0	45,3		21.621	80,9	42,5	
Italia								
statuto ordinario	350.706	81,7	34,7		453.087	84,2	43,0	
statuto speciale	34.572	75,9	20,5		54.039	80,1	30,5	

Fonte: Ministero della Salute

Tabella 5. Performance sanitarie a livello regionale (anni vari dal 2010 al 2012)

	Indice di:					
	Stato di salute (1)	Assenza di cronicità (2)	Attrazione (3)	Soddisfazione dei cittadini (4)	Offerta per disabilità e cronicità (5)	Modernizzazione (6)
Piemonte	99	98	122	111	129	103
Valle d'Aosta	105	103	132	101	56	177
Lombardia	100	100	154	121	152	90
Liguria	103	101	123	106	116	131
Trentino Alto Adige	111	109	127	157	-	84
Veneto	102	103	174	129	150	115
Friuli Venezia Giulia	102	104	146	137	-	109
Emilia Romagna	101	100	121	142	-	131
Toscana	101	101	100	100	103	123
Umbria	95	96	104	109	94	142
Marche	100	104	125	95	69	106
Lazio	102	102	141	93	78	104
Abruzzo	97	95	110	62	80	117
Molise	100	100	154	94	92	179
Campania	104	101	78	61	66	66
Puglia	97	97	97	62	72	93
Basilicata	93	94	89	75	62	131
Calabria	89	93	57	67	-	97
Sicilia	100	99	82	59	58	94
Sardegna	93	97	113	91	55	112
Italia	100	100	100	100	100	100

(1) Dati al 2012. Persone che forniscono una valutazione buona del proprio stato di salute.
(2) Dati al 2012. Persone che non hanno malattie croniche e si dichiarano in buona salute.
(3) Dati al 2012. Indice costruito in base all'indicatore di mobilità tra regioni e l'indicatore di degenze media standardizzata per case mix (il case mix è un indice comparativo di performance che mette a confronto l'efficienza operativa delle strutture della regione in relazione ai casi di ricovero rispetto a quella osservata a livello nazionale)
4) Dati 2012. Indice costruito in base ai seguenti indicatori: comodità di orario delle Asl dichiarata, attese non oltre i 20 minuti presso le Asl, soddisfazione per i servizi ospedalieri di assistenza medica, infermieristica e di igiene.
5) Dati al 2010. Indice costruito attraverso i dati sulle strutture per disabili residenziali e semiresidenziali e posti nelle strutture per disabili e la spesa assistenziale.
6) Dati al 2011. Ecotomografi, tac e risonanze magnetiche, centri unificati prenotazione, unità mobile di rianimazione, servizio trasporto dialisi.

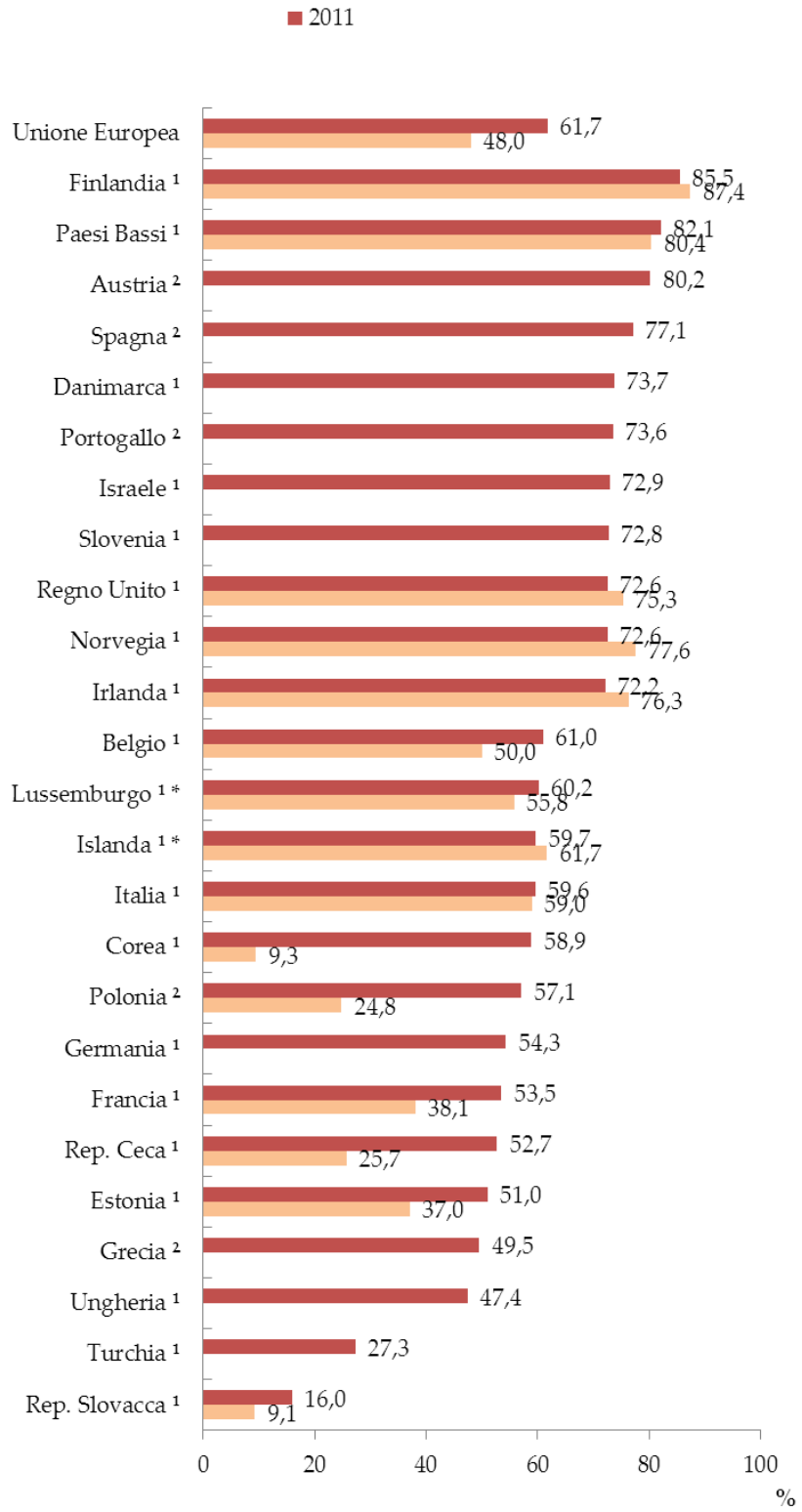
Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, Ministero della Salute

Tabella 6. Attività di Continuità assistenziale (ex guardia medica) nell'anno 2011

	Totale medici titolari (M.C.A.)	N. medici per 100.000 abitanti	Visite effettuate per 100.000 abitanti	Totale ore di attività
Piemonte	369	8	12.134	1.011.676
Valle d'Aosta	12	9	13.159	61.940
Lombardia	1.037	10	10.415	1.605.891
P.A. Bolzano	22	4	3.652	25.780
P.A. Trento	48	9	17.764	224.871
Veneto	631	13	12.271	1.056.294
Friuli Venezia Giulia	161	13	13.400	302.177
Liguria	169	10	7.727	320.675
Emilia Romagna	624	14	16.197	1.205.001
Toscana	672	18	16.895	1.080.370
Umbria	228	25	19.695	367.178
Marche	315	20	25.559	571.291
Lazio	624	11	5.320	830.329
Abruzzo	400	30	23.603	602.724
Molise	158	49	33.929	288.476
Campania	1.215	21	23.128	1.782.259
Puglia	986	24	18.508	1.834.695
Basilicata	435	74	27.005	721.306
Calabria	914	45	43.551	1.857.694
Sicilia	1.928	38	25.164	2.489.510
Sardegna	973	58	24.181	1.282.698
Italia	11.921	20	16.622	19.522.835

Fonte: Ministero della Salute, NSIS

Grafico 1. Screening mammografico, donne d'età tra 50-69 anni, 2001-2011 *(val.%)



1. Programma
2. Survey
(*) Media di tre anni
Fonte: OECD Health Statistics 2013

3. I trend 2005-2012 secondo l'Istat

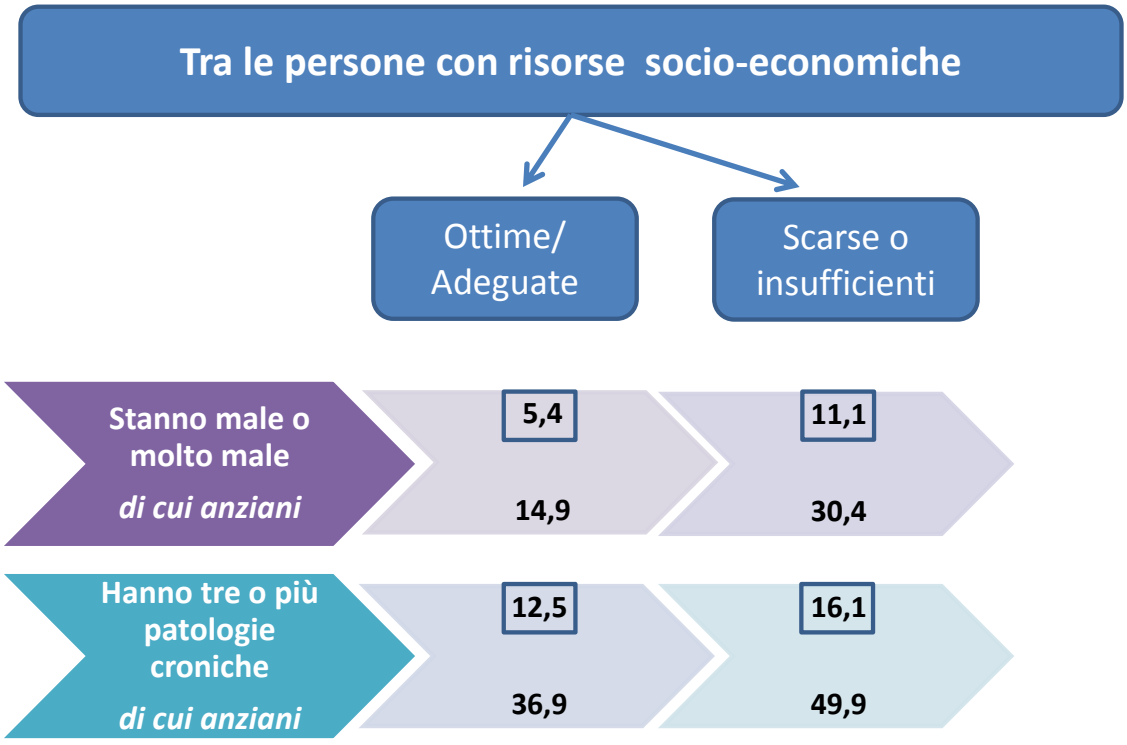
Dal punto di vista epidemiologico l'Istat rileva l'aumento delle cronicità, con le persone con 3 o più malattie croniche, che raggiungono il 13,9% della popolazione totale, e rappresentano il 49,9% tra gli ultra 75 enni ed il 16,1% tra i cittadini con risorse scarse o insufficienti (Figura 3, 4, 5, 6 e 7).
Tra i dati meno positivi raccolti dall'Istat nell'ambito del rapporto Bes si rilevano, inoltre, l'aumento delle problematiche psicologiche ed il peggioramento dello stato di salute psicologico (Figura 8).
Dal punto di vista della offerta di servizi, lo stesso rapporto Bes rileva il peggioramento dei servizi socio-sanitari residenziali in termini di posti letto, ma soprattutto si sottolinea il permanere, ed in qualche caso il peggiorare, di considerevoli differenze territoriali e sociali, che delineano un quadro di disuguaglianze rispetto ai soddisfacimento del diritto alla salute.
Aumenta il ricorso a visite mediche tra 2005 e 2012 del +5,1% (Figura 9), ma diminuiscono drasticamente quelle odontoiatriche, da 3.682.000 a 2.788.000, ed in particolare quelle odontoiatriche a pagamento (dal 92,7% all'84% del totale) (Figura 10).
Anche tra le visite specialistiche diminuisce la quota di quelle a pagamento intero (-4,9%), che rimangono comunque le più frequenti (41,8%), a fronte di quelle sottoposte a ticket (22,5%) e di quelle gratuite (35,7%) (Figura 11).
Per le analisi e gli accertamenti specialistici, il pagamento intero riguarda il 14,1% delle prime ed il 24,9% dei secondi, con un aumento rispetto al 2005 del +6% e del +3,9% (Figura 12).
Da cui l'evidenza della ulteriore crescita della spesa sanitaria privata nel 2013 rispetto agli anni precedenti, nonostante la crisi economica che ha colpito le famiglie, pari in quell'anno a 26 miliardi e 943 milioni di euro.
La figura 13 riassume la situazione dei pagamenti totalmente a carico dei cittadini.
La figura 14 mostra la situazione estremamente diversificata rispetto al pagamento del ticket per le visite specialistiche. In particolare risulta l'aumento della quota di coloro che hanno pagato il ticket (da 17,5% a 22,3%), mentre è diminuita la quota di coloro che hanno pagato interamente (da 47,2% a 43,2%).
Le figure 16 e 17 documentano, sempre sulla base dei dati Istat del 2012, il fenomeno della rinuncia a prestazioni sanitarie, particolarmente pesante nelle regioni meridionali ed il peso dei motivi economici tra le cause dichiarate.

Figura 3. Longevità e cronicità



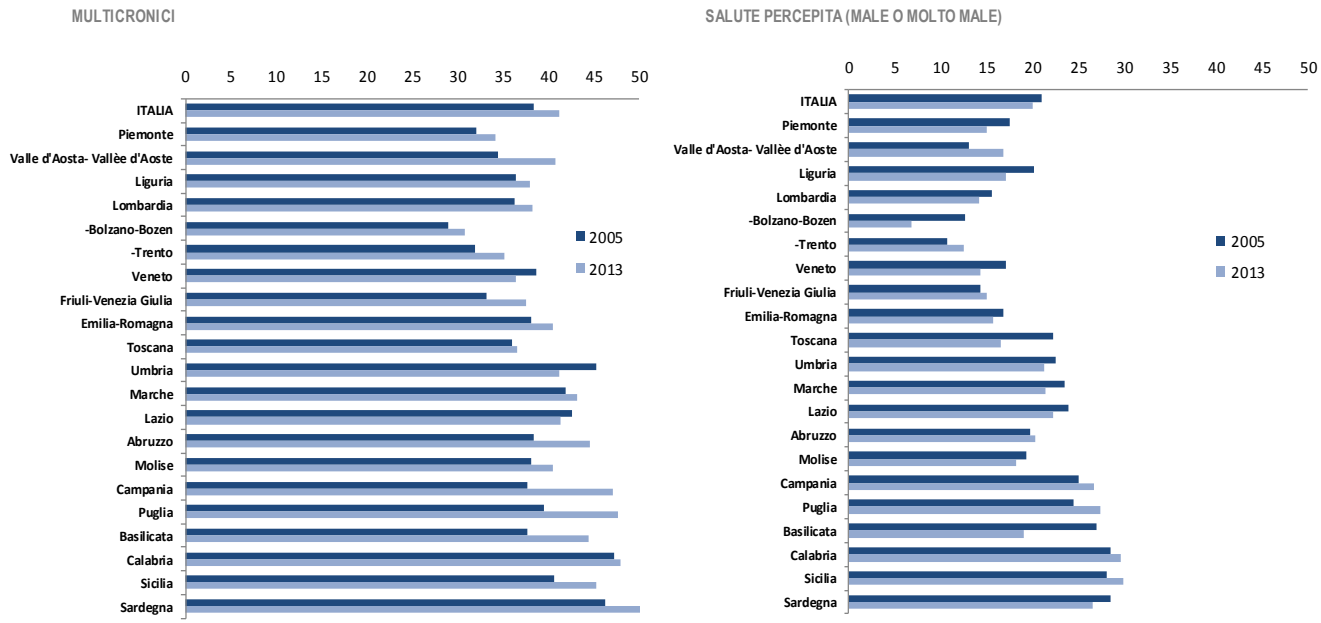
Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, 2013

Figura 4. Diseguaglianze sociali



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, 2013

Figura 5. Persone di 65 anni e più per presenza di multicronicità e salute percepita per regione. Anni 2005 e 2013



Aumentano le disuguaglianze territoriali nel tempo per effetto di miglioramenti nel Centro Nord e peggioramenti nel Mezzogiorno

Fonte: Istat 2013 (presentazione Crialesi, 10.7.2014)

Figura 6. Il trend delle malattie croniche negli ultimi 5 anni

Aumentano:	2005	2013	Variazione %
Tumore maligno	1,0	1,6	+60
Malattie della tiroide	3,3	5,0	+52
Alzheimer, demenze senili	0,6	0,9	+50
Cefalea o emicrania ricorrente	7,8	10,8	+38
Malattie allergiche	10,6	13,7	+29
Osteoporosi	5,4	6,8	+26

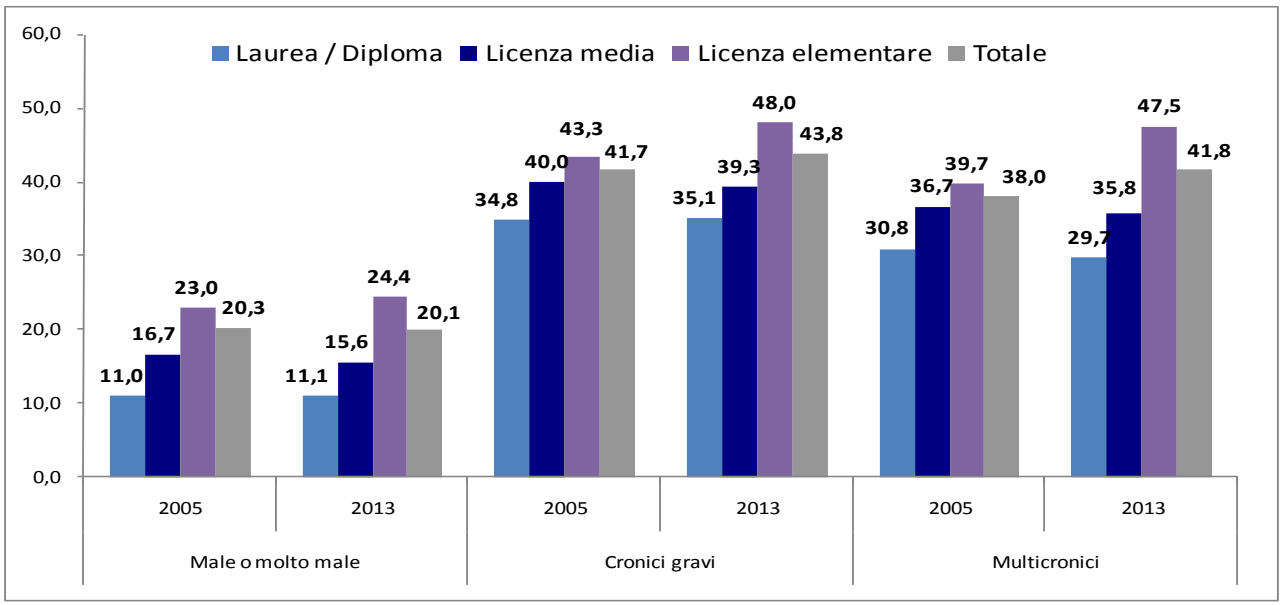
Diminuiscono:	2005	2013	Variazione %
Bronchite cronica, enfisema	5,1	3,9	-24
Artrosi,artrite	19,8	16,2	-18

(tassi standardizzati)

Fonte: Istat 2013 (presentazione Sabbadini, 10.7.2014)

Figura 7. Le condizioni di salute delle persone anziane di status sociale basso sono peggiori

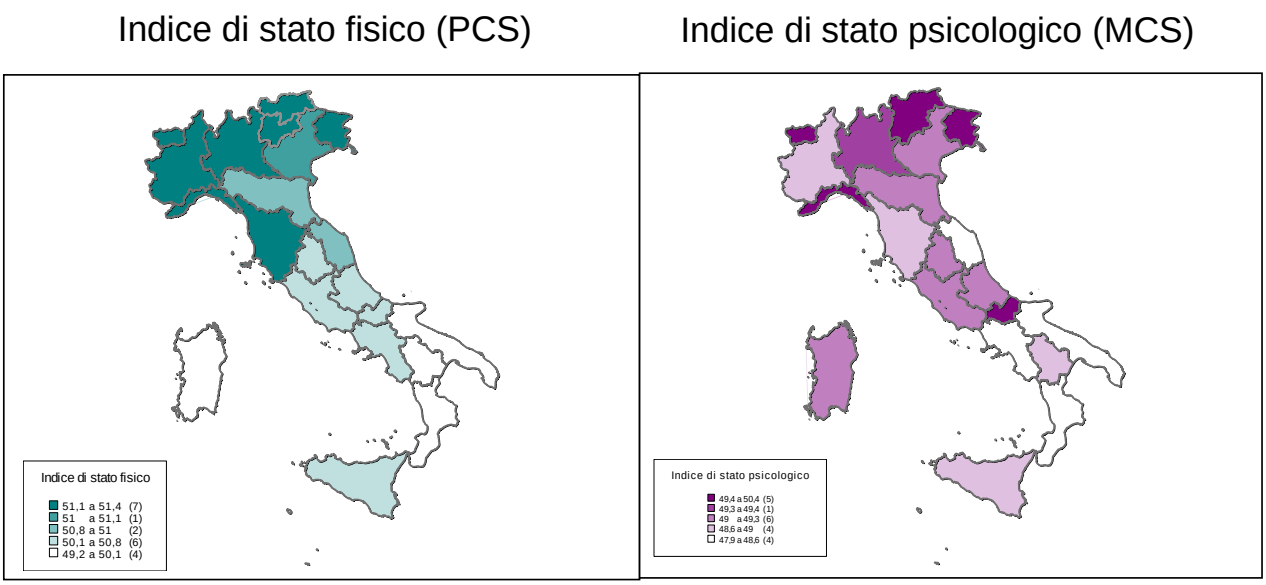
- **Per tutti gli indicatori di salute, il netto svantaggio per chi ha un basso titolo di studio per la popolazione di 65 anni e più aumenta rispetto al 2005.**
- **Il gap è più evidente per multicronicità e salute percepita**



Fonte: Istat 2013 (presentazione Sabbadini, 10.7.2014)

Figura 8. Indice di stato fisico e indice di stato psicologico delle persone di 14 anni ed oltre per regione. Anno 2013

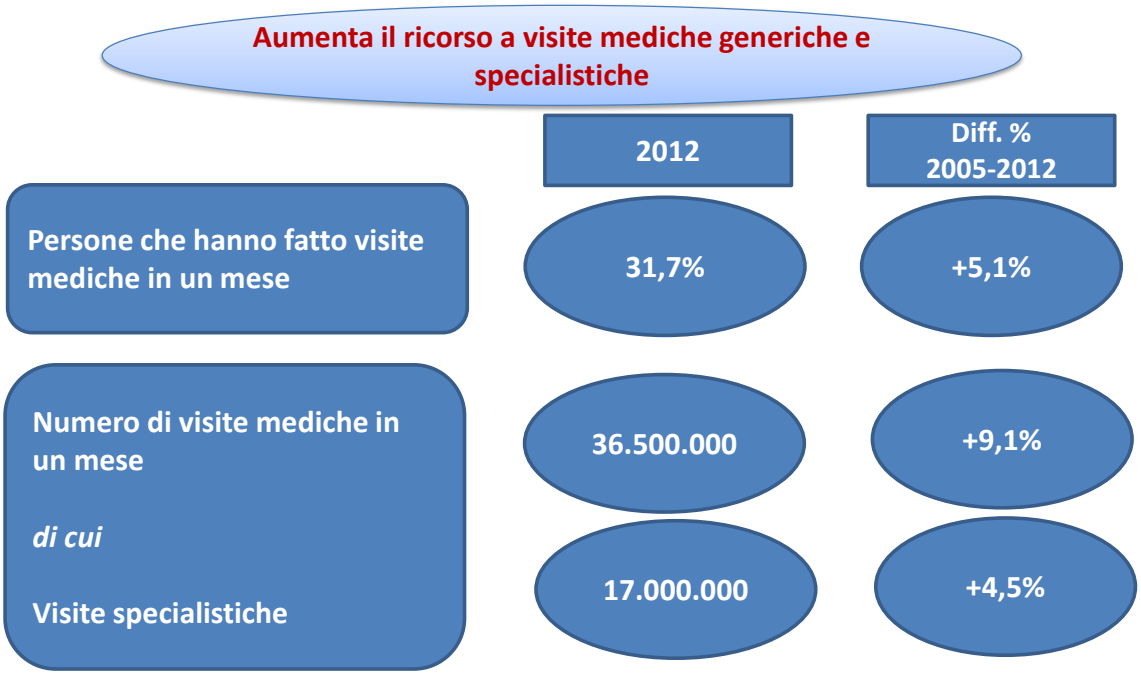
Punteggi medi standardizzati



Netto gradiente Nord-Centro-Mezzogiorno per l'indice PCS, meno evidente per l'indice MCS, con valori comunque più elevati della media in molte regioni del Nord

Fonte: Istat 2013 (presentazione Crialesi, 10.7.2014)

Figura 9. Come si comporta una popolazione che invecchia con la sanità? *



(*) I dati sono relativi alle 4 settimane precedenti l'intervista

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, 2013

Figura 10. Modalità di pagamento. Odontoiatria, l'evaporazione del mercato: i numeri

Visite odontoiatriche	2005	2012	Diff.
Visite totali	3.682.000	2.788.000	**- 894.000**
di cui a pagamento	3.413.214	2.341.920	**-1.071.294**
Visite a pagamento/ visite totali	(92,7%)	(84,0%)	

-31% nel 2005-2012 di visite odontoiatriche a pagamento

6.300.000 hanno rinunciato in un anno a prestazioni odontoiatriche per ragioni economiche

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, 2013

Figura 11. Modalità di pagamento. Visite specialistiche (1)

Visite specialistiche effettuate **28,7% nel 2012(2)** **+4,5% 2005-2012**

Modalità di pagamento (3)	Non ha pagato nulla	Ticket	Pagato per intero
2012	35,7	22,5	41,8
Diff. % 2005-2012	+0,2	+4,8	-4,9

PUR IN DIMINUZIONE RISPETTO AL 2005, IL PAGAMENTO PER INTERO DELLE VISITE SPECIALISTICHE È LA MODALITÀ DI ACCESSO PIÙ DIFFUSA

(1) Escluse quelle odontoiatriche
(2) Indica le percentuali di visite in un mese per 100 persone
(3) Ci si riferisce all'ultima visita specialistica effettuata dall'intervistato

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, 2013

Figura 12. Modalità di pagamento. Accertamenti o analisi del sangue per modalità di pagamento

	Non ha pagato nulla	Ticket	Pagamento intero	Totale
Accertamenti specialistici strumentali*	43,1	32,0	24,9	100,0
Diff. % 2005-2012	-3,3	-0,7	+3,9	
Analisi del sangue	54,8	31,1	14,1	100,0
Diff. % 2005-2012	+0,6	-6,6	+6,0	

(*) Comprendono radiografie, ecografie, risonanza magnetica, Tac, mammografia, eco-doppler, ecocardiogramma, elettrocardiogramma, elettroencefalogramma, pap-test o altri accertamenti

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, 2013

Figura 13. Accertamenti: aumenta il pagamento interamente a carico del cittadino

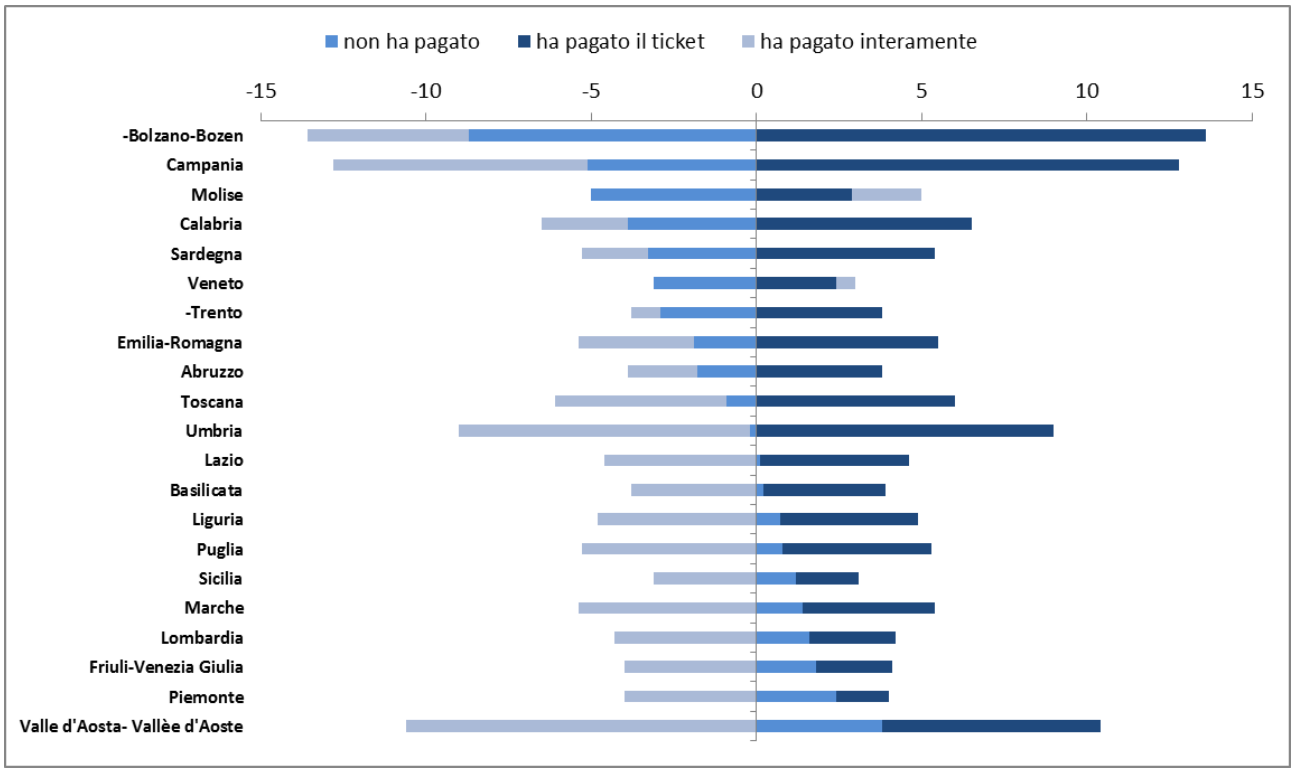
- **Aumento della quota di persone che ha pagato interamente (incluso un eventuale rimborso) dal 20,5% nel 2005 al 25,0% nel 2013 e riduzione della quota di persone che non hanno pagato (da 46,0% a 42,3%).**

- **Cresce in particolare nel Centro (da 24,3% a 32,7%) e nel Sud (da 19,8% a 29,7%), vale a dire le aree con le regioni sottoposte ai piani di rientro in Sanità.**

- **Solo nel Nord-est la percentuale è rimasta stabile a circa il 20%.**

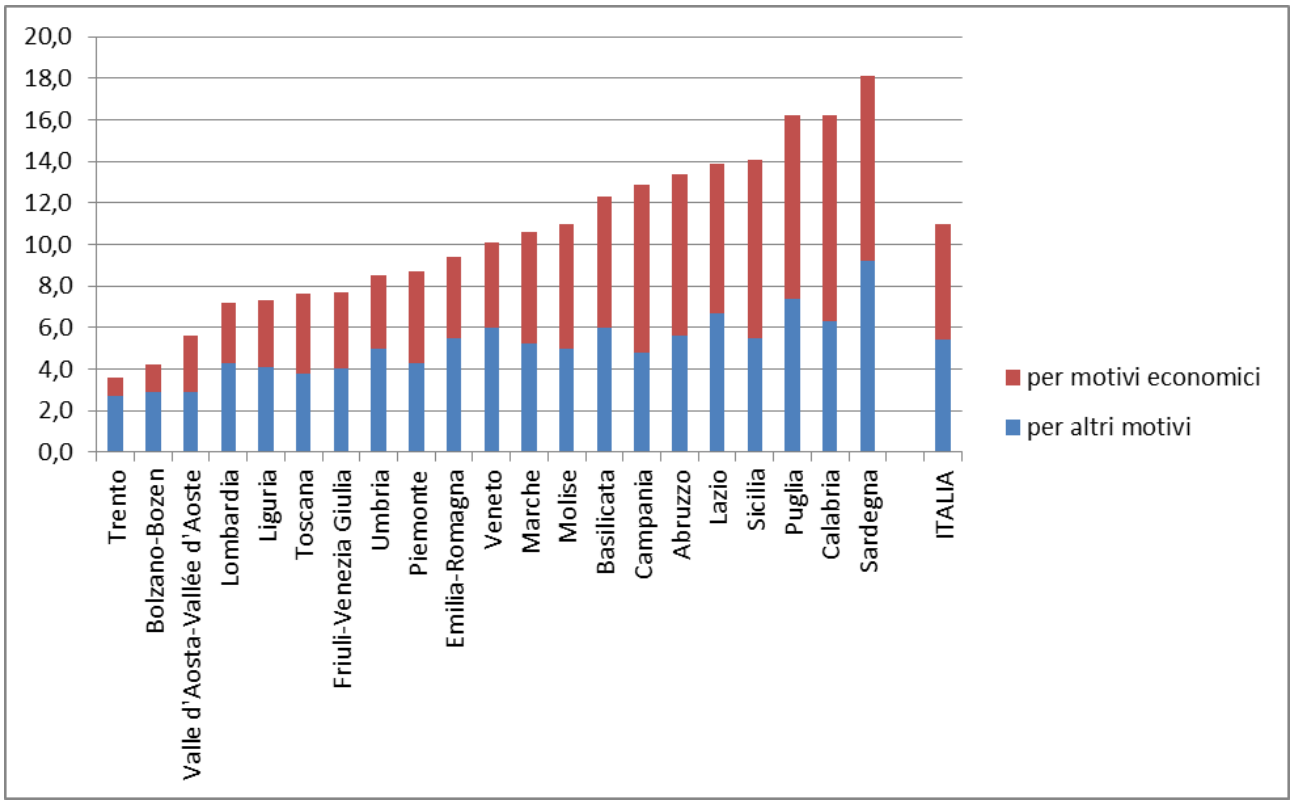
Fonte: Istat 2013 (presentazione Sabbadini, 10.7.2014)

Figura 14. Modalità di spesa per l'ultima visita specialistica per regione. Differenza 2013-2005 (tassi standardizzati per 100 persone



Fonte: Istat 2013 (presentazione Crialesi, 10.7.2014)

Figura 15. Persone che hanno rinunciato a prestazioni sanitarie (visite mediche, accertamenti specialistici, interventi chirurgici) o all'acquisto di farmaci pur avendone bisogno negli ultimi 12 mesi per regione. Anno 2013 (tassi standardizzati per 100 persone)



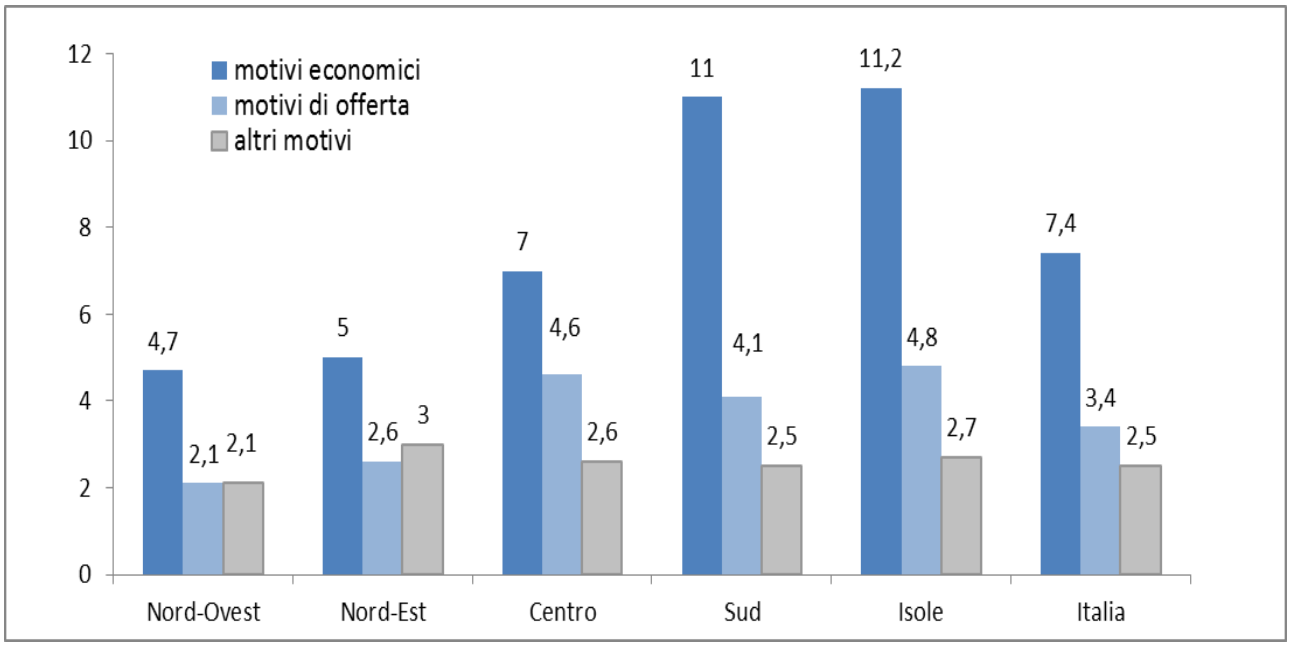
L'11% della popolazione ha dichiarato di aver rinunciato ad almeno una prestazione erogabile dal Servizio sanitario pubblico (5,6% per motivi economici)

Fonte: Istat 2013 (presentazione Crialesi, 10.7.2014)

Figura 16. Rinuncia a prestazioni sanitarie erogabili dal SSN (Forgone care)

Popolazione che ha rinunciato a prestazioni sanitarie (visite, accertamenti, interventi chirurgici) o all'acquisto di farmaci pur avendone bisogno negli ultimi 12 mesi per ripartizione geografica e motivo della rinuncia. Anno 2013.

Tassi standardizzati per 100 persone



Fonte: Istat 2013 (presentazione Sabbadini, 10.7.2014)

4. *Le anticipazioni Istat al 2013*

Per quanto riguarda la spesa sanitaria negli ani più recenti (nel paragrafo 1 sono stati presi in esame i dati relativi al periodo fino all'anno 2011), l'indagine Istat del 2013 rileva la diminuzione della spesa out of pocket per le visite specialistiche, ma l'aumento di quella per il ticket e per gli accertamenti diagnostici (compresi quelli per immagini).

Particolarmente interessanti risultano alcuni dati resi noti dall'Istat in merito alla situazione della salute in Italia nel 2013, con particolare riguardo per gli stili di vita e la prevenzione.

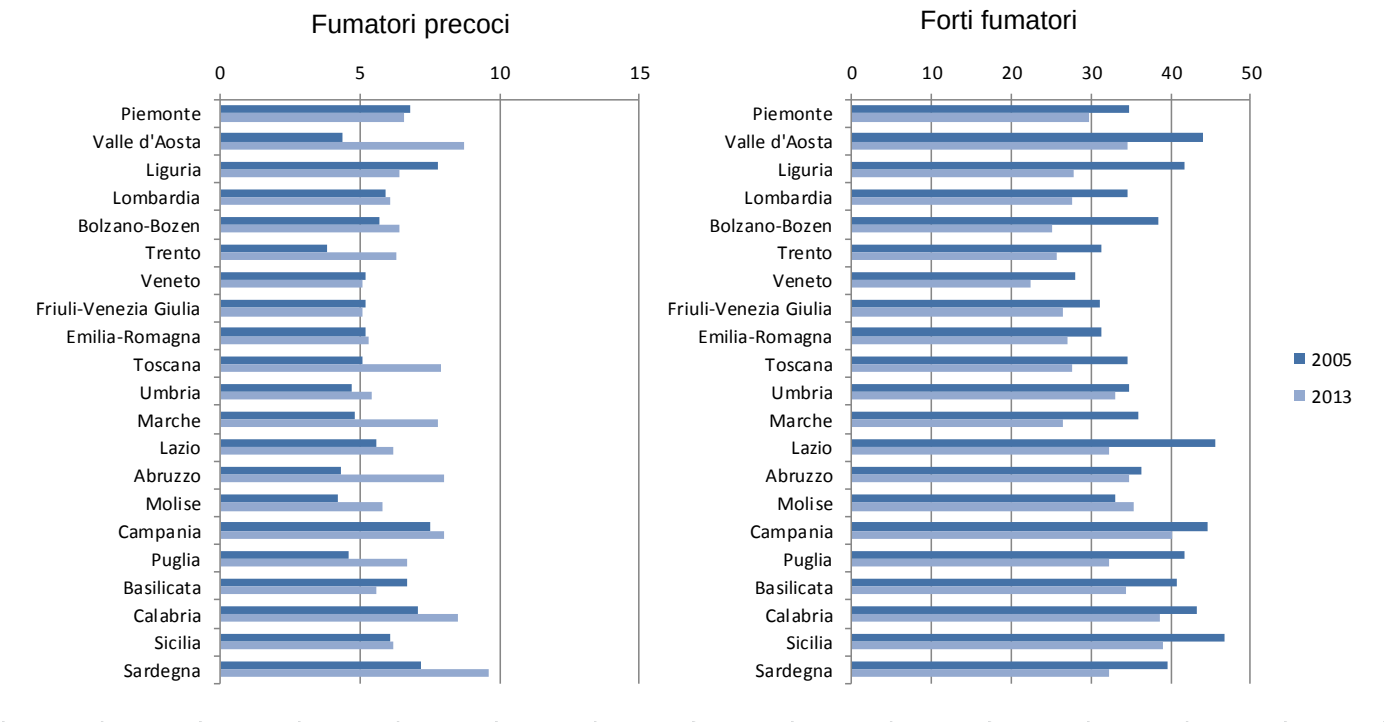
Aumentano ad esempio i fumatori precoci (Figura 17), e diminuiscono quelli cosiddetti "forti").

Secondo la classificazione dell'Oms dell'Indice di massa corporea, la maggioranza della popolazione adulta è in condizione di normopeso (51,2%), ma il 34,3% è in sovrappeso, l'11,2% è obeso e il 3,2% è sottopeso. Ed il fenomeno è più grave nella popolazione maschile (Figura 18).

Aumenta la sedentarietà (Figura 19) ed il consumo di frutta e verdura è ancora ampiamente inadeguato, rispetto alla consapevolezza del suo valore preventivo per molte patologie (Figura 20). Rimarchevoli a questo proposito sono le differenze per titolo di studio della madre.

Diminuiscono i comportamenti a rischio in tema di alcol (Figura 21).

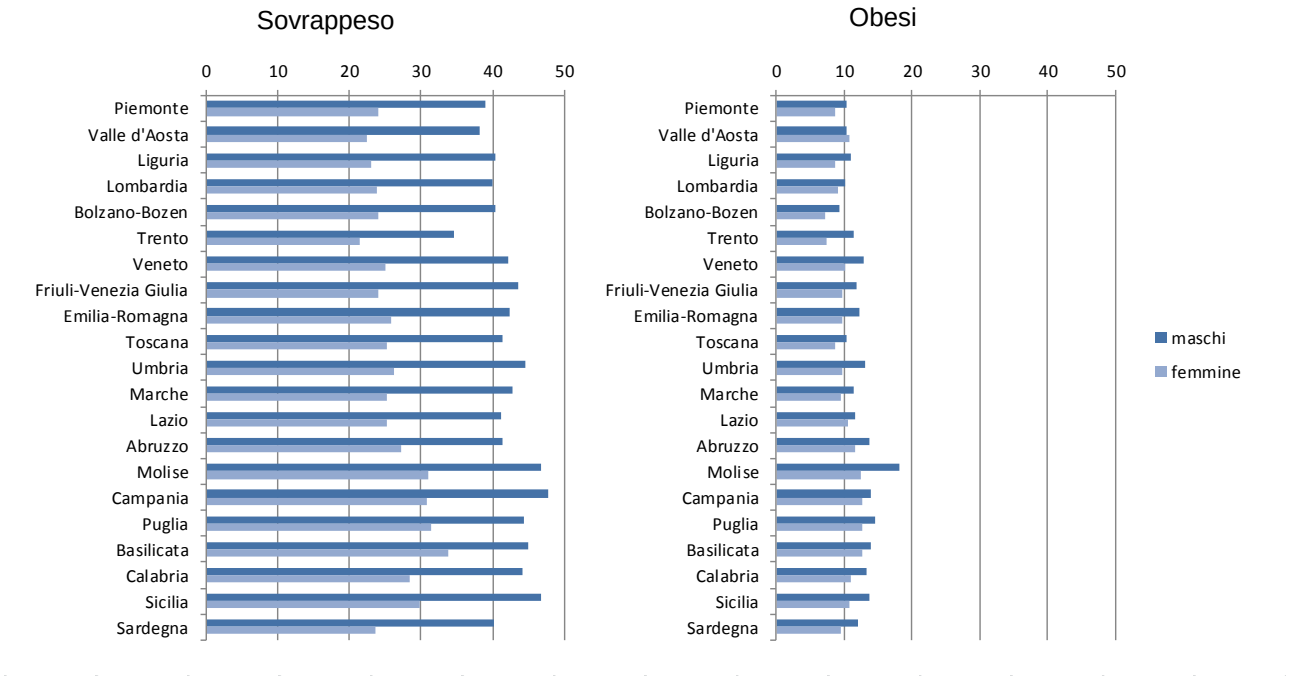
Figura 17. Persone di 14 anni e più fumatori precoci e forti fumatori per regione. Anni 2005 e 2013 (tassi standardizzati per 100 persone)



Rispetto al 2005 rimane stabile la quota di fumatori abituali (da 19,4% a 19,1%) e diminuiscono in maniera significativa i forti fumatori (da 38,1% a 31,2%)

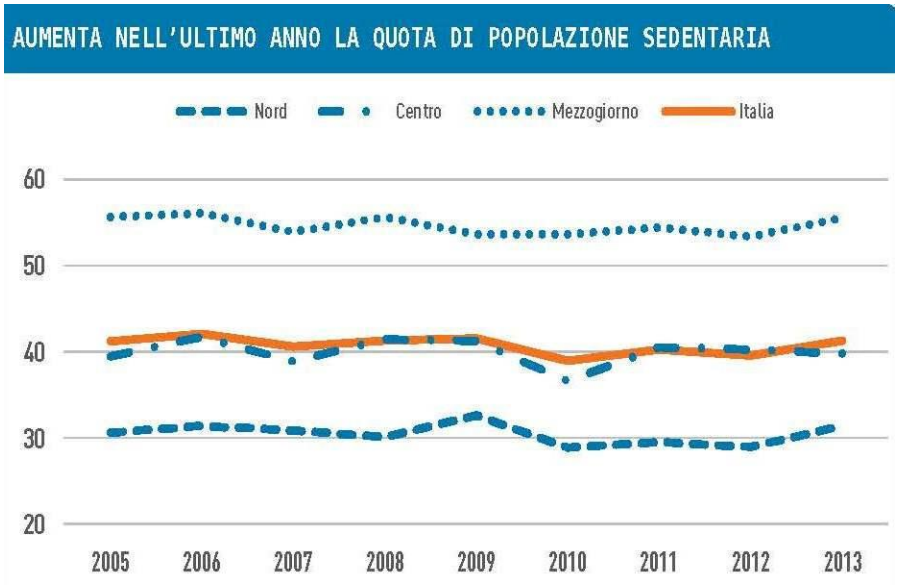
Fonte: Istat 2013 (presentazione Crialesi, 10.7.2014)

Figura 18. Persone di 18 anni e più sovrappeso o obese per sesso e regione. Anno 2013 (tassi standardizzati per 100 persone)



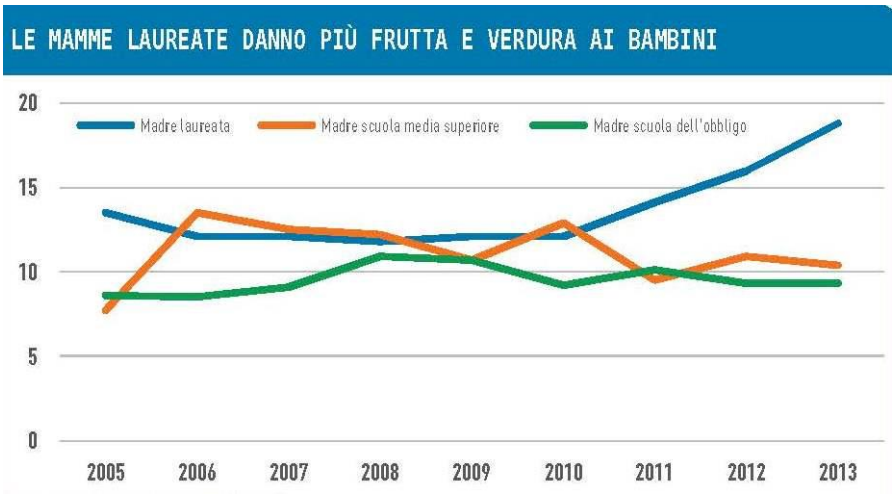
Fonte: Istat 2013 (presentazione Crialesi, 10.7.2014)

Figura 19. Proporzione standardizzata di persone di 14 anni e più che non praticano alcuna attività fisica per ripartizione geografica. Anni 2005-2013. Per 100 persone di 14 anni e più con le stesse caratteristiche



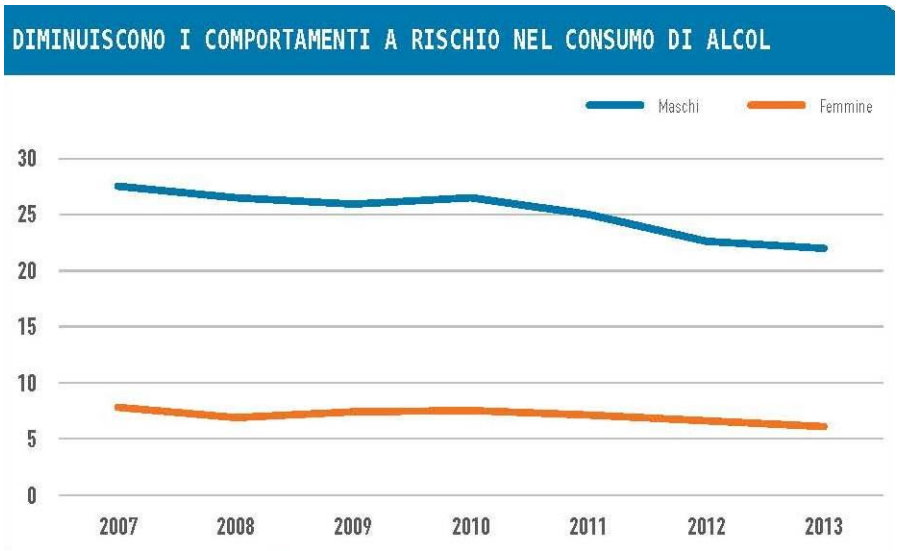
Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana, 2014

Figura 20. Proporzione di bambini di 3-13 anni che consumano quotidianamente almeno 4 porzioni di frutta e/o verdura per titolo di studio della madre. Anno 2013. Per 100 bambini di 3-13 anni con le stesse caratteristiche



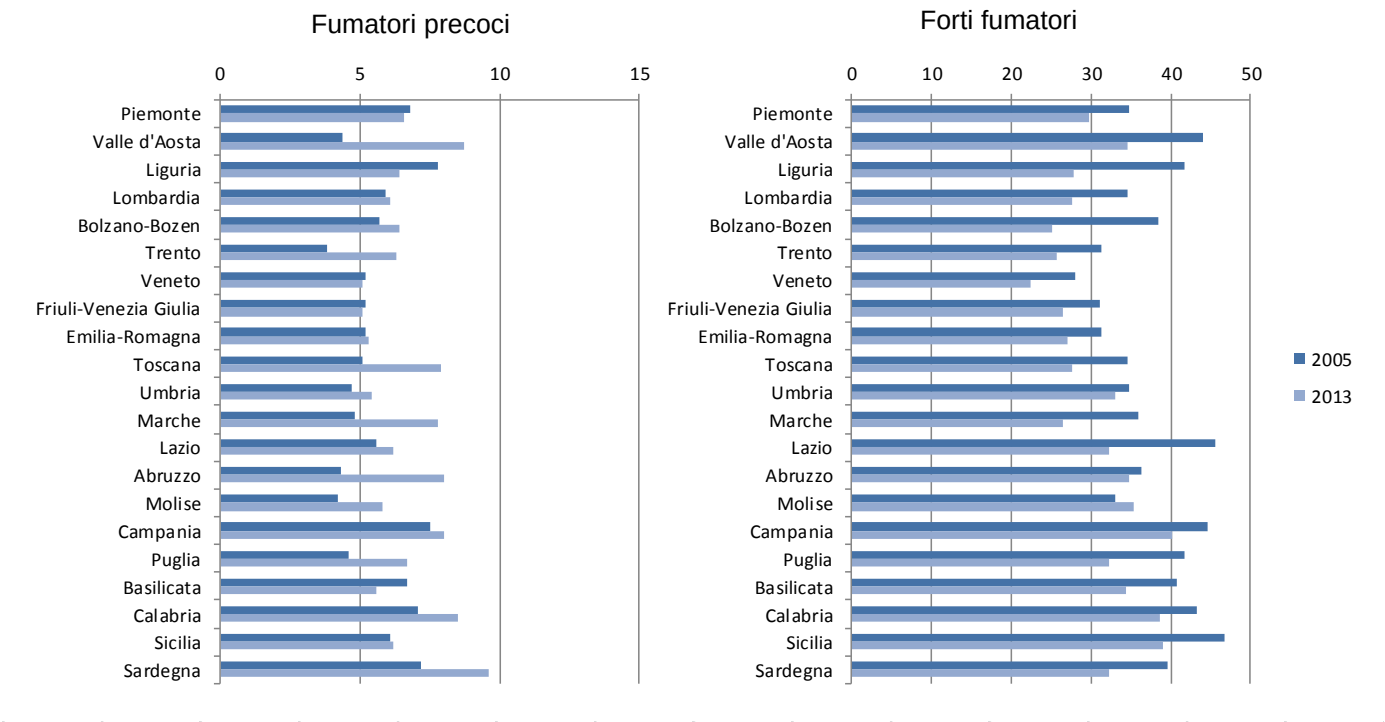
Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana, 2014

Figura 21. Proporzione standardizzata di persone di 14 anni e più che presentano almeno un comportamento a rischio nel consumo di alcol per sesso. Anni 2007-2013. Per 100 persone di 14 anni e più con le stesse caratteristiche



Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana, 2014

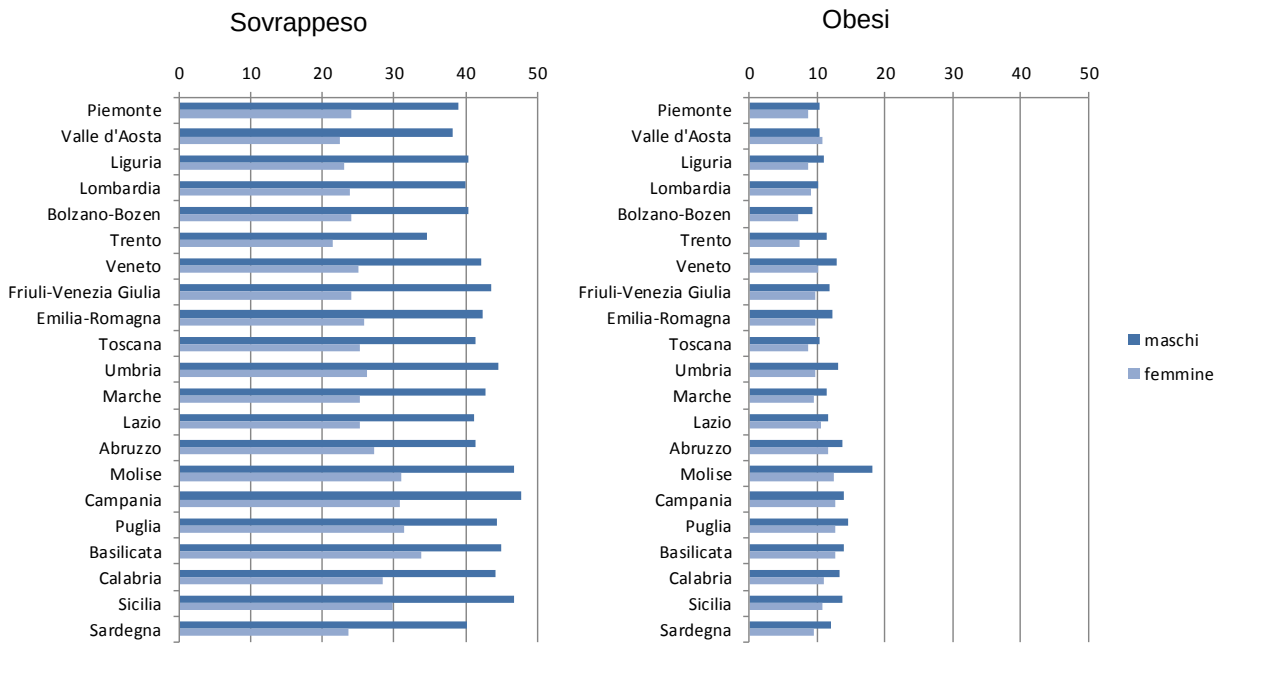
Figura 1.Persone di 14 anni e più fumatori precoci e forti fumatori per regione. Anni 2005 e 2013 (tassi standardizzati per 100 persone)



Rispetto al 2005 rimane stabile la quota di fumatori abituali (da 19,4% a 19,1%) e diminuiscono in maniera significativa i forti fumatori (da 38,1% a 31,2%)

Fonte: Istat 2013 (presentazione Crialesi, 10.7.2014)

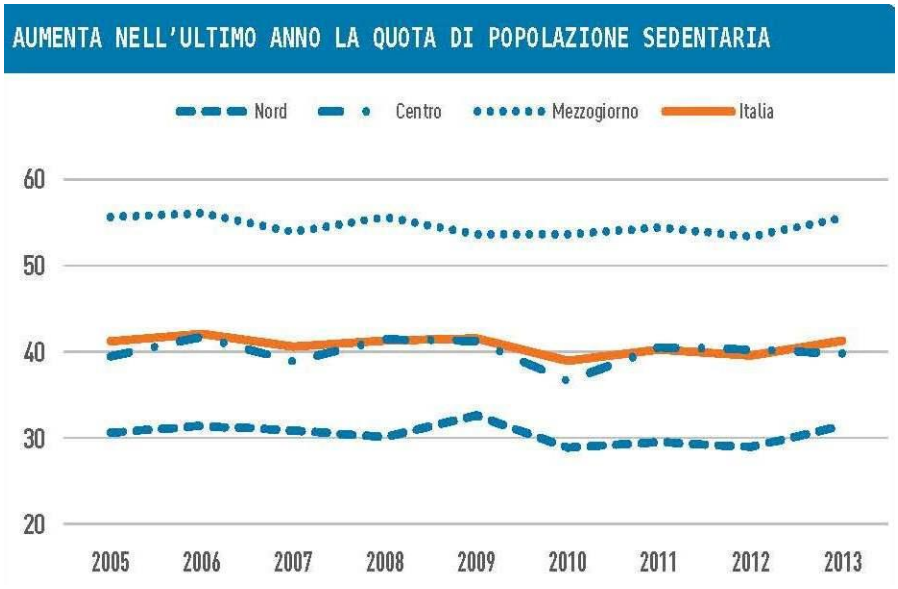
Figura 2.Persone di 18 anni e più sovrappeso o obese per sesso e regione. Anno 2013 (tassi standardizzati per 100 persone)



Secondo la classificazione dell'Oms dell'Indice di massa corporea, la maggioranza della popolazione adulta è in condizione di normopeso (51,2%), il 34,3% è in sovrappeso, l'11,2% è obeso e il 3,2% è sottopeso.

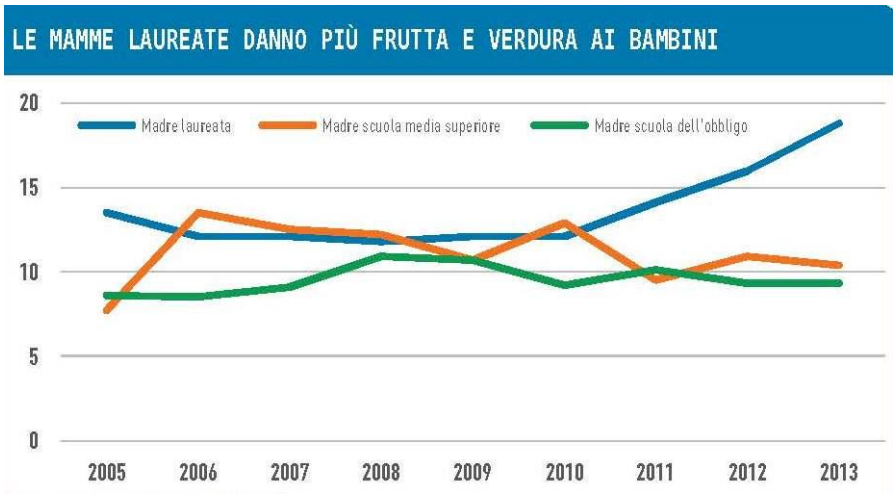
Fonte: Istat 2013 (presentazione Crialesi, 10.7.2014)

Figura 3.Proporzione standardizzata di persone di 14 anni e più che non praticano alcuna attività fisica per ripartizione geografica. Anni 2005-2013. Per 100 persone di 14 anni e più con le stesse caratteristiche



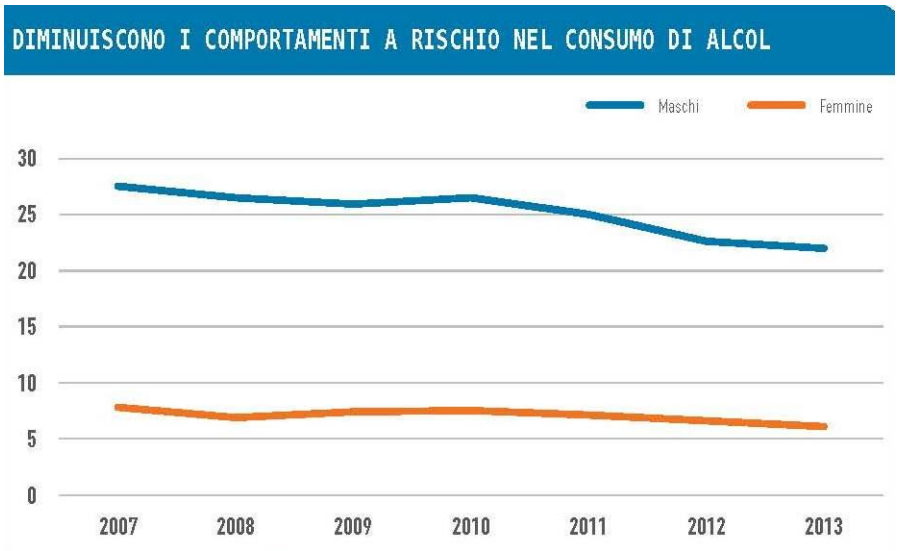
Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana, 2014

Figura 4.Proporzione di bambini di 3-13 anni che consumano quotidianamente almeno 4 porzioni di frutta e/o verdura per titolo di studio della madre. Anno 2013. Per 100 bambini di 3-13 anni con le stesse caratteristiche



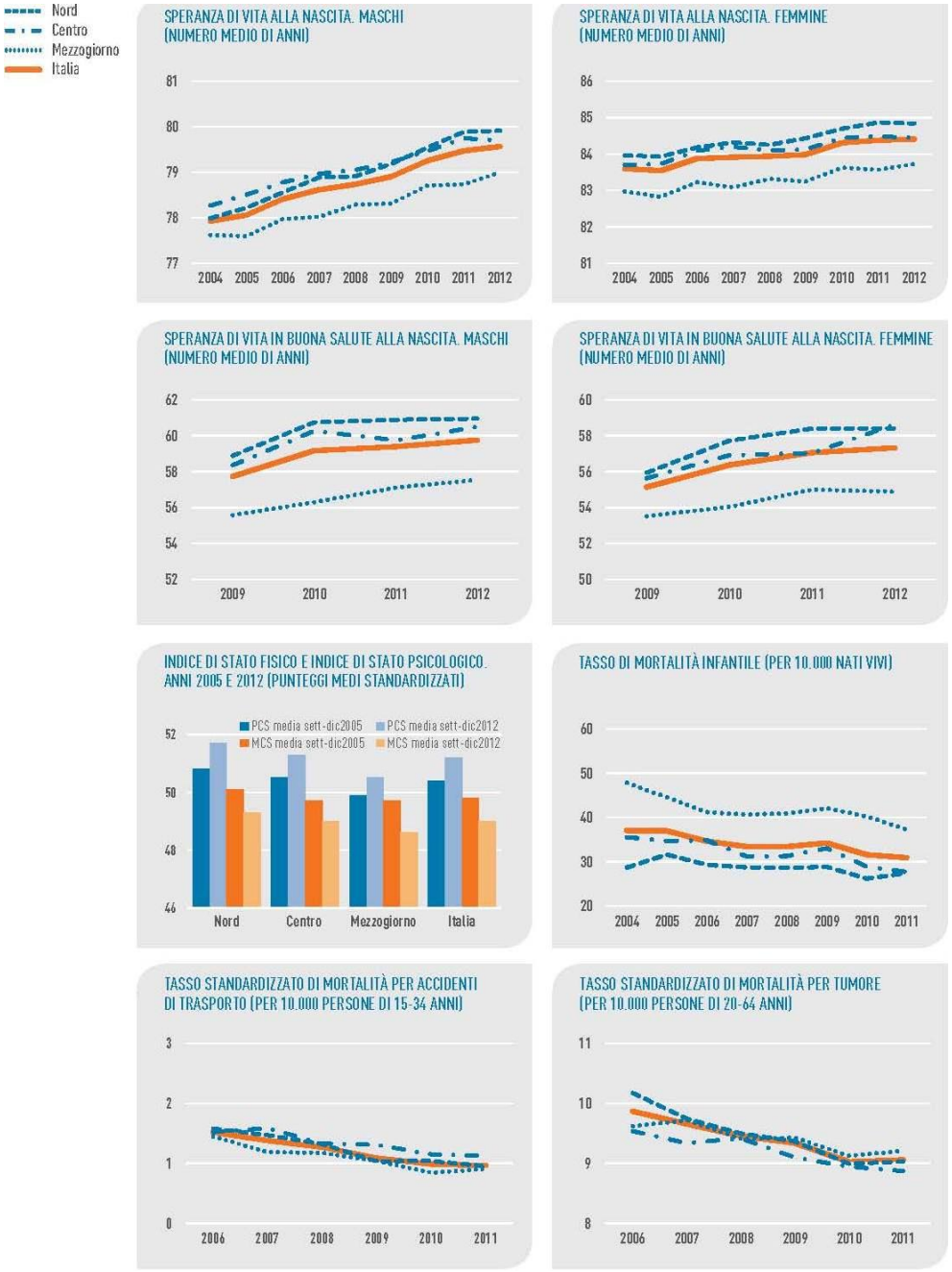
Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana, 2014

Figura 5.Proporzione standardizzata di persone di 14 anni e più che presentano almeno un comportamento a rischio nel consumo di alcol per sesso. Anni 2007-2013. Per 100 persone di 14 anni e più con le stesse caratteristiche

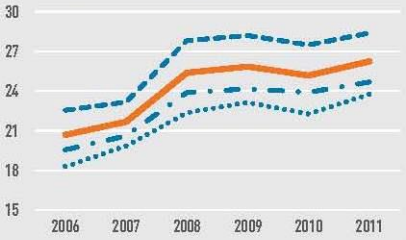


Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana, 2014

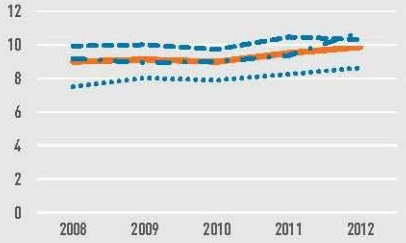
Figura 6. Altri indicatori in serie storica (Istat + Bes)



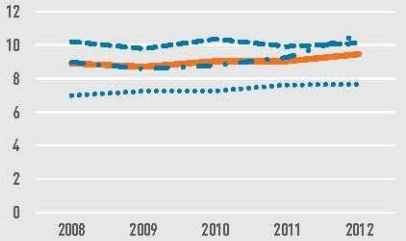
TASSO STANDARDIZZATO DI MORTALITÀ PER DEMENZE E MALATTIE DEL SISTEMA NERVOSO (PER 10.000 PERSONE DI 65 ANNI E PIÙ)



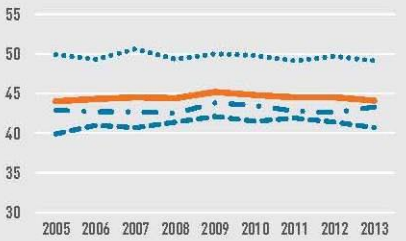
SPERANZA DI VITA SENZA LIMITAZIONI NELLE ATTIVITÀ QUOTIDIANE A 65 ANNI. MASCHI (NUMERO MEDIO DI ANNI)



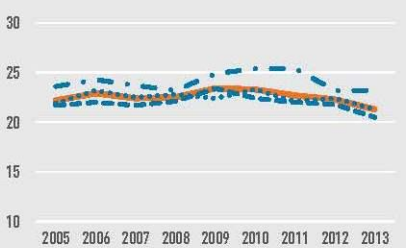
SPERANZA DI VITA SENZA LIMITAZIONI NELLE ATTIVITÀ QUOTIDIANE A 65 ANNI. FEMMINE (NUMERO MEDIO DI ANNI)



ECCESSO DI PESO. TASSI STANDARDIZZATI PER ETÀ (PER 100 PERSONE DI 18 ANNI E PIÙ)



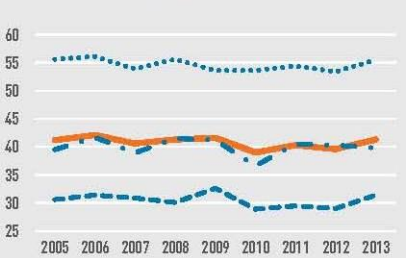
FUMO. TASSI STANDARDIZZATI PER ETÀ (PER 100 PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ)



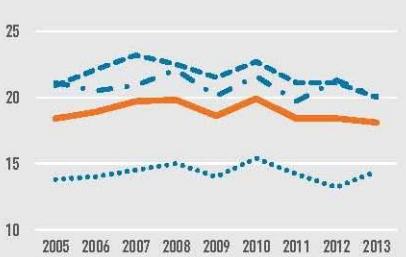
ALCOL. TASSI STANDARDIZZATI PER ETÀ (PER 100 PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ)



SEDENTARIETÀ. TASSI STANDARDIZZATI PER ETÀ (PER 100 PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ)



ALIMENTAZIONE. TASSI STANDARDIZZATI PER ETÀ (PER 100 PERSONE DI 3 ANNI E PIÙ)



5. *Le anticipazioni del Censis al 2014*

Particolarmente interessanti risultano per la loro tempestività le risultanze di alcuni studi Censis realizzati nel 2014, che permettono di gettare uno sguardo sui trend più recenti del sistema.

Da questi dati, raccolti nella primavera 2014 in occasione della realizzazione del Monitor Biomedico del Forum per la Ricerca biomedica del Censis, emerge come il 38,5% degli italiani segnali un peggioramento del Servizio sanitario della propria regione negli ultimi due anni, che diventano il 46,8% nelle regioni sottoposte a Piano di rientro. Lo scarto con l'analogo dato del 2011 è di +9,6% (Figura 22).

Circa 1,2 milioni di italiani dichiarano di essersi curati all'estero per un grave problema di salute, e permane il rischio di un ulteriore aumento dei "viaggi della speranza" internazionali, con conseguente aggravio dei conti della sanità pubblica italiana, oltre che della spesa out of pocket dei cittadini (Figura 23).

Ancora più negativo che negli anni scorsi risulta il giudizio raccolto nel paese sul federalismo sanitario italiano: scende dal 57,3% del 2011 al 44,4% del 2014 la quota di italiani che valuta positivamente la competenza delle Regioni in sanità. Nelle regioni sottoposte a Piano di rientro questa quota è del 38,9% (Figura 24).

Solo il 33,4% considera il ticket della compartecipazione alla spesa sanitaria in Italia uno strumento necessario (-15,1% rispetto al 2011); il 44,7% lo considera una tassa iniqua (+10,4%), ed il 21,9% uno strumento inutile (+4,7%) (Figura 25).

I recenti dati confermano quindi un quadro di insoddisfazione crescente tra coloro che hanno necessità di rivolgersi al Servizio sanitario della propria zona per curarsi, che concorda con quanto emerso nella indagine Istat del 2012 in merito ad alcune forme di disuguaglianza.

Figura 22. La sanità vista dagli italiani

CRESCE ULTERIORMENTE LA PERCEZIONE DI UNA EROSIONE DELLA QUALITÀ DELL'OFFERTA DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

In generale, secondo lei il Servizio sanitario della sua regione negli ultimi due anni è:	2011	2014	Diff. 2014-2011
Migliorato	11,0	5,5	-5,5
Peggiorato	28,9	38,5	+9,6
Rimasto uguale	60,1	56,0	-4,1
Totale	100,0	100,0	100,0

Nelle Regioni in Piano di Rientro il 46,8% dei cittadini pensa che la sanità regionale sia peggiorata di contro al 29,3% nelle altre regioni

Fonte: indagine Censis, 2014

Figura 23. Permane il rischio di fuga verso la sanità degli altri paesi



Fonte: indagine Censis, 2014

Figura 24. Giudizio negativo sul federalismo sanitario italiano



Fonte: indagine Censis, 2014

Figura 25. Insofferenza crescente per i ticket

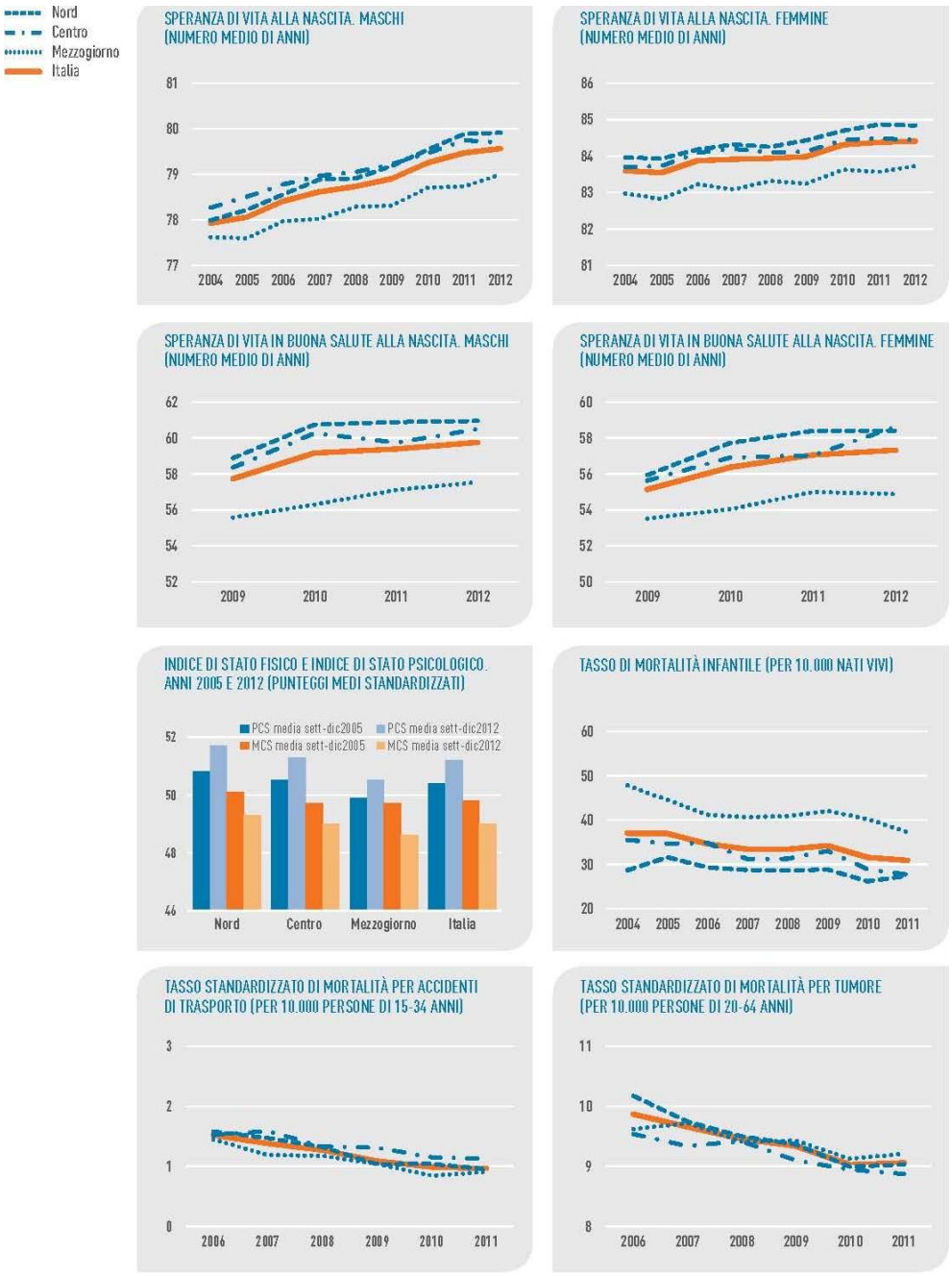


	2014	Diff. % 2011-2014
Strumenti necessari	33,4%	-15,1%
Tassa iniqua	44,7%	+10,4%
Inutili	21,9%	+ 4,7%

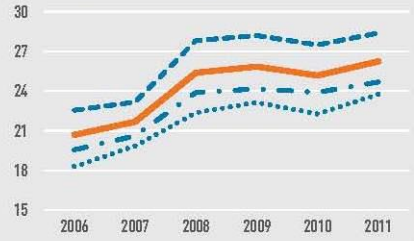
Fonte: indagine Censis, 2014

6.Appendice

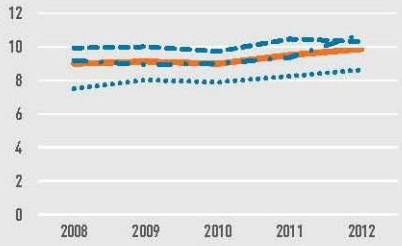
Altri indicatori in serie storica (Istat + Bes)



TASSO STANDARDIZZATO DI MORTALITÀ PER DEMENZE E MALATTIE DEL SISTEMA NERVOSO (PER 10.000 PERSONE DI 65 ANNI E PIÙ)



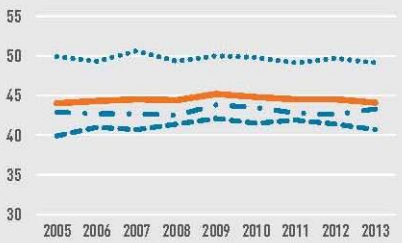
SPERANZA DI VITA SENZA LIMITAZIONI NELLE ATTIVITÀ QUOTIDIANE A 65 ANNI. MASCHI (NUMERO MEDIO DI ANNI)



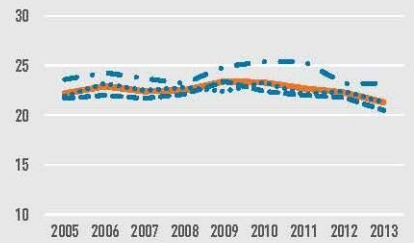
SPERANZA DI VITA SENZA LIMITAZIONI NELLE ATTIVITÀ QUOTIDIANE A 65 ANNI. FEMMINE (NUMERO MEDIO DI ANNI)



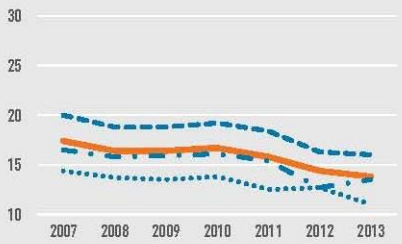
ECCESSO DI PESO. TASSI STANDARDIZZATI PER ETÀ (PER 100 PERSONE DI 18 ANNI E PIÙ)



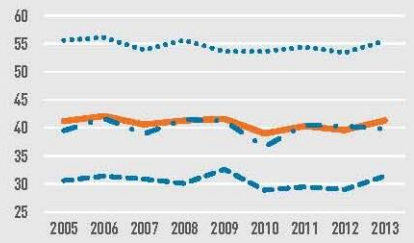
FUMO. TASSI STANDARDIZZATI PER ETÀ (PER 100 PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ)



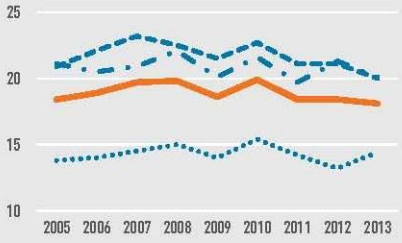
ALCOL. TASSI STANDARDIZZATI PER ETÀ (PER 100 PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ)



SEDENTARIETÀ. TASSI STANDARDIZZATI PER ETÀ (PER 100 PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ)



ALIMENTAZIONE. TASSI STANDARDIZZATI PER ETÀ (PER 100 PERSONE DI 3 ANNI E PIÙ)



2.1.3. Previdenza

1. La Previdenza in Europa

1.1.I sistemi europei di previdenza sociale

I sistemi di previdenza sociale Europei possono considerarsi, nell'ambito internazionale, a livelli di eccellenza per l'ampia copertura dei rischi e per la varietà e la misura delle tutele che assicurano.
Tali sistemi presentano caratteristiche anche molto diverse fra loro, in considerazione delle differenti situazioni socio-economiche così come dei peculiari percorsi storici ed evolutivi avvenuti nei singoli paesi europei
I sistemi previdenziali possono essere suddivisi nei seguenti principali modelli:

- *Modello lavoristico-occupazionale (Europa continentale)* che tutela separatamente una o più categorie individuate in generale per il settore di appartenenza; le tutele sono dunque tendenzialmente differenziate e spesso riproducono le medesime differenze che si riscontrano nella vita lavorativa.
- *Modello universalistico (Paesi anglosassoni ed Europa del Nord)*, che tutela tutti i cittadini i quali formano un unico ambito di redistribuzione coincidente con l'intera comunità; le tutele sono tendenzialmente egualitarie.

Nella realtà, i modelli possono essere classificati più accuratamente nei seguenti termini:

- universalistico puro: Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia;
- universalistico misto: Regno Unito,
- occupazionale puro: Austria, Belgio, Francia, Germania;
- occupazionale misto:, Italia, Olanda, Svizzera.

A livello di Unione Europea, le legislazioni degli Stati membri sono autonome riguardo alla misura e alla tipologia della copertura previdenziale, alle tutele contro i rischi (importi delle prestazioni, modalità di erogazione), così come al finanziamento (contribuzione previdenziale e/o sistema tributario) e, riguardo alla contribuzione, ai soggetti interessati (datori e lavoratori) e alle relative aliquote.
L'Unione Europea tuttavia, adotta per la previdenza e la protezione sociale, il cosiddetto "Metodo aperto di coordinamento". Tale metodo, creato nel quadro delle politiche dell'occupazione, fornisce un ambito di cooperazione tra gli Stati membri per far convergere le politiche nazionali al fine di realizzare obiettivi comuni. Esso si basa essenzialmente su:

- identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere (adottati dal Consiglio);
- strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, linee guida);

- il "*benchmarking*" vale a dire l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri e lo scambio di pratiche ottimali (sorveglianza effettuata dalla Commissione).

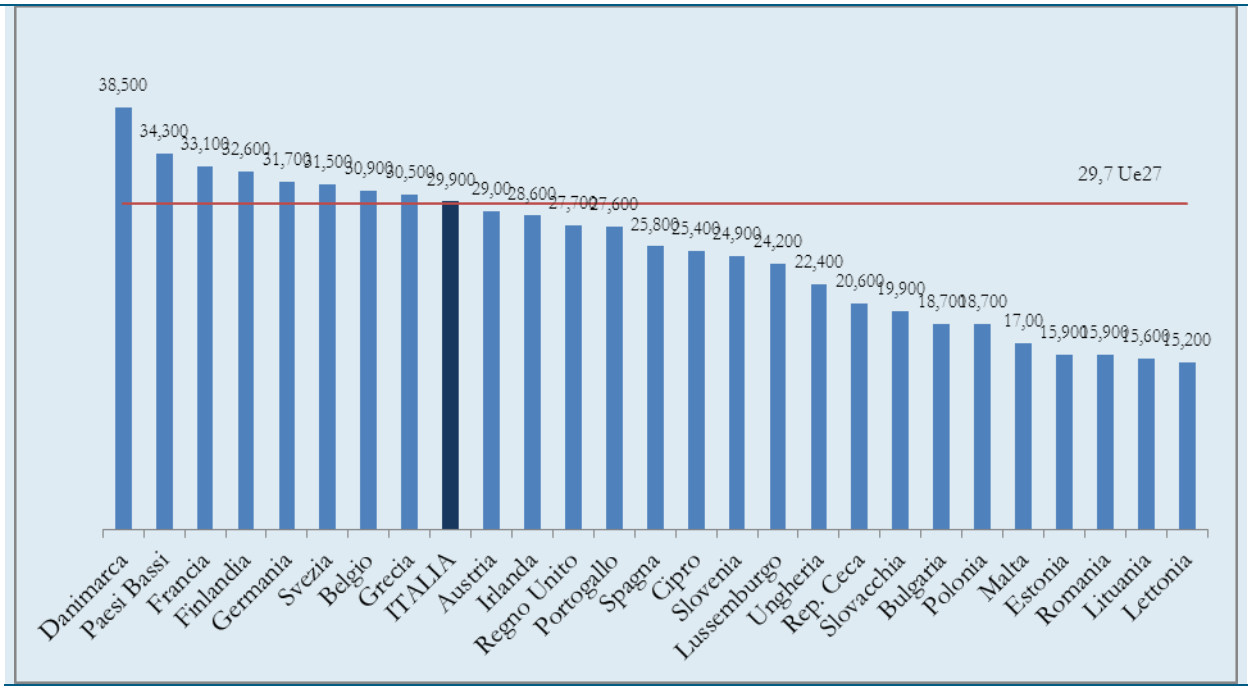
A seconda dei diversi ambiti il Metodo aperto di coordinamento comporta misure dette di "*soft law*" che sono più o meno vincolanti per gli Stati membri, pur non configurandosi in forma di direttive, di regolamenti o di decisioni.

La sostenibilità: finanziamenti e costi della protezione sociale

I sistemi di protezione sociale europei sono finanziati sia attraverso il versamento di contributi da parte di datori di lavoro e lavoratori, sia attraverso il pagamento delle imposte a carico dell'intera collettività.
La Figura 1.1 illustra il complesso delle entrate della protezione sociale nei Paesi Ue, espresso in percentuale del Pil. I valori variano tra il 38,5% (Danimarca) e il 15,2% (Lettonia). L'Italia evidenzia un valore pari al 29,9%, di poco superiore alla media Ue27 (29,7%).

Figura 1.1

Le entrate dei sistemi di protezione sociale nei Paesi Ue (in % sul Pil)*



* Anno 2011 ultimo dato comparato disponibile
Fonte: Eurostat

La spesa per la protezione sociale, articolata nelle tre aree di intervento della previdenza, sanità e assistenza, rappresenta una parte importante del sistema di

welfare atta a garantire servizi e diritti considerati essenziali, rispettando spesso stringenti vincoli di bilancio.
Per effettuare una rilevazione significativa dei dati riguardanti la spesa sociale nei Paesi europei viene utilizzato il sistema di analisi e statistica ESSPROS (European System of Integrated Social Protection Statistics, Eurostat), che permette di integrare ed armonizzare le diversità delle legislazioni nazionali in materia.
Tale sistema, coerentemente con il Sistema europeo dei conti nazionali (Sec95), definisce la spesa per la protezione sociale come i costi a carico di organismi pubblici o privati per l'insieme degli interventi intesi a sollevare le famiglie dall'insorgere di rischi o bisogni, purché ciò avvenga in assenza, da parte dei beneficiari, sia di una contropartita equivalente e simultanea, sia di polizze assicurative.
Le funzioni o rischi sono: *"Vecchiaia e superstiti"*; *"Malattia e cure sanitarie"*; *"Invalidità"*; *"Famiglia, maternità e infanzia"*; *"Disoccupazione"*; *"Abitazione"*; *"Altre tipologie di esclusione sociale"*.
La spesa per la protezione sociale comprende il costo delle prestazioni (pensioni, indennità ecc.) erogate agli utenti e le spese di gestione e di amministrazione degli Enti che operano nel settore della protezione sociale.
In ambito europeo, si rileva che la spesa per la protezione sociale è correlata positivamente al livello di reddito, alle caratteristiche strutturali – risultando più elevata nei Paesi con età della popolazione polarizzata nelle classi anziane – e al modello di welfare adottato.
Nel 2011 (ultimo dato comparato disponibile) la spesa dedicata alla protezione sociale rapportata al Pil pone l'Italia al nono posto, con un valore pari al 29,7%, sempre superiore alla media Ue27 (29,0%), in un contesto europeo che mostra valori di spesa rispetto al Pil piuttosto variabili: da un minimo del 15,1% rilevato per l'Estonia, ad un massimo del 34,3% relativo alla Danimarca (Tavola 1.1 e Figura 1.2).

Tavola 1.1

Spesa per la protezione sociale* nei Paesi Ue (in % del Pil)**

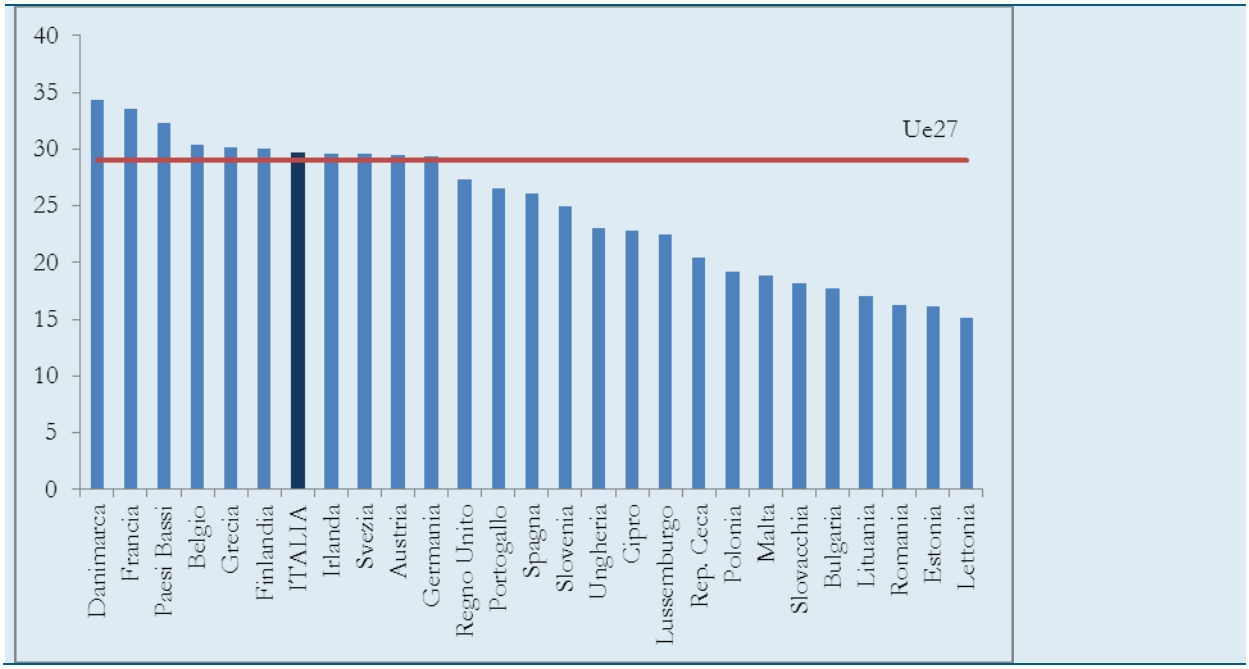
Paesi	Valori	Paesi	Valori
Danimarca	34,3	Slovenia	25,0
Francia	33,6	Ungheria	23,0
Paesi Bassi	32,3	Cipro	22,8
Belgio	30,4	Lussemburgo	22,5
Grecia	30,2	Rep. Ceca	20,4
Finlandia	30,0	Polonia	19,2
ITALIA	29,7	Malta	18,9
Irlanda	29,6	Slovacchia	18,2
Svezia	29,6	Bulgaria	17,7
Austria	29,5	Lituania	17,0
Germania	29,4	Romania	16,3
Regno Unito	27,3	Estonia	16,1

Portogallo	26,5	Lettonia	15,1
Spagna	26,1	Ue27	29,0

* Comprensiva dei costi di amministrazione. **Anno 2011 ultimo dato comparato disponibile. Fonte: Eurostat

Figura 1.2

Spesa per la protezione sociale* nei Paesi Ue** (in % del Pil)



* Comprensiva dei costi di amministrazione. **Anno 2011 ultimo dato comparato disponibile. Fonte: Eurostat

Un altro tipo di analisi di grande interesse è rappresentato dalla sola componente della spesa delle prestazioni sociali erogate agli utenti (quindi al netto dei costi di gestione ed amministrazione degli Enti di protezione sociale) suddivisa per funzione, secondo la classificazione internazionale ESSPROS precedentemente descritta.
La Tavola 1.2 illustra la comparazione di tale dettaglio di spesa nei Paesi dell'Unione Europea, rapportata in percentuale del Pil.

Tavola 1.2

Spesa per le prestazioni di protezione sociale* erogate agli utenti suddivise per funzione nei Paesi UE (in % del PIL)**

Paese	Malattia	Invalidità	Vecchiaia Superstiti	Famiglia	Disoc-cupazione	Abitazione Esclusione sociale	Totale prestazioni protezione sociale
Austria	7,2	2,2	14,5	2,8	1,5	1,6	28,7
Belgio	8,3	2,2	11,6	2,3	3,7	3,9	29,0
Danimarca	6,9	4,1	14,2	4,1	1,8	2,5	32,8
Finlandia	7,5	3,5	11,7	3,3	2,1	2,6	29,3
Francia	9,1	2,0	14,5	2,6	2,1	2,9	31,9
Germania	9,4	2,2	11,4	3,1	1,3	1,9	28,3
Grecia	7,5	1,4	15,0	1,8	2,1	2,5	28,9
Irlanda	12,8	1,2	6,7	3,4	3,3	3,7	28,3
Italia	7,1	1,6	17,4	1,4	0,8	0,8	28,4
Lussemburgo	5,6	2,6	8,3	3,6	1,2	1,5	22,2
Paesi Bassi	10,9	2,4	12,0	1,2	1,5	1,9	30,5
Portogallo	6,3	2,1	13,7	1,2	1,4	1,4	25,0
Regno Unito	8,3	2,4	11,4	1,7	0,7	2,2	26,3
Spagna	7,0	1,8	11,2	1,4	3,7	3,9	25,6
Svezia	7,5	3,8	12,5	3,1	1,2	1,6	29,0
Ue27	**8,2**	**2,1**	**12,7**	**2,2**	**1,6**	**2,2**	**27,8**

* Esclusi i costi di amministrazione. **Anno 2011 ultimo dato comparato disponibile. Fonte: Eurostat

In media, i 27 Paesi dell'Unione europea spendono nelle prestazioni sociali erogate agli utenti il 27,8% del loro Pil, valore leggermente inferiore a quello italiano (28,4%). Danimarca, Francia e Paesi Bassi spendono, invece, nelle prestazioni sociali oltre il 30% del Pil, mentre, nell'elenco rappresentato, Lussemburgo, Spagna e Portogallo presentano i valori più bassi.

Entrando nel merito delle singole funzioni, si rileva che, per quanto riguarda la funzione vecchiaia e superstiti, i Paesi con maggiore incidenza rispetto al Pil sono l'Italia (17,4%), l'Austria (14,5%) e la Francia (14,5%), mentre col valore più basso si trova l'Irlanda (6,7%). La media europea si attesta al 12,7%.

Per quanto concerne la funzione malattia e cure sanitarie, i valori con maggiore incidenza si riscontrano in Irlanda (12,8%), Paesi Bassi (10,9%) e Germania (9,4%), i minori in Lussemburgo (5,6%) e in Portogallo (6,3%), mentre la media Europea è pari al 8,2% e il valore per l'Italia è il 7,1%.

Riguardo alla spesa per le prestazioni di invalidità, ai primi posti si trovano i Paesi nordici: Danimarca (4,1%), Svezia (3,8%) e Finlandia (3,5%), mentre agli estremi più bassi si trovano Irlanda (1,2%) e Grecia (1,4%). La media europea è qui pari al 2,1% mentre per l'Italia si riscontra il valore del 1,6%.

I trattamenti per la disoccupazione comportano i costi maggiori rapportati al Pil in Belgio (3,7%), Spagna (3,7%) e Irlanda (3,3%), i costi minori nel regno Unito (0,7%) e in Italia (0,8%), mentre la media Europea è pari all'1,6%.

Le prestazioni a favore della famiglia, maternità ed infanzia sono maggiori in Danimarca (4,1%), Lussemburgo (3,6%) e Irlanda (3,4%), minori nei Paesi Bassi

(1,2%), Portogallo (1,2%) e Spagna e (1,4%), mentre la media europea è pari al 2,2% e l'Italia evidenzia un valore dell'1,4%.
La Tavola 1.3 illustra i dati di spesa delle prestazioni di protezione sociale erogate agli utenti per funzione, espressi come ripartizione percentuale del totale della spesa nei Paesi dell'Unione Europea. Si rileva che per alcuni Stati, inclusa l'Italia, la funzione vecchiaia e superstiti supera il 50% della spesa di protezione sociale complessiva: Italia (61,3%), Portogallo (55,2%) e Grecia (52,1%). La media europea è pari al 45,7% mentre i valori inferiori si riscontrano in Irlanda (23,5%), Lussemburgo (37,4%) e Paesi Bassi (39,4%).

Tavola 1.3

Spesa per le prestazioni di protezione sociale erogate agli utenti suddivise per funzione nei Paesi UE* (in % del totale delle prestazioni)

Paese	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia Superstiti	Disoc-cupazione	Abitazione Esclusione sociale	Totale prestazioni
Austria	25,2	7,6	9,9	50,6	5,3	1,5	100,0
Belgio	28,8	7,5	7,8	39,8	12,8	3,3	100,0
Danimarca	21,0	12,4	12,5	43,4	5,5	5,3	100,0
Finlandia	25,5	11,9	11,2	40,0	7,0	4,4	100,0
Francia	28,5	6,2	8,2	45,4	6,6	5,0	100,0
Germania	33,3	7,9	11,1	40,3	4,6	2,8	100,0
Grecia	25,9	4,9	6,2	52,1	7,4	3,5	100,0
Irlanda	45,0	4,4	12,0	23,5	11,5	3,6	100,0
Italia	24,9	5,8	4,8	61,3	2,9	0,3	100,0
Lussemburgo	25,4	11,7	16,5	37,4	5,3	3,7	100,0
Paesi Bassi	35,7	7,8	4,0	39,4	4,8	8,4	100,0
Portogallo	25,1	8,2	4,9	55,2	5,5	1,2	100,0
Regno Unito	31,7	9,1	6,4	43,6	2,6	6,6	100,0
Spagna	27,4	7,0	5,4	43,8	14,6	1,7	100,0
Svezia	25,7	13,0	10,7	42,8	4,0	3,9	100,0
Ue27	29,4	7,6	8,0	45,7	5,6	3,7	100,0

*Anno 2011 ultimo dato comparato disponibile. Fonte: Eurostat

2.Sostenibilità e adeguatezza della previdenza/assistenza in Italia

2.1.I rischi, le tutele e la risposta del sistema di protezione sociale nazionale

A fronte delle varie situazioni di bisogno in cui le persone possono venire a trovarsi, in seguito al verificarsi di rischi / eventi che determinano un impatto sul reddito personale o del nucleo familiare, l'Istituto prevede un'articolata serie di forme di tutela e di assistenza, ai cittadini in genere e ai lavoratori in particolare, che si traducono nell'erogazione di prestazioni pensionistiche o non pensionistiche.
Le tutele principali sono qui di seguito elencate:

- Tutela dei lavoratori del settore privato e pubblico in caso di invalidità, vecchiaia, superstiti, malattia, disabilità.
- Tutela dei lavoratori in situazioni di difficoltà legate alla sospensione o alla cessazione del rapporto di lavoro, per problemi connessi ai datori di lavoro (cassa integrazione guadagni, indennità di disoccupazione e mobilità, attualmente denominate Aspi e Mini Aspi).
- Tutela della famiglia, della maternità, della paternità e dei familiari disabili.
- Tutela dei nuclei familiari numerosi a basso reddito.

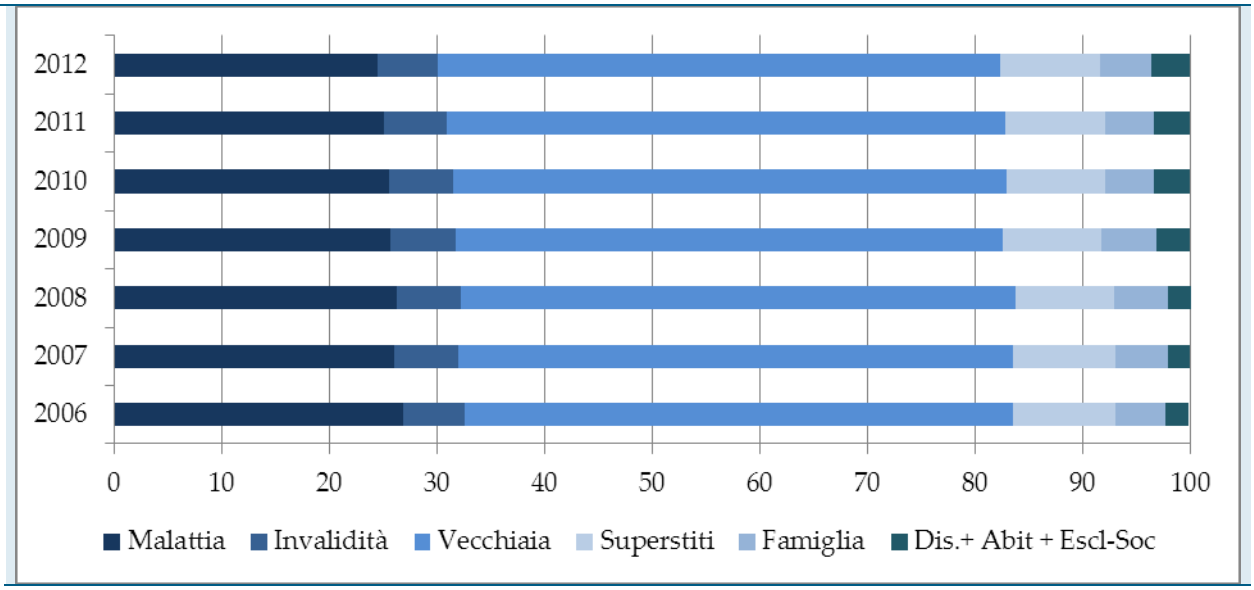
Riprendendo la metodologia europea ESSPROS, che oltre che per i confronti internazionali è applicata anche a livello nazionale, le prestazioni sociali vengono suddivise per funzioni ed i relativi costi sono rilevati ed espressi in varie unità, fra cui la composizione percentuale, come illustrato nella Tabella 2.1 e nel Grafico 2.1 seguenti, che illustrano la spesa per prestazioni di protezione sociale, suddivisa per funzione in Italia, negli anni dal 2006 al 2012.
Si osserva che nel 2012 tale spesa è dedicata per oltre la metà alla funzione "vecchiaia" (52,2%), mentre la parte rimanente si distribuisce tra "malattia/salute" (24,4%), "superstiti" (9,3%), "invalidità" (5,7%), "famiglia" (4,8%) e "disoccupazione e altra esclusione sociale" (3,6%).

Tabella 2.1 - Spesa per prestazioni di protezione sociale in Italia per funzione*
(composizioni percentuali)

FUNZIONI	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Malattia/salute	26,8	26,0	26,3	25,7	25,6	25,1	24,4
Invalidità	5,8	6,0	5,9	6,0	5,9	5,8	5,7
Vecchiaia	50,9	51,6	51,6	50,9	51,4	51,9	52,2
Superstiti	9,6	9,5	9,2	9,2	9,2	9,3	9,3
Famiglia, maternità, infanzia	4,6	4,9	4,9	5,1	4,6	4,6	4,8
Disoccupazione e altra esclusione sociale	2,2	2,0	2,2	3,1	3,3	3,3	3,6
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* Anni 2006 – 2012. Fonte: Istat, Conti della protezione sociale

Grafico 2.1 - Spesa per prestazioni di protezione sociale in Italia per funzione*
(composizioni percentuali)



* Anni 2006 – 2012. Fonte: Istat, Conti della protezione sociale

2.2.I Conti economici della sicurezza sociale

Con l'incorporazione dell'Inpdap e dell'Enpals all'Inps (legge 214/2011), si è creato il Polo della previdenza obbligatoria nazionale, che insieme all'Inail, a cui è demandata la gestione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, gestisce la quasi totalità del sistema di sicurezza sociale del paese.
Sussistono comunque Enti previdenziali di categoria, con la competenza di erogare prestazioni di base e complementari in relazione a particolari categorie di lavoratori dipendenti (regime sostitutivo) e di lavoratori autonomi (regime professionisti).
Dal punto di vista delle Istituzioni, le spese complessive per la protezione sociale comprendono, oltre i costi delle prestazioni erogate, una serie di ulteriori costi connessi alla gestione delle istituzioni stesse, quindi alle strutture, al personale addetto, alle risorse strumentali e via dicendo.
Si possono poi distinguere, nell'ambito del totale delle istituzioni, quelle della Pubblica Amministrazione.
La Tabella 2.2 seguente fornisce, per l'anno 2012, il dettaglio delle spese per le prestazioni, sia riferite al totale delle Istituzioni erogatrici, sia riferite alle sole Amministrazioni pubbliche. Le prestazioni sono inoltre suddivise in tre aree: Sanità, Previdenza ed Assistenza. Si rileva la preponderanza della area della previdenza (313.949 milioni di euro), seguito dalla sanità (102.791 milioni) e poi dall'assistenza (38.248 milioni).

Tabella 2.2 - Prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno per funzione e per tipo di prestazione. Anno 2012 - *(milioni di euro)*

Funzione e tipo prestazione	Eventi, rischi e bisogni								
	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Dis. (a)	Abitazione	Escl. sociale	**Totale**
TOTALE ISTITUZIONI									
SANITA'	**102.791**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**102.791**
Prestazioni sociali in natura	102.791	-	-	-	-	-	-	-	102.791
PREVIDENZA	**8.108**	**7.659**	**10.553**	**230.959**	**42.080**	**14.590**	**-**	**-**	**313.949**
Prestazioni sociali in denaro	8.108	7.659	10.553	230.959	42.080	14.590	-	-	313.949
➢Pensioni e rendite	-	7.205	-	200.994	42.080	1.623	-	-	251.902
➢Liquidazioni fine rapporto di lavoro	-	-	-	26.333	-	-	-	-	26.333
➢Ind. di malattia, infortuni e maternità	8.108	-	3.868	-	-	-	-	-	11.976
➢Indennità di disoccup.	-	-	-	-	-	9.557	-	-	9.557
➢Assegno di integrazione salariale	-	-	-	-	-	3.410	-	-	3.410
➢Assegni familiari	-	-	6.580	-	-	-	-	-	6.580
➢Altri sussidi e assegni	-	454	105	3.632	-	-	-	-	4.191
ASSISTENZA	**190**	**18.259**	**11.282**	**6.528**	**388**	**93**	**327**	**1.181**	**38.248**
Prestazioni sociali in denaro	190	17.205	1.445	4.410	358	-	327	60	23.995
➢Pensione sociale	-	-	-	4.284	-	-	-	-	4.284
➢Pensione di guerra	-	460	-	-	303	-	-	-	763
➢Pensione agli invalidi civili	-	14.962	-	-	-	-	-	-	14.962
➢Pensione ai non vedenti	-	1.151	-	-	-	-	-	-	1.151
➢Pensione ai non udenti	-	181	-	-	-	-	-	-	181
➢Altri assegni e sussidi	190	451	1.445	126	55	-	327	60	2.654
Prestazioni sociali in natura	-	1.054	9.837	2.118	30	93	-	1.121	14.253
➢da produttori market	-	640	5.913	1.037	-	-	-	548	8.138
➢da produttori non market	-	414	3.924	1.081	30	93	-	573	6.115
Totale protezione sociale	**111.089**	**25.918**	**21.835**	**237.487**	**42.468**	**14.683**	**327**	**1.181**	**454.988**

ISTITUZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE									
SANITA'	**102.791**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**102.791**
Prestazioni sociali in natura	102.791	-	-	-	-	-	-	-	102.791
PREVIDENZA	**2.944**	**7.647**	**10.553**	**209.809**	**41.875**	**14.590**	**-**	**-**	**287.418**
Prestazioni sociali in denaro	2.944	7.647	10.553	209.809	41.875	14.590	-	-	287.418
➢Pensioni e rendite	-	7.193	-	199.929	41.875	1.623	-	-	250.620
➢Liquidazioni fine rapporto di lavoro	-	-	-	9.737	-	-	-	-	9.737
➢Ind. di malattia, infortuni e maternità	2.944	-	3.868	-	-	-	-	-	6.812
➢Indennità di disoccupazione	-	-	-	-	-	9.557	-	-	9.557
➢Assegno di integrazione salariale	-	-	-	-	-	3.410	-	-	3.410
➢Assegni familiari	-	-	6.580	-	-	-	-	-	6.580
➢Altri sussidi e assegni	-	454	105	143	-	-	-	-	702
ASSISTENZA	**190**	**18.039**	**6.271**	**5.861**	**388**	**93**	**327**	**759**	**31.928**
Prestazioni sociali in denaro	190	17.205	1.445	4.410	358	-	327	60	23.995
➢Pensione sociale	-	-	-	4.284	-	-	-	-	4.284
➢Pensione di guerra	-	460	-	-	303	-	-	-	763
➢Pensione agli invalidi civili	-	14.962	-	-	-	-	-	-	14.962
➢Pensione ai non vedenti	-	1.151	-	-	-	-	-	-	1.151
➢Pensione ai non udenti	-	181	-	-	-	-	-	-	181
➢Altri assegni e sussidi	190	451	1.445	126	55	-	327	60	2.654
Prestazioni sociali in natura	-	834	4.826	1.451	30	93	-	699	7.933
➢da produttori market	-	640	1.408	1.037	-	-	-	548	3.633
➢da produttori non market	-	194	3.418	414	30	93	-	151	4.300
Totale protezione sociale	**105.925**	**25.686**	**16.824**	**215.670**	**42.263**	**14.683**	**327**	**759**	**422.137**

(a) Il dato relativo all'evento disoccupazione comprende i prepensionamenti legati alle politiche del mercato del lavoro.
(b) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.
Fonte: Istat, Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros96)

2.3.Le pensioni e i pensionati

Le pensioni

Le pensioni rappresentano le prestazioni previdenziali più importanti, sia in termini di consistenza numerica sia in termini di erogazione di spesa.
Il sistema pensionistico è strettamente connesso alle dinamiche sociali (aspetti demografici, modelli aggregativi, ecc.), alle caratteristiche e all'andamento del mercato del lavoro (livelli di occupazione e disoccupazione, modalità contrattuali, livelli retributivi, ecc.) e alle variabili economiche (prodotto interno lordo per abitante, sviluppo del sistema produttivo ecc.) e persegue due principali obiettivi:

- Erogare prestazioni adeguate, che consentano un buon livello di benessere alla collettività, conformemente al tenore di vita e al livello di sviluppo nazionale;
- Consentire la sostenibilità economica del sistema, affinché non si verifichino nel tempo situazioni di disavanzo o di debito eccessivi.

Da queste esigenze trae origine la necessità dei continui aggiustamenti del sistema pensionistico, che assumono talora l'aspetto di riforme anche radicali, talora di modifiche di portata più limitata.
La Tabella 2.3 seguente offre un quadro di sintesi.

Tabella 2.3. Quadro sintetico delle pensioni

Numero delle pensioni vigenti delle principali gestioni* (al 31.12.2013)	21 milioni
Spesa annua pensionistica complessiva*	266 miliardi di euro
Numero delle pensioni previdenziali	17,3 milioni
Spesa annua per pensioni previdenziali **	240,7 miliardi di euro
Numero delle prestazioni assistenziali	3,7 milioni
Spesa annua per prestazioni assistenziali	25,3 miliardi di euro

*Sono incluse le indennità di accompagnamento a favore degli invalidi civili.
** Sono comprese le eventuali maggiorazioni sociali, di natura assistenziale.
Fonte: Inps

Le pensioni si possono suddividere ed analizzare in base a varie caratteristiche e secondo vari criteri.
Una prima suddivisione riguarda l'ambito di appartenenza: previdenziale o assistenziale.
Le **pensioni previdenziali** sono erogate a fronte di versamenti contributivi pagati dal lavoratore e dal datore di lavoro durante la vita lavorativa, e sono a loro volta costituite da:

- Pensioni di vecchiaia/anzianità, erogate a lavoratori che hanno raggiunto i requisiti di anzianità di servizio o di età anagrafica per il pensionamento. Si rileva che i suddetti requisiti sono particolarmente soggetti a variazioni normative, derivanti dal processo di riforma del sistema pensionistico.
- Pensioni di inabilità, erogate a lavoratori ai quali è sopraggiunta una invalidità tale da compromettere l'attività lavorativa;
- Pensioni ai superstiti, erogate ai familiari di pensionati deceduti.

La Tabella 2.4 seguente presenta un prospetto riepilogativo delle pensioni previdenziali erogate dall'Inps nel 2013.

Tabella 2.4. Prospetto delle pensioni previdenziali. Anno 2013

Gestione/Categoria	Numero	Importo totale annuo (mln di euro)	Importo medio mensile (euro)
Gestione privata			
Pensioni di anzianità[46]	4.034.199	81.556,7	1.555
Pensioni di vecchiaia	5.434.081	50.083,7	709
Pensioni invalidità/inabilità	1.209.001	9.953,3	633
Pensioni ai superstiti	3.800.832	28.833,0	584
Totale gestione privata	**14.478.113**	**170.427**	**905**
Gestione pubblica			
Dirette	2.169.603	31.981,9	1.950
Indirette	642.972	799,2	1.052
Totale gestione pubblica	**2.812.575**	**32.781,1**	**1.745**
Gestione lavoratori dello spettacolo			
Vecchiaia	34.050	66.985,1	1.533
Invalidità	2.232	2.384,3	836
Superstite	15.347	14.964,3	770
Totale gestione lav. dello spettacolo	**51.629**	**84.333,7**	**1.276**

Fonte: Inps

Le **pensioni assistenziali** sono erogate invece senza alcun requisito contributivo, a cittadini che versano in particolari situazioni di difficoltà e sono costituite da:

- Pensioni/ assegni sociali, erogati a cittadini italiani residenti di età uguale o superiore a 65 anni, sprovvisti di reddito o con reddito inferiore ad un limite minimo definito dalla normativa. Oltre ai cittadini italiani, hanno diritto anche gli stranieri extracomunitari, i rifugiati politici e i cittadini dell'Ue residenti nel nostro Paese.

[46] Le pensioni di anzianità hanno il requisito della durata del servizio (35-40 anni di lavoro a seconda della normativa del periodo), che comporta versamenti previdenziali lungo un ampio arco di tempo, dando luogo ad un importo pensionistico maggiore, rispetto, alle pensioni di vecchiaia dove è sufficiente, oltre al raggiungimento dell'età pensionabile, il requisito del compimento del servizio minimo (20 anni).

- Pensioni e assegni di invalidità civile, erogate alle persone con invalidità uguale o superiore al 74% e indennità di accompagnamento, concessa in presenza di accertata inabilità al 100% e impossibilità di deambulare o compiere gli atti quotidiani della vita.

La Tabella 2.5 riporta un prospetto delle pensioni assistenziali erogate nel 2013.

Tabella 2.5. Prospetto delle pensioni assistenziali. Anno 2013

Categoria prestazione	Numero	Importo totale annuo (mln di euro)	Importo medio mensile (euro)
Pensioni / Assegni sociali	835.669	4.990,0	459
Prestazioni agli invalidi civili	2.838.698	14.351,9	414
Totale prestazioni	**3.674.367**	**19.341,9**	**425**

Fonte: Inps

Per valutare l'adeguatezza delle pensioni in termini economici, occorre analizzare la distribuzione delle pensioni per classe di importo e stabilire quante sono al di sopra di un valore minimo di riferimento.
A questo fine si ricorda che la Costituzione italiana indica la necessità di garantire, su tutto il territorio nazionale, i cosiddetti "Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)" afferenti ai diritti civili e sociali e ciò dovrebbe presupporre la presenza di un reddito sufficiente a soddisfare, oltre ai bisogni primari (abitazione, alimentazione, vestiario, sanità), quelli connessi all'eventuale mantenimento del nucleo familiare (costi relativi all'istruzione, alla sanità, allo svago). Una valutazione statistica di tale reddito minimo risulta soggetta a molte variabili, con differenze anche notevoli fra le regioni del territorio nazionale. Una volta definito tale reddito minimo, il confronto di esso con i redditi dei pensionati dovrebbe permettere di identificare coloro che versano in condizioni di povertà, in quanto al di sotto dei LEP. Sarà quindi compito dei Ministeri, degli Enti e degli Organismi preposti, sia a livello centrale che locale, la pianificazione ed attuazione di ulteriori misure di supporto indirizzate a questa frangia debole della popolazione.
E' quindi essenziale disporre di dati di dettaglio sull'entità e sulla misura delle pensioni e sui redditi dei pensionati; si presenta pertanto nel seguito un quadro dettagliato in tale ambito, secondo i seguenti criteri:

- Analisi di genere
- Analisi per classe di importo
- Analisi regionale

Analisi di genere

Le Tabelle 2.6, 2.7 e 2.8 illustrano il numero, l'importo totale annuo e l'importo medio mensile delle pensioni erogate dall'Inps nel 2013, distinte per categoria e genere, e

afferenti rispettivamente alla Gestione privata, alla Gestione pubblica e alla Gestione lavoratori dello spettacolo.

Tabella 2.6. Gestione privata - Pensioni per categoria e genere. Anno 2013

Categoria	Numero	%	Importo annuo (milioni di Euro)	%	Importo medio mensile (Euro)
MASCHI					
Anzianità	3.240.106	42,4	69.076,4	64,2	1.639,94
Vecchiaia	1.984.388	26,0	23.407,9	21,7	907,39
Invalidità	567.680	7,4	5.666,9	5,3	767,89
Superstite	447.823	5,9	2.326,4	2,2	399,62
Totale IVS	**6.239.997**	**81,6**	**100.478**	**93,3**	**1.238,63**
Prest. assistenziali	1.405.086	18,4	7.178,4	6,7	411,30
Totale IVS + Assist.	**7.645.083**	**100,0**	**107.656,0**	**100,0**	**1.086,58**
FEMMINE					
Anzianità	794.093	7,6	12.480,2	15,2	1.208,95
Vecchiaia	3.449.693	32,8	26.675,9	32,5	594,83
Invalidità	641.321	6,1	4.286,3	5,2	514,12
Superstite	3.353.009	31,9	26.506,6	32,3	608,10
Totale IVS	**8.238.116**	**78,4**	**69.949**	**85,2**	**653,15**
Prest. assistenziali	2.269.281	21,6	12.163,5	14,8	432,82
Totale IVS + Assist.	**10.507.397**	**100,0**	**82.112,5**	**100,0**	**605,56**
MASCHI E FEMMINE					
Anzianità	4.034.199	22,2	81.556,7	43,0	1.555,10
Vecchiaia	5.434.081	29,9	50.083,7	26,4	708,97
Invalidità	1.209.001	6,7	9.953,3	5,2	633,28
Superstite	3.800.832	20,9	28.833,0	15,2	583,54
Totale IVS	**14.478.113**	**79,8**	**170.427**	**89,8**	**905,49**
Prest. assistenziali	3.674.367	20,2	19.341,9	10,2	424,59
Totale IVS + Assist.	**18.152.480**	**100,0**	**189.768,6**	**100,0**	**808,15**

Fonte: Inps

Tabella 2.7. Gestione pubblica - Pensioni per categoria e genere. Anno 2013

Categoria	Numero	%	Importo annuo (milioni di Euro)	%	Importo medio mensile (Euro)
MASCHI					
Dirette	1.087.408	92,20	31.981,90	97,56	2.262,40
Indirette	91.952	7,80	799,2	2,44	668,54
Totale	1.179.360	100,00	32.781,10	100,00	2.138,13
FEMMINE					

Dirette	1.082.195	66,26	23.013,60	74,22	1.635,82
Indirette	551.020	33,74	7.995,60	25,78	1.116,20
Totale	1.633.215	100,00	31.009,20	100,00	1.460,51
MASCHI E FEMMINE					
Dirette	2.169.603	77,14	54.995,50	86,21	1.949,86
Indirette	642.972	22,86	8.794,80	13,79	1.052,18
Totale	2.812.575	100,00	63.790,30	100,00	1.744,64

Fonte: Inps

Tabella 2.8. Gestione Lavoratori dello spettacolo - Pensioni per categoria e genere. Anno 2013

Categoria	Numero	%	Importo annuo (milioni di Euro)	%	Importo medio mensile (Euro)
MASCHI					
Vecchiaia	21.228	89,6	46.955,0	95,2	1.722,85
Invalidità	1.351	5,7	1.632,8	3,3	942,94
Superstite	1.115	4,7	760,4	1,5	536,80
Totale	23.694	45,9	49.348,2	58,5	1.622,57
FEMMINE					
Vecchiaia	12.822	45,9	20.030,1	57,3	1.219,15
Invalidità	881	3,2	751,6	2,2	672,25
Superstite	14.232	51,0	14.203,9	40,6	788,43
Totale	27.935	54,1	34.985,6	41,5	982,47
MASCHI E FEMMINE					
Vecchiaia	34.050	66,0	66.985,1	79,4	1.533,18
Invalidità	2.232	4,3	2.384,3	2,8	836,10
Superstite	15.347	29,7	14.964,3	17,7	770,15
Totale	51.629	100,0	84.333,7	100,0	1.276,23

Fonte: Inps

Analisi per classe di importo e genere

Le Tabelle 2.9, 2.10 e 2.11 illustrano il numero e la percentuale sul totale delle pensioni erogate nel 2013, distinte per classe di importo e genere, relative rispettivamente alla Gestione privata, alla Gestione pubblica e alla Gestione lavoratori dello spettacolo.

Tabella 2.9. Gestione privata - Pensioni per classe di importo e genere. Anno 2013

Classe di importo	Maschi		Femmine		Maschi e femmine	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Fino a 499,99	2.584.054	33,8	5.946.146	56,6	8.530.200	47,0
500,00-999,99	1.660.006	21,7	3.371.403	32,1	5.031.409	27,7
1000,00-1499,99	1.570.938	0,6	845.914	8,1	2.416.852	13,3
1500,00-1999,99	901.225	11,8	194.423	1,9	1.095.648	6,0

2000,00-2499,99	460.638	6,0	90.406	0,9	551.044	3,0
2500,00-2999,99	208.095	2,7	35.024	0,3	243.119	1,3
3000,00 e più	260.127	3,4	24.081	0,2	284.208	1,6
Totale	**7.645.083**	**100,0**	**10.507.397**	**100,0**	**18.152.480**	**100,0**

N.B.: nella suddivisione dell'insieme dei trattamenti pensionistici per classe di importo va tenuto presente che le prestazioni previdenziali e quelle di natura assistenziale presentano valori medi molto differenti tra loro.
Fonte: Inps

Tabella 2.10. Gestione dipendenti pubblici – Pensioni per classe di importo e genere. Anno 2013

Classe di importo	Maschi		Femmine		Maschi e femmine	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Fino a 499,99	37.209	3,2	48.265	3,0	85.474	3,0
500,00-999,99	75.956	6,4	365.041	22,4	440.997	15,7
1000,00-1499,99	296.939	25,2	596.788	36,5	893.727	31,8
1500,00-1999,99	283.959	24,1	325.421	19,9	609.380	21,7
2000,00-2499,99	211.319	17,9	228.931	14,0	440.250	15,7
2500,00-2999,99	114.080	9,7	31.233	1,9	145.313	5,2
3000,00 e più	159.898	13,6	37.536	2,3	197.434	7,0
Totale	1.179.360	100,0	1.633.215	100,0	2.812.575	100,0

Fonte: Inps

Tabella 2.11. Gestione lavoratori dello spettacolo – Pensioni per classe di importo e genere. Anno 2013

Classe di importo	Maschi		Femmine		Maschi e femmine	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Fino a 499,99	4.447	18,8	9.081	32,5	13.528	26,2
500,00-999,99	3.819	16,1	8.799	31,5	12.618	24,4
1000,00-1499,99	3.676	15,5	4.541	16,3	8.217	15,9
1500,00-1999,99	3.027	12,8	2.345	8,4	5.372	10,4
2000,00-2499,99	2.882	12,2	1.526	5,5	4.408	8,5
2500,00-2999,99	2.970	12,5	1.108	4,0	4.078	7,9
3000,00 e più	2.873	12,1	535	1,9	3.408	6,6
Totale	**23.694**	**100,0**	**27.935**	**100,0**	**51.629**	**100,0**

Fonte: Inps

Analisi regionale

La Tabella 2.12 riporta il numero, l'importo totale anno e l'importo medio mensile delle pensioni previdenziali (IVS - Inabilità, Vecchiaia e Superstiti) erogate dalla Gestione privata nel 2013, suddivise per regione.

Tabella 2.12. Gestione privata - Pensioni previdenziali (IVS) per regione. Anno 2013

REGIONE	Numero	%	Importo tot. annuo (mln di euro)	%	Importo medio mensile (euro)	Numero indice
Piemonte	1.338.091	9,2	17.411,2	10,2	1.000,92	110,5
Valle D'Aosta	34.337	0,2	405,7	0,2	908,89	100,4
Liguria	473.662	3,3	5.983,5	3,5	971,72	107,3
Lombardia	2.702.172	18,7	37.152,5	21,8	1.057,63	116,8
Trentino Alto Adige	257.138	1,8	2.856,2	1,7	854,43	94,4
Veneto	1.234.413	8,5	14.660,4	8,6	913,57	100,9
Friuli Venezia Giulia	366.295	2,5	4.207,0	2,5	883,48	97,6
Emilia Romagna	1.299.470	9,0	15.764,1	9,3	933,17	103,1
Toscana	1.004.483	6,9	11.854,0	7,0	907,77	100,3
Umbria	253.186	1,7	2.745,5	1,6	834,14	92,1
Marche	474.933	3,3	4.532,8	2,7	734,16	81,1
Lazio	1.079.479	7,5	14.929,4	8,8	1.063,86	117,5
Abruzzo	342.233	2,4	3.054,3	1,8	686,52	75,8
Molise	92.647	0,6	683,5	0,4	567,48	62,7
Campania	925.253	6,4	9.272,9	5,4	770,93	85,1
Puglia	811.597	5,6	8.286,6	4,9	785,40	86,7
Basilicata	141.044	1,0	1.204,2	0,7	656,73	72,5
Calabria	438.045	3,0	3.628,0	2,1	637,09	70,4
Sicilia	880.117	6,1	8.365,2	4,9	731,12	80,7
Sardegna	329.518	2,3	3.429,8	2,0	800,65	88,4
Totale	**14.478.113**	**100,0**	**170.426,7**	**100,0**	**905,49**	**100,0**

Fonte: Inps

La Tabella 2.13 riporta invece il numero, l'importo totale anno e l'importo medio mensile delle pensioni assistenziali erogate dall'Inps - Gestione privata nel 2013, suddivise per regione.

Tabella 2.13. Pensioni Assistenziali per regione. Anno 2013

REGIONE	Numero	%	Importo tot. annuo (mln di euro)	%	Importo medio mensile (euro)	Numero indice
Piemonte	201.034	5,5	1.064,7	5,5	429,31	101,1
Valle D'Aosta	897	-	4,8	0,0	410,94	96,8
Liguria	94.622	2,6	508,1		433,66	102,1
Lombardia	431.197	11,7	2.301,0	11,9	432,81	101,9
Trentino Alto Adige	5.649	0,2	31,3	0,2	425,72	100,3
Veneto	216.044	5,9	1.154,9	6,0	433,98	102,2
Friuli Venezia Giulia	61.599	1,7	331,6	1,7	437,00	102,9
Emilia Romagna	197.924	5,4	1.058,7	5,5	434,69	102,4
Toscana	193.567	5,3	1.033,8	5,3	432,86	101,9
Umbria	69.680	1,9	373,1	1,9	435,12	102,5
Marche	94.780	2,6	498,0	2,6	426,92	100,5
Lazio	392.251	10,7	2.099,8	10,9	430,97	101,5
Abruzzo	99.509	2,7	514,3	2,7	416,93	98,2
Molise	20.866	0,6	106,4	0,6	411,03	96,8
Campania	468.041	12,7	2.472,2	12,8	423,00	99,6
Puglia	324.611	8,8	1.670,9	8,6	413,85	97,5
Basilicata	40.415	1,1	203,6	1,1	405,58	95,5
Calabria	182.050	5,0	947,3	4,9	419,09	98,7
Sicilia	434.582	11,8	2.219,0	11,5	408,82	96,3
Sardegna	145.049	3,8	748,5	3,9	415,69	97,9
Totale	**3.674.367**	**100,0**	**19.341,9**	**100,0**	**424,59**	**100,0**

Fonte: Inps

La Tabella 2.14 riporta le prestazioni agli invalidi civili (pensioni e indennità) nel 2013, suddivise per regione.

Tabella 2.14. Prestazioni agli Invalidi Civili per regione. Anno 2013

REGIONE	Pensioni		Indennità		Totale	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Piemonte	45.400	5,2	120.881	6,1	166.281	5,9
Valle D'Aosta	20.948	2,4	52.771	2,7	73.719	2,6
Liguria	95.322	10,9	261.515	13,3	356.837	12,6
Lombardia	47.698	5,5	132.667	6,7	180.365	6,4
Trentino Alto Adige	11.939	1,4	38.261	1,9	50.200	1,8
Veneto	41.391	4,8	124.860	6,4	166.251	5,9
Friuli Venezia Giulia	39.737	4,6	115.169	5,9	154.906	5,5
Emilia Romagna	13.301	1,5	43.558	2,2	56.859	2,0
Toscana	19.739	2,3	59.182	3,0	78.921	2,8
Umbria	87.805	10,1	204.181	10,4	291.986	10,3
Marche	24.169	2,8	53.090	2,7	77.259	2,7
Lazio	5.750	0,7	10.887	0,6	16.637	0,6
Abruzzo	122.924	14,1	212.509	10,8	335.433	11,8
Molise	87.323	10,0	158.548	8,1	245.871	8,7
Campania	11.054	1,3	20.227	1,0	31.281	1,1
Puglia	47.880	5,5	92.904	4,7	140.784	5,0
Basilicata	108.893	12,5	192.359	9,8	301.252	10,6
Calabria	40.044	4,6	73.812	3,8	113.856	4,0
Totale	**871.317**	**100,0**	**1.967.381**	**100,0**	**2.838.698**	**100,0**

*Non sono comprese la Regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano che provvedono in modo autonomo all'erogazione delle prestazioni agli invalidi civili.
Fonte: Inps

La Tabella 2.15 riporta il numero, l'importo totale anno e l'importo medio mensile delle pensioni previdenziali erogate dalla Gestione pubblica nel 2013, suddivise per regione.

Tabella 2.15. Gestione dipendenti pubblici - Pensioni per regione. Anno 2013

REGIONE	Numero	%	Importo tot. annuo (mln di euro)	%	Importo medio mensile (euro)	Numero indice
Piemonte	168.306	6,0	3.637,6	5,7	1.662,56	95,3
Valle D'Aosta	6.356	0,2	135,9	0,2	1.645,07	94,3
Liguria	99.064	3,5	2.168,1	3,4	1.683,52	96,5
Lombardia	323.305	11,5	6.747,9	10,6	1.605,52	92,0
Trentino Alto Adige	53.052	1,9	1.209,3	1,9	1.753,39	100,5
Veneto	200.717	7,1	4.392,9	6,9	1.683,52	96,5
Friuli Venezia Giulia	75.178	2,7	1.720,9	2,7	1.760,83	100,9
Emilia Romagna	209.378	7,4	4.590,3	7,2	1.686,43	96,7
Toscana	195.630	7,0	4.465,7	7,0	1.755,96	100,6
Umbria	48.563	1,7	1.129,0	1,8	1.788,33	102,5
Marche	80.305	2,9	1.788,0	2,8	1.712,74	98,2
Lazio	336.505	12,0	8.579,9	13,5	1.961,32	112,4
Abruzzo	70.485	2,5	1.595,0	2,5	1.740,72	99,8
Molise	17.876	0,6	408,4	0,6	1.757,49	100,7
Campania	257.875	9,2	5.983,2	9,4	1.784,75	102,3
Puglia	195.110	6,9	4.563,8	7,2	1.799,31	103,1
Basilicata	29.092	1,0	646,7	1,0	1.709,83	98,0
Calabria	106.859	3,8	2.370,9	3,7	1.706,67	97,8
Sicilia	234.520	8,3	5.311,3	8,3	1.742,12	99,9
Sardegna	100.462	3,6	2.267,4	3,6	1.736,13	99,5
Estero	3.937	0,1	78,0	0,1	1.524,36	87,4
TOTALE	**2.812.575**	**100,0**	**63.790,3**	**100,0**	**1.744,64**	**100,0**

Fonte: Inps

La Tabella 2.16 riporta il numero, l'importo totale anno e l'importo medio mensile delle pensioni previdenziali erogate dalla Gestione lavoratori dello spettacolo nel 2013, suddivise per regione.

Tabella 2.16. Gestione lavoratori dello spettacolo - Pensioni per regione. Anno 2013

REGIONE	Numero	%	Importo tot. annuo (mln di euro)	%	Importo medio mensile (euro)	Numero indice
Piemonte	3.566	6,9	6.718,0	8,0	1.467,72	115,0
Valle D'Aosta	401	0,8	1.130,5	1,3	2.204,31	172,7
Liguria	2.271	4,4	3.627,4	4,3	1.251,20	98,0
Lombardia	6.924	13,4	12.394,6	14,7	1.396,05	109,4
Trentino A.A.	444	0,9	823,8	1,0	1.469,99	115,2
Veneto	2.847	5,5	4.657,6	5,5	1.274,92	99,9
Friuli V.G.	1.096	2,1	1.858,6	2,2	1.325,78	103,9
Emilia Romagna	3.976	7,7	5.178,2	6,1	1.016,34	79,6
Toscana	3.197	6,2	4.710,3	5,6	1.145,70	89,8
Umbria	512	1,0	805,6	1,0	1.234,68	96,7
Marche	713	1,4	1.004,7	1,2	1.099,34	86,1
Lazio	15.312	29,7	27.986,5	33,2	1.427,82	111,9
Abruzzo	604	1,2	823,5	1,0	1.063,07	83,3
Molise	96	0,2	157,6	0,2	1.313,71	102,9
Campania	2.824	5,5	3.939,5	4,7	1.097,53	86,0
Puglia	1.484	2,9	1.570,3	1,9	835,30	65,5
Basilicata	125	0,2	179,1	0,2	1.151,16	90,2
Calabria	488	1,0	607,5	0,7	993,84	77,9
Sicilia	2.338	4,5	3.811,1	4,5	1.276,43	100,0
Sardegna	654	1,3	1.067,7	1,3	1.272,84	99,7
Estero	1.746	3,4	1.272,3	1,5	564,62	44,2
Non Ripartibili	11	0,0	9,2	0,0	731,27	57,3
TOTALE	**51.629**	**100,0**	**84.333,7**	**100,0**	**1.276,23**	**100,0**

Fonte: Inps

Le nuove pensioni liquidate nel 2013

Le Tabelle 2.17, 2.18 e 2.19 illustrano le nuove pensioni liquidate nel 2013, per gestione/cassa e categoria, relative rispettivamente alla Gestione privata, alla Gestione pubblica e alla Gestione lavoratori dello spettacolo.

Tabella 2.17. Gestione privata. Nuove Pensioni liquidate nel 2013

Gestione	Categoria	Numero pensioni	% su totale liquidate	Età media alla decorrenza	Importo medio mensile (euro)	Numero indice
Dipendenti	Anzianità	63.382	6,2	59,6	2.003,7	196,4
	Vecchiaia	54.837	5,4	64,0	860,6	84,4
	Prepensionamenti	1.880	0,2	55,8	2.062,4	202,2
	Invalidità	38.354	3,8	51,7	785,0	77,0
	Superstite	137.289	13,5	73,4	681,2	66,8
	Totale	**295.742**	**29,0**	**65,8**	**1.020,1**	**100,0**
Autonomi	Anzianità	43.754	4,3	59,9	1.338,6	173,2
	Vecchiaia	57.059	5,6	64,6	666,7	86,3
	Invalidità	15.809	1,6	54,1	700,2	90,6
	Superstite	62.346	6,1	71,9	491,2	63,6
	Totale	**178.968**	**17,6**	**65,1**	**772,8**	**100,0**
Parasubordinati	Vecchiaia	26.104	2,6	67,7	200,1	106,4
	Invalidità	437	0,0	54,3	316,8	168,4
	Superstite	3.891	0,4	64,2	93,1	49,5
	Totale	**30.432**	**3,0**	**67,0**	**188,1**	**100,0**
Assistenziali	Assegni sociali	41.435	4,1	66,8	379,8	89,7
	Prest. invalidi civili	472.707	46,4	68,5	427,1	100,9
	Totale	**514.142**	**50,4**	**68,4**	**423,3**	**100,0**

Fonte: Inps

Tabella 2.18. Gestione pubblica. Nuove Pensioni liquidate nel 2013						
Cassa	**Categoria**	**Numero pensioni**	**% su totale liquidate**	**Età media alla decorrenza**	**Importo medio mensile (euro)**	**Numero indice**
Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali	Dirette	17.497	19,60	61,5	1.971,50	132,74
	Indirette	14.239	15,95	66,8	887,6	59,76
	Totale	**31.736**	**35,54**	**63,9**	**1.485,20**	**100,00**
Cassa Pensioni Insegnanti	Dirette	290	0,32	61,9	1.647,80	111,81
	Indirette	63	0,07	69,8	672,2	45,61
	Totale	**353**	**0,40**	**63,3**	**1.473,70**	**100,00**
Cassa Pensioni Sanitari	Dirette	2.000	2,24	63,3	5.796,70	129,87
	Indirette	1.130	1,27	63,4	2.103,70	47,13
	Totale	**3.130**	**3,51**	**63,3**	**4.463,40**	**100,00**
Cassa Pensioni Ufficiali Giudiziari	Dirette	85	0,10	64,6	2.199,60	131,09
	Indirette	54	0,06	64,9	856,7	51,06
	Totale	**139**	**0,16**	**64,7**	**1.677,90**	**100,00**
Cassa Trattam. Pensionistici Statali	Dirette	33.561	37,59	60,2	2.709,90	129,83
	Indirette	20.371	22,81	67,7	1.061,30	50,85
	Totale	**53.932**	**60,40**	**63,0**	**2.087,20**	**100,00**

Fonte: Inps

Tabella 2.19. Gestione lavoratori dello spettacolo. Nuove Pensioni liquidate nel 2013						
Gestione	**Categoria**	**Numero pensioni**	**% su totale liquidate**	**Età media alla decorrenza**	**Importo medio mensile (euro)**	**Numero indice**
Lavoratori dello spettacolo	Anzianità	426	18,99	59,4	2.741,67	226,1
	Vecchiaia	752	33,53	62,5	892,98	73,6
	Invalidità	135	6,02	49,2	784,54	64,7
	Superstiti	850	37,90	70,6	797,14	65,7
	Totale	**2.163**	**96,43**	**64,2**	**1.212,65**	**100,0**
Sportivi professionisti	Anzianità	3	0,13	59,4	2.442,05	175,4
	Vecchiaia	59	2,63	56,7	1.556,13	111,8
	Superstiti	18	0,80	62,8	681,00	48,9
	Totale	**80**	**3,57**	**58,2**	**1.392,45**	**100,0**

Fonte: Inps

La Tabella 2.20 presenta invece un confronto dell'età media alla decorrenza e dell'importo medio mensile, relativamente alla pensioni liquidate nel 2013, fra comparti della Gestione pubblica (Cassa trattamenti pensionistici statali) e della Gestione privata.

Tabella 2.20. Gestione pubblica e Gestione privata. Pensioni liquidate nel 2013. Età media alla decorrenza e importo medio mensile.

Gestione	Comparto	Età media alla decorrenza	Importo medio mensile (euro)
Gestione Pubblica - Cassa Trattamenti Pensionistici Statali	Aziende Autonome	72,6	1.389,20
	Corpi Di Polizia	59	2.279,80
	Forze Armate	59,8	3.561,40
	Magistrati	68,8	9.549,10
	Ministeri	63,2	2.031,50
	Scuola	64,7	1.455,20
	Università	65,5	3.974,30
	Totale Statali	**63,0**	**2.087,20**
Gestione privata	Dipendenti	65,8	1.020,1
	Autonomi	65,1	772,8
	Parasubordinati	67,0	188,1
	Assistenziali	68,4	423,3

I pensionati

La Tabella 2.21 illustra sinteticamente il numero dei beneficiari di almeno una pensione Inps (di qualunque gestione: privata, pubblica, lavoratori dello spettacolo), l'importo complessivo annuo e l'importo mensile medio dei redditi pensionistici.

Tabella 2.21. I Beneficiari delle prestazioni pensionistiche del Polo della Previdenza obbligatoria(1) Anno 2013

	Numero Pensionati(2)		Importo Reddito pensionistico(3)		
	Valori assoluti	%	Complessivo annuo (mln. di Euro)	%	Medio mensile (Euro)
Maschi	7.306.408	46	146.913	55	1.546,73
Femmine	8.451.218	54	118.729	45	1.080,68
Totale	15.757.626	100	265.643	100	1.296,78

(1) Comprende la Gestione privata, le Gestioni pubblica (ex Inpdap) e dei lavoratori dello spettacolo (ex Enpals)
(2) Pensionati con almeno una pensione Inps
(3) Il reddito pensionistico è il totale dei redditi da pensione percepiti nell'anno, erogati anche da Enti diversi.
Fonte: Inps

La Tabella 2.22 riporta il numero, l'importo medio mensile ed il numero indice del reddito pensionistico dei pensionati Inps, suddivisi per genere e per tipologia della pensione nel 2013.

Tabella 2.22. Pensionati Inps(1) e importo medio mensile del reddito pensionistico(2) per genere e tipologia di pensione. Anno 2013

Genere	Tipologia	Numero	%	Importo medio mensile(3) (euro)	Numero indice
Maschi	Vecchiaia	5.373.567	73,5	1.694,71	109,6
	Invalidità	366.202	5,0	910,09	58,8
	Superstiti	77.304	1,1	758,14	49,0
	Assistenziali	586.508	8,0	508,67	32,9
	IVS	346.002	4,7	1.812,48	117,2
	IVS + Assistenziali	556.825	7,6	1.575,17	101,8
	Totale	7.306.408	100,0	1.546,73	100,0
Femmine	Vecchiaia	3.302.555	39,1	1.048,70	97,0
	Invalidità	198.036	2,3	640,40	59,3
	Superstiti	1.374.016	16,3	878,52	81,3
	Assistenziali	897.715	10,6	485,90	45,0
	IVS	1.669.704	19,8	1.443,83	133,6
	IVS + Assistenziali	1.009.192	11,9	1.475,22	136,5
	Totale	8.451.218	100,0	1.080,68	100,0
Totale	Vecchiaia	8.676.122	55,1	1.448,81	111,7
	Invalidità	564.238	3,6	815,44	62,9
	Superstiti	1.451.320	9,2	872,11	67,3
	Assistenziali	1.484.223	9,4	494,90	38,2
	IVS	2.015.706	12,8	1.507,11	116,2
	IVS + Assistenziali	1.566.017	9,9	1.510,76	116,5
	Totale	15.757.626	100,0	1.296,78	100,0

(1) Comprende la Gestione privata, le Gestioni pubblica (ex Inpdap) e dei lavoratori dello spettacolo (ex Enpals)
(2) Sono inclusi tutti i redditi pensionistici del pensionato.
(3) Escluso il rateo di tredicesima
Fonte: Inps

La Tabella 2.23 riporta il numero, l'importo medio mensile ed il numero indice del reddito pensionistico dei pensionati Inps, suddivisi per genere e per classe di importo del reddito pensionistico nel 2013.

Tabella 2.23. Pensionati Inps(1) e importo medio mensile del reddito pensionistico(2) per genere e classe di reddito. Anno 2013

Genere	Classe di reddito (euro)	Numero	%	Importo medio mensile(3) (euro)	Numero indice
Maschi	Fino a 499,99	757.198	10,4	277,87	18,0
	500,00-999,99	1.582.089	21,7	752,15	48,6
	1.000,00 - 1.499,99	1.910.187	26,1	1.279,42	82,7
	1.500,00 - 1.999,99	1.370.534	18,8	1.732,67	112,0
	2.000,00 - 2.499,99	781.972	10,7	2.221,68	143,6
	2.500,00 - 2.999,99	391.161	5,4	2.720,45	175,9
	3.000,00 e oltre	513.267	7,0	4.443,41	287,3
	Totale	7.306.408	100,0	1.546,73	100,0
Femmine	Fino a 499,99	1.347.450	15,9	321,48	29,7
	500,00-999,99	3.164.523	37,4	695,07	64,3
	1.000,00 - 1.499,99	2.147.552	25,4	1.234,75	114,3
	1.500,00 - 1.999,99	996.670	11,8	1.722,58	159,4
	2.000,00 - 2.499,99	469.415	5,6	2.207,93	204,3
	2.500,00 - 2.999,99	162.469	1,9	2.709,04	250,7
	3.000,00 e oltre	163.139	1,9	4.016,17	371,6
	Totale	8.451.218	100,0	1.080,68	100,0
Totale	Fino a 499,99	2.104.648	13,4	305,79	23,6
	500,00-999,99	4.746.612	30,1	714,10	55,1
	1.000,00 - 1.499,99	4.057.739	25,8	1.255,78	96,8
	1.500,00 - 1.999,99	2.367.204	15,0	1.728,42	133,3
	2.000,00 - 2.499,99	1.251.387	7,9	2.216,52	170,9
	2.500,00 - 2.999,99	553.630	3,5	2.717,10	209,5
	3.000,00 e oltre	676.406	4,3	4.340,36	334,7
	Totale	15.757.626	100,0	1.296,78	100,0

(1) Comprende la Gestione privata, le Gestioni pubblica (ex Inpdap) e dei lavoratori dello spettacolo (ex Enpals).
(2) Sono inclusi tutti i redditi pensionistici del pensionato.
(3) Escluso il rateo di tredicesima
Fonte: Inps

2.4.Le nuove povertà

L'Istat definisce un valore soglia della povertà assoluta, che è rappresentato dalla spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi. Tale soglia di povertà varia, in base alla dimensione della famiglia, alla composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza.
Il valore medio della linea della povertà per un nucleo familiare, a seconda del numero di componenti, è riportato nella Tabella 2.28 seguente.

Tabella 2.24. Linea di povertà del nucleo familiare

Ampiezza del nucleo famigliare	Linea di povertà (Euro/mese)	Ampiezza del nucleo famigliare	Linea di povertà (Euro/mese)
1	594,53	5	1.882,67
2	990,88	6	2.140,30
3	1.317,87	7 o più	2.378,11
4	1.615,13		

Fonte: Istat

Dalla Tabella 2.22, che riporta il numero dei pensionati e l'importo medio mensile del reddito pensionistico per genere e classe di reddito, si rileva che i pensionati con reddito fino a 499,99 euro mensili (quindi al di sotto del limite di 594,53 euro mensili, relativi alle persone singole) sono 757.198 uomini (pari al 10,4% dei pensionati uomini complessivi) e 1.347.450 donne (pari al 15,9% delle pensionate donne complessive), per un totale di 2.104.648 (pari al 13,4% dei pensionati complessivi). Anche se non è possibile affermare che tutti gli individui di tale gruppo siano al di sotto della linea di povertà, non conoscendo il reddito degli eventuali costituenti del nucleo familiare, è plausibile ritenere che almeno una parte di esso si trovi realmente nella condizione di povertà.
Si può notare che le donne sono penalizzate nei redditi, con un'incidenza di pensionate con redditi al di sotto di 500 euro superiore di 5,5 punti percentuali rispetto agli uomini, mentre riguardo all'importo medio mensile la situazione si capovolge: gli uomini con 277,87 euro mensili sono superati dalle donne con 321,48 euro mensili. Quest'ultima differenza può essere spiegata con il fatto che tra le donne, rispetto agli uomini, vi è una maggiore incidenza di pensioni/assegni sociali che sono più elevati, soprattutto dopo il compimento dei 70 anni di età.
Si può inoltre effettuare un confronto con i dati della Tabella 2.21, che riporta il numero dei pensionati e l'importo medio mensile del reddito pensionistico per tipologia della pensione. Qui i redditi più bassi si riscontrano per i pensionati con redditi da pensioni

assistenziali (pensioni/assegni sociali e pensioni di invalidità), che sono pari rispettivamente a:

- 508,67 euro mensili medi per gli uomini
- 485,90 euro mensili medi per le donne
- 494,90 euro mensili medi per il complesso dei pensionati.

In conclusione, la situazione di bassi redditi dei pensionati riguarda principalmente i titolari di pensioni assistenziali, e fra di essi in maggiore percentuale le donne. Tuttavia anche una frazione di pensionati nella fascia di reddito superiore (da 500 a 999 euro), che comprende titolari di pensioni previdenziali (soprattutto pensioni di invalidità e superstiti), potrebbe ricadere sotto la soglia di povertà, in caso di nucleo familiare monoreddito composto da almeno due persone.

2.5.L'Invalidità civile

Con il trasferimento all'Inps delle funzioni residuate allo Stato in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità, decretato dall'art. 10 della legge n. 248/2005 e attuato con il DPCM 30 marzo 2007, l'attività di verifica ordinaria e straordinaria relativa alla permanenza dei requisiti che hanno dato luogo alla concessione di pensioni, assegni e indennità, è entrata nelle competenze dell'Inps. L'art. 20 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n. 102, titolato "Contrasto alle frodi in materia di invalidità civile", ha attribuito, inoltre, all'Istituto nuove competenze per l'accertamento dell'invalidità civile, con l'intento di ottenere tempi più rapidi e modalità più chiare per il riconoscimento dei relativi benefici. I controlli attualmente in corso sulla spettanza della indennità di invalidità ai soggetti beneficiari, conseguono anche dalla necessità di uniformare requisiti e modalità di autorizzazione, precedentemente gestiti da Enti diversi.
Inoltre, va segnalato che le domande di accertamento volte ad ottenere i benefici in materia di invalidità civile devono essere presentate all'Inps, corredate di certificazione medica, esclusivamente in via telematica.
La Tavola 2.25 che segue riepiloga le dimensioni quantitative del fenomeno, evidenziando i volumi gestiti sul territorio.

Tabella 2.25 -Volumi delle prestazioni di invalidità civile richieste. Anno 2013

Regione	Media prestazioni richieste per domanda	Totale domande telematiche	Prestazioni richieste					
			Invalidità Civile	Cecità Civile	Sordità	Handicap (L. 104/92)	Collocamento mirato (L. 68/99)	Totale prestazioni
Abruzzo	1,74	34.124	29.872	826	469	24.605	3.540	**59.312**
Basilicata	1,57	14.837	13.216	394	255	8.761	708	**23.334**
Calabria	1,43	52.257	43.487	1.044	936	26.681	2.407	**74.555**
Campania	1,56	135.219	110.553	1.816	2.291	87.284	9.623	**211.567**

Emilia Romagna	1,94	92.904	88.691	1.522	895	81.291	7.935	**180.334**
Friuli VG	1,77	24.427	21.309	427	253	18.743	2.414	**43.146**
Lazio	1,62	137.398	115.685	1.847	1.302	100.186	3.656	**222.676**
Liguria	2,16	33.010	36.247	729	447	29.542	4.308	**71.273**
Lombardia	2,14	168.752	173.782	2.995	2.158	159.284	22.364	**360.583**
Marche	2,03	29.192	28.967	565	281	26.176	3.352	**59.341**
Molise	1,43	8.141	7.306	194	150	3.934	90	**11.674**
Piemonte	1,55	93.300	82.586	1.590	1.032	53.002	6.509	**144.719**
Puglia	1,61	106.748	92.251	1.858	1.780	66.642	8.817	**171.348**
Sardegna	1,73	39.707	32.288	566	537	31.768	3.448	**68.607**
Sicilia	1,67	134.843	114.984	2.704	2.116	93.834	11.316	**224.954**
Toscana	1,80	69.027	67.606	1.414	743	51.789	2.823	**124.375**
Umbria	1,45	25.278	20.331	425	126	14.094	1.728	**36.704**
Veneto	2,05	79.781	78.183	1.629	878	70.673	12.175	**163.538**
Totale	**1,76**	**1.278.945**	**1.157.344**	**22.545**	**16.649**	**948.289**	**107.213**	**2.252.040**

Fonte: Inps

Il **piano di verifiche straordinarie** sulla permanenza dei requisiti sanitari a carico dei titolari di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità si è concluso a fine 2012, per un totale di 800.000 posizioni controllate.

Negli anni, l'Inps ha adottato diversi sistemi per definire i campioni che sarebbero stati sottoposti a verifica.

Nel 2009 i controlli sono stati 200.000 con un campionamento proporzionato all'incidenza territoriale degli invalidi civili per abitanti: ad essere sottoposti a verifiche sono stati gli invalidi maggiorenni fino ai 78 anni.

Nel 2010 le verifiche (100.000) si sono concentrate su chi percepiva assegni o indennità anteriori al 1° aprile 2007, estraendo il campione tra i titolari di indennità di accompagnamento con età compresa fra i 18 e i 67 anni e gli invalidi parziali di età compresa fra i 40 e i 60 anni.

Nel 2011 le verifiche sono state 250.000, con lo stesso criterio di campionamento del 2010, oltre a invalidi civili, ciechi civili e sordi – titolari di provvidenze economiche – il cui certificato di invalidità prevedeva una revisione fra luglio e dicembre 2011.

Nel 2012 sono state effettuate le programmate 250.000 visite di verifica straordinaria con lo stesso criterio di campionamento del 2011, oltre ai titolari di prestazione economica con revisione a scadenza nel 2012. In tutti i casi, non sono stati effettuati controlli su persone affette dalle patologie di cui al DM 2 agosto 2007, gravi, stabilizzate o ingravescenti.

Nel periodo 2013-2015, in accordo alla legge 228/2012 (legge di stabilità) è stata affidata all'Inps la realizzazione di un nuovo piano di ulteriori 150.000 verifiche straordinarie annue nei confronti dei titolari di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e

disabilità, aggiuntivo rispetto all'ordinaria attività di accertamento della permanenza dei relativi requisiti sanitari e reddituali.

2.6.I contributi previdenziali e le prestazioni

Le prestazioni sociali, in denaro o in natura, sono erogate dagli Enti previdenziali a favore di persone e nuclei familiari, al fine di coprire gli oneri derivanti da specifici rischi, eventi o bisogni.
La previdenza presuppone la costituzione di una posizione contributiva antecedente e comprende anche gli interventi finalizzati al mantenimento a breve termine del salario, in caso di malattia o infortunio; mentre l'assistenza, che non presuppone la costituzione di posizione contributiva, è generalmente destinata a sostenere i redditi insufficienti.
La sanità riguarda tutti gli interventi legati allo stato di salute, con l'esclusione del mantenimento a breve termine del salario in caso di malattia o infortunio.
La spesa sociale è finanziata in parte dai contributi previdenziali e in parte da trasferimenti del bilancio dello Stato.
I contributi previdenziali consistono in versamenti che le persone assicurate e i loro datori di lavoro effettuano, direttamente o indirettamente, agli Enti previdenziali al fine di acquistare e/o conservare il diritto alle prestazioni sociali.
Le Tabelle 2.26 e 2.27 e il Grafici 2.2 illustrano i dati di spesa (complessivi e per abitante) delle prestazioni sociali erogate e dei contributi previdenziali recepiti dagli Enti Previdenziali, a livello nazionale e territoriale.
La **spesa per prestazioni sociali** erogate in Italia dagli Enti di previdenza è pari a 298.991 milioni di euro, il 18,9% del Pil (anno 2011). Il settore della previdenza rappresenta il 92,8% delle uscite, seguito da quelli dell'assistenza e della sanità.
All'opposto, le **entrate attraverso i contributi sociali** ammontano a 229.002 milioni di euro (14,5% del Pil) e coprono il 76,6% della spesa.
L'**indice di copertura previdenziale** è calcolato come rapporto percentuale tra i contributi versati e le prestazioni erogate e indica la dimensione relativa di un avanzo/disavanzo di bilancio a seconda che sia maggiore o minore di 100.

Tabella 2.26 – Importi delle prestazioni erogate e dei contributi recepiti dagli Enti di previdenza per funzione e regione* (valori in milioni di euro e in percentuale del Pil)

Regioni e ripartizioni geografiche	Prestazioni sociali					Contributi previdenziali	
	Previdenza	Assistenza	Sanità	Totale	In % del Pil	Totale	In % del Pil
Piemonte	23.687	1.809	17	25.513	20,2	17.931	14,2
Valle	635	48	..	684	15,2	559	12,4
Liguria	9.549	729	7	10.285	23,1	6.010	13,5
Lombardia	49.008	3.743	36	52.787	15,8	53.519	16,0
Trentino Alto-Adige	4.492	343	3	4.839	13,8	5.109	14,5

Bolzano/Bozen	2.113	161	2	2.276	12,1	2.707	14,4
Trento	2.379	182	2	2.563	15,6	2.402	14,6
Veneto	21.787	1.664	16	23.467	15,8	20.677	13,9
Friuli-Venezia Giulia	6.693	511	5	7.209	19,9	5.271	14,5
Emilia-Romagna	23.297	1.779	17	25.094	17,6	20.414	14,3
Toscana	19.100	1.459	14	20.573	19,4	14.458	13,6
Umbria	4.691	358	3	5.053	23,4	3.041	14,1
Marche	7.434	568	5	8.007	19,6	5.599	13,7
Lazio	28.159	2.151	21	30.330	17,7	26.946	15,8
Abruzzo	5.819	444	4	6.268	20,8	4.120	13,7
Molise	1.321	101	1	1.423	22,3	789	12,4
Campania	20.149	1.539	15	21.703	22,6	13.272	13,8
Puglia	16.205	1.238	12	17.454	24,5	9.569	13,4
Basilicata	2.332	178	2	2.512	23,6	1.490	14,0
Calabria	7.802	596	6	8.403	25,1	4.188	12,5
Sicilia	18.237	1.393	13	19.643	23,1	11.347	13,4
Sardegna	7.189	549	5	7.744	23,4	4.695	14,2
Nord-ovest	82.878	6.330	61	89.269	17,5	78.019	15,3
Nord-est	56.269	4.298	41	60.608	16,7	51.471	14,2
Centro	59.384	4.536	44	63.963	18,8	50.044	14,7
Centro-Nord	198.531	15.164	146	213.841	17,6	179.533	14,8
Mezzogiorno	79.054	6.038	58	85.150	23,3	49.469	13,5
Italia	**277.585**	**21.202**	**204**	**298.991**	**18,9**	**229.002**	**14,5**

* Anno 2011 - Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

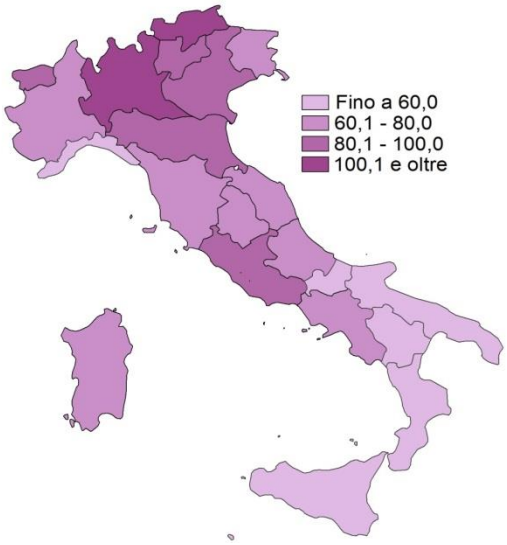
Tabella 2.27 - Indice di copertura previdenziale per regione*
(rapporto percentuale tra contributi versati e prestazioni erogate)

Regione	Indice di copertura previdenziale	Regione	Indice di copertura previdenziale
Bolzano/Bozen	118,9	Abruzzo	65,7
Lombardia	101,4	Campania	61,2
Trento	93,7	Sardegna	60,6
Lazio	88,8	Umbria	60,2
Veneto	88,1	Basilicata	59,3
Valle d'Aosta	81,8	Liguria	58,4
Emilia-Romagna	81,4	Sicilia	57,8
Friuli-V. Giulia	73,1	Molise	55,4
Piemonte	70,3	Puglia	54,8

Toscana	70,3	Calabria	49,8
Marche	69,9	**Italia**	**76,6**

* Anno 2011. Fonte: Istat

Grafico 2.2 - Indice di copertura previdenziale per regione*
(rapporto percentuale tra contributi versati e prestazioni erogate)



* Anno 2011. Fonte: Istat

2.7.Le attività di Audit

Nel 2013 le funzioni di Audit, di supporto alla gestione dei rischi e di lotta alle frodi sono state ulteriormente sviluppate, anche grazie ad un'adeguata assegnazione di risorse economiche, a testimonianza della costante attenzione rivolta dall'Istituto al perseguimento di sempre più elevati standard di correttezza, legittimità ed efficacia delle attività e delle procedure.

Gli obiettivi prioritari sono stati individuati nella costante misurazione delle performance operative, nel monitoraggio delle azioni di miglioramento indicate, nell'attività a tutela della legalità, nella individuazione degli indebiti e nel supporto al recupero dei crediti.

La Struttura di Audit della gestione Pubblica nel corso del 2012 ha portato a compimento un'esperienza pilota con l'Agenzia delle Entrate concentrata sul miglioramento del sistema dei controlli nell'ambito del processo di erogazione delle pensioni. L'esperienza ha consentito un confronto tra le metodologie di audit adottate in diverse Amministrazioni Pubbliche permettendo un miglioramento nelle tecniche adottate.

Nell'ambito della Gestione Pubblica si è anche riusciti ad ottenere un primo importante risultato sul percorso di allineamento agli standard internazionalmente riconosciuti nello

svolgimento della professione di audit attraverso l'ottenimento della certificazione internazionale CIA (*Certified Internal Auditor*) rilasciata dall'*Institute of International Auditors*. Il risultato ottenuto può consentire una maggiore affidabilità sia esterna che interna dell'attività condotta.

3. I livelli e la qualità dei servizi erogati agli utenti

3.1.I servizi on-line e il nuovo modello di relazione con l'utente

L'Inps - Polo unico della previdenza obbligatoria ha un bilancio che è secondo solo a quello generale dello Stato. L'Inps realizza le attività istituzionali con risorse umane che rappresentano l'1% del totale del pubblico impiego.
La Tabella seguente evidenzia l'impatto dell'attività del Polo della Previdenza obbligatoria sul sistema economico nazionale.

Tabella 3.1. L'impatto della previdenza sul sistema economico nazionale

LA POPOLAZIONE INTERESSATA E LA SPESA	Utenti Inps[47] su totale residenti	71,2%
	Utenti Inps su totale residenti in età da lavoro e anziani	82,7%
	Spesa prestazioni pensionistiche e non pensionistiche su PIL	19,5%
GLI ASSICURATI	Assicurati Inps sul totale degli occupati	97,2%
	Assicurati Inps su forze lavoro[48]	85,3%
LE PENSIONI E I PENSIONATI	Pensioni Inps su totale pensioni	89,6%
	Pensionati Inps su totale pensionati	95,7%
LA SOSTENIBILITÀ DEL SISTEMA PENSIONISTICO	Spesa pensionistica Inps su PIL[49]	16,2%
	Spesa pensionistica Inps su spesa pubblica[9]	35,2%
	Pensionati Inps ogni 1.000 assicurati Inps	732
IL SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE, AL REDDITO, ALLA FAMIGLIA, ALLE IMPRESE	Spesa su PIL per prestazioni a sostegno reddito, occupazione, famiglia e imprese	3,3%

Fonte: Inps

[47] Sono compresi i pensionati, i lavoratori e i beneficiari delle prestazioni a sostegno del reddito.

[48] Forze lavoro: secondo la definizione Istat, comprendono le persone occupate e quelle disoccupate in cerca di lavoro.

[49] Escluse le indennità agli Invalidi Civili.

I servizi e le prestazioni, previdenziali ed assistenziali erogate dall'Istituto sono accessibili direttamente dal portale internet istituzionale (www.inps.it), che attualmente rappresenta il canale fondamentale di comunicazione nel rapporto con l'utenza.
Dal sito possono essere scaricati i moduli necessari per ogni tipo di richiesta, molti dei quali possono essere compilati on-line e trasmessi telematicamente alla struttura Inps competente.
La successiva Tabella 3.2 evidenzia alcuni dati significativi sull'accesso al portale internet dell'Istituto nel 2013, che bene illustrano la dimensione dell'utilizzo di questo canale.

Tabella 3.2. Accesso al Portale internet Inps. Anno 2013

N. visitatori nell'anno	429.887.164
Media n. visitatori giornalieri	1.177.773
N. pagine web visitate nell'anno	4.582.258.225
Media n. pagine visitate al giorno	12.554.132
Totale PIN rilasciati al 31/12/2013	14.458.516
Numero e-mail ricevute	16.945.664
N. totale pagine web sul sito	36.410
N. moduli scaricabili on-line	544
N. moduli compilabili on-line	537

Fonte: Inps

Nella Tabella 3.3 seguente si illustrano alcuni dati significativi sui volumi dei principali servizi erogati on-line nel 2013 (con i dati 2012 per confronto).

Tabella 3.3. N. Servizi on-line erogati per tipologia di utente - Anni 2012 - 2013

Descrizione	2012	2013	Var. % 2013/2012
Servizi ai cittadini	21.421.744	26.626.225	24,3%
Servizi alle imprese	20.965.110	21.127.018	0,8%
Servizi ai Patronati	43.219.290	45.743.445	5,8%
Servizi ai CAF	1.593.856	3.995.498	150,7%
Servizi agli Enti pubblici e previdenziali	6.790.864	5.559.010	-18,1%
Servizi alle ASL	656.472	667.318	1,7%
Servizi alle Associazioni di Categoria	101.290	100.816	-0,5%
Servizi agli Utenti net.Inps (media accessi mensili)	80.000	80.000	0%

Fonte: Inps

Nella successiva Tabella 3.4 si evidenziano i servizi erogati su dispositivi mobili nel 2012 e nel 2013.

Tabella 3.4. Servizi erogati su dispositivi mobili (cellulari, smartphone, tablet). Anni 2012-2013

Descrizione	2012	2013	Var. % 2013/2012
N. accessi ai servizi Mobile	437.081	1.083.387	147,9%
N. accessi alla sezione InpsFacile	193.453	536.733	177,4%
N. download applicazioni Inps per IPhone	447.139	464.047	3,8%
N. download applicazioni Inps per IPad	8.785	10.593	20,6%

Fonte: Inps

La Tabella 3.5 che segue illustra il flusso dei pagamenti online effettuati negli anni 2012 e 2013.

Tabella 3.5. Pagamenti effettuati on-line - Anni 2012-2013

Descrizione	2012		2013		Var. % 2013/2012	
	Num.	Importo (Euro)	Num.	Importo (Euro)	Num.	Importo (Euro)
Pagamenti con MAV (Pagamenti mediante avviso)						
Contributi lavoratori domestici	3.301.945	948.839.810	3.410.104	972.001.947	3,3%	2,4%
Riscatti, ricongiunzioni, rendite	228.333	133.640.534	208.276	116.027.999	-8,8%	-13,2%
Versamenti volontari	123.796	191.572.731	118.326	180.134.914	-4,4%	-6,0%
Mutui ipotecari ex-Inpdap	58.598	229.801.377	77.702	307.954.538	32,6%	34,0%
Recupero Indebiti	8.281	9.269.730	53.877	22.241.627	550,6%	139,9%
Fondo Clero*	-	-	2.476	575.964	-	-
Mutui Cooperative Edilizie ex – Inpdap*	-	-	9.097	7.588.759	-	
Pagamenti tramite Pos virtuale Intesa S.Paolo (attiva dal 24/03/2011)						
Contributi Lav. domestici	118.180	23.412.032	118.820	22.487.853	0,5%	-3,9%
Riscatti, Ricong., Rendite	4.747	899.383	9.333	1.697.523	96,6%	88,7%
Versamenti Volontari	232	261.943	240	226.212	3,4%	-13,6%
Attività Sociali Gestione Dipendenti Pubblici (attiva dal 08/06/2012)	1.429	775.810	7.171	3.557.173	non significativa	non significativa
Pagamenti online in collaborazione con la Porta dei Pagamenti di Posteitaliane						
Acquisto online Voucher Lavoro	1.922	803.790	3.516	1.426.480	82,9%	77,5%
Pagamenti tramite Lottomatica						
Contributi Lav. domestici	165.004	36.886.364	127.143	27.304.742	-22,9%	-26,0%

Tabella 3.5. Pagamenti effettuati on-line - Anni 2012-2013						
Descrizione	2012		2013		Var. % 2013/2012	
	Num.	Importo (Euro)	Num.	Importo (Euro)	Num.	Importo (Euro)
Riscatti, Ricong., Rendite	1.451	322.963	2.415	483.545	66,4%	49,7%
Pagamenti tramite le Banche UniCredit						
Contributi Lav. domestici	87.576	22.228.939	85.192	20.985.867	-2,7%	-5,6%
Riscatti, Ricong., Rendite	7.680	2.391.102	9.333	2.809.233	21,5%	17,5%
Pagamenti tramite Poste Italiane (attiva dal 01/04/2011)						
Contributi Lavoratori Domestici	8.205	1.949.545	5.276	1.170.607	-35,7%	-40,0%

* Servizio attivo dal 2013.
Fonte: Inps

Il Contact Center Multicanale Inps-Inail (CCM)

Il Contact Center Inps-Inail nel corso del 2013 ha rafforzato la propria struttura, garantendo un servizio sempre più adeguato alle esigenze degli utenti.
Tramite operatori dedicati e servizi automatici, il Contact Center Inps-Inail risponde alle richieste di informazioni degli utenti su aspetti normativi e procedimentali e su singole pratiche, sia dell'Inps che dell'Inail, acquisisce domande dei servizi telematizzati e fornisce servizi erogabili in tempo reale, costituendo uno "sportello virtuale" al servizio del cittadino.
Le informazioni e i servizi sono forniti in 7 lingue straniere (tedesco, inglese, francese, arabo, polacco, spagnolo e russo, utilizzando operatori bilingue), ai lavoratori stranieri, agli extracomunitari e ai cittadini italiani residenti in Paesi diversi dall'Italia.
Nel corso del 2013 gli operatori hanno gestito circa 23 milioni di contatti (+9% rispetto all'anno precedente).
I dati riassuntivi del servizio Contact Center multicanale nel 2013 sono illustrati nella Tabella 3.6 seguente, in cui sono riportati anche i valori di riferimento relativi al 2012.

Tabella 3.6. Il Contact Center multicanale in numeri - Anni 2012-2013.			
Descrizione	2012	2013	Var % 2013/2012
Contatti gestiti da operatore	21 Mln	23 Mln	9,5%
Numero di operatori	2.246	2.286	1,8%
Quesiti InpsRisponde	473.194	581.955	23,0%
Quesiti inoltrati dal CCM alle sedi (*Back Office*)	566.465	927.108	63,7%
Numero Pagamenti effettuati via CCM	3.098	2.346	-24,3%
Valore in euro Pagamenti effettuati via CCM	707.077	504.923	-28,6%
Chiamate via Web e SKYPE	305.334	471.963	54,6%

Fonte: Inps

Gli Open data

Gli "Open data" sono dati che le amministrazioni pubbliche, a partire dalle informazioni che posseggono e gestiscono nell'esercizio delle funzioni svolte, mettono a disposizione dei cittadini in modo trasparente e gratuito.
Si tratta di insiemi di dati che, dopo una serie di verifiche normative (in particolare in materia di *privacy*) e, ove necessario, con un opportuno riadattamento tecnologico, sono resi disponibili in ottica di riuso.
L'Italia si colloca all'ottavo posto in Europa per diffusione di open data, un risultato che premia in particolare il lavoro svolto dall'Istituto. Molti enti nazionali, come il Governo Italiano e quello Spagnolo e Inglese, hanno dotato i propri portali web di sezioni dedicate all'esposizione pubblica degli Open Data.
Nel corso del 2013 la sezione Open Data sul portale istituzionale dell'Istituto è stata resa ancora più facilmente consultabile, costituendo un ulteriore importante passo in avanti da parte dell'Inps nell'ambito del processo verso un'Amministrazione trasparente.
Nel corso del 2013, dal sito Inps sono stati scaricati oltre 573mila dati in formato aperto, di cui il 10% eseguiti dall'estero. Gli utenti, che possono lasciare un suggerimento ed esprimere la propria opinione su ogni singolo dataset, hanno mostrato un gradimento significativo attribuendo un voto che in media supera il 7 (su un valore massimo di 10).

3.2.I livelli di produttività e la sintesi dei risultati di produzione

La produzione e le performance del nuovo Inps nel 2013 sono state caratterizzate dalla piena diffusione del nuovo modello organizzativo realizzato con strumenti di pianificazione, gestione e controllo coerentemente ristrutturati. Sono stati conseguiti i Programmi obiettivo prefissati, consentendo il raggiungimento di risultati migliorativi rispetto al 2012 sia in termini di livelli di produzione che di qualità dei servizi, di efficienza, di efficacia e di economicità.
L'Istituto ha sviluppato nel corso degli anni un sofisticato sistema di controllo di gestione che consente di misurare ed integrare tra loro le varie grandezze - economiche, quantitative e qualitative – collegate alla produzione.
Questo sistema, oltre a permettere la misurazione dei risultati di esercizio attraverso la completa rendicontazione del valore e del costo dei servizi erogati, consente di ottenere la valutazione comparativa tra le risorse impegnate/consumate con i risultati conseguiti, di monitorare lo stato di attuazione degli obiettivi e l'impiego/consumo delle risorse anche in corso di esercizio.

L'efficienza

L'efficienza misura l'output in rapporto alle risorse impiegate per realizzarlo. La misurazione dell'output è basata sulla quantificazione dei volumi di attività, mentre sul fronte delle risorse impiegate per produrre quei volumi di attività si ricorre al "coefficiente di omogeneizzazione" che consente la trasformazione dei volumi effettivi di produzione in volumi equivalenti.

La tabella 3.7 seguente, evidenzia nel 2013 un incremento dell'efficienza pari a circa 9 punti percentuali rispetto al 2010 ed una diminuzione di circa 2 punti rispetto all'anno 2012, in gran parte determinata dal transitorio processo di integrazione, logistico ed organizzativo degli enti soppressi Inpdap ed Enpals, che precede la fase di efficientamento e risparmio di risorse a regime.

Tabella 3.7. Andamento dell'efficienza
Anni 2011-2013 (Base 2010=100).

Indicatore	2011	2012	2013
Efficienza	99,9	110,7	108,9

Fonte: Inps

La qualità/ efficacia

Il sistema di rilevazione della qualità è strutturato in modo da misurare tutte le aree di attività e linee di servizio in cui si articola la produzione dell'Istituto. Gli indicatori su cui si basa tale sistema rappresentano le seguenti dimensioni:

- **accessibilità**, sia fisica che virtuale ai servizi dell'Istituto;
- **tempestività**, cioè il tempo intercorrente tra la domanda e l'erogazione del servizio;
- **correttezza**, cioè la rispondenza della prestazione rispetto al diritto;
- **conformità**, cioè la corrispondenza del servizio rispetto alla specifiche standard previste dal processo;
- **affidabilità** e **compiutezza**, cioè coerenza ed esaustività del servizio rispetto alle specifiche definite.

Il sistema si basa su una vasta gamma di indicatori rappresentativi di tutte le aree di attività e linee di servizio dell'Istituto (oltre 150 indicatori) e attraverso medie ponderate consente viste aggregate fino ad un indicatore sintetico rappresentativo della qualità raggiunta.

L'anno 2013 mostra un miglioramento della qualità pari ad oltre 21 punti percentuali rispetto all'anno 2010 con incremento costante nel periodo. Tale risultato è frutto della focalizzazione combinata dei due principali fattori della produzione: la competenza della risorsa umana e lo sviluppo della tecnologia informatica, con particolare riferimento alla telematizzazione delle richieste di servizio ed all'automazione di importanti fasi del processo produttivo che hanno determinato un sensibile miglioramento della capacità di risposta alle istanze dell'utenza.

Tabella 3.8. Andamento della Qualità /Efficacia Anni 2011-2013 (Base 2010=100).			
Indicatore	**2011**	**2012**	**2013**
Qualità/ Efficacia	108,7	115,0	121,4

Fonte: Inps

L'economicità della gestione

La misurazione dell'economicità della gestione viene effettuata sulla base di un apposito indicatore che mette in relazione l'andamento del valore della produzione con l'andamento dei costi.

$$\textit{Indicatore di Economicità} = \frac{\textit{Andamento del Valore della produzione}}{\textit{Andamento Costo della produzione}}$$

Le risultanze dell'indicatore consentono di valutare la congruità dei risultati rispetto alle risorse impiegate. Pertanto, se l'indicatore presenta valori

> 1si è generato valore, il risultato raggiunto è più che proporzionale rispetto all'utilizzo delle risorse impiegate;

= 1il valore generato è in linea con le risorse impiegate;

< 1non si è generato valore, il risultato raggiunto non soddisfa il criterio dell'economicità rispetto all'utilizzo delle risorse impiegate.

La Tabella 3.9 seguente mostra l'andamento dell'economicità negli anni 2011-2013, rilevando un incremento costante.

Tabella 3.9. Andamento dell'economicità Anni 2011-2013.			
Indicatore	**2011**	**2012**	**2013**
Economicità	1,100	1,117	1,118

In conclusione, l'analisi del valore e del costo della produzione mette in evidenza la capacità dell'Istituto di generare **valore aggiunto**, quale risultato del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione gestionale, del potenziamento di quelle attività che contribuiscono al miglioramento del Bilancio ed alla conseguente riduzione dei trasferimenti dello Stato, e, parallelamente, dalla razionalizzazione della spesa di funzionamento che ha registrato un'ulteriore accelerazione per effetto del processo di integrazione degli enti soppressi.

3.3.Gli indicatori di risultato

Gli indicatori di performance

La Tabella 3.10 seguente riporta un quadro sintetico delle performance previdenziali dell'Inps, attraverso rilevanti indicatori riguardanti il bilancio economico, i volumi, l'adeguatezza del sistema pensionistico e gli indicatori di risultato.

Tabella 3.10 - Indicatori di performance

Dimensione	Nome Indicatore	2013	Var. % rispetto 2012
Economici/ Bilancio	Tasso di impegno per prestazioni (a)	94,1%	+0,3%
	Tasso di copertura (b)	82,9%	-2,1%
Indicatori dei volumi	Tasso di pensionamento (N. pensioni/ residenti)	35,2%	-1,1%
	Numero di pensionati ogni 100 abitanti	26,4	-1,3%
	Numero di pensionati ogni 100 lavoratori iscritti all'Inps	72,3	2,3%
Adeguatezza del sistema pensionistico	Indice di beneficio (Importo medio pensione/ PIL pro-capite)	64,5%	3,0%
	Frazione di pensionati con reddito inferiore a 500 euro mensili	13,4%	-6,6%

a) Rapporto tra le spese per prestazioni e il complesso delle spese correnti, misura l'efficienza complessiva nell'impiego delle risorse.

b) Rapporto tra le entrate contributive e le spese per prestazioni pensionistiche, fornisce una indicazione sulla sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale.

Fonte: Inps

2.1.4. Assistenza – Servizi alla persona

Lo stato di salute del *welfare* italiano nel periodo di 'coda' della crisi (che non sembra ancora corrispondere al suo definitivo esaurimento) risulta tuttora poco nitido. Tra gli elementi che concorrono a questa condizione di incerta definizione va ancora una volta menzionato l'andamento erratico delle risorse a disposizione dei sistemi territoriali, e insieme a questo il tendenziale assestarsi dell'offerta locale di interventi intorno a modelli di contenimento delle emergenze sociali più che di anticipazione delle stesse. La strumentazione-principe che la riforma dell'assistenza ha messo a disposizione delle amministrazioni territoriali, ovvero la pianificazione di zona, manifesta un'insufficiente capacità di fronteggiamento dei fabbisogni dei cittadini condizionata come è da vincoli di austerità finanziaria e inerzie organizzative. Buona parte delle famiglie italiane marcate da fenomeni di disagio resta condannata ad una sorta di 'autarchia assistenziale'. Sullo sfondo permane un dato irrisolto di disomogeneità regionali consistenti, sia per quanto concerne le dotazioni di servizi alle persone che per quanto riguarda le effettive possibilità di accesso.
I risultati della prosecuzione del lavoro tecnico per l'elaborazione degli indicatori di *performance* relativi all'assistenza porranno in evidenza:

- La permanenza di ampi divari nella spesa sociale pro-capite di diverse aree del Paese
- L'emersione di direttrici di razionalizzazione/riorganizzazione dell'offerta comunale
- La prospettiva di un'inversione di tendenza nel campo dei fondi a sostegno delle politiche
- L'irrilevanza di alcuni gruppi-bersaglio nelle strategie di intervento
- L'integrazione istituzionale come leva positiva
- Il ricorso all'esternalizzazione nell'erogazione dei servizi
- La crescita quali-quantitativa delle organizzazioni non profit e dei partenariati pubblico/privato.

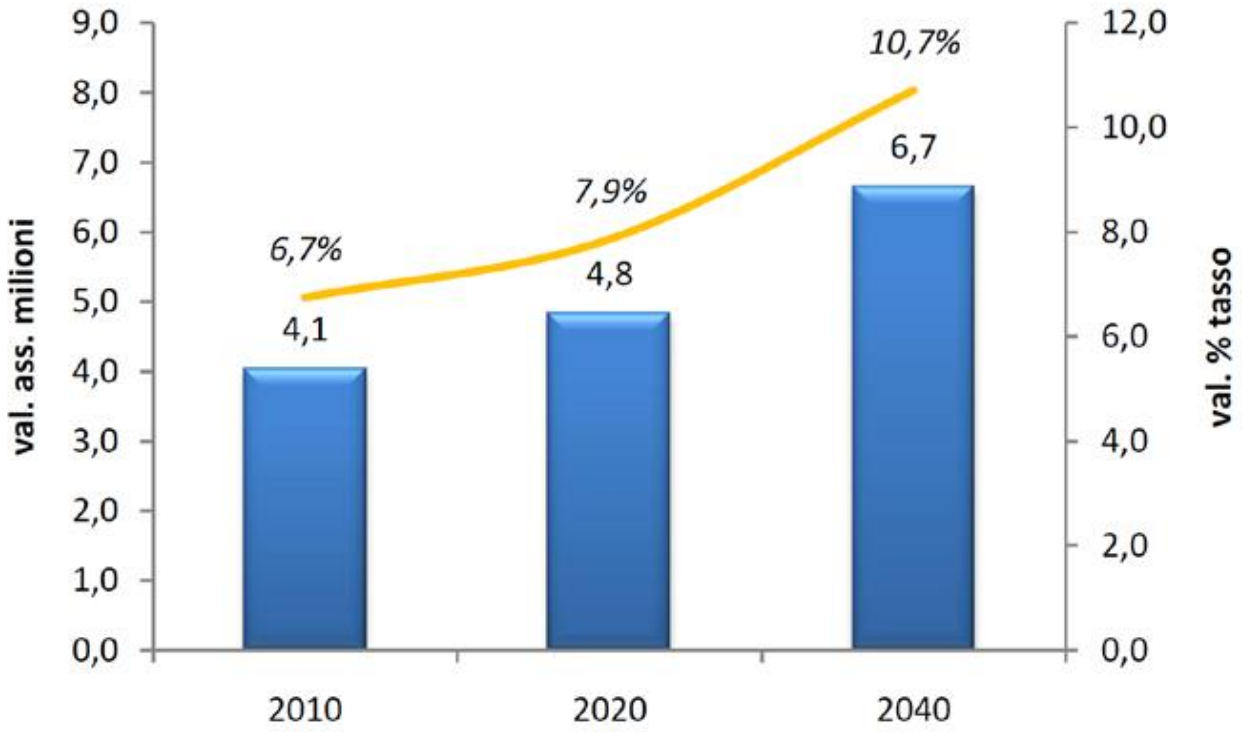
Tra le fonti contemplate in questa rassegna si menzionano: BUREAU VAN DIJK-CISL, CARITAS, EIPA, FONDAZIONE SUSSIDIARIETA', IFEL-ANCI, IPSOS, ISFOL, ISTAT, LOMBARDIA SOCIALE, NENS.

2.1.4.1. Assistenza alle persone non autosufficienti

La non autosufficienza è il secondo motivo di impoverimento delle famiglie italiane (il primo è la disoccupazione). L'entità del fenomeno è rilevante e crescente.

Secondo SINA (Sistema Informativo Non Autosufficienza) "l'Istat stima che vi siano 2.600.000 persone in condizione di disabilità assistite in famiglia (pari al 4,8% della popolazione), cui si aggiungono 200.000 disabili minori di 6 anni e 192.000 disabili o anziani non autosufficienti ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali, facendo ritenere che complessivamente in una famiglia su dieci viva almeno un componente con problemi di disabilità". (Istat Multiscopo 2004-2005).

Al tempo stesso mantengono validità le stime del CENSIS a proposito della dinamica del fenomeno nei prossimi decenni come risulta dal grafico che segue:



Un report Istat del dicembre 2012 ci dice che "In Italia i presidi residenziali socio-assistenziali attivi al 31 dicembre 2010 sono 12.808 e dispongono complessivamente di 424.705 posti letto (7 ogni 1.000 persone residenti)". Si tenga presente che anche per questi servizi si hanno liste di attesa.

Il medesimo documento ci dice delle forti differenze territoriali: “nelle regioni del Nord si colloca il 66% dei posti letto complessivi con un tasso di 10 posti letto per ogni 1.000 residenti; al Sud la quota di offerta è soltanto di 3 posti letto per ogni mille residenti.”
Né questo squilibrio è da considerarsi compensato da una migliore Assistenza domiciliare integrata (ADI) che, anzi, anch’essa è più carente al Sud rispetto al Centro-Nord.
Il Ministero della Salute ci documenta sulla percentuale di anziani trattati in ADI:

Percentuale di anziani (età maggiore o uguale 65 anni) trattati in ADI - Anni 2010, 2011 e 2012

Codice Regione	Regione	Anziani trattati in ADI anno 2010	Anziani trattati in ADI anno 2011	Anziani trattati in ADI anno 2012	Anziani residenti al 01/01/2010	Anziani residenti al 01/01/2011	Anziani residenti al 01/01/2012	Percentuale di anziani trattati in ADI anno 2010	Percentuale di anziani trattati in ADI anno 2011	Percentuale di anziani trattati in ADI anno 2012
010	Piemonte	21.915	20.377	21.656	1.015.217	1.019.577	1.023.195	2,2	2,0	2,1
020	Valle d'Aosta	114	97	109	26.637	26.800	27.020	0,4	0,4	0,4
030	Lombardia	84.194	82.400	80.045	1.971.180	1.990.483	2.017.916	4,3	4,1	4,0
041	Prov. Auton. Bolzano	376	375	396	89.890	90.896	92.603	0,4	0,4	0,4
042	Prov .Auton. Trento	3.617	3.691	3.670	101.198	101.956	103.890	3,6	3,6	3,5
050	Veneto	54.194	53.422	55.308	975.726	982.283	998.092	5,6	5,4	5,5
060	Friuli Venezia Giulia	19.580	17.458	18.263	288.821	289.395	291.766	6,8	6,0	6,3
070	Liguria	15.005	16.191	16.567	433.408	431.695	428.120	3,5	3,8	3,9
080	Emilia Romagna	114.325	104.747	118.279	985.549	986.674	990.280	11,6	10,6	11,9
090	Toscana	20.065	20.637	17.473	867.010	872.766	875.208	2,3	2,4	2,0
100	Umbria	16.001	15.083	10.903	208.516	209.066	208.563	7,7	7,2	5,2
110	Marche	12.373	12.059	10.563	350.016	351.797	352.252	3,5	3,4	3,0
120	Lazio	51.964	53.618	46.275	1.123.067	1.136.022	1.112.754	4,6	4,7	4,2
130	Abruzzo	13.984	13.286	14.047	284.764	285.063	284.450	4,9	4,7	4,9
140	Molise	2.317	2.456	2.456	70.189	70.024	69.557	3,3	3,5	3,5
150	Campania	19.657	22.801	29.557	929.087	941.849	954.189	2,1	2,4	3,1
160	Puglia	13.431	15.117	17.064	744.808	757.272	771.186	1,8	2,0	2,2
170	Basilicata	5.946	6.999	6.470	118.274	118.448	118.376	5,0	5,9	5,5
180	Calabria	10.605	10.838	11.893	375.714	377.273	375.708	2,8	2,9	3,2
190	Sicilia	13.987	19.999	34.785	928.359	936.211	945.793	1,5	2,1	3,7
200	Sardegna	8.051	12.419	15.289	319.073	325.987	329.904	2,5	3,8	4,6
	Italia	**501.701**	**504.070**	**531.068**	**12.206.503**	**12.301.537**	**12.370.822**	**4,1**	**4,1**	**4,3**

Fonte: Ministero della Salute - Sistema Informativo Sanitario

ISTAT - Popolazione residente

Percentuale di anziani (età maggiore o uguale 65 anni) trattati in ADI - Anni 2010, 2011 e 2012

Codice Regione	Regione	Codice ASL	Denominazione ASL	Anziani trattati in ADI anno 2010	Anziani trattati in ADI anno 2011	Anziani trattati in ADI anno 2012	Anziani residenti al 01/01/2010	Anziani residenti al 01/01/2011	Anziani residenti al 01/01/2012	Percentuale di anziani trattati in ADI anno 2010	Percentuale di anziani trattati in ADI anno 2011	Percentuale di anziani trattati in ADI anno 2012
010	Piemonte	201	TO1	651	1.456	1.341	117.083	117.235	115.352	0,56	1,24	1,16
010	Piemonte	202	TO2	3.279	1.514	1.923	99.872	100.005	100.500	3,28	1,51	1,91
010	Piemonte	203	TO3	1.211	2.644	2.796	124.588	126.346	128.211	0,97	2,09	2,18
010	Piemonte	204	TO4	1.812	2.226	2.062	111.900	113.070	114.101	1,62	1,97	1,81
010	Piemonte	205	TO5	1.132	1.404	1.537	62.327	63.516	64.460	1,82	2,21	2,38
010	Piemonte	206	VC	1.219	973	927	44.179	44.005	44.033	2,76	2,21	2,11
010	Piemonte	207	BI	392	337	290	44.365	44.456	44.663	0,88	0,76	0,65
010	Piemonte	208	NO	514	451	385	72.651	73.080	73.545	0,71	0,62	0,52
010	Piemonte	209	VCO	221	1.778	2.026	40.712	40.855	41.169	0,54	4,35	4,92
010	Piemonte	210	CN1	1.252	1.988	2.361	93.214	93.304	93.667	1,34	2,13	2,52
010	Piemonte	211	CN2	1.394	1.416	1.153	37.234	37.328	37.506	3,74	3,79	3,07
010	Piemonte	212	AT	614	685	895	50.496	50.100	49.930	1,22	1,37	1,79
010	Piemonte	213	AL	8.224	3.505	3.960	116.596	116.277	116.058	7,05	3,01	3,41
020	Aosta	101	AOSTA	114	97	109	26.637	26.800	27.020	0,43	0,36	0,40
030	Lombardia	301	A.S.L. DELLA PROVINCIA DI BERGAMO	9.903	8.964	8.933	192.087	195.038	199.407	5,16	4,60	4,48
030	Lombardia	302	A.S.L. DELLA PROVINCIA DI BRESCIA	6.572	5.897	5.034	210.772	213.026	216.161	3,12	2,77	2,33
030	Lombardia	303	A.S.L. DELLA PROVINCIA DI COMO	3.975	3.784	3.840	115.962	117.322	119.830	3,43	3,23	3,20
030	Lombardia	304	A.S.L. DELLA PROVINCIA DI CREMONA	5.710	5.016	4.616	77.890	77.886	78.804	7,33	6,44	5,86
030	Lombardia	305	A.S.L. DELLA PROVINCIA DI LECCO	2.263	2.130	1.877	66.833	67.686	68.988	3,39	3,15	2,72
030	Lombardia	306	A.S.L. DELLA PROVINCIA DI LODI	1.194	1.070	1.203	44.248	44.611	45.115	2,70	2,40	2,67
030	Lombardia	307	A.S.L. DELLA PROVINCIA DI MANTOVA	10.153	10.809	11.950	88.291	88.262	89.197	11,50	12,25	13,40
030	Lombardia	308	A.S.L. DELLA CITTA` DI MILANO	6.968	8.908	9.829	371.703	372.782	372.240	1,87	2,39	2,64
030	Lombardia	309	A.S.L. DELLA PROVINCIA DI MILANO 1	11.445	10.442	8.193	175.387	178.564	182.283	6,53	5,85	4,49
030	Lombardia	310	A.S.L. DELLA PROVINCIA DI MILANO 2	1.637	1.753	2.023	111.484	113.992	112.489	1,47	1,54	1,80
030	Lombardia	311	A.S.L. DELLA PROVINCIA DI MILANO 3	5.506	5.744	5.679	157.673	159.997	167.168	3,49	3,59	3,40
030	Lombardia	312	A.S.L. DELLA PROVINCIA DI PAVIA	4.015	3.929	3.531	122.713	122.678	123.185	3,27	3,20	2,87
030	Lombardia	313	A.S.L. DELLA PROVINCIA DI SONDRIO	4.478	4.434	4.288	36.614	36.916	37.469	12,23	12,01	11,44
030	Lombardia	314	A.S.L. DELLA PROVINCIA DI VARESE	8.228	7.734	7.601	179.951	181.848	185.293	4,57	4,25	4,10
030	Lombardia	315	A.S.L. DI VALLECAMONICA-SEBINO	2.147	1.786	1.448	19.572	19.875	20.287	10,97	8,99	7,14
041	Prov. Auton. Bolzano	201	AZIENDA SANITARIA DELLA P.A. DI BOLZA	376	375	396	89.890	90.896	92.603	0,42	0,41	0,43
042	Prov .Auton. Trento	101	TRENTO	3.617	3.691	3.670	101.198	101.956	103.890	3,57	3,62	3,53
050	Veneto	101	BELLUNO	489	524	680	29.567	29.602	29.999	1,65	1,77	2,27
050	Veneto	102	FELTRE	942	901	808	19.074	19.095	19.346	4,94	4,72	4,18
050	Veneto	103	BASSANO DEL GRAPPA	882	1.003	1.070	33.083	33.546	34.237	2,67	2,99	3,13
050	Veneto	104	THIENE	742	749	688	36.145	36.402	37.179	2,05	2,06	1,85
050	Veneto	105	ARZIGNANO	667	299	312	32.115	32.518	33.252	2,08	0,92	0,94
050	Veneto	106	VICENZA	610	607	638	59.745	60.324	61.495	1,02	1,01	1,04
050	Veneto	107	PIEVE DI SOLIGO	3.869	3.689	3.712	45.560	45.668	46.374	8,49	8,08	8,00
050	Veneto	108	ASOLO	4.451	4.445	4.435	43.156	43.630	44.428	10,31	10,19	9,98
050	Veneto	109	TREVISO	6.532	6.759	6.251	77.283	78.140	79.697	8,45	8,65	7,84
050	Veneto	110	S. DONA` DI PIAVE	6.271	5.225	6.206	43.176	43.457	44.312	14,52	12,02	14,01
050	Veneto	112	VENEZIANA	3.045	3.849	6.140	77.533	77.514	77.345	3,93	4,97	7,94
050	Veneto	113	MIRANO	4.163	3.856	4.388	49.682	50.380	51.955	8,38	7,65	8,45

050	Veneto	114	CHIOGGIA	1.560	1.950	1.866	26.045	14.715	14.956	5,99	13,25	12,48
050	Veneto	115	CITTADELLA	821	414	297	42.667	43.143	44.293	1,92	0,96	0,67
050	Veneto	116	PADOVA	6.256	5.847	6.085	88.647	101.292	102.414	7,06	5,77	5,94
050	Veneto	117	ESTE	2.492	2.635	2.542	38.239	38.288	38.707	6,52	6,88	6,57
050	Veneto	118	ROVIGO	339	299	423	39.233	39.049	39.303	0,86	0,77	1,08
050	Veneto	119	ADRIA	455	782	790	17.153	17.067	17.310	2,65	4,58	4,56
050	Veneto	120	VERONA	2.312	2.550	2.652	97.307	97.572	98.819	2,38	2,61	2,68
050	Veneto	121	LEGNAGO	465	371	375	30.509	30.452	30.913	1,52	1,22	1,21
050	Veneto	122	BUSSOLENGO	6.831	6.668	4.950	49.807	50.429	51.758	13,71	13,22	9,56
060	Friuli Venezia Giulia	101	TRIESTINA	11.004	9.457	7.281	66.152	65.647	64.497	16,63	14,41	11,29
060	Friuli Venezia Giulia	102	ISONTINA	2.691	2.524	2.724	35.265	35.182	35.440	7,63	7,17	7,69
060	Friuli Venezia Giulia	103	ALTO FRIULI	102	75	75	17.625	17.625	17.939	0,58	0,43	0,42
060	Friuli Venezia Giulia	104	MEDIO FRIULI	295	256	3.815	80.505	81.045	82.505	0,37	0,32	4,62
060	Friuli Venezia Giulia	105	BASSA FRIULANA	3.085	2.848	2.029	25.261	25.401	25.796	12,21	11,21	7,87
060	Friuli Venezia Giulia	106	FRIULI OCCIDENTALE	2.403	2.298	2.339	64.013	64.495	65.589	3,75	3,56	3,57
070	Liguria	101	IMPERIESE	3.165	3.560	3.725	58.022	58.036	57.110	5,45	6,13	6,52
070	Liguria	102	SAVONESE	2.940	3.172	3.532	78.508	78.667	78.250	3,74	4,03	4,51
070	Liguria	103	GENOVESE	5.198	5.679	4.610	197.423	196.059	194.694	2,63	2,90	2,37
070	Liguria	104	CHIAVARESE	1.688	1.580	1.370	41.373	41.246	40.803	4,08	3,83	3,36
070	Liguria	105	SPEZZINO	2.014	2.200	3.330	58.082	57.687	57.263	3,47	3,81	5,82
080	Emilia Romagna	101	PIACENZA	8.267	5.656	8.270	68.998	68.898	68.830	11,98	8,21	12,02
080	Emilia Romagna	102	PARMA	12.273	12.357	14.852	98.547	98.358	98.531	12,45	12,56	15,07
080	Emilia Romagna	103	REGGIO EMILIA	12.326	10.793	12.348	103.416	103.663	104.581	11,92	10,41	11,81
080	Emilia Romagna	104	MODENA	16.370	18.779	18.251	144.461	144.961	145.781	11,33	12,95	12,52
080	Emilia Romagna	105	BOLOGNA	30.241	22.760	26.211	202.761	202.441	203.109	14,91	11,24	12,90
080	Emilia Romagna	106	IMOLA	3.514	4.022	4.285	29.269	29.324	29.374	12,01	13,72	14,59
080	Emilia Romagna	109	FERRARA	8.341	8.030	8.608	91.534	91.003	91.355	9,11	8,82	9,42
080	Emilia Romagna	110	RAVENNA	8.929	8.832	10.095	92.487	92.624	92.638	9,65	9,54	10,90
080	Emilia Romagna	111	FORLI`	3.776	3.806	4.055	43.835	43.960	43.917	8,61	8,66	9,23
080	Emilia Romagna	112	CESENA	3.550	3.003	2.958	43.180	43.585	43.912	8,22	6,89	6,74
080	Emilia Romagna	113	RIMINI	6.738	6.709	8.346	67.061	67.857	68.252	10,05	9,89	12,23
090	Toscana	101	MASSA CARRARA	400	416	487	49.330	49.207	49.275	0,81	0,85	0,99
090	Toscana	102	LUCCA	1.617	1.723	2.026	52.233	52.505	53.027	3,10	3,28	3,82
090	Toscana	103	PISTOIA	2.537	2.542	2.545	65.996	66.573	67.137	3,84	3,82	3,79
090	Toscana	104	PRATO	1.216	1.351	923	50.207	50.722	50.909	2,42	2,66	1,81
090	Toscana	105	PISA	3.406	3.427	2.626	76.393	77.435	77.889	4,46	4,43	3,37
090	Toscana	106	LIVORNO	1.365	1.328	2.596	85.610	86.410	86.651	1,59	1,54	3,00
090	Toscana	107	SIENA	5.867	3.986	1.070	66.281	66.249	65.876	8,85	6,02	1,62
090	Toscana	108	AREZZO	902	1.438	1.366	78.247	78.868	79.123	1,15	1,82	1,73
090	Toscana	109	GROSSETO	896	977	878	55.857	56.205	55.955	1,60	1,74	1,57
090	Toscana	110	FIRENZE	511	1.755	1.055	196.243	197.515	198.101	0,26	0,89	0,53
090	Toscana	111	EMPOLI	813	1.373	1.428	51.646	51.931	52.057	1,57	2,64	2,74
090	Toscana	112	VERSILIA	535	321	473	38.967	39.146	39.208	1,37	0,82	1,21
100	Umbria	101	CITTA` DI CASTELLO	1.024	1.038	967	30.906	30.894	30.914	3,31	3,36	3,13
100	Umbria	102	PERUGIA	4.433	4.457	4.569	81.281	81.686	81.492	5,45	5,46	5,61
100	Umbria	103	FOLIGNO	2.784	1.070	1.321	38.814	38.885	38.701	7,17	2,75	3,41
100	Umbria	204	TERNI	7.760	8.518	4.046	57.515	57.601	57.456	13,49	14,79	7,04
110	Marche	201	ASUR	12.373	12.059	10.563	350.016	351.797	352.252	3,53	3,43	3,00

120	Lazio	101	RM/A	3.991	4.953	2.559	106.477	107.642	100.553	3,75	4,60	2,54
120	Lazio	102	RM/B	3.267	2.615	2.968	147.730	149.332	145.669	2,21	1,75	2,04
120	Lazio	103	RM/C	2.559	2.129	713	118.255	119.544	110.923	2,16	1,78	0,64
120	Lazio	104	RM/D	3.531	3.324	3.186	116.450	117.955	114.181	3,03	2,82	2,79
120	Lazio	105	RM/E	5.372	6.060	5.777	112.978	114.231	109.115	4,75	5,31	5,29
120	Lazio	106	RM/F	1.398	1.442	1.541	51.911	53.437	53.865	2,69	2,70	2,86
120	Lazio	107	RM/G	5.808	5.921	6.883	80.864	81.788	81.583	7,18	7,24	8,44
120	Lazio	108	RM/H	11.558	12.433	10.149	89.751	92.030	92.539	12,88	13,51	10,97
120	Lazio	109	VITERBO	3.748	3.702	3.220	67.197	67.782	68.620	5,58	5,46	4,69
120	Lazio	110	RIETI	1.732	1.595	1.492	36.325	36.402	36.148	4,77	4,38	4,13
120	Lazio	111	LATINA	4.800	5.224	3.867	96.383	97.392	100.074	4,98	5,36	3,86
120	Lazio	112	FROSINONE	4.200	4.220	3.920	98.746	98.487	99.484	4,25	4,28	3,94
130	Abruzzo	201	AVEZZANO-SULMONA-L'AQUILA	3.557	3.850	3.451	66.498	66.079	65.157	5,35	5,83	5,30
130	Abruzzo	202	LANCIANO-VASTO-CHIETI	4.807	3.782	4.260	86.653	86.751	87.163	5,55	4,36	4,89
130	Abruzzo	203	PESCARA	2.955	2.840	3.391	67.352	67.691	67.596	4,39	4,20	5,02
130	Abruzzo	204	TERAMO	2.665	2.814	2.945	64.261	64.542	64.534	4,15	4,36	4,56
140	Molise	201	ASREM	2.317	2.456	2.456	70.189	70.024	69.557	3,30	3,51	3,53
150	Campania	201	ASL AVELLINO	2.027	2.304	2.720	86.306	86.419	85.822	2,35	2,67	3,17
150	Campania	202	ASL BENEVENTO	1.492	2.133	2.333	59.975	59.826	59.954	2,49	3,57	3,89
150	Campania	203	ASL CASERTA	2.468	2.156	2.865	134.835	137.033	139.213	1,83	1,57	2,06
150	Campania	204	NUOVA ASL NAPOLI 1 CENTRO	1.715	1.956	2.866	183.385	186.358	187.973	0,94	1,05	1,52
150	Campania	205	NUOVA ASL NAPOLI 2 NORD	3.763	5.804	6.855	118.556	122.668	126.355	3,17	4,73	5,43
150	Campania	206	NUOVA ASL NAPOLI 3 SUD	2.151	3.010	3.578	147.365	150.194	153.937	1,46	2,00	2,32
150	Campania	207	ASL SALERNO	6.041	5.438	8.340	198.665	199.351	200.935	3,04	2,73	4,15
160	Puglia	106	AZIENDA-USL BR	2.457	2.133	2.321	76.834	77.887	79.447	3,20	2,74	2,92
160	Puglia	112	AZIENDA-USL TA	2.313	2.995	3.182	106.299	107.791	110.463	2,18	2,78	2,88
160	Puglia	113	AZIENDA-USL BAT	995	1.049	1.151	61.743	63.033	64.428	1,61	1,66	1,79
160	Puglia	114	AZIENDA-USL BA	1.493	1.767	3.105	220.044	224.663	229.712	0,68	0,79	1,35
160	Puglia	115	AZIENDA-USL FG	3.515	3.645	3.650	115.880	117.421	118.172	3,03	3,10	3,09
160	Puglia	116	AZIENDA-USL LE	2.658	3.528	3.655	164.008	166.477	168.964	1,62	2,12	2,16
170	Basilicata	201	AZIENDA SANITARIA LOCALE DI POTENZA	3.614	4.870	4.341	79.235	78.841	78.701	4,56	6,18	5,52
170	Basilicata	202	AZIENDA SANITARIA LOCALE DI MATERA -	2.332	2.129	2.129	39.039	39.607	39.675	5,97	5,38	5,37
180	Calabria	109	LOCRI	0	-	-	26.448	-	-	0,00	-	-
180	Calabria	201	A.S.P. COSENZA	4.092	4.103	4.161	139.962	140.433	139.351	2,92	2,92	2,99
180	Calabria	202	A.S.P. CROTONE	1.260	1.115	1.332	29.217	29.606	29.825	4,31	3,77	4,47
180	Calabria	203	A.S.P. CATANZARO	2.341	2.443	2.979	68.689	69.069	69.124	3,41	3,54	4,31
180	Calabria	204	A.S.P. VIBO VALENTIA	1.439	1.489	1.537	31.567	31.642	31.655	4,56	4,71	4,86
180	Calabria	205	A.S.P. REGGIO CALABRIA	1.473	1.688	1.884	79.831	106.523	105.753	1,85	1,58	1,78

190	Sicilia	201	AZ.SANITARIA PROV. DI AGRIGENTO	554	1.281	3.084	87.350	87.902	87.522	0,63	1,46	3,52
190	Sicilia	202	AZ.SANITARIA PROV. DI CALTANISSETTA	424	949	1.818	50.513	50.822	51.222	0,84	1,87	3,55
190	Sicilia	203	AZ.SANITARIA PROV. DI CATANIA	2.732	4.201	7.360	184.036	186.123	188.337	1,48	2,26	3,91
190	Sicilia	204	AZ.SANITARIA PROVINCIALE DI ENNA	90	288	1.111	35.252	34.623	35.757	0,26	0,83	3,11
190	Sicilia	205	AZ.SANITARIA PROVINCIALE DI MESSINA	1.302	2.179	4.960	132.082	132.269	133.693	0,99	1,65	3,71
190	Sicilia	206	AZ.SANITARIA PROV. DI PALERMO	5.823	6.553	8.410	221.678	224.477	227.851	2,63	2,92	3,69
190	Sicilia	207	AZ.SANITARIA PROV. DI RAGUSA	1.937	2.377	2.451	57.475	58.042	57.503	3,37	4,10	4,26
190	Sicilia	208	AZ.SANITARIA PROV. DI SIRACUSA	822	1.326	2.458	72.722	74.033	75.010	1,13	1,79	3,28
190	Sicilia	209	AZ.SANITARIA PROV. DI TRAPANI	303	845	3.133	87.251	87.920	88.898	0,35	0,96	3,52
200	Sardegna	101	SASSARI	1.357	2.614	3.460	65.019	66.368	66.986	2,09	3,94	5,17
200	Sardegna	102	OLBIA	430	777	1.198	26.602	27.255	27.345	1,62	2,85	4,38
200	Sardegna	103	NUORO	908	1.164	2.370	32.394	32.929	33.380	2,80	3,53	7,10
200	Sardegna	104	LANUSEI	346	464	710	11.742	11.963	12.058	2,95	3,88	5,89
200	Sardegna	105	ORISTANO	956	1.445	1.375	36.570	37.043	37.361	2,61	3,90	3,68
200	Sardegna	106	SANLURI	448	646	858	20.917	21.234	21.529	2,14	3,04	3,99
200	Sardegna	107	CARBONIA	1.126	1.044	1.110	25.503	25.992	26.505	4,42	4,02	4,19
200	Sardegna	108	CAGLIARI	2.480	4.265	4.208	100.326	103.203	104.740	2,47	4,13	4,02
		Italia		**501.701**	**504.070**	**531.068**	**12.206.503**	**12.301.537**	**12.370.822**	**4,11**	**4,10**	**4,29**

Fonte: Ministero della Salute - Sistema Informativo Sanitario

ISTAT - Popolazione residente

Nota: Nella regione Veneto, la Asl di Este a partire dall'anno 2011 è ridenominata "Monselice".

Nota: nella Regione Calabria, la Asl di Locri a partire dall'anno 2011 è stata accorpata alla Asl di Reggio Calabria.

Dai numeri emergono squilibri rilevanti non solo tra Nord e Sud, ma anche tra Regioni confinanti (Bolzano 0,4, Trento 3,5; Emilia Romagna 11,9, Toscana 2,0).
Anche all'interno della medesima Regione sussistono differenze non facilmente spiegabili. In Piemonte ASL Biella 0,65; Vercelli-Cusio-Ossola 4,92 (prima era un'unica provincia). In Lombardia Lodi 2,67; Mantova 13,40; ma all'interno della stessa Milano: ASL 2 1,80, ASL 3 3,40. In Veneto Arzignano 0,94; S. Donà di Piave 14,01; Cittadella 0,67. Nel Lazio RM/C 0,64; RM/H 10,97.
Naturalmente si ripropone il dubbio se, oltre a differenti politiche adottate da chi governa e amministra, non ci siano anche differenti criteri di contabilizzazione della spesa forse attinenti la scelta di quanto caricarla sulla spesa delle aziende sanitarie oppure su quella sociale che è a carico dei Comuni . Nulla è detto su quante ore di prestazioni siano dedicate ai soggetti assistiti.
Dal n. 16 dei Quaderni della Ricerca Sociale (fonte SINA) una tabella ci dice di enormi differenze tra le Regioni a proposito di costo medio per le prestazioni residenziali. Si va dai 18.266,20 euro di Bolzano ai quasi 34mila di Trento; dai 3.587,5 della Basilicata a 17.106,56 della Campania, l'Emilia-Romagna a 12.798,8; Lazio 13.993,8; Lombardia 8.279,00 e via così. Anche qualora si tratti non di cifre direttamente derivanti dalle rette ma del contributo pubblico al loro pagamento, le differenze restano rilevanti al pari degli effetti sui livelli di servizi (*output)* conseguenti.
Non si hanno a disposizione risultati del Piano d'Azione Coesione (PAC) tutt'ora in opera e che riguarda le Regioni dell'obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) con la spesa di 330 milioni (triennio 2012-2015).
Del resto anche dal rapporto di Efisio Espa e Raffaele Malizia presentato il 19 marzo 2014 si ricava che "le percentuali degli anziani che hanno usufruito del servizio (Adi): esse sono sempre superiori alla media nazionale per le circoscrizioni centro-settentrionali (con il centro che si colloca nella media), sono invece inferiori per quelle del Sud e in particolare delle Isole."

In quanto alla efficacia dell'intervento pubblico, da un lavoro Censis appena pubblicato (gennaio-febbraio 2014) si ricava come

- "il modello italiano rimanga fondamentalmente assistenzialistico e di fatto incentrato sulla delega alle famiglie"
- "risulta generalmente poco considerata la questione degli anziani non autosufficienti"
- "sussistono ampie zone d'ombra, nelle quali una quota importante di bisogno sembra rimanere priva di risposte"
- "i problemi assistenziali gravano drammaticamente sulle famiglie lasciate sole nei compiti di cura."

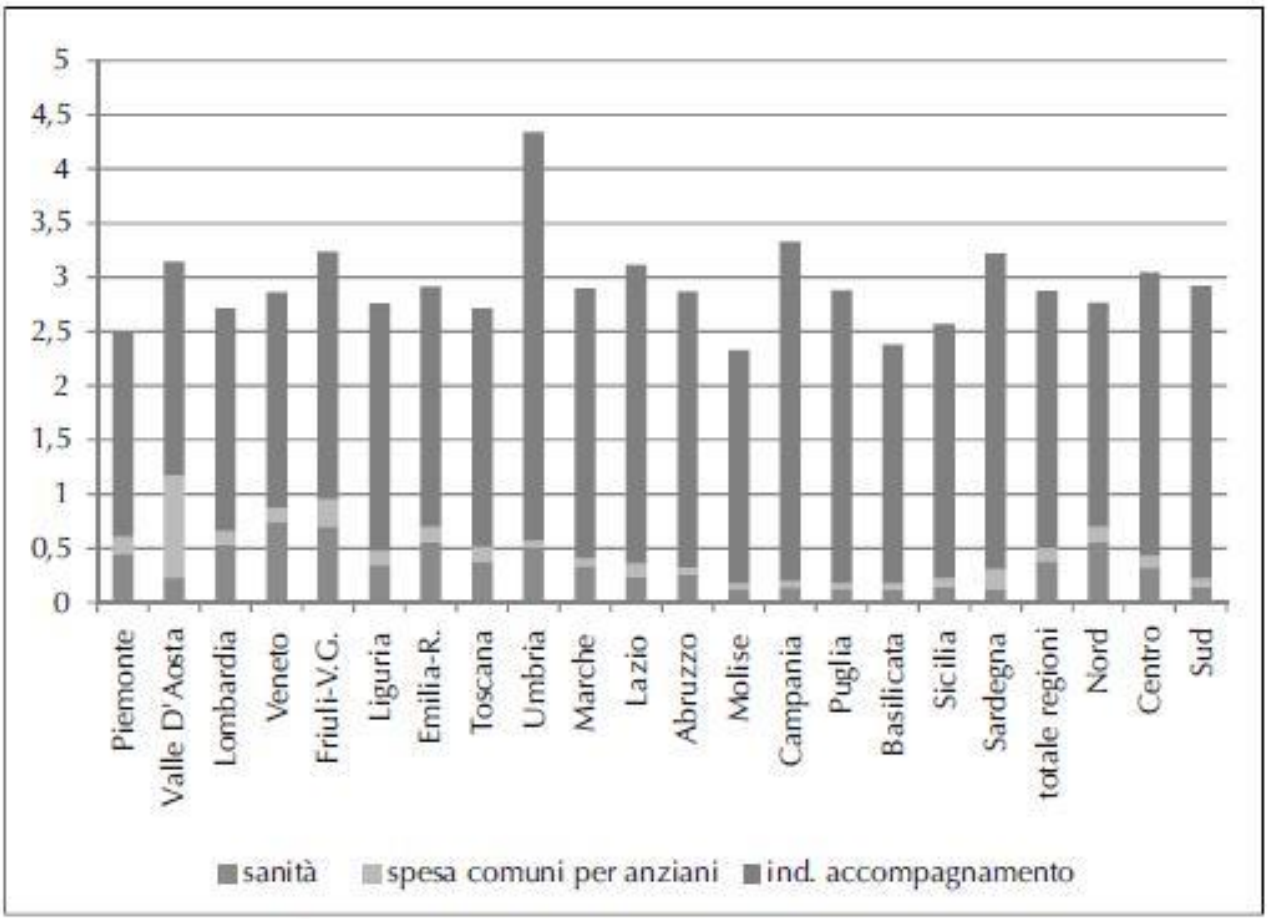
A proposito dei livelli di spesa destinata alla protezione sociale della non autosufficienza, nel paragone con gli altri Paesi europei, l'Italia, con 438 euro *pro capite* annui, si colloca ben

al di sotto della media dei 27 Paesi dell'Unione, per la quale il valore è 531. La spesa per Long Term Care (LTC) subisce un evidente rallentamento come risulta dalla tabella seguente elaborata su dati ISTAT da Network Non Autosufficienza (N.N.A.) e pubblicata nel 4° Rapporto sulla Non Autosufficienza in Italia (novembre 2013):

	2000	2005	2010	2011
a. Spesa LTC	1,3	1,6	1,86	1,85
di cui prestazioni sanitarie	0,6	0,8	0,86	0,85
di cui indennità di accompagnamento	0,5	0,6	0,81	0,79
di cui altre prestazioni	0,1	0,1	0,19	0,21
b. Spesa pubblica al netto degli interessi	39,5	43,7	46,6	45,5
a/b = Incidenza LTC su spesa pubblica	3,3%	3,7%	4,0%	4,1%

"Ancora più vistosa è la sproporzione tra le misure erogate sotto forma di benefici *cash*, ossia prestazioni economiche, e in natura, ossia beni e servizi, per i quali il valore *pro-capite* annuo in Italia non raggiunge i 23 euro, meno di un quinto della spesa media europea (125 euro) e pari a meno della metà della spesa rilevata in Spagna (55 euro), Paese nel quale il valore complessivo è inferiore a quello italiano. Indagine Censis/Fondazione Cesare Serono (Quarto rapporto di ricerca "I bisogni ignorati delle persone con disabilità" 17 ottobre 2012).

In quanto a livelli e composizione della spesa per LTC, sempre dal rapporto N.N.A. ricaviamo una stima della spesa per ogni anziano in migliaia di Euro relativamente all'anno 2009:



E' da mettere in evidenza come sia rilevante lo squilibrio tra la enunciazione di diritti scritti sulla carta delle leggi e la effettività del loro funzionamento (dalla legge 104 del 1992, alla 68 del 1999, alla 280 del 2000).

Del resto è generalmente riconosciuta l'esigenza di superare la separazione tra sanità e socio-assistenziale, ma le situazioni dove ci si dedichi con impegno a tale opera restano esperimenti isolati.

Ciò è tanto più urgente alla luce del fatto che gli ospedali tendono a dimettere i pazienti appena superata la fase di acuzie. La cosa sarebbe buona in presenza di soluzioni alternative di lungodegenza e Assistenza domiciliare. In carenza di queste soluzioni che possono avere il doppio pregio del minore costo e della migliore condizione per gli assistiti, si scarica tutto sulle famiglie.

Dall'ospedale San Matteo di Pavia viene una ulteriore denuncia: su 667 pazienti analizzati con età superiore a 65 anni "il 58% presenta caratteristiche di malnutrizione all'ingresso in ospedale". Prosegue il documento del Servizio di Dietetica e Nutrizione Clinica: "Carne e pesce si mangiano poco. Ciò significa diminuire le proteine fondamentali per la salute dei muscoli e delle ossa." Quindi si mettono in evidenza "le conseguenze negative che la malnutrizione comporta: una degenza più lunga, complicanze maggiori durante i ricoveri, un aumento della mortalità, dei costi di gestione ospedaliera e frequenti riospedalizzazioni."

Va corretta la tendenza a considerare scarsa la qualificazione del lavoro di assistenza domiciliare. I primi a smentire queste abitudini sono i medici di famiglia i quali riconoscono che cambia la loro vita se possono contare su una badante qualificata. Si pensi al fatto che può derivarne l'evitare piaghe da decubito per chi è allettato. Non è opera da scienziati, ma bisogna saperlo fare; quindi imparare a farlo. Purtroppo la gran parte di queste persone imparano lavorando perché non è attrezzato un sistema di formazione a questa professione. E' una lacuna che va colmata attrezzando un sistema di formazione che possa avere anche il senso di predisporre verso ulteriori sviluppi professionali tipo Operatore Socio Sanitario (OSS) uscendo da una condizione di lavoro in convivenza che è davvero penosa.

Una attenzione nuova va rivolta al familiare che si prende cura. E' entrata nel nostro gergo la figura del *caregiver*. Spesso è una donna; talvolta rinuncia ad un lavoro remunerato per dedicarsi a questa funzione con tanti problemi di rientro in un lavoro quando viene a concludersi questa funzione. Non è accettabile che per queste persone non ci si ponga il problema neppure della copertura figurativa dei contributi per la pensione. In una piattaforma unitaria proposta da Cgil Cisl Uil su fisco e previdenza, definita dopo una consultazione partita a settembre, si afferma, tra l'altro, che "Devono essere ripristinati veri meccanismi di solidarietà nel sistema previdenziale in grado di assicurare un trattamento pensionistico adeguato e dignitoso ai pensionati di domani. Inoltre è necessario che venga esteso e potenziato il riconoscimento della contribuzione figurativa a partire dai periodi in cui le donne e gli uomini si dedicano al lavoro di cura.".
Il giorno 26 marzo l'Assemblea della Regione Emilia-Romagna ha approvato una Legge che ha per scopo "Riconoscere il ruolo sociale del *Caregiver* familiare, fornire formazione e supporto nelle attività di assistenza prestate gratuitamente da familiari ed amici a persone non autosufficienti mettendo a loro disposizione importanti servizi".

Il 14 aprile c'è stata a Roma la riunione conclusiva in Italia del progetto AIDA (*Advancing Integration for a Dignified Ageing*) per la messa a punto di "LINEE GUIDA SOCIOSANITARIE rivolte a persone anziane e disabili in condizioni di fragilità" (il documento su www.projectaida.eu). Il risultato finale sarà Linee Guida a livello europeo; quindi uno schema al quale l'Italia dovrà adeguarsi.

Il Governo italiano, con il lavoro del Dipartimento per la famiglia sta lavorando alla preparazione di una nuova edizione della Conferenza nazione della Famiglia. C'è da augurarsi che la materia relativa alla non autosufficienza possa essere fra quelle centrali dell'evento in programma.

Dal Rapporto N.N.A. viene la sollecitazione per iniziative nazionali di riforma. Si sottolinea che "L'assistenza ai non autosufficienti è costituita da interventi che provengono dallo Stato centrale, dalle regioni e dai comuni con grande difformità fra un territorio e l'altro; in comune vi è però l'inadeguatezza complessiva dei programmi attivati rispetto alle necessità assistenziali quali-quantitative che provengono dalle persone non autosufficienti."
"Questo problema, insieme all'insufficienza dei finanziamenti, rende necessario un intervento nazionale, perché solo a questo livello si possono affrontare e risolvere i seguenti aspetti:

- la definizione di alcuni standard quantitativi e qualitativi validi per l'intero paese in modo da garantire l'equità territoriale nell'accesso e nella distribuzione dei servizi;
- un maggior coinvolgimento dello Stato nel finanziamento del programma di assistenza, necessario per lo sviluppo dei servizi per i non autosufficienti;
- il ruolo di regia da affidare allo Stato (monitoraggio, verifica del rispetto dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), sostegno, stimolo ed accompagnamento dei territori). Ovviamente, allo Stato, ancor prima di verificare, spetta il compito, non ancora adempiuto, di determinare i LEPS; si tratta come è noto, della necessità di individuare un insieme di interventi sociali e sociosanitari giudicati essenziali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale."

Dal mondo associativo delle famiglie che combattono con il problema della non autosufficienza pervengono sollecitazioni a misure anche più immediate e tuttavia fattibili che darebbero un sostegno a chi ha risolto ricorrendo alla soluzione badante:

- un Contratto di lavoro di semplice applicazione anche per evitare che i sindacati dei lavoratori facciano vertenze agli iscritti ai sindacati pensionati delle medesime Confederazioni. Contratto corredato da un sistema di bilateralità efficace tenendo conto che non siamo in azienda, ma in un rapporto di lavoro spesso istaurato tra due soggetti deboli (debole il lavoratore, spesso debole anche il datore di lavoro);
- deduzione dal reddito di tutta la spesa per badante. I governanti strillano che non ci sono i soldi. E' un'operazione che può autofinanziarsi se abbinata ad una iniziativa che - riesca a far emergere, passando dal nero alla regolarità, 300-400mila rapporti di lavoro. Pagherebbero Irpef e contributi sociali. Ma bisogna smetterla col ritenere che il lavoro sommerso sia una medicina piuttosto che una malattia. Cioè se la famiglia si arrangia anche con il nero meglio lasciar correre. Su questo tema c'è una buona proposta dal forum terzo settore da prendere sul serio. Ci si può inserire nella scia della recente Legge delega per la riforma fiscale: tagliare una selva di deduzioni e detrazioni discutibili e puntare su una importante;

- una parte degli immigrati sceglie il nero anche perché convinta che i soldi versati all'Inps siano buttati al vento. In parte sbagliano. I comunitari e quelli provenienti dal Paesi che hanno fatto le convenzioni maturano un diritto a pensione. Bisogna spiegarglielo. Gli altri hanno ragione e allora ci sono due cose da fare: le convenzioni e tornare a prima della Bossi-Fini quando al ritorno al Paese di origine potevano ritirare il gruzzolo accantonato all'Inps;
- un rilancio del servizio civile (anche obbligatorio o universale come dice Matteo Renzi) per coprire 4-5 ore al giorno di assistenza ad un soggetto non autosufficiente. Per le famiglie sarebbe un sollievo rilevante e per i giovani interessati sarebbe di molto educativo. Potrebbero bastare sei mesi, due di formazione e quattro di lavoro. Un Disegno di legge avente per titolo "Istituzione del servizio civile nazionale universale" è stato avviato all'esame della Camera dei deputati. Ci sono proposte per estenderne la finalità anche alla assistenza domiciliare per non autosufficienti.
- ci sono idee, anche tra i sindacati dei pensionati, per la valorizzazione del patrimonio abitativo degli anziani. Pure queste andrebbero prese sul serio. Un Disegno di legge avviato all'iter del Senato affronta il tema del Prestito vitalizio ipotecario. E' una soluzione parziale che comunque entra nel merito.

Il 26 giugno 2014 è stata presentata una proposta di legge (AC 2492, assegnata alla XI Commissione Lavoro) avente per titolo: "Istituzione del voucher universale per i servizi alla persona e alla famiglia".
La proposta di legge è sottoscritta da parlamentari di diversi gruppi della Camera e del Senato e propone una riforma ispirata al modello francese.
Se non intervengono i cambiamenti auspicati si può temere che la speranza di prolungamento ulteriore delle attese di vita si trasformi in incubo per tale prospettiva.

2.1.5. L'Istruzione

1.Introduzione

La Relazione CNEL 2014 per il settore Istruzione propone tre novità importanti: una proposta preliminare per la costruzione di un sistema di indicatori per il comparto Istruzione nel suo complesso e due approfondimenti nei segmenti agli antipodi del sistema, uno concernente educazione e istruzione per i bambini da 0 a 6 anni e un altro sulle competenze trasversali degli studenti universitari al termine di un percorso triennale.
In continuità con la Relazione 2013, anche quest'anno per il comparto Istruzione si presentano dati e informazioni disponibili in riferimento al modello CIPP (Contesto, Input, Processo, Prodotto), con elementi di comparazione internazionale. La novità, in questo caso, è una classificazione esplicita delle informazioni disponibili per ciascun elemento del modello CIPP.
L'analisi e l'organizzazione delle informazioni consentono di pervenire a una proposta preliminare di indicatori di performance da inserire in futuro nel portale PA dell'ISTAT e da aggiornare con periodicità costante. Nel documento, quindi, non ci si limita ad una presentazione delle tre aree del comparto Istruzione attraverso i dati reperiti, ma si tenta di leggere tali dati in funzione delle esigenze informative per il miglioramento del sistema, quindi in funzione della proposta di individuazione e selezione degli indicatori o di una proposta per nuovi approfondimenti e indagini specifiche dove ciò sembri necessario.
La relazione CNEL 2014 per il comparto istruzione risulta quindi composta di quattro sezioni principali relative alle aree:

a) proposta di indicatori nel settore Istruzione;
b) infanzia;
c) scuola e istruzione;
d) università.

4.Proposta di lavoro per la costituzione di un sistema di indicatori per il comparto istruzione

Lo sviluppo di indicatori per scopi sociali è un lavoro che necessita di conoscenze altamente specialistiche nonché di prospettive multiple (Hanafin et al., 2013) e questo approccio è ancor più necessario per il comparto istruzione[50]. Un sistema di indicatori presuppone di considerare una serie di teorie scientifiche (theory-driven indicators) e di necessità informative per orientare le politiche del settore (policy-driven indicators), ma anche la disponibilità di dati e analisi delle politiche del comparto potrebbe contribuire a sviluppare nuovi indicatori (data-driven indicators) (Belotti & Moretti, 2011; Hanafin et al,

[50] Un riferimento utile nel campo dell'infanzia è l'ISCI (International Society for Child Indicators) website: http://isci.chapinhall.org/.

2013). Il comparto Istruzione in Italia (considerando anche l'area infanzia) si articola in almeno due ministeri e due dipartimenti all'interno dello stesso ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, e ciascuno di essi dovrebbe essere rappresentato almeno per il necessario raccordo degli indicatori con le politiche in atto. La scelta degli indicatori dovrebbe poi essere affidata ad una negoziazione tra i diversi portatori di interesse, operazione che per i tempi ristretti della relazione CNEL 2014 non è stata possibile.

Questo documento intende quindi tracciare un percorso, tra i molti possibili, per l'individuazione di indicatori che siano al tempo stesso in numero maneggevole, coerenti fra loro e informativi per il comparto. Una decisione definitiva in merito potrà essere il frutto di una condivisione con gli attori coinvolti a vario titolo in questo processo.

È utile precisare metodologicamente che questa strada non pone l'enfasi su un articolato processo di analisi di indicatori utilizzati dagli organismi internazionali o da altri Paesi per pervenire a lunghe liste di variabili rilevate o rilevabili. Questo approccio, infatti, risente di due problemi principali: a) si basa essenzialmente su una fotografia dell'esistente, per quanto ampia e informata, e ciò non rappresenta necessariamente il meglio o la frontiera per il miglioramento della qualità che il sistema stesso degli indicatori si propone di stimolare; b) rischia di rendere estremamente difficile la selezione degli indicatori principali, per effettuare la quale ci si deve appoggiare comunque alle teorie esistenti in modo tale da assicurare coerenza interna alle scelte e mantenere l'attenzione sui fenomeni più rilevanti.

Il sistema che qui si suggerisce, proprio per mantenere ragionevolmente contenuto il numero di indicatori, è piuttosto di tipo teorico. Ovviamente non si esclude affatto il ricorso ad una rassegna degli indicatori dell'istruzione[51], ma si va oltre, tentando di individuare le frontiere più promettenti in termini di impatto sulla qualità degli esiti dei processi educativi. Il sistema prevede comunque prospettive multiple, dato il ricorso ad analisi delle politiche e dei principali documenti ordinamentali che suggeriscono la creazione di alcuni indicatori o l'impiego di dati (amministrativi e non) già esistenti.

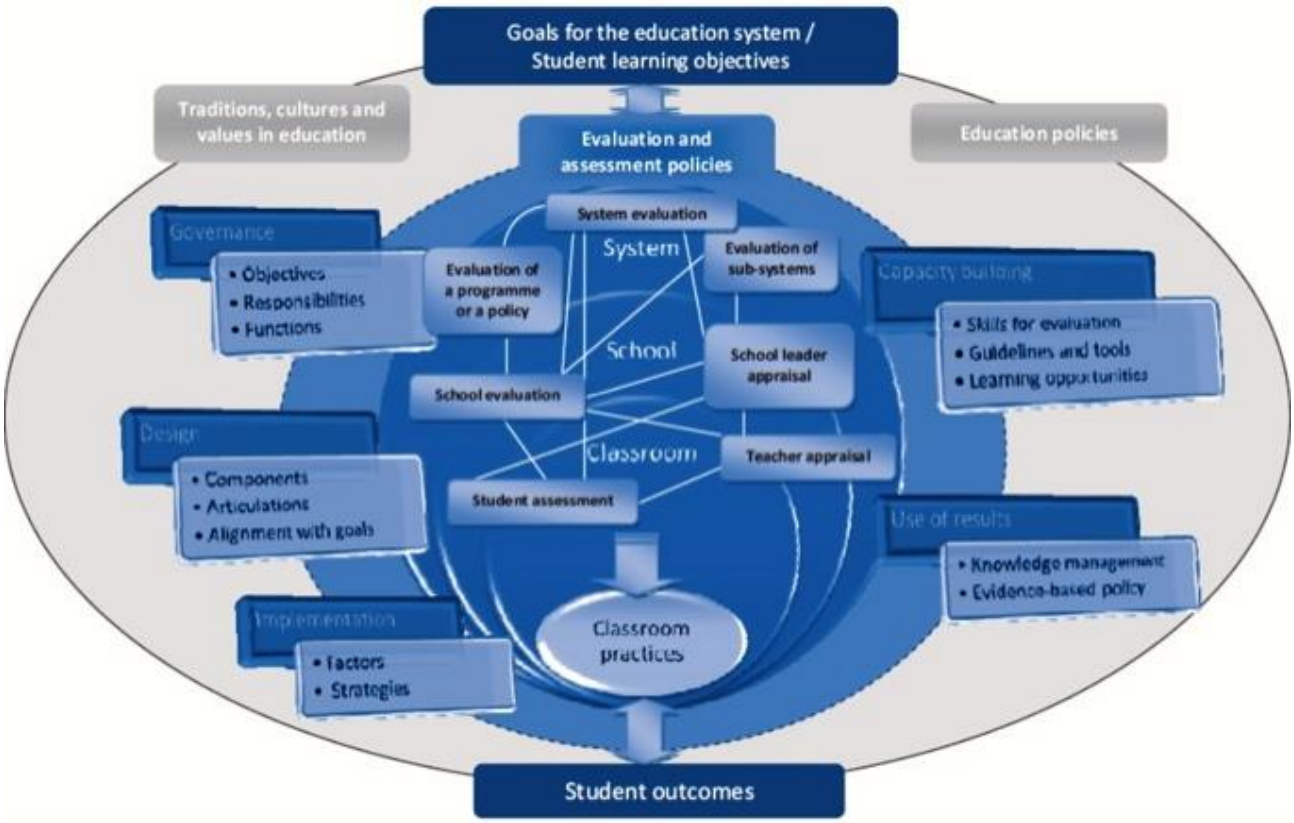
4.1.Teorie e orientamenti

La teoria di riferimento per lo sviluppo di indicatori nel settore istruzione, il modello CIPP di Stufflebeam, risale agli anni '60 del '900 e continua a esercitare la sua influenza, specialmente in area OECD. Tuttavia, negli ultimi tre anni, le grandi organizzazioni internazionali che operano nel campo dell'istruzione si stanno confrontando intensamente su questi temi, segno che una risposta univoca alla domanda di un sistema di indicatori è lungi dall'essere formulata. Particolare attenzione, in questi contesti, viene posta ormai sugli indicatori di processo e di risultato (*outcome*), più che sul binomio input-output, e si alimenta in una dialettica tra gli obiettivi delle politiche da un lato e gli esiti (intenzionali o meno) che le politiche producono, dall'altro. Un esempio della complessità multilivello e multidimensionale che ci si trova ad affrontare nel settore delle politiche per l'istruzione è

[51] L'INVALSI ha proposto una simile raccolta sul suo sito internet http://valsisindpub.invalsi.it/archive.php.

efficacemente reso dalla figura sottostante, tratta da una recente pubblicazione dell'OECD (2013a).

Figura 3 - Elementi individuati dall'OECD per un modello di valutazione di sistema (Fonte: OECD, 2013a: 60).



Nel rapporto si identificano sei possibili obiettivi di un sistema di indicatori all'interno di un sistema di istruzione:

> *(i) to monitor student outcomes at a given point in time, including differences among different regions within the education system and given student groups (e.g. by gender, socio-economic or immigrant/cultural background); (ii) to monitor changes in student outcomes over time; (iii) to monitor the impact of given policy initiatives or educational programmes; (iv) to monitor demographic, administrative and contextual data which are useful to explain the outcomes of the education system; (v) to generate and feedback relevant information for different agents in the education system; and (vi) to use the generated information for analysis, development and implementation of policies.*
>
> (OECD, 2013a: 590-591).

Come si vede, il richiamo agli esiti in termini di apprendimenti degli studenti è il nocciolo della questione, insieme all'attenzione per la dimensione del miglioramento dell'intero sistema, che in questo modello sembra discendere dal collegamento tra politiche (che fissano gli obiettivi di apprendimento) e i processi multilivello con impatto sugli obiettivi. A queste dimensioni va aggiunta quella cronologica, in quanto le politiche esplicano la loro azione in un arco di tempo variabile che intercorre tra la fissazione degli obiettivi (ad

esempio, mediante i curricoli nazionali) e la loro revisione. In ambito OECD[52], si è recentemente discusso del ciclo di vita dei curricoli, che orientativamente ha durata decennale. Anche la revisione dei curricoli dev'essere informata da adeguati indicatori della performance dei curricoli stessi, misurata sempre in termini di esiti sugli apprendimenti. Per quanto concerne il contesto italiano, le Indicazioni Nazionali 2012 costituiscono la base curricolare sulla quale costruire ad esempio le prove del Sistema Nazionale di Valutazione che l'INVALSI annualmente eroga per il primo ciclo di istruzione.

Oltre a questi aspetti teorici di fondo, si sta facendo sempre più strada (a partire dal settore infanzia)[53] l'esigenza di un'attenzione agli interessi dei destinatari delle politiche, in primo luogo i bambini e i ragazzi, prima ancora delle famiglie. Il collegamento delle politiche europee in ambito istruzione con i destinatari è evidente nella strategia Europa 2020 e nei documenti relativi alle competenze chiave e di cittadinanza che informano i curricoli, anche quello italiano. Ecco perché è sempre più avvertita l'esigenza di disporre di indicatori e misure sugli esiti delle politiche a favore degli studenti. Tali esiti sono insieme di medio e lungo periodo: si considerano esiti gli apprendimenti al termine di un ciclo scolastico o universitario, mentre gli esiti a lungo termine sono riferiti all'impatto longitudinale dell'istruzione e degli apprendimenti sulla qualità della vita e del lavoro degli individui.

Per lo scopo di questa prima proposta di indicatori si tralascia qui di proporre le pur necessarie indagini longitudinali sugli esiti a lungo termine[54], mentre si fa riferimento puntuale agli apprendimenti. Se apprendere è il cuore di un sistema di istruzione, imparare a farlo sempre meglio è centrale, com'è fondamentale che il sistema sostenga la capacità innata di apprendere degli individui. Ciò è però questionabile, stando almeno dalle evidenze empiriche (Deakin Crick & Yu, 2008): sembra che i sistemi educativi siano particolarmente efficaci nel deprimere motivazione e impegno degli studenti ad apprendere, che decrescono al crescere del livello scolastico, con un collegamento non sufficientemente esplorato finora tra apprendere ad apprendere e insuccesso o abbandono degli studi[55]. Sembra dunque centrale rilevare la capacità e le disposizioni ad apprendere degli studenti nei livelli scolastici e universitari, in modo da assicurare che non vada

[52] Riunione dell'OECD ECEC Network tenuta a dicembre 2013 in Nuova Zelanda.

[53] Si vedano in proposito le discussioni in ambito OECD e in Europa sul concetto di centralità dello studente e di "*best interest of the child*", che ricorre nei documenti di lavoro dei network Early Childhood Education and Care dei due organismi.

[54] Quali ad esempio l'indagine appena lanciata dall''OECD *Education and Social Progress* http://www.oecd.org/edu/ceri/educationandsocialprogress.htm.

[55] Si veda però lo studio europeo denominato *Study on the effective use of ECEC in preventing early school leaving (2013-2014).* Dalle evidenze preliminari, presentate da Jan Peeters ad Atene il 19 giugno 2014, sembra che la frequenza alla scuola dell'infanzia sia fattore protettivo contro la disaffezione scolastica e contro l'abbandono precoce degli studi, proprio perché questo livello scolastico è centrato sul rafforzamento della dimensione emotivo-relazionale e apprenditiva dei bambini.

perduta la base per il *lifelong learning* e per un aggiornamento delle competenze in età adulta.

Applicando quindi il modello CIPP a ciascuna area del comparto Istruzione, si ottiene la seguente matrice da popolare (con i dati attualmente disponibili) e da proporre come sviluppo di indagini future. Ove possibile, saranno da ricercare elementi di comparazione internazionale[56]. Si consideri che questa è una semplificazione essenziale degli indicatori disponibili e altri se ne potrebbero aggiungere[57].

[56] Dati di diversa provenienza. Si tratta essenzialmente di *Education at a Glance 2013*, i diversi cicli dell'indagine OECD PISA che include anche il problem-solving, OECD PIAAC e le indagini IEA ICCS, PIRLS & TIMSS. Per i dati sulle dimensioni sistemiche, si veda anche Eurostat, che è la fonte consultata per ottenere i più recenti aggiornamenti.

[57] Si vedano ad esempio gli indicatori selezionati a livello europeo da Eurostat (2014) nel sito http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/data/database. Si veda anche il rapporto Eurydice Key Data on Education in Europe 2012 (http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/key_data_en.php), che tuttavia mantiene un focus sui processi e gli *output* in termini di livelli di istruzione raggiunti dalla popolazione, mentre tralascia l'*outcome* inteso come livelli degli apprendimenti.

Tabella 1 - Matrice delle principali informazioni (nazionali e internazionali) disponibili e non per un'analisi del comparto Istruzione in Italia secondo il modello CIPP per area. In grassetto gli indicatori non disponibili, ma suggeriti.

Dimensioni del Modello CIPP	Area infanzia	Area scuola e istruzione	Università
Contesto	spesa pubblica italiana vs OECD in percentuale su PIL sistema di *governance* e accreditamento	spesa pubblica italiana vs OECD in percentuale su PIL sistema di *governance* e accreditamento	spesa pubblica italiana vs OECD in percentuale su PIL sistema di *governance* e accreditamento
Input	spesa pubblica nell'area infanzia accessibilità Curriculum (Indicazioni Nazionali 2012 solo per il segmento 3-6)	spesa pubblica in istruzione; OECD Talis (condizione insegnanti) Curriculum (Indicazioni Nazionali 2012)	spesa pubblica nell'università accessibilità esiti attesi dalla formazione universitaria
Processo	dati sui docenti **processi con impatto sulle disposizioni ad apprendere**	dati sui docenti Servizio Nazionale di Valutazione[58] **processi con impatto sulle disposizioni ad apprendere**	dati sui docenti **processi con impatto sulle disposizioni ad apprendere**
Prodotto (output e outcome)	**percentuale di bambini che entrano nella scuola primaria e sono pronti ad apprendere**	**percentuale di studenti con un numero di entrate in ritardo superiore alla media per livello e anno scolastico;** **percentuale di studenti con un numero di assenze superiore alla media per livello e anno scolastico;** percentuale di studenti in ritardo nel percorso scolastico per regione ed anno di corso nella scuola secondaria di II grado - A.S. 2012/13 e in serie storica; percentuale di abbandoni per regione nella scuola secondaria di II grado - A.S. 2012/13 e in serie storica; partecipazione dei giovani al sistema di istruzione e formazione; competenze in lettura,	competenze dei laureandi triennali A.A. 2013-14 Percentuale di studenti che lavorano dopo la laurea Percentuale di disoccupati laureati[64]

[58] Nell'ambito delle iniziative del Servizio Nazionale di Valutazione, coordinato dall'INVALSI, si stanno studiando misure per la valutazione dei processi interni alle classi e alle scuole italiane di ogni ordine e grado a partire dalla primaria.

Dimensioni del Modello CIPP	Area infanzia	Area scuola e istruzione	Università
		matematiche e scienze degli studenti di scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado[59]; competenze sociali e civiche, problem-solving e competenze finanziarie degli studenti di scuola secondaria di II grado; competenze in lingua straniera (in preparazione) [60]; **competenza nell'apprendere ad apprendere per livello scolastico[61];** livello di istruzione 25-64enni; early school leavers totali e percentuali di ESL occupati in Europa[62]; giovani 15-19enni NEET 15-19enni (not in education and training); attività di formazione permanente dei 25-64enni[63]; competenze della popolazione adulta (OECD PIAAC).	

Come si può notare, finora i dati disponibili nell'area infanzia e università non consentono analisi compiutamente informate in questi comparti, in particolare mancano dati relativi ai processi e agli esiti dei processi. Per quanto attiene l'area Infanzia, INVALSI sta iniziando a colmare la carenza informativa mediante partecipazione ai network e adesione alle indagini internazionali dell'area. I primi dati non saranno tuttavia disponibili prima del

[64] Dati ANVUR 2014 comparabili con dati internazionali OECD AHELO.

[59] Dati INVALSI rilevazioni nazionali e internazionali disponibili le prime con periodicità annuale, le seconde con periodicità variabile, in genere triennale.

[60] Rispetto alle otto competenze chiave europee, che sono riprese anche dalle Indicazioni Nazionali per il Curricolo, restano da avviare indagini sulla competenza dell'apprendere ad apprendere e sull'imprenditorialità. Il progetto INVALSI VIPS (si veda la nota 18) si propone di iniziare la valutazione della capacità di apprendere e dei suoi antecedenti nei bambini che terminano la scuola dell'infanzia o che iniziano la primaria.

[61] Include competenze socio-emotivo-relazionali funzionali all'apprendimento.

[62] ISTAT – Rapporto Annuale Edizione 2011.

[63] Fonte Eurostat 2007 e 2011.

2018[65]. Nell'area Università, è da segnalare l'iniziativa sperimentale TECO dell'ANVUR, volta a sondare per la prima volta le competenze generaliste degli studenti al termine di un percorso di studi triennale. Nel prosieguo della Relazione si darà conto delle iniziative in queste aree, mentre per l'Istruzione si aggiorneranno le informazioni disponibili dalle indagini internazionali e i dati INVALSI sulle competenze degli studenti e quelli OECD della popolazione adulta.

[65] Nel frattempo, l'INVALSI è impegnato in un progetto pilota denominato INVALSI VIPS (Valutazione Iniziale della Prontezza Scolastica e all'apprendimento), che si focalizza sull'analisi del livello di sviluppo olistico dei bambini al termine della scuola dell'infanzia o all'inizio della primaria e sullo studio di questo delicato periodo di transizione.

5.L'area infanzia

5.1.I servizi educativi in un'ottica di tutela dei diritti dei bambini e delle bambine

(a cura dell'Ufficio dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza)

I diritti dei bambini si tutelano anche assicurando la loro partecipazione ai servizi educativi in età prescolare. Infatti, come accertato in diversi studi di livello sia nazionale66 che internazionale67 e ribadito con forza dalla Commissione Europea68, l'accesso a servizi per l'infanzia di alta qualità non solo favorisce migliori risultati nella vita scolastica e professionale successiva, ma ha un ruolo importante nel contribuire a invertire le condizioni di svantaggio. In un'ottica quindi di inclusione sociale e di contrasto alle diseguaglianze e alla povertà, lo sviluppo dei servizi per l'infanzia si configura come una strategia vincente per creare occasioni di crescita e di apprendimento con effetti duraturi per tutti i bambini e ancora di più per coloro che provengono da famiglie svantaggiate, incluse quelle immigrate. In particolare, in una situazione di scarsa mobilità sociale come quella che caratterizza il contesto italiano, investire sulla prima infanzia permette di incidere positivamente su condizioni iniziali sfavorevoli in modo anche da interrompere il circolo vizioso della povertà. Investire maggiormente nella prima infanzia ha effetti successivi importanti anche in termini di riduzione dei costi per la società dal punto di vista sociale, sanitario e giudiziario. Soprattutto, è dimostrato da più parti che l'acquisizione di solide basi nei primi anni di vita determineranno percorsi di apprendimento più efficaci e permanenti, riducendo notevolmente il rischio di abbandono scolastico.

Per fare in modo che i servizi per l'infanzia possano assolvere a questo importante compito, è necessario agire sul loro rafforzamento sia rispetto alla dimensione quantitativa che a quella qualitativa del servizio. Più specificamente si deve fare in modo, da un lato, che aumenti l'accesso a tali servizi nella fascia tra zero e sei anni, dall'altro, che l'offerta raggiunga livelli elevati di qualità su tutto il territorio nazionale.

In Italia, come è noto, l'offerta di servizi per la primissima infanzia (0-3 anni) non solo risulta insufficiente, ma non presenta una distribuzione omogenea. In particolare, i monitoraggi Istat mettono in evidenza come il nostro Paese si posizioni molto lontano dagli obiettivi posti dalla Commissione Europea con la Strategia di Lisbona, in una situazione di forti disparità territoriali. Preoccupa, inoltre, che l'ultimo anno si sia caratterizzato per una battuta d'arresto del seppur insufficiente ma costante incremento che si era rilevato negli anni precedenti. Infatti, i dati relativi al 2011 evidenziano che dopo cinque anni di miglioramento, si registra una riduzione della percentuale di bambini accolti in strutture pubbliche o convenzionate: i bambini

66 Del Boca, D. & Pasqua, S. (2010). Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia, *Working Paper, n. 36 (12/2010)*. Torino: Fondazione Giovanni Agnelli.

67 Si vedano i contributi di S. W. Barnett, e J. Bennett citati in Commissione europea, *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*, Comunicazione n. 66, Bruxelles, 17.02.2011

68 Commissione europea, *op. cit*. e Commissione europea, *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*, Raccomandazione n. 112, Bruxelles, 20.02.2013

tra zero e due anni erano l'11,2% nel 2005 arrivano al 14,0% nel 2010 e scendono al 13,5% nel 2011[69].

Però, se si vuole che i servizi per l'infanzia arrivino realmente a rappresentare un investimento per il futuro delle attuali generazioni e non solo uno strumento di conciliazione tra famiglia e lavoro, non è sufficiente recuperare terreno solo sull'essenziale fronte dell'ampliamento dell'offerta, ma risulta determinante innalzare la qualità del servizio. Per questo motivo diviene essenziale mettere al centro della riflessione anche formazione, competenze, profili professionali di chi lavora nel settore della prima infanzia.

E' in quest'ottica che riteniamo necessario che i decisori politici pongano tra le priorità di azione il tema dei servizi educativi della prima infanzia. In particolare, su questo fronte, dal nostro punto di vista abbiamo cercato di sviluppare la riflessione soprattutto focalizzandoci su due aspetti. Da un lato, i Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età, dall'altro, la formazione di base e in servizio degli operatori dello zero sei anni e le problematiche contrattuali.

In particolare, sul fronte dei LEP, l'Autorità attraverso, da un lato, il coordinamento di un percorso di lavoro avviato con un gruppo di associazioni riunite sotto il cartello Batti il Cinque![70], dall'altro, il coinvolgimento di esperti nella materia, sta concentrando i propri sforzi alla elaborazione di un documento che possa costituire la base da cui partire per riavviare il confronto e la discussione con i diversi soggetti istituzionali chiamati a occuparsi di questo tema.

Proprio per le considerazioni fin qui sviluppate, la riflessione sui livelli essenziali relativamente ai servizi educativi per la prima infanzia si è articolata focalizzando la propria attenzione su due filoni principali individuando per ognuno le azioni e gli indicatori di processo e di risultato utili alla determinazione del livello.

1. ***Garantire accesso universale ai servizi educativi per la fascia 0 – 6 anni che si realizzi da un lato attraverso l'aumento dell'offerta di questi servizi per la fascia 0 – 3 anni in tutte le regioni e le province autonome, dall'altro, l'elaborazione di una legge 0 – 6 anni con il superamento dei servizi a domanda individuale.***

2. ***Garantire un'offerta qualificata di servizi educativi per la prima infanzia 0 – 6 anni, attraverso azioni specifiche che riguardano i titoli di accesso alla professione educativa, la formazione in servizio permanente, l'auto ed eterovalutazione dei servizi, la definizione del profilo professionale del coordinatore pedagogico, il rapporto numerico educatore-insegnante per bambino***

---

[69] Istat (2013). *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2011/2012*. Statistiche Report, luglio 2013. Roma: Autore.

[70] Le associazioni che hanno aderito al gruppo *Batti il Cinque!* sono le seguenti: Agesci, Arciragazzi, Cnca, Cnoas, Cgil, Save the Children, UNICEF.

Sull'altro aspetto, legato alla formazione di coloro che operano nei servizi educativi zero sei anni, l'Autorità ha organizzato un primo incontro di accostamento al tema. La giornata di riflessione che si è svolta a giugno 2013, ha focalizzato la propria attenzione, attraverso l'intervento di esperti e con la discussione aperta ai partecipanti, su due filoni principali: Formazione di base e in servizio delle educatrici dei servizi per bambini in età 0-3 anni e delle insegnanti di scuola dell'infanzia per i bambini 3-6 anni; Criticità della contrattualistica attuale per educatrici e insegnanti.
Ci auguriamo quindi che in un'ottica di reale tutela dei diritti dei bambini si sviluppino numerose iniziative sia sul piano legislativo che altre di natura maggiormente operativa legate ad aspetti amministrativi e organizzativi ma che vadano nella direzione di aumentare le opportunità educative per i bambini tra zero e sei anni su tutto il territorio nazionale e in base ad elevati livelli qualitativi di offerta dei servizi.

Il tema infanzia è stato proposto all'interno della relazione CNEL 2014 per una sua importanza intrinseca e perché è da tempo al centro della riflessione dei grandi organismi internazionali: UNESCO, Banca Mondiale, Unione Europea, OECD ne hanno riconosciuto l'importanza strategica nelle politiche di sviluppo, attraverso azioni specificamente rivolte a migliorare la condizione di questa parte di popolazione mondiale (si vedano nello specifico i documenti Millennium Development Goals, UNESCO[71]; World Bank Education Strategy 2020[72], 2012; European 2020 Strategy[73]; OECD Starting Strong III[74]). Il CNEL, già nel 2010 aveva sottolineato la centralità di questo comparto, proponendo un concreto contributo alla definizione di una strategia complessiva in materia.
In Italia si assiste ad un progressivo spostamento funzionale dei servizi dedicati all'infanzia: da mero strumento di conciliazione degli impegni lavorativi e famigliari sostenuti dalla donna, con una funzione del nido incentrata prevalentemente sulla cura dei bambini, si è passati negli ultimi due decenni ad una chiara visione educativa dei servizi, con al centro lo sviluppo olistico del bambino competente.
Questa impostazione si riscontra chiaramente nel disegno di legge di iniziativa parlamentare numero 1260[75], attualmente in discussione in parlamento, il quale prevede un sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni e il diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento[76]. In attesa di

[71] http://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml
[72]http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:22474207~menuPK:282402~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282386,00.html
[73] http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm
[74] http://www.oecd.org/edu/school/startingstrongiii-aqualitytoolboxforearlychildhoodeducationandcare.htm
[75] Disegno di legge presentato all'inizio dell'anno 2014 al Senato AS n. 1260, XVII legislatura, *Disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a sei anni e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento*.
[76] Per una disamina dei sistemi europei di *Early Childhood Education and Care* (ECEC), si veda l'interessante e recentissimo volume *Eurydice Key data on Early Childhood Education in Europe* (2014b). In appendice, si riporta la Figura 4 che consente di distinguere i sistemi unitari da quelli divisi (*split*). Caratteristica peculiare del

conoscere l'esito dell'iter parlamentare di questo DDL, sembra particolarmente importante rappresentare il comparto infanzia attraverso i dati più recenti disponibili dalle fonti ufficiali.

Per far questo è necessario uno sforzo corale di una pluralità di soggetti, a vario titolo coinvolti. Il tema "infanzia" è infatti al crocevia di 21 tra regioni e province autonome e almeno tre amministrazioni centrali: il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, il Ministero dell'Istruzione e il Dipartimento delle Politiche per la Famiglia presso la Presidenza del Consiglio di Ministri, oltre alla Conferenza Stato Regioni e all'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. I dati sul segmento 0-6 provengono da almeno altri tre soggetti: ISTAT e Istituto degli Innocenti, che collaborano al SINSE (Sistema Nazionale sui Servizi Educativi per l'Infanzia) del Ministero del Lavoro; inoltre, INVALSI sta partecipando a progetti internazionali nel segmento 0-6. Solo queste evidenze suggeriscono di provvedere ad una razionalizzazione del settore per migliorarne la *governance*.

Va detto preliminarmente che il settore infanzia in Italia è costituito da un sistema diviso in due sotto-sistemi (*split system*): il primo, relativo alla cura e all'educazione dei bambini al di sotto dei 3 anni (che fa capo centralmente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Famiglia); il secondo per l'istruzione e l'educazione dei bambini dai 3 ai 6 anni, che fa capo al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Le domande che guidano questa trattazione sono fondamentalmente due: qual è la diffusione dei servizi per l'infanzia e il profilo della loro utenza (nei due sotto-sistemi); qual è l'impatto qualitativo dei servizi sull'utenza.

Per giungere a formulare un'ipotesi in ordine alla qualità dei servizi per l'infanzia in Italia diciamo subito che non esistono per ora dati relativi all'impatto di questi servizi sul livello di sviluppo dei bambini misurato su una serie di indicatori condivisi a livello internazionale. Di seguito proponiamo quindi una lettura integrata delle informazioni disponibili, segnalando al contempo l'esigenza per i decisori politici di nuove indagini su aspetti specifici del comparto infanzia.

A livello preliminare, si fornisce il più recente dato comparativo relativo alla spesa in istruzione pre-primaria nei paesi OECD (EAG, 2014: 323)[77]. Già da questo dato (Figura 5), si evince che l'Italia nel 2011 si collocava nella parte bassa della classifica dei paesi in cui si investiva di più in questo settore (circa 0,5% del GDP rispetto a quasi lo 0,6 della media OECD), con una spesa per studente del settore pubblico pari a 7 868 dollari, rispetto alla media OECD di 7 446 dollari, che sale a 7 933 dollari nell'Europa a 21 paesi.

---

modello unitario è di essere regolato da un unico ministero (Istruzione) e di erogare servizi in centri che ospitano indifferentemente bambini da 0 a 6 anni di età, senza transizioni tra un centro 0-3 e un altro 3-6. Il DDL 1260 non è del tutto esplicito in merito all'erogazione dei servizi 0-6 in un'unica struttura. Sembrerebbe anzi contraddire la logica di un sistema integrato quando, all'art. 3, ribadisce che vi sono due tipologie distinte di servizi 0-3 e all'art. 4 si parla distintamente di scuola dell'infanzia per i bambini di 3-6 anni d'età.

[77] Il dato sembra includere solo il segmento 3-6.

5.2.Le principali informazioni disponibili sul segmento 0-3

Dai dati oggi disponibili per il segmento 0-3[78], emerge che la spesa dei comuni – titolari della competenza amministrativa sui servizi per l'infanzia – ha rappresentato, nell'anno 2012, una parte consistente delle risorse dedicate al welfare locale, per un totale di 1 miliardo e 259 milioni, cui vanno aggiunti i 300 milioni pagati dalle famiglie a titolo di tariffe di compartecipazione ai costi (pari al 19,2 della spesa totale %), per una spesa complessiva di 1 miliardo e 559 milioni (ISTAT, 2014b). I dati di trend mostrano come, fra il 2004 e il 2012, la spesa corrente per asili nido, al netto della compartecipazione pagata dagli utenti, abbia avuto un incremento costante pari complessivamente al 48% (con un incremento del 36% circa dell'utenza, pari a 52 mila bambini accolti in più), sebbene per la prima volta nel 2011 si registri una diminuzione della crescita rispetto all'anno precedente (Tabella 2), confermata nel 2012 (-1,4%).

L'Italia, attraverso l'offerta pubblica (circa 14%) e l'offerta privata (circa 6%), riesce a coprire in media soltanto una parte appena sotto il 20% della domanda potenziale[79], con notevoli divergenze tra centro-nord e sud del Paese, tra grandi e piccoli centri abitati[80]. Si è ancora lontani dall'obiettivo di copertura del 33% fissato dall'Agenda di Lisbona[81], nonostante il varo del Piano straordinario del 2007[82] che ha generato investimenti pubblici

[78] Come premessa all'esposizione dei dati reperiti, occorre precisare che le fonti italiane sono molteplici e non sempre tra loro congruenti. Due sono le principali: i dati del monitoraggio piano nidi, a cura dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, e la spesa comunale per i servizi alla persona rilevata annualmente dall'ISTAT. L'ISTAT fornisce gli indicatori ufficiali in base ai quali si attua il monitoraggio di una serie di provvedimenti per l'ampliamento dell'offerta di questi servizi sul territorio nazionale. Si veda una comparazione delle due fonti su un indicatore fondamentale, la presa in carico dell'utenza (Figura 6). A queste due fonti si aggiunge il MIUR per le cosiddette "sezioni primavera" (per bambini da 24 a 36 mesi) e gli accessi anticipati dei bambini di 30-36 mesi alla scuola dell'infanzia. In questa sede, per il segmento degli asili nido e dei servizi integrativi per la prima infanzia, che ospitano i bambini da 0 a 3 anni d'età, si fa riferimento al report ISTAT (2014b) e al volume Istituto Innocenti (2013). Si veda anche il sito del Dipartimento delle Politiche per la Famiglia http://www.politichefamiglia.it/.

[79] A tale riguardo si può far riferimento all'indagine campionaria *Aspetti della vita quotidiana*, svolta dall'ISTAT nel 2010 che ha stimato una copertura massima pari al 18,7%, www.istat.it. Gli ultimi dati disponibili, contenuti nel *Rapporto di Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia* al 31 dicembre 2012, presentato nel 2013 dal Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza, www.minori.it, mostrano un'offerta pari a complessivi 287.662 posti disponibili, che rappresentano il 19,7% di copertura, dell'utenza potenziale, a fronte di 287.149 bambini effettivamente accolti (Istituto Innocenti, 2013: Tav 3 e Tav 5).

[80] Si consideri che il divario si muove tra la presa in carico dei piccoli utenti in Emilia Romagna, pari al 27,3%, al 2,1% in Calabria (ISTAT, 2014b).

[81] Consiglio europeo di Lisbona 23-24 marzo 2000, *La strategia per l'istruzione e la formazione*, poi specificata nel Consiglio europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002, *Sviluppo di nuove misure volte a conciliare la vita familiare e lavorativa, in particolare attraverso la creazione di servizi per la cura dell'infanzia*.

[82] Intese in Conferenza unificata Stato, regioni e autonomie locali 26 settembre 2007; 14 febbraio 2008; 7 ottobre 2010; 2 febbraio 2012; 19 aprile 2012.

per circa 900 milioni di euro in gran parte spesi, cui vanno aggiunte ulteriori risorse, per complessivi 400 milioni di euro, destinate al settore dal nuovo Piano di azione e coesione, approvato dal Governo nel 2012[83].
Dal punto di vista della misurazione della quantità e qualità del servizio, l'Istituto Nazionale di Statistica negli anni scorsi ha rilevato soltanto in termini numerici l'offerta pubblica, legandola alle rilevazioni sulla spesa sociale dei comuni. Solo di recente, grazie ad un accordo con il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si è programmato di far riferimento, per le rilevazioni, alle "unità di offerta" siano esse pubbliche (gestite direttamente o esternalizzate) o private (accreditate o autorizzate). Sarebbe importante che questo nuovo sistema venisse messo a regime. Più carente appare lo stato di costruzione del sistema informativo nazionale sociale, che dovrebbe comprendere una parte dedicata ai servizi per l'infanzia. Sul tema, è stato da poco avviato un progetto sperimentale (il già citato SINSE) frutto di uno specifico accordo tra le amministrazioni centrali interessate (Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), l'Istat e le regioni, con l'obiettivo di costruire un set minimo di indicatori condiviso, confrontabile ed agevolmente rilevabile.
C'è poi il tema della domanda espressa non soddisfatta, ossia la quantificazione complessiva delle liste di attesa, che non è agevole rilevare in assenza di un sistema informativo nazionale. Con un po' di approssimazione tale domanda inevasa può essere stimata intorno al 20-25%[84]. Ciò significa che occorrono ancora tra i 290.000 e 360.000 posti da mettere a disposizione dei bambini e delle famiglie. Pertanto, anche su questo aspetto bisognerebbe svolgere specifiche indagini quantitative e qualitative.
Del tutto carente è invece l'analisi degli esiti in riferimento al profilo di entrata e di uscita dei bambini e all'impatto che questo primissimo segmento di servizio ha – e potrà avere – in termini educativi.

5.3.Le informazioni disponibili sul segmento 3-6

I dati per questo segmento provengono principalmente dall'edizione 2014 di *Education at a Glance*. In ambito OECD, si considerano nel segmento pre-primario i programmi di spiccata matrice educativa (non soltanto di cura e custodia dei bambini) e che soddisfano i seguenti criteri:
- sono impartiti all'interno di centri o scuole;
- sono predisposti per soddisfare le esigenze di sviluppo o educazione dei bambini;
- sono rivolti a bambini in età non inferiore a 3 e non superiore ai 6 anni;
- sono erogati da personale qualificato.

L'Italia nel segmento 3-6 è all'avanguardia per possibilità di accesso dei bambini a servizi per l'infanzia: è stato infatti superato il target previsto dagli obiettivi di Lisbona, con oltre il 95% dei bambini in età frequentanti la scuola dell'infanzia. Va sottolineato tuttavia come

[83] Riservati alle regioni obiettivo convergenza: Campania, Puglia, Calabria, Sicilia.
[84] La stima è stata effettuata da Cittadinanzattiva, *Indagine 2012 sugli asili nido comunali in Italia, tra caro rette e liste d'attesa*, in www.cittadinanzattiva.it.

questo trend sia in preoccupante discesa[85]: nel 2005, l'Italia era il terzo paese OECD con la percentuale più elevata di iscrizione dei bambini di 3 anni, mentre nel 2012 si colloca al nono posto (Figura 7). Si segnala peraltro che l'accesso quasi universale dei bambini italiani alla scuola dell'infanzia consentirebbe di lavorare in modo deciso sulla qualificazione delle strutture, dando priorità ad esempio alla formazione iniziale e in servizio dei docenti, più che alla ulteriore diffusione territoriale dei servizi.
Fra gli altri dati strutturali forniti nella Tabella 3, si segnala in particolare il rapporto fortemente squilibrato tra il salario degli insegnanti di scuola dell'infanzia rispetto ad altre professioni che implicano un titolo di studio di livello terziario.

5.4.La situazione normativa attuale nel segmento 0-3

Finora la competenza normativa in materia di servizi per la prima infanzia è prevalentemente affidata alle regioni. Le leggi regionali, emanate a partire dagli anni settanta, hanno integrato la disciplina generale posta dalla legge n. 1044 del 1971 (Piano quinquennale per l''istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato) sotto vari profili. Innanzitutto, esse hanno precisato la natura del servizio, connotando gli asili nido come istituzioni non soltanto assistenziali, ma anche educative; a tal fine esse hanno stabilito le qualificazioni professionali ed i titoli di studio richiesti al personale ed hanno promosso la riqualificazione e l'aggiornamento del personale già in servizio. Le leggi regionali hanno inoltre disciplinato i criteri tecnico costruttivi da osservare nella realizzazione degli asili nido ed hanno precisato le modalità della loro gestione e della partecipazione sociale.
Dopo la riforma del titolo quinto della Costituzione, ben 14 regioni hanno emanato nuove leggi e le altre hanno integrato la legislazione precedente[86]. Le disposizioni destinate a disciplinare i servizi per l'infanzia sono in parte costituite da vere e proprie leggi di riorganizzazione della rete dei servizi ed in parte da provvedimenti di manutenzione, più o meno articolati, che intervengono su una disciplina pregressa. Le leggi relative alla riorganizzazione dei servizi per l'infanzia prevedono la costituzione di una rete di servizi, variamente articolata nelle diverse regioni, che va dagli asili nido a servizi non strumentali come la "tata familiare". La denominazione di tali servizi varia da regione a regione secondo una sessantina di definizioni, le cui variazioni sono tuttavia riconducibili a due macro aree: nidi d'infanzia e servizi educativi integrativi (centri per bambini e famiglie,

[85] E questo, nonostante il flusso consistente di bambini in entrata nella scuola dell'infanzia prima dei 3 anni sia ormai un fenomeno di una certa dimensione, specie al Sud: i bambini anticipatari alla scuola dell'infanzia e i bambini frequentanti le sezioni primavera, complessivamente sono ormai 120-130 mila (Govi, 2013). È lecito immaginare che questo fenomeno alimenti costantemente il tasso di bambini di 3-6 anni frequentanti una scuola dell'infanzia.

[86] Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Provincia di Trento, Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta. Per i testi della legislazione vigente sui servizi per la prima infanzia, si veda il sito www.minori.it.

spazi gioco per bambini, servizi educativi in contesto domiciliare)[87]. E' altresì evidente, in tutta la legislazione regionale, il forte richiamo al principio di sussidiarietà orizzontale, con il coinvolgimento delle famiglie come unità singole, ed in forma associata, nella gestione e organizzazione dei servizi.

Riguardo ai contenuti, le leggi regionali, per ogni tipologia di servizio fissano innanzi tutto gli standard di qualità: numero massimo di bambini per educatore, età minima e massima dei bambini cui viene erogato il servizio; la ricettività minima e massima delle strutture; l'orario di servizio; il coordinamento delle attività (esistenza di un coordinatore) ed il collegamento con altre strutture e servizi operanti nel territorio; i requisiti professionali del personale addetto (tipologia, titoli di studio, esperienza, ecc.); le caratteristiche edilizie ed urbanistiche delle strutture dove viene svolto il servizio (metri quadrati per bambino, arredi, attrezzature, ecc.); le modalità di elaborazione delle tabelle alimentari (es. approvazione della Asl). Seppure omogenei nel genere, tali standard sono molto differenziati e variano in funzione del territorio, del tipo di servizio, dell'età dei bambini destinatari.

Un secondo aspetto disciplinato dalla normativa regionale riguarda una sorta di "obblighi di servizio" per l'infanzia. Si tratta di quegli elementi relativi alla vera e propria erogazione: definizione di un progetto pedagogico individualizzato; formazione permanente degli operatori; monitoraggio e valutazione delle attività; adozione di carte dei servizi.

Il terzo aspetto riguarda i meccanismi di autorizzazione e di accreditamento. Quasi tutte le regioni e le province autonome (20 su 21) prevedono gli istituti dell'autorizzazione al funzionamento e 14 disciplinano in modo specifico l'accreditamento in norme di settore o in quelle più ampie che fanno riferimento ai servizi e interventi sociali o socio sanitari[88].

5.5.Le recenti sperimentazioni: anticipi e "sezioni primavera" come cerniera tra il segmento 0-3 e 3-6.

I servizi per la prima infanzia si sono arricchiti, nel corso degli ultimi dieci anni, di nuove formule organizzative. Si tratta degli "anticipi" dell'iscrizione alla scuola dell'infanzia e dell'istituzione delle cosiddette "sezioni ponte" o "sezioni primavera"[89].

Dopo una prima fase sperimentale, una abrogazione e qualche precisazione, gli anticipi sono stati messi "a regime" con il D.P.R. 20 marzo 2009, n. 89. In effetti, l'art. 2, comma 2 di tale decreto così dispone: *su richiesta delle famiglie sono iscritti alla scuola dell'infanzia, le bambine e i bambini che compiono tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento. Al fine di garantire qualità pedagogica, flessibilità e specificità dell'offerta educativa in*

[87] La classificazione dei servizi socio educativi per l'infanzia secondo due macro voci (LB1 ed LB2) è oggi fissata nel *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*, approvato nella Conferenza unificata del 29 ottobre 2009.

[88] Si tratta perlopiù di meccanismi che vincolano i soggetti eroganti all'osservazione delle norme in vigore, più che di elementi che ne qualificano l'offerta, come emerge da uno studio INVALSI 2014, i cui dati non sono stati ancora pubblicati.

[89] Si veda la nota 38 per una prima stima della dimensione di questi fenomeni.

coerenza con la particolare fascia di età interessata, l'inserimento dei bambini ammessi alla frequenza anticipata è disposto alle seguenti condizioni: a) disponibilità dei posti; b) accertamento dell'avvenuto esaurimento di eventuali liste di attesa; c) disponibilità di locali e dotazioni idonei sotto il profilo dell'agibilità e funzionalità, tali da rispondere alle diverse esigenze dei bambini di età inferiore a tre anni; d) valutazione pedagogica e didattica, da parte del collegio dei docenti, dei tempi e delle modalità dell'accoglienza.

Passando alle "sezioni primavera" va detto innanzi tutto che esse sono state introdotte, in via sperimentale, dall'art. 1, comma 630, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 – finanziaria 2007 - dove si prevedeva che *per far fronte alla crescente domanda di servizi educativi per i bambini al di sotto dei tre anni di età, sono attivati, previo accordo in sede di Conferenza unificata (…) progetti tesi all'ampliamento qualificato dell'offerta formativa rivolta a bambini dai 24 ai 36 mesi di età, anche mediante realizzazione di iniziative sperimentali improntate a criteri di qualità pedagogica, flessibilità, rispondenza alle caratteristiche della specifica fascia di età*. Pertanto, a differenza degli anticipi, le sezioni primavera sono pensate – sulla base di qualche esperienza regionale e comunale già in atto[90] – come sezioni organizzate specificamente ancorché inserite in strutture diverse. Valga per tutti il diverso rapporto educatori numero di bambini che qui non può superare il rapporto di 1 a 10. Il primo Accordo in Conferenza unificata è stato sottoscritto il 14 giugno 2007 (ne seguono poi altri quattro 2008, 2009, 2010 e 2013) dove si stabilisce anzitutto la denominazione e finalità della nuova offerta; si tratta di *sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia* con finalità educative per bambini tra i due ed i tre anni. Quanto ai soggetti finanziatori, si fa riferimento allo Stato, alle regioni ed ai comuni che intervengono con stanziamenti una tantum, definiti anno per anno[91]. La regia della ripartizione territoriale è affidata al Ministero dell'istruzione, università e ricerca, mentre per il monitoraggio è costituito un Gruppo paritetico (Stato, regioni, comuni). Le sezioni primavera possono essere gestite da scuole statali, da scuole comunali, da scuole paritarie oppure da soggetti privati in convenzione con il Comune.

E' evidente che, mentre gli anticipi si appoggiano su strutture già esistenti e funzionanti, per cui le uniche verifiche da fare riguardano le condizioni di ricettività, le sezioni primavera vivono di finanziamenti decisi annualmente. Ciò comporta che non si abbia la certezza dell'attivazione delle sezioni finché non siano assunte da parte dello Stato e delle regioni le decisioni di spesa.

5.6.Conclusioni sull'area "Infanzia" e l'esigenza di nuovi indicatori

Diversi studi convergono nel sostenere l'importanza di un'educazione di qualità fin dalla prima infanzia con una duplice funzione: di sviluppo della capacità di apprendere per la vita; di protezione delle categorie più svantaggiate di bambini (Arnold et al, 2007; Berlinski et al, 2006; Brilli et al, 2011; Cingano & Cipollone, 2009; Contini & Manini, 2007; Del Boca & Pasqua, 2010; Eurydice, 2009; EC/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014; Hall et al., 2011; Mashburn et al, 2009; Montessori, 1999, 2000; Montie, Xiang & Schweinhart 2006;

[90] Emilia Romagna, Lazio; comuni di Terni e Prato.

[91] L'andamento dei contributi statali e regionali è stato il seguente: anno 2007/2008, euro 35 milioni circa; 2008/2009, 34; 2009/2010, 39; 2010/2011, 31; 2011/2012, 25, *Rapporto di monitoraggio*… cit.

OECD, 2006; Sachs & Ruzzi, 2005; Sylva et al, 2004). Per questo, appare prioritario assicurare pari opportunità di accesso a servizi di qualità ai bambini di tutte le regioni italiane, mentre il ritardo di quelle meridionali può destare una certa preoccupazione. Non a caso le famiglie di queste regioni tendono a utilizzare maggiormente gli anticipi e le sezioni primavera della scuola dell'infanzia rispetto ai nidi e ai servizi integrativi.

5.7.Proposta di nuovi indicatori infanzia

Le indagini attualmente disponibili consentono di tracciare un quadro conoscitivo italiano parziale, al quale apportare integrazioni opportune al fine di informare le decisioni politiche. La partecipazione INVALSI ai network internazionali nell'area infanzia consente di individuare alcune **priorità informative**, che possono essere così esemplificate:

Indicatori di tipo quantitativo	Indicatori di tipo qualitativo
-spesa annua pubblica nei servizi per l'infanzia 0-6, di cui porzione sostenuta dalle famiglie; **- numero di iscrizioni rispetto ad una coorte;** **- numero dei posti disponibili nelle diverse tipologie di servizi;** **- livello di accesso (bambini di una coorte iscritti rispetto ai posti disponibili totali);** **- numero di educatori e insegnanti per tipologia di servizio;** **- numero di dirigenti e coordinatori per tipologia di servizio;** **- remunerazione e livelli contrattuali del personale educativo e direttivo per tipologia di servizio;** **- livelli di istruzione del personale educativo e direttivo per tipologia di servizio.**	- tipologia e caratteri distintivi dei servizi; - valori e credenze degli educatori / insegnanti che guidano la pratica; - conoscenza approfondita delle Indicazioni Nazionali da parte di dirigenti, coordinatori e educatori / insegnanti della scuola dell'infanzia; - curricolo prescritto e curricolo applicato, es.: numero di servizi 3-6 che attuano un POF sulla base delle Indicazioni Nazionali per il Curricolo; numero di istituzioni con un curricolo verticale 3-14 anni; - qualità delle relazioni educative con i bambini per tipologia di servizio; - risultati in termini di livello di sviluppo raggiunto dai bambini al termine del percorso infanzia (in coerenza con le Indicazioni Nazionali).

5.8. DDL 1260: curricolo infanzia, standard di qualità, valutazione e informazione.

Tra le competenze statali, si sottolinea la necessità di affrontare già dalla nuova normativa il nodo psicopedagogico di un armonico **curricolo verticale per tutto il segmento 0-6**, valido su tutto il territorio nazionale, prevedendo esplicitamente la sua redazione nel testo del regolamento attuativo della legge. Tale curricolo dovrebbe inserirsi probabilmente nelle attuali Indicazioni Nazionali 2012 e ovviamente prevedere delle coerenti forme di *governance* degli istituti comprensivi che volessero integrare nella proposta formativa anche il segmento 0-3[92]. Gli **standard e i livelli essenziali** dovrebbero esprimere nelle linee guida nazionali una coerente definizione di qualità, in modo tale da ridurre progressivamente il divario qualitativo dei servizi nelle diverse regioni. Ciò potrebbe essere avviato in coerenza con il documento europeo *Proposal for a Quality Framework on*

[92]Probabilmente, ad esempio, andrebbe creata una funzione strumentale (laureata con compiti analoghi a quelli degli attuali coordinatori educativi comunali), che supervisioni l'intero segmento 0-6 inserito in un istituto comprensivo statale. Accanto ad un sistema davvero unitario come quello che potrebbero offrire gli Istituti Comprensivi, potrebbe coesistere il sistema diviso in servizi 0-3 (a titolarità privata) distinti da quelli 3-6, ma i servizi comunali potrebbero già prevedere lo 0-6 in un'unica struttura erogante. In prospettiva, mirare a un servizio erogato in un'unica modalità per l'intera fascia d'età 0-6 appare funzionale soprattutto per garantire una fluida fruizione del servizio stesso da parte dei piccoli, che attualmente a soli tre anni devono sostenere una transizione non sempre agevole tra una struttura 0-3 e una 3-6.

Early Childhood Education and Care, in via di definizione. Il Piano di Azione per la ristrutturazione dell'intero sistema, previsto dal DDL, dovrebbe essere emanato in coerenza con gli obiettivi qualitativi delineati dalle linee guida nazionali.

È cruciale prevedere all'interno del DDL il **monitoraggio e la valutazione del nuovo sistema 0-6**, da affidare all'INVALSI (e non alle singole regioni), in analogia con quanto già avviene per il Sistema Nazionale di Valutazione dell'Istruzione, prevedendo idonee risorse umane e materiali. Non appare sufficiente presentare esclusivamente una relazione al parlamento sull'attuazione della nuova legge, ma anche le relative modalità di strutturazione. A tal fine, pare necessario definire la forma che il monitoraggio e la valutazione dovranno avere, nonché il supporto INVALSI su questi aspetti nella delicata fase di passaggio da sistema diviso a sistema integrato 0-6. A questo scopo, è fondamentale che la nuova legge preveda l'iscrizione di tutti i servizi pubblici e privati accreditati all'anagrafe MIUR, in modo da poter tracciare i punti di erogazione del servizio[93]. Tale risultato potrebbe essere ottenuto subordinando i finanziamenti statali all'iscrizione all'anagrafe.
In coerenza con quanto espresso nella Pronuncia CNEL n. 66 del 2010, si sottolinea che *il governo e il controllo pubblico è necessario per garantire ai cittadini la qualità in ogni servizio - pubblico o privato - operante sul territorio* (CNEL, 2010: 30). Il livello centrale di governo appare in questo contesto irrinunciabile per assicurare uniformità agli standard di qualità su tutto il territorio nazionale. Il Ministro, nella sua relazione programmatica, ha sottolineato la necessità di un **grande piano infanzia** anche con il concorso dei **Fondi Europei**. I punti qui presentati possono costituire una prima risposta in questa direzione. Nell'ottica della programmazione strutturale, auspicata dal Ministro, **la centralità delle informazioni necessarie per supportare le decisioni politiche sembra una priorità ineludibile**. In questo ambito, l'INVALSI può fornire il proprio contributo alla discussione sulla valutazione, sul monitoraggio e sulle informazioni da censire e coordinare nell'area infanzia.

6.L'area Scuola e Istruzione

La nuova pubblicazione Eurydice *Financing Schools in Europe* (2014a) offre un'analisi comparativa dei meccanismi di finanziamento del settore Istruzione che può stimolare ulteriore dibattito riguardo alle priorità che ciascun sistema determina nel momento stesso in cui si distribuiscono le risorse. Essendo gli input un aspetto fondamentale della *governance* di un sistema, l'analisi dei flussi finanziari in funzione degli obiettivi che le politiche si prefiggono appare un elemento essenziale per informare i decisori. Nella

[93] L'iscrizione dev'essere prevista anche e soprattutto per quei nidi o scuole dell'infanzia che non sono integralmente in regola con le normative, spesso confuse, per l'autorizzazione e l'accreditamento all'effettuazione del servizio. Molte scuole infatti non sono iscritte all'anagrafe MIUR proprio per non incorrere in sanzioni. Il DDL dovrebbe quindi prevedere modalità di rientro di queste scuole nell'alveo della legalità.

Figura 8 si presenta la situazione attuale italiana, che non si discosta in modo marcato da quella di altri paesi, dove il finanziamento è sempre erogato attraverso sistemi multi-livello e territoriali. Un elemento, tuttavia, spicca dall'analisi italiana ed è la numerosità di organismi centrali che erogano i finanziamenti: in Italia sono ben tre i ministeri coinvolti, mentre nei 31 paesi esaminati, solo la Polonia ha addirittura quattro organismi centrali di finanziamento; la maggioranza dei paesi eroga risorse tramite il solo ministero dell'istruzione, affiancato in alcuni casi da quello degli interni o da altra struttura centrale.

In che modo però i flussi abbiano un impatto sugli obiettivi locali e in particolare sul miglioramento degli esiti di apprendimento degli studenti e quindi sul miglioramento scolastico, è materia ancora poco studiata che probabilmente meriterà attenzione in futuro da parte dei decisori politici e della ricerca educativa.

Per dar conto della performance della PA nell'area Scuola e Istruzione, anche quest'anno si è scelto di concentrare l'analisi sugli elementi comparativi e sugli esiti qualitativi. La ricognizione degli indicatori disponibili per l'Istruzione appare sostanzialmente invariata rispetto alla Relazione CNEL 2013, nel senso che la disponibilità di dati non ha subito variazioni di rilievo. Si suggerisce pertanto una lettura integrata delle informazioni pubblicate per l'Istruzione nella Relazione 2013 con quelle di questa edizione. Nell'edizione 2014 della Relazione CNEL sono comunque aggiornati i dati sulle competenze degli studenti italiani rilevati dall'INVALSI, che qui si sintetizzano, e si aggiungono quelli di tre importanti indagini internazionali, resi disponibili a fine 2013 o inizio 2014. Si tratta di OECD PISA 2012, OECD PIAAC 2013 sulle competenze della popolazione adulta e OECD TALIS 2013, l'indagine che sonda la condizione insegnante nei paesi aderenti.

La struttura della paragrafo per l'area Scuola e Istruzione è dunque la seguente:

- Le dimensioni del sistema istruzione.
- Risultati del sistema istruzione ed elementi di comparazione internazionale:
    - Quantitativi →livelli di istruzione della popolazione;
    - Qualitativi → competenze degli studenti e degli adulti:
        - Le competenze degli studenti italiani nel confronto internazionale: OECD PISA 2012
        - La qualità dell'istruzione in Italia: i dati INVALSI 2014
        - Le competenze della popolazione adulta nel confronto internazionale: OECD PIAAC 2013.
- La condizione insegnante nell'indagine OECD TALIS 2013.
- Conclusioni sull'area Istruzione

6.1.Le dimensioni del sistema istruzione

Secondo il rapporto Government at a Glance 2013, nel 2011 l'Italia ha speso per l'istruzione l'8,5% delle risorse pubbliche, situando questo comparto al quarto posto sui dieci della spesa pubblica analizzati nel rapporto (Espa & Malizia, 2014, Tabella 4). Prima dell'istruzione si collocano la protezione sociale, che da sola assorbe il 41% del budget nazionale, i servizi pubblici (17,3%) e la sanità (14%).

Secondo i dati Eurostat, l'Italia è tra i paesi fanalino di coda in Europa per percentuale di spesa pubblica in istruzione, che secondo questa fonte nel 2011 ammontava al 4,29% del PIL (Figura 9).

La spesa per Istruzione è in calo nel decennio 2001-2011 di ben 1,3 punti percentuali, tanto che l'OECD nella sua nota sull'Italia parla addirittura di più di dieci anni di austerità per le scuole e sottolinea che l'Italia è l'unico Paese dell'area dell'OECD che dal 1995 non ha aumentato la spesa per studente nella scuola primaria e secondaria.

(OECD, 2013b: 1).

La spesa per studente è infatti soddisfacente per il livello pre-primario, mentre si colloca comparativamente a metà classifica tra i paesi OECD per il livello primario e secondario ed è decisamente bassa rispetto ai paesi OECD nel livello terziario (Tabella 5). La scuola però è uno dei settori con maggiore impatto sui cittadini, se si considera che tra alunni, docenti e famiglie essa coinvolge circa 26 milioni di italiani (CNEL 2013: 386).

6.2.Risultati del sistema istruzione ed elementi di comparazione internazionale

A livello quantitativo, gli effetti delle politiche dell'istruzione si possono misurare ricorrendo a indicatori di output, quali ad esempio il livello di istruzione raggiunto dalla popolazione adulta. Su questo indicatore l'Italia ha fatto notevoli progressi nel decennio 2000-2012, pur rimanendo al di sotto delle medie OECD e europee (OECD, 2014). In particolare, decresce opportunamente la percentuale di 25-64enni con un livello di istruzione inferiore alla scuola secondaria superiore (che passano dal 55% al 43% della popolazione). A questo calo fa da contrappunto l'incremento dei diplomati di scuola secondaria superiore, cresciuti nel periodo dal 36 al 42% della popolazione, e il notevole incremento dei possessori di titolo di studio universitario, che nella classe d'età considerata sono passati dal 10 al 16% (Tabella 6). Il dato anomalo rispetto ai paesi OECD è relativo però proprio al livello terziario, che continua ad essere appannaggio di pochi italiani e colloca l'Italia al 34° posto sui 37 paesi considerati. In altri termini, l'Italia si sta allineando alla situazione internazionale per quanto concerne l'incremento del livello di istruzione della popolazione adulta, ma (nonostante i forti progressi) non riesce ancora ad essere competitiva per il numero di laureati che il sistema produce.

L'analisi quantitativa si chiude con due dati fortemente preoccupanti per l'intero sistema Paese: l'abbandono scolastico e i giovani che non lavorano e non sono neppure in formazione, i cosiddetti NEET (Not in Employment nor in Education and Training) [94]. L'abbandono scolastico è uno degli indicatori chiave della strategia 2020 e, secondo i dati Eurostat, esso registra un modesto ma costante decremento, che fa ben sperare: nel 2013 il tasso dei giovani italiani ha abbandonato gli studi è sceso al 17% (Figura 10). Continua invece ad essere elevata secondo l'OECD la percentuale di NEET tra i giovani 15-29enni, come si rileva dalla Tabella 7, ed è una tendenza in negativo, ovvero i giovani che non

[94] Giovani che non lavorano, non studiano e non seguono una formazione.

lavorano e non studiano tendono ad aumentare nel periodo 2008-2012, forse anche a causa della graffiante crisi economica. L'Italia occupa purtroppo i primi posti in questa sconsolante classifica internazionale ed europea, ma in particolare si segnala per il non utilizzo dei laureati, che sono il 22% della popolazione nell'età considerata, dato che ci colloca al 4° posto su 34 paesi considerati.
Se si esaminano i risultati dell'Istruzione a livello qualitativo, si può affermare che il nostro Paese è in una situazione analoga a quella fotografata mediante gli indicatori quantitativi nel confronto internazionale: decisi progressi, specialmente in rapporto alla stabilizzazione della spesa pubblica, ma ancora sotto media i livelli di competenza raggiunti sia dai giovani che dagli adulti. Più in dettaglio, si forniscono di seguito i principali risultati delle due indagini OECD che misurano le competenze rispettivamente dei quindicenni e degli adulti: PISA e PIAAC. La qualità dell'istruzione nei sistemi regionali si evince invece dai dati INVALSI 2014, che precedono quelli PIAAC .

Le competenze degli studenti italiani nel confronto internazionale: OECD Pisa 2012

La rilevazione PISA 2012 ha valutato le competenze degli studenti quindicenni di ben 65 paesi nella comprensione della Lettura, nella Matematica e nelle Scienze. Due moduli opzionali hanno poi riguardato la competenza di problem solving e quella finanziaria. L'indagine consente dunque un ampio confronto internazionale e un'analisi delle principali tendenze emergenti mediante raffronto tra le quattro precedenti rilevazioni (2000, 2003, 2006 e 2009). La Matematica nel 2003 e nel 2012 ha rappresentato l'ambito principale di rilevazione.

L'Italia consegue una performance peggiore della media OECD in tutte le aree di competenza degli studenti (INVALSI, 2013a). Confrontando però il 2012 con le prime edizioni PISA si evidenziano segnali incoraggianti, nonostante la spesa per studente sia stabile da circa un decennio: tra 2006 e 2009 i risultati migliorano e il 2012 conferma tale inversione di tendenza (INVALSI, 2013b, Figura 11). Questo risultato potrebbe corroborare l'ipotesi che a maggiore efficienza nella spesa[95] non necessariamente corrispondano risultati peggiori nelle competenze degli studenti (OECD, 2013b), sebbene si possa obiettare che un aumento della spesa per studente nel periodo considerato avrebbe potuto innalzare i risultati non ottimali degli studenti italiani per portarli più in linea con quelli internazionali.

In Matematica gli studenti italiani si situano leggermente, ma significativamente, al di sotto della media OECD (485 punti a fronte dei 494 della media OECD). Solo leggermente migliori sono i risultati in Lettura e Scienze, con valori dell'Italia rispettivamente di 490 e 494 (a fronte di valori medi OECD rispettivamente pari a 496 e 499).

[95] Leggasi tagli alla spesa.

Nella Matematica l'Italia presenta una performance significativamente peggiore per le ragazze rispetto ai ragazzi (476 a fronte di 494), con un divario che è più ampio di quello registrato nella media dei paesi OECD (18 punti vs 11); di segno opposto e più ampio (39 punti) è il divario di genere nella Lettura (simile anche nell'entità a quello presente nella media dei paesi OECD), mentre non si rilevano differenze di genere statisticamente significative nelle Scienze.

Per la Matematica sono disponibili analisi di dettaglio distinte per 4 aree di contenuto dei quesiti posti – "cambiamento e relazioni", "quantità", "spazio e forma" "incertezza e dati" – e per tre tipologie di processi logici stimolati dalle domande poste nelle prove - "utilizzare", "interpretare" e "formulare" strumenti matematici. Per gli studenti italiani pare particolarmente difficile rispetto agli studenti dei paesi OECD identificare le situazioni nelle quali è possibile applicare la matematica per comprendere o risolvere un particolare problema. Anche la sottoscala relativa a cambiamento e relazioni, con la capacità di utilizzare modelli matematici adeguati a descrivere e predire il cambiamento, presenta difficoltà superiori per gli studenti italiani.

I risultati in Matematica sono peggiori della media complessiva nel Mezzogiorno, che in generale si
caratterizza anche per una maggiore variabilità interna dei risultati; sopra la media nazionale si collocano Nord Ovest e Nord Est, sulla media è il Centro, dove peraltro il Lazio tende ad abbassare la media della macro-area. A livello di singole regioni, i valori più elevati (con risultati sopra la media OECD) li hanno la Provincia autonoma di Trento, il Friuli-Venezia Giulia, il Veneto e la Lombardia, mentre i risultati peggiori si hanno in Calabria, Sicilia, Campania e Sardegna; Puglia e Abruzzo ottengono risultati più elevati rispetto alla macroarea di riferimento, avvicinandosi alla media nazionale.

L'andamento dei risultati interni all'Italia è coerente con quello delle rilevazioni nazionali condotte dall'INVALSI: si confermano gli ampi divari territoriali, con le regioni del Nord Ovest e del Nord Est avanti, mentre il Mezzogiorno, pur con segnali di miglioramento dal 2006 in poi, specie in alcune regioni, è sotto la media nazionale, sui cui valori si situa il Centro. Preoccupante appare la situazione calante del Lazio, regione del Centro che si situa al di sotto della media nazionale pur essendo un contesto socio-economico più avvantaggiato rispetto a molte aree meridionali.

Per PISA 2012 è possibile presentare la serie storica che dà conto dell'evoluzione delle competenze dei quindicenni italiani nel confronto internazionale per lingua madre, matematica e scienze. Il miglioramento è collocabile essenzialmente tra l'edizione del 2006 e quella del 2009 e nel 2012 si ha un consolidamento dei buoni risultati ottenuti nell'edizione precedente.

L'edizione 2012 di PISA prevedeva altresì un approfondimento sulle capacità di analisi e soluzione dei problemi quotidiani, che ha registrato risultati piuttosto incoraggianti per gli italiani. Con 510 punti rispetto a una media OECD di 500, differenza statisticamente significativa, l'Italia si colloca infatti nella parte alta della classifica, quindicesima tra 44 paesi e giurisdizioni partecipanti a questo modulo dell'indagine (Tabella 8). È interessante notare che i ragazzi italiani riescono meglio in compiti di problem solving che implicano l'acquisizione di conoscenze, più che il loro utilizzo, e in compiti statici rispetto a quelli che li coinvolgono in situazioni interattive. Anche nei compiti di problem solving si confermano le differenze territoriali italiane, con il nord-ovest che si collocherebbe addirittura all'ottavo posto tra i Paesi partecipanti (533 punti), mentre il sud-isole con 486 punti si troverebbe tra le ultime posizioni. Gli studenti maschi ottengono 18 punti in più delle femmine in questa classifica, e la differenza è statisticamente significativa.

PISA 2012 ha infine coinvolto gli studenti in un ulteriore approfondimento relativo alle competenze finanziarie, di cui qui si accenna. La domanda centrale di questo modulo di ricerca è stata: i quindicenni dei paesi partecipanti sanno gestire i soldi? La definizione di alfabetizzazione finanziaria adottata in PISA 2012 è la seguente:

> *la conoscenza e la comprensione dei concetti e dei rischi finanziari unite alle competenze, alla motivazione e alla fiducia in se stessi per utilizzare tale conoscenza e comprensione al fine di prendere decisioni efficaci in un insieme di contesti finanziari, per migliorare il benessere finanziario delle singole persone e della società e consentire la partecipazione alla vita economica.*
>
> PISA, 2014: 2.

In sintesi, la prestazione degli studenti italiani nel confronto internazionale è nettamente negativa per questa competenza: con 466 punti (che equivalgono a una competenza di livello 2 su 5, dove 1 è il livello più basso), l'Italia si colloca al 17° posto tra i 18 paesi partecipanti a questo modulo di studio e all'ultimo se si considerano solo i 13 paesi OECD aderenti (Tabella 9). Preoccupano in particolare due fenomeni riscontrati tra gli studenti italiani: a) la percentuale molto elevata di ragazzi che raggiungono solamente il livello 1 (o inferiore, pari quasi al 22%) in questa competenza, cui fa da contraltare la bassa percentuale di coloro i quali sono a livello più elevato (5 o superiore, circa il 2%); b) la media ottenuta da alcune regioni, come la Calabria e la Sicilia, che colloca questi studenti addirittura al livello dei colombiani di Medellin (si veda anche la Figura 12 con la distribuzione regionale nelle competenze finanziarie). Ciò significa che questi ragazzi sanno a malapena differenziare i concetti di bisogno e desiderio e non sono in grado di prendere decisioni semplici per le spese quotidiane: tutt'al più sanno riconoscere lo scopo di documenti finanziari di tutti i giorni, come una fattura. Le differenze di competenza finanziaria tra i quindicenni italiani si spiegano in buona parte controllando le loro competenze in matematica e in lettura e dal genere: le ragazze riescono peggio dei ragazzi

nelle prove di competenza finanziaria e si tratta di differenze statisticamente significative. Anche il tipo di scuola frequentata incide sul livello di competenza: nei licei (nonostante non sia prevista una formazione finanziaria specifica) si registrano le percentuali di studenti con livelli di competenza superiore al 2, mentre affondano istituti professionali e formazione professionale regionale. Questo andamento, peraltro, è purtroppo coerente con i livelli registrati dai quindicenni italiani anche nelle altre competenze esaminate in PISA 2012: gli istituti professionali meriterebbero dunque una riflessione attenta e forse un radicale ripensamento delle metodologie di insegnamento, per renderle più adatte alla popolazione studentesca che li frequenta.

Per concludere, se si considera che queste competenze sono la base per prendere delle decisioni finanziarie consapevoli, si comprende quanto esse siano importanti per la vita adulta. Questi risultati potrebbero quindi costituire la base per la definizione delle politiche italiane in materia di educazione finanziaria.

La qualità dell'istruzione in Italia: i dati INVALSI 2014

Per la prima volta dalla loro introduzione, le prove INVALSI 2014 sono state esplicitamente collegate ai traguardi di apprendimento delle Indicazioni Nazionali per il Curricolo della Scuola dell'Infanzia e del primo ciclo di istruzione e ai curricoli previsti dalla Riforma della Scuola Secondaria per la parte relativa all'assolvimento dell'obbligo di istruzione. Questo rappresenta un elemento distintivo rispetto alla metodologia delle indagini OECD, che generalmente proprio per il loro carattere comparativo non sono collegate ai curricoli nazionali.

La valutazione esterna e standardizzata degli apprendimenti, o meglio, di una parte del curricolo di italiano e matematica, ha due funzioni principali: una informativa per il Ministero dell'Istruzione, in modo da consentire di programmare al meglio le risorse da investire per le istituzioni scolastiche; l'altra di supporto alle scuole per l'analisi dei propri risultati. Questa seconda funzione della valutazione esterna consente alle scuole di confrontarsi con altre inserite in contesti socio-economici simili o differenti e di integrare la valutazione interna dei docenti con prove costruite mediante un rigoroso processo scientifico[96]. Ciò consente di impiegare le prove e i relativi risultati per analisi finalizzate al miglioramento dei processi di insegnamento-apprendimento e dunque di programmazione didattica, del singolo docente e dei dipartimenti all'interno di una medesima scuola o anche tra reti di scuole. Per questo l'INVALSI si impegna annualmente a restituire i dati analitici alle scuole entro il settembre dell'anno di rilevazione.

[96] Per un approfondimento dei processi di produzione delle prove, si veda il sito INVALSI, area prove.

Nel 2014 le rilevazioni hanno riguardato gli studenti di quattro livelli, anziché i cinque degli anni precedenti, essendo stata eliminata la rilevazione nella prima classe di scuola secondaria di I grado[97]. I dati sono dunque riferiti alla classe II e V della primaria, III della scuola secondaria di I grado e II della secondaria di II grado (rispettivamente livelli II, V, VIII, X). Complessivamente, hanno partecipato alle prove quasi 2,3 milioni di studenti di circa 13.200 scuole. I dati INVALSI 2014 resi noti il 10 luglio non sono però riferiti all'intera rilevazione censuaria, ma sono elaborati sulla base delle prove effettuate nelle scuole campione di tutti i livelli scolastici.

Le evidenze più rilevanti dal punto di vista del miglioramento scolastico si registrano nella scuola primaria: in questo segmento di istruzione i divari territoriali quest'anno si sono praticamente annullati (Tabella 10 e Tabella 11). Questo risultato sembra particolarmente positivo e incoraggiante, in quanto investe tutto il sistema: ciò significa che il miglioramento non si è ottenuto mediante appiattimento degli apprendimenti degli studenti nelle regioni più virtuose che continuano a migliorare; al contrario, si è registrato un innalzamento nelle competenze dei bambini nelle aree più svantaggiate del Mezzogiorno.

Discorso diverso e più complesso man mano che si sale di livello scolastico: nella scuola media si palesano le difficoltà dei ragazzi soprattutto del sud e i divari con il centro-nord tendono ad aumentare nella scuola secondaria di II grado (Figura 13, 14 e 15). In questo segmento di istruzione, in particolare, la variabilità è particolarmente sensibile al tipo di scuola frequentata: i licei tendono ad ottenere generalmente risultati migliori, sebbene in alcune regioni gli istituti tecnici si avvicinino molto ai licei, mentre un discorso a parte meriterebbero gli istituti professionali, che registrano una varianza tra classi molto elevata, forse segnale di una variabilità nella qualità dell'insegnamento in questo tipo di scuola. Anche le rilevazioni INVALSI, coerentemente con quelle internazionali, porterebbero quindi a concludere che gli istituti professionali meritino un radicale ripensamento delle metodologie di insegnamento, per renderle più adatte alla popolazione studentesca che li frequenta, nel tentativo di elevare il livello decisamente insufficiente dei risultati espressi da questa tipologia scolastica in tutte le competenze necessarie agli studenti per poter esercitare da adulti una cittadinanza attiva e consapevole.

Le competenze della popolazione adulta nel confronto internazionale: OECD PIAAC 2013

Nel film del 2004 *L'amore è eterno finché dura*, potrà far sorridere la battuta di Carlo Verdone che chiede ai colleghi la formula del teorema di Pitagora per aiutare la figlia nei

[97] Questa scelta, non solo dettata da esigenze di razionalizzazione dei costi delle rilevazioni censuarie, è anche dovuta all'operazione di continuo affinamento delle prove e della restituzione dati alle scuole. Da quest'anno le prove di V primaria sono restituite sia alle corrispondenti scuole primarie, come prova in uscita da questo segmento di istruzione, sia offerte alle secondarie di I grado come indicatore delle competenze in ingresso degli studenti della prima classe. Per ulteriori dettagli riguardo a tale razionalizzazione, si veda il rapporto INVALSI 2014.

compiti, ma questo aneddoto racchiude in sé una verità piuttosto seria per il sistema Italia: quella delle scarse competenze degli adulti. L'analisi condotta dall'OECD nel 2013 non lascia spazio a dubbi: l'Italia è il peggiore paese tra quelli con i livelli più alti di competenze in lettura e il penultimo in quelle di matematica (Figura 16). Il livello di competenza dell'adulto è correlato col livello di istruzione, che come si è visto è tra i meno elevati a livello internazionale.

Questo dato qualitativo potrebbe anche spiegare il contesto negativo in cui i giovani italiani formano le loro competenze: se i genitori hanno un basso livello di istruzione e di competenze, anche il livello di competenza dei loro figli sarà più facilmente basso. Questo andamento sembra essere confermato dalle analisi sugli effetti composizionali della varianza spiegata nelle competenze dei quindicenni in PISA 2012: il livello socio-economico e culturale della famiglia di origine e della scuola continuano ad essere determinanti per spiegare tale varianza nei risultati dei giovani (INVALSI, 2013b).

La condizione insegnante nell'indagine OECD TALIS 2013

La condizione degli insegnanti, le loro caratteristiche sociali, la loro formazione iniziale e in servizio, il loro grado di soddisfazione per la professione, ma anche la loro (auto)valutazione e le pratiche di insegnamento in classe, rappresentano aree informative centrali per comprendere la qualità del servizio istruzione nel suo complesso e i processi interni a classi e scuole in particolare. Va segnalato tuttavia un preciso limite di questa indagine: si tratta infatti di un'auto-rappresentazione della classe docente attraverso dichiarazioni e non di una metodologia che consenta ad esempio di oggettivare tali dichiarazioni mediante osservazioni in classe.

L'indagine internazionale OECD TALIS, giunta alla seconda edizione, consente comunque di tracciare un profilo paese anche per questo tema rilevante del comparto Istruzione. Il quadro che emerge, disponibile solo per gli insegnanti di scuola secondaria inferiore, è molto ricco e soprattutto utile per comprendere opinioni, atteggiamenti e credenze dei docenti in relazione ai processi di insegnamento-apprendimento e il loro impatto potenziale sulle competenze degli studenti, sebbene TALIS non rilevi le competenze degli studenti i cui insegnanti partecipano all'indagine.

Tra i principali risultati, è da segnalare l'età media degli insegnanti italiani di scuola secondaria di primo grado (49 anni), superiore alla media OECD (43 anni) (MIUR, 2014)[98].

[98] Per interpretare i dati sugli insegnanti relativi alla loro età media elevata è necessario fare riferimento alla distribuzione delle età della popolazione italiana. È ovvio, infatti, che se l'età media della popolazione è più elevata rispetto ad altri paesi europei, non possiamo semplicemente dire che i nostri insegnanti sono vecchi (come se questo tra l'altro fosse *sic et simpliciter* un demerito), ma è piuttosto il caso di rilevare che la loro età è in relazione all'invecchiamento generale della popolazione italiana, oltre che probabilmente anche ai meccanismi farraginosi di reclutamento. L'età media degli insegnanti italiani tende comunque ad alzarsi in modo direttamente proporzionale al livello di istruzione in cui insegnano: si veda il grafico della

Rispetto alla percezione del proprio ruolo e della professione, emergono dati contrastanti: quasi la totalità degli insegnanti italiani (94%) afferma di essere tutto sommato soddisfatta del proprio lavoro (leggermente al di sopra della media OECD, 91%), ma l'88% ritiene che l'insegnamento sia scarsamente valorizzato a livello sociale (contro una media del 69% nei Paesi TALIS).

Altro dato importante, ma al tempo stesso paradigmatico delle difficoltà metodologiche dell'indagine, è il senso di auto-efficacia degli insegnanti italiani di scuola secondaria inferiore: ben l'87% di essi ritiene di riuscire a motivare anche gli studenti con un basso interesse per il lavoro scolastico, contro una media europea del 71%. Tuttavia questo risultato sembrerebbe in contrasto con le stesse dichiarazioni degli insegnanti relative al tempo da essi impiegato per mantenere l'ordine e la disciplina in classe, tra i più elevati fra i paesi OECD (Figura 19). La percezione gli studenti, almeno di quelli di scuola secondaria superiore, sarebbe ulteriore elemento contrario al livello così elevato dell'efficacia degli insegnanti italiani: nell'indagine PISA 2012 solo il 32% dei quindicenni italiani ha affermato di studiare in scuole dove la situazione era ideale, mentre la media OECD è del quasi doppia ed è pari al 61% (OECD PISA 2012, 2013). Inoltre, con specifico riferimento alla matematica, gli studenti italiani riportano elevati livelli di ansia (43% rispetto al 31% della media OECD) e di difficoltà con questa materia: il 43% degli italiani dichiara di sentirsi incapace quando esegue problemi di matematica, rispetto al 30% della media OECD. Per dirimere la questione sarà interessante leggere i risultati del modulo opzionale TALIS nella scuola superiore, disponibili a fine 2014. Tuttavia, l'Italia non ha scelto di aderire al modulo di collegamento TALIS-PISA, dunque anche se si disporrà dei dati per gli insegnanti di scuola secondaria superiore, essi non saranno riferiti agli insegnanti degli studenti partecipanti a PISA 2012.

Valutazione e feedback sul lavoro degli insegnanti italiani non è pratica comune: l'Italia è infatti il paese con la più elevata percentuale di docenti mai valutati (70%, secondo le dichiarazioni dei dirigenti italiani) (MIUR, 2014). Neppure la cooperazione tra insegnanti pare adeguatamente rappresentata dalle dichiarazioni dei docenti italiani, che si collocano nella parte alta della classifica OECD relativa al non utilizzo di pratiche osservative dell'insegnamento altrui (Figura 20): circa il 70% non osserva mai altri docenti per fornire loro un feedback sulle pratiche di insegnamento utilizzate in classe.

Anche il ricorso a modalità innovative di lavoro in classe è piuttosto ridotto: lavori per piccoli gruppi di studenti e su progetti di lungo periodo non sono comuni e la valutazione

---

Figura 18

Figura 18 per un confronto internazionale. Fonte: EAG 2013.

degli studenti avviene quasi sempre tramite la classica interrogazione di fronte a tutta la classe per l'80% degli insegnanti italiani, rispetto al 49% della media OECD (MIUR, 2014).

6.3.Conclusioni sull'area Istruzione

A fronte di una contrazione degli investimenti in istruzione, le ultime edizioni dell'indagine OECD PISA rivelano un miglioramento nelle competenze dei quindicenni italiani, che si stanno allineando alle medie internazionali. Ciò sembrerebbe indicare la capacità del sistema di utilizzare meglio i propri fondi e soprattutto indica che il miglioramento è possibile, con lo sforzo corale di tutti gli attori impegnati nel sistema, nonostante il perdurante ritardo delle regioni meridionali, che peraltro si sta iniziando a colmare, specie per la Puglia. Segnali incoraggianti che è il caso di sottolineare.

Fra i nodi critici, invece, il Lazio si segnala come regione che, pur godendo di un certo livello di benessere socio-economico, tende a peggiorare nei livelli di competenza rilevati dalle indagini OECD e INVALSI. Più in generale, vi è il nodo della scuola secondaria, che sembra disallineata rispetto alla sua utenza specialmente nelle regioni meridionali: è dalla scuola secondaria che i sistemi del nord e quelli del sud iniziano a divaricarsi nei risultati. La ricerca delle cause di tale fenomeno non è banale e andrebbe approfondita con indagini specifiche su insegnanti e studenti, visto che le analisi finora condotte non hanno fornito risposte univoche. Un raccordo tra questi studi con analisi sulla dispersione scolastica potrebbe dare indicazioni interessanti.

Certamente, il contesto e il livello socio-culturale della popolazione adulta, così come esaminato dall'indagine PIAAC, non è fattore abilitante, e molto resta da fare per portare tutto il Paese a livelli di istruzione e competenza tali da innescare processi virtuosi di miglioramento anche delle competenze dei giovani.

Fondamentale in questo senso sarà l'apporto della classe docente di ogni ordine e grado, fortemente motivata al miglioramento, come mostra l'indagine TALIS 2013. Del resto, i segnali di convergenza verso il prioritario obiettivo di migliorare il sistema ci sono e sono evidenti nei principali provvedimenti dell'Amministrazione: dalle riforme (dell'istruzione secondaria superiore) agli ordinamenti (con l'introduzione delle Indicazioni Nazionali per il Curricolo del 2012), al potenziamento delle informazioni disponibili attraverso l'Ufficio Statistico MIUR e la partecipazione italiana alle indagini internazionali, gli sforzi sembrano convergere per concretizzarsi in un rinnovato impulso verso la qualità del Sistema Istruzione. Determinante in questo quadro il nuovo Sistema Nazionale di Valutazione, che si intende non certo come strumento sanzionatorio ma come potente leva del miglioramento di tutta l'area Istruzione.

7.L'area Università

Nei paragrafi che seguono si fornisce una panoramica, ancorché sintetica e necessariamente parziale, dei principali aspetti concernenti il sistema universitario italiano, con particolare riferimento a input-output degli atenei per quanto attiene la

didattica e le attività formative.[99] Si cercherà altresì di illustrare la valutazione degli esiti degli studenti non solo in termini di conseguimento del titolo di studio terziario, ma anche delle competenze da essi acquisite, in un'ottica di valutazione dell'apprendimento centrato sul discente (*student-centered learning*) che finalmente anche nel mondo accademico italiano sposta l'attenzione dall'attività di insegnamento alle acquisizioni concretamente apprese dagli studenti[100].

7.1.Il valore dell'istruzione terziaria nel contesto internazionale

L'attenzione per l'istruzione terziaria, nei paesi OECD ma specialmente in Europa, si è manifestata in una serie di iniziative e di politiche volte al suo sviluppo e sostenibilità. In ambito OECD, si segnala l'iniziativa dell'Institutional Management in Higher Education (IMHE), che a fine 2013 ha prodotto il primo rapporto internazionale denominato *The State of Higher Education* (OECD IMHE, 2013). Il rapporto si concentrava su tre argomenti principali di analisi: i meccanismi di finanziamento e i ritorni d'investimento dell'istruzione terziaria; competenze degli studenti, aspettative del mondo imprenditoriale e istruzione terziaria; studio internazionale sugli esiti apprenditivi nell'educazione terziaria con il progetto *Assessment of Higher Education Learning Outcomes* (AHELO). Tra i messaggi chiave che emergono dal rapporto c'è la constatazione che gli investimenti pubblici in istruzione terziaria sono in declino negli ultimi trent'anni circa; tuttavia, i benefici pubblici e privati che si ricavano dall'istruzione terziaria sono sia di tipo economico (protezione contro la disoccupazione, maggiori salari e maggiore produttività), sia di tipo sociale (tassi di criminalità più ridotti, aspettativa di vita più lunga, maggiore soddisfazione nella vita e salute migliore).

In Europa, il livello di conseguimento del titolo di studio universitario è incluso in uno dei cinque obiettivi strategici nell'ambito della Strategia Europa 2020. Nonostante che dal 2000 al 2013 la percentuale di 30-34enni con titolo di studio universitario sia quasi raddoppiata, raggiungendo il 22,4% nel 2013, l'Italia si colloca al penultimo posto in Europa su questo indicatore, solo prima della Turchia, ed è ben lontana dal valore target del 40% di laureati fissato a livello continentale (Figura 21 e 22). Si può anzi affermare che il ritardo italiano sia ultradecennale rispetto all'Europa a 27 paesi: nel 2013 l'Italia registra infatti la medesima percentuale di 30-34enni laureati (22,4%) che l'Europa aveva nel 2000.

Anche considerando il possesso del titolo di studio terziario nella popolazione in età da lavoro, l'Italia pare rincorrere il resto del mondo: secondo l'OECD, solo il 15% dei 25-

[99] Non è possibile in questa sede approfondire anche la ricerca universitaria, peraltro oggetto di innovazioni normative e valutative che meriterebbero una trattazione separata, né quelle cosiddette di terza missione, legate agli scopi sociali. Non è neppure possibile entrare in dettaglio per quanto concerne la differenziazione fra università statali e private: per queste ultime, vi sono specifici parametri di riferimento in relazione ai requisiti essenziali.

[100] Questo approccio è stato recentemente sancito anche in Europa, nella bozza di revisione degli *Standards and*
Guidelines dell'ENQA (febbraio 2014).

64enni italiani ha raggiunto il livello di istruzione universitario, rispetto a una media OECD del 32%. E questo risultato sarebbe stato peggiore senza la riforma del cosiddetto 3+2: al netto di effetti temporanei, tale riforma ha infatti portato un numero di 300.000 laureati annui, stabili nell'ultimo decennio, con un incremento del 31% nel numero di laureati annui rispetto alla situazione pre-riforma (ANVUR, 2014a). Oggi anche in Italia si assiste al fenomeno dell'università di massa, con le conseguenti sfide che la diversa composizione del corpo studentesco comporta[101].

Questi dati presentano infatti delle criticità, se si considera in particolare l'elevato tasso di abbandono nel sistema universitario italiano: durante il primo anno di una laurea triennale, il 15% degli studenti lascia e altrettanti cambiano il corso di studi; il tasso di abbandono complessivo sfiora il 40%, mentre segue un percorso regolare (completando gli studi nei tempi previsti) solo un terzo degli studenti di triennale e circa il 40% di quelli della laurea di secondo livello (ANVUR, 2014a). Elevati sono altresì i tassi degli studenti fuori corso, pari quasi al 42%.

Si conferma peraltro anche nell'area università il divario territoriale tra nord e sud del Paese, con gli studenti meridionali che registrano la quota più elevata di fuori corso (oltre il 47%) e la quota più bassa di studenti regolari (meno del 23% è in linea con la durata di studi prevista, rispetto al 43% degli studenti settentrionali).

L'ipotesi per questa bassa produttività del sistema è attribuibile secondo l'ANVUR alla difficile transizione degli studenti dalla scuola secondaria all'università. Sarebbe interessante approfondire in effetti questo passaggio, magari considerando nello specifico l'ipotesi di una scarsa autonomia dei diplomati nell'affrontare lo studio universitario, per sua natura meno strutturato e più discrezionale per gli studenti di quanto non fosse tutta la precedente carriera scolastica, sostanzialmente scandita dalla programmazione didattica dei docenti di scuola primaria e secondaria.

Nonostante questo ritardo nell'espansione dell'istruzione terziaria, in Italia si ha la percezione diffusa[102] che le aziende italiane abbiano una difficoltà ad investire in innovazione e ricerca e che i laureati siano addirittura troppi rispetto al loro potenziale assorbimento nel mercato del lavoro (ANVUR, 2014a). Si tratta di un messaggio pericoloso

[101] Dal rapporto ANVUR (2014a e 2014b) non sono disponibili dati su un corposo segmento dell'offerta universitaria, quello dei master di I e II livello, che completano l'offerta per il livello ISCED 6. Questa analisi sarebbe auspicabile per il prossimo rapporto dell'Agenzia, considerando che i master concorrono in modo cospicuo alle entrate dell'università alla voce "Entrate Contributive". Tale voce, la cui consistenza è quasi raddoppiata dal 2000 al 2012, costituisce circa il 14% del totale entrate universitarie nell'ultimo anno. Per brevità, si rimanda l'analisi dei dottorati di ricerca al rapporto ANVUR 2014. Si noti che nella classificazione ISCED 2011 l'istruzione terziaria ha subito una variazione rilevante e il master rappresenta il livello 7, mentre il dottorato il livello 8. Secondo la classificazione ISCED 1997, invece, master e dottorati di ricerca appartenevano al livello 6.

[102] Nel suo rapporto, ANVUR segnala questa percezione diffusa come un problema. Si veda sullo stesso tema anche l'Atlante delle Professioni dell'Università di Torino con la pubblicazione del 2014 Orientarsi nel mercato del lavoro 2013 disponibile su http://www.atlantedelleprofessioni.it/ita/News/Orientarsi-nel-mercato-del-lavoro-2013.

(contraddetto peraltro dai dati della ricerca internazionale) sia per il sistema produttivo italiano, che per competere a livello internazionale non potrà più far conto su imprenditori e personale con bassa qualificazione, sia per i giovani che devono decidere del loro futuro.
In particolare, preoccupa il rendimento del titolo universitario che i giovani spendono nel mondo del lavoro: *gli Italiani laureati della classe di età dei 25-34enni guadagnano solo il 22% in più rispetto a chi nella stessa classe di età ha conseguito un diploma di maturità (la media OECD è del 40% in più)* (OECD, 2013b: 2). Questo dato potrebbe da solo giustificare il calo nelle immatricolazioni e nei livelli di conseguimento del titolo terziario in Italia: se i giovani percepiscono che non valga la pena laurearsi per guadagnare di più o per trovare un lavoro adeguato, è anche possibile che rallentino l'investimento nell'istruzione terziaria.
Tuttavia, il rendimento del titolo di studio universitario in Italia è uno dei maggiori tra i paesi OECD: nel 2009 (ultimo dato disponibile) l'Italia si collocava al 6° posto su 29 paesi nella classifica dei costi e benefici pubblici per un uomo che raggiunge il livello di istruzione terziaria (Figura 23) e anche i costi e benefici privati erano comunque elevati, con un tasso di rendimento interno dell'8,1%[103] nel 2008 che, se inferiore alla media OECD del 13%, è comunque positivo. Inoltre, il titolo di studio terziario è fattore protettivo contro la disoccupazione rispetto al solo titolo di studio secondario di primo grado, come si evince dalla Figura 24: la differenza nel tasso di occupazione dei laureati rispetto a coloro i quali non possiedono neppure il diploma di scuola superiore è di ben 28 punti[104].
Un messaggio forte da veicolare alle giovani generazioni, anche considerando la tipologia di lavori creati nell'ultimo decennio negli USA: un recente rapporto Mc Kinsey (2012) dimostra che i lavori produttivi di tipo routinario sono in forte calo, come lo sono quelli intellettuali che possono essere automatizzati, mentre aumentano le professioni che implicano interazioni con capacità di relazione, di soluzione di problemi e sapere esperto (Figura 25). Un messaggio altrettanto forte per l'imprenditoria italiana, che faticherà molto nella competizione globale se continuerà a concentrarsi su lavori a bassa qualificazione e a basso costo: come mostra chiaramente la Figura 26 anche le economie emergenti dovranno considerare la richiesta sempre maggiore di competenze per la società della conoscenza e a maggior ragione le economie avanzate come quella italiana dovranno tenerne seriamente conto, se vorranno essere innovative e non soccombere alla concorrenza serrata.

7.2.Dati di input

Complessivamente, l'Italia nel 2013 ha investito in istruzione terziaria circa 7,3 miliardi di euro, includendo sia i finanziamenti al sistema universitario, sia quelli a sostegno di studenti e diritto allo studio (ANVUR, 2014a). L'evoluzione della spesa dal 2008 al 2013 mostra un calo evidente, come si evince dalla Figura 27.

[103] Il tasso di rendimento interno (internal rate of return) indica a quale tasso di interesse reale l'investimento va in pareggio.
[104] Altre fonti, come Almalaurea, forniscono dati concernenti gli esiti occupazionali. In questa sede ci si limita al confronto internazionale, la cui base per l'Italia è costituita dalle rilevazioni ISTAT sulle Forze di Lavoro che alimentano anche fonti le Eurostat.

La spesa per studente al livello terziario in Italia è però aumentata del 39% negli ultimi 15 anni, prevalentemente per i finanziamenti provenienti da fonti private; nonostante ciò, essa rimane tra le più basse dei paesi OECD: solo 9.579,76 dollari USA a parità di potere d'acquisto (PPA, PPP in inglese), inferiore del 30% rispetto alla media OECD di 13.528 dollari, ma anche di quella dell'Europa a 21 paesi, pari a 12.856 dollari (OECD, 2013b). Questo dato colloca l'Italia al 23° posto su 33 paesi OECD e del G20, il dato peggiore di spesa per studente fra tutti i livelli scolastici, come si evince dalla Figura 28.
L'Italia dunque investe poco in istruzione terziaria, come mostra anche l'indicatore della spesa in rapporto al PIL, che nel 2010 (ultimo dato disponibile) era dell'1% circa nel nostro paese, mentre la media OECD è di 0,65 punti percentuali in più (ANVUR, 2014a). Inoltre, il carico dell'aumento della spesa dell'ultimo quindicennio è stato prevalentemente assorbito dalle famiglie e da altre fonti private, se è vero che la quota di spesa pubblica è andata progressivamente diminuendo dal 1995 al 2010, come mostra la Figura 29. Posta a cento la spesa per istruzione terziaria in Italia nel 2010, il 67,6% era a carico del settore pubblico, il 24,4% delle famiglie (la quota più elevata tra i paesi europei analizzati, fatta eccezione per il Regno Unito) e solo l'8% era sostenuto da altre fonti private (ANVUR, 2014a).
Questi dati si prestano ad essere interpretati alla luce del sistema di finanziamento adottato dall'Italia rispetto ad altri paesi OECD. In *Education at a Glance 2013* è stata presentata una tipologia di finanziamento dell'istruzione terziaria che qui giova sintetizzare. Il modello è costruito con una matrice a due fattori binari: costo (alto/basso) delle tasse universitarie (*tuition fees*) e supporto finanziario (alto/basso) a vario titolo e in vario modo erogato agli studenti per far fronte ai costi diretti e indiretti dell'istruzione terziaria. Incrociando fattori e loro dimensioni, si ottiene una tipologia quadri-ripartita: 1. paesi con basse o nulle tasse universitarie e supporti elevati agli studenti (modello che si potrebbe definire dell'equità e delle pari opportunità, rintracciabile ad esempio nei paesi scandinavi); 2. paesi con alte tasse universitarie e alti supporti agli studenti (modello definibile come semi-privatistico, tipico del mondo anglosassone); 3. paesi con alte tasse universitarie e bassi supporti (generalmente iniqui e prevalentemente ubicati nel sud-est asiatico) 4. paesi con basse tasse universitarie e bassi supporti (sistemi terziari ad elevata componente di finanziamento pubblico, generalmente europei, inclusi l'Italia). Secondo l'OECD, il primo modello è sicuramente quello dal forte impulso valoriale, ma per finanziarsi provoca un innalzamento della tassazione sul reddito dei cittadini. Il terzo modello si sta gradualmente arricchendo di supporti per gli studenti, assimilandosi al secondo, mentre il quarto modello, che teoricamente dovrebbe facilitare l'accesso all'università anche degli studenti privi di mezzi, in realtà non garantisce né l'accesso, né la qualità dell'istruzione universitaria. Quest'ultimo modello potrebbe evolvere sia verso il primo che verso il secondo. In Italia pare di poter dire che la riduzione dell'intervento pubblico stia ulteriormente penalizzando gli studenti privi di mezzi, in assenza di correttivi sul fronte dei supporti finanziari per questi studenti.

7.3.Indicatori di processo

Per ragionare sugli indicatori di processo nel sistema universitario sono necessarie due premesse: la prima sui docenti, protagonisti dei processi di insegnamento-apprendimento insieme agli studenti; la seconda sul nuovo sistema per l'assicurazione della qualità dell'istruzione terziaria.

Nei 96 atenei italiani (di cui 29 non statali) la contrazione delle risorse, principalmente impiegate per finanziare gli stipendi dei dipendenti e dei docenti universitari, si riflette anche sul numero medio di studenti per docente: considerati i pensionamenti di docenti non rimpiazzati negli ultimi anni, infatti, le aule universitarie tornano ad essere affollate, con una media di circa 30 studenti per docente (Figura 30)[105].

Un fattore piuttosto rilevante per quanto attiene agli indicatori di processo in Italia è dato dal ricambio generazionale dei docenti universitari. Il rapporto ANVUR 2014a, sulla base dei dati MIUR, stima che tra il 2014 e il 2018 si ritireranno oltre 9.000 docenti di ruolo tra ordinari, associati e ricercatori. Per salvaguardare l'assolvimento del carico didattico, di ricerca e di governo degli atenei sarà dunque necessaria nei prossimi anni una massiccia immissione in ruolo di docenti. Ciò peraltro dovrebbe favorire l'abbassamento dell'età media della classe docente, attualmente tra le più elevate dei paesi europei[106], con una media di 52 anni, distinta in 59 anni per gli ordinari, 53 per gli associati e 46 per i ricercatori (ANVUR, 2014b).

Fatta questa premessa sulla docenza, per brevità in questa relazione non si entrerà nel dettaglio dei 4.662 corsi di studio complessivi tra lauree triennali di primo livello, lauree di secondo livello e lauree a ciclo unico. Si cercherà invece di fornire qualche elemento utile a comprendere il nuovo sistema di valutazione della didattica universitaria, appena entrato in vigore.

Nell'ultimo anno e mezzo l'ANVUR, in coerenza con la normativa italiana e con le linee guida europee, ha sviluppato il sistema di Autovalutazione, Valutazione e Accreditamento (AVA) degli atenei e dei corsi da essi erogati. Senza entrare nel dettaglio di procedure e strumenti, per i quali si rimanda all'apposita relazione ANVUR (2014c), qui si sottolinea che l'architrave del sistema è rappresentato dall'autovalutazione delle università e dalla valutazione esterna, mediante visite in loco, momenti chiave per l'assicurazione della qualità. Le procedure per il rapporto di valutazione esterna sono improntate alla comparabilità e alla trasparenza, mediante fissazione di criteri e parametri utili sia all'accreditamento che alla (auto)valutazione. I criteri sono riportati nel BOX 1 in Appendice.

Le due premesse sono essenziali per un'analisi seppur non dettagliata degli indicatori di processo nell'istruzione terziaria, che qui ora si introduce.

---

[105] La comparazione internazionale effettuata dall'OECD non è semplice, dato che considera parametri differenti, ma l'Italia sembra essere sopra la media internazionale su questo indicatore (OECD EAG, 2013).

[106] L'ultimo dato disponibile è quello fornito da Eurydice nella pubblicazione *Key Data on Higher Education in Europe*, edizione del 2007. Già in quell'anno, l'età media dei docenti italiani era oltre i 50 anni, la più elevata insieme a quella dei docenti greci.

Individuate le principali criticità del sistema universitario, sintetizzabili in bassa produttività (a causa di abbandoni e percorsi irregolari), assenza di corsi a carattere professionalizzante e scarsa attrattiva dei corsi per gli studenti maturi, nel rapporto ANVUR (2014b) si delineano alcune piste di indagine ulteriore per studiare le cause di tali fenomeni. Tra queste: la struttura dell'offerta formativa terziaria; la qualità della formazione nei livelli inferiori dell'istruzione; l'orientamento degli studenti in ingresso nel sistema universitario; la qualità dell'insegnamento e le politiche di sostegno nel percorso di studi.

La qualità della formazione nei livelli inferiori dell'istruzione, seppure fattore importante, non è leva sulla quale le università possono incidere direttamente, sebbene sia auspicabile un raccordo maggiore tra scuola e università in funzione dei risultati di apprendimento degli studenti. Parrebbe quindi sensato per il sistema circoscrivere ulteriormente l'analisi agli elementi direttamente governati dalle università, in primo luogo l'offerta formativa e la qualità dell'insegnamento. Orientamento in ingresso e sostegno agli studenti durante il loro percorso sono altresì elementi che meriterebbero ulteriore attenzione, ma che qui non è possibile approfondire.

Ciò che sembra rilevante segnalare è la possibilità di integrare i fondamentali indicatori proposti finora per la valutazione della qualità delle attività formative con approfondimenti riguardanti proprio i percorsi accidentati di alcuni studenti. Ad esempio: percentuale di corsi non solo con test di ingresso, ma anche con attività di orientamento in ingresso (e loro tipologia); percentuale di corsi con sostegni per gli studenti (e loro tipologia); percentuale di corsi con indagini sulle cause di insuccesso o ritardo degli studenti. Sembrerebbe inoltre fondamentale aprire la scatola nera dei processi di insegnamento-apprendimento durante la frequenza ai corsi, in analogia con quanto si sta tentando di fare con le scuole mediante il Sistema Nazionale di Valutazione[107]: analisi della docenza, delle metodologie adottate, osservazione di lezioni, per citare solo alcuni esempi concreti[108].

In sintesi, gli indicatori del sistema AVA finora proposti vanno maggiormente nella direzione degli output del sistema, sebbene scanditi a tappe intermedie, ma non sono del tutto considerabili indicatori di processo[109], purtroppo molto difficili e costosi da implementare.

7.4.Gli esiti della formazione universitaria di primo livello

[107] Sebbene si faccia riferimento a indicatori di processo anche nel sistema AVA, mediante ricorso a questionari da somministrare agli studenti, in questa sede s'intende un più circoscritto concetto di processo, inteso come insieme di comportamenti della docenza che siano osservabili e misurabili.

[108] I dati provenienti dalla Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) costituiscono una proxi della qualità della didattica, ma non sono propriamente concernenti i processi di insegnamento-apprendimento cui ci si riferisce nel paragrafo e nella nota precedente.

[109] Anche quelli che si possono annoverare tra gli indicatori di processo sono piuttosto ampi e andrebbero ulteriormente dettagliati, ad esempio i questionari degli studenti e i risultati del processo di Assicurazione di Qualità.

Nel primo paragrafo dell'area Università si è già accennato alla produttività del sistema. In questo paragrafo si intendono esplorare gli aspetti qualitativi della formazione terziaria, mediante valutazione delle competenze effettivamente possedute dagli studenti che stanno per concludere un percorso accademico. Tali aspetti fanno parte integrante del sistema AVA, che prevede per le università la valutazione delle competenze degli studenti (di carattere generalista e specialistico) effettivamente accertate, non solo l'esplicitazione di quelle attese. L'assenza degli indicatori di processo sopra richiamati non consente per ora una completa analisi delle cause sottostanti la performance degli studenti e una dettagliata spiegazione dei meccanismi per la generazione di valore aggiunto da parte delle università nella preparazione degli studenti. Tuttavia, iniziare a sondare queste competenze è un primo, decisivo passo verso la comprensione degli esiti che la formazione terziaria produce.

Va sottolineato che la valutazione qualitativa degli esiti della formazione universitaria rappresenta una sfida e un deciso cambio di paradigma per questo settore in Italia e a livello internazionale. Gli indicatori di output, già richiamati, come il numero di laureati nelle diverse discipline, sono necessari ma non sufficienti per esprimere la qualità del servizio di istruzione universitaria: gli atenei, infatti, sono chiamati sempre più a confrontarsi con la necessità di formare capitale umano in grado non solo di affrontare problemi di tipo specialistico, ma anche di produrre conoscenza e argomentare le proprie scelte. In particolare, la valutazione delle competenze generaliste acquisite dagli studenti al termine di un percorso di studi triennale consente di comprendere se e in quale misura essi sono in grado di contribuire alla produzione di nuova conoscenza per le aziende o per gli enti che assorbiranno questa forza lavoro qualificata. In questo ambito si colloca la valutazione del pensiero critico, tra le principali competenze necessarie a elaborare nuove idee.

Il test TECO (TEst sulle COmpetenze generaliste), di cui qui si presentano i risultati salienti, è il primo tentativo di valutazione del pensiero critico negli studenti italiani al termine della laurea di primo livello (ANVUR, 2014d)[110]. In particolare, il test TECO è volto a misurare la competenza del pensiero critico (*critical thinking*) degli studenti, declinato nella capacità di analisi e *problem solving* (*analisys and problem-solving*, APS), di scrittura argomentativa (*writing efficacy, WE*) e di tecnica di scrittura (*writing mechanics, WM*). Si noti come questi tre elementi ricalchino i requisiti 2, 3, 4 del *Quadro dei Titoli Italiani* per l'ottenimento di una laurea di primo ciclo[111]. Il test si compone di due parti: la

[110] Il test è la versione localizzata di uno strumento internazionale prodotto dal Council for Aid to Education (CAE). Questo aspetto consente di accostare i risultati italiani in TECO a quelli internazionali nel test AHELO. Sebbene non siano disponibili dati analitici, si può affermare, secondo quanto è emerso durante la conferenza di presentazione dei risultati TECO dell'11 marzo 2014, che gli studenti italiani si collochino in posizione intermedia tra quelli dei 19 paesi partecipanti ad AHELO, con risultati in tutto simili a quelli degli studenti statunitensi. Per una diffusa spiegazione del test, dei motivi che hanno condotto l'ANVUR ad adottarlo e per i risultati analitici, si veda il sito ANVUR:
http://www.anvur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=248&Itemid=568&lang=it

[111] Si veda il documento integrale disponibile su:

prima è una prova di prestazione (performance task) che si basava su 6 testi contenenti informazioni quali-quantitative riguardanti una situazione-problema che gli studenti dovevano analizzare per poi fornire una loro "consulenza" argomentata; la seconda parte era invece costituita da item a risposta chiusa (multiple-choice test), prevalentemente volte a sondare le competenze scientifico-quantitative degli studenti.
Per la sperimentazione del 2013,[112] l'ANVUR ha selezionato 12 atenei nelle macro-aree geografiche del Paese: Piemonte Orientale, Milano Statale, Udine, Padova, Bologna, Firenze, Roma Sapienza, Roma Tor Vergata, Napoli Federico II, Salento Lecce, Messina e Cagliari. Ogni ateneo si impegnava a portare al test almeno il 50% dei laureandi di ogni corso di studio, iscritti da non più di 4 anni[113]. In totale, si sono preiscritti al test 9.170 studenti su 21.872 ritenuti idonei, pari al 42% circa, e hanno partecipato al test (somministrato online per una durata complessiva di 90 minuti) 5.898 studenti sui 9.170 preiscritti totali al test, pari al 64% circa. Poco più di uno studente su quattro candidabile ha partecipato all'iniziativa. I risultati sono riferiti a 5.853 test validi, al netto di 45 scartati perché ritenuti non validi.
Le principali evidenze mostrano come anche per le competenze generaliste degli studenti universitari si palesi il divario nord-sud (Tabella 12), in analogia con quanto osservato peraltro nelle competenze in problem solving rilevate in PISA 2012 tra gli studenti quindicenni; sembrano inoltre accentuate le differenze di genere (Tabella 13), con i maschi che figurano in percentuale maggiore tra *top* e *high performers* in tutte le aree geografiche esaminate, e anche questo dato è coerente con quello PISA 2012 sul problem solving. L'analisi riferita alle macro-aree disciplinari rivela differenze statisticamente significative: risultano nettamente superiori alla media gli studenti che frequentano l'area sanitaria, mentre ottengono risultati consistentemente peggiori quelli dell'area umanistica. In quest'area, preoccupano in particolare i risultati dei laureandi in scienze della formazione, che dovrebbero essere i futuri insegnanti di scuola dell'infanzia e di primaria. Da approfondire le correlazioni tra i punteggi degli studenti nel test e quello dei professori nella VQR: le correlazioni sono generalmente positive per università e area geografica, ma tendono a ridursi in modo considerevole per gruppi disciplinari, segno che forse anche in questo caso si è in presenza di differenze dovute principalmente al contesto geografico dell'università che alla materia di insegnamento.

7.5.Conclusioni sull'area Università

---

http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/3762c381-7c18-4c76-b09d-9d5f32d13456/QuadroTitoli.pdf

[112] La somministrazione si è svolta nel periodo compreso tra il 27 maggio e il 4 luglio 2013.

[113] Per partecipare alla sperimentazione, gli studenti iscritti a un ciclo triennale dovevano aver conseguito un numero di crediti in attività formative di base e caratterizzanti almeno pari a quello previsto dal corso di studio, mentre, gli iscritti al ciclo unico dovevano aver conseguito un numero di CFU di base e caratterizzanti almeno pari a 120.

Per certi versi le conclusioni sull'area Università ricalcano quelle già viste nell'area Istruzione: grave contrazione di risorse, al di sotto delle medie internazionali, ma risultati ugualmente incoraggianti riguardo al dato tendenziale sull'aumento dei laureati in Italia e buon livello nelle competenze generaliste degli studenti al termine di un percorso accademico triennale, simili ai livelli registrati nel problem solving dagli studenti quindicenni.
Luci ed ombre, come quelle relative alle basse competenze degli studenti del comparto umanistico, con particolare riferimento alle lauree del gruppo di scienze della formazione.
Tra le difficoltà del sistema, va annoverato anche nel caso dell'Università il pervicace divario nord-sud, sul quale una riflessione probabilmente è necessaria al di là del solo comparto Istruzione, per estendersi a tutto il settore del Welfare e probabilmente oltre: le condizioni socio-culturali di contesto in queste regioni sembrano frenare lo sviluppo di iniziative di miglioramento in molti se non in tutti i settori della pubblica amministrazione, sebbene segnali verso un'evoluzione positiva in alcune zone si possano rintracciare, fosse solo per la partecipazione delle Università di queste zone alle pionieristiche iniziative dell'ANVUR[114].
Proprio l'attenzione al tema della valutazione e la volontà di trovare soluzioni per affinare le procedure di valutazione e autovalutazione degli atenei è uno dei segnali di maggiore concretezza e lungimiranza del sistema.

8.Conclusioni e prospettive

Anche quest'anno il filo rosso dei divari territoriali nord-sud è ciò che purtroppo accomuna l'analisi delle fonti disponibili nelle tre aree del comparto Istruzione qui analizzate. Al tempo stesso, corre l'obbligo di segnalare le fruttuose iniziative normative e di valutazione che stanno concretizzandosi in qualche segnale di controtendenza. E ciò accade in un periodo di forte crisi nelle risorse umane e materiali disponibili.

Il Regolamento 80/2013 sul Sistema Nazionale di Valutazione andrà a regime a partire da settembre 2014, secondo quanto auspicato dal Ministro Giannini nella sua relazione programmatica dell'aprile 2014. Il Ministro ha altresì sottolineato la necessità di un grande piano infanzia anche con il concorso dei Fondi Europei e di un affinamento delle metodologie per la valutazione del sistema universitario. I progetti qui presentati possono costituire una prima risposta alle pressanti esigenze del comparto Istruzione. Nell'ottica della programmazione strutturale, auspicata dal Ministro, la centralità delle informazioni necessarie per supportare le decisioni politiche sembra una priorità ineludibile. In questo ambito, la relazione CNEL intende fornire il proprio contributo alla discussione sulle informazioni da censire e coordinare in tutte le aree di questo comparto.

[114] Corre tuttavia l'obbligo di segnalare che l'ANVUR nel suo rapporto TECO dichiara la mancata partecipazione di due atenei meridionali alla sperimentazione sebbene un istituto bancario del sud avesse messo dei fondi a loro disposizione.

Nelle conclusioni della relazione CNEL 2013 si affermava la necessità che *il Sistema Nazionale di Valutazione vada a regime e produca una valutazione di sistema che, sulla base delle competenze chiave degli studenti, possa fornire alle singole istituzioni scolastiche informazioni accessibili, attendibili e utili al miglioramento dei processi di insegnamento-apprendimento* (415). Si affermava altresì la necessità che tale Sistema si faccia promotore di solide analisi per la valutazione delle politiche pubbliche in Istruzione. Questa strada presenta tuttavia due sfide rilevanti: il finanziamento degli enti che compongono il Sistema Nazionale di Valutazione e l'organizzazione delle informazioni strategiche disponibili e da rilevare. Questo vale anche per l'area infanzia, tutta da ridefinire sulla base del DDL 1260, e per l'area Università, dove l'ANVUR (grazie anche alla disponibilità dei dati dell'Anagrafe degli Studenti Universitari coordinata dal MIUR) sta svolgendo un lavoro di grande portata per irrobustire la cultura della valutazione e del risultato.

Sul primo punto, la relazione CNEL non può che auspicare il superamento delle incertezze che nel passato hanno influito sullo sviluppo stesso del Sistema. Per quanto concerne invece l'organizzazione del sistema informativo alla base dell'SNV, ciascuna area della Relazione CNEL 2014 apre alcune piste per nuovi studi e per la messa a regime di indagini nazionali e internazionali chiave che alimentino un flusso di indicatori e di informazioni disponibili regolarmente per i decisori politici. Una simile proposta è altresì utile affinché i fornitori di dati siano nella condizione di prevedere le risorse umane e materiali necessarie in un'ottica di programmazione di medio e lungo periodo, non solo nel breve.

Più in generale, si avverte nettamente la necessità di riproporre il comparto Istruzione fra le maggiori priorità nell'agenda politica dei prossimi anni per poterne affrontare i principali nodi critici, ad iniziare dai persistenti divari Nord-Sud.

> *Effective education requires a broad range of actors, which points to the benefit of having a broadly supportive culture.*
>
> Pearson, 2014: 4.

C'è da chiedersi: se le competenze della popolazione adulta italiana, anche di quella più istruita o benestante, sono inferiori a quelle di altri paesi OECD, in Italia esiste una cultura diffusa a supporto dell'istruzione? E di un'Istruzione che sia guidata da scelte politiche basate su evidenze empiriche? Le domande non sono banali, considerando i dati della Figura 31, che mostra il ritardo evidente dell'Italia nella produzione di laureati (la metà rispetto ai paesi con dati disponibili) e il ritardo nella formazione degli adulti (solo il 25% è iscritto a programmi di studi istituzionali e non, rispetto al 51% degli altri paesi, OECD 2014b). La risposta ad entrambe i quesiti potrebbe essere: non ancora compiutamente, ma i costanti progressi conseguiti negli ultimi 15 anni sembrano andare nella direzione di una sempre più diffusa cultura a supporto dell'istruzione, le cui scelte politiche sono sempre

più basate su evidenze di ricerca. Si tratta quindi di proseguire con determinazione sulla strada intrapresa per il miglioramento dell'intero sistema.

In questo solco s'innesta l'iniziativa governativa denominata "La Buona Scuola"[115], documento di stimolo ad un'ampia consultazione sull'istruzione del futuro. Il rapporto ha il merito indubbio di porre il sistema scolastico al centro della riflessione pubblica, di importanza strategica per la magnitudo del dibattito. Si segnalano qui quattro elementi per contribuire a La Buona Scuola del futuro:

1.sarebbe utile fornire con La Buona Scuola una presentazione articolata del sistema istruzione e università, anche attraverso l'utilizzo dei dati inseriti nella relazione CNEL 2014;
2.l'area infanzia è una priorità nuova e specifica a livello europeo, recepita dai Programmi Operativi Nazionali (PON) Istruzione, ma ancora non dal documento La Buona Scuola: investire (anche in conoscenza) su quest'area appare imprescindibile per ridurre i divari socio-culturali delle nuove generazioni, come propone la strategia "*invest early*" della Banca Mondiale (*World Bank*, 2011)[116];
3.cosa insegnare e apprendere a scuola è l'area meno sviluppata ne La Buona Scuola e che necessita di essere rafforzata con il dibattito. Si suggeriscono qui tre strade promettenti e convergenti da sistemi educativi molto diversi fra loro (Nuova Zelanda, Australia e sistemi asiatici come quello di Hong Kong, Korea, Singapore, ma anche Europa):

a)la capacità di apprendere dev'essere al centro del sistema, non com'è oggi: l'imperativo è NON DEPRIMERE le innate capacità statistiche e osservative dei bambini e dei ragazzi, fin dalla più tenera età e in questo senso importanza centrale assumono il riordino del segmento 0-6 di educazione e di cura e la formazione degli operatori di tutti i livelli scolastici;
b)il *learning to learn*, quindi, e TUTTE le 8 competenze chiave europee dovrebbero essere il perno, il fine e per certi aspetti il mezzo per formare i cittadini di domani (*uomini migliori*, *uomini osservatori*, come affermava Maria Montessori), che sappiano coniugare davvero, mediante la loro inesauribile capacità di apprendere, curiosità, persistenza nel compito e resilienza, una cultura scientifica con una base umanistica tipica della cultura italiana, già ben delineata nel rapporto, per una formazione alla pace e alla cooperazione;
c)non bisogna confondere gli attrezzi tecnico-meccanici che si possono acquisire in modo relativamente facile (inglese e informatica, ad esempio) con la formazione di persone equilibrate, in grado di innovare collaborando con altre. Quest'ultimo scopo non può prescindere da un'educazione soprattutto socio-affettivo-relazionale per tutta la durata del corso di studi obbligatori, con una forte radice nella scuola dell'infanzia e se possibile anche

[115] Si veda il sito dedicato: https://labuonascuola.gov.it/. La consultazione è aperta fino al 15 novembre 2014.
[116] La strategia si può sintetizzare in tre affermazioni collegate: Invest early. Invest smartly. Invest for all. Le azioni principali della strategia sono un aiuto ai governi nella pianificazione strategica e l'implementazione di sistemi informativi adeguati alla valutazione di impatto in termini di competenze acquisite dai fruitori dei sistemi educativi.

prima. Ciò presuppone una formazione di base in psicologia dello sviluppo e del ciclo di vita che appare necessaria tanto più disgreganti sono le spinte della società, ormai composta per oltre il 30% (ma in certe aree si arriva anche al 50%) da famiglie divise[117]. Una formazione della persona che trascuri le scoperte delle scienze umane, in particolare della psicologia e della sociologia, è oggigiorno anacronistica e del tutto inadeguata: se un secolo fa o anche 50 anni fa queste scienze non erano molto diffuse e le loro scoperte erano confinate ad un pubblico colto, oggi non è più così. È dunque necessario introdurle convintamente nella scuola (sia nella formazione dei docenti che degli studenti) per offrire alle nuove generazioni strumenti efficaci contro pregiudizio, superstizione, violenza, in funzione protettiva rispetto a potenziali comportamenti devianti.

4. Collegata al punto precedente, la dispersione scolastica andrebbe affrontata a partire da una puntuale conoscenza del fenomeno in Italia, attraverso uno studio rigoroso, quali-quantitativo e longitudinale, sull'esempio di quanto si fa altrove in Europa e nel mondo. Tale studio dovrebbe occuparsi di censire i comportamenti potenzialmente sintomatici di un rischio dispersione (es.: ripetute assenze, ritardi a scuola, ecc.), le motivazioni spesso remote sottostanti a tali comportamenti osservabili, ma anche tutte quelle pratiche burocratiche in risposta ai comportamenti (spesso etichettati come devianti, anziché rivelatori di un disagio profondo) che incidono negativamente sulla propensione dei ragazzi a completare l'istruzione formale (es.: bocciature per punizione, sanzioni per ragazzi in difficoltà, impossibilità a recuperare eventuali svantaggi accumulati, specie se per effetto delle bocciature e specialmente per ragazzi già svantaggiati economicamente).

5. Tutto quanto sopra esposto presuppone un'attenta formazione del personale scolastico, da non lasciare alla sola iniziativa dei docenti, e soprattutto una selezione a monte di docenti, dirigenti e personale ausiliario che sia basata sull'accertamento di attitudini e competenze sicure per poter affrontare con perizia l'enorme responsabilità della crescita di nuove generazioni di cittadini[118].

In sintesi, La Buona Scuola appare come un'iniziativa senz'altro da salutare positivamente per la centralità riservata al tema Istruzione con un approccio democratico inedito, di portata storica. Sarà un'iniziativa ancor più pregnante se saprà resistere alle logiche del marketing politico (dare al popolo ciò che chiede), per informare una pianificazione a lungo termine basata sulle evidenze empiriche più recenti (evidence-based policy) e sulla conoscenza delle leve da attivare per migliorare il sistema educativo nel suo complesso.

[117] Nel 2012 si sono registrati 311 separazioni e 174 divorzi ogni 1.000 matrimoni (ISTAT, 2014a).

[118] L'assunzione, segnalata da La Buona Scuola, del prossimo contingente di insegnanti potrebbe costituire occasione preziosa per iniziare a negoziare questi aspetti già a livello contrattuale.

9.BIBLIOGRAFIA

ANVUR (2014a). *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca. Sintesi 2013*. Roma: Autore.

ANVUR (2014b). *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca. I. Il sistema universitario. 2. le risorse l'offerta formativa e la governance.* Roma: Autore.

ANVUR (2014c). *Il modello italiano di accreditamento e valutazione degli atenei nel quadro dei sistemi di assicurazione della qualità promossi dal processo di Bologna. Audizione presso la Commissione 7° della Camera dei deputati del 12/06/2014.* Roma: Autore.

ANVUR (2014d). *Le competenze effettive di carattere generalista dei laureandi italiani. Rapporto finale dell'ANVUR. Stralcio delle parti 1, 2, 3, 4*. Roma: Autore.

Arnold, C., Bartlett, K., Gowani, S., Merali, R., & Bernard Van Leer Foundation (2007). Is Everybody Ready? Readiness, Transition and Continuity: Reflections and Moving Forward. *Working Papers in Early Childhood Development, Number 41*. Bernard Van Leer Foundation.

Belotti, V. & Moretti, E. (2011). *L'Italia "minore". Mappe di indicatori sulla condizione e le disuguaglianze nel benessere dei bambini e dei ragazzi.* Firenze: Istituto degli Innocenti.

Berlinski, S., Galiano, S. & Gertler, P. (2006). *The effect of pre-primary education on primary school performance.* The institute for fiscal studies WP06/04.

Brilli, Y., Del Boca, D., Pronzato, C. (2011). *Exploring the Impacts of Public Childcare on Mothers and Children in Italy: Does Rationing Play a Role?* Bonn: IZA (Institute for the Study of Labour). Disponibile su: http://ftp.iza.org/dp5918.pdf

Cingano, F. & Cipollone, P. (2009). I rendimenti dell'istruzione. *Banca d'Italia Occasional Papers*, 53. Roma: Banca d'Italia.

CNEL (2010). *Pronunce 66. Osservazioni e proposte. Nidi e servizi educativi integrativi per l'infanzia. Orientamenti per lo sviluppo delle politiche a partire dall'analisi dei costi*. Roma: Autore.

CNEL (2013). *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. Volume Primo.* Roma: Autore.

Contini, M. Y Manini, M. (Eds.) (2007). *La cura in educazione. Tra famiglie e servizi*. Roma: Carocci.

Deakin Crick, R. and G. Yu (2008). The Effective Lifelong Learning Inventory (ELLI): is it valid and reliable as a measurement tool? *Education Research 50*(4): 387–402.

Del Boca, D. & Pasqua, S. (2010). Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia. *FGA Working Paper* n. 36. Torino, Italy: Fondazione Giovanni Agnelli.

Espa, E. & Malizia, R. (2014). *La performance dei servizi pubblici e la qualità della Pubblica Amministrazione italiana. Un confronto internazionale*. Roma: CNEL.

EUROSTAT (2014). *Europe 2020 indicators. Headline Indicators*. Disponibile su: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators
European Commission/EACEA/Eurydice (2014a). *Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding. Eurydice Report.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat (2014b). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat (2014). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
Govi, S. (2013). Sezioni primavera e anticipi nella scuola dell'infanzia: dati, analisi critica e prospettive. In Istituto Innocenti (a cura di) *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*. Firenze: Istituto Innocenti.
Hall, J., Sylva, K., Sammons, P., Melhuish, E., Siraj-Blatchford, I. Taggart, B. (2011). Can pre-school protect young children's cognitive and social development?: Variation by center quality and duration of attendance. Paper submitted to *The Journal of School Improvement and School Effectiveness*.
Hanafin,S. et al. (2013). Data Sustainability: Broad Action Areas to Develop Data Systems Strategically. *Child Indicators Research* DOI 10.1007/s12187-013-9218-2
Heckman, J. (ed, 2013). *Giving Kids a Fair Chance: A Strategy That Works*. Cambridge: MIT Press.
INVALSI (2013a). *OECD PISA 2012. Sintesi dei risultati per l'Italia*. Frascati: Autore. Disponibile su: http://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2012.php?page=pisa2012_it_07
INVALSI (2013b). *L'andamento italiano nei cicli PISA. Analisi dei trend.* Frascati: Autore. Disponibile su: http://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2012/rappnaz/pres/Trend.pdf
Istat (2013). *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*. Roma: Autore.
Istat (2014a). *Separazioni e divorzi in Italia*. Roma: Autore.
Istat (2014b). *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*. Roma: Autore.
Istituto Innocenti (a cura di) (2013). *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*. Firenze: Istituto Innocenti.
Mashburn, A., Justice, L., Downer, J., & Pianta, R. (2009). Peer Effects on Children's Language Achievement During Pre-Kindergarten. *Child Development*, 80(3), 686-702.
McKinsey (2012). *Help wanted: The future of work in advanced economies. Discussion paper.* Disponibile su: http://www.mckinsey.com/insights/employment_and_growth/future_of_work_in_advanced_economies
Montessori M., (1999). *La scoperta del bambino*, Milano: Garzanti.

Montessori M., (2000). *L'Autoeducazione*, Milano: Garzanti.
Montie, J.E., Xiang, Z. & Schweinhart L.J. (2006). Preschool Experience in 10 Countries: Cognitive and Language Performance at Age 7. *Early Childhood Research Quarterly*, 21, 313–331.
MIUR (2014). *TALIS 2013. Guida alla lettura del Rapporto Internazionale OECD. Focus sull'Italia.* Roma: Autore.
OECD (2006). *Starting Strong II - Early Childhood Education and Care*. Paris: Autor.
OECD (2013a). *Synergies for Better Learning. An international perspective on evaluation and assessment.* Parigi: Autore.
OECD (2013b). *Uno sguardo sull'Istruzione 2013 - Scheda Paese. Italia*. Parigi: Autore.
OECD EAG (2013). *Education at a Glance 2013*. Parigi: Autore.
OECD EAG (2014). *Education at a Glance 2014*. Parigi: Autore.
OECD (2014). *Uno sguardo sull'Istruzione 2014 - Scheda Paese. Italia*. Parigi: Autore.
OECD IMHE & Glass, A. (ed.) (2013). *State of Higher Education 2013. Executive Summary*. Parigi: Autore.
OECD PIAAC (2013). *Italy Country Note.* Parigi: Autore.
OECD PISA 2012 (2013). *Italy Country Note.* Parigi: Autore. Disponibile su: http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm
OECD PISA 2012 (2014). *PISA in Focus n. 41*. Parigi: Autore.
OECD TALIS 2013 (2014). *TALIS 2013 Results. An international perspective on teaching and learning*. Paris: OECD Publishing
Pearson & The Economist Intelligence Unit (2014). *The learning curve. Education and skills for life. 2014 Report.* London: Pearson.
Sacks, L., Ruzzi, B., & Economics and Statistics Administration (2005). *Early Childhood Education: Lessons from the States and Abroad, 2005.* National Center On Education And The Economy.
Sylva, K., Melhuish, E. C., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. and Taggart, B. (2004) *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project. Effective Pre-School Education.* London: DfES / Institute of Education: University of London.
World Bank (2011) *Learning for all: Investing in people's knowledge and skills to promote development*. Washington, DC: World Bank.

Figura 4 - Organizzazione dei Sistemi Educativi per l'Infanzia (Early Childhood Education and Care, ECEC) in Europa. Anno 2012-13. Fonte: Eurydice, 2014b.

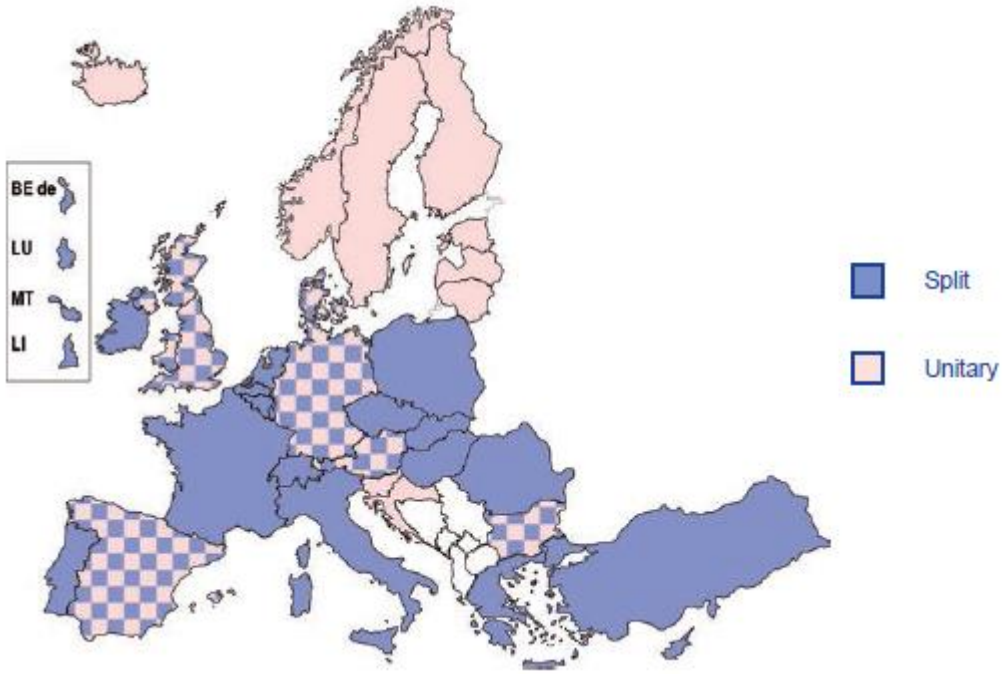
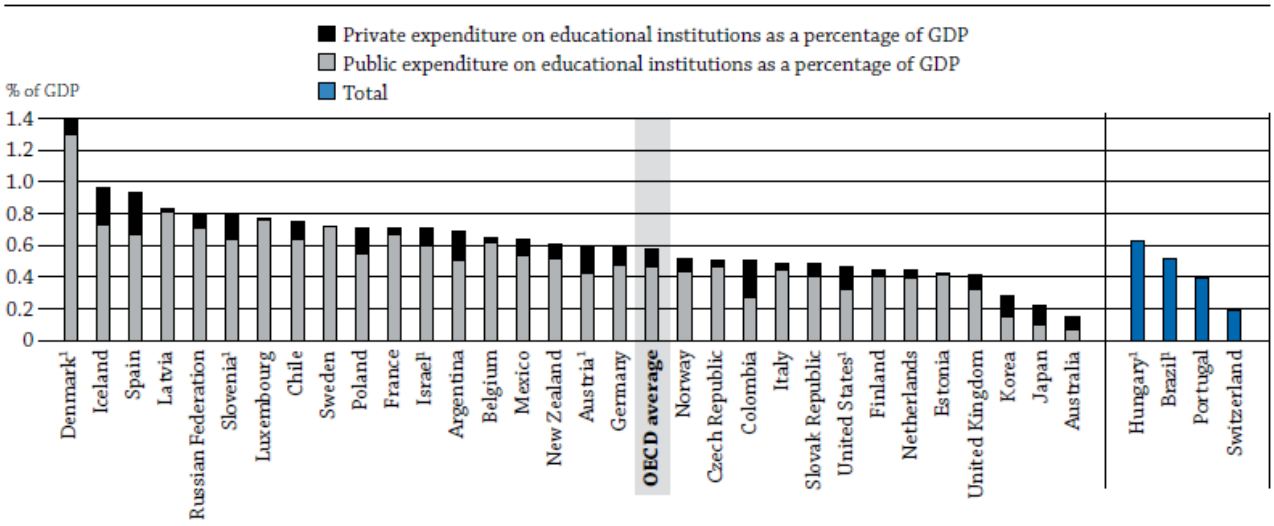


Tabella 2 - Asili nido comunali: utenti e spesa. Anni scolastici dal 2003/04 al 2012/13. Fonte: ISTAT 2014.

TIPO DI SERVIZIO / INDICATORE	2003/04	2004/05	2005/06	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Asili nido (strutture comunali e contributi/integrazioni a rette)									
Utenti	146.152	150.110	159.909	165.214	176.262	192.944	201.640	201.565	198.705
Totale spesa sostenuta dai comuni (milioni di euro)	851	900	953	1.020	1.118	1.182	1.227	1.245	1.259
Totale spesa impegnata (Spesa pubblica e degli utenti - milioni di euro)	1.035	1.111	1.167	1.256	1.367	1.447	1.502	1.534	1.559
Percentuale di spesa pagata dagli utenti	17,5	18,6	18,0	18,5	17,9	18,0	18,3	18,8	19,2

Gli utenti sono riferiti al 31.12.2012, quindi all'anno scolastico 2012/2013, mentre la spesa è riferita all'intero anno solare 2012.

Figura 5 - Spesa per istituzioni per l'infanzia (2011) in percentuale sul PIL/GDP, per fonte di finanziamento. Fonte: OECD EAG 2014.



1. Includes some expenditure on childcare.

Countries are ranked in descending order of public and private expenditure on educational institutions.

Source: OECD. Table C2.2. See Annex 3 for notes (*www.oecd.org/edu/eag.htm*).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933118447

Figura 6- Differenza nei dati Monitoraggio Istituto Innocenti e ISTAT rispetto all'indicatore di posti messi a disposizione delle famiglie dai nidi e servizi integrativi pubblici comunali o privati convenzionati. Anni 2008-2012. Fonte: Istituto Innocenti, 2013: 44 e Istat, 2014b per il dato 2012.

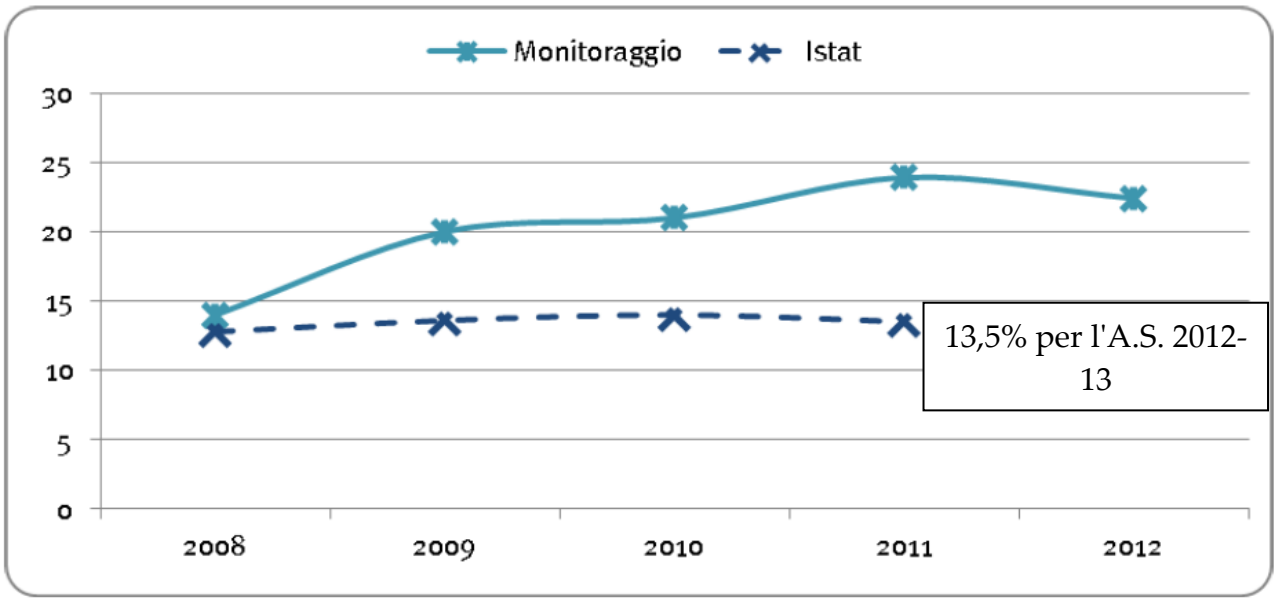
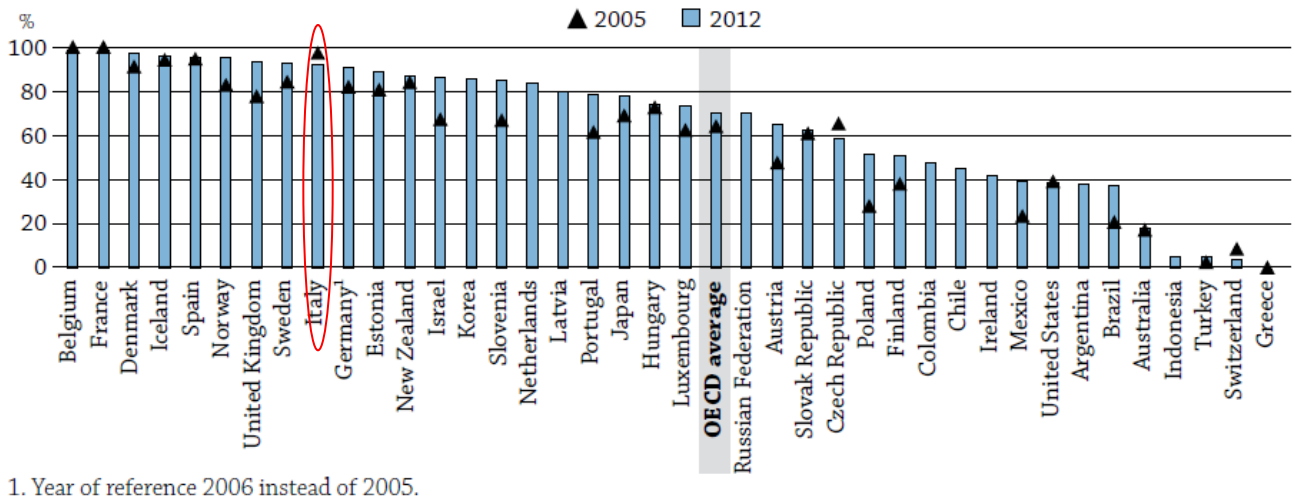


Figura 7 - Tassi di iscrizione a 3 anni alla scuola dell'infanzia (2005, 2012). Fonte: OECD EAG, 2014.



1. Year of reference 2006 instead of 2005.

Countries are ranked in descending order of the enrolment rates of 3 year-olds in 2012.

Source: OECD. Table C2.1. See Annex 3 for notes (*www.oecd.org/edu/eag.htm*).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933118409

Tabella 3 - Indicatori dell'area infanzia (segmento 3-6). Fonte: OECD EAG 2013, Anno 2010.

Indicator	Italy	OECD average
PRE-PRIMARY		
Expenditure per student, pre-primary education (annual, equivalent USD using PPPs)	7,177	6,762
Private expenditure on educational institutions, pre-primary education (%)	8.2	17.9
Ratio of students to teaching staff, pre-primary education	12	14
Teachers' salaries, 15 years of experience, minimum training, pre-primary education (equivalent USD using PPPs)	32,969	36,135
Ratio of pre-primary teachers' salaries to earnings for full-time, full-year workers with tertiary education, 25-64 year-olds	0.58	0.80
Teaching days per year, pre-primary education	190	193
Teaching hours per year, pre-primary education, public institutions	950	994

Figura 8 - Diagramma dei flussi finanziari nel sistema di istruzione italiano. Fonte: Eurydice, 2014a: 65.

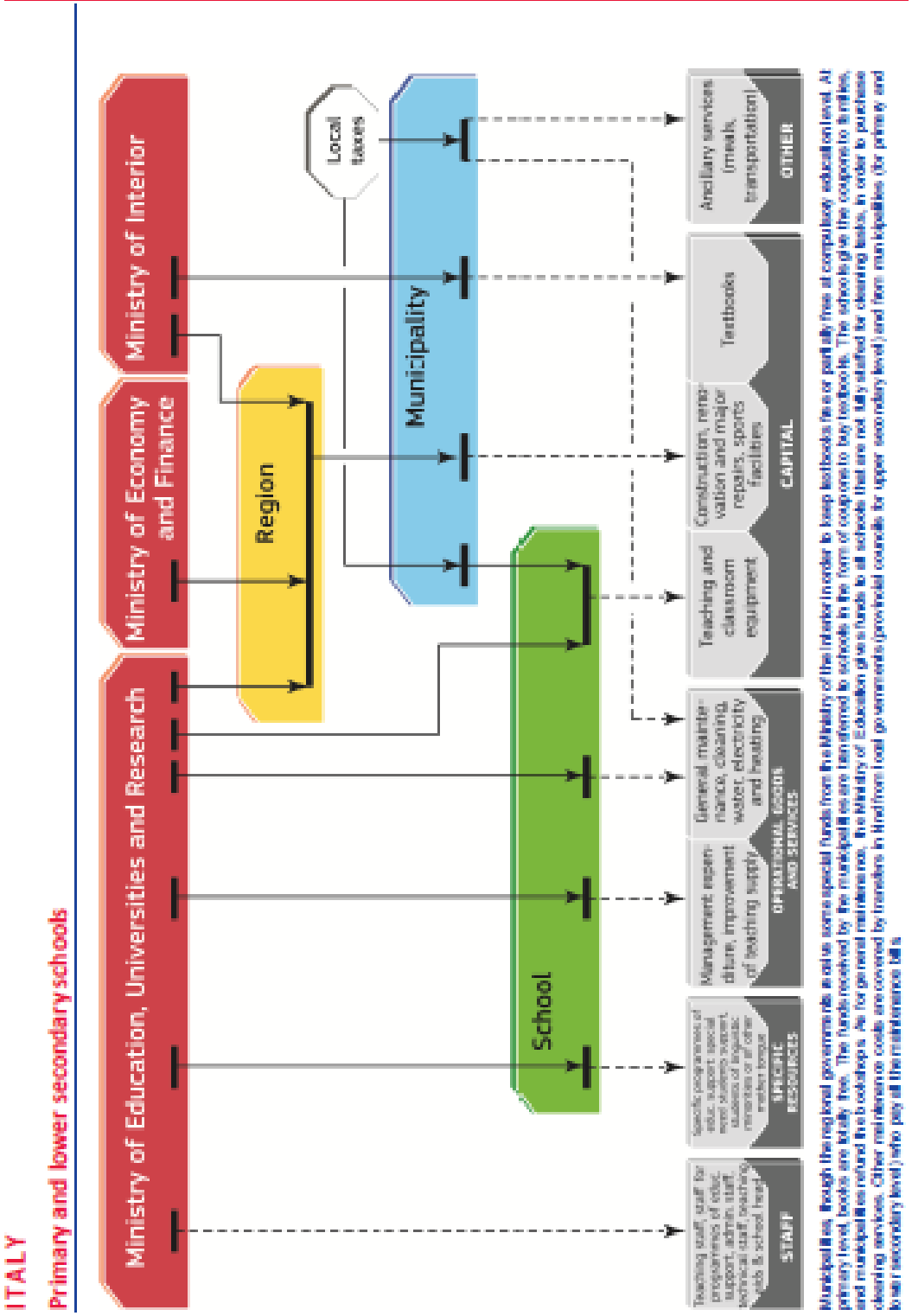


Tabella 4 - Struttura della spesa pubblica per funzione - Anno 2011 (composizione percentuale della spesa di ciascun Paese). Fonte: OECD, GAG 2013.

	General public services	De-fence	Public order and safety	Econo mic affairs	Environ mental prote-ction	Housing and community amenities	Health	Recreatio n, culture and religion	Education	Social protection
Australia	12.5	4.1	4.8	11.4	2.6	1.8	19.2	2.1	14.5	27.1
Austria	13.1	1.4	2.9	10.5	1.0	1.2	15.3	2.0	11.0	41.6
Belgium	15.0	1.8	3.4	12.3	1.4	0.7	14.8	2.4	11.6	36.6
Czech Republic	10.7	2.1	4.3	13.9	3.1	1.9	18.1	2.9	11.4	31.7
Denmark	13.7	2.4	2.0	6.1	0.7	0.6	14.5	2.8	13.5	43.8
Estonia	8.4	4.1	5.6	12.0	-0.9	1.6	13.3	5.0	16.9	34.2
Finland	13.3	2.6	2.7	8.8	0.5	1.0	14.2	2.2	11.6	43.1
France	11.5	3.2	3.1	6.3	1.9	3.4	14.7	2.5	10.8	42.6
Germany	13.6	2.4	3.5	7.8	1.5	1.2	15.5	1.8	9.4	43.3
Greece	24.6	4.6	3.3	6.2	1.0	0.4	11.6	1.2	7.9	39.3
Hungary	17.5	2.3	3.9	14.4	1.5	1.6	10.4	3.5	10.5	34.5
Iceland	17.8	0.1	3.1	12.4	1.3	0.7	16.1	7.0	17.1	24.6
Ireland	11.4	0.9	3.7	16.4	2.1	1.3	15.6	1.8	10.9	35.9
Israel	14.7	14.7	3.8	5.8	1.5	1.0	12.3	3.9	16.5	25.9
Italy	17.3	3.0	4.0	7.1	1.8	1.4	14.7	1.1	8.5	41.0
Japan	11.0	2.2	3.1	9.8	2.9	1.8	17.3	0.8	8.4	42.7
Korea	15.2	8.6	4.2	20.1	2.4	3.3	15.2	2.2	15.8	13.1
Luxembourg	11.4	1.0	2.5	9.9	2.8	1.8	11.4	4.0	12.1	43.2
Netherlands	11.2	2.7	4.2	10.9	3.3	1.2	17.0	3.5	11.6	34.5
Norway	9.7	3.6	2.2	9.6	1.5	1.6	16.5	2.9	12.6	39.8
Poland	13.4	2.7	4.2	13.0	1.6	2.0	10.9	3.0	12.8	36.6
Portugal	17.1	2.7	4.0	8.2	1.1	1.3	13.8	2.2	12.9	36.7
Slovak Republic	15.4	2.7	6.4	9.8	2.7	2.6	15.5	3.0	10.6	31.3
Slovenia	12.4	2.3	3.3	11.4	1.6	1.3	13.5	3.7	13.2	37.3
Spain	12.5	2.3	4.8	11.6	2.1	1.3	14.1	3.3	10.5	37.4
Sweden	14.4	2.9	2.7	8.2	0.7	1.5	13.7	2.2	13.3	40.5
Switzerland	9.9	2.9	5.0	13.7	2.3	0.6	6.1	2.6	17.9	39.0
Turkey	16.4	4.1	5.2	11.9	1.1	3.5	12.1	2.3	11.4	31.9
United Kingdom	11.6	5.1	5.3	5.3	2.0	1.8	16.5	2.1	13.4	36.8
United States	12.4	11.7	5.5	9.4	0.0	2.1	21.4	0.7	15.5	21.3
OECD	13.6	3.6	3.9	10.5	1.6	1.6	14.5	2.7	12.5	35.6

Figura 9 - Spesa pubblica in istruzione dei paesi europei in percentuale sul PIL - Anno 2011. Fonte: Eurostat[119].

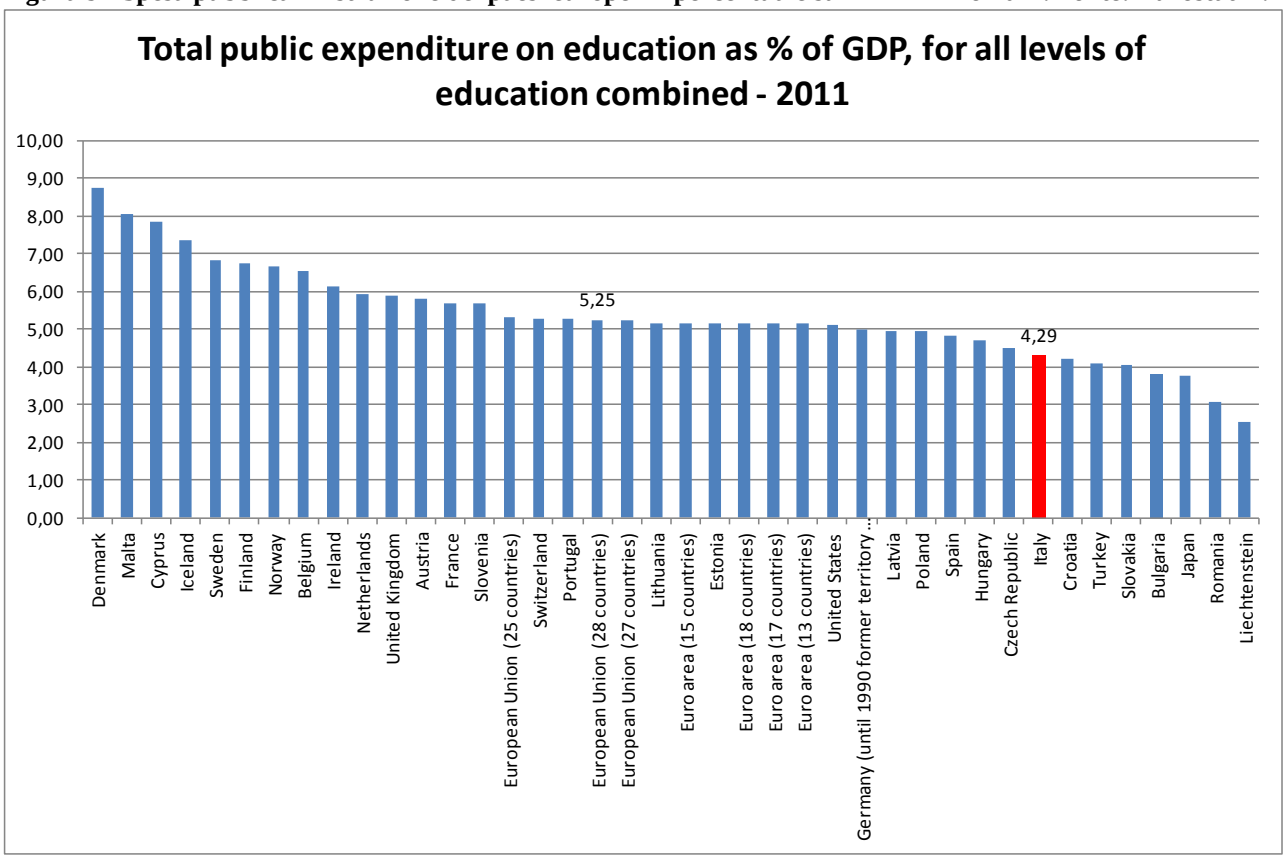


Tabella **5** - Spesa annua per studente per livello scolastico. Fonte: OECD EAG 2014.

Tabella	Indicatore	Italia	Media OCSE	Media EU21	Posizione rispetto ai Paesi OCSE e Paesi partner*
	Investimenti finanziari nell'istruzione				
	Spesa annua per studente (in USD equivalenti e in PPP)	**2011**	**2011**	**2011**	
B1.1a	Istruzione pre-primaria (scuola dell'infanzia)	7868	7428	7933	12 of 36
	Istruzione primaria	8448	8296	8482	15 of 38
	Istruzione secondaria	8585	9280	9615	20 of 38
	Istruzione terziaria	9990	13958	13572	22 of 37

[119] Inclusa istruzione terziaria.

Tabella 6 - Livelli di istruzione della popolazione adulta (25-64enni). Confronto 2000-2012. Fonte OECD EAG 2014.

Tabella	Indicatore	Italia		Media OCSE		Media EU21		Posizione rispetto ai Paesi OCSE e Paesi partner*
	Percentuale della popolazione che ha raggiunto solo un livello d'istruzione inferiore alla scuola secondaria superiore	2012	2000	2012	2000	2012	2000	
A1.4a	25-64 anni di età	43%	55%	24%	34%	23%	34%	6 of 36
	Percentuale della popolazione che non ha proseguito gli studi dopo aver conseguito un diploma del livello secondario superiore	2012	2000	2012	2000	2012	2000	
A1.4a	25-64 anni di età	42%	36%	44%	44%	48%	46%	20 of 37
	Percentuale della popolazione che ha raggiunto un livello d'istruzione superiore (terziaria)	2012	2000	2012	2000	2012	2000	
A1.3a A1.4a	25-64 anni di età	16%	10%	33%	22%	29%	20%	34 of 37
	25-34 anni di età	22%	11%	40%	26%	37%	24%	34 of 36
	55-64 anni di età	11%	6%	25%	15%	22%	14%	33 of 36

Figura 10 - Evoluzione del fenomeno degli abbandoni scolastici in Italia. Fonte: Elaborazioni INVALSI su dati Eurostat 2014.

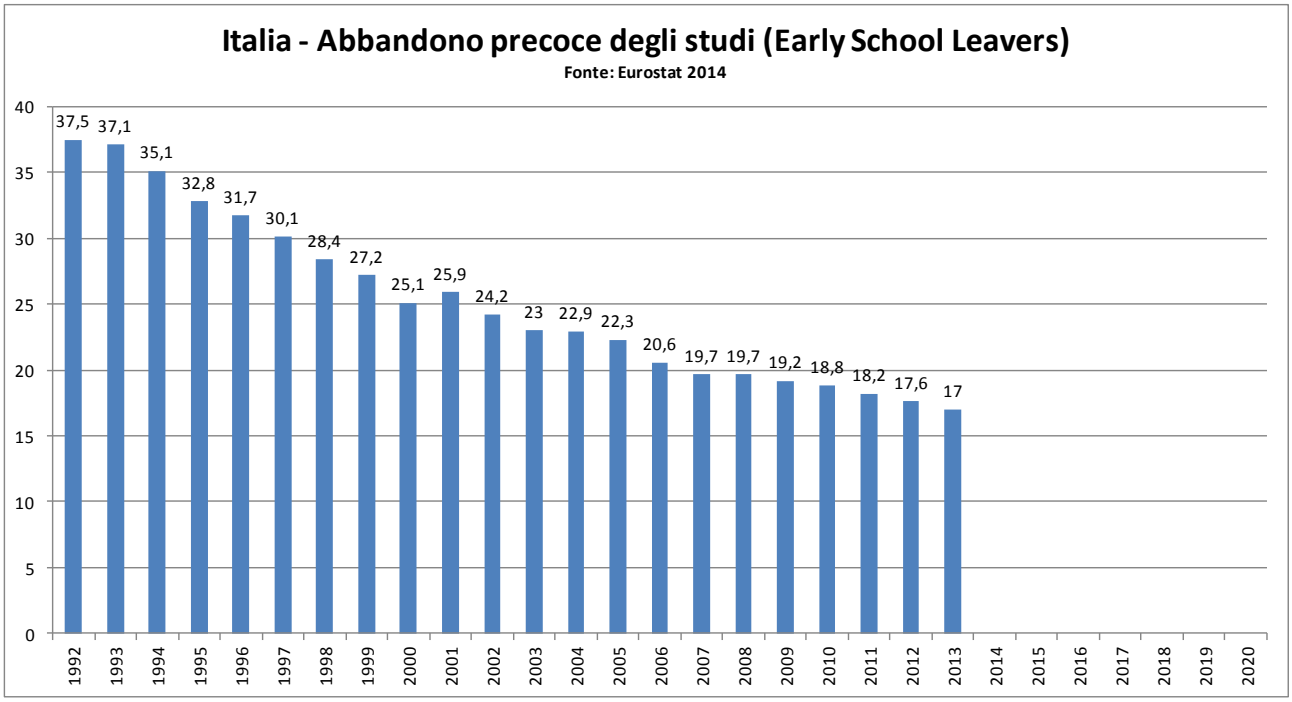


Tabella 7 - Percentuale di NEET per 15-29enni e livello di istruzione. Confronto 2008-2012. Fonte: OECD EAG 2014.

Tabella	Indicatore	Italia		Media OCSE		Media EU21		Posizione rispetto ai Paesi OCSE e Paesi partner*
	Percentuale di 15-29enni senza lavoro, che non studiano e che non seguono una formazione, per livello massimo d'istruzione raggiunto	2012	2008	2012	2008	2012	2008	
C5.3d (Web)	Livello inferiore al secondario superiore	24%	21%	15%	14%	15%	13%	5 of 35
	Secondario superiore	26%	17%	16%	14%	16%	12%	2 of 34
	Terziario	22%	19%	13%	11%	12%	10%	4 of 34

Figura 11 - Analisi di tendenza sulle competenze dei quindicenni italiani – Periodo 2000-2012. Fonte: INVALSI (2013) su dati PISA 2012.

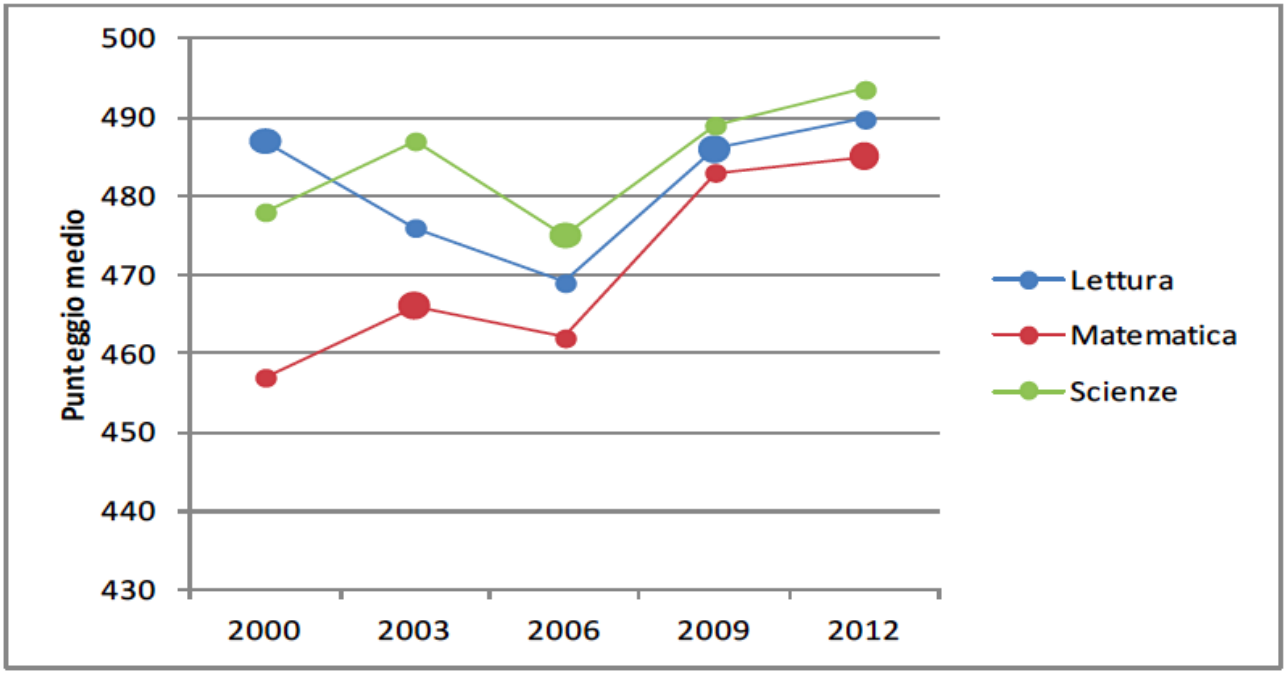


Tabella 8 - Pisa 2012 – Problem Solving – Risultati italiani nel contesto internazionale. Fonte: OECD PISA 2012

Countries/economies with mean score/share of top performers/relative performance/solution rate above the OECD average
Countries/economies with share of low achievers below the OECD average

Countries/economies with mean score/share of top performers/relative performance/share of low achievers/solution rate not statistically different from the OECD average

Countries/economies with mean score/share of top performers/relative performance/solution rate below the OECD average
Countries/economies with a share of low achievers above the OECD average

	Performance in problem solving				Relative performance in problem solving,	Performance in problem solving, by process		Performance in problem solving, by nature of the problem situation	
	Mean score in PISA 2012	Share of low achievers (below Level 2)	Share of top performers (Level 5 or 6)	Gender difference (boys - girls)	compared with students around the world with similar performance in mathematics, reading and science	Solution rate on tasks measuring **acquisition of knowledge**	Solution rate on tasks measuring **utilisation of knowledge**	Solution rate on items referring to a **static** problem situation	Solution rate on items referring to an **interactive** problem situation
	Mean score	%	%	Score dif.	Score dif.	Percent correct	Percent correct	Percent correct	Percent correct
OECD average	500	21.4	11.4	**7**	-7	45.5	46.4	47.1	43.8
Singapore	562	8.0	29.3	**9**	2	62.0	55.4	59.8	57.5
Korea	561	6.9	27.6	**13**	14	62.8	54.5	58.9	57.7
Japan	552	7.1	22.3	**19**	11	59.1	56.3	58.7	55.9
Macao-China	540	7.5	16.6	**10**	8	58.3	51.3	57.0	51.7
Hong Kong-China	540	10.4	19.3	**13**	-16	57.7	51.1	56.1	52.2
Shanghai-China	536	10.6	18.3	**25**	-51	56.9	49.8	56.7	50.3
Chinese Taipei	534	11.6	18.3	12	-9	56.9	50.1	56.3	50.1
Canada	526	14.7	17.5	**5**	0	52.6	52.1	52.7	50.5
Australia	523	15.5	16.7	2	7	52.3	51.5	52.8	49.9
Finland	523	14.3	15.0	**-6**	-8	50.2	51.0	52.1	47.7
England (United Kingdom)	517	16.4	14.3	6	8	49.6	49.1	49.5	47.9
Estonia	515	15.1	11.8	5	-15	46.8	49.5	49.7	45.6
France	511	16.5	12.0	5	5	49.6	49.4	50.3	47.6
Netherlands	511	18.5	13.6	5	-16	48.2	49.7	50.4	46.5
Italy	510	16.4	10.8	**18**	10	49.5	48.0	49.5	46.8
Czech Republic	509	18.4	11.9	8	1	45.0	46.9	46.2	44.4
Germany	509	19.2	12.8	**7**	-12	47.5	49.5	49.4	46.3
United States	508	18.2	11.6	3	10	46.5	47.1	46.6	45.9
Belgium	508	20.8	14.4	**8**	-10	47.0	47.5	48.3	45.4
Austria	506	18.4	10.9	**12**	-5	45.7	47.4	48.3	43.0
Norway	503	21.3	13.1	-3	1	47.7	48.1	49.4	44.5
Ireland	498	20.3	9.4	5	-18	44.6	45.5	44.4	44.6
Denmark	497	20.4	8.7	**10**	-11	44.2	48.1	47.9	42.3
Portugal	494	20.6	7.4	**16**	-3	41.6	45.7	44.0	42.0
Sweden	491	23.5	8.8	-4	-1	45.2	44.6	47.7	41.6
Russian Federation	489	22.1	7.3	**8**	-4	40.4	43.8	43.8	39.7
Slovak Republic	483	26.1	7.8	**22**	-5	40.5	43.2	44.2	38.8
Poland	481	25.7	6.9	0	-44	41.3	43.7	44.1	39.7
Spain	477	28.5	7.8	2	-20	40.0	42.3	42.3	39.8
Slovenia	476	28.5	6.6	-4	-34	37.8	42.3	42.9	36.7
Serbia	473	28.5	4.7	**15**	11	37.7	40.7	40.3	36.8
Croatia	466	32.3	4.7	**15**	-22	35.2	40.5	39.3	35.6
Hungary	459	35.0	5.6	3	-34	35.2	37.6	38.2	33.9
Turkey	454	35.8	2.2	**15**	-14	32.8	36.0	35.8	32.7
Israel	454	38.9	8.8	6	-28	38.7	37.0	39.7	35.6
Chile	448	38.3	2.1	**13**	1	30.9	35.2	34.9	31.8
Cyprus*	445	40.4	3.6	**-9**	-12	33.6	34.8	37.0	31.4
Brazil	428	47.3	1.8	**22**	7	28.0	32.0	29.8	29.1
Malaysia	422	50.5	0.9	**8**	-14	29.1	29.3	30.1	27.4
United Arab Emirates	411	54.8	2.5	**-26**	-43	28.4	29.0	29.9	27.1
Montenegro	407	56.8	0.8	**-6**	-24	25.6	30.0	30.3	25.1
Uruguay	403	57.9	1.2	**11**	-27	24.8	27.9	27.5	24.8
Bulgaria	402	56.7	1.6	**-17**	-54	23.7	26.7	28.4	22.3
Colombia	399	61.5	1.2	**31**	-7	21.8	27.7	26.3	23.7

Note: Countries/economies in which the performance difference between boys and girls is statistically significant are marked in bold.
Countries and economies are ranked in descending order of the mean score in problem solving in PISA 2012.
* See notes in the Reader's Guide.
Source: OECD, PISA 2012 Database, Tables V.2.1, V.2.2, V.2.6, V.3.1, V.3.6 and V.4.7.
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933003649

Tabella 9 - Risultati nelle competenze finanziarie dei 15enni. Fonte: PISA 2012

	Punteggio Medio	Posizione in classifica	
		Tutti i paesi/ economie	
		Posizione superiore	Posizione inferiore
Shanghai (Cina)	603	1	1
Comunità fiamminga (Belgio)	541	2	2
Estonia	529	3	4
Australia	526	3	5
Nuova Zelanda	520	4	6
Repubblica Ceca	513	5	7
Polonia	510	6	7
Veneto (Italia)	501		
Friuli Venezia Giulia (Italia)	501		
Lettonia	501	8	9
OCSE-13 media	500		
Bolzano (Italia)	500		
Trento (Italia)	498		
Stati Uniti	492	8	12
Lombardia (Italia)	491		
Federazione Russa	486	9	14
Francia	486	9	14
Slovenia	485	9	14
Spagna	484	10	15
Emilia Romagna (Italia)	481		
Piemonte (Italia)	481		
Croazia	480	11	16
Israele	476	11	17
Valle d'Aosta (Italia)	476		
Marche (Italia)	474		
Umbria (Italia)	474		
Toscana (Italia)	471		
Repubblica Slovacca	470	15	17
Liguria (Italia)	468		
Italia	466	16	17
Puglia (Italia)	462		
Lazio (Italia)	460		
Molise (Italia)	453		
Abruzzo (Italia)	449		
Basilicata (Italia)	446		
Sardegna (Italia)	446		
Campania (Italia)	439		
Sicilia (Italia)	429		
Manizales (Colombia)	417		
Calabria (Italia)	415		
Medellin (Colombia)	414		
Bogota (Colombia)	397		
Cali (Colombia)	389		
Colombia	379	18	18
Resto del paese (Colombia)	372		

Note: I Paesi dell'area dell'OCSE sono indicati in grassetto nero. I Paesi partner sono indicati in grassetto blu. Le Regioni sono indicate in corsivo nero (Paesi OCSE) o corsivo blu (Paesi partner).

I Paesi, le economie e le entità subnazionali sono classificate in ordine decrescente di punteggio medio ottenuto alle prove di alfabetizzazione finanziaria.

Figura 12 - Divari regionali nelle competenze finanziarie dei 15enni italiani. Fonte: Elaborazioni INVALSI su dati PISA 2012.

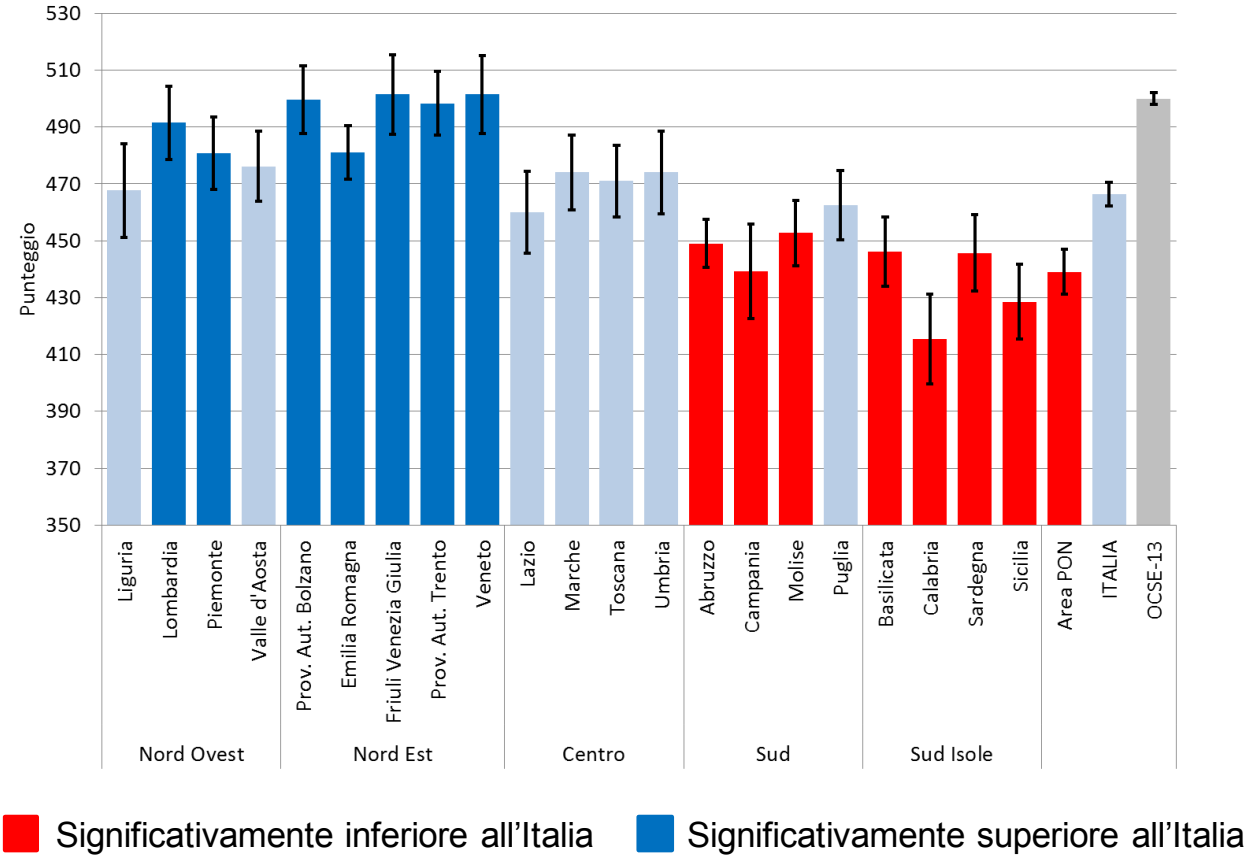


Tabella 10 - Punteggi medi nelle prove INVALSI 2014 per livello e area geografica - Italiano.

CLASSE	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Sud e isole	Italia
II primaria	200 (1,4)	200 (1,2)	203 (1,0)	200 (1,5)	196 (1,6)	200 (0,6)
V primaria	203 (1,3)	202 (1,3)	204 (1,1)	197 (1,5)	191 (2,2)	200 (0,7)
III sec. di I gr.	207 (1,5)	207 (1,3)	204 (1,5)	192 (2,1)	188 (2,5)	200 (0,8)
II sec. di II gr.	209 (1,1)	207 (1,1)	200 (1,4)	194 (1,2)	189 (1,3)	200 (0,6)

[a]I valori tra parentesi indicano gli *errori standard* che, se moltiplicati per 1,96, definiscono la semiampiezza degli intervalli di confidenza.

Tabella 11 - Punteggi medi nelle prove INVALSI 2014 per livello e area geografica - Matematica.

CLASSE	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Sud e isole	Italia
II primaria	201 (1,2)	199 (1,1)	200 (1,4)	202 (2,1)	198 (2,2)	200 (0,7)
V primaria	202 (1,5)	203 (1,4)	201 (1,3)	199 (2,1)	194 (2,6)	200 (0,8)
III sec. di I gr.	209 (0,9)	209 (0,8)	204 (1,6)	191 (2,2)	184 (2,3)	200 (0,8)
II sec. di II gr.	211 (2,0)	211 (1,8)	198 (2,1)	192 (1,9)	186 (1,9)	200 (0,9)

[a]I valori tra parentesi indicano gli *errori standard* che, se moltiplicati per 1,96, definiscono la semiampiezza degli intervalli di confidenza.

Figura 13 - Differenze percentuali rispetto al punteggio medio in Italiano e Matematica nelle prove INVALSI del quinquennio 2010-2014.

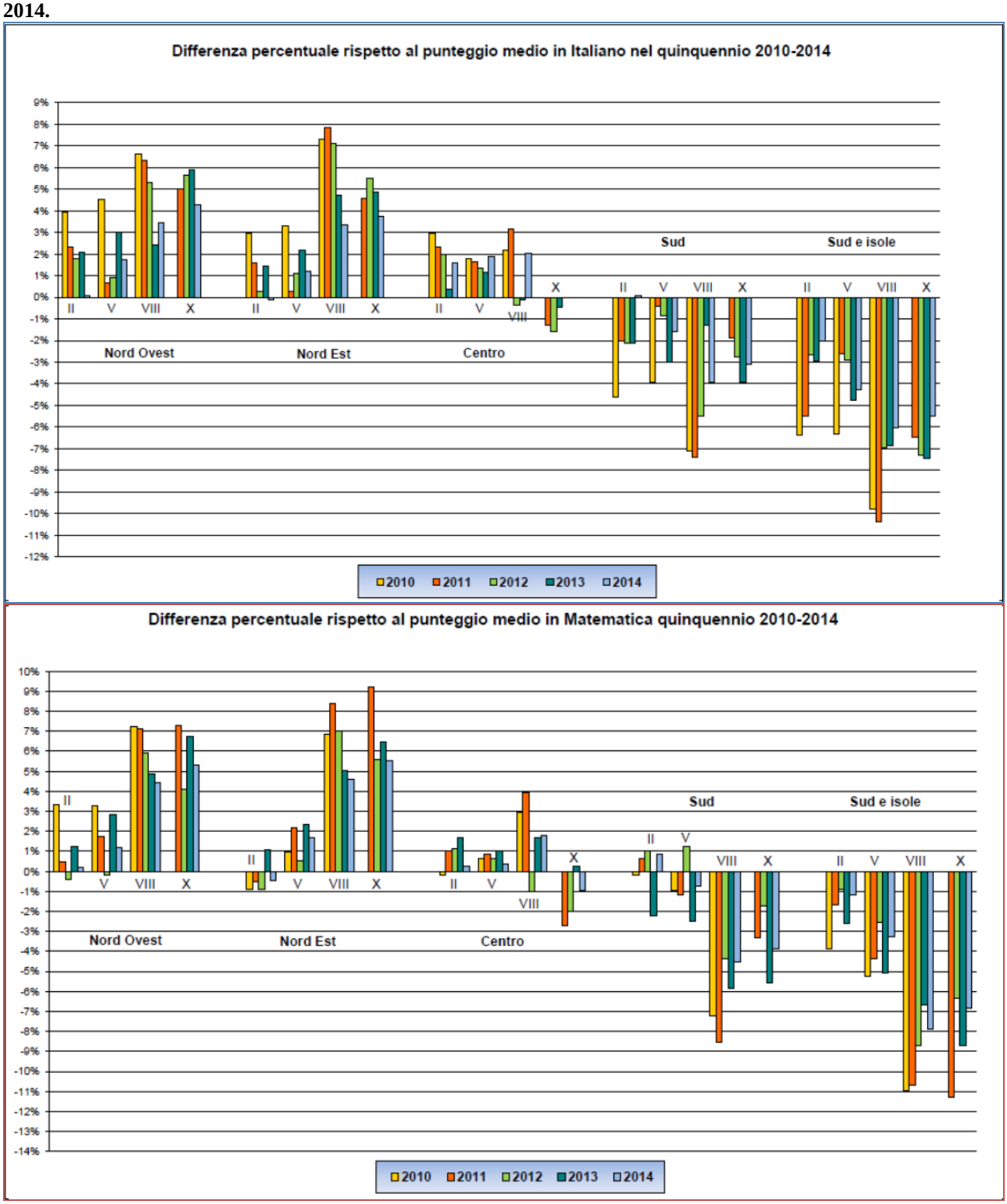


Figura 14 - Risultati nelle prove INVALSI 2013 e 2014 di Italiano per area geografica e grado scolastico.

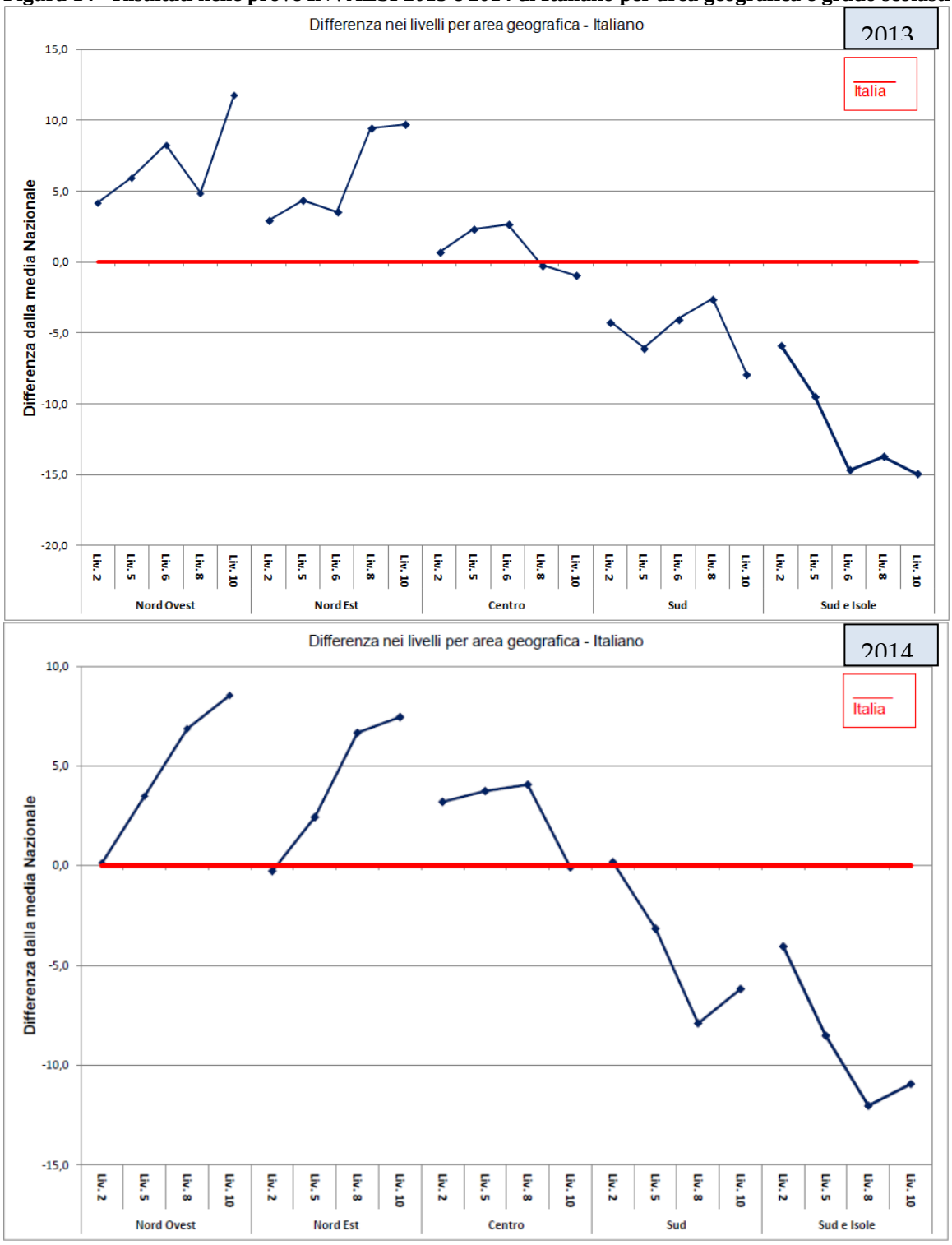
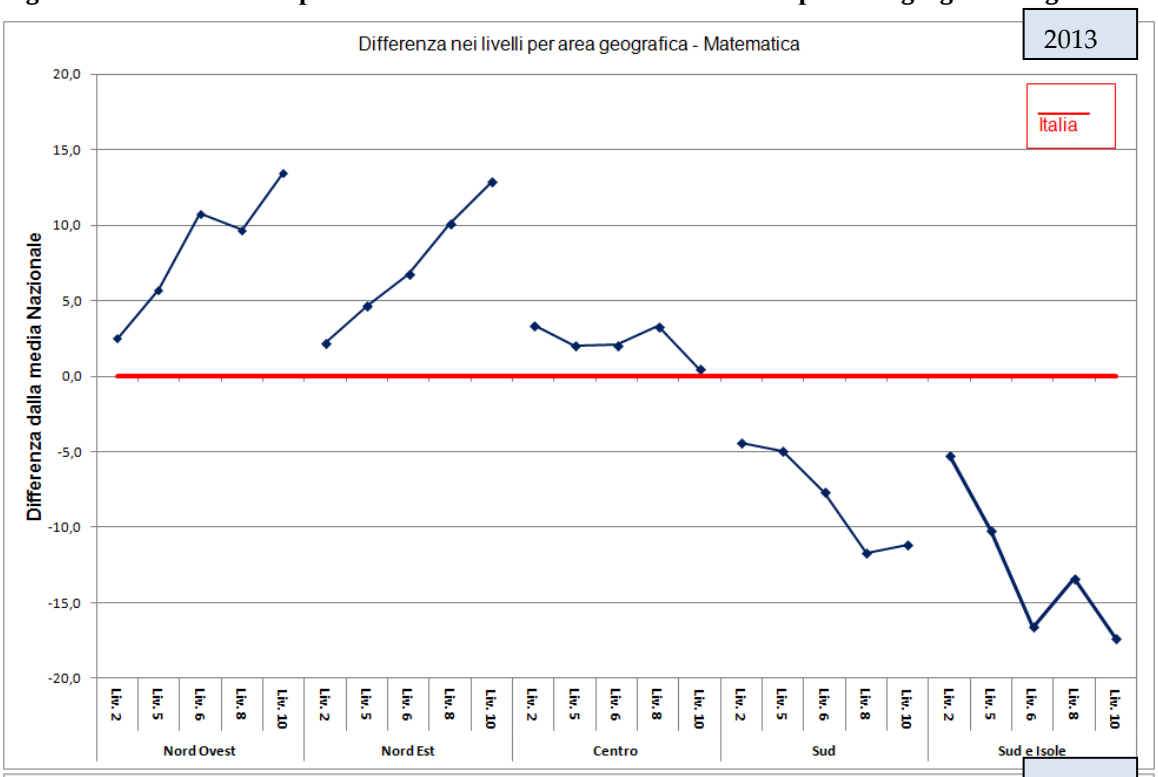


Figura 15 - Risultati nelle prove INVALSI 2013 e 2014 di Matematica per area geografica e grado scolastico.



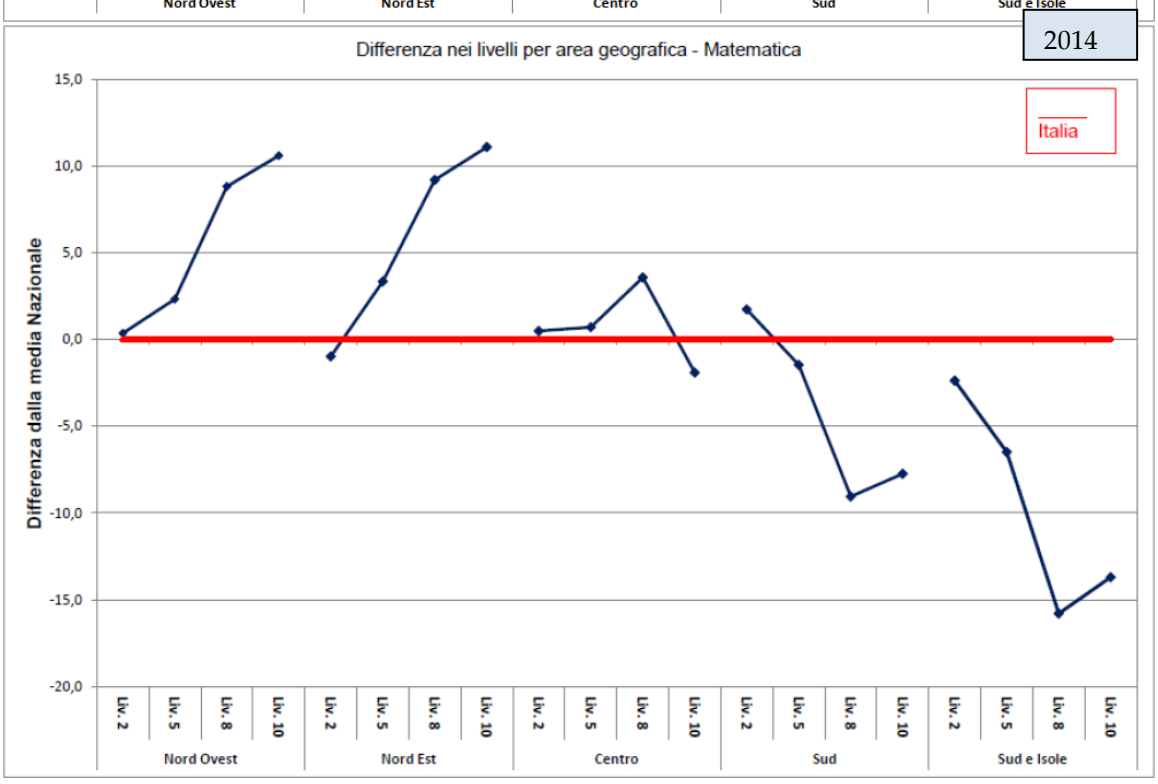
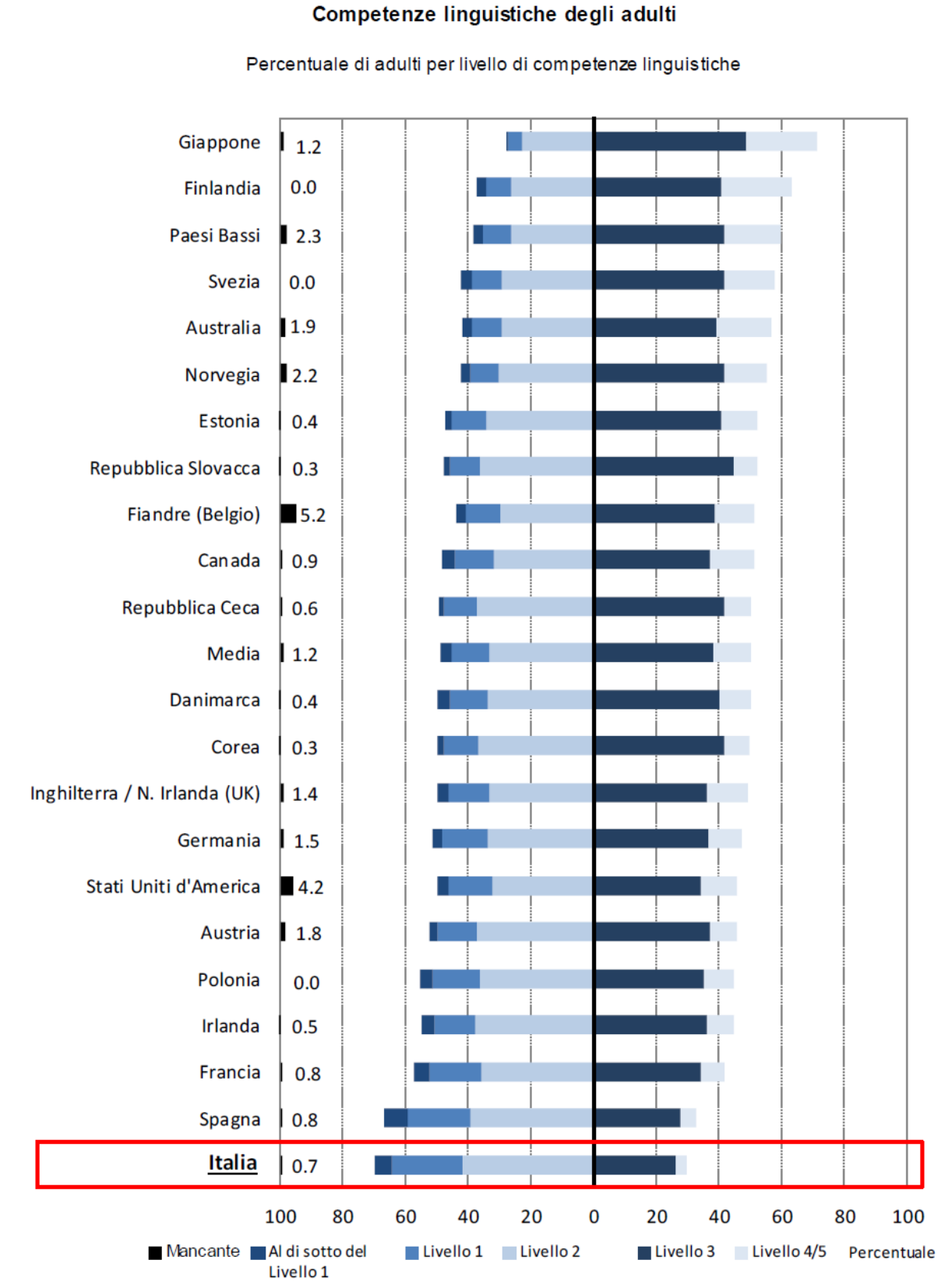
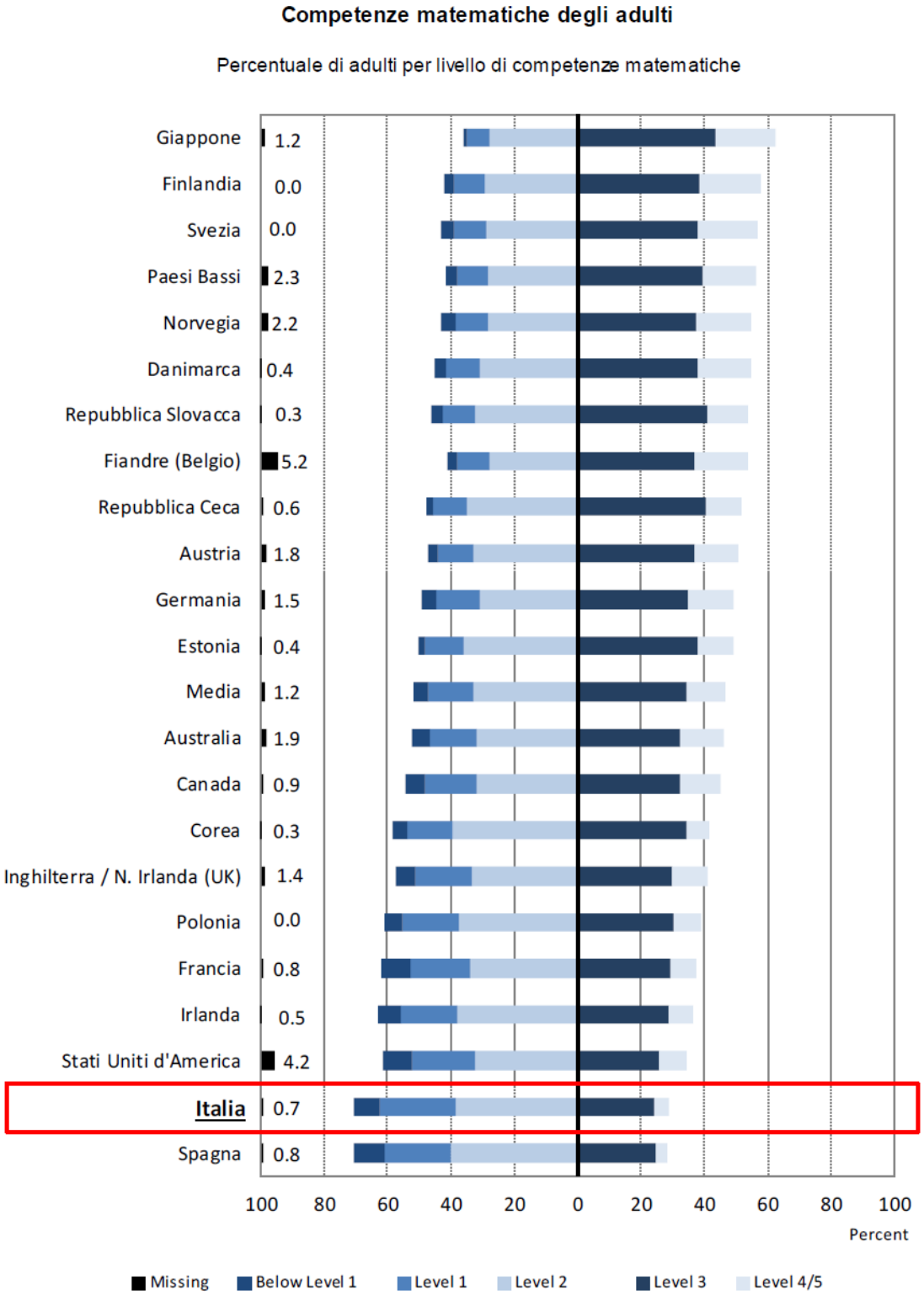


Figura 16 - Le competenze linguistiche degli adulti per livello e paese. Fonte: OECD PIAAC 2013. Italy Country Note



I paesi sono ordinati in ordine decrescente della percentuale di adulti con competenze di Livello 3 o 4/5.

Figura 17 - Le competenze matematiche degli adulti per livello e paese. Fonte: OECD PIAAC 2013. Italy Country Note.



I paesi sono ordinati in ordine decrescente della percentuale di adulti con competenze di Livello 3 o 4/5.

Figura 18 - Gli insegnanti italiani nei confronti internazionali: la loro distribuzione per età e livello di istruzione in cui insegnano. Fonte: Elaborazioni INVALSI su dati OECD EAG 2013.

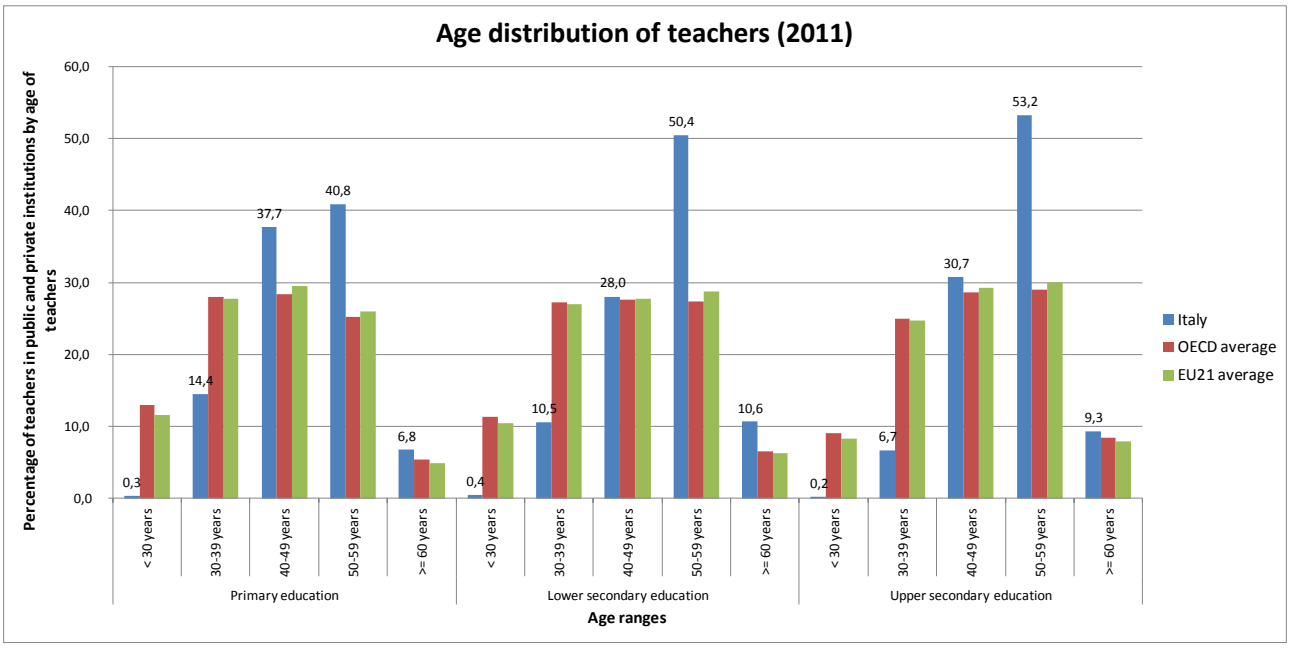
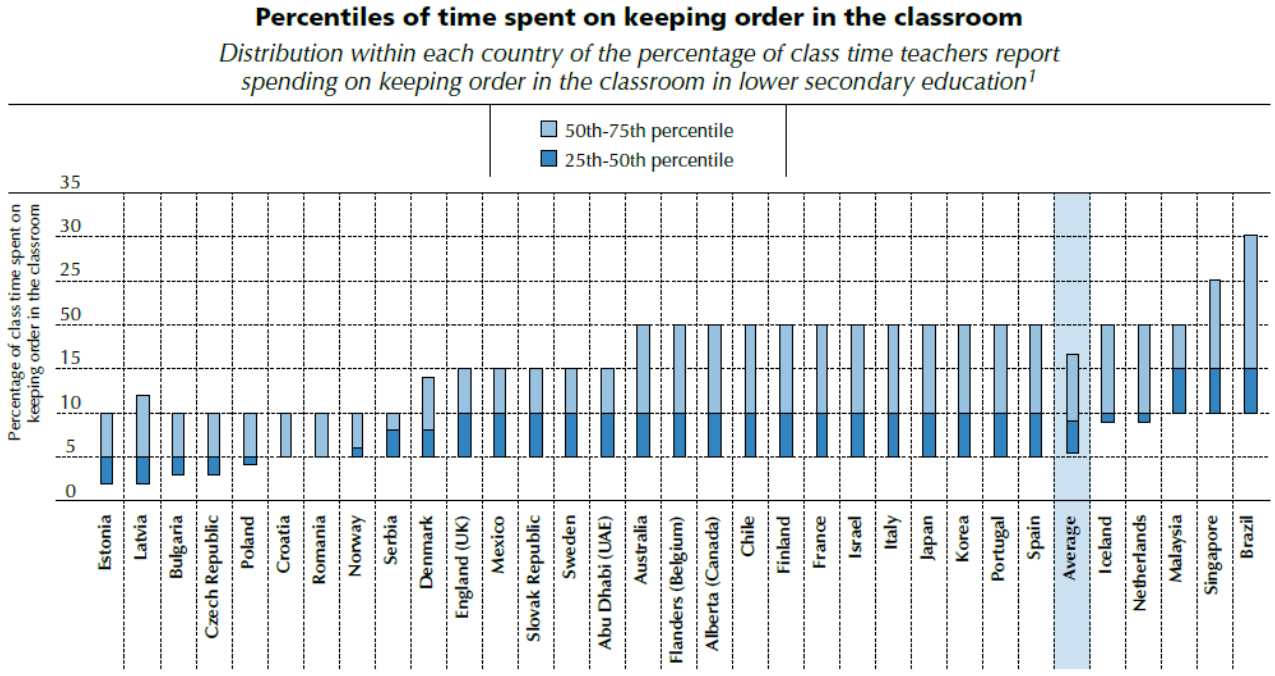


Figura 19 - Tempo impiegato dagli insegnanti per mantenere l'ordine e la disciplina in classe. Fonte: OECD TALIS 2013.



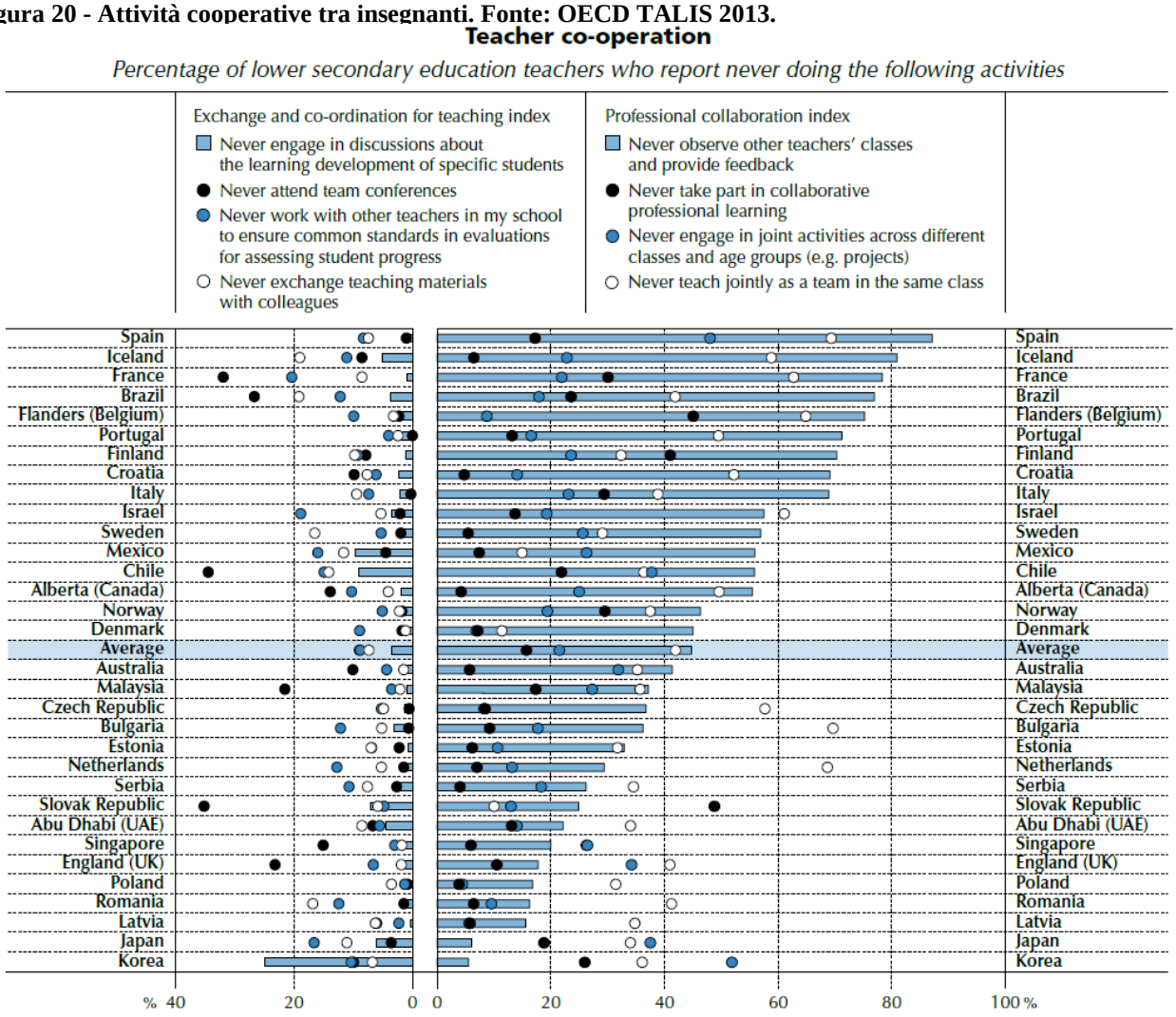
1. The chart shows the percentage of time spent on keeping order in the classroom for the second and the third quartile (middle) of the distribution within each country. For example, in Estonia, 25% of teachers report spending between 2% to 5% of the class time on keeping order in the classroom and another quarter of teachers report spending between 5% to 10% of the class time on the same task. In Croatia and Romania, 25th-50th percentile is not showing because there is no variation between them, both are at 5% of the class time spent on keeping order in the classroom.

Countries are ranked in ascending order, based on the 25th percentile of the time teachers report spending on keeping order in the classroom in lower secondary education.

Source: OECD, TALIS 2013 Database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933042162

Figura 20 - Attività cooperative tra insegnanti. Fonte: OECD TALIS 2013.



Countries are ranked in descending order, based on the percentage of teachers who report never observing other teachers' classes and providing feedback.

Source: OECD, TALIS 2013 Database, Table 6.15.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933042086

Figura 21 - Livello di conseguimento dell'istruzione terziaria fra i 30-34enni in Europa. Fonte: Eurostat 2013.

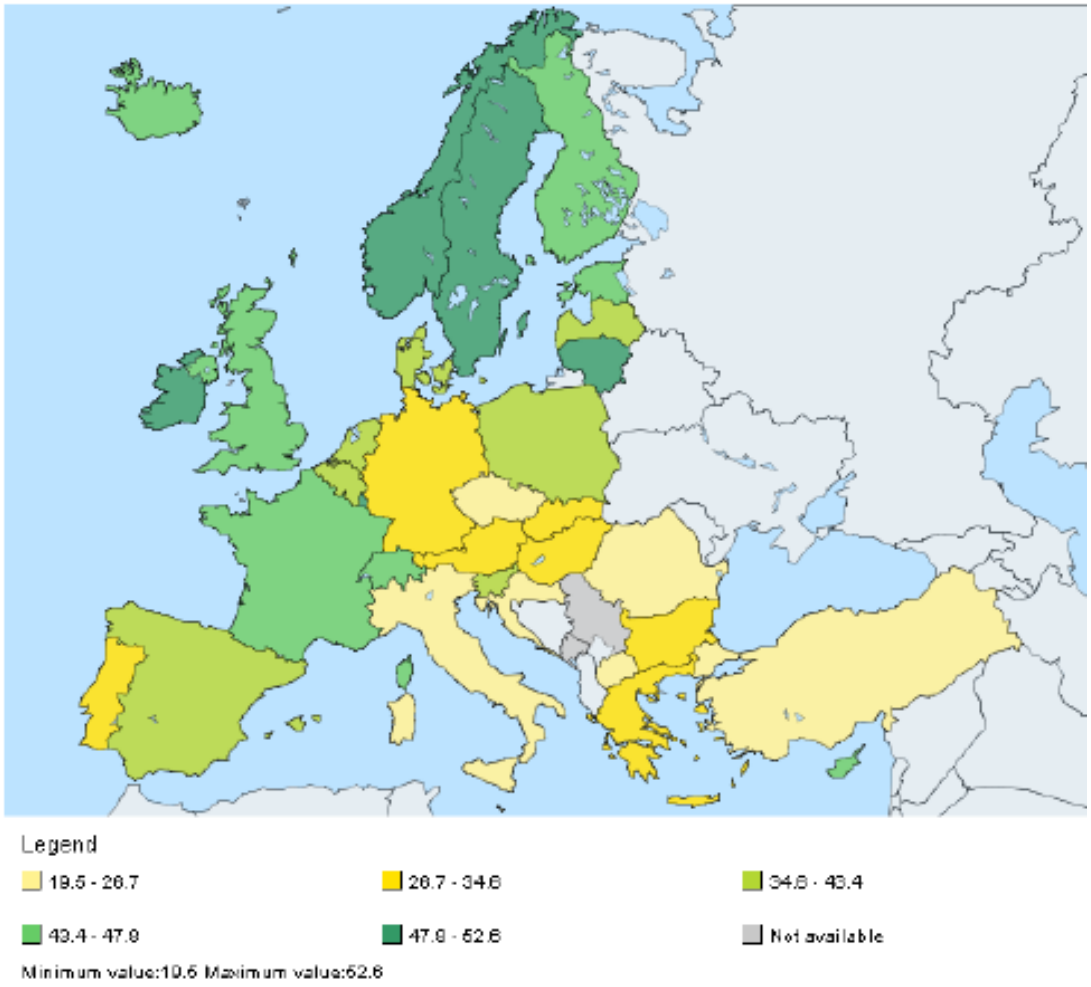


Figura 22 - Trend dell'istruzione universitaria fra i 30-34enni - Confronto 2000-2013 Italia-Europa. Fonte: Elaborazioni INVALSI su dati Eurostat 2013.

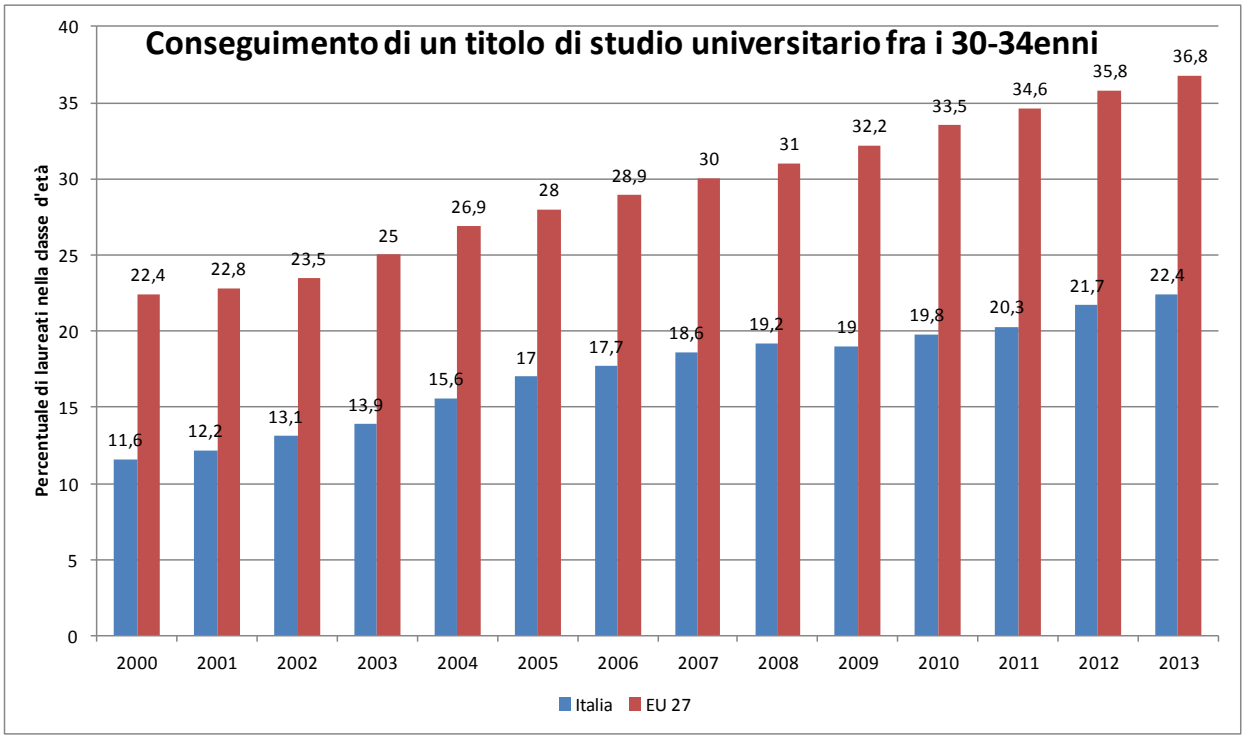
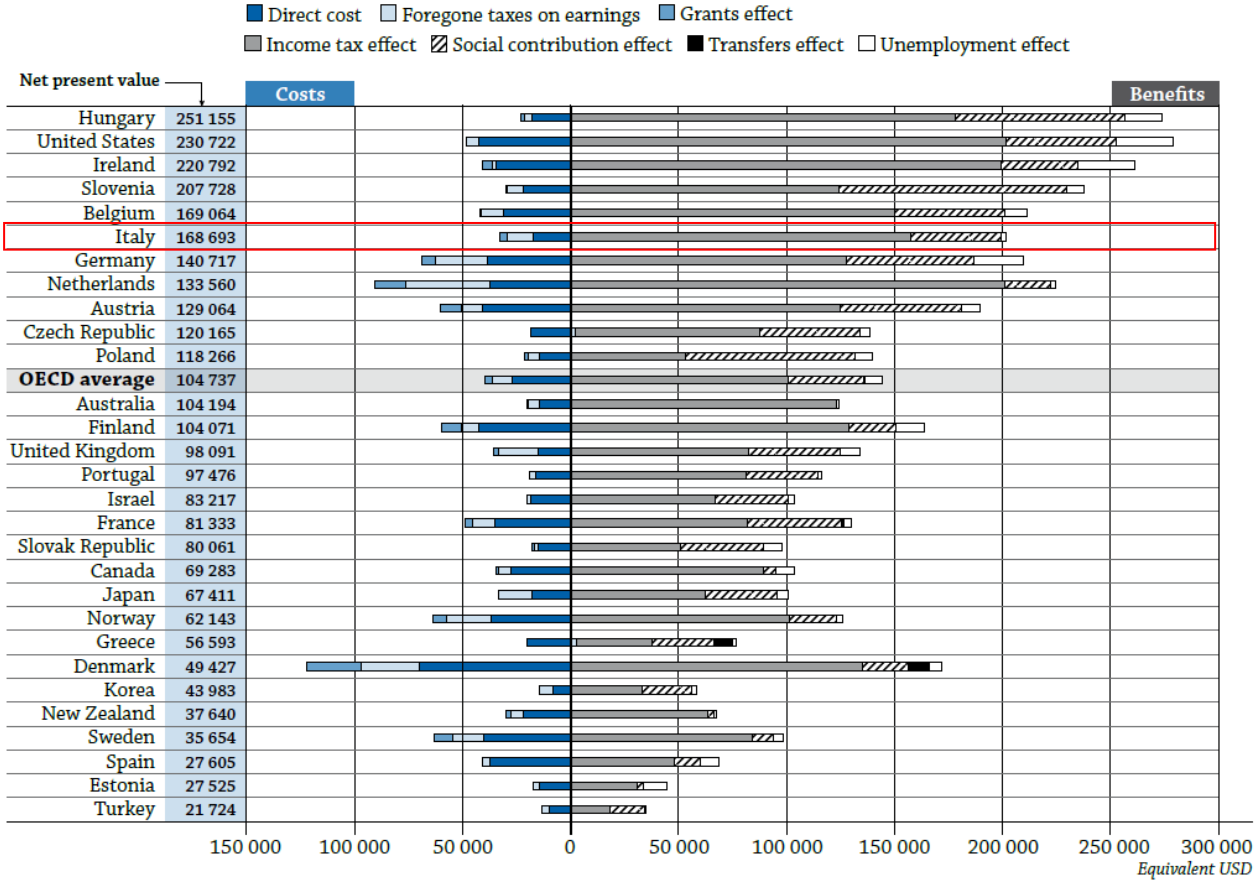


Figura 23 - Ritorno di investimento in istruzione universitaria: costi e benefici pubblici per un uomo rispetto all'istruzione secondaria - OECD EAG 2013.

Chart A7.3. **Public costs and benefits for a man attaining tertiary education (2009)**

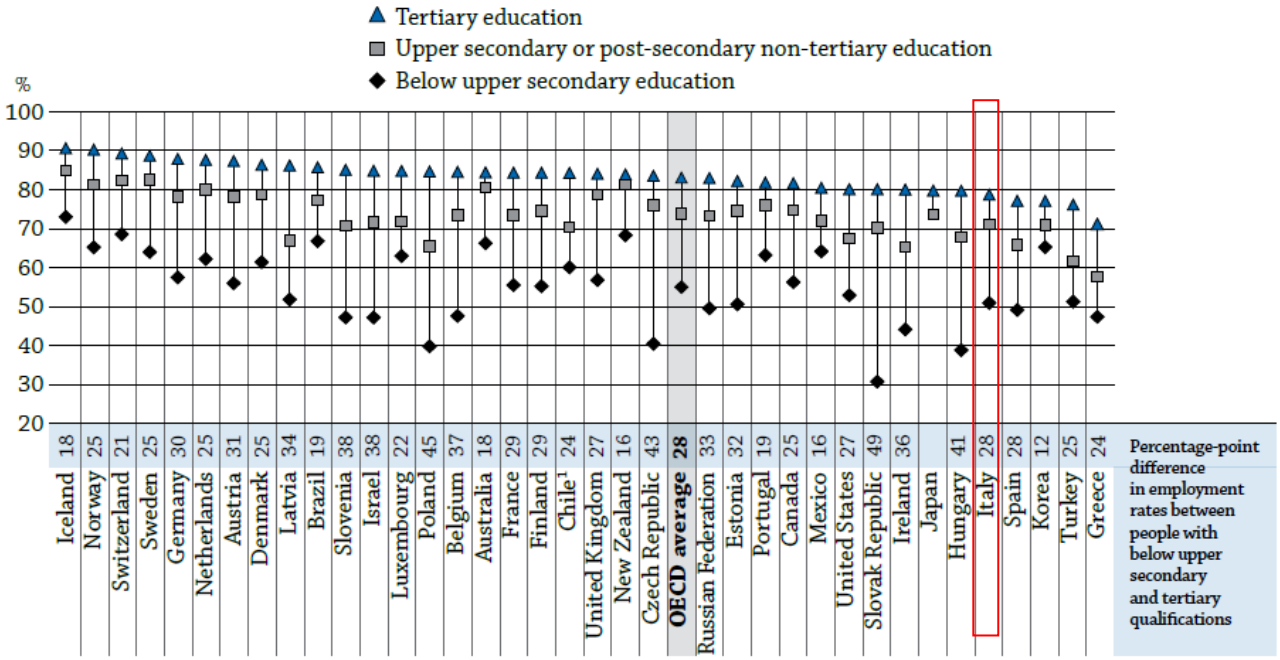
As compared with returns from upper secondary or post-secondary non-tertiary education



Notes: Turkey refers to 2005. Japan refers to 2007. Italy, the Netherlands and Poland refer to 2008. All other countries refer to 2009.
Cashflows are discounted at a 3% interest rate.
Countries are ranked in descending order of the public net present value.
Source: OECD. Table A7.4a. See Annex 3 for notes (*www.oecd.org/edu/eag.htm*).
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932846671

Figura 24 - Tasso di occupazione tra 25-64enni per titolo di studio conseguito. Fonte: OECD EAG 2014.

Chart A5.1. Employment rates among 25-64 year-olds, by educational attainment (2012)



1. Year of reference 2011.

Countries are ranked in descending order of the employment rate of tertiary-educated 25-64 year-olds.

Source: OECD. Table A5.3a. See Annex 3 for notes (*www.oecd.org/edu/eag.htm*).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933115958

Figura 25 - Tipologia di nuovi lavori creati negli Stati Uniti nel periodo 2001-2009. Fonte: Mc Kinsey 2012.

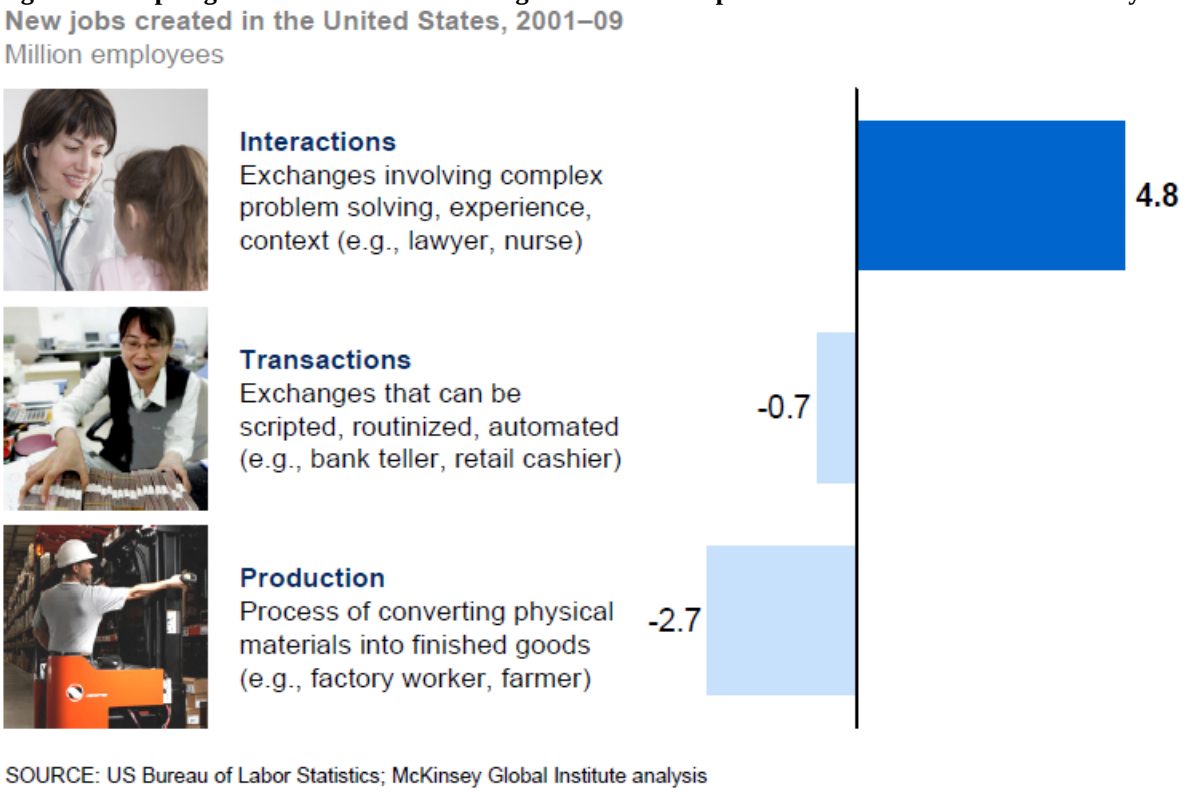
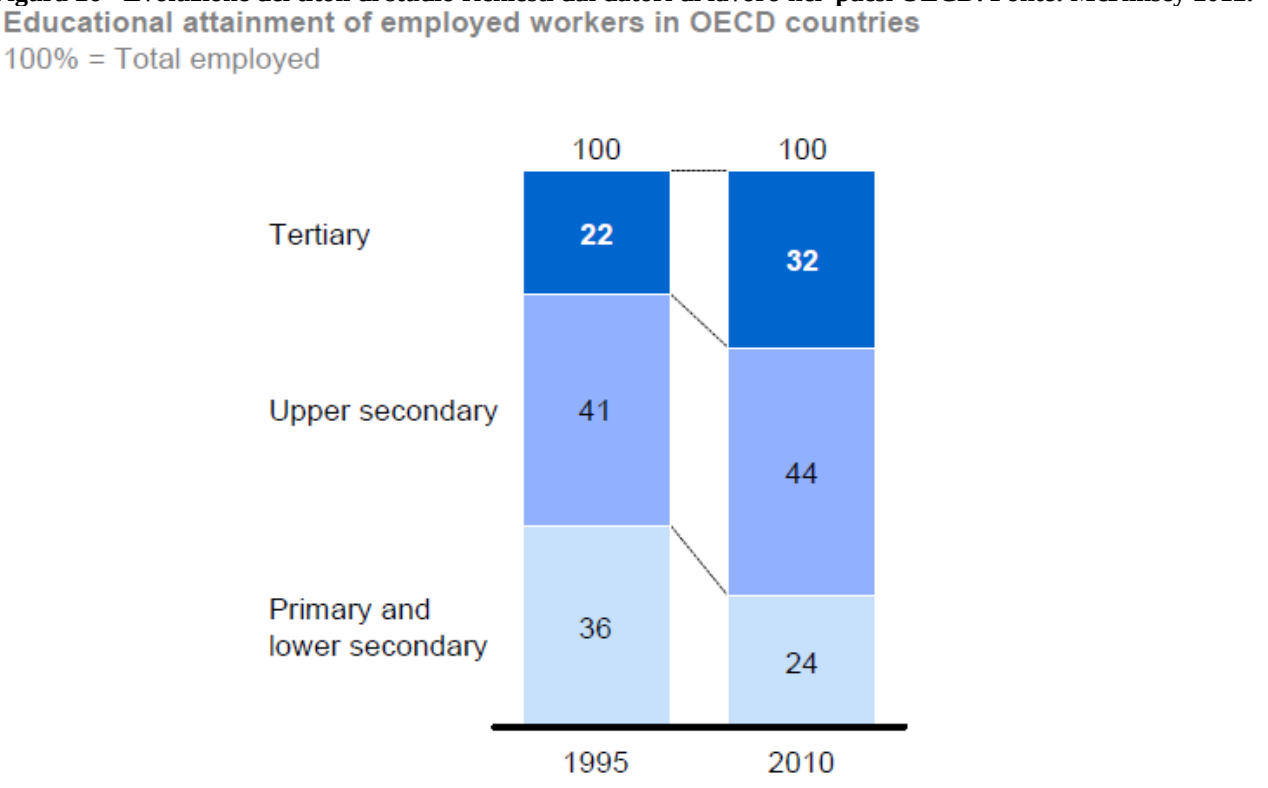


Figura 26 - Evoluzione dei titoli di studio richiesti dai datori di lavoro nei paesi OECD. Fonte: McKinsey 2012.



NOTE: Numbers may not sum due to rounding.
SOURCE: Organisation for Economic Co-Operation and Development, Education at a Glance 2011; McKinsey Global Institute analysis

Figura 27 - Evoluzione della spesa nel sistema di istruzione terziaria nel periodo 2008-2013. Fonte: Elaborazioni INVALSI su dati MIUR/ANVUR.

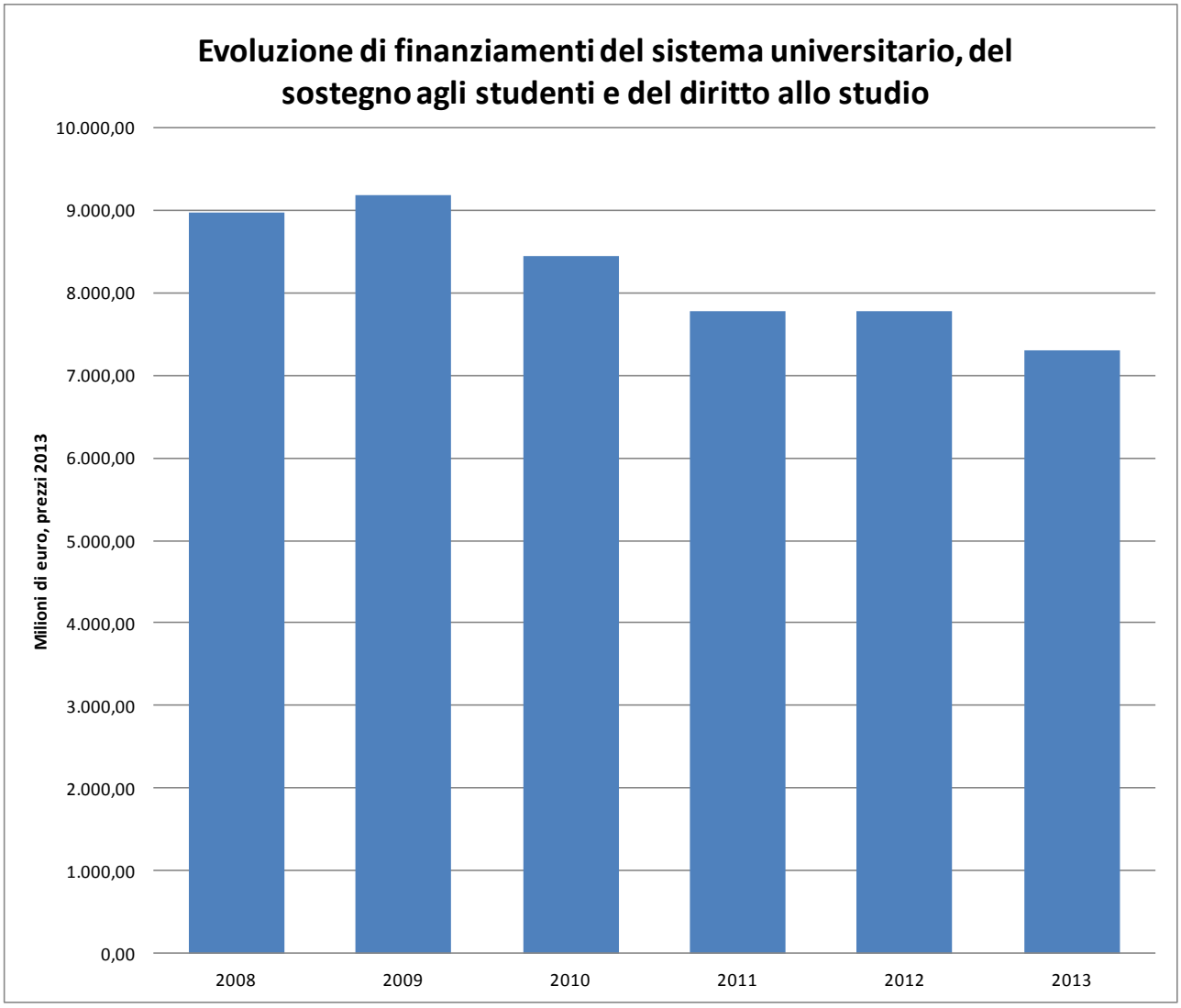
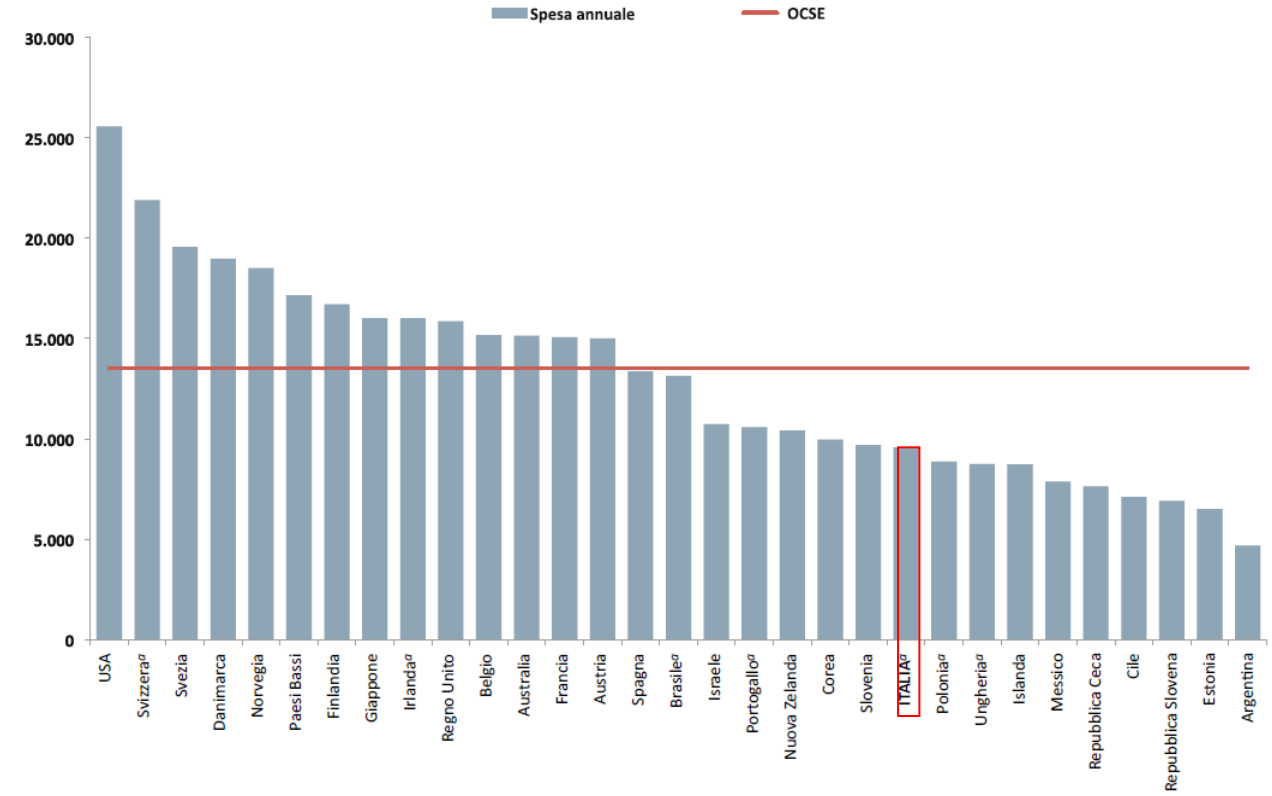
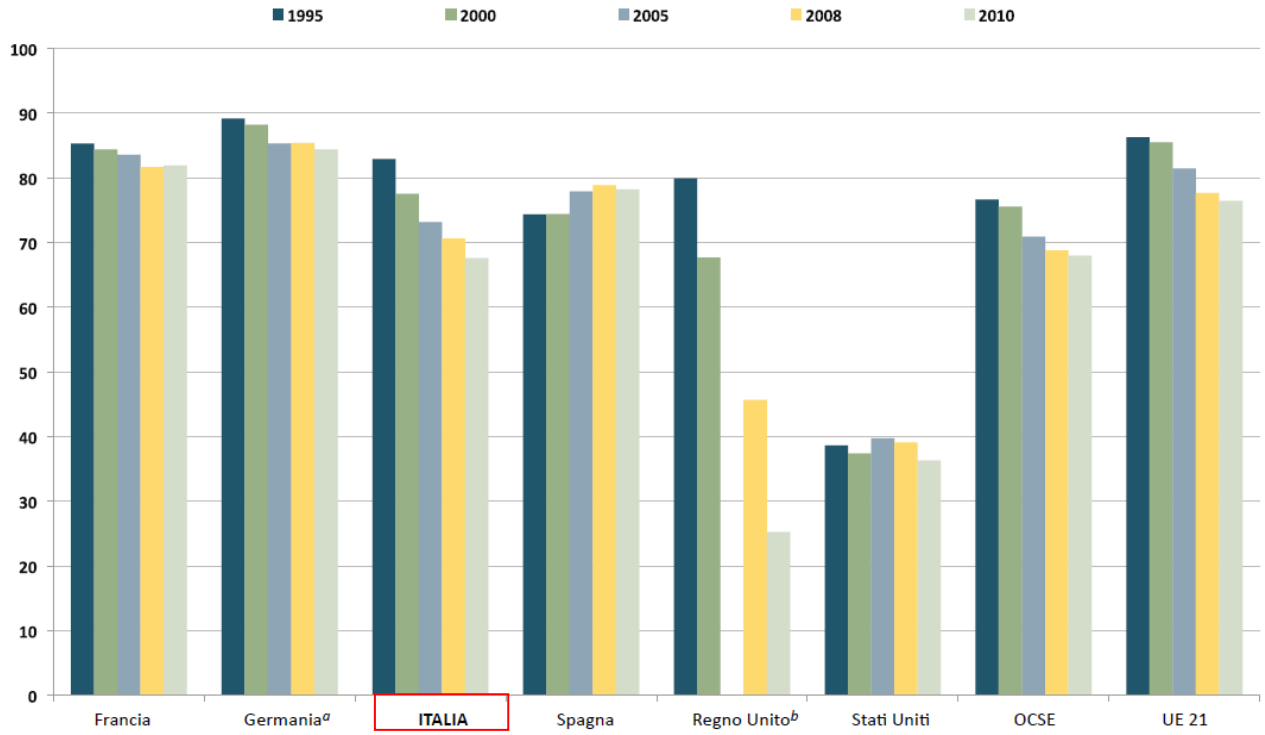


Figura 28 - Spesa annua per studente nell'istruzione terziaria. Fonte: OECD EAG 2013 e ANVUR 2014a.



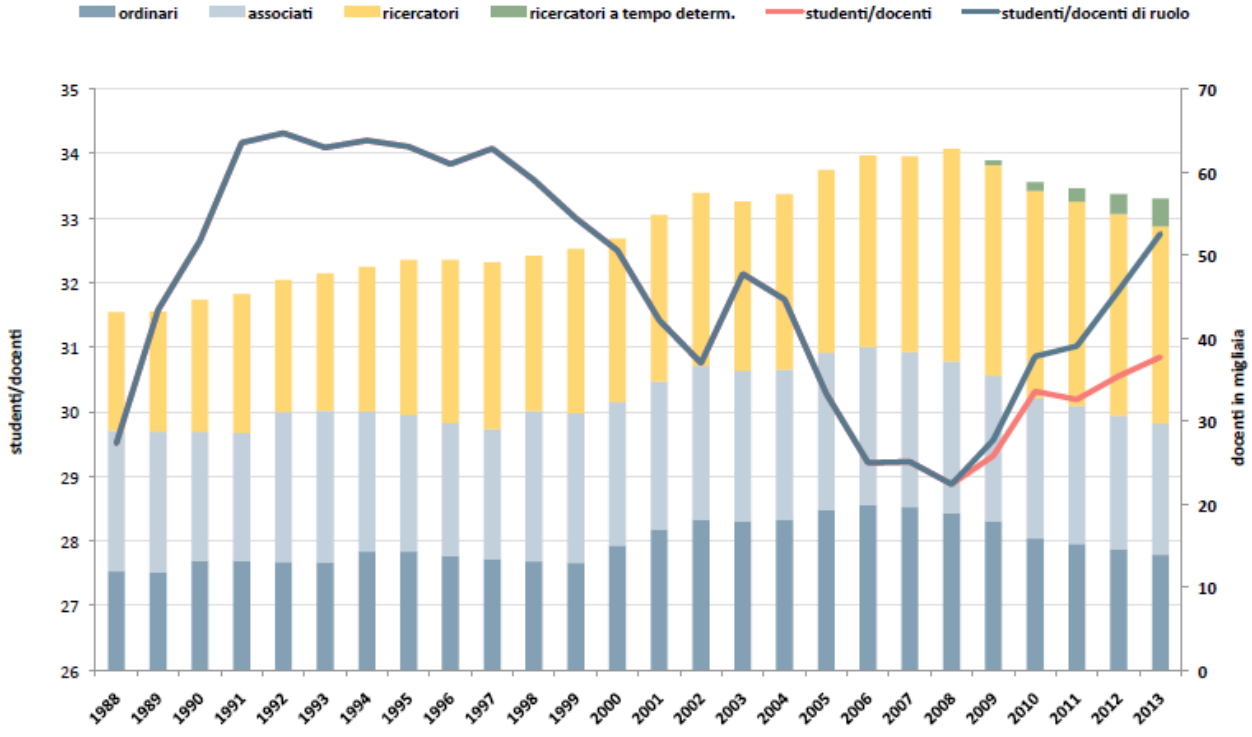
a. Solo istituzioni pubbliche.

Figura 29 - Quota di spesa pubblica per le istituzioni di istruzione terziaria. Valori percentuali. Fonte: Elaborazioni MIUR/ANVUR su dati OECD EAG 2013.



a. Per la Germania il dato del 2008 è sostituito dal dato del 2009
b. Per il Regno Unito il dato per il 2008 non è disponibile

Figura 30 - Evoluzione nel corpo docente per funzione e rapporto docenti-studenti nel periodo 1988-2013. Fonte: MIUR-ANVUR.



*Nel 2012 e 2013 il numero degli studenti per il calcolo studenti/docenti si riferisce al 2011.
Il rapporto studenti/docenti considera a denominatore anche i ricercatori a tempo determinato.

Box 1 - Indicatori e parametri per la Valutazione Periodica delle attività formative nelle università (Allegato F - DM 47/2013)

1. Numero medio annuo CFU/studente
2. Percentuale di iscritti al II anno con X CFU
3. Numero di CFU studenti iscritti al corso di studio da 2 anni/studenti iscritti
4. Tasso di laurea (percentuale di laureati all'interno della durata normale del corso di studio di I e II livello)
5. Tasso di abbandono dei corsi di laurea
6. Quota di studenti lavoratori
7. Quota studenti fuori corso (studenti iscritti al corso per un numero di anni superiore alla durata normale del corso di studio)
8. Quota studenti inattivi
9. Tempo medio per il conseguimento del titolo
10. Esiti occupazionali
11. Rapporto docenti/studenti per aree formative omogenee (Tabella 2, allegato C, DM 17/2010)
12. Percentuale di corsi di studio con test in ingresso
13. Rapporto tra numero di CFU acquisiti estero/studenti iscritti
14. Rapporto studenti in mobilità internazionale per più di tre mesi/studenti iscritti
15. Rapporto studenti con più di 15 CFU acquisiti all'estero/studenti iscritti
16. Docenti in mobilità internazionale (mesi/uomo in entrata e in uscita)
17. Corsi di dottorato internazionali
18. Studenti iscritti con titolo per l'accesso non italiano/studenti iscritti
19. Fondi di ateneo (non Erasmus) per la mobilità internazionale
20. Corsi e insegnamenti in lingua veicolare
21. Rapporto tra studenti provenienti da altro Ateneo/studenti laureati presso l'Ateneo iscritti ai corsi di laurea magistrali (in alternativa a punto 17)
22. Questionari degli studenti
23. Risultati del processo di Assicurazione di Qualità

Tabella 12 - Risultati test TECO - Top, high e low performers per area geografica e genere degli studenti. Fonte: ANVUR, 2014d.

Aree geografiche	TECO	% Top performers (**)			% High performers (**)			% Low performers (**)		
		M + F	F	M	M + F	F	M	M + F	F	M
NORD (+)(*)	1024,01	4,35	3,36	6,11	11,06	10,17	12,64	7,07	6,24	8,52
CENTRO	997,07	3,45	2,95	4,09	8,66	7,62	9,99	10,14	10,26	9,99
SUD	958,90	2,30	1,85	2,96	5,09	2,68	8,64	14,19	16,78	10,37
CENTRO-NORD (+)(*)	1027,07	4,61	3,74	6,04	11,59	10,59	13,22	6,74	6,15	7,71
CENTRO-SUD	970,34	2,43	1,93	3,07	5,95	4,30	8,08	13,06	14,35	11,39
ITA12	**999,53**	**3,55**	**2,91**	**4,50**	**8,85**	**7,69**	**10,55**	**9,81**	**9,93**	**9,62**
(+): Indica l'Area geografica con una mediana TECO superiore alla mediana TECO ITA12.										
(*): Indica l'Area geografica con una media TECO superiore alla media TECO ITA12.										
Viene definito top performer lo studente che ottiene un punteggio superiore alla media ITA12 del 10° decile (> 1270,77)										
Viene definito high performer lo studente che ottiene un punteggio superiore alla media ITA12 del 4° quartile (> 1196,71)										
Viene definito low performer lo studente che ottiene un punteggio inferiore alla media ITA12 del 1° quartile (< 793,24)										
(**): Le percentuali sono calcolate sui rispettivi studenti totali testati (M+F, F, M)										

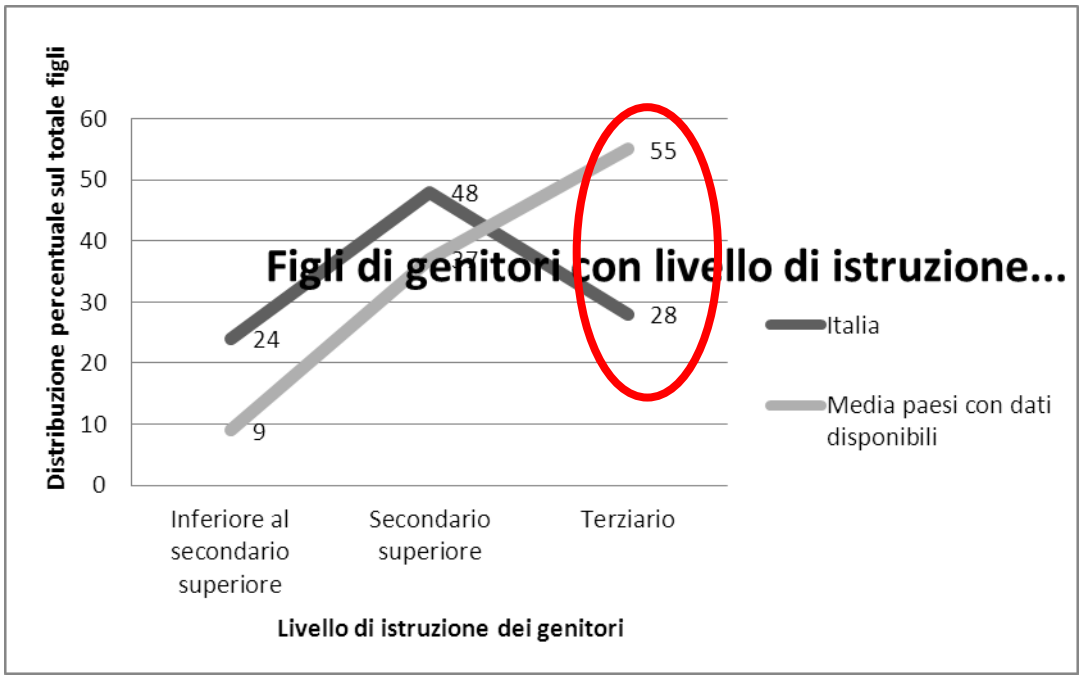
Tabella 13 - Risultati test TECO - Top, high e low performers per macro-area disciplinare e genere degli studenti. Fonte: ANVUR, 2014d.

Macroaree	TECO	% Top performers (**)			% High performers (**)			% Low performers (**)		
		M + F	F	M	M + F	F	M	M + F	F	M
SAN (+)(*)	1021,40	⇧ 4,55	3,48	⇧ 6,30	⇧ 12,66	⇧ 10,61	⇧ 16,05	⇧ 8,55	⇧ 8,17	9,17
SC	995,74	4,01	⇧ 3,92	4,08	8,81	8,71	8,88	10,14	9,69	⇩ 10,52
SOC (+)(*)	1001,47	3,03	2,51	⇩ 3,98	8,54	6,97	11,36	9,75	10,11	9,09
H	981,88	⇩ 2,69	⇩ 1,85	5,36	⇩ 5,81	⇩ 5,26	⇩ 7,59	⇩ 10,44	⇩ 11,36	⇧ 7,59
ITA12	**999,53**	**3,55**	**2,91**	**4,50**	**8,85**	**7,69**	**10,55**	**9,81**	**9,93**	**9,62**
(+): Indica le Macroaree con una mediana TECO superiore alla mediana TECO ITA12.										
(*): Indica le Macroaree con una media TECO superiore alla media TECO ITA12.										
Viene definito top performer lo studente che ottiene un punteggio superiore alla media ITA12 del 10° decile (> 1270,77)										
Viene definito high performer lo studente che ottiene un punteggio superiore alla media ITA12 del 4° quartile (>										
Viene definito low performer lo studente che ottiene un punteggio inferiore alla media ITA12 del 1° quartile (< 793,24)										
(**): Le percentuali sono calcolate sui rispettivi studenti totali testati (M+F, F, M). Le frecce verso l'alto e il basso indicano, all'interno della colonna, rispettivamente il valore migliore e il peggiore.										

Legenda macro-aree disciplinari: SAN = Sanità; SC = Scienze; SOC = Scienze Sociali; H = Humanities.

Figura 31 - Distribuzione percentuale dei figli di genitori secondo il titolo di studio.

Fonte: Elaborazione INVALSI su dati OECD EAG 2014.



2.2. Servizi alle imprese

2.2.1. Incentivazione alle imprese e internazionalizzazione

1.Introduzione e sommario

1.1. Incentivi a investimenti e innovazione

Il dibattito sull'efficacia degli incentivi alle imprese e più in generale sul ruolo dello Stato nel disegnare una "politica industriale" appropriata e non distorsiva degli incentivi di mercato si è arricchito negli ultimi mesi non solo di qualche contributo scientifico ed econometrico, ma anche di documenti di indirizzo della UE circa la prospettiva di una "Europe's Industrial Renaissance" o "Industrial Compact", nonché di taluni documenti da parte datoriale e sindacale, in particolare "Scenari industriali" del Centro Studi Confindustria, (n. 5 di giugno 2014) dall'eloquente titolo "In Italia la manifattura si restringe. Nei paesi avanzati le politiche industriali puntano sul territorio".

Non entriamo qui nelle ricorrenti polemiche sulla maggiore o minore attualità di una attenzione "patriottica" dei governi di fronte a tentativi di acquisizione di controllo di aziende ritenute "strategiche" da parte di gruppi stranieri. Il tema resta particolarmente caldo in Francia, già dai tempi del tentativo di scalata di Danone da parte della Pepsi-Cola, bloccato dall'allora governo De Villepin (luglio 2005) e in tempi più recenti quando il colosso farmaceutico Sanofi-Aventis è entrato nel mirino della svizzera Novartis (2011) e quando Siemens e Mitsubishi sono stati candidati ad acquisire il controllo di Alstom in concorrenza con GE, a cui poi il governo francese ha dato preferenza subentrando come azionista pubblico al 20 per cento (la Francia non ha mai smesso di scommettere sullo Stato che si fa imprenditore in determinate circostanze) . In Italia, nella primavera del 2011 l'allora ministro Tremonti preparava una "legge antiscalata", dopo l'acquisizione di Parmalat da parte della francese Lactalis e poco dopo l'OPA su Bulgari da parte del gruppo francese del lusso LVMH, proprio ispirandosi alla normativa francese "a tutela delle partecipazioni strategiche". E negli stessi giorni la presidente Marcegaglia affermava "Il problema è non essere solo preda. Non dobbiamo creare artificialmente campioni nazionali, ma puntare ad aumentare la dimensione delle aziende" (Il Sole24Ore, 19 marzo 2011, p. 7).

Sul piano scientifico valgono lavori recenti di Stiglitz e Lin, Aghion, Dewatripont, Rodrik e altri che hanno difeso criticamente gli spazi di politiche industriali mirate a promuovere, non certo ridurre, la concorrenza e a stimolare l'innovazione verso frontiere tecnologiche ad alto potenziale per accrescere la produttività e la competitività del sistema produttivo. [120]

In campo econometrico, il Servizio Studi della Banca d'Italia è tornato più volte sul tema dell'efficacia degli incentivi all'offerta, utilizzando dati su campioni di imprese

[120] Cfr. Tra gli altri P.Aghion, M.Dewatripont et al., Industrial policy and competition, NBER WP 18048, May 2012 ; J.Stiglitz e Y.Lin, eds. The industrial policy revolution I. The role of Government beyond ideology, Palgrave McMillan 2013, D.Rodrik, Industrial policy for the Twenty-First century, in D.Rodrik, One economics, many recipes. Globalization, institutions and economic growth, Princeton University Press 2007.

beneficiarie e di imprese non beneficiarie ("controfattuale"). I risultati di queste analisi evidenziano la quasi totale inefficacia degli incentivi erogati in passato agli investimenti fissi (L.488/92 ormai abolita, "Legge Sabatini" del 28.11.1965 oggi rimpiazzata dalla "Nuova Legge Sabatini dal decreto- legge Del Fare, convertito nella legge 98/2013, art. 2) e una modesta efficacia degli sgravi fiscali alle spese di R&S, ma limitatamente alle imprese di minore dimensione. [121] Alcuni studi su interventi agevolativi, anche a livello di particolari territori e regioni, trovano qualche evidenza di impatto positivo sull'occupazione, sia pure con notevole eterogeneità a seconda della dimensione d'impresa e della tipologia di incentivazione. Non emergono effetti significativi su variabili di performance (produttività, redditività) delle imprese beneficiarie. Appaiono anche effetti di spiazzamento intertemporale, per cui le imprese sembrano anticipare, più che incrementare in assoluto, le proprie scelte di spesa in risposta all'erogazione attesa dell'incentivo.

I risultati dell'applicazione del metodo del "controfattuale" sono naturalmente soggetti a riserve e non facilmente generalizzabili, data la difficoltà di identificare un campione di controllo di imprese perfettamente confrontabili con i soggetti trattati dallo specifico strumento agevolativo (distorsione da selezione). Inoltre non si possono escludere effetti di "esternalità" dalle imprese beneficiarie alle restanti imprese nel medesimo settore-filiera.

Ma al di là delle sottigliezze econometriche e della loro interpretazione, questi risultati non sembrano per ora aver inciso sugli orientamenti prevalenti anche più recenti della politica industriale. Gli incentivi sotto varia forma mantengono il carattere di "distribuzione orizzontale" entro vincoli dimensionali (favorite le micro e le PMI) e territoriali (le quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza, talora estese alle restanti aree del Mezzogiorno). Ciò vale per: crediti d'imposta alle spese in R&S[122], credito d'imposta per nuove assunzioni a tempo indeterminato di personale con dottorato o laurea magistrale (incluse start-up innovative), finanziamento agevolato sull'acquisto di beni strumentali in genere (la "nuova Sabatini"), finanziamento agevolato agli "investimenti innovativi" e ad investimenti per l'efficienza energetica nelle Regioni della Convergenza, "Super ACE" (detassazione su rafforzamento patrimoniale per ridurre quota del debito), agevolazioni finanziarie a raggruppamenti temporanei d'impresa, Fondo centrale di garanzia per incrementare l'accesso al credito delle PMI. Per non parlare delle numerose leggi regionali a favore dell'artigianato e delle PMI. Qualche incentivo orientato ad ambiti tecnologici prioritari collegati a Horizon 2020 (es. fabbrica intelligente, mobilità sostenibile, scienze della vita) andrà meglio definito nella specificazione del PON 2014-2020 "Imprese

[121] Si veda la recente dettagliata analisi di Stefano Fantacone, La valutazione delle politiche per le imprese, Roma, luglio 2014.

[122] O meglio crediti d'imposta sull' incremento della spesa privata in ricerca rispetto alla media dei 3 periodi d'imposta precedenti il 31.12.2015, escludendo quindi dal beneficio talune imprese di frontiera che precedentemente hanno mantenuto un livello già sostenuto di investimenti in ricerca.

e competitività" (2,4 mdi/€), peraltro limitato alle regioni del Mezzogiorno. Su questa materia si veda il capitolo 2 a cura del MISE.

Va anche notato che dal 2010 l'ammontare degli interventi agevolativi delle Regioni supera quello degli incentivi nazionali (nel 2013 sono stati 2,3 mdi€ di agevolazioni concesse contro 1,7 mdi€). L'obiettivo "Sviluppo produttivo e territoriale", è arrivato ad assorbire una quota del totale degli incentivi superiore all'obiettivo "Ricerca, sviluppo e innovazione".

Particolarmente rilevante per le micro, piccole e medie imprese è poi l'intervento del Fondo di Garanzia a fronte di finanziamenti concessi dalle banche, a carico dello Stato in forma sia diretta che indiretta (controgaranzia a Confidi e altri fondi di garanzia). Nel 2007-2013 il Fondo ha garantito 25 mdi€ (quasi il 70% a favore di micro e piccole imprese), attivando nuovi finanziamenti per circa 46 mdi€.

Assai diffuse sul territorio e particolarmente orientate alle PMI sono poi le numerose azioni svolte ogni anno dalle Camere di Commercio in base all'accordo MISE-Unioncamere (vedi paragrafo 3.2). Esse spaziano da promozione dei servizi ICT avanzati resi disponibili dalla banda larga a risparmio energetico, partenariati per collaborazioni con enti di ricerca, incentivi all'assunzione di laureati e diplomati, formazione e studi fattibilità per reti di imprese, affiancamento di "temporary manager" alle nuove imprese e altri ancora.

Non si vuole certo suggerire l'abolizione di strumenti di politica industriale "orizzontale", bensì un sistematico monitoraggio della loro efficacia, con strumenti di misurazione statistica e valutazione complessiva da tempo disponibili ma tuttora pressoché ignorati dal legislatore, diffidati dalle categorie datoriali beneficiarie e alquanto lontani dalle competenze della burocrazia. Si vuole inoltre sottolineare la necessità che l'orizzonte della politica industriale includa un volume significativo di interventi mirati a promuovere sinergie tra imprenditorialità innovativa e nuove conoscenze tecnologiche lungo alcune filiere individuate come prioritarie dal governo , nonché favorire l'aggregazione-interconnessione tra imprese di diversa dimensione (e tra imprese e centri di ricerca), onde raggiungere quella "massa critica" dell'offerta senza cui resta debole la forza competitiva del Paese rispetto alla dinamica dei mercati.

A confronto con altri paesi europei, l'Italia eredita dalla propria storia una cronica difficoltà a favorire il trasferimento del sapere scientifico ai processi produttivi, ovvero la "valorizzazione delle conoscenze" usando l'espressione preferita dall'attuale presidente del Cnr, prof. Luigi Nicolais. Da un lato la rete estesa e frammentata dei Dipartimenti universitari e dei centri di ricerca (accademici e non) continua a includere diversi veri e propri "centri di eccellenza" , purtroppo spesso semi-nascosti all'interno di strutture pubbliche (come atenei universitari, enti di ricerca, ospedali ecc.) anche se riconosciuti come tali dalla comunità internazionale e da diversi gruppi multinazionali italiani e stranieri che si avvalgono in modo sporadico di collaborazioni con tali realtà. Ma ciò avviene non senza superare una diffidenza di fondo del mondo scientifico-accademico a entrare in presa diretta col mondo delle imprese produttive, dominato dalla

preoccupazione per la propria indipendenza intellettuale. Dall'altro lato, il mondo produttivo è ancor più frammentato, caratterizzato da dimensioni d'impresa troppo piccole per sostenere i costi fissi di una attività permanente e pervasiva di ricerca "in house", tale da rendere conveniente l'interazione col mondo scientifico. In diversi casi gioca ancora una certa diffidenza dell'imprenditore familiare tradizionale verso la stessa attività di ricerca industriale, come testimonia la persistente inferiorità dell'Italia nelle graduatorie internazionali di R&S finanziata dal settore privato e rapportata al valore aggiunto dello stesso settore (complessivamente circa 0,6% del PIL contro un 1% della media EU-27 e un 2% della Germania: dati OECD Science and Technology Indicators 2010).

La conseguenza di tale eredità storica è l'apparente contraddizione tra la posizione notevolmente avanzata dell'Italia in termini di indicatori di capacità scientifica come pubblicazioni e citazioni (in diversi campi come fisica, matematica, medicina, ingegneria, chimica, biologia, astrofisica, geologia), e invece la posizione nettamente inferiore in termini di brevetti, e ancor meno di quote di produzione ed esportazione mondiale di prodotti e servizi ad alta tecnologia.

Naturalmente e fortunatamente il sistema non è statico, ogni anno nascono e crescono storie industriali di successo basato sullo sfruttamento intelligente di nicchie tecnologiche, talora anche in territori periferici e scarsamente dotati delle tipiche infrastrutture da cluster tecnologico. Ma purtroppo molte startup promettenti faticano a trovare il capitale di rischio disposto a scommettere sul loro sviluppo e quindi restano nane, o scompaiono dopo poco tempo, senza mai entrare nella fase esplosiva che caratterizza le tante storie di successo altrui. Mancano ancora in Italia intermediari finanziari con cultura di banca d'investimento (un po' simili all'IMI del passato), capaci di analizzare con competenza tecnica progetti industriali complessi e di lungo respiro, ai quali non si adatta il classico credito bancario su garanzie reali (a breve o anche a medio termine). I Fondi di venture capital e di private equity lamentano la scarsità di domanda da parte delle imprese innovative e sono in parte disincentivati ad ampliare la propria offerta dalla mancanza di una Borsa consistente e dinamica, che nei paesi avanzati offre lo sbocco appropriato per accompagnare la crescita dimensionale e le strategie di innovazione sulla frontiera.

Un contributo significativo all'offerta di private equity può derivare dall'espandersi dell'attività del Fondo Italiano di Investimento, nato su iniziativa del MEF nel 2010 con un capitale di 1,2 miliardo e avente come oggetto sia interventi diretti nel capitale, sia partecipazioni indirette tramite fondi mobiliari chiusi, mirati a favorire la crescita e l'aggregazione di PMI.

Come già sottolineato, in questo quadro una politica industriale efficace deve misurarsi sulla capacità di favorire la riconversione progressiva dei settori e dei territori verso prodotti e servizi a maggior valore aggiunto, inserendosi attivamente nei programmi europei che attraversano e alimentano intere filiere di innovazione tecnologica e organizzativa (Horizon 2020) come ad esempio: città intelligenti, mobilità

eco-sostenibile, automazione-robotica, biofarmaci, bioagricoltura, bioplastiche, energia solare, nuovi materiali compositi, fotonica per telecomunicazioni. Servono progetti orientati al futuro (drivers di innovazione), capaci di aggregare imprese tra loro (grandi, medie, piccole) e centri di ricerca in programmi di ricerca pre-competitiva (fino a progettazione e prototipo), con identificazione bottom up delle imprese interessate, progetti alimentati da finanziamento pubblico-privato e rigorosamente soggetti a periodica valutazione ed eventuale cancellazione per mancanza di risultati convincenti. E' questa la logica di un non meglio definito "Industrial Compact" che dovrebbe impegnare i governi a contribuire ad una vera e propria "European Industrial Renaissance".

Ogni paese, Italia inclusa, può e deve valorizzare vantaggi competitivi ereditati dalla storia, in un'ottica non di conservazione e magari di difesa protezionistica, bensì di avanzamento e scoperta delle nuove opportunità, guardando al medio e lungo periodo, senza farsi condizionare dalla redditività istantanea o di brevissimo periodo a cui la finanza internazionale tende a vincolarsi.

1.2 Sostegno all'internazionalizzazione

Nel 2013 ha preso piena operatività la Cabina di regia, co-presieduta da MISE e MAE e (per le materie di competenza) dal Ministro con delega al turismo, prevista dalla Legge 214 del 22.11.2011 che ha ricostruito l'Agenzia ICE dopo la sua intempestiva e improvvida soppressione pochi mesi prima (Legge 111 del 15.07.2011). La Cabina intende superare definitivamente l'antica discrasia di poteri e compiti fra rete diplomatico-consolare (MAE) e rete di promozione e assistenza commerciale (MISE), nonché spingere per un più razionale coordinamento fra le iniziative del governo centrale e quelle dei governi regionali e del sistema camerale, rivolte al comune scopo di fornire servizi di promozione e assistenza tecnica alle imprese esportatrici e investitrici. Resta il fatto che, ancora nel 2013, l'Agenzia ICE ha potuto finanziare servizi promozionali per 45 milioni (di cui 31 sul proprio bilancio e 14 di contributo degli utenti), contro 89 milioni delle Regioni (di cui 70 sul proprio bilancio e 19 di contributo utenti) e 79 milioni delle CCIAA (interamente sul proprio bilancio).

Nel 2013 le Regioni hanno promosso 420 partecipazioni a fiere di imprese italiane, 220 seminari e workshop, 82 missioni di imprese estere in Italia, 182 corsi di formazione. La sola Regione Emilia-Romagna ha speso 21,8 milioni, seguita da Lombardia (12,9 milioni), Trentino Alto Adige (10,6 milioni), Sicilia (8,5 milioni), Toscana (8,1 milioni). L'efficacia di tali azioni è limitata quando, con le cosiddette promozioni plurisettoriali, la mancanza di una focalizzazione settoriale difficilmente provoca il coinvolgimento dei maggiori grossisti-importatori locali.

Nello stesso anno l'Agenzia ICE (vedi cap. 4) ha realizzato 411 iniziative promozionali, più marcatamente settoriali e/o di filiera, con la partecipazione di 11.000 imprese, le quali hanno partecipato al 28-30 per cento alle spese di loro realizzazione Per il

2014 si prevede che l'Agenzia ICE disponga di 78 milioni complessivi, promuovendo circa 900 iniziative. Con Delibera del CIPE n. 96/2012 all'ICE è stata assegnata una dotazione di 50 milioni nel triennio 2014-2016 per il Piano Export Sud rivolto alle 4 Regioni della convergenza (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia).

I settori non tradizionali, che pesano più del 60 per cento sul valore totale delle esportazioni manifatturiere (Meccanica ed Elettronica, Metallurgia, Gomma e Plastiche, Carta e cartotecnica, Chimica, Farmaceutica, Mezzi di trasporto), hanno assorbito nel 2013 il 34 per cento della spesa promozionale, una quota diminuita dal 40 per cento del 2011. Una maggiore focalizzazione sui settori ad alta e media tecnologia potrà forse derivare dalla recente iniziativa a favore dell'internazionalizzazione delle startup (DL 179 del 2012 e 76 del 2013), anche se quasi il 90 per cento delle 200 imprese accolte ha un fatturato inferiore ai 100.000 euro, una dimensione chiaramente inadeguata per attrarre l'interesse dei fondi di Venture Capital italiani e internazionali.

Nel 2013 l'ICE ha co-organizzato due missioni "di sistema" (Indonesia, Emirati Arabi Uniti) e nei 17 mesi fino al maggio 2014 sei "missioni imprenditoriali" (Azerbaijan, Algeria, Malesia-Singapore, Arabia Saudita, Messico, Mozambico). A partire da gennaio 2014 continua il programma delle 20 tappe del cosiddetto Road Show promosso dal MISE in collaborazione con Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome, Unioncamere, Sace, Simest e diverse associazioni di categoria, il quale mira ad accrescere il numero delle imprese stabilmente esportatrici. La rete degli uffici ICE in Italia è stata prosciugata a due sole sedi (Roma e Milano), mentre la rete dei 79 uffici esteri è in via di ristrutturazione, con nuove apertura in sedi come Bogotà, Maputo, Addis Abeba, Lagos e Luanda.

Il fatturato ICE per servizi a pagamento di assistenza tecnica alle imprese, pari a 2,3 milioni, ha registrato nel 2013 un ricavo medio calante (-13 per cento) con un numero crescente di servizi erogati (+ 13 per cento).

Un confronto fa la composizione percentuale del numero di clienti di servizi a pagamento di assistenza e promozionali ICE e l'analoga composizione percentuale del valore delle esportazioni evidenzia una netta prevalenza dei primi nei settori del Made in Italy e dell'agroalimentare, così come nelle classi dimensionali inferiori (fino a 5-15 milioni di fatturato esportato). E' un risultato largamente atteso, dato il minor fabbisogno ex ante del sostegno pubblico (soprattutto promozionale-fieristico) delle imprese medio-grandi, tanto più nei settori meno tradizionali a elevate economie di scala ed elevata intensità tecnologica. Su questo quadro pesa comunque molto anche il tradizionale maggior attivismo delle associazioni datoriali di categoria nel primo gruppo di settori e a favore delle imprese di minore dimensione.

Permane una certa dispersione di fondi promozionali statali. Infatti l'abrogazione della L. 83/1989 sui Consorzi export e della L.394/1981 art. 19 (programmi di penetrazione commerciale di consorzi agroalimentari e turistico alberghieri) è stata accompagnata dalla nuova legge sui "Consorzi per l'internazionalizzazione" (L. 134/2012) con

competenze ancora più ampie, che spaziano dalla promozione collettiva alla ricerca di partners esteri, alla formazione di export managers. In base a questa legge nel 2013 sono state approvate 64 iniziative per una spesa complessiva di 14,3 milioni (circa metà per partecipazione a fiere e saloni internazionali), per circa due terzi a favore di progetti nei settori tessile-abbigliamento, agro-alimentare, legno-arredo, edilizia e costruzioni. Similmente, l'abrogazione della vecchia L. 1083/1954 (contributi statali a Enti, Istituti e Associazioni di categoria) è stata seguita dal decreto legge 83/2012, il quale prevede ancora l'erogazione di sostegno pubblico a questi soggetti: nel 2013 il MISE ha erogato sotto queste voci 8,8 milioni, per metà a favore delle 72 Camere di Commercio Italiane all'estero (CCIE) che hanno gestito 346 iniziative per quasi 39 milioni (sia pure in calo dai 45,6 milioni del 2011). Il 43,6 per cento di tali spese è stato assorbito dai progetti realizzati in Europa. A tale riguardo la principale novità del DM 24 aprile 2014, che riforma la L. 518/1970, consiste nell'introduzione di un sistema che prevede contributi differenziati in base alle performance delle singole CCIE. Il MISE, che valuta tali indici di performance, si riserva di proporre esso stesso specifici progetti di attività promozionale, coinvolgendo singole CCIE o tra loro aggregate.

Più di dieci anni fa la Legge 350/2003 ha istituito presso il MISE un fondo straordinario Made in Italy che affianca il Programma Promozionale ordinario e prevede per l'ICE un ruolo di attuatore in collaborazione con Regioni, Associazioni imprenditoriali, sistema fieristico, sistema camerale, Alleanza delle cooperative, Simest. Il MISE prevede per il 2014-2015 anche il progetto Road to Expo 2015, con iniziative rivolte a giornalisti, buyers e opinion leader mirate essenzialmente a valorizzare il padiglione Italia quanto a promozione dell'eccellenza agroalimentare italiana.

L'attività di formazione giovani aspiranti export managers si è arricchita di diverse iniziative, oltre il tradizionale CORCE, giunto alla sua 45° edizione. Sono state realizzate anche nove azioni di formazione internazionale, rivolta a funzionari pubblici e giovani laureati provenienti da paesi di prioritario interesse per il sostegno all'export italiano.

Come osservazione di carattere generale, va notato che, nel proliferare di iniziative di promozione collettiva, andrebbero nettamente rafforzate attività di valutazione di efficacia ex post, oltre la periodica somministrazione di questionari di customer satisfaction, come quelli somministrati periodicamente dall'ICE, in particolare sulla performance della rete estera (nel 2013 solo l'8 per cento è risultato insoddisfatto). Una notevole attenzione è stata dedicata comunque dall'OIV dell'Agenzia ICE alla messa a punto di un monitoraggio del livello di raggiungimento degli obiettivi, tramite 2 indicatori di output (numero informazioni prodotte dagli uffici e numero delle iniziative prodotte in collaborazione con soggetti pubblici e privati) e 4 indicatori di out come (percentuale di nuovi clienti dei servizi a pagamento, customer satisfaction su servizi di promozione e di informazione-assistenza, tasso di placement dei corsi di formazione). L'indagine svolta

dall'OIV nella prima parte del 2014 ha segnalato un raggiungimento mediamente del 100 per cento degli obiettivi (vedi cap. 4 par. 4.3.1).

Le leggi non prevedono di norma l'obbligo per gli enti erogatori di un periodico monitoraggio statistico dei risultati, in termini di export performance e penetrazione dei mercati. Certo non si tratta di misurazioni facili, i risultati vanno valutati su periodi medio-lunghi e devono comunque essere interpretati nello specifico contesto macroeconomico e geo-settoriale. Ma la crescente disponibilità di micro-dati Istat sulle imprese esportatrici consentirebbe di progettare esercizi di valutazione dei risultati, anche avvalendosi con la dovuta cautela del "metodo contro fattuale" che confronta l'operato delle imprese clienti (imprese "trattate") con quello di appropriati campioni di altre imprese che non sono state coinvolte nelle diverse iniziative di promozione e assistenza (imprese "non trattate").

Sul fronte dei servizi finanziari, l'acquisizione di Sace e Simest da parte della CDP (Cassa Depositi e Prestiti) ha consentito lo sviluppo di un sistema di Export Banca, previsto già dal 2010, sull'esempio di altri paesi come USA e Giappone. A tal fine ABI, CDP e Sace hanno stipulato convenzioni, purtroppo da rinnovare ogni anno. L'attività di Export Banca, con un importo medio di circa 265 milioni di euro, si è per ora concentrata prevalentemente su settori dominati da grandi imprese come la cantieristica navale (74 per cento del totale dei finanziamenti nel 2013), infrastrutture e costruzioni (13 per cento) e difesa (7 per cento). Si registra anche una elevata concentrazione geografica delle medesime attività, col 72 per cento sugli USA, il 9 per cento su Russia e altri paesi ex-URSS, 7 per cento su Medio Oriente, 4 per cento sull'Africa (vedi capitolo 5).

Per parte sua la Simest (vedi cap. 7) ha visto espandersi sensibilmente nel biennio 2011-2013 i propri interventi sia nel credito agevolato alle esportazioni (D.Lgs. 143/98), sia nei contributi agli investimenti diretti all'estero delle PMI (L.100/90 art. 4 e 19/91 art. 2) , ai programmi di penetrazione commerciale sui mercati esteri (L.133/08 art. 6, c.2a) e agli studi di fattibilità e prefattibilità e programmi di assistenza tecnica (L. 133/08, c. 2b). Simest fornisce servizi professionali di consulenza e assistenza, financial advisory, business scouting, ricerca di partner italiani e/o esteri, assistenza legale-societaria-contrattuale.

In linea con la tendenza prevalente negli altri paesi, la Sace, trasformata già dal 2004 in Spa che le permette di operare in autonomia dallo Stato e oggi interamente controllata alla CDP, sta progressivamente accentuando il proprio modello di business ispirato a criteri di mercato mentre si riduce il perimetro dei rischi cosiddetti sovrani. Nel 2013 le nuove garanzie assicurative, pari a 8,7 miliardi di euro, hanno portato l'esposizione totale di Sace a 35,3 miliardi di euro. Circa il 60 per cento della esposizione assicurativa totale al 30 giugno 2014 riguarda paesi europei, per il 40 per cento nella sola UE-27 (di cui il 30 per cento in Italia) e per un ulteriore 21 per cento nei paesi europei extra-UE e CSI. Nel 2013 Sace ha supportato oltre 22.000 imprese esportatrici. E' stata rafforzata la collaborazione

con banche e altri intermediari creditizi, in particolare con la BEI. Tra i nuovi servizi a sostegno della crescita internazionale delle imprese si segnala il programma Advisory Sace (incluso il programma di Temporary Risk Manager), l'inviduazione di controparti societarie e bancarie nei mercati emergenti ad alto potenziale, il "Fondo Sviluppo Export" tramite cui Sace sottoscrive titoli obbligazionari emessi da imprese italiane non quotate con vocazione internazionale.

2. Gli incentivi alle imprese in Italia: il volume delle agevolazioni, il fondo centrale di garanzia e focalizzazione MISE

2.1. Introduzione

Il presente contributo si pone un duplice obiettivo. Da un lato, fornire un approfondimento dei volumi complessivi di spesa per gli interventi a sostegno del tessuto produttivo, con una sezione interamente dedicata all'operatività del Fondo centrale di garanzia, da cui è possibile evincere un quadro di riferimento delle finalità degli interventi; dall'altro lato, per quel che concerne il Ministero dello Sviluppo Economico, si intende dar conto dell'attuale assetto strategico degli interventi agevolativi.
Il primo profilo di analisi rappresenta una sintesi dei principali risultati della "Relazione annuale (2014) sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive (MISE)", che offre un censimento delle misure di intervento a supporto del tessuto produttivo e dei relativi volumi complessivi delle agevolazioni e costituisce un documento di ricognizione/analisi delle molteplici forme di sostegno finanziario pubblico alle imprese, al fine di fotografare lo stato dell'arte delle agevolazioni per livello di governo, per aree territoriali e per obiettivi di politica industriale perseguiti.
Nel periodo in esame appare di rilievo, soprattutto per quel che concerne gli interventi delle amministrazioni centrali, l'attuazione del D.L. 83/2012 ("riordino"), con cui è stato avviato e promosso un programma di riordino degli strumenti di incentivazione, volto, da una parte, a ridurre la grande frammentarietà degli strumenti (a livello di amministrazione centrale) e, dall'altra, a indirizzare il sistema di incentivazione verso precisi obiettivi di politica industriale di prioritario interesse. Contrariamente a quanto spesso ritenuto, la dimensione complessiva del sistema di incentivazione italiano, appare sottodimensionata rispetto a quella dei principali Stati membri dell'Unione Europea. L'Italia, infatti, continua a destinare per gli interventi a sostegno alle attività economiche e produttive meno risorse rispetto agli altri competitor europei. Alla luce dei dati dello State *Aid Scoreboard* 2013, rispetto alla spesa totale in aiuti di Stato in termini relativi al PIL, nel 2012 l'Italia si colloca ben al di sotto della media europea (0,52% del PIL europeo) con circa 0,37% del PIL. Il divario risulta ancora più ampio rispetto alla Francia, che registra un valore pari al 0,74% del PIL ed alla Germania, il cui valore si attesta al 0,53%. A conferma del posizionamento italiano nel quadro dell'Unione Europea, gli interventi agevolativi complessivi (esclusi gli interventi a garanzia) mostrano segnali di forte decremento nel periodo soggetto a monitoraggio. L'analisi per livelli di governo fornisce, inoltre, ulteriori

spunti di rilievo sugli effetti della riduzione dei volumi complessivi del sistema di incentivazione. Le evidenze empiriche mostrano che la significativa riduzione dei livelli di agevolazione del sistema di incentivazione è imputabile all'andamento decrescente degli strumenti attivati dalle Amministrazioni centrali. Gli effetti del restringimento dei volumi agevolativi nazionali, in termini di ricaduta territoriale, hanno interessato maggiormente il tessuto produttivo del Mezzogiorno. Dall'analisi complessiva per livelli di governo è possibile constatare che sia le Regioni del Centro-Nord che del Mezzogiorno hanno risentito della contrazione delle concessioni e degli investimenti agevolati a livello nazionale. Il Centro-Nord, tuttavia, permane complessivamente su un livello di concessioni significativamente superiore al Mezzogiorno, in virtù dell'effetto sostituzione delle minori agevolazioni concesse a livello nazionale con le maggiori agevolazioni concesse a livello regionale.
La strategia di riposizionamento posta in essere nel corso degli ultimi anni dal MISE ha sensibilmente modificato il quadro degli strumenti di intervento a sostegno delle attività economiche e produttive e rappresenta il secondo profilo di interesse del presente contributo. Alla luce del mutato assetto strategico emerge una significativa attività di ri-focalizzazione degli interventi di sostegno alle imprese verso tre principali finalità: facilitazione all'accesso al credito e promozione degli investimenti produttivi, sostegno alle attività di R&S, supporto allo sviluppo territoriale.
Alla luce di quanto esposto il lavoro è strutturato come segue. Nel paragrafo 2.2 si espongono i principali risultati della ricognizione sui volumi di spesa degli interventi agevolativi nazionali e regionali. Nel paragrafo 2.3 si analizza l'operatività del Fondo centrale di garanzia e si espongono i principali risultati di una indagine condotta dal Ministero dello Sviluppo Economico sulla percezione delle imprese beneficiarie dell'aiuto. Infine, nel paragrafo 2.4, vengono forniti elementi utili per inquadrare le finalità perseguite e gli strumenti alla luce del nuovo assetto strategico definito dal MISE.

2.2. Gli interventi agevolativi nazionali e regionali

Il quadro sintetico che viene proposto nella presente sezione ha lo scopo di fornire alcuni indicatori idonei a rivelare lo stato dell'arte del sistema di incentivazione italiano, sia a livello di governo centrale che regionale. Non sono inclusi nella presente analisi i volumi relativi ai così detti interventi a garanzia, a cui verrà dedicato il successivo paragrafo.
Un primo approccio di analisi verte sull'osservazione degli importi agevolativi complessivi relativi a concessioni, erogazioni e ad investimenti agevolati (Tabella 1).
Nel periodo 2008-2013 il volume complessivo delle agevolazioni (somma dei volumi degli interventi nazionali e regionali) si è notevolmente ridotto. Le agevolazioni concesse presentano un tasso di variazione tra il 2008 e il 2013 del -58%, le erogate del -34% e gli investimenti agevolati del -69%. Lungo il periodo 2008-2013 le variabili osservate (agevolazioni concesse ed erogate, investimenti agevolati) si caratterizzano per una dinamica complessivamente decrescente.

Nel 2013 sono stati censiti circa 4 e 3,2 miliardi di euro, rispettivamente, per le agevolazioni concesse ed erogate; nello stesso anno il valore degli investimenti agevolati si attestano intorno ai 12 miliardi di euro.

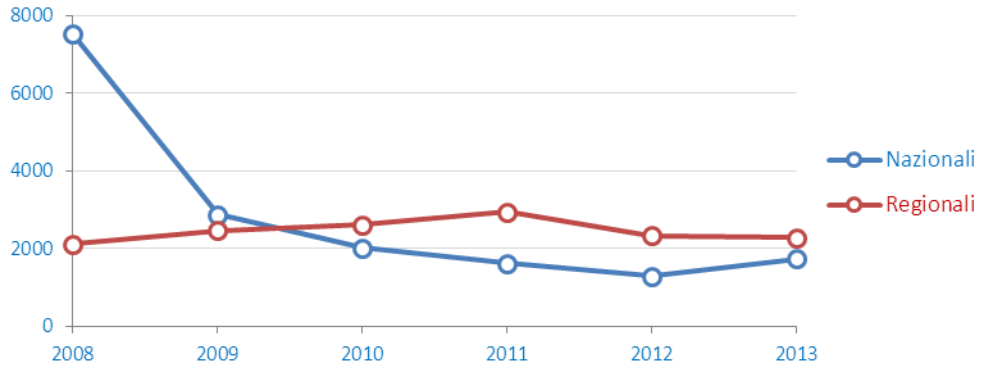
Tabella 1: Interventi agevolativi complessivi. Quadro di sintesi in milioni di euro (2008-2013)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale cumulato 2008-2013
Agevolazioni concesse	9.635,2	5.333,8	4.624,099	4.552,455	3.625,465	4.013,627	31.784,647
Variazione %	-	-44,642	-13,306	-1,549	-20,362	10,707	-
Agevolazioni erogate	4.814,7	4.986,5	3.704,8	3.848,0	3.493,4	3.190,1	24.037,6
Variazione %	-	3,57	-25,70	3,87	-9,21	-8,68	
Investimenti agevolati	38.363,1	26.474,6	15.840,4	14.987,3	12.044,8	12.004,2	119.714,3
Variazione %	-	-30,99	-40,17	-5,39	-19,63	-0,34	

Fonte: dati MISE
Note: Esclusi gli interventi a garanzia

Nel periodo di riferimento 2008-2013, inoltre, si osserva un processo che dal 2010 ha determinato il superamento degli interventi regionali su quelli nazionali per quanto riguarda le agevolazioni concesse. Nel 2013 le agevolazioni concesse regionali ammontano a quasi 2,3 miliardi di euro contro circa 1,7 miliardi di euro delle agevolazioni concesse nazionali. Nel corso dell'ultimo anno, tuttavia, i volumi delle concessioni a livello di amministrazioni centrali fanno registrare un tenue recupero (Figura 1).
A confronto con l'alta variabilità degli interventi delle Amministrazioni centrali, il volume delle agevolazioni concesse tramite gli interventi Regionali rimane sostanzialmente stabile nel tempo.

Figura 1: Interventi Nazionali e Regionali. Agevolazioni concesse nel periodo 2008-2013 (milioni di euro)

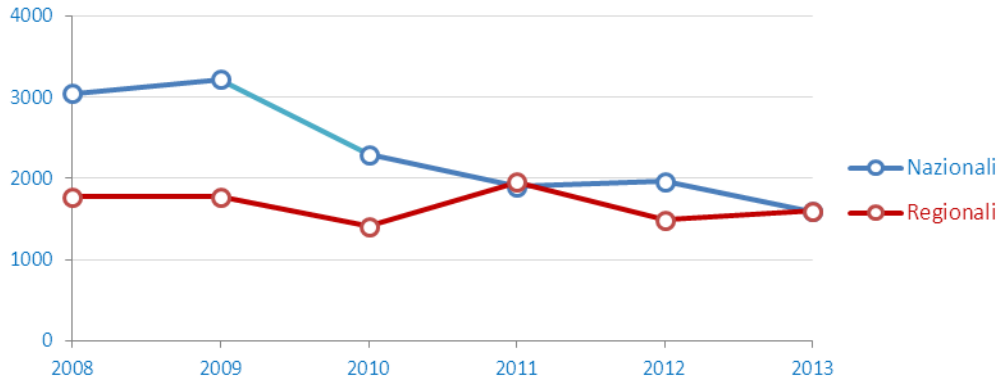


Fonte: **Elaborazione dati MISE**

Nel corso del 2013, i volumi complessivi delle *agevolazioni erogate* (Figura 2) dagli strumenti di intervento delle Amministrazioni centrali e Regionali tendono ad attestarsi

sui medesimi livelli (circa 1,6 miliardi di euro). Per le *agevolazioni erogate*, inoltre, si registra un trend significativamente decrescente dei volumi connessi agli *interventi Nazionali* (-47,6% nel confronto tra il 2008 e il 2013) ed un andamento più stabile del volume di erogazione degli *interventi Regionali* (-9,8%).

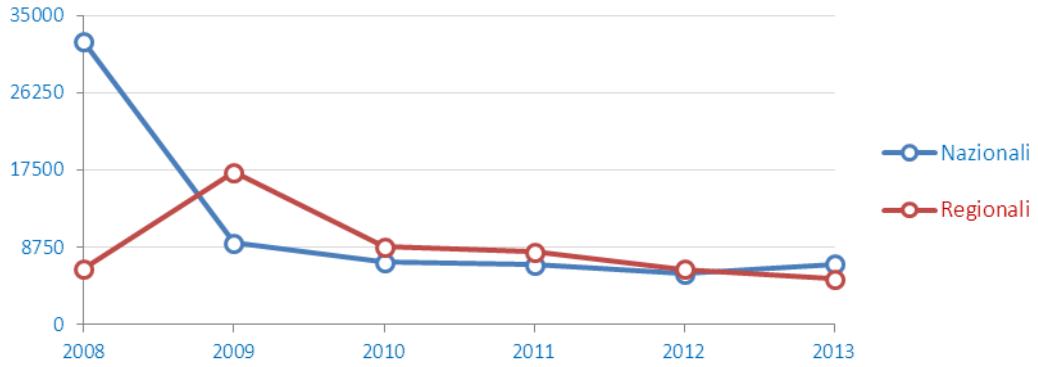
Figura 2: Interventi Nazionali e Regionali. Agevolazioni erogate nel periodo 2008-2013 (milioni di euro)



Fonte: **Elaborazione dati MISE**

Passando alla ripartizione per livelli di governo in tema di investimenti complessivi agevolati (Figura 3), dal 2009 in poi i volumi complessivi attivati dagli interventi regionali e da quelli nazionali tendono sempre più a convergere verso medesimi volumi.

Figura 3: Interventi Nazionali e Regionali. Investimenti agevolati nel periodo 2008-2013 (milioni di euro)



Fonte: **Elaborazione dati MISE**

Nella Tabella 2 viene analizzato il quadro degli *interventi agevolativi* complessivi per ripartizione geografica[123].

Tabella 2: Interventi agevolativi complessivi per ripartizione territoriale. Quadro di sintesi in milioni di euro (2008-2013)

Agevolazioni concesse	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale 2008 – 2013
Centro-Nord	3.185,3	3.292,6	2.942,4	3.311,1	2.223,6	2.646,2	17.601,2
Mezzogiorno	5.546,9	1.062,4	1.182,4	1.170,9	1.390,3	1.314,1	11.666,9
Regione non classificabile	902,9	978,9	499,3	70,4	11,6	53,4	2.516,5
Agevolazioni erogate							
Centro-Nord	2.579,2	2.372,0	1.959,1	2.120,3	2.118,9	1.853,8	13.003,4
Mezzogiorno	2.041,4	2.179,4	1.188,6	1.425,3	1.113,4	1.157,0	9.105,1
Regione non classificabile	194,1	435,1	557,2	302,4	261,2	179,3	1929,2
Investimenti agevolati							
Centro-Nord	22.785,1	21.812,7	12.584,2	12.599,2	8.976,6	8.352,6	87.110,4
Mezzogiorno	14.024,9	3.339,7	2.289,3	2.388,0	2.848,5	2.524,7	27.415,1
Regione non classificabile	1.553,1	1.322,2	966,8	0,0	219,8	1.126,8	5188,7

Fonte: Dati MISE

Dall'analisi dei dati cumulati 2008-2013 merge che il *Centro-Nord* ha assorbito la quota più significativa delle *agevolazioni concesse ed erogate*, nonché degli *investimenti agevolati*. Tale dato trova conferma anche nell'ultimo anno di rilevazione.

In particolare, emerge con evidenza la notevole concentrazione nel *Centro-Nord* delle *agevolazioni concesse*: il dato fatto registrare considerato da tale area geografica durante tutto il periodo è pari a 17,6 miliardi di euro circa, contro gli 11,7 miliardi di euro circa assorbiti dal *Mezzogiorno*.

Nel 2013 per il *Centro-Nord* l'ammontare delle *agevolazioni erogate* raggiunge quasi 1,9 miliardi di euro, dato relativamente stabile rispetto a quanto registrato nel 2012 (circa 2,1 miliardi di euro). Il *Mezzogiorno* nel 2013 ha fatto registrare una capacità di assorbimento delle *erogazioni* pari a circa 1,2 miliardi di euro, con un livello anche in questo caso piuttosto stabile rispetto all'anno precedente (circa 1,1 miliardi di euro).

I dati relativi agli *investimenti agevolati* mettono in luce il maggior divario sulla dimensione territoriale. Considerando il solo 2013, infatti, l'ammontare degli *investimenti agevolati* attivati da imprese nel *Centro-Nord* è stato di quasi 8,4 miliardi di euro, contro i soli 2,5 miliardi attivati nel *Mezzogiorno*.

Volgendo l'attenzione al dettaglio degli *interventi complessivi* per obiettivi orizzontali di politica industriale perseguiti, "*Ricerca, sviluppo e innovazione*" (R&S&I) e "*Sviluppo*

[123] In considerazione della impossibilità, talvolta registrata, di poter assegnare per taluni interventi una precisa collocazione territoriale – allorché gli effetti delle agevolazioni si sono dispiegati, in tutto o in parte, sia al Centro-Nord che nelle Regioni del Mezzogiorno per effetto della presenza ramificata delle imprese destinatarie – si è ritenuto opportuno includere tali casi nella categoria geografica residuale delle "Regioni non classificabili".

produttivo e territoriale" hanno rappresentato le principali finalità sia sul versante delle *agevolazioni concesse* (82,8%) che di quelle *erogate* (83%). L'entità delle *agevolazioni concesse* ed *erogate* per R&S&I nel 2013 si attestano entrambe a circa 1,4 miliardi di euro, (Tabella 3). Per lo "*Sviluppo produttivo e territoriale*" sono state *concesse* agevolazioni per quasi 1,5 miliardi di euro ed *erogazioni* per circa 981 milioni di euro.

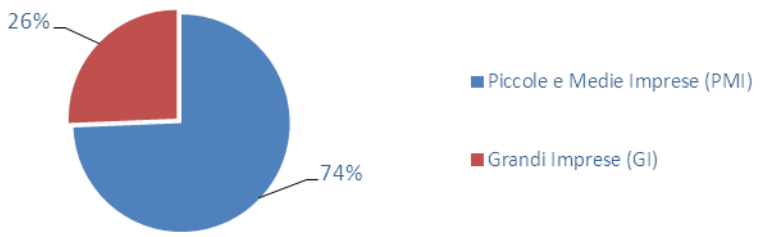
Tabella 3: Interventi agevolativi complessivi per obiettivo. Quadro di sintesi in milioni di euro (2008 - 2013)

Agevolazioni concesse	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
R&S&I	2.528,6	3.102,6	2.352,1	1.438,1	1.356,8	1.411,9
Internazionalizzazione	494,6	416,4	352,6	363,1	374,0	408,3
Nuova imprenditorialità	464,4	426,1	471,8	294,9	301,9	301,0
Sviluppo produttivo e territoriale	5.906,8	1.365,4	1.066,5	2.259,6	1.085,6	1.453,7
Altro	162,4	9,0	72,7	60,9	128,2	153,0
Totale	9.556,9	5.319,4	4.315,7	4.416,7	3.246,5	3.727,9
Agevolazioni erogate						
R&S&I	1.778,7	1.909,8	1.575,3	1.222,2	1.789,9	1.475,8
Internazionalizzazione	244,3	223,3	271,1	317,2	293,5	269,8
Nuova imprenditorialità	454,6	422,9	277,7	289,7	216,8	206,2
Sviluppo produttivo e territoriale	2.197,5	2.297,2	1.355,7	1.820,1	900,9	980,7
Altro	93,3	92,0	79,6	62,0	64,6	57,6
Totale	4.768,5	4.945,3	3.559,5	3.711,1	3.265,6	2.990,2

Fonte: dati MISE

Per quel che concerne la ripartizione per classe dimensionale di imprese beneficiarie delle *agevolazioni complessive concesse* (Figura 4), nel 2013 le PMI hanno assorbito circa 2 miliardi di euro contro i 952 milioni di euro delle Grandi Imprese. Anche sul versante dei dati cumulati nel periodo 2008-2013 si riscontra una prevalenza delle *agevolazioni concesse* a favore delle PMI con circa 16,5 miliardi di euro (74,4%) a fronte dei circa 5,7 miliardi di euro a favore delle Grandi Imprese.

Figura 4: Interventi agevolativi complessivi. Agevolazioni concesse per classe dimensionale nel periodo 2008-2013



***Fonte*: Elaborazione dati MISE**

Entrando ancor più nel dettaglio nell'analisi della classe dimensionale (Tabella 4), appare di rilievo il dato relativo all'analisi incrociata con gli obiettivi orizzontali di politica industriale. Per quel che riguarda le *concessioni* del 2013 a favore delle PMI, gli obiettivi orizzontali più rappresentativi sono la "*Sviluppo produttivo e territoriale*" (808,3 milioni di

euro) e "*R&S&I*" (537,1 milioni di euro circa). Al contrario, per le GI si sottolinea un profilo distributivo in cui prevale "*R&S&I*" (610 milioni di euro) con grande margine rispetto alle altre voci.

Tabella 4: Interventi agevolativi complessivi. Agevolazioni concesse per obiettivo e classe dimensionale, anno 2013 (milioni di euro)

Obiettivi	**PMI**	**%**	**GI**	**%**	***Totale***	**%**
R&S&I	537,1	46,8	610,0	53,2	1.147,1	100,0
Internazionalizzazione	170,3	46,4	196,6	53,6	367,0	100,0
Nuova imprenditorialità	240,9	100,0	0,0	0,0	240,9	100,0
Sviluppo produttivo e territoriale	808,3	86,0	131,4	14,0	939,7	100,0
Altro	245,5	94,5	14,4	5,5	259,9	100,0
Totale	2.002,2	67,8	952,4	32,2	2.954,6	100,0

Fonte: Dati MISE

In termini di perseguimento degli obiettivi orizzontali di politica industriale, nel periodo 2008-2013, sia per gli interventi nazionali che regionali, gli obiettivi che hanno assorbito la parte più rilevante delle *agevolazioni concesse* sono: "*R&S&I*" e "*Sviluppo produttivo e territoriale*". A prescindere dal volume delle *agevolazioni concesse* per ogni finalità di politica industriale, appare opportuno verificare, per le *agevolazioni concesse*, l'incidenza dei livelli di governo sul perseguimento dei singoli obiettivi orizzontali (Tabella 5). Da un punto di vista evolutivo, il ruolo delle amministrazioni centrali e regionali nel perseguimento degli obiettivi di politica industriale, nel corso degli ultimi anni di rilevazione, è profondamente mutato. Se nel 2008, infatti, è evidente la prevalenza degli strumenti nazionali nel perseguimento di tutte le finalità orizzontali, nel corso degli anni successivi è apprezzabile, a livello di amministrazioni, un cambiamento nella ripartizione delle specializzazioni che porta le Regioni ad assumere un'incidenza relativa preponderante sull'obiettivo "Sviluppo produttivo" ed equivalente su "R&S&I".

Tabella 5: Interventi agevolativi nazionali e regionali Agevolazioni concesse per obiettivo periodo 2008-2013 (composizione percentuale)

		2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
R&S&I	Nazionali	78,5	68,3	52,3	59,7	35,2	49,7
	Regionali	21,5	31,7	47,7	40,3	64,8	50,3
Internazionalizzazione	Nazionali	91,5	91,8	90,1	95,6	92,5	90,7
	Regionali	8,5	8,2	9,9	4,4	7,5	9,3
Nuova imprenditorialità	Nazionali	81,2	80,5	73,6	80,5	70,1	69,1
	Regionali	18,8	19,5	26,4	19,5	29,9	30,9
Sviluppo produttivo	Nazionali	77,1	1,8	4,4	5,0	14,3	22,0
	Regionali	22,9	98,2	95,6	95,0	85,7	78,0

Fonte: Elaborazioni dati MISE

L'analisi delle diverse tipologie d'intervento fornisce ulteriori elementi utili per comprendere l'evoluzione delle modalità operative con cui vengono veicolate le risorse al tessuto economico e produttivo. Se a livello regionale lo spaccato dell'incidenza relativa delle diverse tipologie agevolative rimane pressoché invariato nel corso del periodo di osservazione (con una perdurante prevalenza del *contributo in conto capitale*), a livello di

amministrazioni centrali si registra una marginale rilevanza del *contributo in conto capitale* per le *agevolazioni concesse*. Per le *agevolazioni erogate* a livello di amministrazioni centrali, invece, anche nel 2013 si osserva una presenza tangibile del "*contributo in conto capitale*". Questa perdurante significatività è integralmente imputabile all'operatività di misure (che prevedevano ancora il *contributo in conto capitale*) abrogate da recenti politiche di razionalizzazione e rifocalizzazione della spesa che, tuttavia, continuano a essere contabilizzate per effetto delle erogazioni disposte nel periodo (Tabella 6).
A livello d'interventi nazionali nel 2013 il "*Contributo misto*" detiene il peso percentuale più significativo con il 70%, seguito dal "*Contributo in conto interesse e Conto canone*" con il 15,2%, ben al di sotto del precedente, e dal "*Finanziamento agevolato*" con il 8,4%. Nel corso degli ultimi sei anni si è assistita ad una evidente perdita di rilevanza del credito d'imposta (dal 68,9% del 2008 al 5,8% del 2013). A livello regionale, al contrario, la tipologia di agevolazione più rappresentativa è il "*Contributo in conto capitale*" con il 35,7%, seguito dal "*Finanziamento agevolato*" (29.3%) e dal "*Contributo misto*" (22%).

Tabella 6: Interventi agevolativi nazionali e regionali. Agevolazioni concesse per tipologia periodo 2008-2013 (valori percentuali)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Contributo in c/capitale c/impianti	Regionale	34,9	45,3	45,7	45,0	41,6	35,7
	Nazionale	3,0	8,0	24,4	4,2	0,0	0,2
Contributo in c/esercizio	Regionale	2,0	1,3	1,3	1,6	1,3	4,7
	Nazionale	0,2	0,4	0,4	0,3	1,4	0,4
Contributo in c/interessi c/canoni	Regionale	14,7	10,6	7,6	3,8	3,1	3,9
	Nazionale	4,7	9,4	13,0	18,3	21,3	15,2
Contributo misto	Regionale	26,1	20,9	24,1	11,3	30,9	22,0
	Nazionale	21,8	57,5	56,8	71,3	67,5	70,0
Credito di imposta/bonus fiscale	Regionale	0,0	0,0	0,0	8,3	0,3	0,0
	Nazionale	68,9	20,8	0,1	0,1	1,3	5,8
Finanziamento agevolato	Regionale	13,1	13,1	13,0	20,7	17,8	29,3
	Nazionale	1,1	3,5	4,9	5,8	8,5	8,4
Partecipazione al capitale	Regionale	0,8	1,1	0,3	0,3	1,0	0,9
	Nazionale	0,2	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0
Non specificato	Regionale	34,9	45,3	45,7	45,0	41,6	35,7
	Nazionale	3,0	8,0	24,4	4,2	0,0	0,2

Fonte: Elaborazioni dati MISE

2.3. Il Fondo di Garanzia

La contrazione della domanda aggregata e la bassa propensione agli investimenti caratterizza sempre di più il contesto economico e produttivo del nostro Paese, incidendo in misura significativa sullo stato di salute delle piccole e medie imprese (PMI), asse portante della nostra economia. Il *credit crunch*, che ha colpito dal 2008 in poi le economie dei paesi europei, continua ad esercitare in Italia un ruolo depressivo sulla crescita del Paese.

Questo contesto operativo ha determinato criticità nella gestione finanziaria delle imprese, una conseguente difficoltà nel pianificare investimenti, nel rispettare le scadenze dei rimborsi dei prestiti bancari in corso e, in misura sempre più evidente, nell'accesso al credito.

Questo strumento nasce e opera al fine di agevolare l'accesso al credito e lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese attraverso la concessione di una garanzia pubblica a fronte di finanziamenti concessi dalle banche. La garanzia concessa consente, in presenza di condizioni prestabilite, di accedere più agevolmente al finanziamento bancario grazie alla traslazione (per la quota del prestito garantita dal Fondo) del rischio di insolvenza del prenditore dalla banca erogatrice del finanziamento al Fondo di garanzia e, in ultima istanza, allo Stato, in caso di eventuale esaurimento delle risorse del Fondo, per effetto della garanzia di ultima istanza dello Stato italiano sulle obbligazioni assunte dal Fondo.

Il Fondo opera concedendo sia garanzie direttamente alle banche finanziatrici (*garanzia diretta*), sia controgarantendo confidi e altri fondi di garanzia, soggetti garanti di prima istanza delle banche finanziatrici (*controgaranzia*). Poco significativi, nell'operatività del Fondo, sono gli interventi di *cogaranzia*, ossia le garanzie rilasciate dal Fondo, in collaborazione con un confidi o altro fondo di garanzia direttamente, in favore della banca finanziatrice.

In tempi più recenti, l'acuirsi della crisi economica ha reso necessario un più marcato intervento di potenziamento del Fondo, sia sotto il profilo delle disponibilità finanziarie – con la previsione di un piano pluriennale di rifinanziamento dello strumento – che dell'incremento delle percentuali di copertura del Fondo – seppur diversamente articolate in funzione della tipologia di operazione finanziaria garantita.

Tra la fine del 2011 e l'inizio 2014 il Fondo di garanzia ha subito numerosi interventi correttivi e migliorativi, attraverso un susseguirsi di norme di leggi e decreti attuativi che ne hanno notevolmente ampliato il ruolo e rafforzato la sua capacità operativa. Di seguito, si ripercorrono le principali novità intervenute[124].

[124] Nel Decreto Salva Italia, in primo luogo, è contenuta la previsione che consente al Fondo di concedere, a titolo oneroso, garanzie su portafogli di finanziamenti erogati da banche e intermediari finanziari a PMI. Tale disposizione è stata attuata con il Decreto interministeriale MISE/MEF 24 aprile 2013 che ha fissato le modalità operative della nuova linea di attività del Fondo; Il Decreto del Fare , in secondo luogo, detta specifiche disposizioni finalizzate all'ulteriore potenziamento degli interventi del Fondo, che hanno trovato attuazione con il D.M. 27 dicembre 2013; Con il Decreto Destinazione Italia, successivamente, al fine di ampliare i canali di finanziamento per le PMI e di rendere maggiormente appetibili per gli investitori istituzionali i titoli di debito emessi dalle imprese di minore dimensione, l'articolo 12, comma 6-bis, del Decreto dispone che la garanzia del Fondo può essere concessa anche in favore di SGR che, in nome e per conto dei fondi comuni di investimento da esse gestiti, sottoscrivono obbligazioni o cambiali finanziarie di cui all'articolo 32 del d.l. n.83/2012 (mini-bond) emessi da piccole e medie imprese. Con decreto MiSE/MEF, del 5 giugno 2014, sono state individuate le modalità operative per la concessione della garanzia del Fondo su minibond; Con la Legge di Stabilità per il 2014, infine, si istituisce, nell'ambito del Fondo di garanzia, la sezione Progetti di ricerca e innovazione, con una dotazione finanziaria di euro 100 milioni a valere sul medesimo Fondo. Tale Sezione è destinata alla concessione, a titolo oneroso, di garanzie a copertura delle prime perdite su portafogli, di ammontare minimo pari a euro 500 milioni, su finanziamenti concessi dalla BEI direttamente o attraverso il sistema creditizio, per la realizzazione di grandi progetti per la ricerca e l'innovazione industriale posti in essere da imprese di qualsiasi dimensione (con particolare riguardo alle PMI e alle reti di imprese). L'accordo quadro tra Il MiSE, il MEF e la BEI è stato sottoscritto il 4 giugno 2014.

L'analisi condotta evidenzia (Tabella 7) volumi significativi di attività, con un *trend* di forte crescita dell'operatività negli anni esaminati ed in particolare con riferimento all'ultimo anno oggetto di monitoraggio. Nel periodo considerato (2007-2013), il Fondo ha, infatti, garantito complessivamente n. 295.407 operazioni finanziarie, attivando un volume di nuovi finanziamenti per circa 46 miliardi di euro, con un corrispondente importo garantito dal Fondo pari a 25 miliardi di euro.
Osservando il rapporto tra le garanzie concesse e l'importo accantonato si dimostra un'elevata efficacia dello strumento soggetto a monitoraggio, con un effetto moltiplicatore (per tutto il periodo considerato) di circa 9,6 volte l'ammontare delle risorse pubbliche accantonate; tale risultato appare ancora più evidente se si considera l'effetto moltiplicatore rispetto ai finanziamenti garantiti; in questo caso, infatti, lo strumento raggiunge un effetto leva pari a circa 17,6 volte la posta.
Nel solo 2013, il numero delle domande accolte è stato pari a n. 77.236, in significativo aumento rispetto al 2012 (n. 61.410 domande accolte); le garanzie concesse si attestano a circa 6,4 miliardi di euro ed i finanziamenti garantiti a circa 11 miliardi di euro. Sempre nel 2013 i moltiplicatori delle garanzie concesse e dei finanziamenti garantiti si attestano rispettivamente a circa 9,7 e 16,3.
In termini volumi complessivi delle garanzie rilasciate risulta il primato delle *piccole imprese* per un importo pari a 10,8 miliardi di euro, seguite dalle *medie* (7,8 miliardi di euro) e dalle *microimprese* (6,5 miliardi di euro).

Tabella 7: Operatività del Fondo

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**Totale**
Operazioni accolte (n.)	12.940	13.947	24.598	50.074	55.202	61.410	77.236	295.407
Finanziamento garantito (milioni di euro)	2.299,764	2.347,250	4.897,660	9.072,055	8.340,132	8.158,099	1.0822,539	45.937,4978
Garanzia concessa (milioni di euro)	1.150,359	1.159,403	2.741,896	5.200,453	4.413,398	4.020,954	6.429,585	25.116,0484
Importo accantonato (milioni di euro)	132,800	137,679	287,577	565,486	439,515	384,002	660,690	2.607,74895

Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-MedioCredito Centrale

Sempre in Tabella 7 si osserva che l'andamento delle domande accolte lungo l'intero arco temporale che ha dato luogo a garanzie concesse per circa 25,12 miliardi di euro (6,43 miliardi di euro nel solo 2013, il 25,6% del totale) attivando nuovi finanziamenti per circa 45,94 miliardi di euro complessivamente (10,82 miliardi di euro nel solo 2013, il 23,56% del totale).
In relazione alla tipologia di garanzia concessa (Tabella 8) il numero di richieste accolte più rappresentativo è relativo alle "*Controgaranzie*". Appare tuttavia osservabile che l'incidenza delle "*Garanzie dirette*" sulle garanzie concesse totali cresca sempre più nel corso degli ultimi anni. In particolare, nel passagio dal 2012 al 2013, il peso percentuale delle "*Garanzie dirette*" sale dal 32% circa al 40%, di contro il peso relativo delle

"Controgaranzie" passa dal 67% al 60% del totale delle garanzie concesse. Le "*Cogaranzie*" rimangono minoritarie rispetto alle altre voci con le quali sono messe a confronto.

Tabella 8: Dati di riepilogo delle richieste accolte (numero richieste e variazioni % rispetto all'anno precedente)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Cogaranzia	6	6	42	57	16	115	170	412
	-	(0,0%)	(600%)	(35,7%)	(-71%)	(618,8%)	(47,8%)	-
Controgaranzia	9.578	10.694	18.426	34.201	37.466	41.307	46.301	197.973
	-	(11,7%)	(72,3%)	(85,6%)	(9,5%)	(10,3%)	(12,1%)	-
Garanzia diretta	3.356	3.247	6.130	15.816	17.720	19.988	30.765	97.022
	-	(-3,2%)	(88,8%)	(158,0%)	(12,0%)	(12,8%)	(53,9%)	-
Totale operiazioni accolte	12.940	13.947	24.598	50.074	55.202	61.410	77.236	295.407

Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-MedioCredito Centrale

Il fenomeno della crescita consistente della modalità di concessione tramite "*Garanzia diretta*" a scapito della "*Controgaranzia*" appare ancora più evidente laddove si studi l'incidenza di tali tipologie di garanzia sull'ammontare complessivo delle garanzie concesse (Tabella 9). Nel 2008 il peso della "*Garanzia d*iretta" sul totale delle concessioni è pari circa il 40%, contro il 60% circa della "*Controgaranzia*". Nel corso del periodo, tuttavia, l'incidenza relativa muta profondamente. Nel 2013, infatti, il peso percentuale della "*Garanzia diretta*" prevale con circa il 64% delle concessioni totali, rispetto al 36% circa della "*Controgaranzia*". Nell'intero periodo in osservazione sul totale delle garanzie concesse (pari a circa 25,1 miliardi di euro), la "Garanzia diretta" ha pesato per il 54% circa (12,6 miliardi di euro) contro il 46% circa della "*Controgaranzia*" (11,5 miliardi di euro).

Tabella 9: Garanzie concesse per tipologia 2007 – 2013 (milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Cogaranzia	1,1	0,7	5,7	8,6	1,9	2,1	4,2	24,3
Controgaranzia	685,8	728,0	1.301,7	2.278,2	2.095,2	2.074,3	2.332,2	11.495,4
Garanzia diretta	463,5	430,8	1.434,4	2.913,7	2.316,3	1.944,6	4.093,1	13.596,4
Totale operiazioni accolte	1.150,4	1.159,4	2.741,9	5.200,5	4.413,4	4.021,0	6.429,6	25.116,0
	Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente							
Cogaranzia	**-**	-37,5	751,2	49,4	-78,0	10,0	104,9	-
Controgaranzia	**-**	6,2	78,8	75,0	-8,0	-1,0	12,4	-
Garanzia diretta	**-**	-7,1	233,0	103,1	-20,5	-16,0	110,5	-

Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-MedioCredito Centrale

Le ragioni di tale evoluzione nelle modalità di concessione delle garanzie del Fondo, con un ridimensionamento della modalità di concessione tramite "*Controgaranzia*" a vantaggio della "*Garanzia diretta*", sono dovute ad una molteplicità di fattori di diversa natura. L'elevata operatività dei confidi negli anni della crisi economica, in primo luogo, li ha maggiormente esposti alle escussioni e all'assottigliamento del patrimonio, riducendone gradualmente il raggio di azione. La necessità di contrastare il restringimento del credito

per le imprese, in secondo luogo, ha reso necessario un intervento del *policy maker* (*Cfr*. decreto Salva Italia in tema di coperture, importo massimo garantito, costi dell'operazione) che se da un lato ha facilitato l'accesso al credito per le PMI, dall'altro lato ha reso più conveniente la modalità di concessione mediante "*Garanzia diretta*". In terzo luogo, infine, per le banche, in virtù della ponderazione al 100% della garanzia dei confidi (in virtù del duplice downgrading del rating sull'Italia), a prescindere dall'operatività del Fondo diventa meno apprezzabile il valore della garanzia dei confidi.
Per quel che concerne i finanziamenti garantiti (Tabella 10), nel 2013 si attestano ad un volume pari a circa 11 miliardi di euro, che rappresenta anche il loro valore massimo del periodo. Rispetto all'anno precendente i finanziamenti garantiti nel 2013 fanno registrare un significativo incremento del 32,6 %.

Tabella 10: Finanziamenti garantiti (milioni di Euro) e variazione % rispetto all'anno precedente

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**Totale**
Finanziamenti Garantiti	2.299,76	2.347,25	4.897,66	9.072,05	8.340,13	8.158,10	10.822,54	45.937
Variazione %	-	2,06	108,66	85,23	-8,07	-2,18	32,66	-

Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-MedioCredito Centrale

Un ulteriore profilo di analisi, nell'ottica di comprendere gli obiettivi verso i quali lo strumento agevolativo si orienta, riguarda le tipologie di finalità (*circolante/liquidità*, *consolidamento* e *investimento*) a cui è legata la concessione della garanzia.
Nel corso del 2013, come si può evincere in Tabella 11, l'obiettivo prevalente delle garanzie concesse è rinvenibile nella finalità di assicurare alle imprese *circolante/liquidità corrente* con circa 4,9 miliardi di euro. Seguono in ordine di importanza, l'obiettivo *investimenti*, con circa 1,4 miliardi di euro ed, infine, il *consolidamento* con circa 98,45 milioni di euro.
In ottica cumulata, nel periodo 2007-2013, il dato relativo alla prevalenza della finalità *circolante/liquidità* trova ulteriore conferma; con circa 11,5 miliardi di euro, infatti, rappresenta la finalità prevalente, seguita dalle operazioni di consolidamento (circa 8 miliardi di euro) e di investimento (con 5,5 miliardi di euro circa).

Tabella 11: Garanzie concesse per tipologia di finalità (milioni di euro)

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**Totale**
Circolante/liquidità	347,82	334,57	868,60	1595,73	1.532,06	1.871,61	4.906,04	11.456,43
Consolidamento	427,60	530,57	1.363,86	2.472,01	1.892,75	1.314,37	98,45	8.099,62
Investimento	374,94	294,26	509,45	1.132,71	988,59	834,98	1.425,10	5.560,01
Totale complessivo	1.150,36	1.159,40	2.741,90	5.200,45	4413,40	4.020,95	6.429,59	25.116,05

Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-MedioCredito Centrale

2.3.1. Un esercizio valutativo sulla percezione soggettiva dei beneficiari del Fondo di Garanzia

La presente sezione offre una sintesi dei risultati di un'indagine, effettuata nei mesi di aprile-giugno 2014 dal Ministero dello Sviluppo economico, sulle opinioni e

l'atteggiamento delle imprese che, nel corso del 2013, hanno beneficiato del Fondo di Garanzia per l'accesso al credito[125].

Tra i quesiti posti alle imprese, rilevante appare, in primo luogo, l'indicazione delle finalità primarie del finanziamento garantito da loro ottenuto. Le principali finalità del finanziamento sono essenzialmente due, a conferma della tendenza riscontrata nei paragrafi precedenti: la liquidità (43%, specie per le imprese messe in difficoltà dalla crisi, tra cui quelle di costruzioni, artigiane e quelle operanti al Sud) e gli investimenti (36%, specie tra chi ha meglio reagito alla crisi – aziende medie e di servizi – oltre che per le imprese femminili). Da notare che le imprese non in possesso di garanzie reali e, al tempo stesso, non disposte ad accettare un aggravio delle condizioni sono anche quelle che più di tutte hanno destinato il finanziamento agli investimenti materiali e immateriali. Si può inoltre sottolineare come la finalità per investimenti cresca al crescere del benessere della società richiedente.

Dalle interviste alle imprese dono, inoltre, emerse indicazioni circa le modalità attraverso cui le imrpese sono venute a conoscenza dell'opportunità di usufruire del Fondo di Garanzia. La banca è, nella maggioranza assoluta dei casi (57%, in particolare tra le medie imprese e tra quelle del settore manifatturiero), il primo veicolo di conoscenza. Inoltre, per il 58% delle aziende intervistate, la proposta di accedere alla concessione del Fondo di Garanzia è stata avanzata dalla stessa banca che ha poi concesso loro il finanziamento. La funzione di informare le aziende sulla possibilità del Fondo è svolta, in seconda battuta, dai consorzi fidi o da enti analoghi. Nel Nord Est, in particolare, un ruolo importante nella diffusione della consapevolezza dell'opportunità di ottenere un finanziamento tramite il Fondo è stato svolto dalle associazioni imprenditoriali. Appare significativo il fatto che le aziende abbiano avanzato in autonomia la proposta di usufruire della garanzia offerta dal Fondo nel 6% dei casi.

Nella maggioranza assoluta dei casi, la banca che ha erogato il finanziamento è la «banca principale»; ciò accade soprattutto per i finanziamenti più piccoli (pari o inferiori ai 100

[125] L'indagine, in termini metodologici, è stata condotta tramite la metodologia CAWI (Computer Assisted Web Interview), con l'ascolto di n. 2.771 soggetti. L'universo di riferimento delle imprese beneficiarie comprende per la maggior parte micro (61,8%) e piccole imprese (28,9%), comprensibilmente quelle più bisognose di ricevere garanzie al fine di ottenere un finanziamento. Dal punto di vista dell'area geografica di provenienza, le imprese coinvolte nello studio sono equamente distribuite per tutta la penisola, con una accentuazione tra le imprese del Sud (31,6%) e del Nord Ovest (28,4%). Per quanto concerne il settore di appartenenza delle aziende interessate dallo studio, prevalgono le imprese dei settori commercio (40,2%) e manifatturiero (30,6%), seguite da quelle dei servizi (13,1%) e delle costruzioni (12,9%). Infine, il 22,6% delle imprese intervistate appartiene alla categoria artigiana e il 13,7% è un'azienda femminile. Per quanto riguarda le caratteristiche dei finanziamenti ottenuti tramite il Fondo di Garanzia messo a disposizione dal MISE, essi sono quasi in egual misura distribuiti tra garanzia diretta (46,9%) e controgaranzia (53,1%). L'importo dei finanziamenti è compreso, nel 25,7% dei casi, tra i 100 e i 500 mila euro, tra i 50 e i 100 mila euro per il 20,9%, mentre non supera i 30 mila euro per il 28,3% delle imprese intervistate. Solo il 5,8% delle aziende ha invece richiesto prestiti superiori ai 500 mila euro. In relazione alla durata del finanziamento, la maggioranza assoluta (86,9%) delle imprese beneficiarie delle garanzie del Fondo si impegna a restituire il prestito ottenuto in uno o più anni, mentre solo l'13,1% prevede di farlo entro l'anno.

mila euro) e per le aziende più piccole. Il 16% delle imprese intervistate ha invece ottenuto il finanziamento da una «nuova banca», con la quale non aveva mai intrattenuto rapporti, in particolare, tra le micro aziende e per importi più bassi. Tra chi si è rivolto ad una nuova banca, i motivi principali sono ovviamente la diversificazione dei canali di finanziamento, specie tra chi ha ottenuto finanziamenti elevati, e l'indisponibilità delle altre banche a erogare nuovi prestiti, in particolare, tra chi ha ottenuto finanziamenti fino a 100 mila euro.

Nel complesso, il finanziamento ottenuto grazie al Fondo e le condizioni ad esso applicate appaiono diversificati a seconda dell'impresa richiedente. Le medie e piccole imprese risultano essere beneficiarie di importi maggiori e di condizioni più vantaggiose: tassi di interesse o spread sono, infatti, mediamente inferiori quelli offerti alle micro imprese. Anche l'analisi per settori mostra un quadro differenziato, in cui le imprese manifatturiere hanno goduto di finanziamenti più elevati e di tassi (fissi e variabili) mediamente più bassi, mentre i settori delle costruzioni e del trasporto su strada risultano invece più penalizzati. In particolare, si è rilevato che il 44% delle aziende, la maggioranza relativa, ha visto l'applicazione di un tasso variabile. Nello specifico, alla maggioranza assoluta (55%) delle imprese che hanno ottenuto un finanziamento a tasso variabile, è stato applicato l'Euribor a 3 mesi, con un valore di spread al 3-4%, nella maggioranza relativa dei casi (23%). Il 32% delle aziende ha invece ottenuto un finanziamento con tasso fisso, con un tasso di interesse tra il 3 e il 5% nel 29% dei casi (maggioranza relativa). Ma c'è anche chi (16%) ha visto applicato un tasso di interesse superiore al 10%.

Nel corso dell'indagine, è stato, inoltre, possibile rilevare in che misura le aziende intervistate abbiano richiesto nuovi finanziamenti ad altre banche, oltre a quello ottenuto grazie alla garanzia offerta dal Fondo. La richiesta di altri finanziamenti è stata avanzata da poco più di un terzo del campione (35%), specie da parte delle imprese manifatturiere di medie dimensioni, disposte ad accettare aggravi delle condizioni di finanziamento. Questo aspetto mette in luce, dal lato delle imprese, un ulteriore indubbio effetto addizionale dello strumento in parola: non solo l'effetto addizionale si esplica mediante la concessione di finanziamenti dietro la garanzia prestata dal Fondo (*credit crunch* di "primo livello"), ma lo strumento porta con sé un ulteriore effetto addizionale rappresentato dall'effetto positivo che deriva dal finanziamento garantito rispetto alla possibilità di accedere ad ulteriori linee di finanziamento a condizioni di mercato.

Tra le imprese che hanno ottenuto nuovi finanziamenti da altre banche, circa tre quarti (72%) hanno ottenuto, in parte o per intero, il finanziamento richiesto. Tra queste ultime, il 18% delle imprese, specie tra le imprese femminili, lo ha ottenuto grazie all'ausilio di altre garanzie pubbliche.

Di deciso rilievo appaiono, infine, i riscontri forniti dalle impresa sui benefici derivanti dall'accesso al Fondo. Circa due terzi delle imprese (64%), infatti, dichiarano di avere percepito dei benefici dall'intervento del Fondo di Garanzia, in particolare, tra le imprese medie, del settore manifatturiero, operanti nel Nord Est.

La garanzia del Fondo, a detta delle stesse imprese, ha realmente aiutato e migliorato la loro condizione: a fronte del 10% di aziende che avrebbe strappato condizioni simili a quelle garantite dal Fondo, il 16% non avrebbe ottenuto alcun finanziamento (specie se imprese femminili) e il 58% avrebbe ottenuto un finanziamento, ma con condizioni meno vantaggiose o di minore importo. Sono proprio queste ultime a dichiarare con più forza di aver avuto delle ricadute positive dalla Garanzia.
In generale, l'ottenimento della garanzia del Fondo sembra avere contribuito all'atteggiamento positivo delle imprese verso il futuro. In particolare, si nota che la percentuale di "ottimisti" (53%) aumenta (+11 p.p.) tra coloro che hanno percepito benefici dall'ottenimento della garanzia del Fondo.

2.3.1.1. Ministero dello Sviluppo Economico: principali iniziative in corso e strategia di rifocalizzazione

A seguito della strategia di riposizionamento posta in essere nel corso degli ultimi anni il MISE ha sensibilmente modificato e rifocalizzato il quadro degli strumenti di intervento a sostegno delle attività economiche e produttive.
Gli interventi agevolativi alle attività economiche e produttive di competenza del MISE, infatti, sono attualmente declinabili attraverso tre principali obiettivi (Figura 5): facilitare l'accesso al credito e sostenere gli investimenti produttivi, promuovere la R&S&I e lo sviluppo territoriale. Gli obiettivi di sostegno alle imprese sono perseguiti attraverso strumenti agevolativi differenziati e con caratteristiche peculiari di accesso e funzionamento.



Fig.5

Nelle sezioni che seguono si fornirà, per ogni obiettivo, un dettaglio relativo a ciascun singolo strumento (ad eccezione del Fondo di garanzia di cui si è data ampia evidenza nel

paragrafo precedente). Nell'ultima sezione, infine, verranno tracciate le prospettive future relative sia al Fondo crescita sostenibile che al programma PON R&C (2014-2020).

2.4. Interventi per l'Accesso al credito e per gli investimenti produttivi

2.4.1. Nuova Legge Sabatini

Il nuovo strumento agevolativo istituito dal decreto-legge Del Fare (decreto-legge n. 69/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98/2013, art. 2) è finalizzato ad accrescere la competitività del sistema produttivo del Paese e migliorare l'accesso al credito delle micro, piccole e medie imprese (PMI).

a) Soggetti beneficiari e spese agevolabili

Lo strumento è rivolto alle PMI, operanti in tutti i settori produttivi, inclusi agricoltura e pesca, che realizzano investimenti, anche mediante operazioni di leasing finanziario, in macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, nonché investimenti in hardware, software e tecnologie digitali.

b) Funzionamento della misura

La misura prevede:

- la costituzione presso Cassa depositi e prestiti S.p.a. (CDP) di un plafond di risorse (fino a un massimo di 2,5 miliardi di euro, eventualmente incrementabili con successivi provvedimenti fino a 5 miliardi) che le banche e gli intermediari finanziari, previa adesione a una o più apposite convenzioni tra il Ministero dello sviluppo economico (sentito il Ministero dell'economia e finanze), l'Associazione bancaria italiana (ABI) e CDP, potranno utilizzare per concedere alle PMI, fino al 31 dicembre 2016, finanziamenti di importo compreso tra 20.000 e 2 milioni di euro a fronte degli investimenti sopra indicati;
- la concessione da parte del MiSE di un contributo in favore delle PMI, che copre parte degli interessi a carico delle imprese sui finanziamenti bancari, in relazione agli investimenti realizzati. Lo stanziamento complessivo di bilancio è pari a 191,5 milioni di euro per gli anni 2014-2021. Il contributo equivale all'ammontare degli interessi, calcolati su un piano di ammortamento convenzionale con rate semestrali, al tasso del 2,75% annuo per cinque anni;
- la possibilità di beneficiare sul finanziamento bancario della garanzia del "Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese", fino alla misura massima prevista dalla vigente normativa (80% dell'ammontare del finanziamento), con priorità di accesso.

c) Operatività dello strumento

In sette mesi sono state presentate quasi 7.600 domande di finanziamento alle banche/intermediari finanziari per un ammontare di finanziamenti bancari/leasing richiesti di 2,3 miliardi di euro, prossimo al plafond di 2,5 miliardi di euro. I risultati delle prime sette tornate mensili di prenotazione delle risorse mostrano, dunque, un'importante risposta delle PMI allo strumento: allo stato attuale risulta una prenotazione di oltre 1,2 miliardi di euro di finanziamento sostenuto dalla provvista della Cassa Depositi e Prestiti (Cdp) e quasi 100 milioni di euro sostenuti dal MISE.

Nell'ultimo mese (ottobre – VII tornata mensile) sono pervenute n. 779 domande per 221 milioni di euro di finanziamenti Cdp.

2.4.2 Investimenti innovativi

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha dato attuazione, nel corso del 2014, ad un intervento agevolativo denominato "*Investimenti innovativi*" per sostenere la realizzazione nelle Regioni dell'obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) di programmi di investimento diretti all'acquisizione di immobilizzazioni tecnologicamente avanzate.

a)Soggetti ammissibili e spese agevolabili

Nello specifico, l'intervento agevolativo "*Investimenti innovativi*", attuato nell'ambito del Piano di Azione Coesione con una dotazione finanziaria complessiva pari a 339 milioni di euro, è diretto al finanziamento, per un ammontare pari al 75% dei costi totali ammissibili, di programmi di investimento effettuati da qualsiasi impresa relativi all'acquisizione di immobilizzazioni materiali e immateriali tecnologicamente avanzate. Tali investimenti devono essere in grado di aumentare il livello di efficienza o di flessibilità nello svolgimento dell'attività economica, valutabile in termini di riduzione dei costi, aumento del livello qualitativo dei prodotti e/o dei processi, aumento della capacità produttiva, introduzione di nuovi prodotti e/o servizi, riduzione dell'impatto ambientale e miglioramento delle condizioni di sicurezza sul lavoro. Ai fini dell'ammissibilità alle agevolazioni i programmi di investimento devono:
a) prevedere la realizzazione di una nuova unità produttiva ovvero l'ampliamento o la diversificazione della produzione in nuovi prodotti aggiuntivi o il cambiamento fondamentale del processo di produzione complessivo di un'unità produttiva esistente; b) riguardare un'unità produttiva localizzata nei territori delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza; c) prevedere spese ammissibili non inferiori a euro 200.000,00 (duecentomila) e non superiori a euro 3.000.000,00 (tre milioni); d) essere avviati successivamente alla presentazione della domanda di agevolazioni. Per data di avvio del programma di investimenti si intende la data del primo titolo di spesa ammissibile; e) prevedere una durata non superiore a 12 mesi dalla data del provvedimento di concessione. Per data di ultimazione si intende la data dell'ultimo titolo di spesa ammissibile.

b)Operatività dello strumento

Il termine iniziale di presentazione delle domande è stato fissato al 4 marzo 2014 e lo sportello agevolativo, a causa dell'esaurimento delle risorse finanziarie disponibili nel primo giorno utile, è stato chiuso il giorno successivo.
Il bando ha riscontrato una grande partecipazione da parte delle imprese, con n. 647 domande presentate (*Cfr*. Tabella 12). La Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico ha concluso tutte le attività istruttorie delle domande presentate entro il 30.06.2014 e proceduto alla conseguente concessione delle agevolazioni per n. 446 imprese, per un ammontare complessivo di agevolazioni concesse pari a circa 338 milioni di euro.

Tabella 12: Operatività dell'intervento agevolativo "*Investimenti innovativi*"

Programmi presentati	647
Programmi agevolati	446
Programmi non ammissibili	166
Programmi non agevolabili per mancanza di risorse finanziarie	35
Risorse finanziarie disponibili	€ 339.000.000,00

Investimenti complessivi	€ 450.675.063,32
Investimento medio	€ 1.010.482,20
Agevolazioni concesse	€ 338.006.297,49

2.4.3 Efficienza energetica

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha dato attuazione, nel corso del 2014, ad un bando denominato "*Efficienza Energetica*", per sostenere la realizzazione nelle Regioni dell'obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) di programmi di investimento diretti a ridurre il consumo di energia primaria.

a)Soggetti ammissibili e spese agevolabili

Il bando "Efficienza Energetica" è stato, invece, attuato nell'ambito del Programma Operativo Interregionale Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico FESR 2007 - 2013 con una dotazione finanziaria pari a 100 milioni di euro ed è diretto a finanziare, sempre nei limiti del 75% dei costi ammissibili, programmi d'investimento per la riduzione ed la razionalizzazione dell'uso dell'energia primaria impiegata nei cicli di lavorazione e/o di erogazione dei servizi.
Ai fini dell'ammissibilità alle agevolazioni i programmi di investimento devono: a) riguardare un'unità produttiva localizzata nei territori delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza: b) prevedere spese ammissibili non inferiori a euro 30.000,00 (trentamila) e non superiori a euro 3.000.000,00 (tre milioni); c) essere avviati successivamente alla presentazione della domanda di agevolazioni. Per data dì avvio del programma d'investimenti s'intende la data del primo titolo di spesa ammissibile; d) prevedere una durata non superiore a 12 mesi dalla data del provvedimento di concessione.

b)Operatività dello strumento

Anche il bando in parola (aperto a partire dal 29 aprile fino al 16 maggio 2014) ha riscontrato una grande partecipazione da parte delle imprese, con n. 447 domande presentate (*Cfr*. Tabella 13) La Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico ha concluso tutte le attività istruttorie delle domande presentate entro il 30.06.2014 e proceduto alla conseguente concessione delle agevolazioni per n. 404 imprese, per un ammontare complessivo di agevolazioni concesse pari a circa 90 milioni di euro.

Tabella 13: Operatività dell'intervento agevolativo "*Efficienza energetica*"

Programmi presentati	447
Programmi agevolati	404
Programmi non ammissibili	43
Programmi non agevolabili per mancanza di risorse finanziarie	0
Risorse finanziarie disponibili	€ 100.000.000,00
Investimenti complessivi	€ 120.401.036,05
Investimento medio	€ 298.022,37
Agevolazioni concesse	€ 90.013.452,41

2.4.2. Strumenti di sostegno alla Ricerca e Sviluppo

2.4.2.1 Finanziamenti agevolati per la ricerca e sviluppo

Il Fondo per la crescita sostenibile gestito dal MISE costituisce il principale strumento d'intervento per la concessione di finanziamenti agevolati a sostegno della ricerca e sviluppo.

Il Fondo crescita nell'ambito di questa linea di azione, ha promosso un primo bando per l'agevolazione di progetti di ricerca e sviluppo finalizzati alla realizzazione di nuovi prodotti, processi o servizi o al significativo miglioramento di prodotti, processi o servizi esistenti, di rilevanza strategica per il sistema produttivo e, in particolare, per la competitività delle piccole e medie imprese. I progetti debbono: a) avere una durata non inferiore a 18 mesi e non superiore a 36 mesi e presentare spese ammissibili non inferiori a 800.000 euro e non superiori a 3.000.000 di euro; detti limiti sono stati definiti in coerenza con la scelta di rivolgersi prioritariamente a PMI; b) essere volti ad introdurre significativi avanzamenti nei settori tecnologici già identificati in *Horizon*2020, così come riportati nel decreto 8 marzo 2013; si fa riferimento in particolare a tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nanotecnologie, materiali avanzati, biotecnologie, fabbricazione e trasformazione avanzate, spazio, nonché alle tecnologie che consentono di fronteggiare le cosiddette "sfide per la società" (salute e benessere, sicurezza alimentare, energia pulita, ecc.).

Le risorse finanziarie disponibili ammontano a 300 milioni di euro, a valere sul Fondo per la crescita sostenibile. Una quota pari al 60% delle risorse è riservata ai progetti di ricerca e sviluppo proposti da micro, piccole e medie imprese e dalle reti di imprese, qualora all'interno di queste ultime le micro, piccole e medie imprese rappresentino la maggioranza dei proponenti.

Le agevolazioni sono concesse nella forma del finanziamento agevolato, nel rispetto dei limiti delle intensità massime di aiuto stabilite dall'articolo 6 del Regolamento GBER, a parziale copertura delle spese ammissibili. La percentuale di copertura varia in relazione alla dimensione di impresa (70% per le imprese di piccola dimensione; 60% per le imprese di media dimensione; 50% per le imprese di grande dimensione). Il finanziamento agevolato, a un tasso pari al 20% del tasso di riferimento e comunque non inferiore allo 0,8%, ha una durata massima di 8 anni, oltre un periodo di preammortamento di 3 anni.

Le domande di agevolazione potranno essere presentate a decorrere dal 27 ottobre 2014.

E' il caso, infine, di segnalare che sono in fase di definizione due ulteriori iniziative destinate a promuovere progetti di R&S di grandi dimensioni. In particolare, un primo bando sarà destinato alla promozione di grandi progetti nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'interno delle sfide digitali delineate nel contesto dell'Agenda digitale italiana. Per l'intervento in questione sono state stanziate risorse pari a 150 milioni di euro.

Un secondo intervento sarà rivolto all'industria sostenibile. In particolare, il bando sarà rivolto alla selezione di progetti di grandi dimensioni di R&S che perseguano l'obiettivo:

a) della crescita sostenibile, per promuovere un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva,
b) di elevare la prestazione del Paese sul piano dell'innovazione e dell'avanzamento tecnologico;
c) di sviluppare il sistema produttivo e dell'economia del Paese, avvalendosi dell'impiego delle tecnologie abilitanti, definite nell'ambito del Programma "*Horizon* 2020";
d) di inserirsi nel contesto di specifiche tematiche rilevanti, caratterizzate da maggiore contenuto tecnologico, più rapido impatto sulla competitività e più immediate applicazioni industriali.

Per tale iniziativa sono stati resi disponibili 250 milioni di euro.

2.4.2.2. Appalti pre-commerciali (PCP)

Il MISE ed il MIUR hanno sottoscritto il bando di "*Avvio di chiamata di idee per la rilevazione del fabbisogno di innovazione all'interno del settore pubblico nelle regioni convergenza*" in vista della predisposizione di procedure di appalto pre-commerciale. Il bando trova copertura finanziaria a valere sul secondo aggiornamento al "Piano di Azione Coesione" (PAC), che prevede una nuova linea di azione sugli appalti pre-commerciali e risorse, impiegabili a tale fine, pari a 150 milioni di euro complessivi (di cui 100 milioni di competenza MIUR e 50 milioni di competenza del MISE). L'iniziativa ha carattere sperimentale in considerazione delle esigue esperienze di appalti pre-commerciali in Europa che non consentono allo stato attuale di valutarne risultati apprezzabili e *best practice* di particolare successo. Il progetto ha come obiettivo il recupero di efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione attraverso l'introduzione nel mercato di nuovi prodotti/servizi e la promozione dell'attività di ricerca e sviluppo, favorendo, conseguentemente, lo sviluppo del tessuto produttivo;
Il bando costituisce il primo *step* necessario di un processo articolato in tre fasi principali: i) la rilevazione dei fabbisogni pubblici innovativi; ii) l'elaborazione dei bandi di appalto pre-commerciale, a valle della definizione dei bisogni effettivi e innovativi della pubblica amministrazione; iii) l'acquisizione dei risultati di successo delle attività di ricerca e sviluppo attraverso appositi appalti commerciali.

a)Operatività dello strumento

La procedura operativa dello strumento è giunta alla conclusione della prima fase, ossia l'individuazione dei fabbisogni delle amministrazioni pubbliche dell'obiettivo convergenza. La *call* ha visto una larga partecipazione con la presentazione di n. 199 manifestazioni di interesse, di cui n. 10 sono risultate non ricevibili. Delle n. 189 proposte valutate n. 42 sono state esaminate con parere favorevole. Nel breve periodo si aprirà, sui fabbisogni valutati favorevolmente dall'amministrazione, la *fase due* con la predisposizione dei bandi di gara per lo svolgimento degli appalti pre-commerciali.

2.4.2.3 Credito d'imposta per le nuove assunzioni di profili altamente qualificati

L'art. 24 del decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134 ha disposto la concessione di un contributo sotto forma di credito d'imposta del 35%, con un limite massimo pari a 200.000,00 euro annui ad impresa, del costo aziendale sostenuto per le assunzioni a tempo indeterminato di personale in possesso di dottorato di ricerca universitaria e personale in possesso di laurea magistrale in discipline in ambito tecnico o scientifico.
Il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 23 ottobre 2013, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 21 gennaio 2014 reca le disposizioni applicative per l'attuazione del contributo sotto forma di credito d'imposta alle imprese e all'articolo 3, comma 3 ha previsto che con decreto direttoriale del Ministero dello sviluppo economico siano definite le procedure per l'accesso all'agevolazione, nonché i termini di apertura per la presentazione delle istanze.
La presentazione delle domande riferite alle assunzioni 2012 è programmata dal 15 settembre al 31 dicembre 2014.

a)Operatività dello strumento

Al 25 settembre 2014 risultano aver fruito dell'agevolazione n. 159 imprese. Le Agevolazioni concesse a fronte dell'assunzione di n. 269 dipendenti, ammontano complessivamente a circa 4,5

milioni di euro, di cui circa 127.000 euro per start-up innovative e oltre 117.000 euro per le imprese con sede nei territori colpiti dal sisma del maggio 2012.

2.4.2.4 Credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo

Il Credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo è stato istituito dall'art. 3 del d.l. 145/2013 (c.d. Decreto destinazione Italia), convertito con modificazioni dalla legge 9/2014. L'intervento, rivolto alle imprese che investono in attività di R&S, prevede il riconoscimento di un credito d'imposta, fino ad un importo massimo annuale di 2.500.000 euro per ciascun beneficiario e nel limite complessivo di spesa delle risorse individuate per ciascun anno (sono stanziati 600 milioni di euro per il triennio 2014-2016), a tutte le imprese aventi un fatturato annuo inferiore a 500 milioni di euro, indipendentemente dalla forma giuridica, dalle dimensioni aziendali, dal settore economico in cui operano, nonché dal regime contabile adottato, nella misura del 50 per cento degli incrementi annuali di spesa nelle attività di ricerca e sviluppo, a condizione che per tali attività siano sostenute spese almeno pari a euro 50.000 in ciascun periodo di imposta.
Non è stato finora possibile attuare la misura, stanti i problemi posti dalla formulazione della norma, modificata in sede di conversione, concernenti sia la natura dell'agevolazione (l'esclusione delle imprese con fatturato annuo uguale o superiore a 500 milioni fa sì che l'agevolazione fiscale costituisca a tutti gli effetti un aiuto di Stato), sia la copertura finanziaria prevista.
Per superare l'impasse, è stata predisposta una modifica normativa, inserita nel disegno di legge di stabilità 2015, che rende la misura un intervento strutturale rivolto a tutte le imprese. Oltre quindi all'eliminazione del limite di fatturato per beneficiare dell'agevolazione fiscale, sono introdotte ulteriori modifiche riguardanti:

- -la decorrenza: il credito d'imposta è riconosciuto per gli anni 2015-2019;
- -la misura dell'agevolazione, stabilita nel 25 per cento delle spese incrementali rispetto alla media dei tre periodi d'imposta precedenti a quello in corso al 31 dicembre 2015, purché in presenza di almeno 30.000 euro di spese in ricerca e sviluppo in ciascun periodo di imposta;
- -le spese ammissibili: i costi del personale considerati ai fini della determinazione del credito d'imposta sono solo quelli relativi al personale altamente qualificato impiegato nelle attività di ricerca e sviluppo, per i quali la misura dell'agevolazione è elevata al 50 per cento. La medesima maggiorazione è prevista per le spese relative alla ricerca *extra muros* (contratti con università o enti di ricerca, nonché con altre imprese).

2.4.3. Strumenti per lo Sviluppo territoriale

2.4.3.1 Contratti di sviluppo

L'intervento Contratti di sviluppo (CDS) è il principale strumento di politica industriale dedicato agli investimenti strategici ed innovativi di grandi dimensioni. Lo strumento si caratterizza per la natura negoziale e per facilitare la creazione di reti d'impresa, incentivando al contempo ricerca industriale e sviluppo sperimentale. Rappresenta, inoltre, uno strumento al servizio dell'attrazione di investimenti esteri. Gli obiettivi prioritari dei CDS sono: la realizzazione di programmi complessi di investimento, la riqualificazione settoriale, lo sviluppo di filiere e/o di poli di specializzazione, il riposizionamento competitivo dei settori tradizionali di specializzazione. Gli ambiti di operatività dei CDS sono: industriale, agro-alimentare, turistico e tutela ambientale. La

dimensione minima di investimento complessivo prevista per i CDS è oggi di 20 milioni di euro (7,5 milioni di euro per il settore della trasformazione di prodotti agricoli). Le agevolazioni concedibili, fino al 75% dell'investimento, sono: contributo a fondo perduto, mutuo agevolato e contributo in conto interessi

a)Operatività dello strumento

Alla data del 21 luglio 2014 (*Cfr*. Tabella 14) sono stati agevolati complessivamente n. 36 programmi di investimento strategici. Oltre l'80% dei programmi è concentrato nelle quattro Regioni dell'obiettivo Convergenza (Puglia, Campania, Sicilia, Calabria). Le risorse disponibili sono sostanzialmente esaurite.

Tabella 14: Operatività dell'intervento agevolativo "*Contratti di sviluppo*"

Contratti stipulati	36
Investimenti agevolati (mln di euro)	1.438,93
Agevolazioni concesse (mln di euro)	697,658
Contributo fondo perduto (mln di euro)	395,209
Mutuo agevolato (mln di euro)	302,45

2.4.3.2 Zone franche urbane (ZFU)

Le Zone Franche Urbane (ZFU) sono aree infra-comunali di dimensione minima prestabilita dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese. Obiettivo prioritario delle ZFU è favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale, e con potenzialità di sviluppo inespresse.

Il regime di aiuto prevede esenzioni fiscali e contributive per rafforzare la crescita imprenditoriale e occupazionale nelle micro e piccole imprese localizzate all'interno delle ZFU.

Tali agevolazioni consistono in: esenzione dalle imposte sui redditi, esenzione dall'IRAP, esenzione dall'imposta municipale propria, esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente.

a)Operatività dello strumento

L'intervento Zone Franche Urbane (*Cfr*. Tabella 15) è stato attuato tramite sei bandi, di cui 5 conclusi nel 1° semestre 2014, per complessive n. 47 ZFU, che, in ordine temporale, hanno riguardato L'Aquila, la provincia di Carbonia-Iglesias (Sulcis), Campania, Calabria, Sicilia e Puglia. Le agevolazioni concesse per questa misura di intervento ammontano a circa 605 milioni di euro e hanno interessato 24.664 imprese.

Tabella 15: Operatività ZFU

	Numero aree ZFU	**Numero totale istanze agevolate**	**Agevolazioni complessive**
ZFU L'Aquila	**1**	4.273	86.601.891
ZFU Campania	9	3.265	98.000.000
ZFU Calabria	7	2.038	55.000.000
ZFU Puglia	11	4.046	58.800.000
ZFU Sicilia	18	6.683	181.785.861
ZFU Carbonia-Iglesias	1	4.359	124.469.136
Totale	***47***	***24.664***	***604.656.889,38***

2.4.4. Prospettive future: nuova programmazione comunitaria

Programma operativo nazionale "imprese e competitività" 2014-2020

Il Programma Operativo Nazionale Imprese e Competitività (PON), interviene sui seguenti obiettivi tematici individuati dall'Accordo di Partenariato relativo alla programmazione dei fondi strutturali della UE 2014-2020:

- **obiettivo tematico 1:** rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- **obiettivo tematico 3:** promuovere la competitività delle piccole e medie imprese;
- **obiettivo tematico 4:** sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio.

La copertura territoriale del Programma riguarda le regioni del Mezzogiorno intese come le regioni in transizione (Abruzzo, Molise, Sardegna) e le regioni meno sviluppate (Basilicata, Campania, Calabria, Puglia, Sicilia).

La dotazione complessiva del PON è pari a 2,4 mln/€ (*1,8 mln/€ FESR* e *0,6 mln/€ di cofinanziamento nazionale*). Sulla base delle indicazioni fornite dal DPS-UVAL, tale dotazione finanziaria sarà integrata con le risorse appostate su un "programma parallelo" finanziato interamente con ulteriori risorse nazionali aggiuntive di cui alla legge 183/87, il cui ammontare è pari a circa 824 mln/€. La dotazione complessiva per gli interventi previsti dal programma, comprensiva di tali risorse aggiuntive, è pari dunque a circa **3,243 mld/€.**

Gli ambiti di intervento del programma sono articolati in:

- ✓**Politiche per l'impresa**, cui sono destinati circa *2,7 miliardi di euro* (comprese le risorse nazionali del "programma parallelo"), articolate lungo due linee direttrici:
  - *-azioni a operatività e impatto immediati* per la valorizzazione di potenzialità inespresse del tessuto produttivo esistente, finalizzate a fornire in tempi ristretti risposte concrete ed efficaci per mitigare gli effetti dell'attuale ciclo economico su lavoratori e imprese (es. sostegno agli investimenti produttivi e accesso al credito);
  - *-azioni di medio/lungo periodo per lo sviluppo strutturale del Paese*, finalizzate a stimolare lo sviluppo del sistema imprenditoriale in senso innovativo, attraverso interventi a favore di settori (tradizionali e emergenti), aree tecnologiche, comparti e filiere con potenziale di crescita (sostegno per processi di ricerca, sviluppo e innovazione e per l'internazionalizzazione);
- ✓**Energia**, cui sono destinati circa *430 milioni di euro*; in tale ambito sono ricomprese due principali tipologie di intervento relative ad interventi per l'efficienza energetica nelle strutture pubbliche e al potenziamento delle reti di distribuzione (*Smart Grid*).

Gli interventi a favore delle imprese sono, a loro volta, articolati in due *Assi* prioritari:

ASSE 1: Competitività, con dotazione pari a circa *1,7 miliardi di euro* (comprese le risorse nazionali del "programma parallelo");

ASSE 2: Innovazione, con dotazione pari a circa *967 milioni di euro* (comprese le risorse nazionali del "programma parallelo").

Nell'ambito dell'ASSE 1, le principali tipologie di intervento sono le seguenti:

i. **Sostegno al consolidamento e rafforzamento della base produttiva tramite finanziamenti diretti, accesso al credito e al mercato dei capitali:**

- *Interventi finanziari per acquisto impianti e macchinari*: Adeguamento / evoluzione meccanismo "macchinari innovativi" e "nuova sabatini".
- *Accesso al credito e ai finanziamenti*: Rafforzamento degli interventi del Fondo di garanzia, Rafforzamento e riqualificazione dei confidi; Accesso ai finanziamenti non bancari tramite sostegno all'emissione di *minibond* da parte delle PMI attraverso interventi del Fondo di Garanzia, capitale di rischio

ii. **Sostegno al rilancio della competitività dei sistemi produttivi e al riposizionamento sui mercati internazionali;**

- *Attrazione d'investimenti* attraverso il sostegno finanziario a favore di rilevanti progetti di investimento in grado di assicurare una ricaduta effettiva sul territorio di rifermento, in termini occupazionali e sui livelli produttivi delle PMI dell'indotto;
- *Riposizionamento competitivo e riqualificazione produttiva delle aree di crisi* (di rilevanza nazionale) o dei settori in transizione, attraverso interventi misti che accanto alla promozione d'investimenti produttivi e di riconversione industriale a carattere innovativo, prevedano forme attive di rafforzamento delle capacità dei lavoratori e incentivi alla creazione di imprese cooperative tra i lavoratori;
- *Internazionalizzazione delle PMI*: Azione di sistema per la promozione dell'export, attraverso interventi di orientamento, affiancamento e consulenza, di supporto finanziario ai processi di internazionalizzazione (anche in collaborazione con soggetti istituzionalmente competenti); Azioni di *incoming* presso i principali distretti/ aree produttive delle regioni del mezzogiorno;
- *Creazione di nuove imprese innovative*: costituzione di nuovi strumenti finanziari, tra i quali un fondo dei fondi per *private equity*; prosecuzione interventi per la nascita di nuove imprese e strat up innovative;
- *Sostegno all'innovazione digitale delle imprese* finalizzata all'introduzione dei servizi integrati innovativi, organizzativi e commerciali, anche tramite diffusione della connessione alla banda ultralarga: connettività a banda ultra larga per le imprese (nelle zone di insediamento industriale); interventi sperimentali per la promozione dell'aggregazione dell'offerta, attraverso il cofinanziamento di un numero limitato di progetti di dimensioni rilevanti di e-commerce che prevedono l'integrazione con soluzioni di logistica; *cloud computing* e sicurezza informatica.

Nell'ambito dell'ASSE 2, le principali tipologie di intervento riguardano il sostegno ai processi di ricerca, sviluppo e innovazione. Gli strumenti attuativi e le relative dotazioni finanziarie attualmente definiti nel corso del percorso di negoziato istituzionale sono i seguenti:

i. **Promozione di progetti imprenditoriali relativi a determinati ambiti tecnologici prioritari** (es. agroindustria, industria dei beni culturali, aerospazio) ovvero **orizzontali** (es. "fabbrica intelligente" e "industria sostenibile", "mobilità sostenibile", "scienza della vita");

ii. **Servizi innovativi per le PMI;** contributi in forma di voucher per l'acquisto di servizi innovativi delle imprese.

3. Il contributo di Unioncamere su competitività e internazionalizzazione delle imprese

3.1. Introduzione

La necessità di sintesi porta, anche quest'anno, l'Unione Nazionale delle Camere di Commercio (UNIONCAMERE) ad esporre solo alcune delle numerose attività di servizio svolte per le imprese e con le imprese che sono i grandi elettori ed i finanziatori dell'intero Sistema Camerale italiano.
Tre sono i contributi offerti:

1.Accordo di programma MISE-Unioncamere;

2.Competitività: promuovere l'internazionalizzazione delle imprese e dei territori;

3.Il programma "Ospitalità italiana – Ristoranti italiani nel mondo".

Per "L'ACCORDO DI PROGRAMMA MISE-UNIONCAMERE", siglato a fine 2011, il 2013 è stato quello conclusivo di due anni di attività rivolte a temi rivelatisi più sensibili per le imprese: Credito ed occupazione oltre a quelli sicuramente più strategici: Innovazione tecnologica e reti di imprese.

I risultati sono chiaramente esposti, anche in forma tabellare, nelle cartelle dedicate a tale accordo di programma.

Ciò che emerge è sicuramente la capacità del Sistema Camerale di coinvolgere ed accompagnare le imprese nelle fasi realizzative dei singoli progetti e di trasmettere ai decisori politici, anche con l'analisi dei risultati, quanta necessità di credito e lavoro sia presente nel Paese.

Un tema critico emerge con chiarezza: la conferma della fragilità, soprattutto organizzativa, del mezzogiorno che ha grande sete di risorse, di strumenti e di servizi ma, quando li ha, non è capace di utilizzarli tutti. L'iniziale 43,71% delle risorse disponibili, ad esso destinate, si è ridotto dell'8% a favore del nord proprio per l'incapacità organizzativa di concludere i progetti.

Sul tema della "Competitività: promuovere l'internazionalizzazione delle imprese e dei territori" vengono illustrati alcuni dati sulla rete degli sportelli per l'internazionalizzazione, oggi noti come "WORLDPASS", realizzati a seguito dell'ingresso di Unioncamere nella Cabina di Regia (Legge 111 del 15/07/2011).
Si offrono inoltre riflessioni e numeri sull'aumento delle imprese esportatrici e sulle politiche di internazionalizzazione. Infine si pone l'attenzione sulla promozione dell'internazionalizzazione delle imprese del mezzogiorno.

Dalla lettura delle quattro cartelle successive dedicate al progetto:

"Ospitalità italiana- ristoranti italiani nel mondo", si capisce bene la vera essenza del Sistema Camerale che è quella di **"generatore intelligente di positività ed opportunità per le imprese":**

Il relativo paragrafo illustra l'organizzazione del progetto e dove e quanti ristoranti italiani siano stati certificati nel mondo. Il loro numero è ovviamente in continua crescita.

Sembrerebbe una banale costruzione di una rete i cui punti di intersezione sono l'attenersi ad un prefissato disciplinare, il continuo controllo del suo rispetto ed ovviamente, l'italianità, ma chi ha lo sguardo più lungo già da una veloce lettura comincia ad intravederne le potenzialità.

"..... l'Italia non ha un suo sistema distributivo internazionale nel settore del *food*. I nostri prodotti agroalimentari, considerata la loro estrema varietà ed il loro elevato livello qualitativo, mal si prestano alla distribuzione tradizionale. I prodotti di alta ed altissima qualità hanno bisogno di una rete di vendita molto professionalizzata.
Proviamo ad immaginare che questa rete di vendita nel mondo abbia come nodi proprio i ristoranti italiani di qualità certificata, quelli, per intenderci, che servono ogni anno quasi 100 milioni di clienti motivati, sensibili al cibo italiano ed al gusto italiano in generale.
Non è credibile che questi bravi promotori del nostro gusto possano essere coinvolti in una serie di iniziative tese a stabilire un filo diretto tra un cliente motivato e chi produce l'oggetto del suo desiderio?
Non è credibile pensare che nel momento di benessere puro che si vive alla fine di un ottimo pasto si dia la possibilità a quel cliente sensibile al gusto italiano di acquistare tramite un i-pad il vino, il formaggio, i salumi, l'olio e quant'altro ha appena degustato trovando immediata risposta alla domanda ricorrente: "ma dove posso acquistare questi prodotti?"[126]

Ed ancora: Quanti nel mondo possono dire di avere un mercato di 100 milioni di clienti sensibili, già selezionati e pronti? Quanti nel mondo hanno una rete di migliaia di venditori così professionali, competenti ed appassionati quali sono i nostri ristoratori della rete "Q" (Ospitalità italiana)? Quanto altro su questa bellissima e semplice idea si può costruire? …….."

In questo mix di cuore e cervello, di sensazioni gradevoli e risultati è racchiusa l'essenza del Sistema Camerale che fino a poco tempo fa era definito: "Un pezzo di Pubblica Amministrazione d'eccellenza", mentre oggi, utilizzando il nuovo linguaggio, potremmo sicuramente chiamarlo un Sistema "SMART".

[126] Ferruccio Dardanello, Presidente di UNIONCAMERE

3.2. Accordo di programma MISE-Unioncamere. Le azioni realizzate nel 2013

L'articolo 7, comma 3, del decreto ministeriale 21 aprile 2011, concernente la determinazione delle misure del diritto annuale per l'anno 2011 (G.U. n. 127 del 3 giugno 2011), 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 - alla realizzazione di progetti finalizzati all'innovazione, al monitoraggio delle situazioni di crisi delle PMI e all'avvio di reti di impresa.
Il 22 dicembre 2011 il Ministro dello sviluppo economico e il Presidente dell'Unioncamere hanno siglato l'accordo di programma a valere sulle risorse del Fondo perequativo 2011.
L'accordo prevedeva che le risorse 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.

Per quanto concerne i prototipi, gli obiettivi ed le attività principali possono essere così sintetizzate.

Prototipo A - SERVIZI AVANZATI DI IT E BANDA LARGA, RISPARMIO ENERGETICO E TRASFERIMENTO TECNOLOGICO

L'obiettivo è quello di favorire la diffusione e il trasferimento dell'innovazione tecnologica, anche con riferimento ai servizi avanzati di telecomunicazioni (banda larga), nei distretti industriali e nei sistemi economici locali.

Le azioni di intervento sono sostanzialmente tre:

- Promozione dei servizi ICT avanzati resi disponibili dalla banda larga;
- Il risparmio energetico;
- Facilitazione e accompagnamento delle PMI nella progettualità in materia di ricerca e innovazione e nella collaborazione con enti di ricerca e partner istituzionali.

Prototipo B – I SERVIZI INTEGRATI PER LA NUOVA IMPRENDITORIALITA' E IL SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE

L'obiettivo è quello di promuovere il sostegno all'occupazione, all'auto-imprenditorialità, alla creazione di nuove imprese innovative, femminili, giovanili e sociali, allo sviluppo del microcredito, sostenendo i progetti e gli interventi praticabili per l'occupazione, la formazione, il riorientamento e il reinserimento al lavoro. Le azioni previste sono le seguenti:

- Promozione di nuova imprenditorialità e sostegno all'occupazione;
- Il microcredito per le nuove imprese innovative, femminili, giovanili e sociali.

Prototipo C - RETI DI IMPRESE

L'obiettivo progettuale è quello di promuovere lo strumento delle reti d'impresa e favorire la stesura dei contratti di rete, favorendo la fattibilità operativa e le relative costituzioni.

LE FASI REALIZZATIVE DEI PROGETTI

Entro il 31 luglio 2012 le Camere di commercio e le Unioni regionali hanno presentato 166 progetti (con una domanda di contributi di oltre 20,2 milioni di euro, rispetto ai 10 milioni disponibili) finalizzati alla realizzazione degli interventi previsti nei prototipi.

Complessivamente sono stati approvati e finanziati 153 progetti, con spese approvate per 17.521.389,81 euro e contributi assegnati per 9.999.999,83 euro.

I progetti finanziati dovevano concludersi entro il 31 dicembre 2013, con possibilità di richiedere una proroga della scadenza fino al 30 gennaio 2014.

Il 9 dicembre 2013 il Comitato di gestione si è riunito per esaminare le richieste di proroga della scadenza, presentate dalle Camere di commercio e dalle Unioni regionali per 100 progetti, approvandole tutte. Per questi progetti, quindi, le attività si dovevano concludere entro il 30 gennaio 2014.

Entro il termine del 1° marzo 2014 sono pervenuti i rapporti finali sulle attività svolte e le spese sostenute per 141 progetti. Rispetto ai 153 progetti approvati, infatti, in 12 casi, le Camere di commercio hanno dichiarato di voler rinunciare alla realizzazione delle attività.
Rispetto ai 141 progetti realizzati, poi, sono stati rilevati 9 casi di revoca del contributo ai sensi dell'art. 7, comma 8 del regolamento di gestione, perché le spese rendicontate ammissibili sono risultate inferiori al 35% di quelle inizialmente approvate.
I progetti finanziati, pertanto, sono risultati 132.
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 42,0% dei contributi assegnati. Su questa linea di attività, rispetto ai 48 progetti approvati, ne sono stati realizzati 39, con un investimento complessivo del sistema camerale di oltre 6,6 milioni di euro. Sulla linea dedicata all'innovazione tecnologica, invece, i progetti realizzati sono stati 49, rispetto ai 54 approvati, con contributi assegnati pari a 3,5 milioni di euro, che rappresentano il 35,7% delle risorse complessive. Sulla terza linea d'intervento, quella sulle reti d'impresa, infine, rispetto ai 51 progetti approvati ne sono stati realizzati 44, con contributi assegnati pari a circa 2,2 milioni di euro, che rappresentano il 22,2% delle risorse complessive assegnate.

TABELLA 1 - DISTRIBUZIONE FINALE DEI CONTRIBUTI PER PRIORITA'

Prototipo	Progetti approvati	Spesa ammessa	Contributo ammesso	Progetti realizzati	Progetti finanziati	Spesa rendicontata ammissibile	Contributo finale approvato	Compos. % sul totale contributi
A: Innovazione tecnologica	54	5.992.480,57	3.402.378,05	50	49	6.467.730,87	3.573.032,66	35,73%
B: Credito e occupazione	48	7.347.380,46	4.153.688,44	44	39	6.656.843,24	4.200.027,49	42,00%
C: Reti d'impresa	51	4.181.528,77	2.443.933,34	47	44	3.415.457,52	2.226.935,19	22,27%
Totale complessivo	**153**	**17.521.389,81**	**9.999.999,83**	**141**	**132**	**16.540.031,63**	**9.999.995,34**	**100,00%**

Nella seguente tabella 2, si riporta la distribuzione territoriale delle risorse. Come si può evidenziare il 43,71% delle risorse è stato destinato al mezzogiorno, in linea con le previsioni dell'Accordo di programma. Al nord Italia è stato destinato invece il 31,47% delle risorse, mentre al centro è stato destinato il 24,8%. Rispetto alle previsioni iniziali, quindi, il mezzogiorno non è riuscito ad assorbire tutte le risorse inizialmente assegnate, perdendo circa 8 punti percentuali, a vantaggio del nord Italia, mentre è rimasto sostanzialmente invariato il valore del centro.

TABELLA 2 - DISTRIBUZIONE FINALE DEI CONTRIBUTI PER AREA TERRITORIALE

Area geografica	Progetti approvati	Spesa ammessa	Contributo ammesso	Progetti realizzati	Progetti finanziati	Spesa rendicontata ammissibile	Contributo finale approvato	Comp. % sul totale contributi
Nord Ovest	21	2.894.476,24	1.382.793,19	20	19	3.971.835,17	1.814.996,00	18,15%
Nord Est	24	2.424.304,99	1.041.791,27	24	23	2.655.924,15	1.332.446,36	13,32%

Centro	29	4.876.446,77	2.381.499,20	28	27	4.292.929,03	2.481.578,33	24,82%
Sud	48	4.780.309,35	3.336.714,14	43	39	3.750.347,96	2.917.467,76	29,17%
Isole	31	2.545.852,46	1.857.202,03	26	24	1.868.995,32	1.453.506,90	14,54%
Totale complessivo	**153**	**17.521.389,81**	**9.999.999,83**	**141**	**132**	**16.540.031,63**	**9.999.995,34**	**100,00%**

Principali risultati raggiunti

I risultati conseguiti dai progetti finanziati sono riportati nel seguito, con riferimento alle tre linee prioritarie.

PROTOTIPO A: SERVIZI AVANZATI DI IT E BANDA LARGA, RISPARMIO ENERGETICO E TRASFERIMENTO TECNOLOGICO

Dei 54 progetti approvati su questa linea di intervento, ne sono stati finanziati 49. Di questi, 17 hanno sviluppato solo l'azione per i servizi avanzati di ICT e banda larga (con spese rendicontate per 1.405.407,34 euro e contributi per 854.054,47 euro), 7 hanno sviluppato solo quella per il risparmio energetico (con spese rendicontate per 539.525,50 euro e contributi per 414.320,62 euro), 16 si sono concentrati sull'azione per l'accompagnamento delle PMI nella progettualità in materia di ricerca e innovazione e nella collaborazione con enti di ricerca e partner istituzionali (con spese rendicontate per 2.260.918,24 euro e contributi per 1.379.409,74 euro). Sono 9 le Camere che, invece, hanno deciso di concentrare l'attività su più azioni contemporaneamente: 4 progetti hanno sviluppato sia le azioni su risparmio energetico sia quelle sul trasferimento tecnologico (con spese rendicontate per 396.804,50 euro e contributi per 233.780,46 euro), 2 sui servizi avanzati di ICT e banda larga e trasferimento tecnologico (con spese rendicontate per 1.220.577,13 euro e contributi per 310.551,77 euro), mentre 3 progetti hanno realizzato tutte le tre azioni (con spese rendicontate per 644.498,16 euro e contributi per 380.915,60 euro).

In particolare, il dettaglio delle attività realizzate sulle singole azioni è il seguente:

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

Per quanto concerne l'azione sui servizi avanzati di ICT e banda larga, l'intervento era indirizzato sia alle Camere che non lo avevano avviato l'anno precedente, sia a quelle che lo avevano già avviato, favorendo quindi, lo sviluppo e il consolidamento delle stesse. Il prototipo di progetto pertanto, prevedeva azioni finalizzate all'analisi del contesto territoriale in cui intervenire, alla realizzazione di workshop formativi rivolti agli utenti, e al finanziamento di studi di pre o fattibilità degli interventi infrastrutturali. Le Camere si sono orientate, quindi, all'analisi del livello di infrastrutturazione a banda larga e ultra larga raggiunta dai singoli comuni a livello di zona censuaria e all'analisi del livello di qualità del servizio offerto. Lo scopo è ottenere una mappa dell'infrastruttura esistente da sovrapporre a quella delle specializzazioni produttive del territorio (distretti e aree produttive), così da individuare criticità e possibili priorità di intervento. Il passo successivo, è stato quello di individuare piani di prefattibilità per diffondere la banda larga nelle aree non raggiunte, da esaminare con i principali stakeholder (aziende di settore, Regioni, province, comuni, potenziali investitori) per individuare soluzioni infrastrutturali, anche in partenariato pubblico privato. Con i workshop, invece, le Camere

si sono prefissate l'obiettivo di fornire agli imprenditori (in particolare alle PMI) elementi di conoscenza di base sui possibili usi e le concrete applicazioni dei servizi ICT avanzati, così da facilitare la domanda di servizi e di banda larga. Alcune Camere, infine, hanno predisposto anche dei bandi per facilitare il passaggio delle piccole imprese a connettività di rete più performanti oppure hanno contribuito a soluzioni di e-commerce per le realtà produttive del territorio.
Su questa linea d'intervento le camere di commercio e le unioni regionali hanno, in sostanza, puntato ad agire sui fattori di crescita della domanda di servizi avanzati di ICT. Sono stati realizzati 9 studi di project financing per mappare il territorio provinciale, con particolare riguardo alle aree distrettuali e produttive, con riferimento al livello di infrastrutturazione a banda larga e ultra larga, realizzando tra gli stakeholder interessati (85 nel complesso) incontri per diffondere e condividere il documento di indirizzo per gli interventi infrastrutturali (35 incontri realizzati). Sono stati realizzati 8 bandi per la concessione di 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, che hanno visto beneficiarie 479 imprese. Nel complesso le imprese e gli utenti che direttamente o indirettamente sono risultati beneficiari degli interventi sono stati oltre 2.100. Sono stati, infatti, 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.
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.
Le Camere hanno, quindi, concentrato l'intervento sulle azioni di sensibilizzazione del territorio, formazione e check-up e audit energetici presso le imprese. In alcuni casi, queste attività sono andate a qualificare ulteriormente il servizio fornito dagli sportelli camerali dedicati all'energia (sportelli Dinamo) presenti sul territorio, in altri casi invece l'accordo di programma ha rappresentato l'occasione per avviare questo servizio di promozione, informazione e consulenza alle PMI sulle tematiche relative al risparmio energetico.
Sono stati realizzati 19 bandi per erogare contributi alle 155 imprese che hanno fatto domanda per accedere agli incentivi per favorire il risparmio energetico, sono stati realizzati 18 audit energetici presso le imprese, sono stati realizzati 12 accordi/protocolli con altri soggetti, per la condivisione di strategie comuni sul tema, sono stati realizzati 68 incontri con le imprese e con le organizzazioni di categoria per evidenziare le opportunità di efficientamento e di risparmio energetico, 15 sportelli hanno dato informazioni agli utenti sui temi del risparmio energetico (di cui 13 di nuova costituzione), sono stati formati

358 imprenditori, mentre nel complesso le imprese direttamente o indirettamente beneficiarie degli interventi sono state 2.966.

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

Per la linea trasferimento tecnologico, infine, i progetti sono risultati molto eterogenei tra loro. In generale, le azioni volte a favorire check up e audit tecnologico e la formazione di innovation manager sono quelle più diffuse. Anche la creazione e il potenziamento di una rete di competenze per migliorare i servizi esistenti, quali ad esempio i centri di informazione brevettuale (PATLib e PIP), hanno avuto una positiva accoglienza.

Su questa linea di azione si rileva che le Camere di commercio hanno realizzato 19 bandi per l'erogazione di contributi alle 248 imprese che hanno chiesto di accedere agli incentivi per favorire la ricerca e l'innovazione, sono stati erogati voucher ed effettuati audit tecnologici a favore di 430 imprese, mentre 253 imprese sono state destinatarie di altre forme di finanziamento (voucher, incentivi), sono stati formati 53 innovation manager, 21 ricercatori sono stati stabilizzati all'interno delle imprese, mentre sono stati attivati 24 tra spin-off e start-up. Sono stati attivati 120 partenariati sui territori, sono stati attivati 26 protocolli di intesa tra imprese (singole e in associazione tra loro) con università, enti di ricerca, le imprese coinvolte nei seminari e workshop sono state 2.409, mentre le opportunità di finanziamento selezionate dalle camere di commercio a favore delle imprese sono state 164.

PROTOTIPO B: I SERVIZI INTEGRATI PER LA NUOVA IMPRENDITORIALITA' E IL SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE

Dei 48 progetti approvati su questa linea d'intervento, ne sono stati finanziati 39. Di questi, 23 hanno sviluppato solo la linea dedicata ai servizi integrati per la nuova imprenditoria (con spese rendicontate per 1.985.046,36 euro e contributi per 1.396.123,76 euro), 4 solo la linea del sostegno all'occupazione (con spese rendicontate per 607.487,77 euro e contributi per 426.858,03 euro), mentre 12 progetti hanno sviluppato entrambe le linee d'intervento (con spese rendicontate per 4.064.309,11 euro e contributi per 2.377.045,70 euro).

"Servizi integrati per la nuova imprenditorialità"

La principale novità introdotta in questa annualità, ha riguardato l'integrazione dei servizi di orientamento, formazione ed assistenza tecnica con le azioni di natura finanziaria. Tale novità ha interessato entrambe le linee.

Nei progetti per la nuova imprenditorialità sono state realizzate una serie di iniziative, in partnership con altri attori pubblici e privati, finalizzate a promuovere e sostenere l'autoimpiego, la creazione e lo start-up di nuove imprese, attraverso la realizzazione di interventi destinati a realizzare un'offerta integrata di servizi di informazione, orientamento, formazione, assistenza tecnica ed accompagnamento all'imprenditorialità. Tali servizi sono stati normalmente erogati attraverso sportelli ad hoc già esistenti e attivi nelle camere, tipo Servizi Nuova Impresa o punti nuova impresa, e sportelli FILO. In particolare, questi ultimi offrono una modalità integrata e standardizzata sul territorio di

servizi e strumenti condivisi per la formazione, l'imprenditorialità, il lavoro e l'orientamento, anche con focus per l'autoimprenditorialità giovanile.
Accanto a tali servizi, i progetti hanno previsto l'erogazione sinergica di servizi di natura "finanziaria" (contributi a Fondi di garanzia e contributi in conto interessi) per la promozione del microcredito, in stretta sinergia con i Confidi. Tali attività sono state previste esclusivamente a favore degli aspiranti imprenditori beneficiari dei servizi di informazione, orientamento, formazione, assistenza e tutoraggio.
In alcuni casi, le Camere hanno previsto l'affiancamento di "temporary manager" a favore delle nuove imprese, per sostenerle con uno strumento specifico nella fase delicata dello start up.
Su questa linea d'intervento le Camere di commercio e le Unioni regionali si sono attivate per la realizzazione di 159 partenariati istituzionali con soggetti pubblici e privati, sono stati realizzati 53 bandi per l'erogazione dei contributi alle 1.168 imprese che hanno fatti richiesta di accedere a questi incentivi. 2.016 imprese, invece, sono state beneficiarie di contributi e voucher erogati per il sostegno all'autoimprenditorialità, mentre 4.486 imprese sono state interessate da azioni di accompagnamento alla creazione d'impresa. Nel complesso sono state create 821 nuove imprese.

"Sostegno all'occupazione"

I progetti per il sostegno all'occupazione hanno puntato alla creazione di un sistema di incentivi ed interventi per l'occupazione, il riorientamento e il reinserimento al lavoro, dipendente e indipendente. E' stato previsto che gli incentivi per favorire l'assunzione nelle aziende di tecnici laureati e diplomati ed altro personale ad elevata qualificazione in cerca di occupazione o già occupati in aziende in crisi, lavoratori disoccupati o inoccupati appartenenti a categorie a rischio di esclusione dal mercato del lavoro e giovani in cerca di prima occupazione, dovranno essere combinati con azioni orientative e formative finalizzate specificamente a facilitare l'inserimento dei lavoratori nelle suddette aziende.
Su questa linea di attività, le camere di commercio e le unioni regionali si sono attivate per la realizzazione di 34 partenariati istituzionali con soggetti pubblici e privati, sono stati realizzati 23 bandi per l'erogazione dei contributi alle 643 imprese che hanno fatti richiesta di accedere a questi incentivi. Sono stati invece coinvolti 332 lavoratori occupati, 71 i lavoratori in CIG o in mobilità, 1.165 inoccupati/disoccupati e, infine, 571 giovani in cerca di prima occupazione.

PROTOTIPO C: LE RETI DI IMPRESA

Dei 51 progetti approvati ne sono stati finanziati 44. Di questi, 18 hanno sviluppato solo la linea dedicata alla promozione dell'internazionalizzazione delle PMI (con spese rendicontate per 957.385,56 euro e contributi per 694.235,13 euro), 2 solo la linea per la qualificazione delle filiere del Made in Italy (con spese rendicontate per 35.284,48 euro e contributi per 21.494,05 euro), 6 solo la linea per la riqualificazione dei centri urbani e la valorizzazione dei centri commerciali (con spese rendicontate per 528.218,63 euro e contributi per 340.102,44 euro), 1 solo la linea per la condivisione dei servizi e attività tese

all'efficienza energetica e all'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili (con spese rendicontate per 89.001,71 euro e contributi per 62.301,20 euro), mentre 12 progetti hanno sviluppato due linee d'intervento, 3 progetti tre linee di intervento, 3 progetti quattro linee di intervento e un solo progetto tutte e sei le linee d'intervento.
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, la condivisione di servizi tra confidi, la qualificazione filiere del Made in Italy, la riqualificazione centri urbani, la promozione delle reti di utenza per la banda larga e ultra larga, la condivisione dei servizi per l'efficienza energetica.
Nel complesso le camere di commercio e le unioni regionali hanno coinvolto 5.459 imprese, realizzando 204 focus group, 88 studi di fattibilità, 73 contratti di rete con il coinvolgimento diretto di 527 imprese.

3.3.Competitività: promuovere l'internazionalizzazione delle imprese e dei territori

A)La rete per gli sportelli per l'internazionalizzazione

L'ingresso di Unioncamere nella Cabina di Regia sancito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 conferisce al sistema camerale una responsabilità specifica nelle politiche di internazionalizzazione. Unioncamere, sulla base delle proposte pervenute dal territorio, ha ricercato anche nelle necessarie convergenze per stabilire adeguate politiche a supporto del sistema delle imprese e di alleanze con gli attori principali della promotion pubblica.

Proprio l'ingresso di Unioncamere nella Cabina di Regia, nel quadro della competenza funzionale di ciascun partecipante, ha contribuito ad individuare nelle Camere di commercio il casello di entrata per le politiche di internazionalizzazione del nostro Paese, in quanto interlocutori primari del sistema imprenditoriale sui territori.
Con l'iniziativa di sistema sugli sportelli per internazionalizzazione - oggi noti come WorldPass - sono stati raggiunti nel 2013 risultati significativi in termini di potenziamento di servizi alle imprese che si avvicinano ai temi del commercio internazionale e più in

generale dell'internazionalizzazione. Gli interventi hanno coinvolto l'intero sistema camerale, registrando un'elevata partecipazione delle Camere. Le azioni portate a termine hanno prodotto i seguenti risultati: l'attivazione del network degli sportelli WorldPass con la messa in linea del relativo portale; la realizzazione di importanti azioni di promozione dei servizi camerali, che hanno favorito, già nel primo anno di presenza sulla rete, una buona performance di utilizzo del portale e degli strumenti messi a disposizione; l'avvio del servizio L'Esperto Online, che vanta oggi oltre 1000 risposte certificate fornite alle imprese e registra un utilizzo crescente (con una media di nuovi 50 quesiti al mese); la diffusione di una "Specifica tecnica di Servizio" che ha fissato i requisiti operativi degli Sportelli e consentirà la realizzazione di una prestazione sempre più omogena su tutti i territori, capace di rispondere alle esigenze delle imprese che già esportano e di indirizzare le potenziali esportatrici.
Inoltre, due edizioni di formazione specialistica, rivolta alle risorse umane operative presso gli sportelli camerali (95 Camere per oltre 470 partecipanti), hanno consentito il potenziamento del know-how del personale delle Camere stabilmente dedicato al rapporto con l'utenza. Attraverso questi interventi è stato sensibilmente rafforzato il supporto alle Camere, per sostenerle nello sviluppo delle proprie competenze in materia doganale, fiscale, del credito all'esportazione e di specializzazione su Paesi e settori di primario interesse per il sistema imprenditoriale, oltre che nella gestione del front office per il rilascio della documentazione di accompagnamento all'esportazione, ove le Camere hanno una competenza storica, che richiede un aggiornamento continuo.
Inoltre, l'attività di collegamento con organismi e soggetti camerali europei ed internazionali continua a rappresentare un asset importante che consente all'Italia di mantenere i primi posti nella graduatoria mondiale, quanto all'utilizzo qualificato degli strumenti di supporto al commercio internazionale.

B)L'aumento delle imprese esportatrici e politiche di internazionalizzazione

L'aumento del numero delle imprese esportatrici, ed il loro consolidamento, costituisce uno degli obiettivi prioritari per il prossimo triennio. Tale obiettivo è stato declinato mediante specifiche attività di formazione, marketing ed assistenza rivolte alle imprese, sulla base di una metodologia che distingue tra quelle già presenti sui mercati internazionali, rispetto a quelle di nuova internazionalizzazione. L'attività del sistema camerale in materia andrà ovviamente sostanziato da un adeguato programma di comunicazione insieme a tutti gli attori istituzionali ed associativi interessati.

Unioncamere ha varato nel 2013 un proprio programma promozionale, articolato in undici iniziative tra missioni outgoing, missioni incoming e partecipazione ad eventi fieristici di carattere internazionale.
A queste iniziative, condivise con i soggetti della Cabina di Regia, si sono aggiunte le partecipazioni alle missioni governative (maggio, Indonesia; ottobre, Emirati Arabi Uniti; novembre Singapore) ed una specifica iniziativa di incoming organizzata di concerto con

Confartigianato. Sono state registrate in quasi 900 imprese quelle complessivamente coinvolte dalle iniziative del Programma Unioncamere.
Sulla base di quanto stabilito in sede di preventivo, è stato conseguito l'obiettivo di definire una nuova intesa MISE-ICE-Unioncamere per il biennio 2013-2014 dell'importo complessivo di due milioni di euro; si è completata la Convenzione MISE-Unioncamere 2011 sui fondi straordinari per il Made in Italy con l'utilizzo del 92% dei fondi previsti; sono stati realizzati due stati di avanzamento della Convenzione MISE-Unioncamere 2012 sui fondi straordinari per il Made in Italy; si è data esecuzione ai progetti a valere sulla legge 84/2001 nell'Area dei Balcani. A questo riguardo assume particolare rilievo l'ingresso di Unioncamere nel Forum delle Camere di Commercio dell'Adriatico e dello Jonio, avvenuto nel 2013, in vista della costituzione della Macro Regione Adriatico-Jonica, in via di definizione a livello di Unione Europea.
Il 14 dicembre 2012 il Consiglio Europeo ha dato mandato alla Commissione di elaborare, nel corso del 2013, un Piano d'Azione per arrivare, nel 2014, al riconoscimento di una macro-regione Adriatico-Jonica.
La Macro-Regione sarà la terza riconosciuta a livello di Unione Europea dopo quella Baltica e Danubiana.
Esiste, pertanto, una grande opportunità, sul piano della creazione di un'area economica integrata tra i paesi dell'Adriatico e dello Jonio: Italia, Grecia, Slovenia, Croazia, Serbia, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Albania.
Sei di questi paesi sono oggi destinatari degli interventi della legge 84/2001.
Il Forum delle Camere di Commercio dell'Adriatico e dello Jonio, con sede ad Ancona, ha lavorato, in questi anni, per approfondire i problemi che accomunano i paesi facenti parte di questa Area.
A questo proposito è opportuno sottolineare come la Commissione Europea, con comunicazione n. 713 del 30 novembre 2012, dal titolo "Una strategia marittima per il Mare Adriatico e il Mar Ionio", abbia identificato in Adrion, logo di proprietà del Forum fin dal 2008, il logo unitario per l'identificazione dell'Area Adriatico-Jonica come una destinazione turistica di riferimento.

C)Promuovere l'internazionalizzazione delle imprese del mezzogiorno

Il Ministero dello sviluppo economico e la sua Agenzia ICE hanno promosso un piano di sviluppo sulle aziende meridionali, con l'obiettivo di accrescere il loro peso sui mercati internazionali. In questo senso anche le iniziative camerali sono state riorientate, favorendo una logica di coordinamento con le altre istituzioni, per valorizzare maggiormente le diverse iniziative esistenti in materia di internazionalizzazione promosse dalle Camere di commercio del Mezzogiorno.
E' stata infatti data attuazione alla linea di lavoro SIAFT "Southern Italy Agro Food and Tourism", come da preventivo, sui temi dell'agro-alimentare e del turismo.
Sono state realizzate otto iniziative (Roma, Napoli, Campobasso, Gaeta, Chieti, Cosenza, Frosinone, Rimini) di incoming e la partecipazione alla fiera Anuga di Colonia.

Le iniziative realizzate in Italia hanno coinvolto complessivamente duecento buyers provenienti dall'estero.
In questo quadro merita inoltre particolare menzione l'individuazione del sistema camerale quale partner del progetto Export Sud per le Regioni di Convergenza realizzato dal MISE e gestito da ICE.
La Convenzione MISE-ICE che gestisce il progetto è diventata operativa nel 2014 avendo tuttavia il sistema camerale già affrontato il tema delle partnership in sede operativa con incontri territoriali e nazionali ad hoc

Per dare piena attuazione alla unitarietà del sistema, così come previsto nel D.Lgs. 15 febbraio 2010, n. 23 sono stati individuati obiettivi comuni sui quali far convergere l'attività delle Camere di commercio, delle Camere di commercio italiane all'estero e delle Camere miste (anche in raccordo con le finalità individuate per le Camere italiane). Queste attività di coordinamento tra le diverse reti hanno trovato il proseguimento della linea di promozione della rete dei 1.400 ristoranti italiani nel mondo attraverso un intervento di 70 CCIE coinvolte ed un utile sperimentazione in iniziative quali "Invest your talent in Italy", "Southern Italy Agro Food and Tourism", nella promozione di settori innovativi quali la "blue economy" e nelle filiere di tradizionale impegno quali il comparto tessile ed orafo oltre ad aree geografiche di contiguità quali Balcani e Mediterraneo. A questo riguardo si registrano risultati importanti in termini di partecipazioni camerali ed imprenditoriali: su questa ultima linea sono state 53 le CCIE coinvolte, 63 le Camere italiane, 50 le iniziative realizzate in Italia e all'estero e ben 2.500 le imprese complessivamente coinvolte nelle attività in oggetto.

3.4.Il programma "Ospitalità italiana – Ristoranti italiani nel mondo"

1 - Premessa
La cucina italiana è il frutto di un secolare processo storico della nostra società, da sempre protagonista di significativi momenti della civilizzazione umana. Per una innata inclinazione degli italiani all'attenzione ai rapporti umani e della qualità della vita, la cultura della tavola è divenuta nel tempo il simbolo dell'ospitalità e dell'accoglienza, il cibo ha assunto un valore al pari dell'arte e della musica. Per questi motivi la cucina italiana deve essere considerata un contributo al patrimonio dell'umanità e va difesa e protetta dalle adulterazioni e dalle falsificazioni per salvaguardarne la storia, la cultura, la qualità e la genuinità. In quest'ottica Unioncamere, sulla base dell'esperienza maturata con il marchio "Ospitalità Italiana", portato avanti con il supporto operativo dell'Istituto Nazionale Ricerche Turistiche - IS.NA.R.T. - società delle Camere di commercio, ha promosso il progetto "OSPITALITÀ ITALIANA, RISTORANTI ITALIANI NEL MONDO"

rivolto a tutti quei ristoranti italiani all'estero che garantiscono il rispetto di standard qualitativi tipici dell'ospitalità italiana.

Gli obiettivi del progetto sono:

- sviluppare e promuovere le tradizioni dei prodotti agro-alimentari italiani e valorizzare la cultura enogastronomica italiana;
- valorizzare l'immagine dei ristoranti italiani all'estero che garantiscono il rispetto degli standard di qualità dell'ospitalità italiana;
- creare una rete internazionale che consenta la realizzazione di eventi promozionali delle eccellenze produttive italiane.

Il progetto "Ospitalità Italiana, Ristoranti Italiani nel Mondo" prevede la seguente organizzazione generale:
Comitato di Coordinamento, presieduto da Unioncamere e composto dai rappresentanti di Ministeri, Associazioni, Enti interessati e dal Presidente del Comitato di valutazione. È l'organo di governance dell'iniziativa, a cui compete inoltre la definizione e l'aggiornamento del Disciplinare tecnico, documento che definisce le 10 regole dell'ospitalità italiana. Alle sue sedute partecipano i rappresentanti nominati dagli Enti interessati o loro delegati.

Comitato di valutazione, è l'organo di indirizzo tecnico composto da esperti rappresentanti delle principali istituzioni ed organizzazioni coinvolte o loro delegati. Il Presidente è nominato dal Comitato di Coordinamento. Il Comitato di valutazione valuta e, se del caso, rilascia la certificazione

Camere di Commercio Italiane all'estero (CCIE), si occupano, anche con il coordinamento dell'Unioncamere e di Assocamerestero, della divulgazione dell'iniziativa, di dare informazioni sulle modalità di assegnazione del marchio, di sollecitare e raccogliere le candidature dei ristoranti. Le CCIE curano, sotto lo stretto controllo del Segretario Generale, la realizzazione della verifica ispettiva per il rilascio ed il mantenimento del marchio.

Assistenza tecnica, affidata ad IS.NA.R.T. che fornisce la segreteria ed il supporto tecnico ai soggetti coinvolti nell'iniziativa.

2 - Modalità per il rilascio del marchio
La procedura per il rilascio del marchio si espleta attraverso le seguenti fasi:

Fase 1 – Informazione: le CCIE avviano una campagna di comunicazione per sensibilizzare i ristoranti presenti sul loro territorio ad aderire al progetto "Ospitalità Italiana, Ristoranti Italiani nel Mondo".

Fase 2 – Candidatura: i ristoranti interessati si candidano inviando alla CCIE competente il modulo di adesione all'iniziativa compilato e firmato.

Fase 3 - Ammissione: le CCIE ricevono le adesioni e, previo controllo formale dei documenti di candidatura, ammettono le aziende alla successiva fase valutativa da parte del Comitato di valutazione.

Fase 4 – Verifica: le CCIE eseguono le visite presso i ristoranti candidati. Durante la verifica viene compilata la check-list di valutazione accompagnandola con testimonianze fotografiche, files e dichiarazioni.

Fase 5 – Rilascio del marchio: il Comitato di valutazione, previo accertamento del rispetto dei requisiti, rilascia il marchio "Ospitalità Italiana, Ristoranti Italiani nel Mondo".

Fase 6 – Informazione: i ristoranti candidati sono informati dell'esito della valutazione effettuata dal Comitato di valutazione. Nella comunicazione sono esplicitate in modo personalizzato le aree di miglioramento.

Fase 7 – Promozione: nella fase di avvio dell'iniziativa, in occasione della premiazione dei ristoranti certificati, con relativa consegna di attestato, vetrofania e targa, viene organizzata dalla CCIE locale una conferenza stampa/evento di presentazione con la partecipazione di giornalisti locali e nazionali. Contestualmente all'evento i ristoranti godono di ulteriori attività promozionali quali: conferenza stampa in Italia per il lancio dell'iniziativa in videoconferenza con le principali città dei continenti, conferenze stampa all'estero per il lancio dell'iniziativa, pubblicazione su internet, divulgazione su applicativi per cellulari (es. i-Phone) e su social network, ammissione al

Premio "Ospitalità Italiana, Ristoranti Italiani nel Mondo" che premia le strutture più votate dai clienti.

3 - Il decalogo

Il decalogo si compone delle successive 10 regole:

1 Identità e distintività
2 Accoglienza
3 Mise en place
4 Cucina
5 Menù
6 Proposta gastronomica
7 Carta dei vini
8 Olio extravergine d'oliva
9 Esperienza e competenza
10 Prodotti DOP e IGP

Ciascuna regola è declinata in specifici requisiti che sono definiti nel Disciplinare tecnico.

4 - La valutazione dei requisiti

La valutazione dei requisiti avviene mediante interviste, esami documentali verifica delle modalità operative impiegate per lo svolgimento delle attività, sopralluoghi nelle diverse aree del ristorante. In relazione al grado di soddisfacimento del requisito viene attribuito un punteggio. La somma dei punteggi ottenuti per singolo requisito determina il livello di ospitalità del ristorante. Il superamento di un livello minimo di punti determina l'esito positivo della valutazione e il rilascio del marchio. Sono previsti cinque requisiti definiti KO, che se non soddisfatti possono portare alla non concessione, alla sospensione o al ritiro del marchio.

5 - L'attestato

L'attestato è il documento che viene rilasciato al ristorante che ha superato con esito positivo la valutazione. Il livello di ospitalità ottenuto dal ristorante è evidenziato nell'attestato.

6 - La documentazione

La documentazione che è stata predisposta per la gestione del progetto è di seguito riepilogata:

- Il progetto Ospitalità italiana Ristoranti italiani nel mondo: è il presente documento che descrive il funzionamento del progetto, i soggetti coinvolti e le relative responsabilità;
- Disciplinare tecnico: documento che definisce il decalogo dell'ospitalità italiana e i singoli requisiti in cui tale decalogo è declinato;
- Regolamento: documento che definisce le condizioni cui devono attenersi le strutture ristorative per ottenere il marchio;
- Domanda di adesione: modulo attraverso il quale i ristoranti presentano la loro candidatura alle CCIE per partecipare al progetto;
- Scheda di valutazione: documento utilizzato dagli ispettori per eseguire la valutazione del ristorante;
- Vademecum per la valutazione dei ristoranti: documento che definisce le modalità attraverso le quali devono essere condotte le verifiche sui ristoranti che vien consegnato agli ispettori.

Numero Ristoranti certificati con il marchio "Ospitalità Italiana - Ristoranti Italiani nel Mondo" per CCIE

Aggiornamento al 07/10/2014

CCIEE	Numero Ristoranti
New York	154
San Paolo	84
Los Angeles	66
Tokyo	63
Pechino	53
Hong Kong & Macao	51
Londra	44
Mosca	41
Sydney	41
Zurigo	41
Madrid	34
Praga	34
Amsterdam	33
Parigi	30
Monaco di Baviera	29
Singapore	29
Bucarest	28
Francoforte	27
Miami	26
Rio de Janeiro	26
Bruxelles	25
Chicago	23
Città del Messico	23
Lione	23
Marsiglia	23
Nice	23
Barcellona	22
Melbourne	21
Sharjah	20
Stoccolma	19
Lussemburgo	18
Sofia	18
Vancouver	17
Toronto	16
Caracas	15
San José	15
Bangkok	14
Florianópolis	14
Lisbona	13
Seoul	12
Tel Aviv	12
Vienna	12
Perth	11
Kiev	10
Aarhus	9

CCIEE	Numero Ristoranti
Atene	9
Belgrado	9
Johannesburg	9
Montreal	9
Houston	8
Tirana	7
La Valletta	6
Adelaide	5
Mumbai	5
Quito	5
Bratislava	4
Brisbane	4
Istanbul	4
Casablanca	3
Lima	2
Salonicco	2
Bogotà	1
Budapest	1
Buenos Aires	1
Santo Domingo	1
TOTALI CERTIFICATI	1457

4.Servizi reali per l'internazionalizzazione delle imprese: il ruolo dell'ICE[127]

4.1.La riorganizzazione dell'Ice-agenzia

La costituzione dell'Ice-agenzia (Ice) è formalmente avvenuta il 1 gennaio 2013 mentre il 1 aprile successivo è entrato in vigore il nuovo disegno organizzativo e quindi si è dato avvio alla piena operatività del nuovo ente. La prima parte dell'anno è stata caratterizzata da un'intensa attività di riorganizzazione dell'Ice, seguita dalla messa in atto di un nutrito programma di lavoro, articolato in molti e diversi ambiti sia interni sia esterni all'agenzia, che ha caratterizzato il resto dell'anno e i primi mesi del 2014.

Più in particolare, per quanto riguarda la riorganizzazione, nel 2013 è stato realizzato un importante lavoro di novazione dell'impianto giuridico dell'agenzia, di concerto, ove previsto, con le organizzazioni sindacali. Tali attività, che hanno assorbito ingenti risorse dell'Ice e coinvolto numerose altre amministrazioni, si sono protratte anche nel 2014 e hanno comportato, tra l'altro, un sostanziale aggiornamento dell'organigramma, un'ampia rotazione interna del personale e l'assegnazione di nuovi responsabili a circa tre quarti degli uffici, in Italia e all'estero. L'articolazione della rete di uffici e l'organico hanno subito un forte ridimensionamento, descritto nella precedente edizione del Rapporto, in coerenza con le normative vigenti e con le linee-guida impartite dalla Cabina di regia per l'Italia internazionale (vedi *infra*).[128] Dall'applicazione delle nuove normative è emersa un'agenzia più "leggera" ma non meno capace di adempiere al proprio mandato istituzionale, sia pure con alcuni limiti dovuti alla disponibilità di risorse più scarse.[129]

Per quanto riguarda la rete, ne è stato completato il piano di ristrutturazione, con l'eccezione di una sede in Africa, a Lagos. Guardando alle nuove aperture, a settembre 2013 è stato il turno di Bogotà, in Colombia, a ottobre quello di Maputo, in Mozambico, a febbraio 2014 quello di Berna, in Svizzera, al posto di Zurigo, originariamente prevista come sede dell'ufficio Ice, e a novembre 2014 quello di Addis Abeba e Luanda. È proseguita la messa in atto dell'integrazione logistica tra sedi Mae e Ice all'estero, in tutti i casi dove ciò è stato reso possibile dalla disponibilità di spazi nelle sedi ministeriali.

Sul versante interno meritano una menzione l'attività di razionalizzazione e completamento degli strumenti di valutazione della prestazione, estesa dal 2013 agli uffici esteri dell'Ice, e la ripresa del lavoro sulla messa in qualità delle procedure. Altro ambito

---

127 Ulteriori dettagli in merito agli argomenti trattati nel presente capitolo sono presenti nel Rapporto Ice "L'Italia nell'economia internazionale 2013-2014", Roma, Ice, luglio 2014, capitolo 7.

128 Nella Cabina di regia l'Ice svolge compiti di segreteria tecnica. Tale ruolo è stato esercitato *de facto* per le prime riunioni e poi esplicitamente assegnato con il documento conclusivo della riunione di luglio 2013, specificando che dovrà essere svolto in stretto raccordo con Mae e Mse. Si veda http://www.sistemapaese.esteri.it/Unita_Sistema_Paese/Menu/Attivita/Cabina_regia/ .

129 Per ulteriori approfondimenti su risorse e attività istituzionali dell'Ice si rinvia al bilancio consuntivo 2013 e alla relazione sulla *performance*, entrambi pubblicati nella sezione *Amministrazione trasparente* del sito istituzionale www.ice.gov.it .

nel quale si è profuso particolare impegno sin dalla costituzione dell'agenzia è stata la negoziazione di accordi con controparti esterne.

Tra fine 2013 e inizio 2014 si è avviata e perfezionata l'alienazione della società per azioni Retitalia internazionale (Rit), società *in house* di fornitura dei servizi informatici, sulla base delle disposizioni di legge vigenti che prescrivevano la dismissione di tali entità per la Pubblica amministrazione. La procedura è proseguita anche dopo l'abolizione delle disposizioni stesse, ritenendo Mse e Ice di dover portare a termine il processo di ristrutturazione al fine di promuovere obiettivi di efficienza e di rilancio dell'attività in ambito informatico; tale decisione ha suscitato agitazioni dei dipendenti di Rit, che hanno chiesto garanzie per il proprio futuro lavorativo. La società aggiudicataria della gara d'appalto, Gepin PA Spa, dovrà proseguire la fornitura dei servizi di manutenzione e sviluppo delle infrastrutture *software* e *hardware* sulla base di un contratto-quadro di durata quinquennale.

Con l'obiettivo di rafforzare l'immagine dell'Ice verso la pubblica opinione e le controparti estere e italiane, attraverso una comunicazione più evoluta e moderna, è stato adottato il nuovo logo Ita, acronimo di *Italian Trade Agency*, semplice da riconoscere e memorizzare.

4.2.Attività nel 2013

Come si è accennato, nel 2013 è ripresa a pieno regime l'attività di sostegno all'internazionalizzazione. Nella prospettiva di un ampliamento del novero di programmi affidati all'Ice da una molteplicità di committenti, pubblici e privati, non vanno sottovalutati i vincoli strutturali posti all'Ice dalla ridotta disponibilità di risorse umane e finanziarie, esacerbata dalle politiche complessive di riduzione delle spese di struttura che appaiono in controtendenza, nello specifico ambito in esame, con tale ampliamento.

In quel che segue si esporranno, per ciascuno strumento di intervento, le modalità con le quali l'Ice ha perseguito gli scopi indicati, nell'ambito della propria *mission* istituzionale, e si evidenzieranno i principali risultati conseguiti.

4.2.1. Servizi promozionali

L'attività messa in campo dall'Ice per promuovere il sistema economico italiano all'estero è ampia e diversificata e abbraccia varie tipologie di programmi e strumenti di intervento. Si prenderanno innanzitutto in esame le iniziative a sostegno dell'internazionalizzazione di gruppi di imprese, che vanno sotto il nome di promozione. In tale ambito, l'azione dell'Ice è stata impostata e sviluppata sulla base delle indicazioni della Cabina di regia per l'Italia internazionale, riunitasi il 10 luglio 2013, nell'ottica di una programmazione coordinata e congiunta con i suoi componenti.

In estrema sintesi, nel 2013 sono state realizzate 411 iniziative promozionali (61,8 per cento in più che nel 2012), con la partecipazione di 11.000 imprese (3.000 in più) e una spesa complessiva di oltre 44 milioni di euro (61,1 per cento in più). Gli incontri tra imprese italiane ed estere facilitati dall'Ice attraverso attività promozionali nel 2013 sono stati oltre 30.400 (97 per cento in più). La spesa è aumentata già dal 2013, mentre le risorse stanziate sono cresciute nel 2014, dopo che entrambe le grandezze avevano toccato nell'anno precedente, rispettivamente 2012 e 2013, un punto di minimo decennale.[130]

Il Piano promozionale ordinario (Pp) è stato finanziato annualmente attraverso la legge di stabilità, con un contributo, a carico del bilancio del Mse, che negli ultimi anni si è progressivamente ridotto, passando dai 69 milioni di euro del 2008 ai circa 24 milioni del 2014. Più in dettaglio, venendo all'evoluzione degli stanziamenti pubblici nel periodo di analisi, nell'ottobre 2013 si sono resi disponibili fondi per oltre 28 milioni di euro. A dicembre 2013 sono cominciate le attività del Piano Export sud, finanziato con fondi europei. Da aprile 2014 si sono altresì resi disponibili i fondi del nuovo Pp; si noti l'anticipo della conclusione dell'*iter* di approvazione, rispetto agli anni più recenti, 2013 incluso.[131] Ad aumentare la disponibilità di fondi, nel 2014 è intervenuto uno stanziamento aggiuntivo rispetto al Pp, pari a 22,6 milioni di euro, a valere su fondi Mse e resosi disponibile ad agosto del 2014.[132] I fondi aggiuntivi sono stati ripartiti con modalità diverse dal passato, modellando esplicitamente gli interventi sulle richieste emerse durante una consultazione diretta delle principali associazioni imprenditoriali da parte del Mse.[133] La disponibilità di risorse per le attività promozionali è dunque tornata a livelli comparabili con quelli dell'Ice-istituto, pur se con un provvedimento eccezionale e con un ammontare cumulativo inferiore a quanto in media stanziato nella seconda metà della scorsa decade. Per il 2014 è dunque da attendersi una significativa crescita delle attività promozionali in termini di numero di iniziative. Crescerà prevedibilmente anche la relativa spesa, fino a raggiungere circa 74 milioni complessivi.[134] Riacquisterà così maggiore spessore un sostegno spesso cruciale per le imprese clienti.

---

[130] In un dato esercizio finanziario gli stanziamenti non coincidono con le spese in quanto queste ultime possono essere realizzate a valere su stanziamenti di anni precedenti nonché su contributi dei privati a titolo di parziale partecipazione alle spese delle attività promozionali, ove richiesti. Gli andamenti delle due grandezze saranno quindi descritti separatamente.

[131] Il Pp 2014 è stato approvato dal Cda dell'Ice a ottobre 2013 e dal Mse a marzo 2014 e registrato dalla Corte dei Conti appunto ad aprile 2014.

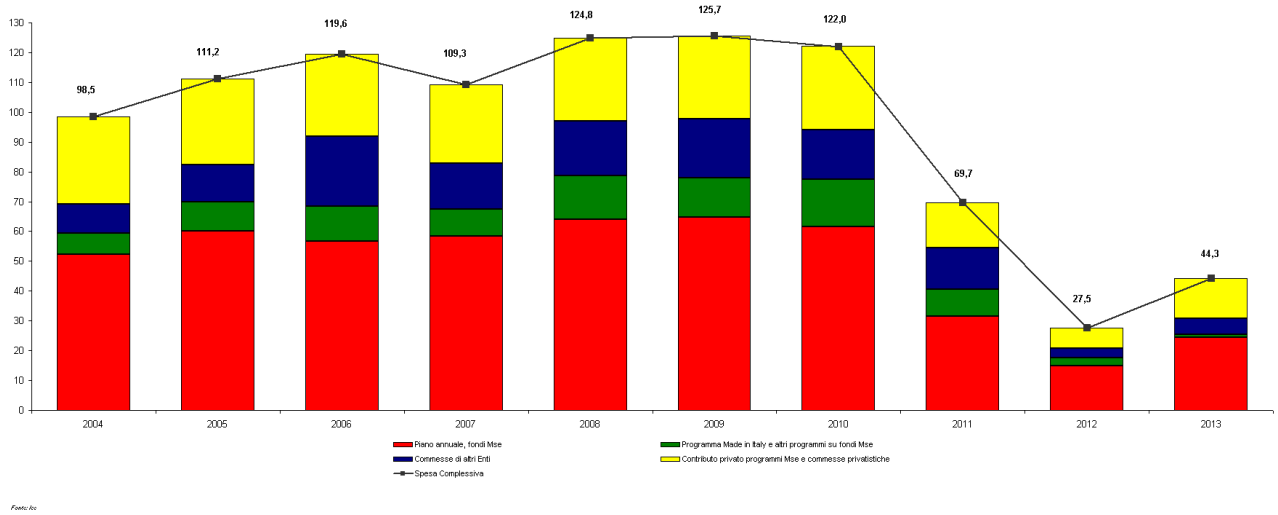
[132] La richiesta di un'integrazione era contenuta nel piano industriale approvato dal Cda Ice a luglio 2013 ed era stata apertamente condivisa da Unioncamere, Confindustria e altre associazioni di categoria.

[133] Il Programma è di norma impostato annualmente sulla base delle linee guida e di indirizzo strategico definite prima dal Mse e, dopo la riforma del 2011, dalla Cabina di regia per l'internazionalizzazione, tenendo conto delle proposte elaborate dalla rete degli uffici Ice all'estero, congiuntamente con le ambasciate, nonché del confronto continuo con le categorie produttive e il mondo associativo in generale, per mettere gli interventi in linea con le esigenze delle imprese.

[134] La stima sulla spesa è contenuta nel bilancio di previsione Ice del 2014. Il numero di iniziative realizzate nel 2014 sarà proporzionato alle risorse disponibili.

Venendo all'impiego delle risorse nel 2013, la spesa complessiva, al lordo degli apporti del settore privato, è rimbalzata rispetto alla tendenza a un drastico calo registrata nei due anni precedenti. La ripresa dell'attività ha consentito all'Ice di realizzare programmi per un valore, compreso il contributo privato, di 44,3 milioni di euro (61,1 per cento in più che nel 2012, grafico 4.1). A tanto ammonta la somma di tre componenti in crescita, ovvero programma promozionale annuale finanziato dal Mse (il Pp, +1,2 punti percentuali la quota sul totale), contributo privato e commesse privatistiche (+5,7) e commesse di altri enti (-0,7, ma cresciute in valore assoluto), e di una componente in diminuzione, ovvero programma *Made in Italy* e altri programmi su fondi Mse (-7,5). La ridotta assegnazione di fondi del 2013 ha costretto a una vigorosa azione di mobilitazione di risorse finanziarie appartenenti ad annualità precedenti e non ancora spese, anche a causa della soppressione, per giungere al risultato complessivo indicato.

Grafico 4.1 - Spesa promozionale dell'Ice per principali componenti
Milioni di euro, inclusi contributi dei privati a qualsiasi titolo



Più in dettaglio, le attività del Pp hanno continuato a rappresentare la parte più rilevante della spesa per la promozione. Nel 2013 la spesa per l'attuazione del Pp è stata di 34,4 milioni di euro, con un aumento di 13 milioni rispetto al 2012. All'assegnazione pubblica si è aggiunto come sempre il contributo finanziario delle imprese a titolo di compartecipazione ai costi di realizzazione, differenziato in funzione delle finalità dell'iniziativa, a ritorno commerciale o di immagine, del mercato-obiettivo e delle modalità di intervento. è lievemente sceso, portandosi al 29,1 per cento, il contributo delle imprese ai costi di realizzazione degli interventi (-0,5 punti percentuali). Tale apporto da un lato garantisce un effetto moltiplicatore delle risorse derivanti dal bilancio pubblico e dall'altro continua a testimoniare il coinvolgimento delle aziende nelle attività programmate e l'apprezzamento e la condivisione delle scelte operative dell'Ice da parte del mondo imprenditoriale, nonostante il difficile contesto economico e la complessa fase

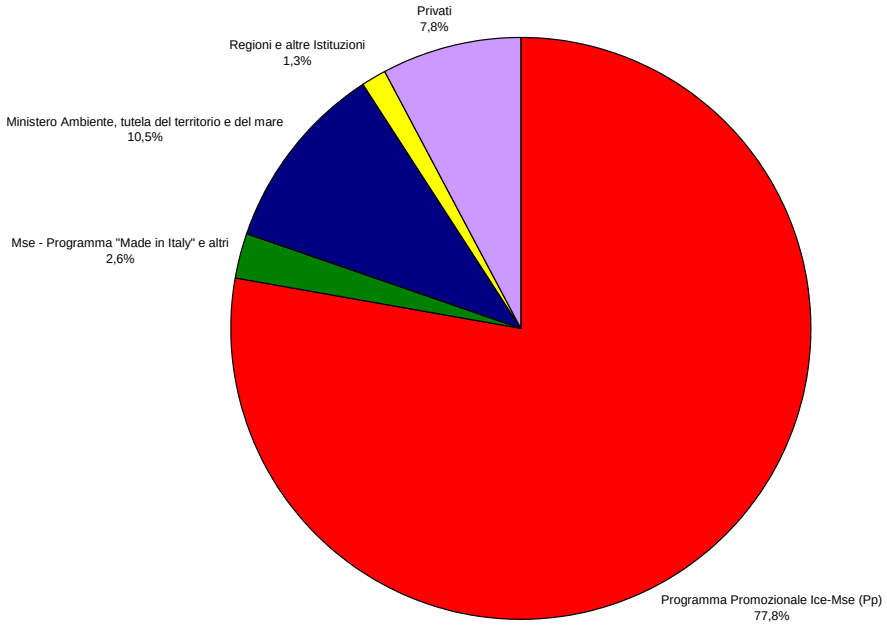
di transizione attraversata dall'Ice. Una quota delle risorse del Pp, che nel 2013 è ammontata a 2,4 milioni di euro o il 5,5 per cento della spesa promozionale complessiva, è stata destinata alla realizzazione di attività da pianificare e gestire in partenariato, attraverso la stipula di accordi e convenzioni, con altri soggetti, quali le regioni e gli altri enti territoriali, gli enti fiera, il mondo associativo e camerale e le università; tali attività sono destinate per lo più alla valorizzazione di specifiche realtà produttive locali e settoriali.

Al Pp si sono affiancate, integrandolo, altre attività finalizzate alla promozione sui mercati esteri, finanziate sia dal Mse sia da altri enti e organismi pubblici o privati che si avvalgono dell'Ice, destinate a specifici ambiti o linee di intervento e per le quali di norma non è richiesto un contributo da parte delle imprese beneficiarie (grafico 4.2). Si è dunque verificata una diversificazione dei committenti, grazie anche alla nuova rete di alleanze posta in essere dall'Ice. Nel 2013 la spesa per attività completamente finanziate da altri enti pubblici ha totalizzato 5,3 milioni di euro, in aumento di 2,2 milioni rispetto al 2012.
Tra quelle finanziate dal Mse spicca il Programma straordinario per il *Made in Italy*. Le attività realizzate in tale ambito, in stretto raccordo con il committente, hanno in parte sostenuto campagne e progetti con un'ottica strategica di promozione del sistema paese in specifici mercati, nel medio e lungo periodo, e in parte progetti mirati ad amplificare interventi in determinati incroci mercato-settore. Nel 2013 la spesa per *Made in Italy* e altre attività minori finanziate dal Mse è stata di 1,1 milioni di euro, con una diminuzione di 1,7 milioni rispetto al 2012. Tale andamento ha risentito anche della necessità per il Mse di affidarsi transitoriamente ad altri soggetti per l'esecuzione della spesa nella fase di forzato rallentamento dell'attività dell'Ice.

Particolare visibilità e importanza hanno assunto, tra le attività promozionali, le missioni governative di sistema finalizzate al rafforzamento della presenza economica italiana, guidate da Ministri o Vice Ministri, e le missioni imprenditoriali, che in entrambi i casi hanno coinvolto, oltre a Mse e Mae, Ice, Confindustria, Abi, Regioni e sistema camerale. Nel 2013 l'Ice ha co-organizzato due missioni di sistema, in Indonesia, a maggio, e negli Emirati Arabi Uniti (ottobre), e tre missioni imprenditoriali in Azerbaijan, a novembre 2013, Algeria (novembre) e Malesia e Singapore (dicembre).[135] Nel primo semestre del 2014 sono inoltre state effettuate altre tre missioni imprenditoriali, in Arabia Saudita (marzo), Messico (marzo-aprile) e Mozambico (maggio).

[135] In una recente riunione della Cabina di regia si sono delineate le principali tipologie di missione all'estero, distinte in missioni di sistema, missioni settoriali e missioni *government to government*. Per ulteriori dettagli si veda il documento Conclusioni della riunione del 10 luglio 2013 in http://www.sistemapaese.esteri.it/Unita_Sistema_Paese/Menu/Attivita/Cabina_regia/

Grafico 4.2 - Ripartizione della spesa promozionale per programmi o committenti
Valori percentuali, inclusi contributi dei terzi ove richiesti, anno 2013



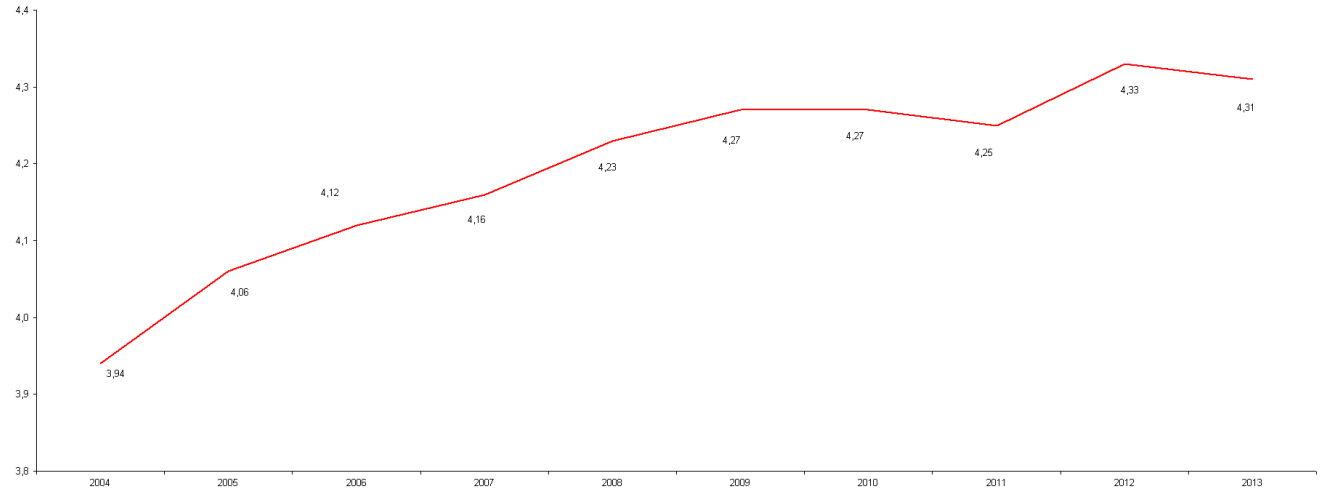
Fonte: Ice

Tra i programmi commissionati all'Istituto anche da altri enti pubblici, come Ministeri e Regioni, spicca, per la sua rilevanza, il Programma di collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (Mattm), finalizzato a garantire alle imprese italiane una più ampia partecipazione ai programmi europei per la protezione ambientale e la promozione di tecnologie sostenibili nel campo dell'energia e dei trasporti a basse emissioni.

Nel 2013 l'Ice ha realizzato per conto di imprese e consorzi iniziative promozionali cosiddette privatistiche per 3,5 milioni di euro, con un aumento di 3 milioni rispetto al 2012.

Il gradimento delle imprese nei confronti dell'attività promozionale messa in campo dall'Ice trova riscontro nei risultati delle rilevazioni di *customer satisfaction* eseguite 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 a 4,31 punti su un massimo di 5 nella scala di gradimento, restando pressoché stazionario rispetto al 2012 (grafico 4.3). Le imprese hanno inoltre espresso, in grande maggioranza (oltre l'80 per cento), l'intenzione di continuare a prendere parte ad edizioni successive degli eventi oggetto di rilevazione.

Grafico 4.3 - Soddisfazione complessiva dei partecipanti alle attività promozionali dell'Ice
Media semplice, scala da un minimo di 1 a un massimo di 5



Fonte: Ice

Il nuovo slancio impresso alle attività ha avuto riflessi anche sulla partecipazione alle iniziative promozionali; sono state complessivamente circa 11.000 le imprese italiane che nel 2013 hanno preso parte alle azioni messe in campo dall'Ice, includendo nella rilevazione sia le partecipazioni onerose che quelle a titolo gratuito, contro le 8.000 del 2012, le 10.000 del 2011 e le 14.500 del 2010. Le partecipazioni a titolo oneroso sono state oltre 3.500, con un aumento del 66 per cento sul 2012.

4.2.2. Servizi informativi

L'agenzia Ice, alla stregua delle altre *Trade promotion organization*, offre un'ampia gamma di servizi informativi sui mercati esteri, volti a consentire alle imprese di selezionare mercati nei quali impostare le strategie di *marketing* internazionale, in modo da ridurre le asimmetrie informative che rappresentano importanti barriere all'entrata, in particolare per le micro, piccole e medie imprese. Nel seguito si dà conto dei risultati raggiunti.

Il portale *www.ice.gov.it* è lo sportello di entrata ai servizi e alle attività dell'Ice. Nel 2013 gli accessi al portale sono stati 5,3 milioni, con un aumento del 36,5 per cento rispetto al 2012 (tavola 4.1). Nello stesso anno il portale è stato ridisegnato in una nuova veste grafica in risposta all'esigenza di maggiore fruibilità e navigabilità da parte dell'utente e per ottemperare agli obblighi di legge relativi alla trasparenza. Nella *home page* sono stati resi più evidenti o introdotti punti di accesso, anche interattivo, alle attività promozionali in svolgimento o in programmazione e ai relativi funzionari incaricati, a dati statistici e a informazioni di primo orientamento, settoriali e merceologiche, e a indicazioni operative, contenute in pagine-paese, su come affrontare un dato mercato, compresa l'assistenza

personalizzata da parte degli uffici dalla rete estera.[136] Nel corso del 2013 le Guide al mercato, redatte dagli uffici Ice all'estero, sono state consultate da circa 9.000 utenti.

Tavola 4.1 - Prodotti informativi
Valori assoluti

Prodotti informativi	2011	2012	2013
Pubblicazioni a catalogo realizzate con fondi istituzionali	32	45	61
Numero di pagine visitate su www.ice.gov.it	4.162.756	3.874.664	5.287.696
Utenti registrati al portale ice al 31 dicembre 2013	63.083	68.335	73.664
Numero di pagine visitate su www.italtrade.com	2.178.312	1.840.129	1.979.682
Utenti registrati nella banca dati di www.italtrade.com	40.221	49.946	53.838
Notizie pubblicate su Commercio Estero News	5.647	5.133	8.713
Opportunità commerciali	1.616	1.648	1.288
Gare e aggiudicazioni	5.525	6.219	5.349
Finanziamenti internazionali	126	108	107
Anteprima grandi progetti	445	1.737	387

Fonte: Ice

Molte informazioni messe a disposizione delle imprese derivano dall'attività di *intelligence* e di *scouting* della rete estera dell'Ice e riguardano notizie sulla congiuntura italiana e internazionale, gare d'appalto internazionali, accordi o *joint venture* internazionali rilevanti per il sistema produttivo italiano, oltre che normative fiscali, valutarie e doganali e informazioni circa la conclusione di accordi internazionali, spesso non rintracciabili su altri *media* italiani.

Importanti canali di diffusione sono rappresentati dalle pubblicazioni di approfondimento, 61 nel 2013 contro 45 nel 2012, e dal notiziario "Commercio estero news", che nel 2013 ha divulgato 8.713 notizie brevi (+69 per cento). Alla fine del 2013 erano 73.664 gli utenti registrati al portale Ice, con un incremento del 7,8 per cento rispetto all'anno precedente, e ammessi a consultare, senza alcun onere, i servizi *on line* più avanzati. Nel 2013 le opportunità commerciali pubblicate, negli ambiti di commercio estero, collaborazione industriale e investimenti sono state 1.288 (-22 per cento rispetto al

[136] Dalle pagine-paese è accessibile il portale *www.infomercatiesteri.it* curato dal Ministero degli Affari Esteri con la collaborazione e l'apporto tecnico di Ice, Sace, Simest e altre controparti italiane ed estere.

2012). Sono inoltre apparse sul sito e inviate agli abbonati ai servizi di diffusione automatica 5.349 informazioni dettagliate su gare di appalto per lavori, forniture e servizi aperte a offerenti esteri e su progetti di sviluppo e di assistenza tecnica promossi dalle istituzioni finanziarie internazionali e dall'Unione Europea (-14 per cento rispetto all'anno precedente). Le notizie pubblicate circa i finanziamenti internazionali sono state 107. Nel 2013 sono infine state divulgate 387 anteprime di grandi progetti, ovvero pre-informative circa grandi lavori infrastrutturali e di costruzione e programmi di privatizzazioni, con un calo del 77,7 per cento rispetto al 2012.

A fine 2013, le imprese registrate alla *Business Directory* erano 47.540, con un incremento del 7,8 per cento sul 2012, mentre quelle registrate alla *Top Business Directory* (con vetrina) erano 6.434, con un incremento del 19 per cento sul 2012. La registrazione consente di promuovere i propri prodotti presso i visitatori esteri del sito, accludendo immagini, descrizioni e proposte commerciali. La banca dati si trova all'interno del portale *www.italtrade.com*, disponibile nelle lingue inglese, francese, russo e cinese, e destinato agli utenti esteri. Nel 2013 gli accessi al portale sono stati circa 2 milioni (+7,5 per cento rispetto al 2013). Nel 2013 il portale ha pubblicato 11 edizioni di una *newsletter*, in lingua inglese (con circa 4.000 utenti registrati) e cinese (350). È stata garantita quotidiana assistenza alle imprese interessate a registrarsi alla *Made in Italy Business Directory* o ad aggiornare i propri profili.

L'Ice ha messo a disposizione numerose banche dati con statistiche sul commercio estero e sugli investimenti diretti, cui si accede attraverso il portale. L'ampia base dati sull'interscambio dell'Italia per prodotto, paese e ripartizione territoriale consente di effettuare confronti internazionali. Inoltre, in collaborazione con il Politecnico di Milano, l'Ice cura la banca dati Reprint sugli investimenti diretti esteri in Italia e italiani all'estero.

Nel campo della produzione e diffusione dell'informazione statistica, l'Ice ha collaborato con l'Istat per realizzare congiuntamente l'*Annuario commercio estero e attività internazionali delle imprese*. Ha inoltre predisposto autonomamente, grazie all'opera di molti autori e a dati forniti da Istituti statistici nazionali, Istat in primo luogo, il Rapporto *L'Italia nell'economia internazionale*, giunto alla sua ventottesima edizione. Annuario e Rapporto contribuiscono al dibattito sull'internazionalizzazione dell'economia italiana, offrendo altresì alle imprese un'analisi dello stato e delle tendenze dell'economia mondiale. Infine, in collaborazione con la società di ricerche economiche Prometeia, l'Ice ha elaborato il rapporto *Evoluzione del commercio estero dell'Italia per aree geografiche e settori*, nel quale si analizzano le risultanze di un modello econometrico per la previsione della domanda internazionale per principali mercati e settori merceologici.

Il servizio biblioteca e documentazione dell'Ice nel 2013 ha assistito circa 100 utenti esterni che hanno fatto visita alla sede di Roma, nonché circa 200 che a esso si sono rivolti da

remoto e diverse centinaia di utenti interni, fornendo loro servizi di consultazione e prestito di materiale a stampa e su supporto elettronico, grazie anche ad accordi con strutture simili di altre amministrazioni e università. Nel 2013 sono state introdotte nel catalogo della biblioteca numerose pubblicazioni storiche in materia di relazioni economiche tra Italia ed estero, tra le quali alcune di difficile reperibilità.

4.2.1.Assistenza e consulenza sui mercati esteri

I servizi di assistenza e consulenza dell'Ice, elencati e descritti in uno specifico catalogo scaricabile dal portale Ice, sono personalizzati sulla base delle richieste delle imprese e vengono erogati perlopiù dagli uffici della rete estera. I servizi *on line* e di prima assistenza sono gratuiti, mentre i servizi a maggior valore aggiunto vengono prestati dietro corrispettivo.[137] La gamma dei servizi è ampia e variegata e copre molti aspetti dei processi di internazionalizzazione delle imprese, dalla conoscenza iniziale di un mercato, allo stabilimento di una presenza produttiva all'estero e all'attrazione di investimenti esteri in Italia, comprendendo ad esempio i servizi di ricerca clienti e *partner* esteri, ricerca di mercato, sondaggio prodotto, soluzione di controversie, realizzazione di campagne pubblicitarie e molti altri.

Nel 2013 l'ammontare del fatturato per i servizi dell'Ice al netto delle spese effettuate per conto dei committenti ha fatto registrare una flessione di circa il 13 per cento rispetto al 2012, mentre il numero dei servizi a pagamento erogati è aumentato di circa il 13 per cento. È dunque diminuito sensibilmente il ricavo medio. Il fatturato lordo, ovvero comprensivo dei costi sostenuti dall'Ice per conto dei clienti e rimborsati senza alcun sovrapprezzo, è rimasto sostanzialmente stazionario.

All'interno dei servizi a pagamento, la categoria degli eventi promozionali personalizzati continua a detenere il primato, con il 36,3 per cento del fatturato netto (tavola 4.2). Seguono la ricerca di clienti e *partner* esteri (12,9 per cento), l'organizzazione d'incontri d'affari (12,7 per cento) e l'utilizzo di strutture Ice da parte di imprese e istituzioni (12 per cento).

[137] Oltre ad assicurare all'Ice risorse aggiuntive, sia pure di entità relativamente modesta, la presenza di un corrispettivo svolge due importanti funzioni; da un lato spinge le imprese clienti a concentrare le proprie richieste su necessità per loro prioritarie e dall'altro consente all'Ice di certificare e monitorare i risultati del lavoro di assistenza e consulenza, con effetti benefici sulla sua efficienza ed efficacia.

Tavola 4.2 - 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	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Eventi promozionali personalizzati	320	380	482	25,3	25,3	36,3
Ricerca clienti e *partner* esteri	250	314	352	13,7	14,7	12,9
Organizzazione incontri d'affari	207	239	241	14,7	16,0	12,7
Utilizzo strutture ufficio Ice	52	36	59	13,6	13,8	12,0
Elenchi a maggior dettaglio merceologico	808	974	916	7,0	7,7	4,6
Elenchi personalizzati	357	422	429	6,2	7,0	4,5
Informazioni riservate su imprese estere	601	417	386	4,8	3,2	2
Ricerche di mercato personalizzate	71	38	38	5,1	2,8	1,5
Azioni di *mailing* diretto	47	49	58	2,1	2,6	1,4
Eventi pubblicitari personalizzati	7	14	9	0,2	1,2	0,6

Fonte: Ice

Ad aprile 2013 è stato attivato l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (Urp), nucleo creato per gestire in modo coordinato l'uso di risorse umane e strumenti dedicati al compito di prestare una prima assistenza degli operatori e degli utenti in merito ai mercati esteri. Grazie a un orario di lavoro esteso, a una linea telefonica con numero verde e a una casella dedicata di posta elettronica è stato possibile totalizzare, in nove mesi, 2.336 telefonate e 1.676 e-mail e 35 visite, fornendo in tutti i casi primo orientamento e consulenza alle imprese richiedenti e rinviandole nella maggior parte dei casi alla sede Ice all'estero competente.

"Italia per le Imprese, con le PMI verso i mercati esteri" è lo *slogan* con cui l'Ice ha comunicato alle aziende il *Road Show* per l'internazionalizzazione delle imprese (Rs). L'iniziativa, lanciata a gennaio 2014 e ancora in corso, impegna molti dei principali soggetti del Sistema Italia, pubblici e privati, in un'azione congiunta di medio termine su tutto il territorio nazionale per informare le aziende sugli strumenti di promozione all'estero e per supportarle nei primi *step* di approdo su nuovi mercati.[138] Sono interessati non solo le città capoluogo ma anche i centri a maggior vocazione industriale. Ciascun evento si è aperto con una sessione plenaria, cui sono intervenuti esperti nel settore dell'internazionalizzazione per illustrare opportunità e strumenti per accedere ai mercati esteri. Le imprese, in base a un calendario prestabilito, hanno potuto poi incontrare, nel corso della giornata, gli specialisti di loro interesse per la messa a punto di piani di internazionalizzazione. Insieme agli specialisti messi a disposizione dall'Ice esse hanno potuto esaminare le proprie opportunità di sviluppo commerciale su specifici mercati

[138] Pianificato nel 2013 dalla Cabina di regia per l'Italia internazionale, il Rs è patrocinato dal Ministero degli Affari Esteri ed è promosso e sostenuto dal Mse. Oltre all'Ice, a Sace e a Simest, l'iniziativa si avvale dell'intervento di Regioni, Confindustria, Unioncamere, Rete Imprese Italia e Alleanza delle Cooperative Italiane. Alcune tappe del Rs vedono, inoltre, la partecipazione di Finest, di Confagricoltura e di altri organismi che operano a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese.

esteri, scelti anche grazie a un lavoro di identificazione di prodotti, caratteristiche aziendali e flussi commerciali condotto con l'ausilio di una speciale piattaforma telematica. Al termine del *check-up* gli esperti Ice, previa verifica con gli addetti degli uffici della rete estera dell'agenzia, hanno proposto all'impresa azioni personalizzate di promozione all'estero della sua produzione. Le rilevazioni di *customer satisfaction* svolte dall'Ice tra i partecipanti al termine degli eventi hanno evidenziato alti tassi di gradimento.

4.2.2. La soddisfazione dei clienti dei servizi a corrispettivo erogati dall'Ice nel 2013

La soddisfazione complessiva dei clienti in merito alla *performance* della rete estera dell'Ice nel 2013 è stata in media di 3,95 su una scala da 1 a 5. E' quanto emerso da una rilevazione, presso i clienti che hanno acquistato dietro corrispettivo servizi di assistenza, informazione e promozione dagli uffici della rete estera, compiuta a maggio 2014, che ha interessato la quasi totalità dei clienti e ha ottenuto un tasso di risposta puro del 46 per cento.[139] Su incarico dell'Ice, Pragma, società specializzata in ricerche di mercato, ha realizzato 700 interviste in base a un questionario con il quale, oltre ai dati anagrafici di base dei richiedenti dei servizi e delle relative imprese, ha rilevato il loro giudizio in merito sia all'ufficio cui si sono rivolti sia al servizio ricevuto. Tra i partecipanti all'indagine il 90 per cento lavorano in imprese, il 7,4 in amministrazioni e il 2,6 presso intermediari che hanno acquistato servizi per conto di terzi. I clienti che avevano contattato più di un ufficio nel 2013 erano oltre il 20,3 per cento, mentre quelli che avevano richiesto più di un servizio erano il 18,7 per cento. Le imprese con meno di 50 addetti rappresentavano l'81,5 per cento dei partecipanti.[140]

L'accesso agli uffici Ice nel paese di interesse non ha costituito un problema per il 96,3 degli intervistati, mentre non può dirsi altrettanto delle informazioni presenti sul sito *web* dell'agenzia, che non più del 67,5 per cento giudica complete e di facile accesso. Tre intervistati su quattro affermano inoltre di essere stati sollecitati a fornire informazioni puntuali sulla loro attività e sugli obbiettivi della richiesta, al momento di contattare l'ufficio.

Applicando un criterio legato a un tempo alla distanza dall'Italia e allo stadio di sviluppo economico raggiunto, nell'analisi per area geo-economica delle risposte pervenute si sono divisi i paesi nei quali l'Ice è presente in quattro grandi *cluster* ovvero emergenti lontani (El), emergenti vicini (Ev), maturi lontani (Ml) e maturi vicini (Mv).

---

[139] La rilevazione era stata prevista dal Piano promozionale Mse e finalizzata, tra l'altro, anche all'attuazione del piano di misurazione della *performance*. In merito si veda la pagina *web http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/opencms/_gazzetta_amministrativa/amministrazione_trasparente/_agenzie_enti_stato/_agenzia_ICE/060_perf/*

[140] Se si raffronta tale dato con la media nazionale delle imprese esportatrici, pari al 93,5 per cento, emerge che in questo gruppo di clienti dell'Ice erano particolarmente presenti le imprese di medie e grandi dimensioni.

Il 77 per cento dei clienti si è detto soddisfatto della *performance* complessiva della rete estera, avendo espresso un voto tra 4 e 5, mentre i neutrali (voto 3) sono stati il 16 per cento e gli insoddisfatti l'8. Il dato si articola in modo da premiare i paesi Ml e Mv a scapito degli Ev ed El (tavola 4.3). Nel caso del servizio ricevuto, il voto medio complessivo evidenzia una percentuale di clienti soddisfatti pari al 70 per cento, con un picco nei paesi Ml, mentre i neutrali sono risultati pari al 14 per cento e gli insoddisfatti al 17 per cento.[141] Si tratta di un livello di gradimento molto elevato in entrambi i casi. Pur notandosi una percentuale più alta di clienti soddisfatti nel caso del giudizio sui servizi, va tenuto presente che i due versanti oggetto dell'analisi sono strettamente connessi anche in quanto su ambedue giocano un ruolo univoco fattori cruciali come le risorse umane e finanziarie dell'Ice, le difficoltà oggettive di operare nel contesto dato e la maggiore o minore distanza culturale. La tavola 1 mostra la disaggregazione per aree geo-economiche della percezione di talune caratteristiche dei servizi ricevuti e dell'ufficio che li ha erogati. Facendo riferimento al complesso di tali caratteristiche, tra le aree di eccellenza per quanto riguarda i servizi a corrispettivo dell'Ice spiccano conformità rispetto al contratto e accuratezza e completezza, mentre tra quelle più carenti emergono rispondenza del servizio alle aspettative e prezzo in relazione al servizio. Per quanto riguarda invece gli uffici, tra le eccellenze si collocano trasparenza nella definizione dei costi dei servizi e cortesia e disponibilità, mentre tra le aree dove è necessario un miglioramento troviamo capacità organizzativa e capacità di rispondere alle esigenze. Si tratta di indicazioni preziose per orientare interventi di correzione delle carenze, sia puntuali sia sistemici.

Tavola 4.3 - Indagine di *customer satisfaction* sui clienti dei servizi Ice
Percentuale dei partecipanti che ha espresso un voto pari a 4 o 5, salvo ove altrimenti indicato

Cluster geo-economici	Servizio e sue caratteristiche					Ufficio e organizzazione				
	Accuratezza e completezza	Attendibilità e affidabilità	Personalizza-zione	Servizio utile per crescita *business* nel mercato (1)	Soddisfazione complessiva	Professionalità e riservatezza	Risposta a esigenze e adeguatezza proposta	Tempi di organizzazione ed erogazione	*Performance* ufficio: voto medio (2)	Soddisfazione complessiva
Maturi vicini	73,4	70,5	56,1	32,4	67,6	90,8	71,2	84,0	3,98	77,3
Emergenti vicini	73,1	68,3	61,1	31,4	68,0	88,9	75,7	82,9	3,88	74,4
Maturi lontani	78,8	75,2	67,9	45,4	75,8	88,9	81,1	89,4	4,20	86,1
Emergenti lontani	76,3	69,2	58,1	38,7	68,7	85,6	66,1	75,7	3,82	72,8
Media generale	74,9	70,2	60,7	35,9	69,5	88,6	73,7	82,7	3,95	77,0

(1) Somma risposte abbastanza, molto e moltissimo
(2) Da 1 a 5

Fonte: rilevazione Pragma

Altro dato di grande interesse riguarda l'utilità, percepita dagli intervistati, dei servizi ricevuti per la crescita del *business* nel paese di riferimento. In media il 36 per cento li valuta *abbastanza*, *molto* o *moltissimo* utili, contro il 64 per cento che invece li considera *poco* o *per niente* utili. La distanza del livello di soddisfazione espresso circa l'efficacia del servizio rispetto a quelli circa la sua qualità e circa l'efficienza dell'ufficio potrebbe essere determinata da fattori non attribuibili all'Ice, come ad esempio la validità della proposta

[141] La somma delle percentuali relative ai tre gruppi non è uguale a 100 per via degli arrotondamenti.

commerciale del cliente e la sua capacità di veicolarla sul mercato d'interesse. Occorrerà in ogni caso monitorare strettamente il dato sull'efficacia in quanto rappresenta uno dei fattori cruciali per valutare il successo dell'azione di sostegno.
La rilevazione ha consentito di distinguere i clienti in base alla tipologia dei servizi ricevuti, ripartiti in tre grandi aree, ovvero assistenza, con una percentuale di soddisfatti del 67 per cento, informazione (72,7) e promozione (80,8).[142] Il gradimento varia grandemente da un'area geo-economica all'altra, a testimoniare una specializzazione diversificata degli uffici e del relativo personale. Resta comunque sempre molto alto nell'area della promozione, con tutta probabilità grazie anche all'esperienza maturata dagli uffici nell'esecuzione dei programmi affidati all'Ice da Ministeri e altri soggetti. Per colmare il *gap* tra il gradimento in tale area e quello nelle altre due sono probabilmente necessari investimenti in mezzi e abilità professionali che consentano un miglioramento in linea con le aspettative della clientela.
Infine, emerge con chiarezza una certa fidelizzazione della clientela nei confronti dell'Ice. Alla richiesta di esprimersi circa la probabilità di richiedere all'Ice, all'occorrenza, servizi analoghi a quelli acquistati, quasi l'80 per cento dei clienti ha risposto *sicuramente* o *probabilmente sì*, con una percentuale particolarmente alta tra i clienti di uffici nei paesi maturi lontani.
La prima edizione della rilevazione è stata presentata alla giornata per la trasparenza organizzata all'Ice il 26 giugno 2014 e ha sollevato grande interesse. Verrà con tutta probabilità ripetuta in futuro, in quanto non solo fa parte di un processo di monitoraggio e valutazione delle prestazioni ormai consolidato ma è in grado di innescare anche un circolo virtuoso nell'organizzazione tra giudizi, aspettative e comportamenti atti a concretizzarli. Inoltre essa trasmette alle controparti dell'Ice e ai suoi clienti il senso di una volontà di migliorare, anche facendo tesoro degli stimoli che dall'indagine emergono.

4.2.3.Formazione

L'attività formativa dell'Ice-agenzia ha subito nel 2013 un riorientamento grazie anche all'accorpamento delle funzioni in un unico Ufficio di Servizi formativi. La riorganizzazione dei servizi è iniziata a maggio 2013 e ha comportato un rilancio del settore, sia in Italia sia all'estero, temporaneamente sottodimensionato a causa dei ridotti stanziamenti pubblici e della chiusura dell'Ice-istituto.
Le nuove attività, che si sono giovate delle esperienze maturate negli anni precedenti, sono state dirette a formare imprenditori italiani e a innovare le iniziative rivolte agli operatori esteri. È stata inoltre riformulata la formazione *post lauream*, per i giovani da inserire come *export manager* in azienda, incrementando la partecipazione a iniziative con controparti esterne. Il nuovo ufficio ha dato impulso anche a convenzioni operative a progetto con Università, Fondazioni, *Business School*, Camere di Commercio, Confindustria e

[142] Il dato registrato per i servizi di informazione non è statisticamente rilevante, in quanto si sono avute meno di 100 osservazioni, e quindi va considerato in termini solo qualitativi.

Associazioni artigiane. Ha infine progettato e sta realizzando una parte del Piano Export Sud per le regioni dell'obiettivo convergenza dell'UE, quella che riguarda *Export Lab*, seminari di orientamento ai mercati e corsi su innovazione e tutela della proprietà intellettuale.
In un periodo di forte crisi economica, quando la richiesta formativa è stata pressante e circostanziata da parte di tutti gli interlocutori istituzionali e da parte degli utenti, si è ritenuto opportuno ampliare l'offerta al di là delle iniziative sponsorizzate con fondi pubblici, organizzando attività formative a richiesta, soggette a corrispettivo per l'intero ammontare dei costi vivi, grazie anche alla partecipazione degli uffici Ice all'estero. Nel 2013 si sono iniziate la progettazione e la selezione dei *partner*, perlopiù interessati a temi ampi, come i comparti agro-alimentare e beni di consumo, il *design*, le calzature, riferiti a mercati particolari come la Cina e i paesi emergenti. Le attività sono state predisposte per settore e mercato alla luce dei fabbisogni delle imprese coinvolte. Ai *target* di utenti e di imprese tradizionali se ne sono aggiunti di ulteriori, tra i quali ad esempio le cooperative manifatturiere e di servizi, i consulenti specializzati in *temporary export management* e il personale delle Camere di commercio addetto ai servizi per gli esportatori.

Formazione per imprenditori
La formazione rivolta agli imprenditori o addetti alle esportazioni ha annoverato nel 2013 tre iniziative principali.
Il progetto For.It con Confindustria su bando di Fondimpresa ha inaugurato una nuova formula di collaborazione con Sistemi formativi Confindustria, che ha avuto un successivo sviluppo tra fine del 2013 e 2014 con il Progetto Taste in *partnership* anche con Istat e Federalimentare. Tale collaborazione ha previsto un ruolo di Ice in fase di progettazione e di selezione di docenti per realizzare seminari sull'internazionalizzazione dietro corrispettivo.
La seconda attività, prevista dall'Accordo di settore tra Mse e Confartigianato, ha visto nel 2013 la realizzazione di un seguito dell'iniziativa a favore delle strutture dell'Associazione nel Centro Nord. L'uso a fini formativi di *Youtool*, strumento di *check up* aziendale destinato alle piccole e medie imprese artigiane, è stato attuato con la collaborazione dell'Ice, con risultati di maggior incisività sul territorio rispetto alla prima fase.
Si è completato nel mese di luglio 2013 un *Executive Master* per 23 imprese del settore agro-alimentare della Regione Toscana, in collaborazione con la Scuola di direzione aziendale Bocconi e con il supporto di Toscana Promozione.
Nel 2013 si è inoltre avviata la organizzazione di *partnership* sul territorio e la progettazione didattica del Piano Export Sud per 4 *Export Lab* e 9 seminari per l'internazionalizzazione.

Formazione giovani

Nel 2013 l'Ice ha realizzato 8 programmi di formazione *post lauream* con il coinvolgimento di 171 allievi e di altrettante imprese per un totale di 3.722 ore di aula e 4.590 ore di *stage* tra Italia e estero (tavola 4.4). Il numero di eventi si è notevolmente ridotto rispetto al 2012, così come quello dei partecipanti, mentre sono aumentate in modo considerevole le ore di formazione o consulenza e di *stage*.

Tavola 4.4 - Formazione *post lauream* e manageriale

Valori assoluti

	2011				2012				2013			Ore di *stage*
	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	
ATTIVITÀ IN FAVORE DEI NEOLAUREATI												4.590
Corsi per giovani	5	79	3.124	3.325	3	54	746	1.130	8	171	3.722	
ATTIVITÀ IN FAVORE DELLE IMPRESE												-
Percorsi di formazione e affiancamento imprese	4	63	1.185	-	2	38	288	-	2	123	357	-
Seminari e *workshop* (1)	47	905	345	-	43	706	222	-	1	-	-	4.590
Totale iniziative	56	1.047	4.654	3.325	48	798	1.256	1.130	11	294	4.079	

(1) Nel 2013 l'Ice ha contribuito all'organizzazione di un seminario per la sola parte di selezione dei docenti, quindi risultano non misurabili gli altri dati.

Fonte: Ice

In particolare, è stata realizzata la IV edizione del corso Idea Cina che ha per obiettivo di formare giovani esperti in tutela della proprietà intellettuale, con riferimento al mercato cinese. Oltre alle giornate in aula, il Corso ha previsto un tirocinio di due mesi presso aziende, studi legali e società di consulenza e uno *study tour* organizzato con il supporto della rete Ice in Cina.

Nel 2013 si è concluso il 45° Corso di orientamento al commercio estero (Corce) Fausto De Franceschi **-** Master per l'internazionalizzazione delle imprese, che ha formato 19 allievi.

Sono stati realizzati inoltre, su incarico del Mse, due corsi per esperti di internazionalizzazione delle imprese con *focus* sui nuovi mercati emergenti, cui hanno partecipato in totale 36 allievi. L'obiettivo dei corsi è stato quello di fornire a giovani laureati competenze di alto profilo per operare con successo sui nuovi mercati emergenti e contribuire, così, ad accrescere il grado di internazionalizzazione e il recupero di competitività delle piccole e medie imprese italiane.

Con l'obiettivo di far crescere il numero di giovani professionisti dell'internazionalizzazione per il sistema delle imprese italiane, l'Ice nel 2013 si è fatto promotore dell'iniziativa Corce Italia, che consiste in accordi con Università, *Business School* e Consorzi di formazione per l'organizzazione a livello territoriale di programmi ispirati al Corce, secondo lo schema aula più *stage* aziendale. Gli accordi si sostanziano nella partecipazione dell'Ice alla progettazione e all'organizzazione dei *Master* e nel sostegno alla fase estera degli *stage* attraverso la rete degli uffici Ice. Alcune di queste attività sono state realizzate dietro corrispettivo.

Formazione internazionale

Nel 2013 sono state realizzate 9 azioni di formazione internazionale destinate a qualificati imprenditori, *manager*, funzionari pubblici e giovani laureati provenienti da paesi di interesse prioritario per l'internazionalizzazione delle imprese italiane (tavola 4.5). L'approccio seguito ha messo in risalto gli aspetti innovativi e tecnologici delle iniziative e il consolidamento di alleanze strategiche con organismi istituzionali, imprenditoriali e accademici. Rispetto al 2012 sono diminuiti eventi e partecipanti, ma si sono pressoché triplicate le ore di formazione erogate.

Tavola 4.5 - Formazione internazionale
Valori assoluti

	2011			2012			2013		
	Eventi	Partecipanti	Ore di formazione	Eventi	Partecipanti	Ore di formazione	Eventi	Partecipanti	Ore di formazione
Corsi e *study tour*	9	113	469	5	37	210	2	14	175
Seminari	12	1.024	245	5	492	114	6	319	163
Borse di studio	2	60	1.000	0	0	0	1	80	1.000
Programmi di affiancamento (*)	2	40	21	0	0	0	0	0	0
Partecipazione a fiere con un seminario	0	0	0	1	80	5	0	0	0
Totale iniziative	25	1.237	1.735	11	609	329	9	413	1.338

(*) Nel 2013, uno dei 6 seminari realizzati ha previsto un programma di affiancamento

Fonte: Ice

In particolare, sono stati realizzati sei seminari tematici all'estero, tra i quali uno in Israele comprensivo di un progetto di affiancamento aziendale, uno *study tour* di operatori tunisini in Italia, un corso di formazione Attrazione Talenti in Italia per giovani laureati cinesi, in modalità aula e tirocinio in azienda, e 1 progetto di erogazione di borse di studio a ingegneri stranieri provenienti da vari Paesi per la frequenza di *master* specialistici. Gli interventi formativi all'estero si sono focalizzati in Turchia, Tunisia, Cile, Israele, Stati Uniti d'America e Brasile.

Nel 2013 è stata avviata la fase organizzativa dell'intervento A2 del Piano Export Sud che prevede l'organizzazione di 12 corsi di formazione sulla tutela e gestione della proprietà intellettuale da realizzare nel triennio 2014-2016. Le iniziative, progettate a partire dal 2012, sono state messe in atto secondo il calendario previsto.

4.3.Le caratteristiche strutturali dei clienti Ice

Un primo esercizio di integrazione della banca dati sui clienti dell'Ice con l'archivio statistico delle imprese esportatrici dell'Istat[143] ha consentito di delineare un quadro più preciso riguardante le caratteristiche strutturali delle imprese esportatrici che, nel 2013, hanno fatto ricorso a servizi dell'Ice, sia promozionali che di assistenza-informazione. Le due tipologie di servizi riguardano due insiemi di clienti in larga parte distinti, in quanto il 7 per cento delle imprese che ha partecipato ad iniziative promozionali con l'Ice ha acquisito, nello stesso anno, anche servizi di informazione e di assistenza dalla rete di uffici esteri.
Va rilevato che sono escluse da questa prima analisi le imprese che hanno usufruito di servizi di assistenza gratuiti, resi dagli uffici o attraverso il sito Internet, come anche i beneficiari di servizi di formazione, di cooperazione industriale e le molte imprese rappresentate da clienti Ice istituzionali, come enti regionali, camere di commercio, associazioni, che spesso operano come moltiplicatori dei servizi erogati dall'Agenzia.

Guardando alla provenienza geografica, la maggior parte dei clienti Ice, sia di servizi promozionali che di assistenza, ha sede nell'Italia del nord, rispettivamente il 59 e il 50 per cento, mentre le imprese meridionali ammontano, in entrambi i casi, al 16 per cento.
Dal punto di vista settoriale, si osserva una netta prevalenza delle imprese che esportano macchinari e prodotti agroalimentari, sostanzialmente in linea con il peso di questi comparti sulle esportazioni italiane complessive (tavola 4.6). Ciascuno di questi due settori riguarda il 17 per cento circa delle imprese coinvolte in attività promozionali e il 12-13 per cento delle imprese che hanno richiesto informazioni o assistenza. Seguono, nel caso del promozionale, le imprese del settore abbigliamento (8 per cento) e, per i servizi di informazione-assistenza, i produttori di prodotti in metallo (7,2 per cento).

Passando a considerare le caratteristiche dimensionali, si osserva che mentre le imprese esportatrici italiane sono prevalentemente di dimensioni molto ridotte, i clienti Ice si concentrano in buona parte nelle classi medio-alte con riguardo al fatturato all'esportazione, e in quelle inferiori come numero di dipendenti (grafici 4.10 e 4.11).
Specialmente le imprese coinvolte nelle attività promozionali si concentrano in misura maggiore nelle classi di valore sopra i 250.000 euro, che includono circa un quarto del totale degli operatori italiani attivi sui mercati esteri.[144] Presumibilmente si tratta di un effetto di auto-selezione, in quanto queste imprese devono essere in grado di sostenere i costi derivanti da una presenza sui mercati esteri più strutturata, che si esprime anche nella partecipazione a eventi fieristici o ad altre azioni di promozione. Nello specifico si tratta di missioni internazionali, seminari di presentazione, azioni di comunicazione e

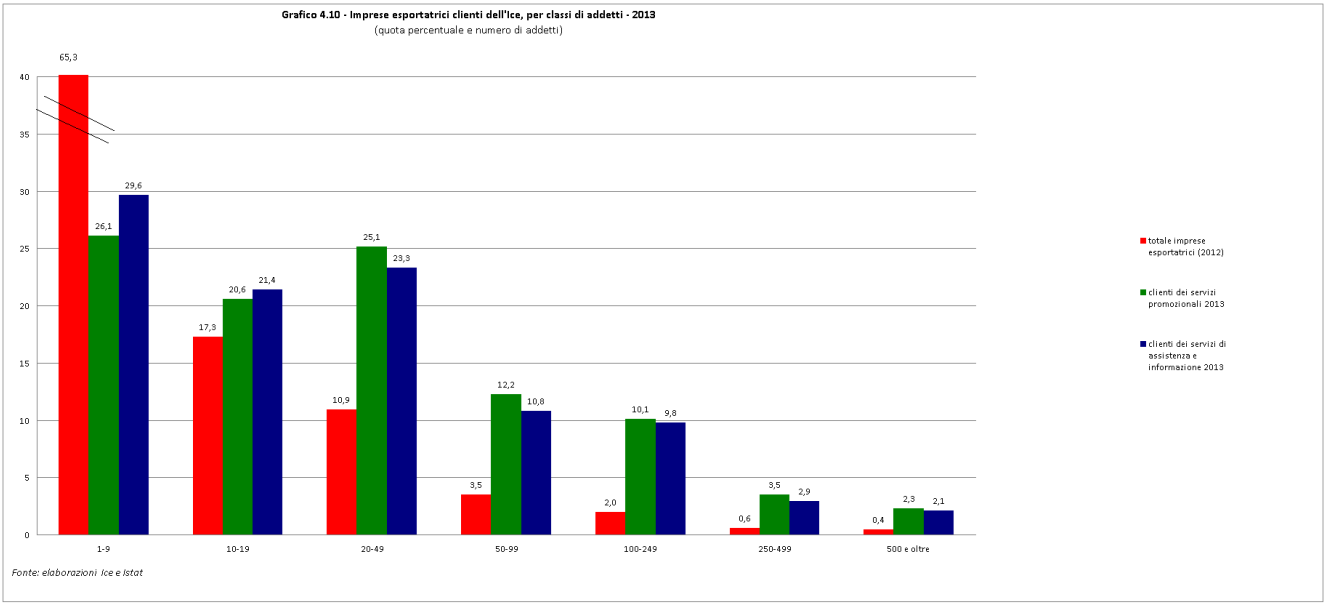
[143] Aggiornato al 2012; si veda "Il sostegno all'internazionalizzazione: le caratteristiche strutturali delle imprese esportatrici che hanno usufruito dei servizi Ice" in Rapporto Ice-Istat 2013-2014, p.475.
[144] Istat, Rapporto Annuale 2014 – La situazione del paese, pag. 72.

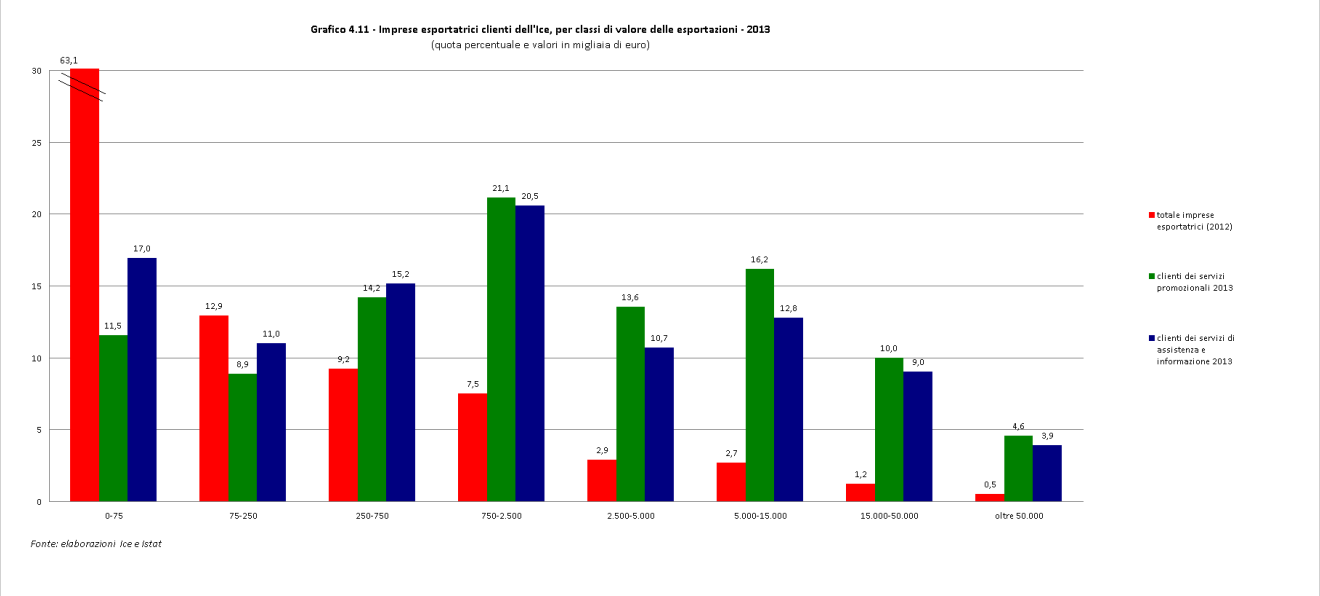
altro, specialmente nei mercati emergenti e lontani, dove si concentra buona parte del sostegno promozionale dell'Ice. Viceversa, il fatto che una parte dei clienti dei servizi di informazione e assistenza appartenga, in misura relativamente maggiore, alle classi dimensionali inferiori segnala una maggiore presenza di imprese che si rivolgono all'Agenzia per un contatto iniziale, magari occasionale, per reperire informazioni sul paese o comunque per richiedere un'azione di sostegno meno impegnativa rispetto alla partecipazione a fiere internazionali, come per esempio l'organizzazione di incontri con potenziali *partner* commerciali.

Tavola 4.6 - Le imprese esportatrici clienti dell'Ice, per settori di attività - 2013. Quota percentuale.

Settori di attività	composizione % dei clienti di servizi promozionali	composizione % dei clienti di servizi di informazione e assistenza	composizione % delle esportazioni italiane
Attività manifatturiere	**81,0**	**68,8**	**82,3**
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	16,9	13,4	5,5
Industrie tessili	3,8	1,7	2,2
Confezione di articoli di abbigliamento; confezione di articoli in pelle e pellicccia	8,0	4,5	3,1
Fabbricazione di articoli in pelle e simili	5,4	2,5	3,6
Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero (esclusi i mobili); fabbricazione di articoli in paglia e materiali da intreccio	0,9	1,7	0,4
Fabbricazione di carta e di prodotti di carta; stampa e riproduzione di supporti registrati	0,9	0,9	1,8
Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio	0,0	0,4	4,0
Fabbricazione di prodotti chimici	2,2	3,5	5,1
Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici	0,8	1,0	4,0
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	1,8	3,3	3,8
Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	3,8	3,9	2,0
Metallurgia; fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari e attrezzature)	4,7	7,2	11,9
Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica; apparecchi elettromedicali, apparecchi di misurazione e di orologi	0,9	1,1	2,1
Fabbricazione di apparecchiature elettriche ed apparecchiature per uso domestico non elettriche	1,2	2,7	4,3
Fabbricazione di macchinari ed apparecchiature n.c.a.	17,6	12,2	15,4
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	0,0	1,0	6,1
Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	1,2	0,6	2,9
Fabbricazione di mobili	1,7	2,9	1,8
Altre industrie manifatturiere; riparazione, manutenzione ed installazione di macchine ed apparecchiature	9,0	4,1	2,4
	0,0	0,0	0,0
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	**15,0**	**24,8**	**14,9**
Altre attività	**3,8**	**6,4**	**2,7**
Totale	**100**	**100**	**100**

Fonte: elaborazioni ICE e Istat





Inoltre è stata analizzata la distribuzione delle esportazioni delle imprese clienti per classe di fatturato estero. Poiché a livello nazionale le esportazioni sono concentrate in un numero limitato di imprese di ampie dimensioni, non sorprende che un ridotto numero di clienti, appartenenti alle classi dimensionali più elevate, effettui la maggior parte delle vendite estere: difatti, tra i clienti promozionali, il 69 per cento delle imprese appartenenti alle prime 5 classi realizza l'8,4 per cento delle esportazioni. Per contro, al 4,6 per cento di imprese appartenente alla classe con il fatturato più elevato (oltre 50 milioni di euro) corrisponde il 51,8 per cento delle esportazioni.

Allo stesso modo, nel caso dei clienti di servizi di assistenza e informazione, l'87 per cento dei clienti effettua il 17 per cento dell'export, mentre il 3,9 per cento realizza più del 60 per

cento delle esportazioni (tavola 4.7), con un grado di concentrazione nelle classi più elevate superiore a quello del complesso delle imprese esportatrici italiane.

Tavola 4.7 - Imprese esportatrici clienti dell'Ice per classi di valore e peso sulle esportazioni - 2013. Quota percentuale.

Classi di valore delle esportazioni (migliaia di euro)	peso % delle imprese clienti	% cumulata	peso % sulle esportazioni (1)	% cumulata (1)
		servizi promozionali		
0-75	11,5	11,5	0,0	0,0
75-250	8,9	20,4	0,1	0,2
250-750	14,2	34,6	0,6	0,8
750-2.500	21,1	55,8	3,0	3,8
2.500-5.000	13,6	69,3	4,6	8,4
5.000-15.000	16,2	85,5	14,1	22,5
15.000-50.000	10,0	95,4	25,7	48,2
oltre 50.000	4,6	100,0	51,8	100,0
Totale	100,0		100,0	
		servizi di assistenza e informazione		
0-75	17,0	17,0	0,0	0,0
75-250	11,0	27,9	0,1	0,2
250-750	15,2	43,1	0,6	0,8
750-2.500	20,5	63,6	2,7	3,5
2.500-5.000	10,7	74,3	3,4	6,8
5.000-15.000	12,8	87,1	10,0	16,9
15.000-50.000	9,0	96,1	22,8	39,7
oltre 50.000	3,9	100,0	60,3	100,0
Totale	100,0		100,0	

(1) percentuale calcolata sul valore delle esportazioni effettuate dai clienti Ice nel 201

Fonte: elaborazioni Ice e Istat

4.3.1. La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle attività dell'Agenzia ICE

Nel corso del 2014 l'Organismo indipendente di valutazione (Oiv) dell'Ice, con il supporto della Struttura tecnica permanente, ha svolto la consueta attività di monitoraggio e rilevazione del livello di raggiungimento degli obiettivi, sia strategici che operativi, e degli indicatori previsti nel Piano della *performance* 2013 della neocostituita Ice-agenzia.
Su un totale di 12 indicatori strategici (figura 4.1), tutti analizzati e sottoposti a *test* di qualità ed efficacia, 4 sono di *outcome* e 2 di *output*.
Gli indicatori di *outcome* sono i seguenti.

1. Percentuale di nuovi clienti sul totale, che misura il numero dei nuovi clienti che si avvalgono dei servizi dell'Ice. Per un verso l'indicatore può essere considerato una *proxy* dell'*outcome* e dell'efficacia dei servizi dal momento che servizi efficaci attraggono nuovi clienti; per l'altro misura l'*outcome* dell'attività di comunicazione dell'Agenzia. Per il 2013 il grado di raggiungimento dell'indicatore è risultato pari al 100% (48% di nuovi clienti rispetto ad un *target* del 27%).

2. Tasso di *placement* dei corsi di formazione, che misura la percentuale dei partecipanti alle iniziative di formazione dell'Agenzia che, a 9 mesi dalla conclusione del percorso formativo, trovano una collocazione lavorativa. Per il 2013 il grado di raggiungimento dell'indicatore è risultato pari a 100% su un target del 65%.

3. *Customer satisfaction sui servizi di promozione* resi alle imprese italiane, che misura il grado di soddisfazione delle aziende partecipanti alle iniziative di promozione. Per il 2013 il grado di raggiungimento dell'indicatore è risultato pari al 100% (giudizio di 4,3 su un *target* di 4 in una scala da 1 a 5).

4. *Customer satisfaction* sui servizi di informazione e assistenza resi alle imprese italiane, che misura il grado di soddisfazione sui servizi di assistenza resi dagli uffici esteri dell'ICE Agenzia. L'indagine, affidata ad una società esterna, è stata condotta mediante interviste telefoniche e via *web*. Per il 2013 il grado di raggiungimento dell'indicatore è risultato pari a 100% (giudizio di 3,95 su un target di 3,5 in una scala da 1 a 5).

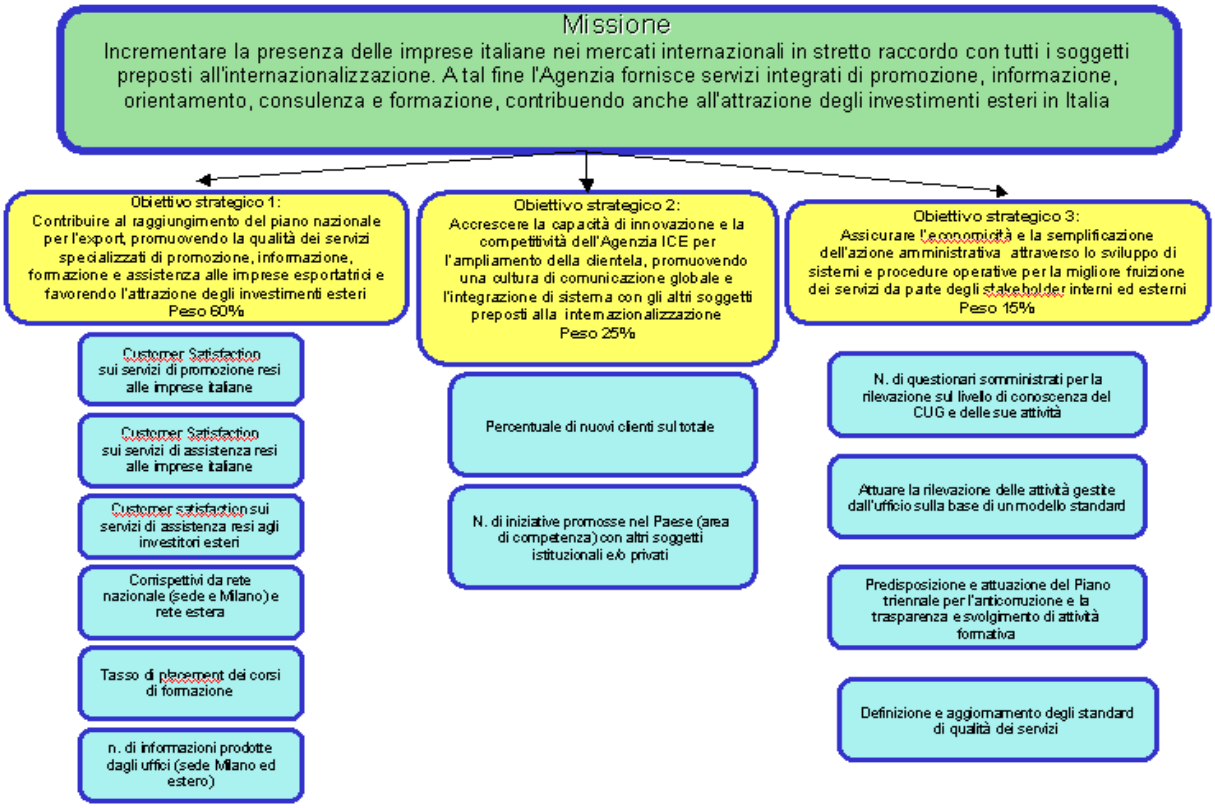
Gli indicatori di *output* sono i seguenti.

1. Numero delle informazioni prodotte dagli uffici ICE, che misura l'*output* dell'attività di comunicazione dell'Ice-agenzia sui servizi di informazione. Per il 2013 il grado di raggiungimento dell'indicatore è risultato pari a 100% (17.121 informazioni su 15.600 di *target*).

2. Numero delle iniziative promosse nel paese (estero) con altri soggetti istituzionali e/o privati che misura l'*output* dell'attività di promozione svolta dall'Ice-agenzia in collaborazione con gli altri attori della Cabina di regia presenti sul territorio. Per il 2013 il grado di raggiungimento dell'indicatore è risultato pari al 100% (181 iniziative realizzate rispetto alle 148 fissate come *target*).

Figura 4.1

L'albero della performance



Tutti gli indicatori e i *target* previsti dal "Piano di performance" sono stati oggetto di una specifica attività di analisi e monitoraggio. svolta mediante un qualificato sistema informatizzato di *reporting*, il cruscotto direzionale, da cui è emerso quanto segue.

- Tutti gli obiettivi e gli indicatori del Piano, inclusi quelli di *output* e di *outcome*, sono stati fissati secondo logiche tali da determinare, in correlazione con le risorse umane ed economiche a disposizione di ciascun Ufficio operativo, un elevato livello quali-quantitativo dei servizi offerti

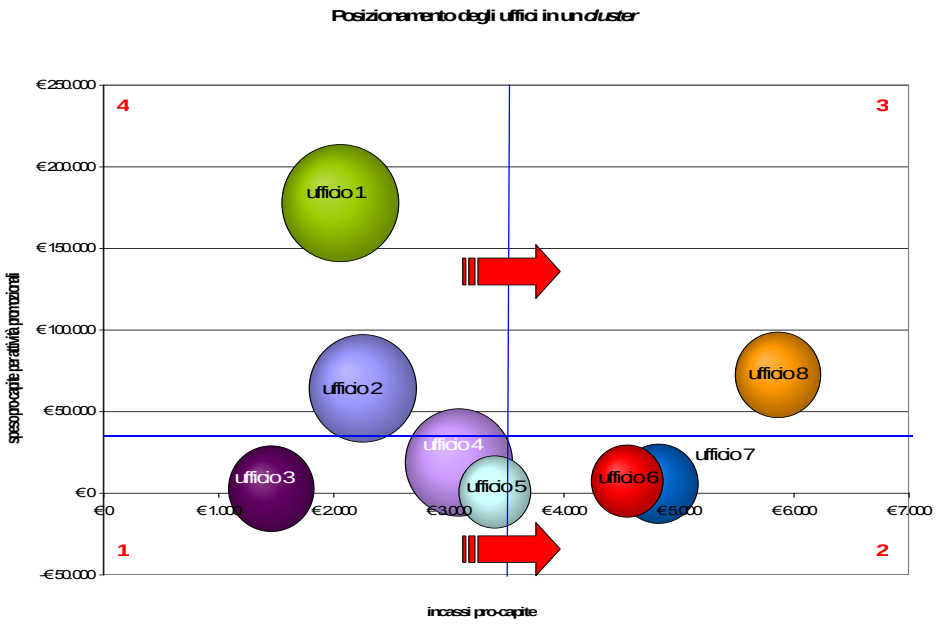
- Tutti gli obiettivi hanno soddisfatto il requisito della specificità e della misurabilità in termini concreti e chiari

- Tutti i *target* degli indicatori strategici sono stati fissati in una logica di miglioramento in termini assoluti nel triennio di riferimento.

Il processo di elaborazione e redazione del Piano della performance ha visto il coinvolgimento dell'alta Direzione, di tutti i dirigenti dell'agenzia, dell'Oiv e del Comitato elevata competenza, chiamati tutti insieme a individuare obiettivi strategici coerenti e rispondenti alle esigenze degli *stakeholder* e a declinarli successivamente in obiettivi

operativi, contenenti indicatori di *performance*, *target* e peso, sulla base di un approccio tecnico-metodologico.
Per il 2014 lo strumento tecnico di programmazione si è ulteriormente affinato soprattutto per la fissazione di obiettivi, indicatori e *target* degli uffici della rete estera, secondo una logica di semplificazione e con la finalità di far aumentare l'erogazione di servizi a pagamento (promozionali o di informazione/assistenza), soprattutto in quelle unità organizzative che svolgono meno attività promozionale commissionata da amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle risorse umane assegnate.
Per quantificare obiettivi e *target*, gli uffici della rete estera sono stati ripartiti in quattro *cluster* di paesi (mercati maturi vicini; maturi lontani; emergenti vicini; emergenti lontani), considerando i target e i risultati dell'anno precedente, le caratteristiche strutturali del singolo ufficio e del mercato, il posizionamento di ciascun ufficio nell'ambito del rispettivo *cluster*.

Grafico 4.12



Il grafico 4.12 riporta un esempio del monitoraggio effettuato sugli uffici esteri che mette in relazione la spesa destinata alle attività promozionali, incluso il contributo ai costi conferiti dalle imprese, e gli incassi per i servizi di assistenza e consulenza personalizzata erogati, entrambi rapportati al numero di dipendenti assegnati a ciascun ufficio. 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 prevalentemente da Ice, Mse 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 quarto quadrante a posizionarsi nel primo e comunque di analizzare le determinanti del loro posizionamento.

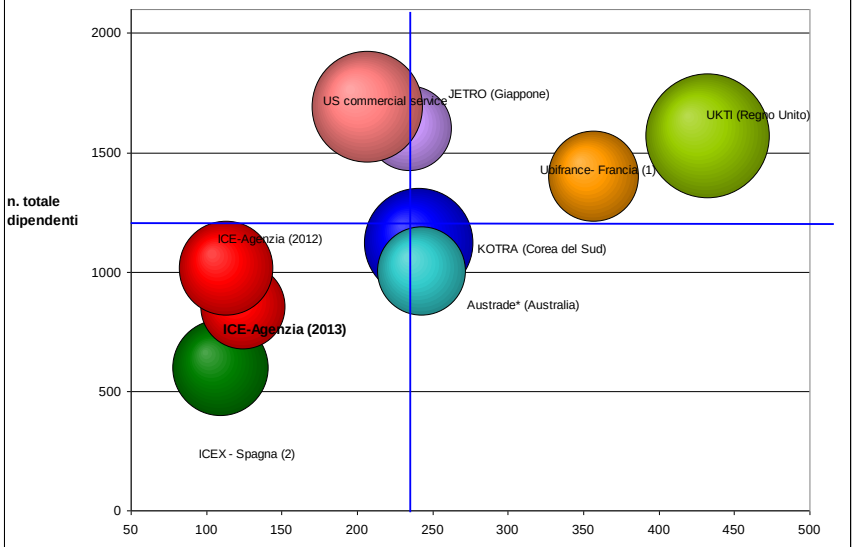
4.3.2. L'Agenzia-Ice e gli enti omologhi

Data l'esistenza di asimmetrie informative e di esternalità positive connesse con l'attività di internazionalizzazione, la maggior parte dei paesi conferisce risorse considerevoli, in buona parte pubbliche, per erogare servizi reali di sostegno, ovvero non finanziari bensì di assistenza, consulenza, promozione, informazione o formazione. Alla stessa stregua delle oltre 100 Trade Promotion Organisations (Tpo[145]), l'agenzia Ice si pone come l'ente nazionale preposto a sostenere le imprese italiane sui mercati esteri, con particolare riguardo a quelle di piccole e medie dimensioni (Pmi). Le attività delle diverse Tpo sono in massima parte comparabili a quelle dell'Ice. Tuttavia, per alcuni aspetti la gamma dei servizi può variare: per esempio nel caso di United Kingdom Trade and investment (Ukti) e, nel prossimo futuro, di Ubifrance, le agenzie svolgono anche la funzione di attrazione degli investimenti esteri o forniscono altre forme di supporto; inoltre alcuni enti, come Australe, oltre a fornire direttamente servizi di sostegno, concedono sussidi direttamente alle imprese.

Il grafico 4.13 mostra il diverso posizionamento di alcune Tpo rispetto alle risorse finanziarie complessive, comprensive quindi degli eventuali fondi privati, alle risorse umane e all'ampiezza della rete di uffici esteri. Tra le agenzie considerate spicca Ukti, con una spesa complessiva che nel 2013 ha raggiunto 432 milioni di euro (391 nel 2012), e circa 1.500 addetti per 160 uffici esteri. Segue Ubifrance, con 357 milioni di euro (contro 338 nell'anno precedente), di cui 193 milioni dedicati al programma Volontariat international en entreprises, e circa 1.400 dipendenti. In fondo alla graduatoria si trova l'ente spagnolo Icex, recentemente ridimensionato. Va tuttavia considerato che ai 600 dipendenti Icex vanno aggiunte 790 risorse umane assegnate alla rete estera, ma finanziate sul bilancio del Ministero dell'Economia.

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

Grafico 4.13 - Risorse delle agenzie per l'internazionalizzazione. Anno 2013, fondi spesi per attività e funzionamento, in milioni di euro; la dimensione rappresenta il numero di uffici della rete estera



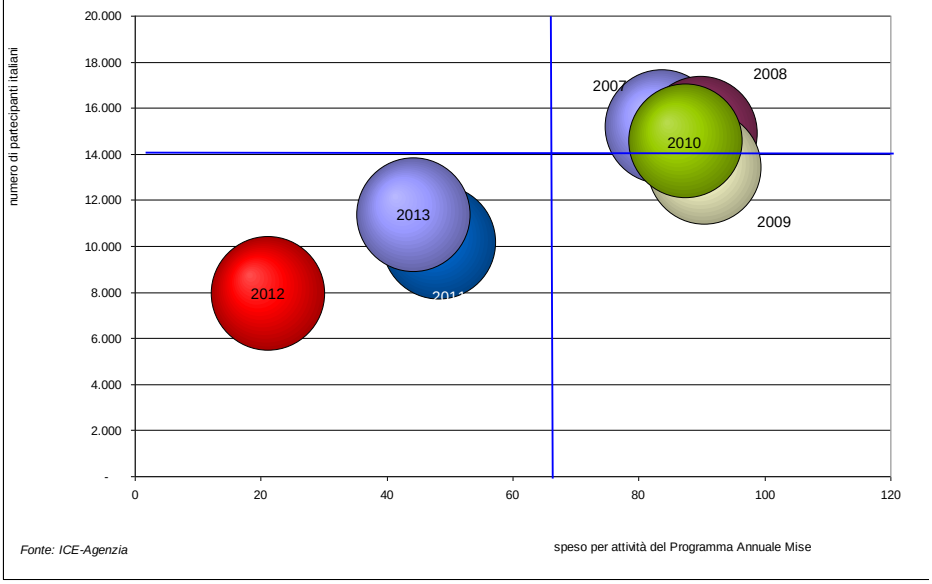
Fonte: elaborazioni ICE su bilanci e relazioni delle Agenzie

(*) Dati riferiti al 2012

(1) Incluso Volontariat International en Entreprises (Vie)
(2) Cui si aggiungono 790 dipendenti degli uffici esteri sul bilancio della Segreteria di Stato del Commercio

Rispetto alle altre Tpo considerate, e posto che funzioni e attività possono essere in parte diverse, si osserva che l'Ice dispone di risorse umane e di finanziamenti relativamente limitati, mentre sarebbe opportuno assicurare alle imprese italiane, per quanto possibile, condizioni di parità, o un *level playing field*, rispetto ai paesi concorrenti sui mercati mondiali. In confronto agli anni 2007-2010, quando era operativo l'Ice-Istituto, il numero delle imprese italiane che partecipano alle attività promozionali appare oggi notevolmente ridimensionato, a seguito della riduzione delle risorse impiegate per svolgere le attività di supporto (grafico 4.14).

Grafico 4.14 - Attività promozionale e numero di imprese italiane partecipanti ad iniziative organizzate dall'Ice. Partecipazioni plurime e speso in milioni di euro.



Fonte: ICE-Agenzia

5. *La Cassa depositi e prestiti: il ruolo di Export Banca*

5.1.Introduzione

La Cassa depositi e prestiti (CDP) è una società per azioni a controllo pubblico, il cui capitale è detenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze (80,1%) e dalle Fondazioni di origine bancaria (18,4%), mentre il restante 1,5% è riconducibile ad azioni proprie. A seguito della privatizzazione e specialmente negli ultimi anni, in concomitanza con l'aggravarsi della crisi finanziaria, la missione di CDP si è ampliata con l'obiettivo di garantire un maggiore sostegno all'economia nazionale. Alla tradizionale funzione di finanziare gli investimenti della pubblica amministrazione, soprattutto tramite mutui agli enti locali, si è aggiunta quella di contribuire allo sviluppo delle infrastrutture e delle imprese italiane.

In particolare, CDP sostiene il sistema produttivo nazionale, operando a supporto sia delle imprese strategiche nazionali, sia delle piccole e medie imprese (PMI), investendo in capitale di rischio oppure fornendo loro liquidità a medio e lungo termine, mediante specifici strumenti di debito e di equity. L'obiettivo è quello di migliorare le condizioni che contraddistinguono il tessuto imprenditoriale nazionale, ovvero la scarsa capitalizzazione, le dimensioni piuttosto ridotte, la limitata propensione all'innovazione e all'internazionalizzazione.

Al fine di favorire la crescita e l'espansione all'estero delle imprese italiane, CDP opera un'ottica di gruppo con Sace e Simest, controllate rispettivamente per il 100% ed il 76%. L'acquisizione da parte di CDP delle due società, realizzata nel 2012, ha consentito di creare un polo finanziario per l'internazionalizzazione, in grado di mettere a sistema le competenze e gli strumenti dei principali operatori finanziari del settore e, in definitiva, di meglio sostenere le esportazioni e superare le barriere, soprattutto di natura finanziaria, per l'accesso e l'espansione nei mercati esteri.

In questa prospettiva, il gruppo CDP costituisce un moderno strumento di politica industriale, caratterizzato da un sistema di *governance* e da un'operatività che si basa sull'impiego di risorse private, prevalentemente raccolte sul mercato, al fine di realizzare una missione di interesse pubblico.

Il ricorso a risorse private, il rispetto di regole privatistiche e l'utilizzo di strumenti finanziari a condizioni di mercato fa sì che tali società non rientrino nel perimetro della pubblica amministrazione, nonostante il controllo pubblico, diretto o indiretto, e la garanzia dello stato su parte della raccolta. L'attività di supporto alle imprese e alla relativa internazionalizzazione costituisce, dunque, un sostegno finanziario privato, complementare alle risorse e agli incentivi pubblicistici, funzionale alla migliore attuazione delle politiche pubbliche in materia di internazionalizzazione. D'altronde, la riduzione delle risorse complessivamente disponibili per le imprese impone a tutti i soggetti pubblici, privati o pubblico-privati, attivi nel campo dell'internazionalizzazione, di fare sistema per un efficace sostegno all'economia del Paese.

In questo contesto, l'attività di CDP a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese si

è ampliata e diversificata nel tempo, registrando un forte aumento nel 2013, in termini di clienti e di valore. In particolare, CDP interviene nel settore sia con finanziamenti a debito, sia con investimenti in equity, tramite tre strumenti tra loro complementari: il Fondo italiano d'investimento (FII), il Fondo strategico italiano (FSI) e il sistema di Export Banca. I primi due sono fondi *equity* che hanno l'obiettivo di intervenire direttamente nel capitale sociale delle imprese italiane per rafforzarne il capitale e gli investimenti, anche in un'ottica di maggiore vocazione internazionale e di apertura ai mercati esteri. Il sistema Export Banca, che ha registrato una rapida crescita nel triennio 2011-2013, sostiene invece le esportazioni e le operazioni di internazionalizzazione sul modello e l'esperienza maturata da altri Paesi europei, coinvolgendo anche numerosi istituti di credito italiani, oltre a Sace e Simest.

5.2I Fondi equity e l'attrazione di capitali esteri per le imprese italiane

Il FII, lanciato a ottobre 2010, è un fondo mobiliare chiuso con una dotazione di circa 1,2 miliardi di euro, rivolto esclusivamente alle PMI con un alto potenziale di crescita. L'obiettivo del Fondo è quello di rafforzare la capitalizzazione di tali imprese, favorendone l'aggregazione nell'ottica di creare nel medio termine campioni nazionali, di dimensione media, adeguatamente patrimonializzati, in grado di essere più competitivi nei rispettivi settori e di indirizzarsi sempre più verso i mercati internazionali.
Il Fondo è gestito da una Società di gestione del risparmio (Sgr), la cui proprietà è ripartita in maniera paritetica tra il Ministero dell'economia e delle finanze, CDP, Confindustria, Associazione Bancaria Italiana (Abi) e alcune tra le principali banche italiane. Gli investimenti possono essere realizzati tramite l'assunzione di partecipazioni dirette, prevalentemente di minoranza, nel capitale di imprese italiane aventi fatturato indicativamente compreso tra i 10 e i 250 milioni di euro. Gli investimenti possono anche essere di tipo indiretto e interessare strumenti finanziari non quotati rappresentativi di quote di fondi di private equity (OICR) o di società finanziarie ex artt. 106 e 107 Tub che condividano la politica di investimento e gli obiettivi del Fondo.
CDP è azionista di riferimento anche di FSI, il secondo fondo *equity* che sostiene il sistema imprenditoriale italiano. L'obiettivo è quello di favorire la crescita dimensionale, l'aggregazione ed il rafforzamento della posizione competitiva delle imprese italiane di rilevante interesse nazionale sui mercati nazionali e internazionali. FSI è stato lanciato nel 2011 con un capitale sottoscritto di circa 4,4 miliardi di euro e, a differenza del Fii, è rivolto alle imprese di grandi dimensioni che operano in settori strategici: difesa e sicurezza, infrastrutture, trasporti, comunicazioni, energia, assicurazioni e intermediazione finanziaria, turistico-alberghiero, agroalimentare e distribuzione, gestione dei beni culturali e artistici; ricerca e innovazione ad alto contenuto tecnologico, pubblici servizi. Al di là del settore, sono considerate di "rilevante interesse nazionale" le imprese che cumulativamente presentino un fatturato annuo netto non inferiore a 300 milioni di euro e un numero medio di dipendenti non inferiore a 250 unità. La dimensione può essere

ridotta fino a 240 milioni di euro di fatturato e 200 dipendenti nel caso di società le cui attività siano rilevanti in termini di indotto e producano benefici per il sistema economico-produttivo nazionale, anche in termini di presenza di stabilimenti produttivi sul territorio.
Negli ultimi anni, il FSI è stato promotore di accordi internazionali e *joint venture* con importanti operatori stranieri quali Quatar Holding (QH), Russian Direct Investment Fund (RDIF) e Kuwait Investment Authority (KIA). In particolare, il Fondo sovrano del Qatar ha destinato 1 miliardo di euro per co-investimenti con FSI nel Made in Italy; dai Fondi Sovrani del Kwait e della Russia sono previsti rispettivamente 500 milioni di euro da co-investire con FSI a sostegno delle imprese italiane.
Il sostegno di capitali esteri a favore delle imprese italiane si è realizzato anche tramite l'attrazione di investitori cinesi. Infatti, Shangai Electric ha investito 400 milioni di euro per l'acquisizione del 40% di Ansaldo Energia da FSI, mentre State Grid of China ha investito 2,1 miliardi di euro per l'acquisizione da CDP del 35% di CDP Reti S.p.a.
È evidente che il Gruppo CDP ha operato come catalizzatore di investimenti esteri nelle aziende italiane, attraendo in Italia capitali per un valore di 4,5 miliardi di euro, impiegati soprattutto in quote di minoranza e in co-investimenti con aziende e Fondi sovrani esteri. Tali sinergie consentono di convogliare investimenti diretti esteri nei settori ritenuti strategici per il sistema produttivo italiano e favorire una maggiore apertura delle imprese italiane ai mercati internazionali.

5.3.Il ruolo di Export Banca

Un efficiente sistema di finanziamento dell'export italiano è fondamentale per sostenere l'economia, contribuire alla crescita del prodotto nazionale e aumentare la competitività del sistema produttivo, specialmente in un periodo in cui la crisi finanziaria ha determinato carenza di liquidità a livello internazionale, ha contratto i volumi del commercio internazionale ed ha aumentato il rischio Paese.
In tale contesto e per mitigare le criticità del settore, è stato creato nel 2010 il sistema Export Banca[146] basato sul supporto finanziario di CDP, la garanzia di Sace, il coinvolgimento del sistema bancario e l'eventuale intervento di Simest. L'obiettivo comune è quello di sostenere l'economia, finanziando specifiche operazioni di interesse pubblico, legate alle esportazioni e all'internazionalizzazione delle imprese italiane. Il ruolo strategico di tale strumento è stato peraltro rafforzato a seguito dell'acquisizione societaria di Sace e Simest e la conseguente creazione di un polo finanziario strategico per l'internazionalizzazione, che lavora in sinergia con il sistema bancario.
Al fine di dare attuazione alla normativa Export Banca, Abi, CDP e Sace hanno stipulato il 6 aprile 2011 una prima convenzione, poi integrata con la partecipazione di Simest, e rinnovata il 3 luglio 2013. Al sistema possono accedere sia le banche italiane, sia le succursali di banche estere comunitarie ed extracomunitarie che operano in Italia e che

[146] Decreto legge n. 78 del 2009, attuato con decreto del MEF del 22 gennaio 2010 (c.d. normativa Export Banca).

abbiano aderito alla convenzione.
Nei limiti della normativa di riferimento e della convenzione, il sistema Export Banca finanzia le operazioni relative all'esportazione di forniture di merci e servizi o all'esecuzione di lavori da parte di operatori italiani, di loro controllate o collegate estere, secondo lo schema cosiddetto del credito acquirente, anche eventualmente assistito dalle lettere di credito che prevedano pagamenti dilazionati. Possono inoltre essere finanziate operazioni di internazionalizzazione poste in essere da operatori italiani, da loro controllate o collegate estere. A prescindere dalla tipologia di operazione, la quota di finanziamento di CDP è interamente garantita da Sace.
L'intervento di CDP può essere realizzato in modo indiretto o diretto. Nel primo caso, CDP fornisce alla banca, a condizioni di mercato, la provvista necessaria affinché quest'ultima possa effettuare il finanziamento al debitore finale, sempre che la provvista richiesta non sia inferiore a 1 milione di euro. Nel secondo caso, CDP finanzia direttamente il debitore finale, anche in co-finanziamento con altri istituti di credito, purché la propria quota sia superiore a 25 milioni di euro. I finanziamenti possono essere concessi in euro o anche in altra valuta. In ogni caso, le operazioni devono essere assicurate o garantite da Sace o altri istituti assicurativi garantiti dallo Stato e Simest può contribuire all'operatività del sistema, intervenendo per la stabilizzazione del tasso di interesse.
Le operazioni di finanziamento che non rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione possono essere oggetto di ulteriori e specifici accordi tra CDP, Abi, Sace e Simest, nel rispetto della normativa di riferimento e dei propri statuti e seguendo processi similari a quelli previsti nella convenzione. In tal caso i contratti vengono indicati come operazioni fuori convenzione.
Tramite l'operatività del sistema di Export Banca la CDP ha assunto un ruolo strategico per l'internazionalizzazione delle imprese italiane, sia in termini di risorse impiegate, provenienti dalla raccolta postale garantita dallo Stato, sia attraverso un ruolo crescente di direzione delle attività degli operatori finanziari attivi nel mercato dell'export.
Il *plafond* totale stanziato da CDP per Export Banca è pari a 6 miliardi di euro e le risorse effettivamente impiegate per operazioni sottoscritte dal 2011 al giugno 2014 ammontano complessivamente a 3,3 miliardi di euro, di cui 589 milioni al di fuori della convenzione e aggiuntivi rispetto al *Plafond*. Le operazioni finanziate sono soprattutto di dimensioni grandi o medio-grandi ed hanno interessato principalmente il settore della cantieristica navale e, dal punto di vista geografico, i mercati nord-americani.
In particolare, dal 2011 al giugno 2014, sono state sottoscritte all'interno dell'operatività di Export banca 24 operazioni, di cui 21 rientranti nella convenzione tra CDP e altri soggetti e 3 fuori convenzione.

TAB. 1 - ***Contratti stipulati e operazioni deliberate da Export Banca, 2011-2014 (giugno)***

	2011	2012	2013	2014 (giugno)	**Totale**
Numero di contratti stipulati in Convenzione	2	3	13	3	21
Numero di contratti stipulati "fuori" Convenzione	-	1	2	-	3
Totale contratti stipulati	**2**	**4**	**15**	**3**	**24**
Finanziamenti in Convenzione	808	405	1.472	65	2.750
Finanziamenti fuori Convenzione	-	233	356	-	589
Totale finanziato	**808**	**638**	**1.828**	**65**	**3.339**

(n. contratti e importi in mln di euro)

Fonte: Cassa depositi e prestiti, 2014

La maggior parte delle operazioni (18) sono state realizzate in modalità diretta, attraverso cioè un finanziamento al debitore finale, con un importo medio dei finanziamenti pari a 182 milioni di euro. Le restanti 6 operazioni sono state finanziate in modo indiretto, tramite la fornitura di una provvista alla banca finanziatrice del debitore finale, con un importo medio pari a 10 milioni di euro.

TAB. 2 - ***Contratti stipulati da Export Banca per tipologia d'intervento, 2011-2014 (giugno)***

	2011	2012	2013	2014 (giugno)	**Totale**
Operatività diretta	2	4	10	2	18
Operatività indiretta	-	-	5	1	6
Totale	**2**	**4**	**15**	**3**	**24**
di cui					
Credito acquirente	2	1	6	-	9
Internazionalizzazione	-	2	9	3	14
Credito fornitore	-	1	-	-	1

Fonte: Cassa depositi e prestiti, 2014

Da un punto di vista settoriale, il segmento maggiormente interessato dalle operazioni di Export Banca è la cantieristica navale che rappresenta circa il 74% del totale dei finanziamenti, con un importo medio delle operazioni significativamente superiore rispetto agli altri settori. Le infrastrutture e le costruzioni rappresentano il 13% delle

operazioni, mentre un ulteriore 7% riguarda il settore della difesa. Gli altri settori, tra cui l'energia, sono invece interessati da meno operazioni, caratterizzate peraltro da un importo relativamente inferiore.

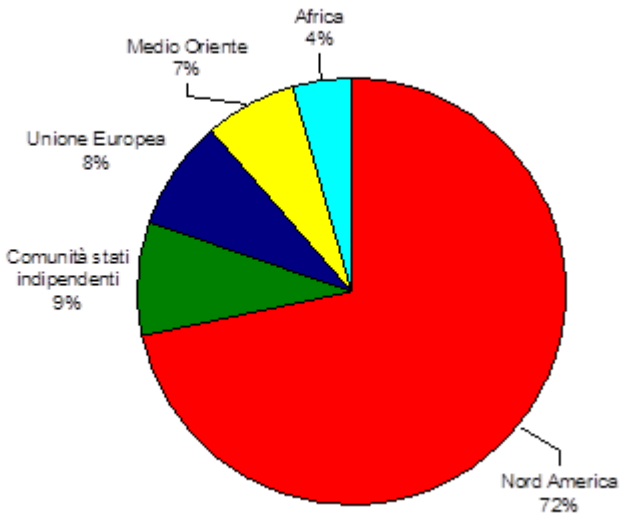
TAB. 3 - ***Contratti stipulati da Export Banca per settore di destinazione, 2011-2014 (giugno)***

	Numero di operazioni	Importo (mln euro)	Distribuzione %
Crocieristico	7	2.463	73,7%
Infrastrutture e costruzioni	6	444	13,3%
Difesa	1	233	7,0%
Energia	3	155	4,6%
Altre industrie	7	45	1,3%

Fonte: Cassa depositi e prestiti, 2014

Nel periodo 2011-2014, le operazioni effettuate hanno riguardato 6 Paesi in quasi tutte le aree del mondo: il 72% dei finanziamenti è stato erogato per operazioni in Nord America, in particolare negli Stati Uniti; il 9% ha interessato i paesi dell'ex Unione Sovietica, Russia e Bielorussia, mentre il 7% il Medio Oriente e il 4% l'Africa. Infine, il restante 8% dei finanziamenti ha interessato l'Unione Europea e comprende le operazioni di internazionalizzazione delle imprese italiane.

GRAF. 1 – ***Distribuzione delle operazioni di Export Banca per area geografica***



Fonte: Cassa depositi e prestiti, 2014

6.Il ruolo di SACE

6.1.Le politiche per l'internazionalizzazione e il contesto macroeconomico attuale

Le politiche a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese sono diverse da Stato a Stato e sono cambiate nel corso del tempo per meglio rispondere all'evoluzione nei processi produttivi, sempre più frammentati nelle diverse funzioni, e del mercato finanziario, caratterizzato dalla partecipazione di un maggior numero di istituzioni.
Per le attività di assicurazione del credito alle esportazioni non esiste un modello di riferimento, ma si possono evidenziare principalmente due diverse modalità di assunzione del rischio. Il primo, più tradizionale e caratteristico di alcune grandi economie, quali Stati Uniti, Regno Unito, Germania e Francia, seppure con alcune differenze, mira a supportare l'export e sostenere l'occupazione, ponendo attenzione al contenuto nazionale dei beni esportati, applicando il principio del Made in nei criteri di eleggibilità delle operazioni. In base a questo approccio le società di credito all'esportazione svolgono un ruolo più amministrativo nella sottoscrizione di quei rischi non appetibili ai privati, tipici di settori strategici come l'aerospaziale, la difesa e la cantieristica.
Il secondo modello, più ampio e flessibile, ha come obiettivo il sostegno alle strategie di internazionalizzazione delle imprese offrendo prodotti aggiuntivi, come concessione di garanzie finanziarie e facilitazione nell'accesso al credito fino all'acquisto di obbligazioni sul mercato dei capitali, rispetto a quelli più standard e consolidati, come credito fornitore, credito acquirente, bond e protezione degli investimenti diretti esteri dai rischi di natura politica. Questo modello caratterizza l'operatività di Sace, della canadese Edc, delle giapponesi Nexi e Jbic, delle società dei paesi scandinavi ed emergenti.
Sace è passata da una logica di sussidio alle esportazioni a un modello di business ispirato a criteri di mercato nel 2004, con la trasformazione in società per azioni. Pur continuando a beneficiare della garanzia pubblica sugli impegni assunti, è stata adottata una forma giuridica, quella di società privata, che le permette di operare in autonomia dallo Stato. Al fine di preservare l'autonomia finanziaria è necessario però provvedere a congrue dotazioni di capitale proprio, riserve e accantonamenti.

Nella seconda parte del 2014 la crescita economica ha ricominciato a mostrare segni di debolezza in alcune aree. Nell'area euro, mentre la Banca centrale europea (Bce) sta implementando le misure della manovra monetaria espansiva varata a giugno 2014, la ripresa fatica ad affermarsi a causa della spirale disinflazione-debolezza della domanda interna. Anche la Germania ha registrato rallentamenti nella produzione industriale e nelle esportazioni. Ulteriori rischi al ribasso sono rappresentati dalla crisi tra Russia e Ucraina, la fragilità della crescita dei paesi Brics, le tensioni geopolitiche nell'area mediorientale.
A causa di queste incertezze gli analisti continuano a rivedere al ribasso le previsioni sulla crescita mondiale, principalmente a causa di peggiori aspettative di crescita sull'area euro, l'America Latina e l'Europa emergente.

6.2.Le società di credito all'esportazione

Le società del credito all'esportazione analoghe a Sace stanno continuando a giocare il loro ruolo di supporto alla domanda globale e agli investimenti esteri, favorendo gli scambi internazionali e l'operatività degli istituti bancari.[147]

I nuovi impegni assunti per dilazioni di pagamento a medio-lungo termine dai membri della Berne Union[148] nel primo semestre del 2014 sono risultati in lieve calo (-1,8 per cento) in termini tendenziali, ma con una crescita del 30,6 per cento rispetto ai primi sei mesi del 2007.

Nel 2013, in un contesto di crescita del commercio mondiale di beni del 2,1 per cento (a 18.800 miliardi di dollari, Usd) i nuovi impegni delle società di credito all'esportazione sono aumentati del 4,2 per cento, raggiungendo quasi 1.900 miliardi di dollari, tra supporto a esportazioni, con dilazioni a breve e medio-lungo termine, e a investimenti diretti esteri (Ide). L'assicurazione a breve termine continua a rappresentare la voce principale (circa 1.600 miliardi di Usd) e l'unica che ha mostrato un incremento. Si sono infatti registrate nel corso dell'anno riduzioni nelle nuove richieste per coperture a medio-lungo termine e nell'assicurazione dei rischi politici per gli investimenti all'estero.
L'assicurazione per il rischio di credito di medio-lungo periodo è scesa del 13 per cento, passando da 181,8 a 160,9 miliardi di Usd a causa dell'incertezza che l'anno scorso ha caratterizzato l'economia globale. I principali paesi per cui sono state richieste coperture sono Stati Uniti, Vietnam, Turchia, Russia e Arabia Saudita: insieme contano per 39,5 miliardi di Usd di esportazioni assicurate da membri della Berne Union.
Una dinamica simile ha caratterizzato l'assicurazione degli Ide.[149] I nuovi impegni assunti dai membri della Berne Union sono diminuiti nel 2013 del 3,5 per cento, a quota 96,4 miliardi di Usd. Si sono ridotte le domande per quei paesi del Nord Africa, del Medio Oriente e dell'America Latina che si erano contraddistinti negli anni passati per le turbolenze sociali e le politiche protezionistiche; questo è accaduto nonostante alcuni dei rischi non siano diminuiti. Le nuove coperture per rischi politici hanno interessato in particolare Kazakistan, Cina e Russia, per un totale di 22,8 miliardi di dollari.

147 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.

148 Organizzazione internazionale che riunisce le principali società per il credito all'esportazione del mondo ed è articolata in tre comitati: Breve Termine, Medio-Lungo Termine e Investimenti. Per copertura a breve termine si intende l'assicurazione per una durata inferiore ai 2 anni.

149 In questo caso i rischi coperti sono quelli politici associati all'esproprio, agli atti violenti e alle restrizioni nell'accesso alla valuta.

6.3. L'attività del Gruppo Sace

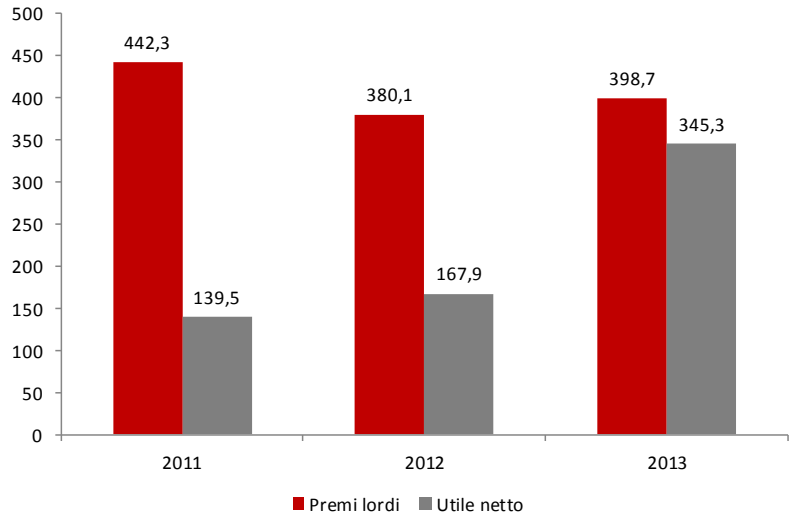
Sace assicura le imprese contro i rischi connessi a transazioni commerciali sia in Italia sia all'estero. Da ormai dieci anni la società è passata a un modello di *business* ispirato a criteri di mercato, giungendo nel 2013 a supportare oltre 22.000 imprese. L'esposizione complessiva è ulteriormente cresciuta nel 2013. Un'espansione della rete di accordi di collaborazione, l'apertura di alcune sedi in Italia e all'estero e il lancio di servizi connessi ai prodotti finanziari, sono tra le principali novità emerse durante il 2014.

6.3.1. Risultati 2013

Le nuove garanzie deliberate nel 2013 dalla capogruppo Sace Spa sono state pari a 8,7 miliardi di euro, risultato in lieve crescita (+2,3 per cento) con un ritorno dell'incidenza dell'attività più tradizionale, quella del credito alle esportazioni, sopra al 70% del totale.

I nuovi impegni assunti da Sace Spa hanno riguardato principalmente controparti nell'Unione Europea, nei paesi europei non-UE e della Comunità degli Stati Indipendenti e nel continente americano. Il maggiore settore industriale verso il quale i nuovi rischi sono stati assunti è quello crocieristico, seguito dai settori *oil & gas*, infrastrutture e costruzioni e aeronautico e navale . Queste attività hanno generato 316,4 milioni di euro di premi lordi (398,7 milioni per l'intero Gruppo Sace) riconducibili principalmente agli strumenti del credito acquirente, delle garanzie finanziarie e della polizza credito fornitore (grafico 1 [GRAF]). L'utile netto è stato pari a 277,7 milioni di euro, in aumento dell'8,9 per cento, mentre il patrimonio netto si è attestato a 4,9 miliardi di euro, in diminuzione del 16,5 per cento rispetto a fine 2012, per la distribuzione di un dividendo straordinario di circa 1 miliardo di euro all'azionista.

Grafico 1 - Premi lordi e utile netto Gruppo SACE
milioni di euro



Fonte: SACE

A fine 2013 l'esposizione totale della capogruppo ammontava a 35,3 miliardi di euro (+ 7,1 per cento).[150]

Sace Bt, società-prodotto specializzata in assicurazione del credito, cauzioni e rischi della costruzione, ha assicurato circa 20,4 miliardi di euro di transazioni nel 2013, tra ramo credito e ramo cauzioni, e totalizzato 83,9 milioni di euro in premi lordi. Il risultato netto di Sace Bt, negativo per 3,9 milioni di euro, segna un forte miglioramento rispetto al 2012, per effetto delle politiche prudenziali adottate a fronte della significativa crescita delle insolvenze causate dalla recessione italiana, che ha colpito tutti i settori produttivi.

Il risultato complessivo ha consolidato il contributo positivo di Sace Srv, grazie a un utile netto di 0,7 milioni di euro. La società, attiva nella gestione delle informazioni commerciali alla valutazione del rischio controparte e nel recupero crediti, ha proseguito il processo di ottimizzazione dei flussi informativi di gruppo, centralizzando la gestione del patrimonio informativo. Sul fronte dei recuperi *business to business* Sace Srv ha registrato un *recovery rate* in linea con le migliori *performance* nazionali.

6.3.2. Risultati 2014 e novità di Gruppo

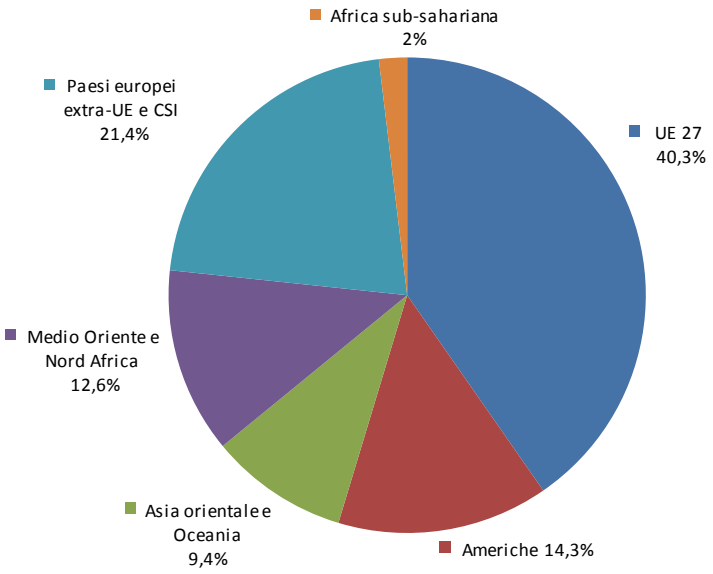
Nei primi tre trimestri del 2014, Sace SpA ha registrato un utile netto di 378 milioni di euro, in aumento del 15% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. I premi lordi sono ammontati a 196,1 milioni di euro, in leggero calo rispetto ai 207,6 milioni di euro del 30 settembre 2013. Il saldo positivo del conto tecnico, in aumento del 40,4%, è dovuto principalmente all'effetto positivo della variazione dei recuperi, mentre all'aumento della gestione ordinaria (+ 23,6%) ha contribuito positivamente la gestione finanziaria.

L'analisi per area geo-economica[151] evidenzia una maggiore esposizione verso i paesi dell'Unione Europea (40,3 per cento), e in particolare verso l'Italia, al primo posto in termini di concentrazione con un peso relativo del 30 per cento, in virtù delle operazioni di garanzia per i finanziamenti volti a favorire l'internazionalizzazione delle imprese italiane (grafico 2 [GRAF]). La Russia rimane al secondo posto, con un peso relativo superiore al 14 per cento. È diminuita l'esposizione nei Paesi europei extra-Ue e della Comunità degli Stati Indipendenti (21,4 per cento), nell'Asia orientale e Oceania (9,4 per cento) e in Medio Oriente e Nord Africa (12,6 per cento). È aumentata invece l'esposizione nei paesi dell'Africa sub-sahariana (2 per cento) e verso le Americhe (14,3 per cento). Il settore prevalente è rimasto l'*oil & gas* che, insieme al settore delle infrastrutture e costruzioni e a quello crocieristico, hanno un'incidenza di circa il 50 per cento sul portafoglio (grafico 3 [GRAF]).

150 L'esposizione è calcolata come somma dei crediti e delle garanzie perfezionate in quota capitale e interessi.

151 L'analisi per area geo-economica e per settori è aggiornata al 30.6.2014 in base agli ultimi dati disponibili.

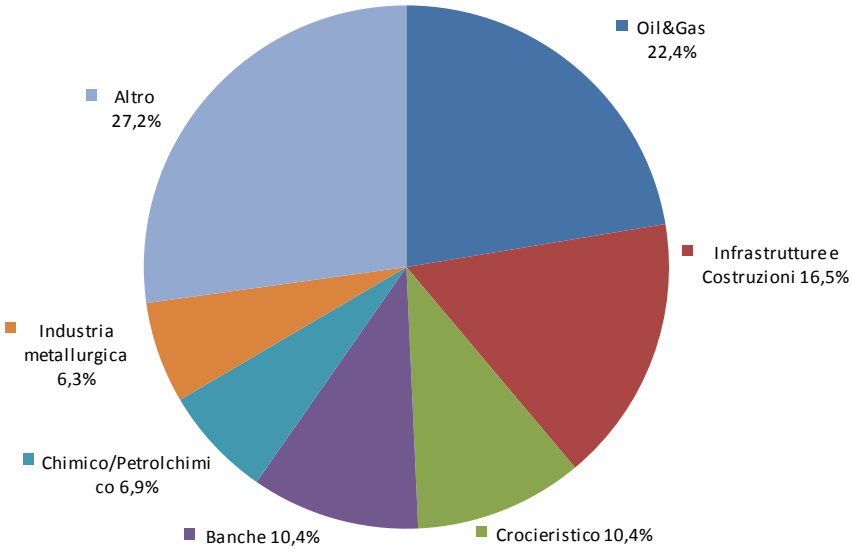
Grafico 2 - Esposizione totale di SACE per area geo-economica al 30.6.2014*



* ultimi dati disponibili

Fonte: SACE

Grafico 3 - Portafoglio garanzie di SACE per settore industriale al 30.6.2014*



* ultimi dati disponibili

Fonte: SACE

Il Gruppo Sace ha avviato una serie di iniziative con l'obiettivo di assistere le imprese italiane nell'attuale fase congiunturale di ripresa debole e lenta. In Italia sono stati finalizzati diversi accordi di collaborazione con associazioni di categoria e altri soggetti istituzionali. È stata rafforzata la collaborazione con gli intermediari creditizi e, in particolare con la Banca europea per gli investimenti, per agevolare la concessione alle imprese di risorse finanziarie a condizioni competitive.
Per garantire un migliore presidio sul territorio nazionale e offrire un sostegno alle esigenze delle imprese italiane che operano sui mercati internazionali, alla rete pre-esistente, formata dagli uffici di Roma, Milano, Venezia, Modena, Bari, Lucca, Torino, Pesaro e Firenze, si sono aggiunte aperture di nuovi uffici nelle città di Verona, Brescia e Napoli; Si è al contempo ampliata la rete estera. Alle presenze nei principali mercati ad alto potenziale, quelle di San Paolo, Hong Kong, Bucarest, Mosca, Johannesburg, Istanbul e Mumbai, si è affiancato un nuovo ufficio a Città del Messico.

Nella prima metà del 2014 sono stati inoltre lanciati nuovi servizi a sostegno delle attività di sviluppo internazionale, quali i programmi Advisory, Frontier Markets e il Fondo Sviluppo Export.

Attraverso il programma Advisory Sace mette a disposizione delle imprese, in particolare Pmi, la propria *expertise* per far conoscere le opportunità offerte da ciascun mercato, valutare i rischi e la sostenibilità dei progetti, realizzare e gestire l'operatività estera. In particolare il servizio Advisory si propone di integrare l'offerta alla clientela con servizi quali: attività pre e post vendita da realizzarsi sia su base B2B che attraverso eventi formativi/informativi; supporto, attraverso la figura del *Temporary Risk Manager*, nei processi di ottimizzazione delle linee di credito e del passivo; advisory su operazioni di finanza straordinaria e valutazione dei rischi; definizione di piani industriali e strategie aziendali legate a processi di internazionalizzazione. Il programma Advisory inoltre si propone di sviluppare progetti di collaborazione/partnership con le banche, quali: prodotti *co-branded* (credito documentario, fidejussioni estero, garanzie su finanziamenti) e accordi di distribuzione commerciale dei servizi del Gruppo Sace.

Il programma Frontiers ha l'obiettivo di individuare mercati emergenti ad alto potenziale e aprire nuove destinazioni di riferimento, non ancora pienamente presidiate ma in grado di offrire i migliori margini di crescita per *export* e investimenti italiani. Sviluppato principalmente per le esigenze delle imprese piccole e medie, Frontiers mette a disposizione prodotti assicurativo-finanziari, assistenza degli uffici della rete internazionale e servizi dedicati, tra cui: individuazione e pre-affidamento di controparti corporate e bancarie nei paesi Frontiers; soluzioni finanziarie dedicate all'import di commodity destinate alla *supply chain* italiana; servizi di advisory dedicati per valutare a pieno la coerenza dell'approccio ai singoli mercati e i diversi profili di rischio sottostanti a

cui adattare strutture finanziarie e assicurative efficaci; analisi dei settori merceologici ad alto potenziale e segnalazioni di opportunità di business; monitoraggio costante dei paesi Frontiers, con invii periodici di approfondimenti a imprese selezionate; seminari e incontri di business matching e approfondimento sul territorio.
Con il programma Frontiers Sace si propone inoltre di offrire alle imprese un percorso di crescita attraverso sessioni formative, accesso al *network* del Gruppo e conoscenza degli strumenti per la gestione dei rischi.

Il "Fondo Sviluppo Export" è il nuovo fondo dedicato alla sottoscrizione di titoli obbligazionari emessi da imprese italiane non quotate, con vocazione all'export e all'internazionalizzazione. Sace interviene nel Fondo, dalla capacità complessiva di 350 milioni di euro, anche in qualità di investitore. Il Fondo, gestito da Amundi Sgr, investirà in titoli obbligazionari *secured* o *unscured*, con cedola a tasso fisso o variabile e con rimborso rateale o a scadenza. L'obiettivo è ampliare la capacità di intervento al servizio delle imprese per sostenere la crescita e aprire il mercato italiano a fonti di finanziamento alternative al canale bancario, in una fase di persistente restringimento dell'offerta di credito.

Ulteriore novità del Gruppo riguarda il bilancio di sostenibilità la cui pubblicazione, per la prima volta quest'anno, ha permesso a Sace di ottenere il certificato di *assurance* da parte di TUV Italia, organismo indipendente del gruppo internazionale TUV SUD. Il Report, redatto secondo le linee guida internazionale del *Global Reporting Initiative* (GRI), è il primo a ottenere un'attestazione di *assurance* da parte di un ente terzo specializzato. A seguito di una verifica articolata, svolta in tre fasi distinte da marzo a luglio 2014, TUV Italia ha riconosciuto al Bilancio Sociale di Sace il, livello B+ (medio) del GRI.

7. Il ruolo di SIMEST

SIMEST è una società per azioni controllata da Cassa depositi e prestiti (Cdp), azionista di maggioranza dal 9 novembre 2012 a seguito dell'acquisizione di circa il 76% del capitale sociale dal Ministero dello Sviluppo Economico; un'ulteriore presenza azionaria privata è rappresentata da banche e sistema imprenditoriale.
SIMEST è nata nel 1991 con lo scopo di promuovere investimenti di imprese italiane all'estero e di sostenerli sotto il profilo tecnico e finanziario. Gestisce, inoltre, gli strumenti finanziari pubblici a sostegno delle attività di internazionalizzazione delle imprese italiane e costituisce un interlocutore cui le imprese italiane possono fare riferimento per tutte le tipologie di interventi all'estero e, dal 2011, anche in Italia.
Le attività comprendono:

- investimenti diretti attraverso l'acquisizione di partecipazioni nelle imprese all'estero fino al 49% del capitale sociale
- gestione del Fondo partecipativo di Venture Capital del Ministero dello Sviluppo Economico
- agevolazioni (contributi agli interessi) per il finanziamento della quota di partecipazione nelle imprese fuori dall'Unione Europea
- partecipazione fino al 49% al capitale sociale di imprese italiane o imprese controllate nell'UE che sviluppino investimenti produttivi e di innovazione e ricerca
- sostegno ai crediti all'esportazione di beni di investimento prodotti in Italia
- finanziamento di studi di fattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad investimenti
- finanziamento di programmi di inserimento sui mercati esteri
- finanziamento di interventi a favore delle PMI esportatrici
- finanziamento per la prima partecipazione a fiere e mostre
- assistenza finanziaria, legale e societaria relativa a progetti di investimento all'estero.

La tavola seguente riassume i risultati operativi del periodo 2012 – I sem. 2014:

PARTECIPAZIONI SIMEST	**2012**		**2013**		**I sem. 2014**	
	n.	milioni di euro	n.	milioni di euro	n.	milioni di euro
Progetti approvati	77	103,7	68	139,0	28	47,5
PARTECIPAZIONI FONDO DI VENTURE CAPITAL	**2012**		**2013**		**I sem. 2014**	
	n.	euro	n.	euro	n.	euro
Progetti approvati	45	22,7	30	17,0	34	12,7
	Operazioni accolte		**Operazioni accolte**		**Operazioni accolte**	
INCENTIVI ALLE IMPRESE	**2012**		**2013**		**I sem. 2014**	
	n.	milioni di euro	n.	milioni di euro	n.	milioni di euro
Agevolazioni per l'esportazione (D. Lgs.143/98, già L. 227/77)	124	4.348,0	156	4.682,5	49	1.419,0
Agevolazioni per gli investimenti all'estero (L. 100/90 e 19/91)	45	114,7	39	241,0	16	36,9
Programmi d'inserimento sui mercati esteri (L. 133/08, art. 6, comma 2, lett a)	129	107,7	171	142,9	171	142,9
Agevolazioni per gli studi di prefattibilità fattibilità e programmi di assistenza tecnica (L. 133/08, art. 6, comma 2, lett. b)	19	2,5	22	2,7	6	0,4

7.1.Contributi per partecipazioni in società all'estero, (legge 100/1990)

SIMEST può acquisire partecipazioni fino al 49% del capitale sociale in investimenti di imprese italiane in paesi extra UE. La partecipazione di SIMEST consente all'impresa italiana l'accesso alle agevolazioni, sotto forma di contributi agli interessi, per il finanziamento dell'acquisizione della loro quota di capitale. 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 Europea che sviluppino investimenti produttivi e di innovazione e ricerca; da tali acquisizioni sono esclusi i *salvataggi*.

Nel corso dei primi 6 mesi del 2014 il Consiglio di Amministrazione SIMEST ha approvato 28 progetti ovvero 23 nuovi progetti di investimento, 2 aumenti di capitale in società già partecipate e 3 ridefinizioni di piano per progetti precedentemente approvati. L'impegno finanziario previsto è di 47,5 milioni di euro, a fronte di un capitale sociale complessivo di 138,2 milioni e investimenti complessivi a regime per 175 milioni.

In termini di aree geografiche di destinazione degli investimenti accolti nel corso del primo semestre del 2014 si rilevano – quali aree di prioritario interesse per le iniziative partecipate da SIMEST – l'area Asiatica (con 7 nuove iniziative di investimento, per un impegno SIMEST di circa 14,8 milioni di euro), l'Area dell'Europa per i paesi non appartenenti all'Unione Europea (5 iniziative con un impegno SIMEST di 10,9 milioni di euro) e l'Area dell'America Settentrionale (4 iniziative, 4,2 milioni di euro l'impegno SIMEST). In termini di paesi, si confermano i trend già emersi negli anni precedenti, con la preminenza – in termini di localizzazione delle nuove iniziative – di paesi quali la Cina (4 iniziative per un impegno SIMEST pari a 8,6 milioni di euro), gli USA (3 iniziative, impegno SIMEST pari a 3 milioni di euro), l'India (2 iniziative, 4,7 milioni di euro) ed il Messico (1 iniziative, 5,5 milioni di euro).

Significativo il dato riguardante la Russia, che nonostante veda, per effetto anche delle note vicende di politica internazionale riguardanti le relazioni con l'Ucraina, un limitato numero di iniziative, registra investimenti complessivi per 20,8 milioni di euro, con un impegno SIMEST elevato e pari a 10,1 milioni di euro).

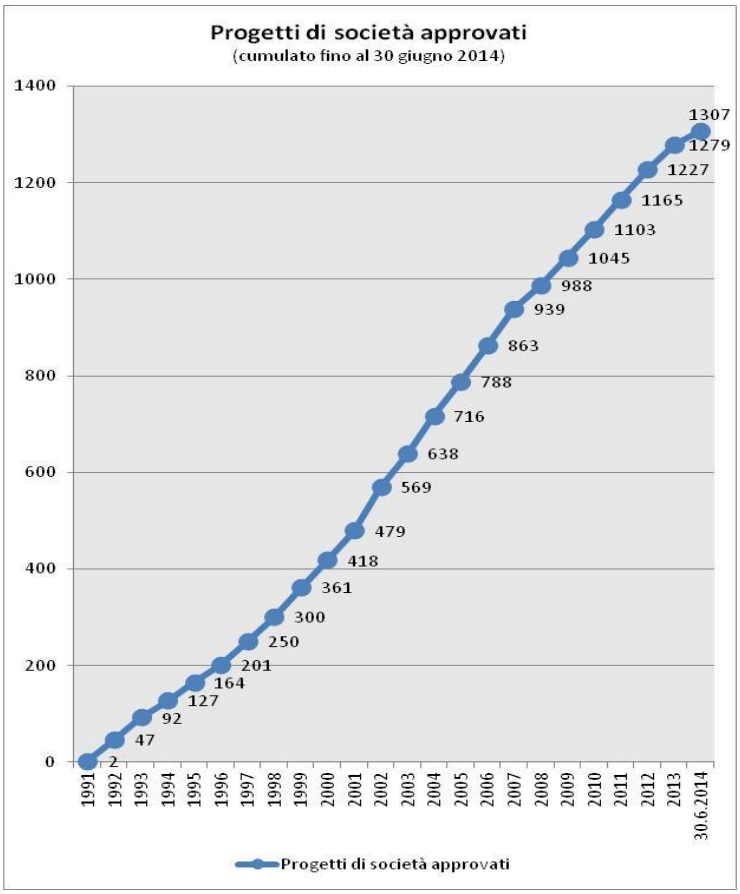
Per quanto riguarda la linea di attività SIMEST concernente le partecipazioni in ambito comunitario – attività svolta ai sensi del DM Sviluppo Economico del 23/12/2008 e operativamente avviata nel 2011 – sono state approvate 2 nuove iniziative di investimento da effettuarsi in paesi dell'Ue (per un impegno complessivo SIMEST di circa 7,8 milioni di euro), di cui 1 in Italia ed 1 in Romania.

Dal lato settoriale, i nuovi impegni accolti si ripartiscono prevalentemente come segue.

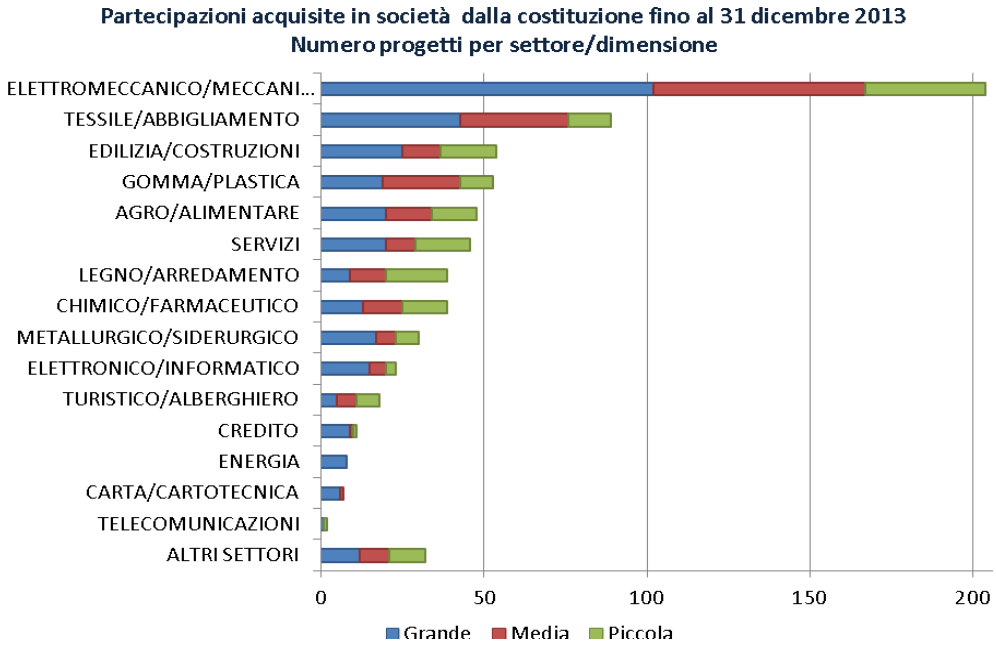
Settore	**Numero progetti**	**Impegno SIMEST (mln euro)**
Elettromeccanica e meccanica	5 nuovi progetti	16,8

Agroalimentare	5 nuovi progetti	9,6
Gomma e plastica	4 nuovi progetti	6,5
Legno e arredamento	3 nuovi progetti	1
Edilizia e costruzioni	3 nuovi progetti	9,1
Chimico e farmaceutico	1 nuovo progetto	1,5
Elettronico e IT	1 nuovo progetto	1,2
Tessile e abbigliamento	1 nuovo progetto	0,6

Nel grafico [1] si riporta il numero complessivo (dall'inizio dell'attività) dei progetti di società approvati dal Consiglio di Amministrazione di SIMEST.
Grafico 1



Il grafico [2] riporta la composizione per settori e dimensione delle aziende partner, delle operazioni di investimento realizzate da SIMEST, dall'inizio dell'attività al 31 dicembre 2013.
Grafico 2



Partecipazioni a valere sul Fondo unico di venture capital *gestito da SIMEST per conto del Ministero dello Sviluppo economico*

Nel corso dei primi 6 mesi del 2014 le delibere di partecipazione assunte dal Comitato di indirizzo e rendicontazione del Fondo sono state in totale 34, ovvero 16 riguardanti la partecipazione a nuovi progetti di investimento, 3 a un aumento di capitale sociale e 15 riguardanti aggiornamenti e ridefinizioni di piano per iniziative già deliberate.
Più in dettaglio, le delibere di partecipazione prevedono un impegno complessivo a valere sulle disponibilità del Fondo unico di *venture capital* pari a 12,7 milioni di euro e investimenti cumulativi da parte delle società estere per 78,3 milioni di euro, coperti con capitale sociale per 83,2 milioni di euro.
In termini geografici, l'area Asiatica e l'area dell'Europa Orientale vedono la maggiore concentrazione di iniziative ed in particolare 9 iniziative in Asia (per un impegno a valere sulle disponibilità del Fondo pari a 5,9 milioni di euro, concentrato principalmente su Cina e, in misura inferiore, India) e 5 nell'Europa Orientale (impegno per il Fondo pari a 2,5 milioni di Euro).
Non particolarmente significativa la suddivisione per settori, con una equa distribuzione delle iniziative in quelli che possono considerarsi i settori trainanti del sistema produttivo nazionale (elettromeccanico - meccanico, legno - arredamento, agroalimentare, edilizia - costruzioni).

7.2.Attività di gestione dei fondi agevolativi

Per facilitare i processi di internazionalizzazione esistono alcuni strumenti a disposizione delle imprese italiane. Nell'ambito di tali strumenti è affidata a SIMEST la gestione degli interventi di sostegno finanziario alle esportazioni e ad altre forme di internazionalizzazione del sistema produttivo italiano. La gestione degli interventi di

agevolazione è disciplinata da due convenzioni stipulate tra SIMEST e l'allora Ministero del Commercio con l'estero, sulla base delle leggi 295/1973 e 394/1981, e affidata a uno specifico Comitato ministeriale, il Comitato Agevolazioni.

7.2.1. Fondo contributi (legge 295/1973)

Il Fondo contributi *ex lege* 295/1973 alimenta le seguenti due linee di attività.

a) Crediti all'esportazione ai sensi dal decreto legislativo 143/1998, 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 contrastino gli effetti sulla competitività dell'*export* italiano dei sistemi a disposizione delle *Export credit agencies* di 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 a un indebitamento a medio-lungo termine al tasso fisso *Commercial Interest Reference Rate*, regolamentato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici. Gli schemi finanziari adottati sono quelli del *credito acquirente* e del *credito fornitore*, disegnati in modo da rispondere alle esigenze di differenti settori industriali.

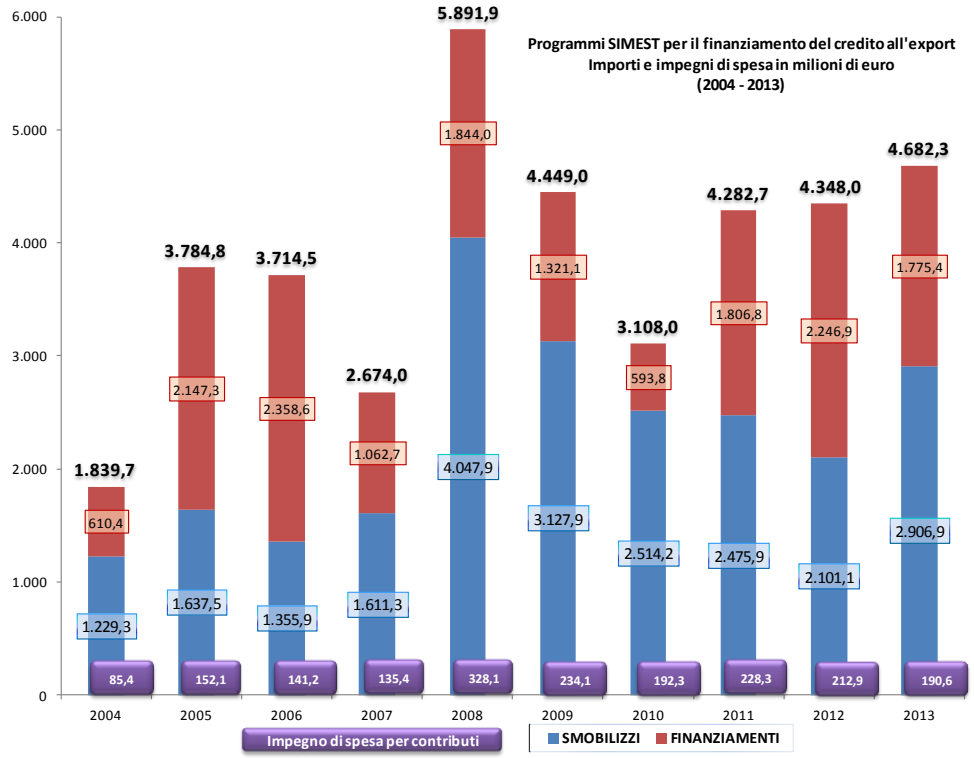
Nel primo semestre del 2014 sono state accolte operazioni per un credito capitale dilazionato di 1.419,3 milioni di euro, con una diminuzione del 48,1% rispetto all'importo accolto (2.735,4 milioni di euro) nello stesso periodo del 2013 e pari al 30,3% dell'importo accolto nell'intero 2013 (4.682,3 milioni di euro).

La causa della contrazione dell'operatività è essenzialmente da ricondurre alla diminuzione dei volumi approvati nel settore del credito fornitore (-799,8 milioni di euro). Ciò è dovuto al fatto che le operazioni multifornitura i cui utilizzi si sono progressivamente esauriti, non sono state sostituite da nuove linee, laddove la diminuzione dello swap spread tra i tassi di mercato e i tassi della raccolta da parte dei debitori sovrani (su cui si basa l'esistenza di un contributo) non ha consentito la strutturazione di nuove operazioni.

Nonostante queste limitazioni, gli esportatori generalmente confermano l'importanza della disponibilità dei programmi SIMEST per il mantenimento di quote di fatturazione che altrimenti sarebbero risultate ulteriormente ridotte.

La rappresentazione grafica (grafico 3).degli impegni si riferisce al periodo 2004 – 2013.

GRAFICO 3



b) Contributi per investimenti in società o imprese all'estero, (legge 100/1990, articolo 4) e (legge 19/ 1991, articolo 2)

L'agevolazione ai sensi dell'art. 4 della legge 100/1990 prevede la concessione di contributi finalizzati a ridurre gli interessi corrisposte dalle imprese italiane su crediti ottenuti per investimenti in conto capitale in imprese di paesi non appartenenti all'Unione Europea e partecipate anche da SIMEST.

Analogo intervento, ma ai sensi dell'art. 2, comma 7 della legge 19/1991, riguarda l'abbattimento del tasso d'interesse su prestiti finalizzati a investimenti in conto capitale effettuati da imprese del Triveneto in imprese localizzate in paesi dell'Europa Centro Orientale e Confederazione degli stati indipendenti e partecipate anche da Finest.

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 primo semestre del 2014 sono state accolte operazioni per un importo di 36,9 milioni di euro, in termini di finanziamenti agevolati, pari al 27,2% dell'importo accolto nello stesso periodo del 2013, pari a 135,5 milioni di euro. L'importo accolto per l'intero 2013 è stato di 241 milioni di euro. In merito alla diminuzione dei volumi va considerato che il Comitato agevolazioni, nel 2013, ha ridotto da 40 a 10 milioni di euro l'importo massimo dei finanziamenti ammissibili all'agevolazione, determinando una netta contrazione dell'intervento.

Per quanto riguarda le imprese italiane investitrici, il Veneto rappresenta la regione maggiormente interessata per l'importo dei finanziamenti (72,4%) e la Lombardia per il numero delle iniziative (18,7%). La ripartizione per settori produttivi conferma il primato del settore elettromeccanico/meccanico, sia per importo dei finanziamenti (72,4%) che per numero di iniziative (56,2%).
In relazione alla dimensione delle imprese italiane beneficiarie dell'agevolazione, le Grandi Imprese hanno rappresentato in termini di importi accolti il 68,8% del totale. Le PMI, tuttavia, fanno rilevare un aumento degli investimenti dal 23,8% al 31,2%. Normalmente le PMI si caratterizzano per numero di iniziative e non per gli importi.

7.2.2.Fondo rotativo (legge 394/1981)

I finanziamenti agevolati a valere sul Fondo rotativo di cui all'art. 2 della legge 394/1981 sono disciplinati dalla legge 133/ 2008 e successive modificazioni, che ha individuato le iniziative ammissibili nell'ambito di applicazione del regolamento comunitario 1998/ 2006 e successive modificazioni, relativo agli aiuti di importanza minore.[152]
A tale proposito, è opportuno rammentare che le imprese interessate ai processi di internazionalizzazione hanno potuto usufruire, fino al mese di luglio, unicamente di finanziamenti per programmi di inserimento sui mercati esteri e di studi e/o assistenza tecnica, stante la sospensione da parte del Comitato Agevolazioni a fine 2011 dei finanziamenti per la patrimonializzazione delle Pmi esportatrici.
A seguito della pubblicazione delle nuove Circolari applicative n. 5/2013, n. 6/2013, n. 7/2013 e n. 8/2013, operative dal 22/7/2014, è nuovamente possibile accedere a tali finanziamenti.
Con l'entrata in vigore delle suddette circolari, è stato introdotto un nuovo strumento agevolativo in favore delle PMI relativo al finanziamento agevolato per la prima partecipazione a Fiere sui mercati extra UE e sono state introdotte alcune novità per quanto riguarda gli altri strumenti già operativi a valere sul Fondo 394/81 (inserimento sui mercati esteri, studi di prefattibilità, fattibilità ed assistenza tecnica).

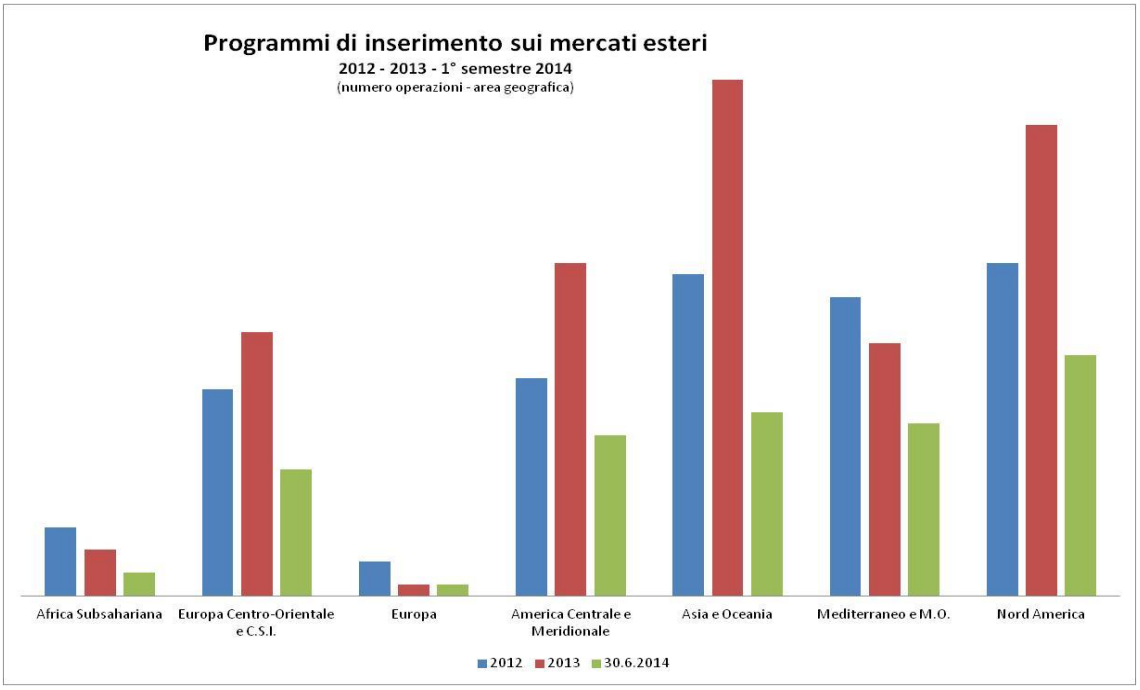
a) Finanziamenti a tasso agevolato per programmi di inserimento sui mercati esteri, (legge 133/ 2008, articolo 6, comma 2, lettera a)

Per quanto riguarda i volumi di attività dei programmi di inserimento sui mercati esteri, nel primo semestre 2014 le operazioni accolte sono state 80 per 62,1 milioni di euro, in linea, in termini di numero, con lo stesso periodo dell'anno precedente (83 per 78,9 milioni di euro).

[152] In merito alle regole sugli aiuti *de minimis* dal 1 gennaio 2014 vige il regolamento 1407 del 2013. Si vedano anche le delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) 112 e 113 del 2009 nonché le circolari operative del Comitato agevolazioni 2, 3 e 4 del 2010 e infine le modifiche apportate dall'articolo 43 della legge 134 del 2012 alla legge 133 del 2008, che ha assegnato al Ministero dello sviluppo economico competenze regolatorie sulle agevolazioni e la relativa *governance*, previamente attribuite al Cipe.

La ripartizione per aree geografiche delle operazioni accolte nel primo semestre 2014, mostra come l'area di prevalente interesse sia stata il Nord America (26%) seguita dall'Asia (20%); seguono i l Paesi del Mediterraneo e M.O. l'America Centrale e Meridionale e l'Europa Centro-Orientale.
Nel primo semestre 2014, a livello di singoli Paesi, gli Stati Uniti si riconfermano saldamente al primo posto con il più elevato numero di insediamenti (19 operazioni accolte), come negli anni precedenti, seguiti dal Brasile e dalla Cina, analogamente al primo semestre dell'anno precedente.
Come settori di appartenenzadei singoli destinatari dei finanziamenti, si evidenzia la prevalenza del settore della fabbricazione di macchinari ed apparecchiature (10 operazioni accolte), seguito dal commercio all'ingrosso (8) e dalla produzione di software e consulenza informatica (7). I primi due settori confermano il dato dello stesso periodo del 2013.

GRAFICO 4



b) Finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per programmi di assistenza tecnica ai sensi dalla legge 133 del 2008, art. 6, comma 2, lettera b
Nel primo semestre 2014 il Comitato ha accolto complessivamente 6 operazioni (5 studi e 1 programma di assistenza tecnica) per circa 0,4 milioni di euro, in diminuzione rispetto allo stesso periodo del 2013 (10 per 1,3 milioni di euro).
La ripartizione per aree geografichedelle operazioni accolte vede l'America Centrale e Meridionale e l'Asia, ciascuna con 2 progetti approvati; i restanti due progetti riguardano l'America Settentrionale e l'Europa Centro-Orientale.

Tra i singoli Paesi di destinazione dei progetti nel primo semestre 2014 solo il Brasile ha registrato due operazioni. Gli altri Paesi sono stati l'Albania, il Canada, l'India e il Myanmar.
Come settori di appartenenza dei singoli destinatari dei finanziamenti, si evidenzia la prevalenza del settore dell'attività di direzione aziendale (2 progetti), seguito dall'attività degli studi di architetture, dalla fabbricazione di macchinari ed apparecchiature, dall'industria tessile e dalla ricerca scientifica e sviluppo.

7.2.3.Attività di promozione e sviluppo

Le attività di promozione e sviluppo sono proseguite nel corso dei primi sei mesi del 2014 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 in occasione di *business forum*, seminari e fiere internazionali nel corso delle quali la SIMEST ha fornito ampio supporto tecnico alle imprese italiane coinvolte. In numerosi incontri *business-to-business* tra SIMEST e queste ultime si sono approfonditi interessi e problematiche relativi alle opportunità d'investimento nei vari paesi, con l'obiettivo di favorire incontri con aziende locali per avviare rapporti di collaborazione.

7.2.4.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 primo semestre del 2014 hanno quindi riguardato i seguenti ambiti.

- Individuazione di occasioni di investimento e di soci locali.
- Ricerca di *partner* italiani e/o esteri per possibili integrazioni del processo produttivo, operativo e commerciale.
- Individuazione dei siti più idonei per i nuovi insediamenti produttivi.
- Valutazione progettuale ed assistenza per la predisposizione di studi di fattibilità.
- Analisi economico-finanziaria e valutazione di redditività dei progetti di investimento.
- Assistenza nella verifica degli aspetti societari e di eventuali *agreement.*

- Reperimento sul mercato locale e/o internazionale di idonee coperture finanziarie dei progetti.
- Assistenza legale, societaria e contrattuale.

7.2.5.Attività di financial advisory e business scouting

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.

SIMEST ha affiancato le imprese italiane nella ricerca di commesse, investimenti e *partners* esteri, mettendo a disposizione professionisti con una profonda conoscenza dei mercati internazionali.

Nel I Semestre 2014 l'attività di ricerca partner/opportunità di investimento si è principalmente concretizzata con la firma di 4 incarichi di assistenza a favore di imprese italiane operanti nei settori ingegneria, impianti, rubinetteria e ceramica nell'area del Golfo ed in Serbia.

Durante il I semestre 2014 SIMEST ha inoltre partecipato a 4 missioni all'estero (Arabia Saudita, Mozambico, Messico e Cina) dove ha prestato assistenza, nell'ambito delle migliaia di incontri *BtoB*, alle imprese italiane presenti, per approfondire eventuali interessi e problematiche relative alle opportunità di investimento nei vari paesi e con l'obiettivo di favorire incontri con le aziende locali per avviare rapporti di collaborazione.

Anche in Italia, in occasione di country *presentation* e incontri settoriali tematici per la presentazione delle opportunità di investimento e degli strumenti a favore dell'internazionalizzazione, SIMEST ha partecipato attivamente sia a livello operativo, fornendo assistenza alle imprese coinvolte, sia curando gli aspetti organizzativi ed i rapporti istituzionali.

2.2.2. Stato di attuazione degli Sportelli Unici

1.Obiettivo miglioramento dei servizi alle imprese: dall'Alleanza istituzionale "Italia semplice" alle regole e alle prassi applicative

La direttiva 2006/123/CE ha stabilito precise finalità per gli Stati membri che devono limitare i regimi autorizzatori ai soli casi in cui essi siano indispensabili e, sempre nell'ottica di liberalizzare le attività economiche, all'art. 14 (d.lgs. n. 59/2010), tuttora inattuato, consente l'istituzione e la conservazione dei regimi autorizzatori, solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità. Vieta, inoltre, di complicare o ritardare in modo indebito la prestazione dei servizi .

Lo sportello unico per le attività produttive (SUAP) rappresenta lo strumento indispensabile per la realizzazione dei programmi di liberalizzazione e di semplificazione delle procedure concernenti l'attività d'impresa.

In proposito, l'art. 6 della direttiva servizi, prevede che: «Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici: a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le loro attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali; b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle loro attività di servizi».

La riforma della normativa in materia, adottata con il d.P.R. n. 160/2010, pienamente in vigore dal 2011, non ha ancora prodotto i risultati attesi anche se l'implementazione è andata avanti e l'impegno mostrato in diverse realtà territoriali è tangibile.

L'operatività degli sportelli unici non è la stessa nel territorio sotto molteplici profili. In particolare, rispetto ai tempi di attesa per il rilascio delle pratiche; alla percentuale delle pratiche gestite in modalità telematica rispetto a quelle cartacee; alla completezza della pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali delle informazioni relative all'elenco degli atti e dei documenti che l'interessato ha l'onere di produrre a corredo della segnalazione, della dichiarazione o dell'istanza per ciascun procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 35, d.lgs. n. 33/2013; alla chiarezza e completezza delle modulistica, nonché al grado di standardizzazione della stessa. Per tali aspetti ancora problematici sono i dati riferiti dal rapporto *Doing business* per il 2014 riguardo ai settori concernenti lo "*Starting a business*" e il "*Dealing with construction permits*", che collocano l'Italia rispettivamente al 90° e al 112° posto in una classifica che mette a confronto 189 paesi .

La disomogeneità sul funzionamento del SUAP svantaggia l'attività d'impresa in contrasto con i principi costituzionali di libera concorrenza e di determinazione dei livelli

essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lettere e ed m Cost.), che devono essere garantiti in egual misura su tutto il territorio nazionale.

Eloquente, al riguardo, è l'ultima giurisprudenza costituzionale che ha qualificato l'attività amministrativa come una "prestazione" , quindi, un "servizio" del quale solo lo Stato, in quanto competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati, può garantire una effettiva parità di condizioni rispetto all'avvio di un'attività economica. In coerenza con tale indirizzo, la Corte ha da sempre ribadito la potestà esclusiva statale in materia confermando la responsabilità dello Stato sul coordinamento unitario delle politiche volte a sviluppare la crescita e lo sviluppo economico , pur riconoscendo la necessità di coinvolgimento degli altri livelli di governo.

Il SUAP ed il suo effettivo funzionamento costituiscono gli attori principali di questo processo e richiedono interventi coordinati ed omogenei su tutto il territorio attraverso il confronto e la condivisione delle scelte da parte dei diversi attori istituzionali. Una seria ed efficace politica di liberalizzazione delle attività produttive, per incentivare la crescita e lo sviluppo economico, è, per definizione, "interistituzionale", perché investe le competenze e gli interessi di tutti i livelli di governo, che andrebbero adeguatamente coinvolti nel processo di *decision-making* sin dall'inizio attraverso accordi o, se del caso, intese, nelle sedi a ciò deputate.

Questi sono stati gli stimoli che hanno condotto all'Accordo stipulato in Conferenza unificata Stato Regioni "Italia Semplice. Alleanza istituzionale per rilanciare la funzione pubblica nel paese", il 5 giugno, che prevede la condivisione degli obiettivi di politica di semplificazione e degli strumenti per realizzarla. Tra le finalità perseguite, particolarmente rilevanti per i temi trattati: a) la riduzione delle procedure autorizzatorie; b) la standardizzazione delle modalità di interlocuzione con la P.A.; c) l'eliminazione delle richieste di documentazione già in possesso delle amministrazioni.; d) l'adozione di un'Agenda per la semplificazione alla stregua di quanto previsto dall'A.S. n. 958; e) la consultazione telematica rivolta ai cittadini e alle imprese sulle procedure da semplificare; f) la costituzione di task-force, in grado di gestire i procedimenti complessi per l'avvio delle attività d'impresa favorendo tempi rapidi e certi; g) la revisione del sistema dei controlli sull'azione amministrativa eliminando dannose duplicazioni e sovrapposizioni; h) l'attuazione della conferenza di servizi in modalità telematica e asincrona.

Come ricordato nel terzo paragrafo, l'intesa interistuzionale si pone l'obiettivo di promuovere un'azione condivisa volta a risolvere le problematiche che tuttora impediscono la piena operatività degli sportelli unici, a migliorare la normativa in materia, incidendo in specie, sull'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali e dei servizi per i piccoli comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti. In questo modo si vuole garantire il funzionamento degli sportelli unici, anche cercando di recuperare quei Comuni rimasti inerti.

Con la sentenza n. 15 del 2010, la Corte ha dichiarato che le disposizioni volte alla semplificazione ed al riordino della disciplina del SUAP rientrano nella materia affidata

alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. r), della Costituzione, relativo al «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale».

La Corte ha riconosciuto la funzione di coordinamento perseguita dalla normativa che disciplina compiti e funzionamento del SUAP, attraverso l'istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge l'avvio dell' attività economica. Ciò non solo per garantire, attraverso l'uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, e così assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche per dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge statale il compito di determinare i controlli opportuni affinché l' iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali .

Rispetto all'operatività dei SUAP attivi nel territorio, la normativa vigente prevede che i Comuni possano gestirlo in forma singola o associata: a) dopo aver attestato il possesso dei requisiti normativamente previsti e aver ottenuto l'accreditamento da parte del Ministero dello sviluppo economico (art. 4, comma 10, d.P.R. n. 160/2010) ovvero b) mediante delega alla Camera di commercio territorialmente competente (art. 4, comma 11, d.P.R. n. 160/2010), di cui si avvalgono. Esiste, inoltre, un'altra forma, espressamente prevista dall'art. 4, comma 5 del d.P.R. n. 160/2010, secondo cui i Comuni possono esercitare le funzioni inerenti al SUAP "in convenzione con le Camere di commercio". La previsione riprende quanto già stabilito dall'art. 4, comma 3 del d.lgs. n. 112 del 1998, tuttora vigente. In tal modo, si potrebbe dire, che i Comuni "accreditati" possono avvalersi della stessa piattaforma digitale messa a disposizione dei Comuni "in delega". Come dimostrano i dati riportati nel paragrafo 2, tale modalità "ibrida" di gestione del SUAP è aumentata sensibilmente passando da 517 a fine settembre 2013 a 814 nel giugno di quest'anno.

Di recente, per consentire la piena operatività dei SUAP e assolvere agli obblighi comunitari sopra richiamati, sono state messe in campo altre iniziative, quali l'Agenda per la semplificazione e la modulistica unificata e standardizzata per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni.

In particolare, l'art. 24 del decreto legge n. 90 adottato nel giugno 2014 prevede un'Agenda per la semplificazione che, approvata dal Consiglio dei Ministri entro il 31 ottobre 2014, per il triennio 2015-2017, d'intesa con la Conferenza unificata, contiene le linee di indirizzo in materia di semplificazione amministrativa, comuni a Stato, Regioni e Autonomie locali, nonché il cronoprogramma per l'attuazione delle relative misure. In particolare, l'Agenda contempla la sottoscrizione di accordi ed intese con le Regioni e l'istituzione di un comitato interistituzionale presso la Conferenza unificata.

Già l'articolo 7, comma 2 del disegno di legge S. 958 (Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo), oramai arenato alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, prevedeva l'introduzione a regime di un'agenda della semplificazione a cadenza annuale.

L'art. 24 ufficializza una prassi inaugurata con l'Accordo del maggio 2012, sottoscritto in seno alla Conferenza unificata per l'attuazione condivisa e coordinata degli articoli 3, 12 e 14 del decreto l. n. 5/2012 relativi, rispettivamente, alla riduzione degli oneri amministrativi, alle semplificazioni procedimentali per l'esercizio delle attività economiche e alla semplificazione dei controlli sulle imprese.

L'art. 24 prevede, inoltre, che le amministrazioni statali utilizzino moduli unificati e semplificati su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte dei cittadini e delle imprese e che, nel rispetto delle specifiche normative regionali, siano conclusi accordi in Conferenza unificata sulla modulistica standardizzata per i procedimenti relativi all'edilizia e all'avvio delle attività produttive.

La disposizione in commento sembra dare attuazione a quanto previsto dall'art. articolo 12, commi 3 e 4, d.P.R. n. 160 del 2010, laddove si prevede che il Governo, le Regioni e gli Enti locali, con gli accordi relativi alla gestione del sistema di sportelli unici, attuino l'unificazione, quantomeno in ambito regionale, della modulistica delle amministrazioni responsabili dei sub-procedimenti, nonché la definizione di criteri minimi di omogeneità della modulistica a livello nazionale. Sempre in base alla normativa da ultimo citata, fino alla definizione dei criteri minimi di omogeneità della modulistica, i soggetti interessati utilizzano gli strumenti messi a disposizione dal portale www.impresainungiorno.gov.it, che potrà avvalersi di quanto predisposto dagli sportelli unici delle attività produttive (SUAP) già operativi.

Attualmente, dunque, in mancanza della modulistica predisposta dal SUAP e dalle amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, il soggetto interessato dovrebbe impiegare gli strumenti forniti dal portale per il territorio di competenza regionale, previa validazione adottata con provvedimento del Ministero dello sviluppo economico, sentite le amministrazioni statali e regionali per i procedimenti di rispettiva competenza. Tale modalità è attualmente prevista dal d.m. 10 novembre 2011, recante "Misure per l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive", anche se finora è rimasta disapplicata.

In coerenza con gli orientanti espressi dall'ultima giurisprudenza costituzionale sopra accennata, l'art. 24, riconosce agli accordi sulla modulistica unificata e standardizzata, conclusi in seno alla Conferenza, la qualifica di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, assicurano il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale al fine di agevolare l'attrazione di investimenti dall'estero.

Moduli unificati e semplificati per la presentazione dell'istanza di permesso di costruire e della SCIA edilizia sono stati adottati attraverso un accordo siglato in Conferenza unificata tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, l'ANCI e l'UPI il 12 giugno 2014. Si tratta di un risultato apprezzabile, se solo si pensa che la lamentela più ricorrente da parte delle imprese concerne la diversità delle procedure amministrative,

presenti nel territorio, e dei relativi moduli che differiscono persino tra Comuni limitrofi generando complicazioni e difformità per lo svolgimento degli stessi servizi.

La condivisione degli strumenti per la semplificazione delle procedure e l'attuazione delle relative misure consente di risolvere "a monte" le problematiche applicative e garantire "a valle" l'implementazione normativa in modo efficace.

Tale metodo di lavoro potrebbe essere un utile antidoto contro le patologie che da sempre compromettono gli strumenti ideati per ridurre il peso della burocrazia inficiando il raggiungimento di risultati percepibili. In particolare, il Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, elaborato dalla Commissione bicamerale sulla semplificazione, il 31 marzo del 2014, segnala la tendenza della normativa sulla semplificazione a soffrire della stessa ipertrofia della quale è affetta la produzione normativa nel suo complesso e l'altra propensione, parimenti insidiosa, di complicare più di quanto si semplifichi: tra il 1994 ed il 2008 sono state censite 5.868 misure di semplificazione e 6.655 di complicazione .

Questi paradossi, spesso frutto di scelte normative solo annunciate e mai attuate, finiscono per screditare i tentativi di razionalizzazione delle procedure relative alle attività produttive, riversando i costi sui cittadini e sulle imprese.

Vi sono, inoltre, due previsioni del d.P.R. n. 160 del 2010 tuttora inattuate, ma valide a consentire il funzionamento dello sportello unico.

Innanzitutto, la previsione di realizzare un monitoraggio interistituzionale tra i soggetti coinvolti ad applicare la normativa SUAP (art. 11, comma 1 del d.P.R. n. 160/2010), che consentirebbe il confronto e la definizione degli strumenti cooperativi necessari all'organizzazione e alla gestione degli sportelli unici. L'attività di monitoraggio era stata effettuata anche all'indomani del varo del d.P.R. n. 447/1998, poiché riconosciuto come uno strumento idoneo a consentire la conoscenza dei problemi applicativi e delle relative soluzioni. Poi, come per la normativa di riforma, è stato interrotto. Sarebbe opportuno, invece, effettuarlo, non come mero adempimento formale, ma renderlo un'indagine efficace sul funzionamento degli sportelli unici. Parimenti utile sarebbe definire, a tal fine, l'oggetto da valutare, nonché i criteri da impiegare per la raccolta dei dati. Solo in questo modo le informazioni ricavate dall'attività di valutazione possono essere fruibili e consentire la verifica effettiva della qualità dei servizi resi.

L'altra previsione, non ancora pienamente soddisfatta, consiste nella predisposizione di un piano di formazione dei dipendenti pubblici (art. 11, comma 2, d.P.R. n. 160 del 2010), per rendere tale attività organizzata e sistematica, attesa l'esigenza ineludibile di garantire il know-how necessario, avvertita in particolare da parte delle amministrazioni "terze", con cui l'interazione è spesso complicata.

Un altro traguardo non più procrastinabile è l'effettiva digitalizzazione dei procedimenti amministrativi su tutto il territorio nazionale, poiché, a ragione, anch'essa può essere considerata "livello essenziale delle prestazioni", a partire dalla conferenza di servizi, la cui attuazione in modalità telematica ed asincrona è prevista dal 2012 e ora ribadita tra gli interventi strategici di "Italia semplice".

L'applicazione della modalità telematica per lo svolgimento dei lavori della conferenza di servizi consentirebbe di semplificare il procedimento ordinario del SUAP, in cui tuttora si concentrano le maggiori difficoltà applicative. Tale modulo dovrebbe essere, inoltre, ripensato in termini di proporzionalità valutando le ipotesi in cui sia veramente utile convocarla e, in particolare, verificare l'irrinunciabilità della riunione "fisica" delle amministrazioni coinvolte nel procedimento, specie le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, proprio per consentire ad esse di partecipare alle decisioni "importanti", quando, cioè, il loro intervento sia imprescindibile. L'individuazione dei casi in cui sia necessaria la riunione "in presenza" della conferenza di servizi potrebbe "alleggerire" le amministrazioni e ridurre i termini dei procedimenti a tutto vantaggio dei procedimenti ordinari del SUAP .

In questa prospettiva sembrerebbe muoversi la delega conferita al Governo dal ddl "Repubblica semplice" approvato il 13 giugno dal Consiglio dei ministri (art. 10), che prevede il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi fissando a tal scopo i seguenti principi:

a) ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi è obbligatoria, anche in base alla complessità del procedimento;
b) riduzione dei termini per la convocazione, per l'acquisizione degli atti di assenso previsti, per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento;
c) semplificazione dei lavori della conferenza di servizi, anche attraverso la previsione dell'obbligo di convocazione e di svolgimento della stessa con strumenti informatici e la possibilità, per l'amministrazione procedente, di acquisire ed esaminare gli interessi coinvolti in modalità telematica asincrona;
d) differenziazione delle modalità di svolgimento dei lavori della conferenza, secondo il principio di proporzionalità, prevedendo per i soli casi di procedimenti complessi la convocazione di riunioni in presenza .

Tanti sono gli stimoli che si sono affacciati all'orizzonte del nuovo governo sul versante della semplificazione e del miglioramento delle procedure e delle prassi concernenti l'attività d'impresa, tutti volti a favorire l'accrescimento della competitività dell'Italia in Europa e nel mondo a partire dalla consapevolezza delle risorse esistenti e dall'auspicio che si possa finalmente realizzarne la meritata valorizzazione.

2.Costruiamo "l'Italia semplice" – 3.192 esperienze di collaborazione tra Camere di commercio e Comuni per offrire un servizio di semplificazione amministrativa alle imprese

La Relazione 2013 ha preso in esame l'evoluzione fino al settembre 2013, dell'offerta di servizi relativa agli Sportelli unici dei comuni che volontariamente aderiscono alla piattaforma digitale predisposta dalle camere di commercio, nell'ambito del portale nazionale "impresainungiorno.gov.it". Il presente paragrafo ha lo scopo di descrivere l'evoluzione che si è registrata tra il settembre del 2013 e il mese di maggio del 2014.

Il primo aggiornamento riguarda la forma organizzativa che i comuni hanno scelto per garantire alle imprese la disponibilità dello Sportello Unico per le attività produttive. Com'è noto, tutti i comuni hanno l'obbligo di garantire il servizio alle imprese stabilite nel proprio territorio di competenza e possono organizzarsi in proprio, associarsi fra loro, oppure aderire alla piattaforma digitale predisposta dalle camere di commercio. Quest'ultima possibilità si attiva optando per la delega (secondo la modalità prevista dal DPR n.160 del 2010), oppure sottoscrivendo una convenzione con la Camera di commercio stessa; per quanto riguarda le imprese, l'una o l'altra forma sono del tutto invarianti rispetto al servizio che viene reso loro.

Situazione aggiornata al 7 giugno 2014	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	210	4	91
BASILICATA	131	18	4	109
CALABRIA	409	357	-	34
CAMPANIA	552	241	14	289
EMILIA ROMAGNA	349	342	2	-
FRIULI VENEZIA GIULIA	219	139	27	49
LAZIO	378	203	35	135
LIGURIA	235	59	3	172
LOMBARDIA	1544	897	258	389
MARCHE	239	226	-	12
MOLISE	136	93	-	43
PIEMONTE	1206	866	23	316
PUGLIA	258	88	30	133
SARDEGNA	377	377	-	-
SICILIA	390	173	2	164
TOSCANA	292	286	-	-
TRENTINO ALTO-ADIGE	333	-	333	-
UMBRIA	92	91	-	-
VALLE D'AOSTA	74	74	-	-
VENETO	582	60	79	442
TOTALE al 7 giugno 2014	8.101	4.800	814	2.378
Situazione al 30 settembre 2013		4.767	517	2.539

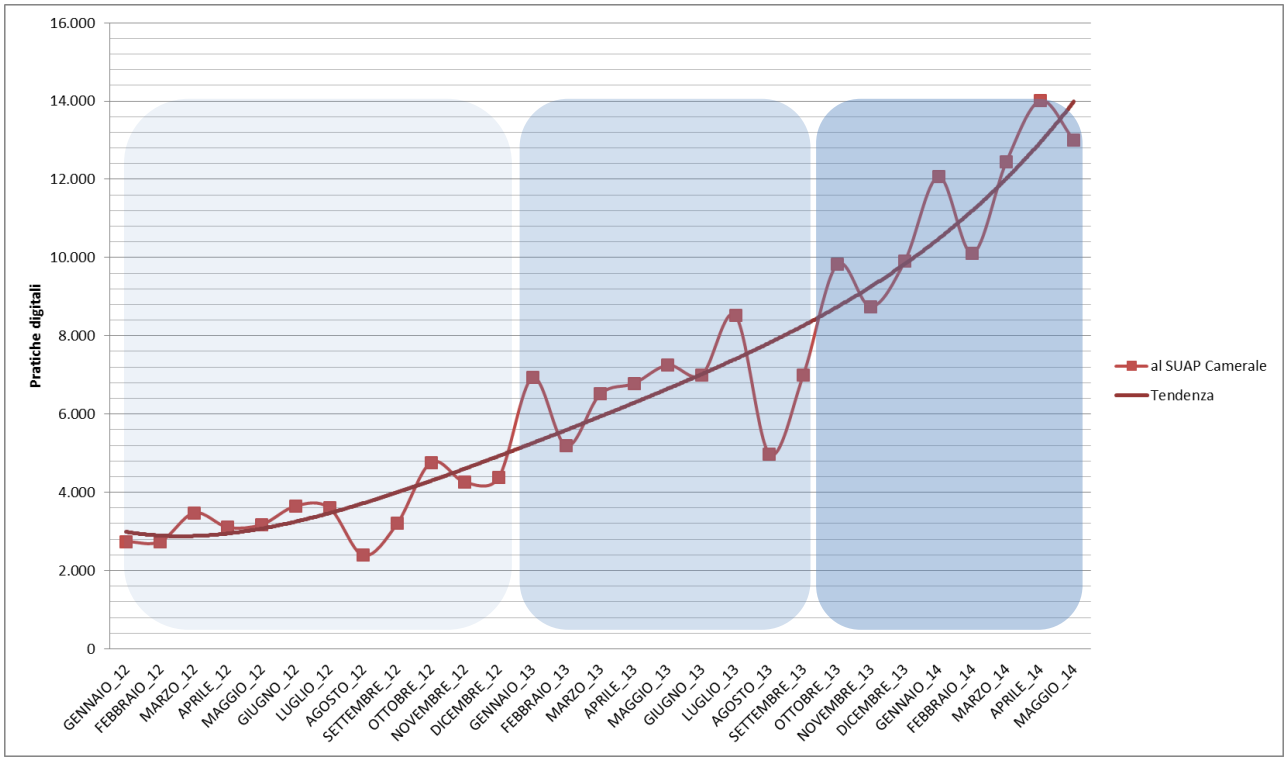
Una prima informazione desumibile dalla tabella è che rispetto al totale dei comuni presenti in Italia, 101 non risultano in alcuna delle tre colonne, si tratta di pochi, perlopiù piccoli e piccolissimi comuni, dove il servizio non viene ancora reso. Anche se queste piccole realtà hanno un impatto trascurabile a livello nazionale, il deficit di servizio non viene trascurato ed attraverso un'azione di monitoraggio sviluppata dal Ministero dello Sviluppo Economico, questi comuni sono segnalati ai prefetti competenti sul territorio affinché "richiamino" l'ente locale ai propri doveri, pena la prospettiva della nomina di un commissario ad acta per istituire il servizio.

Esaminando le variazioni con la situazione a settembre 2013, si evidenzia che il numero di comuni che hanno delegato il servizio alle Camere di commercio è diminuito di 161 unità, tale variazione è quasi completamente ascrivibile a quanto accaduto in Calabria, ove si registra un'iniziativa della Regione che ha sviluppato un portale per i SUAP del territorio al quale sono stati invitati ad aderire tutti comuni calabri. A livello nazionale, La flessione registrata in Calabria è più che compensata dal sensibile aumento dei comuni si

sono convenzionati con la Camera di Commercio per utilizzare la medesima piattaforma digitale messa a disposizione dei comuni in delega. Si tratta di 814 comuni che aggiungendosi ai 2.378 in delega, portano a quota 3.192 i comuni di Italia ove viene garantita alle imprese la medesima piattaforma digitale, in grado di garantire la presenza di tutti gli elementi di cui si compone il SUAP delineato dal legislatore nel 2010: uno sportello digitale sempre operativo che in modo trasparente offre a tutti gli imprenditori procedure standard e chiare che possono essere completate direttamente dall'interessato; una scrivania personale dalla quale può essere verificato lo stato della segnalazione o dell'istanza e possono essere inoltrate le eventuali integrazioni richieste dal SUAP; un sistema per effettuare i pagamenti relativi agli oneri/diritti eventualmente connessi con la segnalazione e/o l'istanza presentate.

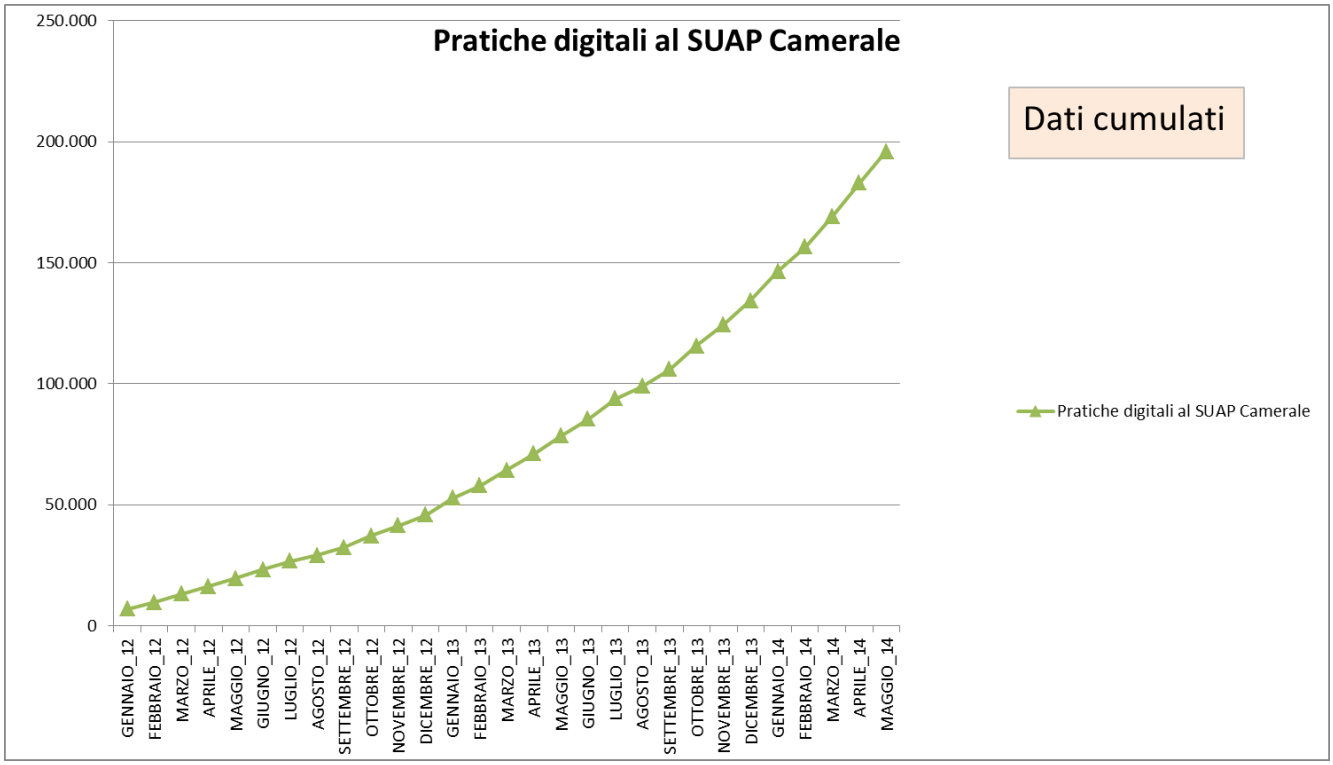
Come accaduto con le precedenti edizioni della relazione, con le prossime tabelle si intende dar conto di quale siano gli effetti per le imprese rispetto alla presenza del SUAP nel territorio ove operano. Com'è noto, il SUAP è il cuore dei provvedimenti a favore della semplificazione amministrativa e garantirne il "concreto funzionamento" o meno, fa una grande differenza per gli imprenditori stabiliti nel territorio; pertanto, una volta accertata l'istituzione dello sportello, bisogna misurarne il funzionamento poiché soltanto se vi è completa operatività, lo sportello può essere percepito dalle imprese in termini di servizio.

Nel caso dei SUAP che i comuni offrono in collaborazione con le camere di commercio, la misurazione dell'operatività è pratica quotidiana in quanto trattandosi di sportelli totalmente digitali (come previsto dalla norma) ne viene costantemente monitorata l'azione. I due grafici che seguono rappresentano l'evoluzione degli adempimenti digitali presentati dagli imprenditori con cadenza mensile, a partire dal 2012.



Rispetto alla precedente edizione della relazione annuale, si può osservare che il trend di crescita che si era registrato fino al settembre del 2013, non soltanto si è mantenuto stabile ma è ancora aumentato d'intensità. Infatti, se nel 2012 la media dei procedimenti attivati dalle imprese era stata di 3.457 procedimenti al mese, e nei primi nove mesi del 2013 avevamo registrato una media di poco inferiore ai 6.700 procedimenti digitali mensili, l'ultimo aggiornamento, cioè quello da settembre 2014 a giugno 2014, indica una consistenza media mensile nazionale appena inferiore a 11.000 adempimenti.

La somma di tutti gli adempimenti che le imprenditori hanno completato con i SUAP predisposti dal Sistema Camerale ammonta, come si vede dal grafico che segue, a poco meno di 200.000 (precisamente, l'adempimento n.200.000 è stato presentato il 9 giugno in Veneto):



L'attività svolta dalle camere di commercio a fianco dei comuni viene dunque apprezzata dalle imprese che stanno abbandonando ogni ritrosia verso l'amministrazione digitale, la frequenza di utilizzo del servizio è molto significativa e indica che probabilmente l'offerta risponde alle esigenze delle imprese: trasparenza, efficienza e semplicità nel rapporto con la Pubblica Amministrazione. Da parte delle camere di commercio c'è grande attenzione a proseguire nella strada intrapresa, a testimoniarlo sta ad esempio la circostanza che nel 2013 è stata riavviata una fase proattiva di ricerca di collaborazione con i comuni più grandi (ove si trova stabilita una quota molto ampia di imprese) che ha portato all'apertura di nuovi sportelli SUAP digitali, fra questi: Venezia, Verona, Siracusa, Monza, Varese, Brescia e Matera, per citarne soltanto alcuni; mentre è allo studio l'adesione di altri dodici capoluoghi di provincia entro il termine del 2104. In alcune aree del nord-est la presenza del servizio è quasi universale: Il Trentino Alto Adige è al 100% e il Veneto al 90%.

Per il prossimo futuro, si tratta di decidere se l'esperienza nata dalla collaborazione tra le Camere di commercio ed il 40% dei Comuni del Paese possa essere ancora più ampiamente condivisa da altri soggetti istituzionali (locali e centrali), affinché in breve tempo:

- si superino le criticità già citate in altre parti della relazione, relative all'irrisolta disomogeneità nella gestione dei procedimenti e nell'erogazione del servizio che si registra in gran parte del territorio nazionale;
- e si affermino i principi di cui ai primi due comma dell'art.38 della legge che ha riformato gli Sportelli Unici per le Attività Produttive (D.L. 25/06/2008 n.112) che

richiamando gli articoli 41 e 117 della Costituzione, tutelano il soggetto in possesso dei requisiti di legge sin dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio ed introducono il principio che l'efficienza del mercato, la libera concorrenza e i livelli essenziali delle prestazioni devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

3.Ripartiamo da "Italia semplice" – Alleanza istituzionale per rilanciare la funzione pubblica nel Paese.

Le ultime indagini sul funzionamento dei SUAP hanno evidenziato ancora forti elementi di criticità che possiamo così brevemente riassumere:

REGOLAMENTAZIONE MULTILIVELLO

Si ingenerano potenzialmente conflitti tra la normativa 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 disomogeneità 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 essenziali di servizio cui gli Enti dovrebbero attenersi.

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.

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%)

Essendo l'integrazione delle banche dati necessaria a raggiungere l'obiettivo fissato dalla normativa sarebbe utile 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 ecco il principale obiettivo della su-richiamata Intesa interistituzionale : è il percorso che si sta conducendo nel tavolo istituzionale coordinato dal Ministero della FP e Semplificazione, in ragione di un rinnovato impegno del Governo Renzi "Italia Semplice" a voler dare una significativa svolta in tema di riforma della PA e semplificazione in un quadro di riorganizzazione degli enti territoriali così come contenuti nella riforma Delrio. L'attuazione della riforma Delrio, infatti, è molto complessa e rimessa agli interventi successivi sia del Governo, che delle regioni e degli stessi comuni incidendo sia sull'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali e dei servizi per i piccoli comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti. A tale proposito è previsto che in ambito unione dei comuni, o in convenzione, gli stessi possano istituire – quali uffici comuni – sia il SUAP che il SUE di area vasta.
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.
Quali saranno i risultati attesi:
Garantire un equilibrio tra:

- Incremento dei livelli di efficienza ed efficacia.
- Mantenimento e crescita degli attuali standard di servizio.

Ed inoltre favorire:

- **Sviluppo** e consolidamento di una **metodologia** condivisa di **accentramento** delle funzioni comunali.
- **Definizione** di requisiti e standard organizzativi, dimensionali e territoriali utili ad indirizzare la scelta dei **modelli** di **gestione associata**.
- **Quantificazione** del ***savings*** generati dal nuovo modello di gestione delle funzioni mediante la definizione di un cruscotto di indicatori *ad hoc*.
- **Coesistenza** tra la visione e le scelte **politiche** dei singoli Enti associati in Unione o in Convenzione con il **Progetto strategico** e **pluriennale** di area vasta.
- **Raccordo** delle iniziative di avvio di gestioni associate di funzioni fondamentali con la programmazione comunitaria.

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 rappresenta un contributo 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, Provincia e Regione; 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.

APPENDICE

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 ad esempio dell'autorizzazione in campo ambientale.

Con l'approvazione dell'accordo in sede di Conferenza Unificata dello scorso 12 giugno si è positivamente concluso un lungo lavoro interistituzionale per la predisposizione del modulo unico che ha coinvolti le associazioni di categoria e gli ordini professionali.

Analogamente, nel quadro di un generale intervento di collaborazione tra il sistema delle autonomie locali e il mondo delle imprese in tema di liberalizzazioni e semplificazione amministrativa, l'Anci ha prodotto le seguenti interpretazioni:

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 usate, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 11bis del Decreto Legislativo n. 286/2005.*

Il commercio delle unità di movimentazione usate in legno (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.

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.
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*".

In altre parole, lo Sportello Unico non deve agire sulla base della richiesta di un "permesso di costruire" o di una "SCIA", ma sulla base di quello che il cittadino deve fare: se quello vorrà realizzare ad esempio un albergo, l'oggetto del procedimento unico sarà la "realizzazione dell'albergo", e il permesso di costruire verrà di conseguenza assieme a tutti gli altri titoli abilitativi necessari, non sarà il fulcro ma solo un pezzo del procedimento.
Quanto alla *policy locale dello sviluppo* essa deve avvenire in forma integrata con il governo del territorio in area vasta e/o distretti industriali, sviluppando accordi territoriali che incentivino lo sfruttamento delle risorse umane qualificate e le infrastrutture esistenti. I Suap delle città metropolitane sono solo una conseguenza dei processi sopra riportati.

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

L'istituzione e la reale operatività di un siffatto incubatore d'imprese richiederebbe l'inevitabile ricorso a figure particolarmente competenti e/o la riqualificazione del personale interno. La più grossa difficoltà di attuazione pratica potrebbe rivelarsi l'attuale ed oggettiva precaria condizione in cui versano i conti degli enti locali, situazione appesantita ulteriormente alla luce della *spending review.*

2.2.3. Tempi e procedure di pagamento delle pubbliche amministrazioni: i provvedimenti per il pagamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche nel biennio 2013-2014

1. Introduzione

Da alcuni anni il tema dei pagamenti dovuti alle imprese per forniture di beni e servizi alle amministrazioni pubbliche (AP) è all'attenzione delle forze politiche, imprenditoriali, sindacali e delle associazioni di categoria per i rilevanti riflessi che i ritardi nei pagamenti possono determinare in un paese come l'Italia che ha la necessità di invertire la rotta verso lo sviluppo dopo anni di sostanziale stagnazione o arretramento. Sono molte le ragioni per le quali l'argomento è diventato centrale nel dibattito sulla politica economica italiana. Infatti, il pagamento dei debiti commerciali delle AP: ha immesso nel 2013, e ancora di più immetterà nel 2014, liquidità nel punto del sistema (le imprese) in cui il bisogno è maggiore (un vero choc positivo per l'economia reale, secondo quanto affermato dal MEF); è in grado di riattivare i rapporti di credito tra imprese e sistema bancario; ha una diffusione generalizzata nel territorio nazionale (trasversale per dimensione aziendale e settori merceologici interessati); può agire sulla riorganizzazione dei sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni (miglioramento del ciclo passivo, sistemazione delle contabilità generali, ricostituzione delle dotazioni di cassa). Il tutto senza alimentare quell'effetto di azzardo morale che l'Europa teme ogni volta che sono concesse deroghe al rigore: la destinazione delle risorse è, infatti, ben tracciata e può essere certificata in forma analitica.

Inoltre, la riorganizzazione complessiva del circuito delle procedure di spesa e dei pagamenti potrebbe contribuire a realizzare, agendo sul bilancio pubblico, quel salto che la pubblica amministrazione italiana deve compiere per stare al passo con i sistemi pubblici dei grandi paesi europei. L'armonizzazione dei bilanci delle AP, il passaggio a un bilancio di competenza economica organizzato per missioni e programmi e il completamento della riforma del bilancio dello Stato adottata con le legge n. 196/2009 possono costituire un valido ausilio per consolidare il processo tratteggiato.

L'argomento è stato affrontato costantemente nelle Relazioni del CNEL al Parlamento predisposte ai sensi della legge n. 150/2009 dal 2011. Sono stati toccati sia gli aspetti contingenti, connessi essenzialmente alle politiche di bilancio dello Stato e alle manovre sui conti pubblici che hanno inciso sulle disponibilità finanziarie degli enti necessarie per onorare i debiti nei tempi previsti, sia i profili strutturali che s'intrecciano con le questioni della mancata riforma della pubblica amministrazione. In particolare le riforme strutturali attengono alla riduzione dell'eccesso di burocrazia, alla necessità di rendere programmabili i flussi di cassa, di dare responsabilità alla dirigenza e di adeguare i controlli predisponendo, tra l'altro, un idoneo sistema d'indicatori di risultato. L'approdo verso un efficace sistema dei controlli rappresenta l'elemento su cui puntare sia per

riportare alla normalità la situazione dei pagamenti dei debiti commerciali, sia per cogliere gli obiettivi di una vera riforma della pubblica amministrazione.

Si è più volte sostenuto che è proprio la coesistenza degli aspetti contingenti e strutturali già segnalati a determinare slittamenti, anche sostenuti, dei tempi di pagamento (scarsezza di risorse, vincoli del Patto di stabilità, misure di riduzione delle spese, inefficienza delle strutture e delle procedure di spesa, aporie nel sistema dei controlli, scarso ricorso alla tecnologia e alle innovazioni come la fatturazione e i pagamenti elettronici, dilatazione dei tempi di contenzioso sulle forniture, non adeguata responsabilizzazione della dirigenza).

Per quanto attiene più specificamente ai vincoli del Patto di stabilità, si è sostenuto spesso, da parte delle imprese[153], che questi costituissero l'ostacolo più rilevante al pagamento dei debiti commerciali da parte delle AP. In realtà, questa tesi non trova riscontro nelle analisi effettuate, confermando le conclusioni alle quali si era già pervenuti nei rapporti precedenti.[154] e cioè che non vi fosse un rapporto diretto tra ritardi di pagamento e i vincoli del Patto; ciò non significa che, segmentando per tipologie di enti e classi dimensionali, non si riscontrino situazioni di tensione nei pagamenti dovuti alla stringenza del Patto ma nel complesso, anche per effetto dei provvedimenti adottati nel 2013 (che hanno "liberato" notevoli risorse bloccate dal Patto per gli enti "virtuosi"), non si può addebitare solo al Patto ciò che all'evidenza dipende da circostanze e fattori diversi e più volte segnalati. Tale conclusione è confermata anche dal fatto che, come mostrano i dati del monitoraggio del MEF, le AP non hanno utilizzato interamente nemmeno gli spazi finanziari che sono stati concessi alle stesse a valere sul Patto di stabilità.

Sull'argomento è da rilevare che con circolare n. 22 del 7 luglio 2014, la RGS ha disposto il monitoraggio degli spazi finanziari a valere sul Patto di stabilità interno, finalizzato all'esclusione dal Patto stesso dei pagamenti per debiti in conto capitale certi liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2013 per il secondo semestre 2014 (l'importo per il primo semestre è stato pari a 840 milioni di euro). Gli enti dovranno comunicare alla piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti l'importo che ritengono di escludere dai vincoli, in coerenza con le comunicazioni sui debiti di parte capitale effettuate entro il 30 aprile 2014.

Nei lavori precedenti l'attenzione è stata rivolta alle misure che i diversi Governi succedutisi negli ultimi anni, hanno programmato per affrontare le questioni finanziarie

[153] In particolare l'ANCE ha sostenuto (cfr. Il Sole24Ore del 23 giugno 2014, "Per gli enti locali il dilemma dei pagamenti") che gli enti disporrebbero di 8,5 mld. di euro di risorse bloccate dal Patto di stabilità e che vi sarebbe una convenienza relativa a non violare il Patto (che ha pesanti conseguenze in termini di: riduzione dei trasferimenti e di limiti agli impegni di spesa corrente e all'indebitamento; vincoli all'assunzione di personale; riduzione delle indennità di funzione per gli amministratori) riconoscendo invece alle imprese gli interessi moratori previsti dalla Direttiva Europea (8 punti percentuali oltre il tasso BCE).

[154] Cfr. in particolare il Rapporto sul 2011, paragrafo 6, "Spesa per consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche, Patto di stabilità interno e ritardi nei pagamenti".

contingenti, mettendo in campo iniziative normative e, soprattutto, risorse rilevanti dal punto di vista quantitativo[155]. Il decreto legge n. 35 del 2013 ha rappresentato un deciso passo in avanti per la soluzione del problema dei debiti pregressi delle AP. Sono state stanziate importanti risorse (47 mld., di cui 27 nel 2013 e 20 nel 2014), non tutte erogate come vedremo nella parte riguardante il monitoraggio, che consentiranno di ridurre significativamente i debiti commerciali delle AP, cui si aggiungono quelle previste dal decreto legge n. 66/2014 (nel complesso, circa 13 miliardi di euro tra risorse finanziarie e garanzie prestate dallo Stato).

Le procedure amministrative e le modalità di pagamento sono sicuramente più flessibili rispetto a quelle dei precedenti provvedimenti e godono di una "regia" unica assicurata dal MEF. Nei precedenti interventi normativi era stato chiesto alle AP di fare una ricognizione del proprio debito e di rendere permanenti le informazioni sulla sua evoluzione futura con la finalità di prevenire la formazione di nuovi stock e di garantire maggiore trasparenza agli stessi fornitori. Ciò si otteneva, anche mediante l'obbligatoria adesione alla piattaforma informatica per la certificazione dei debiti e la previsione di sanzioni ai dirigenti degli enti inadempienti. Tuttavia, le procedure messe in atto, segnatamente dal decreto n. 35/13, hanno richiesto, per essere operative, l'emanazione di diversi provvedimenti attuativi. Inoltre, non sono stati introdotti meccanismi penalizzanti per le amministrazioni che hanno adottato in passato comportamenti poco virtuosi, al fine di prevenire il ripetersi di tali situazioni. Non ha aiutato, sotto questo profilo, il fatto che il finanziamento del MEF per le "anticipazioni di liquidità" abbia durata molto lunga e tasso d'interesse agevolato. Inoltre, la ripartizione dei fondi disponibili tra gli enti è avvenuta, in prevalenza, seguendo un criterio proporzionale, che è andato a beneficio delle amministrazioni più indebitate.

Nei precedenti lavori si sono anche affrontate le tematiche relative alla certificazione dei crediti da parte delle AP, alle compensazioni con il pagamento di somme iscritte a ruolo per tributi e contributi, al pagamento con titoli del debito pubblico, agli accordi tra Governo, ABI e associazioni delle imprese e il tema delle convenzioni stipulate tra ABI e CDP che prevedevano interventi a favore dello smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle AP. In particolare ci si è soffermati sul recepimento della direttiva europea (d. lgs. n. 192 del 9 novembre 2012) che, a partire dai crediti maturati dal gennaio 2013, obbliga le amministrazioni a pagare entro 30 giorni dal ricevimento della fattura. (salvo casi particolari, quali la sanità e le imprese pubbliche, per le quali si può

[155] In particolare, i decreti governativi approvati nel 2012 avevano messo in piedi un procedimento farraginoso (richiesta di certificazione, commissari ad acta, compensazioni triangolari con il fisco) gestito attraverso l'adesione facoltativa e non obbligatoria per le amministrazioni a una piattaforma informatica centralizzata, affiancata da un meccanismo cartaceo che si poteva sovrapporre a quello telematico. Il risultato è stato molto inferiore alle attese: solo 3 milioni di crediti vennero intercettati su un ammontare che, secondo le stime più attendibili allora disponibili (Banca d'Italia), comprendendo anche i debiti scaduti e non pagati, si aggirava intorno ai 90 miliardi.

arrivare a 60 giorni). In tali lavori si è sottolineato che i provvedimenti approvati contengono norme molto stringenti tali da richiedere un rilevante sforzo di adeguamento alle amministrazioni pubbliche e la riconsiderazione dei percorsi organizzativi, procedurali e informatici entrambi fattori necessari a garantire il rispetto di tali ambiziose scadenze.

E', tuttavia, ancora necessaria una riflessione sulle situazioni che determinano sistematicamente il mancato rispetto dei termini di legge, e sulle cause del ritardo con il quale è rilevata la situazione dei debiti accumulati dalle amministrazioni.

Proprio in tal senso, la tecnologia, le reti telematiche che collegano le AP, la supervisione della Ragioneria Generale dello Stato e, dal lato dei controlli, la Corte dei conti, dovrebbero agevolare la predisposizione di un sistema di monitoraggio aggiornato in tempo reale, le cui rilevazioni possono rappresentare un campanello d'allarme sull'andamento dei pagamenti. In tal modo si potrebbero sollecitare interventi, sul piano organizzativo e della provvista necessaria, rafforzando sia l'obbligo di rendere conto di eventuali ritardi (sanzioni per i dirigenti e gli amministratori inadempienti), sia sotto il profilo delle procedure di bilancio (ad esempio, non consentendo l'assunzione di obblighi contrattuali in assenza dei relativi stanziamenti per competenza e per cassa).

La fatturazione elettronica, progetto strategico avviato nel 2008 e ora reso operativo per le amministrazioni centrali dal mese di giugno 2014, , contiene in sé i presupposti per avviare sistematicamente una tale rilevazione ma i primi risultati per l'intero comparto delle amministrazioni pubbliche si renderanno disponibili presumibilmente a metà del 2015, nonostante l'anticipo dell'entrata a regime della procedura al 1° marzo 2015 per tutte le AP.

Come ricordato fin dal primo lavoro del 2011, la questione del ritardo dei pagamenti delle AP è emersa come strutturale, non dovuta cioè alla sola mancanza di provvista, ma anche alle difficoltà amministrative, organizzative e procedurali di liquidare le fatture. Quest'aspetto non era stato originariamente individuato dal decisore e rappresenta un contributo originale all'analisi che, nei provvedimenti più recenti (dal decreto legge n. 35/13 in poi) è stato preso in considerazione. L'azione è proseguita con il decreto legge n. 66/2014, che dedica al tema alcune disposizioni, confermando l'apparato normativo messo in campo come un importante intervento di politica economica. Nelle analisi effettuate è stato rilevato che, per avere successo, il progetto di smaltimento dei debiti commerciali delle AP deve partire dalle contabilità generali degli enti il cui universo è definito e stabile (si tratta di circa 20.000 enti), non variabile e indefinito come quello dei creditori. Ciascun ente, anche se non adeguatamente organizzato, ha un sistema contabile informatizzato da cui estrarre le informazioni necessarie, comunicabili anche alla Ragioneria Generale dello Stato. Dalla ricognizione delle contabilità può essere ricavato con relativa facilità l'elenco delle fatture passive non pagate ("in sospeso") che possono a loro volta essere suddivise tra quelle inserite in assenza di imputazione (potenziali debiti fuori bilancio) e quelle correlate a effettivi impegni (assunti quindi sulla base di

stanziamenti di bilancio del conto residui o del conto competenza). Di queste ultime un sottoinsieme avrà il relativo atto di liquidazione (necessario per eseguire il pagamento). L'analisi dettagliata dei debiti verso fornitori degli enti territoriali consentirà di distinguere tra quelli verso altri enti pubblici (in primis le aziende *in house* o partecipate in forma maggioritaria, sulle quali s'interviene, per la prima volta, nel decreto legge n. 66/2014) e quelli verso soggetti esterni alle AP (fornitori di beni e servizi, professionisti, prestatori di opere collegate a finanziamenti vincolati di altri enti). La scomposizione delle posizioni debitorie consentirà anche l'identificazione del soggetto che deve effettivamente erogare il finanziamento (trasferimenti vincolati).

Sfuggono alla rilevazione della contabilità generale le fatture non inviate al servizio finanziario, che restano depositate negli uffici a causa della non ottimale gestione del ciclo passivo. L'avvio del processo di riorganizzazione amministrativa e procedurale nella gestione del ciclo passivo delle AP dovrebbe prevedere: 1) inflessibili procedure di trasmissione e registrazione delle fatture; 2) un'efficace azione di trasparenza sulla contabilità, con assistenza e coordinamento centrale per diffondere le *best practice* e risolvere le principali criticità. Un siffatto progetto, oltre a rendere più agevole lo smaltimento dello stock di debito accumulato, porrebbe le premesse per evitare la sua ricostituzione, rendendo possibile l'attuazione delle stringenti disposizioni europee che prevedono i pagamenti entro trenta o, al massimo, sessanta giorni.

Dal punto di vista finanziario, considerando i provvedimenti normativi finora approvati, la provvista necessaria per attuare l'operazione delineata è stata notevole (intorno ai 3 punti di PIL distribuiti su due anni). Un tale sforzo finanziario avrebbe dovuto rallentare solo apparentemente l'attuazione della "regola del ventesimo" prevista dal "fiscal compact", in quanto i forti effetti sul denominatore agirebbero in modo significativo sul processo di riduzione dello stock di debito nei prossimi anni. La provvista necessaria, che ha incrementato lo stock, è stata a sua volta ribaltata pro-quota sugli enti, che si sono accollati in parte l'onere del finanziamento nel lungo periodo. Tale soluzione è stata agevolata dalla Commissione europea che ha condiviso la proposta di prendere in considerazione, in sede di valutazione della conformità del bilancio di uno Stato membro con i criteri di deficit e di debito, il piano di pagamenti, aprendo la strada all'inclusione dei debiti commerciali tra i "fattori attenuanti". I risultati attesi da tale azione, se adeguatamente realizzata e monitorata, sono potenzialmente molto rilevanti. Si rimetterebbe in moto in forma diffusa un meccanismo di crescita; migliaia di prestatori di beni e servizi sarebbero pagati e potrebbero a loro volta onorare i debiti con i propri fornitori, liberando così le rispettive posizioni bancarie o ricostituendole per nuovi investimenti. Nell'ambito di un processo interamente tracciato e certificato, il ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni sarebbe sottoposto a un'azione stringente di razionalizzazione che, oltre a eliminare lo stock di debito accumulato, rappresenterebbe la

base per pagamenti regolari e puntuali nel futuro[156]. I prezzi per le AP si ridurrebbero perché non risentirebbero più dell'incorporazione del ritardo di pagamento; le spese per interessi sarebbero minori e vi sarebbe una disintermediazione finanziaria riconducendo il rapporto tra banche e imprese a una funzione più fisiologica.

In ultimo, il pagamento, quale fase finale del ciclo passivo, sarà attivato direttamente dalle amministrazioni attraverso il sistema di trasmissione esclusivamente telematica delle fatture, che prevede un controllo centralizzato.

Questo processo di riorganizzazione procedurale è tuttavia ancora in *itinere* e si dovrebbe completare con l'avvio a regime della fatturazione elettronica, la cui disciplina è sinteticamente descritta nel presente lavoro nel quale, inoltre, si analizzano le criticità del decreto legge n. 66/2014 e si forniscono suggerimenti per un migliore approccio al problema.

In sintesi le criticità rilevate possono esse così riassunte:

- L'idea di una piattaforma elettronica nazionale, in cui dovrebbero transitare tutte le posizioni debitorie delle AP, deve affrontare rilevanti questioni tecniche e si scontra con la difficoltà delle amministrazioni di produrre tempestivamente le informazioni necessarie (centralizzazione eccessiva);
- Il previsto funzionamento della piattaforma sottintende una sfiducia nella capacità e nella volontà delle AP di ottemperare, prevede di forzare questo processo dalla coda, ovvero dalle posizioni di credito che sono abilitate a fornire input al sistema e a chiedere adempimenti;
- La compensazione tra crediti verso le AP e debiti fiscali, che mette in moto un meccanismo trilatero di difficile governabilità (di ciò si è avuto conferma con la possibilità di cessione all'INPS dei crediti sanitari da parte degli enti morali);
- L'intreccio tra la questione del ritardo dei pagamenti e quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, che prevede l'introduzione di principi di competenza mutuati dalla contabilità economica e che richiede nuovi adempimenti agli enti che rischiano di appesantire il già complesso scadenzario delle AP;
- La sovrapposizione tra controlli di natura collaborativa, di cui si rileva l'estremo bisogno, con quelli di natura repressiva, che rischia di compromettere, in caso di confusione, il percorso di miglioramento delle performance pubbliche.

E' da segnalare inoltre che il processo di dematerializzazione in atto da qualche tempo ha registrato, negli ultimi mesi, importanti innovazioni, che avranno un impatto rilevante sui tempi di pagamento.

[156] Si realizzerebbe, in pratica, una riconciliazione del debito con la possibilità di transigere gli interessi accumulati, di compensare gli eventuali debiti nei confronti delle AP e di verificare le posizioni fiscali dei creditori.

Il lavoro si sofferma in particolare sulla fatturazione elettronica, provvedimento sul quale si ripongono molte speranze, sia in termini di razionalizzazione delle procedure di spesa, sia per mettere sotto controllo il fenomeno dei ritardi che saranno rilevabili a livello centralizzato. Ai sensi del decreto legge n. 66, inoltre, le AP saranno tenute a pubblicare con cadenza annuale un indicatore dei propri tempi di pagamento medi relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, mentre dal 2015 dovrà essere pubblicato anche un indicatore trimestrale della tempestività dei pagamenti. Il provvedimento, pur rilevante, non può essere la panacea: molto dipenderà dalla sua attuazione, dal monitoraggio dei risultati e soprattutto dalla circostanza che esso si deve coniugare perfettamente con la riforma della pubblica amministrazione presentata recentemente dal Governo, poiché, in assenza di questa, anche il progetto strategico della fatturazione elettronica rischia di impantanarsi.

I suggerimenti per rendere più efficaci le innovazioni introdotte sono così sintetizzati:

1. Partire dalla testa (le contabilità delle AP) e non dalla coda (i crediti dei fornitori) perché gli enti pubblici sono complessivamente un numero limitato (circa 20.000) e sono tutti dotati di un qualche sistema contabile informatizzato da cui estrarre i debiti verso fornitori (fatture passive sospese), per conoscere l'esatto ammontare dei debiti e uscire dal mondo delle stime;
2. Enucleare i debiti verso fornitori da quelli di diversa natura, che non dovrebbero essere oggetto di queste transazioni e che, nella confusione iniziale, sono rientrati nei pagamenti effettuati (ad esempio sono stati regolati, con l'anticipazione della CDP, tipologie debitorie quali gli indennizzi da esproprio);
3. Aggredire il tema dei debiti fuori bilancio (DFB), opportunamente considerati dal DL 66/2014, che estende il meccanismo dell'anticipazione a quelli inclusi nei piani di riequilibrio, approvati dalla Corte dei conti;
4. Affrontare con determinazione il nodo delle società partecipate o controllate dagli enti territoriali, anch'esso oggetto d'intervento con il DL 66/2014, senza però considerare pienamente la complessità che intercorre tra questi due soggetti. Le partecipate, infatti, sono spesso il principale creditore di un ente, il processo di fatturazione verso l'ente presenta opacità poiché quest'ultimo non riesce a controllare pienamente il comportamento delle partecipate, inoltre, gli enti di sovente scaricano sulle partecipate oneri impropri, in primo luogo di personale ma anche per interessi passivi dovuti al ritardato pagamento che, in linea di principio, dovrebbero essere esclusi.
5. Mettere in campo una struttura di assistenza, a livello regionale, per gli enti territoriali, al fine di connettere la possibilità di cessione e smobilizzo dello stock alla riorganizzazione strutturale, ed evitare di spostare continuamente in avanti l'asticella del debito pregresso (che viene collocata dagli ultimi provvedimenti al 31 dicembre 2013).
6. Trattare con specificità le diverse tipologie di crediti, in particolare quelli del settore sanitario, che ne costituiscono la quota preponderante e che richiederebbero un

intervento nel senso di una forte discontinuità rispetto al passato per addivenire a una soluzione definitiva. Il settore sanitario è, infatti, articolato in ventuno sistemi sanitari distinti nei quali, spesso, l'opacità è molto elevata (e concentrata nelle regioni del Centro-Sud) e i crediti, in molti casi rilevanti e fuori controllo possono produrre debito sommerso.

2.Le più recenti indagini sui tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche

Diverse associazioni di categoria e centri di ricerca compiono periodiche indagini sui ritardi di pagamento. Le analisi sono convergenti nel senso di rilevare ritardi medi di pagamento ancora molto elevati rispetto alla Direttiva europea e ciò pur considerando che le stesse indagini differiscono per le caratteristiche dei soggetti intervistati, per i tempi di rilevazione e per l'accuratezza delle elaborazioni.

L'indagine campionaria della Banca d'Italia, riassunta nella Relazione annuale per il 2013, segnala che i tempi medi di pagamento delle AP sono stati pari a circa 180 giorni nel 2013 con una lieve riduzione rispetto al 2012; su tale flessione avrebbero inciso la riduzione dei tempi contrattuali a circa 75 giorni (divenuti 60 dopo l'avvio della Direttiva europea) [157].

Nel settore dei lavori pubblici, secondo le indicazioni dell'ANCE, la Direttiva europea sarebbe in larga parte disattesa, sia per quanto attiene ai tempi di pagamento (200 giorni, con punte di 1000), sia per quanto riguarda gli eventuali indennizzi in caso di ritardo. Dal monitoraggio effettuato risulta che solo un quarto delle imprese segnala di aver riscontrato nel 2013 il rispetto della Direttiva. In media, le imprese del settore dei lavori pubblici sarebbero pagate sette mesi dopo l'emissione dello stato avanzamento lavori (146 giorni oltre i termini fissati dalla legge, che sono di 75 giorni per i contratti precedenti al 2013 e 60 per quelli firmati dopo il 1° gennaio 2013)[158].

Nella rilevazione di Confartigianato, che stima il debito delle AP in Europa pari a circa 200 miliardi di euro, i tempi medi di pagamento delle AP italiane si attestano sui 170 giorni, superando di 110 giorni la media UE (circa 60) e di 140 il limite di 30 giorni stabilito dalla Direttiva entrata in vigore all'inizio del 2013 (con l'eccezione di 60 giorni per i debiti sanitari e di poche altre tipologie), con situazioni differenziate tra Nord, Centro e Sud

[157] La Banca d'Italia, in due sondaggi condotti su un campione rappresentativo di imprese del settore industriale e dei servizi privati non finanziari e su uno che comprendeva le imprese di costruzioni e opere pubbliche con oltre 20 addetti, ha stimato che i tempi di pagamento stabiliti nei contratti in essere nel 2013 fossero in media pari a 75 giorni; con riferimento solo a quelli stipulati nel 2013 e quindi assoggettati alla direttiva, le durate contrattuali sarebbero state di poco superiori ai 60 giorni. F. Balassone, Testimonianza presso la Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati in occasione della conversione in legge del DL 12 settembre 2014, n. 133. Roma, 30 settembre 2014.

[158] Nell'indagine ANCE si segnalano anche prassi inique come la richiesta di accettare, in sede di contratto, tempi di pagamento superiori a 60 giorni, la richiesta di ritardare l'emissione dei SAL o l'invio delle fatture, ovvero di rinunciare agli interessi di mora.

Italia. Nel confronto europeo (tempi medi di pagamento pari a circa 60 giorni), l'Italia fa peggio della Grecia e della Spagna (rispettivamente 159 e 155 giorni di ritardo), con tempi di pagamento più che doppi rispetto a paesi comparabili dal punto di vista dimensionale quali la Francia (60 giorni), il Regno Unito (41) e la Germania (36).

Infine, l'indagine *European Payment Index*[159] 2014 segnala una riduzione dei tempi medi di pagamento in Italia a 165 giorni, contro i 28 del Regno Unito, i 35 della Germania e i 59 della Francia. I paesi del Nord dell'Europa sono, come sempre, i più virtuosi: Finlandia 24, Norvegia 34, Danimarca e Svezia con 35 staccano di molto, oltre all'Italia, la Spagna (154), la Grecia (155), il Portogallo (129) e Cipro (84): i 137 giorni medi di questi paesi si confrontano con una media dei primi di appena 32 giorni. Considerando tutti i paesi inclusi nell'indagine (31), i tempi medi di pagamento si sono leggermente ridotti, passando da 61 a 58 giorni. E' segnalato inoltre che i ritardi di pagamento sono la prima causa dei problemi di liquidità di cui soffrono le imprese europee, seguita dalla recessione economica; il 40 per cento delle imprese (39 in Italia) ha dichiarato di non aver assunto nuovo personale a causa dei ritardi di pagamento, mentre il 26 per cento (20 in Italia) ha dovuto licenziare per lo stesso motivo. In Italia, secondo l'indagine, le difficoltà finanziarie rappresentano la prima causa dei mancati pagamenti, seguita dai ritardi intenzionali, dalle inefficienze amministrative e dalle contestazioni; tra le conseguenze più preoccupanti emergono: la contrazione della liquidità, la perdita di reddito, i maggiori oneri finanziari e l'ostacolo alla crescita. Le imprese più colpite sono quelle piccole e medie che costituiscono la componente principale del sistema delle imprese italiano.

Era inevitabile che, in questa situazione, il mancato adeguamento ai tempi indicati nella Direttiva europea e l'insufficiente ritmo di smaltimento dei pagamenti arretrati, nonostante le norme emanate e le cospicue disponibilità messe in campo dal MEF, attirasse nuovamente l'attenzione degli organismi europei. Questi ultimi, fin dai primi mesi del 2014, hanno contestato il mancato rispetto della Direttiva, avviando la prima fase (cosiddetta *EU pilot*) propedeutica all'apertura di una procedura d'infrazione nei confronti del Governo italiano, la cui pubblica amministrazione risultava essere, dai rapporti sopra indicati, la peggiore d'Europa. Ciò anche poiché sembravano essersi accumulati nuovi debiti non pagati nel corso del 2013, in linea con quanto accaduto negli anni precedenti.[160] Più recentemente, gli organismi europei avevano chiesto al Governo di impegnarsi a saldare entro breve termine i debiti del 2013 e a introdurre modifiche normative volte a ricondurre i pagamenti entro i termini europei. Di fatto tale richiesta ha rappresentato un ulteriore un richiamo dell'UE ad accelerare l'entrata in vigore della fatturazione elettronica che, come anticipato, comporta la chiara identificazione dei debiti (anche attraverso il sistema di registrazione e certificazione); consente alle imprese di caricare le fatture sulla

[159] L'indagine è stata condotta da *Intrum Justitia* tra gennaio e marzo 2014 in 31 paesi europei e ha riguardato in maniera uniforme il sistema delle imprese piccole, medie e grandi dei diversi settori economici.

[160] Il Governo Letta si affrettò a rassicurare la Commissione ricordando l'attuazione della fatturazione elettronica, l'allentamento del Patto di stabilità, lo smaltimento degli arretrati.

piattaforma del MEF; garantisce alle amministrazioni la possibilità di contestare le fatture caricate dalle imprese, pagarle subito o certificarle (consentendo il pagamento in un momento successivo).

Questo sistema, come si dirà più avanti, consentirà di sapere con certezza entità e tempistica di pagamento dei debiti delle AP, contribuendo a risolvere il cronico problema degli arretrati e dell'indeterminatezza dello stock. Più in generale, il Governo ha impostato una complessiva riforma della contabilità degli enti locali, per evitare il formarsi di nuovi debiti fuori bilancio (armonizzazione e contabilità economica). Il Governo ha sollevato obiezioni alle osservazioni della Commissione, asserendo che i tempi di pagamento risultanti dalle indagini ANCE e Confartigianato erano fuorvianti perché frutto di medie con gli anni passati, mentre la Direttiva si riferisce solo ai pagamenti del 2013 che sarebbero molto più vicini a quelli europei, ad esclusione di alcuni casi limite. Inoltre, la Commissione non avrebbe fornito le prove delle clausole vessatorie inserite nei contratti, mentre si giustificava la difficoltà di pagare gli arretrati fino al 2012 con la complessità delle procedure introdotte nei provvedimenti approvati dal Parlamento.

Alla fine di marzo 2014, giudicando insoddisfacenti le risposte fornite dal Governo, la Commissione annunciava l'invio di una "lettera di messa in mora" dell'Italia, propedeutica all'apertura del procedimento d'infrazione, che poteva concludersi con una forte sanzione a danno dell'Italia[161]. Queste enunciazioni hanno sollecitato la replica del MEF che, in una nota per la stampa, ha ricordato che il Governo italiano ha affrontato con grande determinazione il problema dei debiti delle AP e che "la stima in 91 miliardi dello stock del debito effettuata dalla Banca d'Italia nel 2013, attraverso una indagine campionaria dal lato dei creditori, riguardava l'intero importo dei debiti potenziali, inclusi i debiti non ancora scaduti e quelli non esigibili in quanto oggetto di contenzioso o di verifiche tra le parti. Più recentemente, nel suo Bollettino economico 2/2014, la Banca d'Italia ha affermato che "si può valutare, con un certo grado di approssimazione, che poco più della metà dei debiti rilevati alla fine del 2012 fosse 'esigibile', ossia presentasse un ritardo nei pagamenti superiore agli accordi contrattuali".

La stima effettuata appare sicuramente congrua, date le risorse finanziarie e gli strumenti adottati per favorire il pagamento dei debiti arretrati da parte degli enti debitori. Il MEF ricorda inoltre che "tra luglio 2013 e marzo 2014 risultano effettivamente già pagati ai creditori debiti arretrati per 23,5 miliardi di euro; sommando a questo importo le richieste effettuate dalle amministrazioni debitrici per accedere alle ulteriori risorse finanziarie messe a disposizione dal Governo si ottiene una stima analoga a quella indicata

[161] Una seconda procedura d'infrazione potrebbe essere aperta per un non corretto recepimento della Direttiva europea. Infatti, il sospetto della Commissione è che l'Italia sia convinta che l'amministrazione possa scegliere, se pagare entro 30-60 giorni, ovvero riconoscere gli interessi di mora. Tale alternativa, oltre ad essere incomprensibile (di fatto il pagamento verrebbe caricato di ulteriori oneri che sfiorano il 9 per cento per ciascuna fattura), non è assolutamente previsto tra gli obiettivi della Direttiva, che impone solo di pagare in tempi certi, applicando la mora nei casi (da evitare) di ritardo.

nel Bollettino di aprile della Banca d'Italia". Infine, prosegue la nota, i decreti "35 e 102 del 2013, e il decreto legge 66/2014 hanno stanziato complessivamente 60 miliardi di euro. Il governo in carica è quindi intervenuto d'urgenza per completare il finanziamento delle pubbliche amministrazioni finalizzato al pagamento dello stock di debiti pregressi e ha definito un quadro di norme che hanno il duplice scopo di impedire la formazione di un nuovo stock di debito e garantire ai creditori pagamenti entro i termini di legge". Il 18 giugno la Commissione Europea, dando seguito all'intenzione manifestata in più occasioni e sulla base delle segnalazioni ricevute, ha aperto la procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia. Nella lettera al Governo è stato rilevato che la Direttiva europea non è applicata, che si riscontrano pratiche scorrette sui tassi di interesse e sugli stati di avanzamento dei lavori (gli enti chiedono di ritardarne la consegna). La procedura d'infrazione europea ha poi proseguito il suo iter e il Governo ad agosto ha risposto con un articolato documento ai rilievi della Commissione che, secondo quanto dichiarato da un suo componente, si sarebbe mostrata soddisfatta degli impegni presi dall'Italia che dovrebbero portare alla chiusura della procedura. E' da rilevare tuttavia che la stessa Commissione aveva ritenuto non sufficienti a rispondere ai rilievi le sanzioni previste per gli enti che ritardano il rilascio delle certificazioni contenute nel decreto legge n. 66/2014, convertito nella legge n. 89 del 23 giugno 2014.

Ciò che occorre rilevare è che il rispetto dei tempi di pagamento è un aspetto cruciale nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione che segna uno spartiacque tra enti efficienti e non, con implicazioni in termini di competitività dell'intero sistema economico. Per applicare la Direttiva europea, lo sforzo di cambiamento deve dirigersi in più direzioni: innanzitutto, definendo con certezza l'ammontare dei debiti accumulati dalle AP (fino al 2012 e nel 2013/2014); quindi, modificando la contabilità pubblica e i meccanismi del Patto di stabilità nel senso di impedire alle AP di contrarre nuovi debiti in assenza di disponibilità in bilancio; ancora, attribuendo responsabilità e prevedendo sanzioni per i dirigenti che non operano in conformità ai piani programmatici di pagamento e di risanamento e, infine, sottoponendo i piani di risanamento a più rigidi controlli da parte di un organismo esterno come la Corte dei conti.

3. Un altro stimolo ai pagamenti della pubblica amministrazione: il titolo III del decreto-legge 66 del 2014 (legge n. 89 del 23 giugno 2014).

L'azione di monitoraggio centralizzato dei debiti della pubblica amministrazione, avviata significativamente con il decreto legge n. 35 del 2013, convertito nella legge n. 64 viene ulteriormente potenziata con il decreto legge n. 66/2014, che dedica al tema un intero titolo (pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni), articolato in tre Capi[162]. I criteri individuati sono molteplici e investono: la titolarità di accesso alla piattaforma elettronica, la centralizzazione del processo, la responsabilità dirigenziale e la cessione del

[162] Capo I - *Monitoraggio dei debiti delle pubbliche amministrazioni e dei relativi tempi di pagamenti*; Capo II - *Strumenti per favorire l'estinzione dei debiti delle pubbliche amministrazioni*; Capo III - *Strumenti per prevenire il formarsi di ritardi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni*.

credito. Sono destinate all'operazione, che si conferma come un importante intervento di politica economica[163], nuove risorse, che si aggiungono a quelle assegnate dai precedenti provvedimenti.

Le nuove risorse[164], destinate dal DL n. 66/2014 al pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni, ammontano complessivamente a oltre 9 miliardi di euro per il 2014, di cui: 2 miliardi al pagamento dei debiti delle aziende partecipate dagli enti locali; 770 milioni al pagamento dei debiti sanitari; 550 milioni al pagamento dei debiti dei ministeri[165]. Le risorse stanziate dal DL35/13 ammontano a 40 miliardi (20 per il 2013 e 20 per il 2014), a cui si aggiungono, per il 2014, 7,2 miliardi stanziati dal DL 102/13. L'ammontare complessivo arriva quindi a 56 miliardi. Una massa finanziaria notevole e concentrata nel tempo, che dovrebbe essere sufficiente allo smaltimento dello stock accumulato[166].

Le nuove risorse stanziate possono essere utilizzate per il pagamento dei debiti accumulati fino al 31 dicembre 2013 (l'asticella è spostata di un anno in avanti) e includono esplicitamente i debiti fuori bilancio, formatisi entro la stessa data, indicati nei piani di riequilibrio approvati dalla Corte dei conti[167]. Una quota delle nuove risorse non

---

[163] I tempi di attuazione saranno decisivi per capire se potranno essere rispettate le stime d'impatto macroeconomico:. Nella nota di aggiornamento al DEF 2014 (presentata il 14 settembre) tale impatto viene rideterminato in diminuzione (-0,5 nel 2014 e -0,1 nel 2015). "Pur in presenza di uno stanziamento e di una messa a disposizione degli enti debitori di somme adeguate, il profilo dei pagamenti effettuati è risultato più graduale (per problemi amministrativi) di quello incorporato nelle previsioni del DEF. Di conseguenza lo stimolo espansivo stimato risulta ora meno immediato e più spalmato nel tempo. Inoltre, fatti salvi tutti gli altri effetti positivi del provvedimento e la sua valenza fondamentale di sostegno alle imprese, è da ritenere che se ne sia sovrastimato l'impatto sugli investimenti privati" (pag. 22). Va rilevato inoltre che il pagamento dei debiti commerciali arretrati ha un impatto negativo sul rapporto debito/PIL che, nella nota di aggiornamento al DEF viene stimato in 1,2 punti nel 2013, 2,9 nel 2014, 2,7 nel 2015, 2,6 nel 2016, 2,4 nel 2017 e 2,3 nel 2018 (pag. 59).

[164] Articolo 32 – *Incremento del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili*.

[165] L'Art. 36 (*Debiti dei ministeri),* riserva 250 milioni al Ministero dell'interno per il pagamento di debiti alle aziende sanitarie e 300 milioni all'estinzione dei debiti dei ministeri, il cui pagamento non ha effetti peggiorativi in termini d'indebitamento netto (quindi di parte corrente). La procedura è analoga a quella prevista dal DL 35/13 (termine di scadenza, decreto del MEF, eventuale ripartizione proporzionale in caso di ammontare superiore allo stanziamento). Lo stanziamento per l'anticipazione del 2014, d'importo inferiore rispetto a quello per l'anno precedente (500 milioni), mostrerebbe la tendenza alla normalizzazione dei pagamenti delle amministrazioni centrali.

[166] Cfr. nota del MEF del 12 maggio 2014.

[167] Con decreti del MEF, sentita la conferenza unificata, emanati il 10 febbraio e il 15 luglio 2014, è stata definita la ripartizione delle nuove risorse nelle tre sezioni previste dal DL35/13 (regioni, enti locali, sanità). Con i decreti sono state ripartite anche le risorse per le regioni, relative al 2014, non ancora assegnate, la cui assegnazione era subordinata, oltre che alla verifica positiva, anche alla formale certificazione dell'avvenuto pagamento di almeno il 95 per cento dei debiti e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili da parte delle Regioni, con riferimento alle anticipazioni di liquidità ricevute in precedenza. Un altro grado di elasticità è introdotto per le anticipazioni destinate al pagamento dei debiti sanitari. Si rende possibile (Art. 34 - *Disposizioni in materia di pagamento dei debiti sanitari*) che le risorse già stanziate e ripartite tra le regioni

direttamente destinate, pari a 600 milioni, è riservata al settore sanitario delle regioni sottoposte a piani di rientro, che possono richiedere, per il completo riequilibrio della cassa, un importo massimo "corrispondente al valore dei gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali destinate nel 2013 al finanziamento del servizio sanitario regionale per il medesimo anno".

E' potenziata e resa permanente la possibilità per i creditori, e l'obbligo per le pubbliche amministrazioni, di comunicare i dati delle fatture (o richieste equivalenti di pagamento), alla piattaforma elettronica del MEF (RGS), avviata nel giugno 2012. Le novità introdotte rispetto al sistema già esistente riguardano: la possibilità per il creditore di comunicare dati al sistema (fino a ora riservato alle AP); il suo accesso, previo accreditamento, alle informazioni della piattaforma e, infine, la possibilità di acquisire i dati in modo automatico.

La responsabilità per i dirigenti pubblici, già prevista dal DL35/13, è ribadita anche in queste disposizioni "a regime" (con l'esclusione della responsabilità pecuniaria).

Per i creditori è prevista dal 1° luglio 2014 la possibilità di interagire con la piattaforma (mentre l'obbligo per le AP scatta dal primo gennaio). La ragione è presumibilmente dovuta alla necessità di integrare l'infrastruttura digitale (è stato stanziato per questo un milione di euro) che, anche nella versione originaria, ha presentato problemi tecnici che hanno reso difficile l'inserimento delle informazioni. Ai creditori è data la possibilità di accesso alla piattaforma, ai fini della certificazione e della verifica della "tenuta del registro delle fatture da parte delle amministrazioni pubbliche". Tra gli elementi informativi specifica rilevanza è data al codice identificativo gara (CIG) che presenta, evidentemente, particolari criticità a proposito del ritardo nei pagamenti. Si dispone, inoltre, , nel "caso di fatture elettroniche trasmesse alle pubbliche amministrazioni attraverso il sistema di interscambio di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 7 marzo 2008, [che] i dati delle fatture comprensivi delle informazioni di invio e ricezione" vengano assunti in via telematica.

Oltre all'obbligo di traferire sulla piattaforma le informazioni dal primo gennaio 2014, le AP sono tenute, il quindici di ogni mese, a riversare "i dati relativi ai debiti non estinti, certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture e appalti e obbligazioni relative a prestazioni professionali, per i quali, nel mese precedente, sia stato superato il termine di decorrenza degli interessi moratori di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, e successive modificazioni" (i richiamati 30 o 60 giorni).

---

possano essere imputate, in via residuale, anche ai pagamenti avvenuti nel 2013, prima dell'emanazione del DL35/13. In questo modo si consente alle regioni di ripristinare le risorse di cassa impiegate per il pagamento.

La piattaforma elettronica è anche il veicolo privilegiato per la cessione dei crediti delle AP. "Le cessioni dei crediti certificati mediante la piattaforma elettronica",[168] "possono essere stipulate mediante scrittura privata" (esenti quindi dalla tassa di registro) e possono essere eseguite esclusivamente a favore di banche o intermediari finanziari autorizzati, o da questi alla CDP. "Le suddette cessioni dei crediti certificati sono efficaci e opponibili nei confronti delle amministrazioni cedute, qualora queste non le rifiutino, entro 7 giorni dalla ricezione della loro comunicazione".

3.1 *Il ciclo passivo*. L'ostacolo al pagamento per gli enti delle AP, come più volte rilevato, sta nella difficoltà di chiudere, con tempestività e precisione, il ciclo passivo. Un problema organizzativo, che rileva quanto la mancanza di risorse finanziarie. Il quesito cui rispondere è se il sistema attivato con le recenti disposizioni contribuisca a superarlo.

Il primo aspetto su cui soffermare l'attenzione è quello che si riferisce all'identificazione del debito non estinto. Si afferma che deve essere "certo, liquido ed esigibile" e ciò implica il completamento della fase di liquidazione della spesa. Proprio su questo punto si concentrano i principali ritardi delle pubbliche amministrazioni.

Consideriamo alcuni esempi.

- Una struttura accreditata nel sistema sanitario regionale fornisce una prestazione e, a fronte di questa, emette fattura all'azienda sanitaria locale. Il documento contabile, corredato degli allegati necessari per verificare l'appropriatezza della prestazione, è esaminato dal centro di liquidazione dell'ASL, cui spetta la verifica della correttezza sostanziale della fornitura. Solo a valle di questa procedura la spesa potrà essere ordinata e predisposto il relativo mandato di pagamento. Completare l'intero ciclo in sessanta giorni (questo il termine per le prestazioni sanitarie), presuppone l'informatizzazione completa del processo. Solo l'attivazione di un fascicolo sanitario elettronico può consentire la misurazione dell'appropriatezza della prestazione. Diversamente, vista la non imminenza della diffusione di queste procedure pur disciplinate e avviate, è ipotizzabile una liquidazione solo contabile, che lascia aperta la possibilità di una successiva revisione dell'importo, con l'approntamento di meccanismi per regolare la rivalsa su forniture future o di acconto e saldo. L'esperienza mostra una forte opacità in questi processi, che lasciano partite aperte per molti anni e rischiano di produrre debito sommerso.
- Un Comune di medie dimensioni è destinatario di prestazioni o di forniture disciplinate da un contratto in precedenza stipulato. Le norme vigenti prevedono all'origine uno stanziamento di bilancio, base per l'impegno della spesa e in molti casi, l'espletamento delle procedure di gara, necessarie per individuare correttamente il fornitore. Non sempre questo accade e la registrazione della fattura è effettuata nella contabilità

[168] Art. 38 - *Semplificazione degli adempimenti amministrativi per la cessione dei crediti tramite piattaforma elettronica*.

dell'ente in assenza di una corretta imputazione. In questi casi non sarà possibile alcuna liquidazione della spesa. Si può avviare il percorso di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, che spesso riguarda tipologie di forniture del tutto analoghe, nel contenuto, a quelle per cui sono appostati stanziamenti (per esempio i consumi energetici cui corrispondono fatture dell'azienda erogatrice collegate a capitoli di spesa sottostimati in fase di approvazione del bilancio di previsione)[169]. Nel caso di fatture (o documenti equivalenti) connessi a stanziamenti di bilancio capienti, l'introduzione del processo di dematerializzazione (fatturazione elettronica) potrà essere molto utile per il rispetto dei tempi. Attualmente trenta giorni sono ampiamente consumati dai tempi necessari per protocollare la fattura (inviata per posta), inviarla alla ragioneria per la registrazione in contabilità e per la trasmissione all'ufficio competente alla sua liquidazione. Ed è proprio la fase di liquidazione (effettuata con una specifica determina) che rappresenta il vero punto critico del sistema in quanto è connesso all'assunzione di responsabilità da parte del dirigente dell'ufficio competente chetende a esercitarla con molta inerzia aumentando ulteriormente la complessità della fornitura. A seguito della determina di liquidazione la fattura è nuovamente trasferita alla ragioneria dell'ente che provvede all'ordinazione della spesa e all'emissione del mandato di pagamento. Finalmente e solo a questo punto, si arriva alla trasmissione al tesoriere del mandato per il pagamento, in qualche caso ancora in modo cartaceo.

- Un'azienda partecipata del Comune che gestisce il servizio di scuola bus, emette una fattura mensile per il pagamento del corrispettivo. L'ufficio comunale che sovraintende il servizio dovrà verificare il rispetto delle regole contrattuali. Per questo dovrà esaminare la documentazione riguardante lo svolgimento del trasporto (quante corse sono state eseguite, quanti bambini sono stati trasportati e via dicendo). L'azienda di trasporto produrrà un'attestazione del lavoro svolto, certificando il rispetto delle clausole contrattuali, ma questo potrebbe non essere sufficiente, e richiedere dei controlli a campione, che andrebbero disciplinati in specifici protocolli.
- Un'impresa realizza per un ente territoriale un'opera pubblica. Il percorso preliminare si è svolto correttamente (stanziamento, impegno, gara, aggiudicazione). Il pagamento, che avviene per stati di avanzamento dei lavori, richiede una verifica degli uffici tecnici, non sempre agevole. Al termine ci sono la chiusura dei lavori e il collaudo, procedure complesse, che si snodano in un mondo ancora in prevalenza cartaceo. Un

[169] I debiti fuori bilancio (DFB) relativi inseriti nei piani di riequilibrio approvati dalla Corte dei conti sono ammessi alla procedura di anticipazione ("ivi inclusi quelli contenuti nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all'articolo 243-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, approvato con delibera della sezione regionale di controllo della Corte dei conti", recita l'art. 30 del DL 66/14 (*Debiti fuori bilancio inclusi nei piani di riequilibrio finanziario pluriennale).* Si tratta di una precisazione molto importante, poiché nei comuni in predissesto il fenomeno è molto diffuso (la norma previgente già prevedeva l'inclusione dei DFB al 31/12/2012, anche se riconosciuti in seguito, ma si era creata una certa ambiguità). A questo punto i comuni che avranno definito l'ammontare dei DFB nel piano di riequilibrio approvato dalla CDC, ferme restando le procedure di riconoscimento a carico del consiglio comunale, potranno fare affidamento, senza dubbi interpretativi, sull'anticipazione di liquidità della CDP, che è stata dotata di nuove risorse finanziarie.

indicatore della vischiosità è dato dalle giacenze sui mutui erogati dalla CDP. L'omesso perfezionamento delle procedure di chiusura, causato dall'inerzia degli uffici, lascia delle somme inutilizzate, spesso non irrisorie, che sono utilizzate quando si palesa un'esigenza improvvisa (una scuola da riparare, un impianto sportivo da riattivare). Il codice identificativo di gara è sicuramente un elemento utile, anche per la costruzione della banca dati unitaria delle AP prevista dalla legge di contabilità e finanza pubblica del 2009 (e del cui stato di avanzamento si dà conto annualmente in un documento allegato al Documento di economia e finanza presentato dal Governo), ma non esaurisce di certo i problemi connessi alla gestione della spesa in conto capitale.

La completa informatizzazione dei processi amministrativi connessi alla gestione del ciclo passivo, da perseguire con la massima determinazione, può contribuire a risolvere il problema alla radice. In altre parole solo strutture amministrative molto organizzate potranno effettuare il pagamento nei tempi previsti, e, tra i ventimila enti che oggi formano l'aggregato delle pubbliche amministrazioni italiane, molti devono ancora percorrere un notevole tratto di strada in questa direzione.

3.2 *Il sistema dei pagamenti a regime*. Il nuovo regime dei pagamenti, avviato nel 2014, prevede nuovi adempimenti per gli enti della pubblica amministrazione[170]. E', infatti, previsto che alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio sia allegato un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario (e certificato dall'organo di controllo interno) attestante: l'importo dei pagamenti concernenti transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti e il tempo medio dei pagamenti eseguiti. Nelle relazioni al bilancio, sono, inoltre, illustrate le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti in caso di superamento dei termini.

Sono previste sanzioni e premi. Se nel 2014 è superato il limite di 90 giorni e nel 2015 quello di 60, gli enti, esclusi quelli del sistema sanitario, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo nell'anno successivo e "con qualsivoglia tipologia contrattuale". Per rendere più cogente la limitazione si fa "divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi". Per gli enti virtuosi è prevista l'ammissione ai benefici previsti per chi rispetta il Patto di stabilità interno (in sostanza una riduzione dell'obiettivo "pari alla differenza, registrata nell'anno precedente a quello di riferimento, tra l'obiettivo programmatico assegnato e il saldo conseguito, rispettivamente, da comuni e province inadempienti al Patto").

Per gli enti del sistema sanitario, la relazione sui tempi di pagamento e sui rimedi previsti in caso di ritardo, è trasmessa al "Tavolo di verifica" attivato presso il MEF e costituisce adempimento regionale (al cui conseguimento è subordinato il trasferimento della quota delle risorse spettanti alla Regione che è trattenuta dallo Stato).

[170] Art. 41 - *Attestazione dei tempi di pagamento.*

Altro adempimento di rilevo, trattato nel seguito e sul quale si esprime più di una riserva, è l'obbligo del registro delle fatture presso le pubbliche amministrazioni.

Da questa breve disamina si evince chiaramente che, ferma restando la positività del processo d'informatizzazione e dematerializzazione, le complesse questioni organizzative non possono essere risolte attraverso una piattaforma centralizzata, ma è necessario che il complesso dei processi interni di ciascuna pubblica amministrazione sia portato a un livello di efficacia sufficiente e tale da consentire il pagamento nei tempi stabiliti. Questo percorso è imprescindibile se si vuol dare al problema dei ritardi di pagamento una soluzione strutturale e indipendente dai notevoli e contingenti problemi tecnici connessi alla costruzione di un unico archivio interattivo nazionale. La costituzione dell'Archivio Unico, infine, prevedendo un'eccessiva centralizzazione, espone al rischio di produrre ulteriori adempimenti per le amministrazioni efficienti e di comportare ulteriori ritardi e omissioni nelle amministrazioni inefficienti.

3.3 *Il registro delle fatture*. Alcune perplessità suscita, inoltre, la norma relativa all'obbligo, per le AP, di tenere un "registro delle fatture"[171]. Come evidenziato negli esempi un tale sistema già esiste negli enti della PA e, nella generalità dei casi, è collocato su una piattaforma digitale. La norma in analisi sembra ignorare questa realtà e prevede l'istituzione del registro unico delle fatture come un nuovo adempimento (in vigore dal primo luglio 2014), con il rischio di generare duplicazioni e confusioni. La norma dispone, infatti, l'istituzione, entro il primo luglio 2014, di un "registro unico delle fatture nel quale entro 10 giorni dal ricevimento sono annotate le fatture o le richieste equivalenti di pagamento per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali emesse nei loro confronti". Una siffatta prescrizione, indica una evidente mancanza di fiducia nell'attuale stato della contabilità delle AP.

Si afferma, inoltre, che il "registro delle fatture costituisce parte integrante del sistema informativo contabile" dell'ente; che "non si può ricorrere a registri di settore o di reparto e che, per contenere i costi di realizzazione, il registro può essere sostituito "da apposite funzionalità" della piattaforma digitale. Il perseguimenti di tale ultimo obiettivo è demandato alla circolare n. 21 del 25 giugno riguardante il funzionamento della piattaforma per la certificazione dei crediti; i dati in esso contenuti e le regole per la comunicazione dei dati riferiti a fatture o richieste equivalenti di pagamento di cui si dirà più avanti (paragrafo 4).

3.4 *La responsabilità del dirigente*. La responsabilità del dirigente, riproposta e rafforzata nelle nuove disposizioni, andrebbe meglio specificata, focalizzando le sanzioni (e il meccanismo premiale) sul conseguimento dell'obiettivo (peraltro chiaramente indicato nell'art. 21 del decreto legislativo 165/01 richiamato). Il soggetto destinatario non va limitato al responsabile finanziario (che governa solo una parte del processo), ma esteso all'insieme degli uffici in cui si articola l'ente (poiché è in questi che si deve realizzare il

[171] Art 42 del DL 66/14 (*Obbligo della tenuta del registro delle fatture presso le pubbliche amministrazioni).*

processo di liquidazione). Si prevede, inoltre, che il "competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile" verifichi "la corretta attuazione delle predette procedure". Un compito forse eccessivo per un organismo che, anche nella nuova configurazione del decreto 174/12 (sorteggiato nella regione, anziché nominato dal decisore), non appare adeguatamente strutturato per entrare in profondità nei processi amministrativi dell'ente (più idonei sarebbero il direttore generale o, in sua assenza, il segretario generale).

Altre perplessità suscitano le norme che estendono (a tutte le pubbliche amministrazioni) la disciplina del DL35/13, relativa all'obbligo di certificazione e alla nomina di un commissario ad acta nei casi d'inadempimento (originariamente circoscritta a regioni, enti locali e aziende sanitarie). La misura originaria mostra notevoli rigidità, che sono accentuate dalla previsione di più forti sanzioni in caso d'inadempimento. Oltre a quella pecuniaria, a carico del dirigente, pari a 100 euro al giorno, si dispone il blocco delle assunzioni e dell'indebitamento per l'ente, "fino al permanere dei debiti". In altre parole una struttura in evidente difficoltà organizzativa, che non riesce a certificare i debiti, è ulteriormente inibita nella propria capacità di agire. La possibilità di "attivazione da parte del creditore dei poteri sostitutivi" e l'obbligo di indicare la data del pagamento nella certificazione, sono altri sintomi dell'approccio superficiale con cui il legislatore si pone rispetto alla riorganizzazione del ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni[172].

3.5 Diverse i*potesi di soluzione*. Più convincente appare un intervento che, oltre a centralizzare la funzione del pagamento, possa fornire ausilio alle strutture amministrative per migliorare le performance. Per la sanità il modello più efficace, sperimentato con successo in alcune regioni (Lazio e Lombardia), sembra essere quello dell'istituzione di una centrale unica dei pagamenti, che supervisioni la chiusura del ciclo passivo da parte delle aziende sanitarie. Per gli enti regionali si potrebbero estendere le funzioni delle

[172] Lo smaltimento dei pagamenti connessi a trasferimenti da un livello superiore di governo è semplificato (Art. 28 - *Monitoraggio delle certificazioni dei pagamenti effettuati dalle pubbliche amministrazioni con le risorse trasferite dalle regioni*), poiché saranno eseguiti dalle stesse regioni, che elimineranno i residui passivi cui corrispondono, nei bilanci degli enti locali, corrispondenti residui attivi (che saranno anch'essi cancellati). La norma appare molto utile in quanto, per i differenti meccanismi di perenzione che regolano le contabilità dei diversi livelli di governo, si era creato un certo grado d'indeterminazione nell'individuazione delle risorse collegate a interventi (prevalentemente nel settore dei servizi sociali e d'investimento). Per disciplinarne le modalità è stata prevista l'emanazione di un decreto entro 60 giorni, a cura del MEF, sentita la conferenza unificata. Nella stessa direzione la norma che estende le procedure vigenti all'attribuzione delle anticipazioni di liquidità per gli enti locali non ancora assegnate (Art. 29 - *Attribuzione di risorse della Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali*), nonché l'art. 44 (*Tempi di erogazione dei trasferimenti fra pubbliche amministrazioni*), che prevede l'erogazione delle risorse entro sessanta giorni "dalla definizione delle condizioni", o dalla comunicazione al beneficiario della spettanza dell'erogazione stessa. Per i trasferimenti per i quali le condizioni per l'erogazione sono stabilite a regime, il termine di sessanta giorni decorre dalla definizione dei provvedimenti autorizzativi necessari per lo svolgimento dell'attività ordinaria. Sono esclusi gli enti del sistema sanitario, che presentano le maggiori criticità nell'assicurazione del rapporto di provvista nei confronti delle proprie aziende sanitarie.

centrali all'insieme dei pagamenti regionali (non sanitari), mentre per gli enti locali potrebbero essere istituiti dei gruppi di area vasta (nell'ambito della regione), per fornire supporto ai comuni (e controllo cooperativo per quelli in predissesto).

Il suggerimento è di partire dalla testa e non dalla coda del processo, sfruttando le enormi potenzialità fornite dall'informatizzazione. Si dovrebbe prevedere l'acquisizione diretta delle fatture predisposte dai creditori, non tanto nella piattaforma centralizzata, quanto nelle centrali regionali di pagamento (come già avviene, nei casi richiamati) o nei sistemi contabili degli enti. In questo modo sarebbero abbattuti i tempi di registrazione ed eliminati gli errori di trascrizione. Inoltre potrebbero essere previsti controlli per verificare la congruenza con la fase precedente (stanziamento, impegno, contratto….), catturando con tempestività eventuali incongruenze e anomalie. A questo livello è possibile uno stimolo al processo di liquidazione, che deve necessariamente rimanere nella sfera decisionale degli enti e che è impensabile svolgere a livello centralizzato per l'insieme delle pubbliche amministrazioni. Ciò che serve a livello centrale è la banca dati unitaria delle AP, non ancora pienamente a regime La partecipazione del creditore al processo di pagamento può essere vista in modo diverso rispetto alle nuove disposizioni. Anziché un mero ruolo di stimolatore di una AP inerzialmente in ritardo, dovrebbe mostrare un ruolo d'impulso iniziale, più efficiente, attraverso il caricamento obbligatorio sul sistema dei dati riguardanti la propria fatturazione. Da quel momento decorrerebbero i tempi di pagamento e la possibilità per il soggetto creditore di controllare (direttamente o attraverso il cessionario) lo stato della liquidazione.

3.6 *Le aziende partecipate*. La questione del ritardo dei pagamenti tra enti territoriali e aziende partecipate, sfiorato in fase di conversione del DL 35/13[173], è affrontato in forma più ampia[174]. Sono destinati a questa fattispecie 2 miliardi di euro, si estende il periodo al 31 dicembre 2013, si considerano esplicitamente i debiti fuori bilancio individuati nei piani di riequilibrio dei comuni in predissesto, approvati dalla Corte dei conti.

Il riferimento per i pagamenti da eseguire è rappresentato, anche in questo caso, dai debiti certi liquidi ed esigibili. Valgono quindi le considerazioni già svolte rispetto alle vischiosità del processo di liquidazione. L'elemento specifico deriva dal peculiare rapporto esistente tra enti e aziende partecipate. In molti casi, dette aziende rappresentano il principale creditore dell'ente territoriale e le posizioni debitorie e creditorie sono caratterizzate da scarsa trasparenza, connessa alle criticità di queste strutture. Sia nelle aziende *in house,* sia in quelle a partecipazione maggioritaria, spesso i contratti di fornitura dei servizi sono scaduti, le erogazioni avvengono in via di fatto. Lo stesso dicasi, nei casi in

[173] S'indicava, nel precedente rapporto, il modo "generico" con cui veniva sciolta la priorità della destinazione dei pagamenti effettuati nei confronti "degli organismi a totale partecipazione pubblica", ai "rispettivi creditori".

[174] Art. 31 - *Finanziamento dei debiti degli enti locali nei confronti delle società partecipate*.

cui è presente un socio privato di minoranza (spesso e volentieri senza specifica vocazione industriale), per i patti parasociali.

L'ente pubblico non controlla la società *in house* o maggioritariamente partecipata, nonostante che, nel primo caso, sia previsto dalla legge addirittura il controllo analogo. Di norma l'ente pubblico aderisce acquiescente alle sue determinazioni, salvo ritrarsi quando sorge qualche problema; provvede, inoltre a Trasferire funzioni che dovrebbero (e in molti casi potrebbero) essere svolte con i propri uffici (senza considerare che, a parità di costi di produzione, agire attraverso l'azienda aggiunge anche il carico dell'IVA). L'ente pubblico, inoltre, sposta sull'azienda partecipata o controllata esternalizzazioni improprie che sarebbero altrimenti bloccate dai processi amministrativi (aggirando con il metodo del "sotto soglia" le procedure competitive) spesso colloca personale precario, in alcuni casi ridondante, che è sempre più difficile mantenere in forza all'amministrazione a causa di norme fortemente irrigiditesi negli ultimi anni..

Le società dal canto loro, non dovendo confrontarsi con mercati aperti, assorbono e gestiscono ridondanze e inefficienze, poiché gli organi di controllo e di gestione (CDA, collegi sindacali) sono spesso direttamente influenzati dall'ente locale decisore. Poiché, come detto, la società partecipata è, spesso, il principale creditore dell'ente di riferimento, i fornitori le praticano largo credito sicuri della garanzia pubblica. Diffusa è la pratica, dell'internalizzazione nel prezzo del ritardo di pagamento e, più in generale, la formazione dei prezzi, in assenza di controlli e concorrenza, presenta forti opacità. Spesso la partecipata cede i crediti vantati nei confronti dell'ente, agendo con la libertà di un operatore privato e l'ente ceduto, senza alcun controllo, accetta la cessione, per aumentare indebitamente la propria disponibilità di cassa, oltre i limiti consentiti. La contabilizzazione dei crediti tra società e comune risente di queste stratificazioni e presenta disallineamenti, difficili da conciliare. L'erogazione di servizi in conformità a queste consuetudini, e il corto circuito tra ente e società favorisce la formazione di debiti fuori bilancio. I capitoli del bilancio comunale corrispondenti ai servizi erogati dalla società sono sistematicamente sottostimati, per favorire artificialmente l'equilibrio della parte corrente, sicuri che i servizi erogati non subiranno interruzioni. Molto utile quindi la richiamata disposizione prevista dal decreto 66/2014, che però dovrebbe essere corredata da prescrizioni che sanzionino (più degli altri casi) la formazione di partite senza imputazione.

Una conseguenza della mancanza di un rapporto lineare tra enti e società partecipate è la fatturazione d'interessi passivi connessi al ritardato pagamento delle seconde ai primi,. Dall'opacità descritta e spesso condivisa scaturiscono nuovi oneri che, fatalmente, ricadono sulla collettività. Dalle eventuali transazioni e dall'utilizzo delle anticipazioni di pagamento, alimentate da nuove risorse finanziare, dovrebbe essere esplicitamente escluso il pagamento d'interessi passivi alle società partecipate. Anzi, la loro concessione dovrebbe essere subordinata alla sottoscrizione di accordi transattivi che escludano esplicitamente questa partita.

Peraltro, il ritardo di pagamento non sempre è generato dal vincolo di bilancio dell'ente erogatore. Per esempio nel caso di un'opera finanziata con fondi trasferiti da un altro livello di governo (dalla regione al comune per il TPL), la mancanza di risorse spesso è del livello superiore, con la conseguenza che il comune non può pagare l'azienda municipalizzata che svolge il servizio[175]. Oppure nel caso della TARI, che deve finanziare integralmente il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Gli incassi possono discostarsi sensibilmente dagli accertamenti (che sono commisurati al costo del servizio). Senza un adeguato meccanismo di anticipazione (che non sempre il comune è in grado di assicurare), il flusso del gettito, riscosso nel corso dell'anno in modo non omogeneo (picchi e ritardi possono essere causati anche da scelte del legislatore nazionale), può rivelarsi insufficiente per ottemperare agli impegni contrattuali con l'azienda municipale. In entrambi i casi, il comune, per cause esogene, è esposto all'onere d'interessi passivi, che le recenti norme europee accentuano, e questo non appare ammissibile. E' necessario chiarire questi casi e condizionare il tempo di pagamento al verificarsi di queste condizioni, senza penalizzazioni[176].

---

[175] Le richiamate regole fissate nell'art. 44 del DL 66/14, se saranno effettive, dovrebbero risolvere questo problema.

[176] Il legislatore nazionale, con oscillazioni, ha cercato di mettere ordine in quest'universo, ma il processo è ancora largamente incompiuto. Con la legge di stabilità per il 2014 (Legge n. 147/13) sono state introdotte rilevanti novità per gli organismi partecipati dagli enti locali, in netta controtendenza rispetto alle statuizione del decreto legge 95/12 (la cosiddetta *spending review*) e ai provvedimenti approvati nel corso degli ultimi anni. Se da una parte è stata superata la logica del taglio lineare, che ha caratterizzato, anche sul punto, quel provvedimento, sono state fornite soluzioni molto parziali. Si prevede che, qualora le aziende speciali, le istituzioni o le società presentino un risultato di esercizio o un saldo finanziario negativo, gli enti locali soci sono obbligati ad accantonare nell'anno successivo, in apposito fondo vincolato, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla loro quota di partecipazione. E, a fronte di questa restrizione, sono state abrogate quelle disposizioni che prevedevano lo scioglimento o la privatizzazione entro il 31 dicembre 2013 delle c.d. «società strumentali», cioè di quelle realtà che nel 2011 avevano conseguito un fatturato da prestazioni di servizi nei confronti di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento del volume complessivo dei ricavi.
Rimangono in vigore le norme del decreto 95/12, che impongono alle pubbliche amministrazioni, dal primo gennaio 2014, di acquisire sul mercato tramite gara i beni e servizi strumentali alla propria attività, con l'eccezione per cui, a decorrere dalla stessa data, l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società «*in house*», conformi a quanto stabilito dalla giurisprudenza comunitaria. È quindi rilegittimato il modello organizzativo dell'*in house providing*, con tutte le sue ambiguità irrisolte.
E' stata abrogata la norma (art. 9 del citato DL 95/12) che imponeva la soppressione o l'accorpamento e, in ogni caso, la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al venti per cento, degli enti, delle agenzie e degli organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che alla data del 15 agosto 2012 esercitavano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province e città metropolitane (peraltro dichiarata parzialmente incostituzionale dalla sentenza della Corte n. 236 del 2013). Abolita anche la disposizione che imponeva ai comuni con meno di trentamila abitanti di mettere in liquidazione le proprie società partecipate o di cederne le quote entro il 30 settembre 2013 (termine di fatto ignorato dalla maggioranza dei comuni interessati), e a quelli con popolazione compresa fra trentamila e cinquantamila abitanti, di mantenere la partecipazione al massimo in una sola società.

Queste specificazioni potrebbero essere indicate nel momento della "presentazione da parte degli stessi enti locali di una dichiarazione attestante la verifica dei crediti e debiti reciproci nei confronti delle società partecipate", cui è subordinata la "concessione dell'anticipazione". La dichiarazione è "asseverata dagli organi di revisione dello stesso ente locale e, per la parte di competenza, delle società partecipate interessate"[177]

Le anticipazioni devono essere utilizzate prioritariamente per il pagamento dei debiti che le società partecipate vantano nei confronti dei loro fornitori e di questo deve essere data comunicazione al comune, unitamente alle posizioni debitorie ancora aperte. Di questo riscontro deve restare traccia anche nei bilanci aziendali, attraverso la relazione dei collegi sindacali. Per l'attuazione di tali prescrizioni un ruolo rilevante può essere rivestito dal bilancio consolidato che l'ente deve realizzare con le proprie partecipate che è oggetto di sperimentazione nell'ambito del processo di armonizzazione contabile.

3.7. *I comuni in dissesto*. La questione del pagamento dei creditori investe anche i comuni che hanno dichiarato il dissesto finanziario[178], in particolare nell'ultimo periodo. Il legislatore aveva già affrontato la questione[179], che ora viene ripresa in modo più ampio (sono inclusi i dissesti dal primo ottobre 2009, inizio del quinquennio, il periodo previsto per chiudere la procedura, all'otto giugno 2013, data di entrata in vigore della legge di conversione del DL35/13). Sono stanziati 300 milioni nel 2014, da destinare al finanziamento di un'anticipazione ai comuni che hanno aderito alla procedura semplificata prevista dal TUEL.[180] Il numero dei comuni in dissesto è in crescita (allo stato attuale sono 63 comuni) e territorialmente localizzato nel Mezzogiorno. Diverse città, inclusa la capitale,[181] mostrano notevoli sofferenze (Napoli, Catania, Reggio Calabria).

Anche la partecipazione delle società degli enti locali al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità è stata declinata in forma molto leggera, prevedendo, in modo ricognitivo, il loro concorso attraverso il perseguimento di una sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. Per i servizi pubblici locali saranno individuati specifici parametri standard dei costi e dei rendimenti, mentre per i servizi strumentali è richiesto il confronto preventivo con i prezzi di mercato.

[177] E' previsto anche un decreto, da emanare entro sessanta giorni, sentita la Conferenza Stato-Città, per disciplinare gli aspetti applicativi della disposizione.

[178] Articolo 33 - *Anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti dei comuni che hanno deliberato il dissesto finanziario.*

[179] Era stato aggiunto (con il DL n. 69/13, convertito nella Legge n. 98/13), un comma all'art. 1 del DL n. 35/13, il 17-sexies, ora abrogato e sostituito dalla nuova disposizione, che introduceva una norma a favore dei comuni in stato di dissesto per favorire il pagamento dei debiti contratti da tali enti. Tale disposizione destinava una quota annua, fino all'importo massimo di 100 milioni di euro, delle risorse stanziate dal DL n. 35/13 per il pagamento dei debiti pregressi degli enti locali, in favore dei comuni che avevano deliberato il dissesto finanziario negli ultimi due anni, al fine di consentire a tali enti di provvedere al pagamento dei debiti commerciali da essi maturati al 31 dicembre 2012 nei confronti delle imprese.

[180] Si tratta dell'art. 258, che prevede la possibilità di una liquidazione semplificata della massa passiva, con il pagamento, mediante transazione, di una somma tra il 40 e il 60 per cento del credito spettante ai titolari.

[181] Soluzioni specifiche per Roma sono state previste nell'art. 16 del DL n. 16/14, recentemente convertito dal Parlamento.

Anche per questo il legislatore ha disegnato, con il DL 174/12, convertito nella legge n. 203/12, la figura intermedia del predissesto[182]. La finalità della norma è quella di ridurre il numero delle sofferenze. Qualora tutti i debiti siano liquidati nell'ambito della procedura semplificata e non sussistono debiti esclusi in tutto o in parte dalla massa passiva, l'organo straordinario approva direttamente il rendiconto della gestione della liquidazione, che rappresenta la premessa per il ritorno alla normalità.

L'anticipazione è ripartita, tra gli enti che ne hanno diritto, sulla base della popolazione e sarà restituita in venti anni, maggiorata di una quota d'interessi, dall'anno successivo (le quote, di parte capitale, rimborsate, saranno versate nel fondo di ammortamento titoli). Per la copertura dell'anticipazione è utilizzato il fondo rotativo originariamente previsto dal DL 174/12 per il finanziamento dell'anticipazione richiesta dai piani di riequilibrio dei comuni in predissesto (sostituita, di fatto, dalle ingenti risorse recate dal DL35/13 e dagli altri provvedimenti richiamati).

3.8. *I pagamenti nella sanità*. Il settore sanitario è quello che presenta le maggiori criticità sul rispetto dei tempi di pagamento e che, sotto il profilo quantitativo, registra i volumi maggiori. Marcata è anche la concentrazione territoriale del fenomeno, che vede l'intero Centro Sud del paese (esclusa la Basilicata) assoggettato a piani di rientro sanitari e a commissariamenti. Al settore sono assegnate direttamente nuove risorse per anticipazioni di pagamento (pari a 770 milioni), a disposizione, in primo luogo, di quelle regioni che non hanno "richiesto le anticipazioni di liquidità, secondo i termini e il riparto previsti" dal DL35/13, pur avendo la sussistenza di "mancate erogazioni" al relativo Servizio sanitario regionale. L'invito è di presentare la richiesta con sollecitudine (entro quindici giorni) pena, dopo procedure di diffida, la nomina di un commissario *ad acta*.[183] Anche le altre regioni, incluse quelle virtuose, "sono tenute a trasmettere" al […] Tavolo [di verifica], entro il termine di 60 giorni dalla data di conversione […], tutti gli elementi necessari alla verifica […] nei termini richiesti dal medesimo Tavolo. Qualora le regioni non provvedano alla trasmissione della documentazione richiesta, ovvero il Tavolo

[182] Anche il DL n. 16/14 (c.d. salva Roma), contiene norme tendenti ad agevolare gli enti locali in difficoltà finanziarie, cui è consentito, per il 2014, di riproporre un nuovo piano di riequilibrio entro 120 giorni a partire dal momento in cui la Corte dei conti ne ha respinto una sua prima versione. Inoltre, fino allo scadere dei 120 giorni sono sospese le procedure per la dichiarazione dello stato di dissesto.

[183] Analogo procedimento è previsto nei confronti di quelle regioni che non hanno chiesto anticipazioni di liquidità per compensare ammortamenti non sterilizzati, antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 118 del 2011, sull'armonizzazione dei bilanci, che ha dato soluzione al problema. La questione dell'armonizzazione s'interseca con il problema dei tempi di pagamento. Nel decreto 118, che si occupa, nella sua versione originaria, in modo preponderante del sistema sanitario, è vista con evidente disfavore la gestione centralizzata regionale, rispetto a quella delle aziende sanitarie. Più le ASL sono deboli, incapaci di gestire il proprio ciclo passivo, più la gestione regionale tende a essere debordante, favorendo lo sviluppo di opacità nel sistema. Per questo il decreto moltiplica, in questo caso, richieste di adempimenti e informazioni. Tale approccio appare in contrasto con le disposizioni sul commissario ad acta e sulla verticalizzazione del controllo operativo, che tende a deresponsabilizzare le strutture sanitarie.

verifichi la sussistenza di criticità nei tempi di pagamento, le regioni sono tenute ad accedere alle anticipazioni di liquidità".

L'approccio scelto sottintende un giudizio negativo sulle performance amministrative dei sistemi sanitari regionali, assoggettati a uno stringente controllo operativo da parte del centro, attraverso il "Tavolo di verifica", che estende la propria azione anche oltre la sfera del dissesto finanziario. E' il "Tavolo" che deve pronunciarsi, per le regioni virtuose (ordinarie e speciali) sulla "sussistenza di criticità nei tempi di pagamento" decidendo eventualmente l'accesso alle anticipazioni. Sarebbe probabilmente più opportuno individuare, attraverso un confronto più orizzontale che verticale, le metodologie più adatte per la normalizzazione dei pagamenti in sanità (centrali di pagamento) diffondendo le buone pratiche (che il centro potrebbe standardizzare e fornire gratuitamente alle regioni)[184] e affrontando, con misure speciali, le situazioni di particolare criticità[185].

Un indicatore delle difficoltà nel settore è dato dall'elevato livello del contenzioso che ha determinato, da parte del legislatore, l'approvazione di norme emergenziali sul blocco dei pignoramenti e in generale delle procedure esecutive. Tale azione, prorogata nel tempo, si è scontrata con la censura della Corte Costituzionale che, si è pronunciata a favore dell'illegittimità di queste disposizioni già nella sentenza 186 del 2013.

Il ragionamento della Corte sostiene che un "intervento legislativo – che, di fatto, svuoti di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore − può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato a un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007)" (nostre le sottolineature). In altre parole, tempo limitato e risanamento, che consenta il soddisfacimento dei creditori.

La disposizione censurata, oltre a essere stata oggetto di proroghe che ne hanno estesa a tre anni la durata, dispone "l'estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratizio gravante sui beni bloccati a istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle Regioni commissariate, con derivante e

[184] Come si è verificato con il sistema di accoglienza centrale (SAC), previsto dall'art. 50 della L n. 326/03, con cui il MEF ha sviluppato, per le prescrizioni farmaceutiche (ricette rosse) un progetto operativo per la realizzazione, attraverso un sistema informatico, delle funzionalità che devono essere rese disponibili a tutti gli organismi istituzionali preposti al controllo della spesa.

[185] Nel primo trimestre del 2014, secondo i dati di Assobiomedica, Molise e Calabria registrano un DSO (*Days of Sales Outstanding*, tempo medio d'incasso), superiore agli 800 giorni e Campania intorno ai 400 giorni (la media nazionale supera di quattro volte il target dei sessanta giorni, previsto dalle norme vigenti).

definitivo accollo, a carico degli esecutanti, delle spese di esecuzione già affrontate", e, prosegue la Corte, "non prevede alcun meccanismo certo, quantomeno sotto il profilo di ordinate procedure concorsuali garantite da adeguata copertura finanziaria, in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali sottostanti ai titoli esecutivi inutilmente azionati".

All'obiezione che ciò sarebbe consentito dalla necessità di garantire i servizi fondamentali del servizio sanitario, la Corte risponde che "a presidio di tale essenziale esigenza già risulta da tempo essere posta la previsione di cui all'art. 1, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio assistenziale), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 marzo 1993, n. 67, in base alla quale è assicurata l'impignorabilità dei fondi a destinazione vincolata essenziali ai fini della erogazione dei servizi sanitari".

Le nuove norme[186] adeguano l'ordinamento alle decisioni della Corte, accogliendo i concetti espressi nella sentenza n. 285 del 1995 che, oltre ad affermare l'omogeneità rispetto alle procedure esecutive delle aziende sanitarie, locali o ospedaliere rispetto agli enti territoriali, censurava il legislatore per non avere previsto "la condizione che l'organo di amministrazione dell'unità sanitaria locale, con deliberazione da adottare per ogni trimestre, quantifichi preventivamente gli importi delle somme" escluse dalla procedura esecutiva" e che, dall'adozione della predetta delibera, non siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, dalla data della deliberazione di impegno da parte dell'ente".

3.9 *La cessione dei crediti*. La cessione del credito è individuata dal legislatore come soluzione forte per colmare il ritardo nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni. In effetti, la storia dimostra che nel settore sanitario (parte principale del problema in esame) la cessione del credito ha permesso in questi anni la sopravvivenza stessa del sistema. Senza l'azione degli intermediari finanziari sarebbero fallite centinaia d'imprese e probabilmente anche molte aziende sanitarie.

Nella prima metà degli anni duemila un elevato ammontare di crediti certificati spesso sommariamente dalle aziende sanitarie, sono stati ceduti e cartolarizzati. E' stato un processo segnato da "pellegrinaggi" in Svizzera per chiudere gli accordi transattivi eludendo la tassa di registro. Condotto direttamente dai sistemi regionali in difficoltà, in contrasto con il centro, preoccupato della compromissione degli equilibri finanziari complessivi e delle tendenze elusive del decisore locale che, in questo modo, scaricava sul futuro (e sui successori) l'incapacità di mantenere il sistema in equilibrio. Un processo svolto senza regole, con poca trasparenza (entità delle commissioni legali, misura degli interessi e degli sconti, struttura delle transazioni) e costoso, in quanto alla "carta sanitaria" era associato un premio superiore a quello richiesto per il debito primario.

[186] Art. 35 - *Disposizioni per il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti sanitari e norme sulle somme degli enti ed aziende sanitari escluse da esecuzione forzata.*

La chiave di volta, che ha consentito la costruzione di fantasiose operazioni, di pura ingegneria finanziaria, è stata la delegazione di pagamento, con cui la regione si sostituiva all'azienda sanitaria (ritenuta inaffidabile). Talvolta la misura è stata stemperata nel "pagamento in nome e per conto"; in altri casi è stata rafforzata con una vera e propria "segregazione" (*sequestration*) delle risorse correnti che pro-quota erano riservate al rimborso delle anticipazioni ottenute (una sorta di segregazione è prevista dal DL35/12 per le pubbliche amministrazioni in caso di mancata restituzione dell'anticipazione CDP).

In un ambito gestito dal centro, e meglio regolato, la delegazione di pagamento è ripresentata dal legislatore[187]. Tutti i debiti di parte corrente (con effetto nullo quindi sul saldo di bilancio), previsti dal DL35/12 (e integrazioni), "sono assistiti dalla garanzia dello Stato dal momento dell'effettuazione delle operazioni di cessione". Tale garanzia è estesa anche ai debiti maturati al 31 dicembre 2013, purché i "soggetti creditori presentino istanza di certificazione improrogabilmente entro sessanta giorni" dalla conversione del DL n. 66/14, e questa intervenga "entro trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza". In altre parole si presume che, entro il 24 agosto 2014 (60 giorni dopo il termine di scadenza del decreto che è stato convertito con la legge n. 89 del 23 giugno 2014), l'intero stock dei debiti di parte corrente non ancora pagato dalle pubbliche amministrazioni possa essere ceduto con una garanzia statale agli intermediari finanziari. Tale scadenza è stata successivamente prorogata al 31 ottobre dal DL66/2014.

L'idea sottostante a queste norme è di smaltire definitivamente i debiti (correnti) ancora non pagati. Si ipotizzava, infatti, dal primo gennaio 2014, una completa normalizzazione del flusso dei pagamenti. In tale situazione è apparso ragionevole utilizzare strumenti eccezionali per regolare lo stock residuo. I creditori sono mobilitati a chiedere la certificazione, spinti dalla previsione della garanzia statale, che rende vantaggiosa e sicura la cessione pro-soluto. I dirigenti preposti alla certificazione sono indotti ad agire con rapidità per evitare le sanzioni, dirette e indirette, sopra richiamate. Entro il 30 novembre 2014 (trenta giorni dopo l'istanza dei creditori), con l'aiuto della piattaforma elettronica, l'intero ammontare dovrebbe essere, secondo le previsioni, nella disponibilità degli operatori finanziari.

Allo scadere del termine previsto (31 ottobre) per inserire sulla piattaforma le richieste di certificazione, il MEF ha fornito i dati relativi all'utilizzo di tale canale da parte dei creditori delle AP: sono pervenute 84.608 istanze per un totale di 9.043 mld. di euro (somma inferiore all'ammontare di garanzia che la CDP può prestare, pari a 10 mld.), di cui 7,4 di competenza delle amministrazioni territoriali. Si sono registrate alla piattaforma 20.018 imprese. Alla stessa data, le AP avrebbero già rilasciato certificazioni per 3,7 mld. (pari al 40 per cento del totale) anche se solo circa 2 mld. avrebbero le caratteristiche per essere garantite dallo Stato (spese in conto corrente e debiti al 31.12.2013); ancora meno sarebbero le somme effettivamente cedute alle banche, soprattutto medio-grandi, che

[187] Art. 37 - Strumenti per favorire la cessione dei crediti certificati.

manifestano dubbi sulle procedure e ostacoli normativi[188]; il nodo principale, oltre alle condizioni economiche (che per le banche più piccole e radicate sul territorio, che hanno un costo di raccolta più elevato, non è incoraggiante, tenuto anche conto che si tratta di operazioni che non rientrano nel loro *core business*), è costituito dal fatto che le AP, all'atto del rilascio della certificazione, non sono tenute a verificare il Documento unico di regolarità amministrativa (DURC) delle imprese, con il rischio quindi per gli intermediari di vedersi decurtato la somma anticipata, all'atto del rimborso da parte delle AP, dell'ammontare del debito contributivo che non era emerso nella fase iniziale.

In linea generale, pur riconoscendo che l'ammontare dei crediti che possono essere certificati è rilevante, (oltre 9 mld.), emergono alcune criticità dalle disposizioni sopra ricordate. La prima, già analizzata, sulle vischiosità della liquidazione (certificazione) che potrebbe, per una parte consistente dei debiti, inibire la qualificazione di certezza, liquidità ed esigibilità richiesta. Si presuppone che la questione riguardi solo posizioni che si riferiscono al 2013, anche se ciò non corrisponde alla realtà. Ci sono i debiti fuori bilancio, espressamente richiamati, per i quali vanno perfezionate le procedure di riconoscimento, oltre ai debiti concernenti esercizi precedenti, impegnati nei bilanci e non ancora liquidati. Per quale motivo i dirigenti responsabili dovrebbero riuscire, in soli trenta giorni, a completare il ciclo passivo, senza una preliminare riorganizzazione delle procedure amministrative? Le sanzioni non possono, per quanto pesanti, esercitare un potere taumaturgico.

La seconda criticità è sistemica. Com'è pensabile ipotizzare che un settore, come quello della sanità (ma non solo) possa, di colpo, fare a meno dell'intermediazione finanziaria? Le aziende sanitarie della Calabria o del Molise, che regolano i rispettivi fornitori a 800 giorni, dovrebbero, in pochi mesi, certificare ogni debito pregresso. Ciò sembra poco probabile. Il processo di disintermediazione va costruito su un arco pluriennale, con gradualità, e deve procedere di pari passo con la riforma delle strutture. Un piano quinquennale sarebbe un obiettivo ambizioso, ma forse, con un grande impulso del centro, realizzabile.

In base alla normativa, la cessione pro-soluto del credito certificato e garantito dallo stato può avvenire "anche sulla base di apposite convenzioni quadro". Lo sconto massimo da applicare nella cessione è stato stabilito dal MEF con decreto del 27 giugno 2014. Non è lasciato alla libera contrattazione delle parti, e questo protegge i creditori di minori dimensioni. La cessione pro-soluto è conveniente per il creditore, che esce dal rapporto, ripiana il bilancio aziendale e ricostituisce la propria liquidità (con cui ripristina il rapporto con le banche e paga i propri fornitori attivando un processo virtuoso). L'operazione presenta elementi di estremo interesse anche per gli intermediari finanziari, soprattutto bancari, (crediti certificati garantiti dallo Stato). La banca, infatti, si riserva sempre la possibilità di un'analisi del soggetto cedente (entro sei mesi è possibile l'azione

[188] Fonte: Carmine Fotina, "Certificati crediti per 3,7 miliardi", Il Sole 24Ore del 5 novembre 2014, pag. 11.

revocatoria anche su un credito ceduto pro-soluto) e, se il credito è di natura commerciale , ha un forte interesse indiretto all'operazione (maggiore di quello diretto, dato dallo sconto) in quanto gli accordi transattivi o le convenzioni prevedono l'apertura di un conto corrente presso la banca cessionaria e questo rappresenta un potente strumento di penetrazione del mercato per gli istituti bancari (il fornitore potrebbe infatti diventare cliente a tutto tondo della banca).

Avvenuta la cessione del credito, la pubblica amministrazione debitrice diversa dallo Stato può chiedere, in caso di "temporanee carenze di liquidità", una ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento dei debiti, per una durata massima di 5 anni, rilasciando, a garanzia dell'operazione, delegazione di pagamento, o altra simile garanzia a valere sulle entrate di bilancio. Questa possibilità si presenta, per il sistema bancario, interessante e sicura. Da una parte, con l'ausilio di prodotti operativi capaci di attirare e facilitare i creditori cedenti, può acquisire posizioni nel mercato del credito. Dall'altra è sicuro della restituzione delle somme erogate, poiché il nuovo debitore, l'ente della pubblica amministrazione locale, non può fallire, è titolare di un debito certificato con garanzia statale, rafforzata da altre assicurazioni sulle entrate del proprio bilancio.

Il meccanismo delineato crea le condizioni per la costruzione di una vera e propria rete finanziaria a supporto delle procedure di pagamento delle pubbliche amministrazioni, che potrà accompagnare, in un arco temporale anche maggiore di quello previsto dalle norme, l'azione di risanamento finanziario e organizzativo. Le banche, oltre alla provvista, potranno trasferire alle pubbliche amministrazioni, strumenti e procedure di controllo e queste, a loro volta, migliorare i sistemi interni, anche mediante una più stretta collaborazione con i loro tesorieri.

Il processo deve essere temporalmente definito e coordinato centralmente, per la diffusione rapida delle buone pratiche. Non può protrarsi indefinitamente. La cessione pro-soluto di crediti commerciali e la dilazione del pagamento oltre i dodici mesi, implica, infatti, la trasformazione del debito commerciale in finanziario, gravando sullo stock accumulato. Ciò è giustificabile solo se, in un arco temporale definito e monitorato, si normalizzano i pagamenti delle pubbliche amministrazioni. Va evitato il rischio che si formi, nel futuro, un nuovo ammontare, da smobilizzare.

Nel passato il governo centrale ha frenato la proliferazione incontrollata della cessione di crediti commerciali nel settore sanitario, eseguita da alcune regioni. Ora l'operazione è riproposta centralmente in termini più generali. Per evitare un eccessivo impatto sul debito pubblico si cerca di contenerla nello stretto necessario disponendo che le "pubbliche amministrazioni debitrici sono comunque tenute a rimborsare anticipatamente il debito", non appena realizzato il "ripristino della normale gestione della liquidità" e, nell'eventuale dilazione, le "condizioni finanziarie devono tener conto della garanzia dello Stato".

La norma sembra individuare due distinti momenti: la cessione pro-soluto del credito alla banca, da parte del titolare, e l'eventuale richiesta della pubblica amministrazione debitrice, in mancanza di liquidità, di una dilazione, alla stessa banca, con ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento fino a cinque anni. Perplessità suscita il carattere eventuale della richiesta, poiché, se l'amministrazione non avesse problemi di liquidità, potrebbe pagare direttamente il creditore e non ci sarebbe bisogno della cessione.

L'idea della disgiunzione, sottintesa dal legislatore, si evince dalla previsione della possibilità della pubblica amministrazione di richiedere la dilazione "alla banca o all'intermediario finanziario cessionario del credito, ovvero ad altra banca o ad altro intermediario finanziario qualora il cessionario non consenta alla suddetta operazione di ridefinizione". In tal caso, "previa corresponsione di quanto dovuto, il credito certificato è ceduto di diritto alla predetta banca o intermediario finanziario".

In altre parole, come se fosse un'ipotesi di scuola, la banca acquisterebbe pro-soluto e rinuncerebbe, in contrasto con la propria vocazione, ad accordare alla pubblica amministrazione la dilazione del pagamento di un debito certo e super garantito. Più realisticamente la norma sembra proteggere la pubblica amministrazione dall'eventuale aggressione di un intermediario finanziario che, subentrando nella titolarità, potrebbe chiedere di essere pagato immediatamente, con azionamento del credito e richiesta di interessi moratori. In questo caso, ex-lege, si prevede, previo pagamento del valore facciale, una nuova cessione obbligatoria.

Nella pratica, anche per l'interesse richiamato delle banche all'operazione, si realizzeranno probabilmente, ferma restando la separazione giuridica, accordi contestuali, in cui i creditori di un territorio cederanno i propri crediti e le pubbliche amministrazioni attiveranno dilazioni di pagamento a cinque anni.

A questo punto entra in campo la CDP (che è fuori dal perimetro della pubblica amministrazione). La CDP, "nonché istituzioni finanziarie dell'Unione Europea e internazionali", "possono acquisire, dalle banche e dagli intermediari finanziari, sulla base di una convenzione quadro con l'Associazione Bancaria Italiana stipulata il 17 luglio 2014 (che prevede l'accesso di banche e intermediari finanziari alla piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti), i crediti assistiti dalla garanzia dello Stato" ceduti, "anche al fine di effettuare operazioni di ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento dei relativi debiti, per una durata massima di 15 anni, in relazione alle quali le AP debitrici rilasciano delegazione di pagamento, a norma della specifica disciplina applicabile a ciascuna tipologia di pubblica amministrazione, o altra simile garanzia a valere sulle entrate di bilancio". Il cerchio a questo punto si chiude e lo stock di debito commerciale, maturato fino al 31 dicembre 2013, è spalmato in un arco temporale quindicennale.

L'intervento della CDP e il nuovo, più lungo, consolidamento del debito fanno emergere ancor di più le caratteristiche non episodiche dell'intervento, che dovrà

necessariamente protrarsi, con flussi sempre più contenuti, per un ragionevole numero di esercizi (da tre a cinque), al fine di esaurire, con la diffusione della dematerializzazione e della riorganizzazione amministrativa, il fenomeno del ritardo dei pagamenti.

Per favorire l'afflusso di debiti scaduti al processo di smaltimento, sono rimossi i limiti del Patto di stabilità interno e quelli connessi alla possibilità d'indebitamento delle pubbliche amministrazioni. La garanzia dello stato "è, a prima richiesta, esplicita, incondizionata e irrevocabile". È esercitata attraverso uno specifico Fondo, gestito da Consap presso la Tesoreria Centrale dello Stato, al quale sono attribuiti 150 milioni, cui lo Stato fa da garante "di ultima istanza" per cessioni fino a un massimo di 1,9 mld. di euro. L'ammontare delle operazioni che possono usufruire della garanzia dello Stato è pari a oltre 13 mld. di euro (la dotazione del Fondo è incrementabile attingendo a quello previsto dall'art. 37 del decreto-legge n. 66/2014).

Dando seguito alle indicazioni contenute nella norma primaria sopra descritta, con decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 27 giugno 2014 sono state definite le modalità di attuazione per la cessione dei crediti, compresa la misura massima dei tassi d'interesse praticabili sulle operazioni di ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento del debito derivante dai crediti garantiti dal Fondo che sono ceduti; inoltre il decreto fissa i criteri, le condizioni e le modalità di operatività e di escussione della garanzia del Fondo e della garanzia "di ultima istanza" dello Stato. Lo stesso decreto disciplina i modi di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti inadempienti, anche al fine di garantire il recupero in caso di incapienza delle somme a qualsiasi titolo dovute dall'ente debitore a valere sul bilancio dello Stato. Come si legge nella relazione di accompagnamento del decreto, l'obiettivo della disciplina in esame è di: far emergere i debiti scaduti e maturati al 31 dicembre 2013 che risultano impagati e non ancora certificati; di liquidare rapidamente le imprese creditrici verso la PA mediante l'acquisto dei crediti pregressi da parte del sistema bancario; di calmierare i costi dell'operazione; di consentire alle AP in temporanea carenza di liquidità l'ottenimento, di una dilazione dei tempi di pagamento dei debiti mediante operazioni di ridefinizione perfezionabili con banche, intermediari finanziari e/o con la CDP; di ottenere un tasso massimo per le operazioni di finanziamento contenuto in virtù della garanzia statale. Viene, infine, sottolineato che la normativa limita i possibili impatti sullo Stato dell'escussione della garanzia, valorizzando anche l'operatività e le potenzialità della piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all'art. 7 del DL 35/2013. Tale obiettivo è realizzato mediante l'incentivazione delle stesse imprese ad attivare i meccanismi di certificazione e mediante la previsione di sanzioni a carico dei dirigenti che, senza giustificato motivo, non provvedano alla certificazione nei termini previsti.

Sostanzialmente, la cessione dei crediti a banche e intermediari finanziari rappresenta un'ulteriore opportunità (che si aggiunge agli spazi finanziari del Patto di stabilità interno, alla compensazione con i debiti tributari e alle anticipazioni di liquidità) per favorire lo smaltimento dello stock di debiti certi, liquidi ed esigibili di parte corrente,

maturati fino al 31 dicembre 2013. I fornitori potranno quindi cedere "pro soluto" il proprio credito certificato e assistito dalla garanzia statale, a banche e intermediari finanziari incassando quanto a loro dovuto previa decurtazione di una percentuale di sconto che è stata fissata nella misura massima dell'1,9 per cento l'anno; tale sconto si riduce all'1,6 per cento per le somme che eccedono i 50.000 euro. Nel caso di ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento dei debiti ceduti (fino a un massimo di 5 anni), il tasso di interesse sarà commisurato a quello relativo alle operazioni di mutuo con onere di ammortamento a carico del bilancio dello Stato. Al ripristino della normale gestione della liquidità le AP saranno comunque tenute a rimborsare anticipatamente il debito. La CDP (nei limiti che la stessa stabilirà) nonché istituzioni finanziarie dell'Unione Europea e internazionali potranno acquisire dalle banche e dagli intermediari finanziari, sulla base di convenzioni quadro con l'ABI, i crediti assistiti dalla garanzia dello Stato, per una durata massima di 15 anni; in relazioni a tali crediti, le AP rilasceranno delegazioni di pagamento o altra simile garanzia a valere sulle entrate di bilancio.

3.10 *La compensazione*. La possibilità di compensare crediti verso la pubblica amministrazione con debiti fiscali è ampliata, nonostante i numerosi problemi applicativi che ha mostrato l'attuazione delle possibilità offerte sul punto dal DL 35/13. L'ampliamento si snoda su due versanti: estensione della possibilità di compiere la compensazione anche ai crediti maturati dopo il 31 dicembre 2012; fissazione di un nuovo termine (30 settembre 2013), delle somme dovute al fisco, iscritte a ruolo, compensabili[189].

In sede di conversione del DL 145/2013 (Destinazione Italia, convertito nella legge n. 9 del 21 febbraio 2014), è stato previsto per il corrente anno un ampliamento della compensazione le cui modalità sono state stabilite con un decreto ministeriale (concertato tra MEF e MISE) del 24 settembre, pubblicato nella G.U. n. 236 del 10.10.2014. In base a tale decreto, è possibile per i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili che siano certificati sulla piattaforma istituita dal MEF, di importo inferiore o pari ai crediti iscritti a ruolo notificati entro il 31 marzo 2014. Per le modalità operative è stato fatto esplicito rinvio a quanto previsto dal Decreto del MEF del 22 maggio 2012, che aveva già disciplinato la materia in attuazione delle disposizioni del D.L. 78/2010. Nello specifico, il titolare del credito, acquisita la certificazione dello stesso la presenta all'agente della riscossione competente, per il pagamento totale o parziale delle somme. L'agente della riscossione procede alla verifica della certificazione e, in caso di esito positivo, procede alla compensazione, comunicandone l'esito all'ente debitore e all'ente impositore entro i cinque giorni lavorativi successivi. L'ente debitore è tenuto al pagamento a Equitalia dell'importo oggetto della certificazione utilizzato in compensazione entro 12 mesi dalla data di rilascio della certificazione stessa; il mancato pagamento alla predetta scadenza comporta l'applicazione degli interessi di mora. In caso di mancato pagamento spontaneo

[189] Art. 39 - *Crediti compensabili;* Art. 40 - *Termine di notifica delle cartelle esattoriali ai fini della compensabilità con i crediti certificati.*

da parte dell'ente debitore, l'importo oggetto della compensazione è recuperato mediante riduzione delle somme dovute dallo Stato all'ente territoriale a qualsiasi titolo.

Le perplessità sulla compensazione permangono, dettate dalle esperienze consolidate (cessione all'INPS, da parte degli enti morali, dei crediti maturati verso le aziende sanitarie, per il pagamento dei contributi previdenziali dei dipendenti) e dalle difficoltà incontrate nell'attuazione dello stesso DL n. 35/13. Un freno allo sviluppo di questa fattispecie potrebbe, inoltre, venire dal carattere sistemico delle nuove disposizioni che si propongono di eliminare strutturalmente il fenomeno del ritardo dei pagamenti. Senza ritardo non c'è bisogno di compensazione e, per eliminare il ritardo, è necessario affrontare molte questioni di carattere organizzativo alle quali la compensazione aggiunge, con la triangolazione tra creditore-fisco-amministrazione pubblica, un peso non indifferente

3.11 *Sistema dei pagamenti e armonizzazione dei bilanci pubblici*. Il processo si armonizzazione dei bilanci pubblici s'interseca strettamente con i tempi e le forme di pagamento. Il passaggio dall'attuale principio della competenza giuridica a quello della competenza giuridica rafforzata (assimilabile alla competenza economica) implica l'avvicinamento del momento dell'imputazione dell'obbligazione a quello del pagamento. Si può affermare che, strutturalmente, la piena attuazione di un bilancio fondato sulla competenza giuridica rafforzata e, in prospettiva, l'adozione di sistemi contabili basati sulla competenza economica potranno facilitare il rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti normative. Il processo di ammodernamento del sistema contabile delle PA è in atto già da alcuni anni, sia per le amministrazioni centrali (decreto legislativo n. 96 del 2011), sia per quelle periferiche (decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche). La sperimentazione delle nuove regole contabili dovrebbe completarsi nel corso del 2014 e, a partire dal prossimo anno, si dovrebbe rapidamente andare a regime, ma anche in questo caso, è ragionevole prevedere un arco temporale maggiore (dai tre ai cinque anni). Il decreto legislativo 126 del 2014, pubblicato il 28 agosto, integra il decreto 118, disciplinando, dopo una lunga sperimentazione che in tre anni ha coinvolto circa 400 enti territoriali, i molti aspetti rimasti ancora aperti. Si tratta di una base normativa molto innovativa che potrà indurre nelle amministrazioni, se applicata in modo coerente, uno stimolo forte verso una maggiore efficacia ed efficienza. Tra le molteplici innovazioni si sottolinea la necessità, nel nuovo schema, di rispettare i tempi di approvazione dei documenti di bilancio, cruciali per garantire un'ordinata gestione finanziaria dell'ente.

L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale, che dal 2016 affiancherà la contabilità finanziaria degli enti locali a fini conoscitivi, e le nuove regole di contabilizzazione, che già dal 2015 renderanno più trasparenti le registrazioni contabili dei debiti e dei crediti esigibili, consentiranno di individuare per tempo e risolvere i comportamenti patologici delle singole amministrazioni, evitando il formarsi di nuovo debito. Il legislatore, tuttavia ha già anticipato alcuni degli adempimenti previsti dai nuovi sistemi contabili in sperimentazione. attraverso la riformulazione del'art. 161 del Testo

Unico degli Enti Locali che prevede un'accelerazione dei tempi di trasmissione delle informazioni contabili. La norma infatti, fissa il termine ultimo per la trasmissione (al Ministero dell'Interno) delle certificazioni del rendiconto della gestione, da parte degli enti locali al 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento e, accentuata la sanzione per l'inadempienza dell'ente disponendo la soppressione delle risorse finanziarie dovute a qualsiasi titolo da quel Ministero, incluse quelle valere sul fondo di solidarietà comunale.

E', inoltre, data piena trasparenza alle informazioni contabili che sono inserite sul sito internet del Ministero dell'Interno e sono resi disponibili per l'inserimento nella banca dati unitaria istituita presso il MEF (in fase di progressivo allestimento).

3.12 *La ristrutturazione del debito regionale*. La centralizzazione è ulteriore elemento che caratterizza la ristrutturazione del debito regionale[190]. Attraverso la centralizzazione si intende perseguire la doppia finalità di ridurre, lo stock complessivo di debito e l'onere annuale che le otto regioni interessate (quelle che presentano criticità nella gestione dei sistemi sanitari), in questo momento, sostengono. Il debito complessivo ammonta a circa 8,5 miliardi di euro, cui corrisponde una rata annua di circa 680 milioni di euro. I debiti ristrutturabili devono presentare un residuo di ammontare superiore ai 20 milioni di euro e un periodo residuo pari o superiore ai cinque anni. Mediante l'allungamento della scadenza e la ricollocazione del debito su orizzonte trentennale la rata annua complessiva dei mutui oggetto della rinegoziazione si riduce di circa 185 milioni di euro.

L'operazione prevede, inoltre, il riacquisto da parte delle regioni dei titoli obbligazionari in circolazione da esse emessi aventi un valore nominale superiore a 250 milioni di euro e una vita media residua pari o superiore a cinque anni. Il valore dei titoli con tali caratteristiche è pari a 8.727 milioni di euro in termini nominali, suddiviso tra 9 regioni (in larga parte coincidenti con quelle già richiamate). In pratica questi mutui, con un profilo di rimborso c.d. *bullet* (ossia in un'unica soluzione a scadenza), rappresentano spesso il sottostante di derivati che ne hanno trasformato, sia il profilo di ammortamento (come richiesto dalla legge), sia il tasso da fisso a variabile o viceversa, includendo anche diverse tipologie di opzioni.

Le regioni finanziano il riacquisto dei predetti titoli utilizzando gli incassi derivanti da un mutuo concesso dal MEF, con contestuale cancellazione dei derivati su di essi insistenti[191]. il risultato di tali operazioni determina la sostituzione del debito delle regioni verso il mercato con un debito vantato dalle stesse regioni verso il MEF. E' la soluzione definitiva per operazioni, molto controverse, che alcune regioni hanno attuato nella prima metà degli anni duemila e riafferma con pienezza la centralità dello Stato nelle operazioni d'indebitamento .

[190] Articolo 45 - Ristrutturazione del debito delle Regioni.

[191] Dalle operazioni sono escluse quelle veicolate dal DL35/13 e le ristrutturazioni già effettuate dal MEF e dalla CDP.

I risparmi conseguiti sulle rate annuali sono prioritariamente destinati al pagamento delle rate di ammortamento delle anticipazioni contratte nel corso dell'esercizio 2014; in ogni caso l'operazione è subordinata al non peggioramento dello stock di debito in essere.

La richiesta di accesso alle operazioni di ristrutturazione del debito sanitario è nella facoltà delle regioni, ma avviene sotto la regia del MEF che, per il riacquisto dei derivati, fissa specifiche regole di condotta ("ogni regione si avvale obbligatoriamente della consulenza del Ministero dell'economia e delle finanze"). Tale procedura, prevista dalla legge, è stata disciplinata con decreto del MEF del 10 luglio 2014.

4. Fatturazione elettronica e debiti delle AP.

Come accennato in precedenza, un forte elemento di razionalizzazione nel processo di gestione del ciclo passivo delle AP può derivare dall'integrazione dei sistemi informativo-contabili delle AP e dalla gestione completamente automatizzata e dematerializzata della procedura di spesa, includendo la fatturazione elettronica e i pagamenti informatici. Si otterrebbe in tal modo una riduzione delle lentezze burocratiche e una maggiore trasparenza delle procedure e degli atti di spesa.

La fatturazione elettronica nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori mira alla semplificazione delle procedure amministrative in un'ottica di trasparenza, monitoraggio e rendicontazione della spesa pubblica.

La fatturazione elettronica è stata disciplinata dalla legge finanziaria del 2008 che dava attuazione a una disposizione del 2004 di recepimento di una Direttiva europea del 2000. E' stato disposto che "l'emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione delle fatture emesse nei rapporti con le amministrazioni dello Stato" devono essere eseguite esclusivamente in forma elettronica. La fatturazione elettronica è un sistema attraverso il quale le imprese scambiano tutte le informazioni riguardanti il pagamento: dall'acquisizione degli elementi per la fatturazione; all'invio della stessa; al pagamento; alla rendicontazione e conservazione sostituiva delle stesse emesse solo in modalità informatica. Tale innovazione rappresenta uno degli obiettivi più rilevanti per l'efficienza del sistema delle imprese e della pubblica amministrazione, e può essere un importante volano d'innovazione per la diffusione dell'ICT nelle AP e nelle imprese. La fatturazione elettronica favorisce, infatti, l'integrazione dei flussi commerciali e di pagamento evitando a banche e imprese onerose operazioni di riconciliazione e; stimolando, inoltre, l'efficienza dei servizi di pagamento. Per la pubblica amministrazione costituisce un fattore di evoluzione dei sistemi informativi. Il massimo vantaggio della fatturazione elettronica si ottiene se si reingegnerizza l'intero processo che va dalla stipulazione del contratto al pagamento con modalità informatiche e con l'utilizzo di strumenti innovativi di pagamento. In questo modo, secondo indicazioni contenute in studi e analisi sia in ambito europeo, sia nazionale, si possono cogliere benefici rilevanti sia sui costi della gestione (la fattura elettronica costa, considerando l'intero ciclo dall'emissione alla conservazione,

un decimo di quella cartacea) sia in termini di riduzione dei tempi di pagamento nei confronti delle imprese.

La concreta applicazione della norma alle pubbliche amministrazioni è stata condizionata dall'emanazione di due decreti. Il primo, emanato il 21 aprile 2008, ha individuato nell'Agenzia delle Entrate il gestore del Sistema d'interscambio (SDI) e nella Sogei l'organismo per sviluppare l'infrastruttura tecnologica per supportare le pubbliche amministrazioni nella fase di ricezione e trattamento delle fatture. Il secondo decreto è stato emanato dopo quattro anni dal primo (decreto ministeriale n. 55 del 3 aprile 2013) e ha definito, tra l'altro, le regole tecniche per la trasmissione, conservazione e archiviazione delle fatture e le modalità di colloquio con il Sistema di interscambio (canali e standard). La ricezione, il controllo e l'invio delle fatture alle AP avvengono attraverso lo SDI, che funge da snodo tra i soggetti coinvolti nel processo di fatturazione elettronica. Per garantire il corretto recapito, è necessario che le amministrazioni identifichino gli uffici attraverso l'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA) per l'assegnazione del codice univoco da utilizzare in fase di trasmissione e ricezione della fattura. Le indicazioni sulle modalità di inserimento o aggiornamento delle anagrafiche degli uffici destinatari sono disponibili nelle "specifiche operative" consultabili sul sito dell'AGID che ha predisposto un piano operativo per il monitoraggio sull'adeguamento delle amministrazioni agli obblighi della fatturazione. Il decreto ha stabilito anche le date di avvio: il 6 giugno 2014 è scattato l'obbligo della fatturazione elettronica nei rapporti tra fornitori e Ministeri, Agenzie fiscali ed enti nazionali di previdenza e assistenza; a seguito del decreto legge n. 66 del 24 aprile 2014 l'obbligo nei confronti di tutte le altre amministrazioni pubbliche statali e gli enti locali, inizialmente fissato per il 6 di giugno 2015, è stato anticipato al 31 marzo.

L'avvio a regime della fatturazione elettronica obbligatoria segna un passaggio fondamentale nella direzione di una gestione dematerializzata dell'intero ciclo degli acquisti, con riflessi di natura organizzativa che interessano le fasi a monte e a valle (registrazione in contabilità, riconciliazione, liquidazione delle imposte, pagamento); è in questa modalità integrata che potranno cogliersi i maggiori vantaggi e risparmi. L'importanza della fatturazione elettronica con riferimento, sia alla possibilità di monitorare il fenomeno e ridurre i tempi di pagamento, sia di pervenire in modo definitivo a stabilire l'ammontare dei debiti accumulati dalle AP, è stata segnalata anche nei precedenti rapporti. E' questa la novità più rilevante, e lo strumento per riportare alla normalità una situazione che, negli ultimi anni, è parsa essere fuori controllo, nonostante l'impegno del Ministero dell'Economia, sotto il profilo quantitativo e organizzativo. Per le amministrazioni centrali dello Stato il sistema coinvolto nella rilevazione è il Sistema di contabilità gestionale (SICOGE) predisposto dalla RGS che, dal 2002, ha avviato la progressiva informatizzazione della contabilità dello Stato, più recentemente estesa alle articolazioni periferiche, e ha interessato anche la dematerializzazione dei pagamenti. Con la circolare n. 37 del 4 novembre 2013 la RGS ha, infatti, chiarito che il processo di fatturazione elettronica, è stato integrato con le funzioni del SICOGE riguardanti la

registrazione e contabilizzazione dei documenti di costo rese obbligatorie dall'art. 6 della legge n. 135/12, e con l'emissione dei titoli di spesa[192]. Si ottiene in tal modo la riconciliazione automatica delle informazioni contabili e gestionali relative a contratti, fatture e titoli di spesa, conseguendo una tracciatura della spesa pubblica per acquisto di beni e servizi attraverso l'integrazione del ciclo degli acquisti, dall'ordine fino al pagamento e alla conservazione dei dati.

E' importante rilevare il legame che s'instaura tra la piattaforma elettronica gestita dal MEF e le fatture trasmesse dai fornitori: infatti, se le fatture non saranno saldate secondo i tempi di pagamento indicati dalla direttiva europea, scatterà automaticamente la certificazione che consentirà di cedere il credito alle banche e ottenere la liquidità. Tra gli obblighi previsti per le amministrazioni, rientrano la registrazione delle fatture pervenute: è istituito dal 1° luglio 2014, come si è detto evidenziandone le criticità, un nuovo Registro unico delle fatture nel quale le AP devono annotare le fatture oppure le richieste equivalenti di pagamento per somministrazioni, forniture e appalti riguardanti prestazioni professionali emesse nei loro confronti, entro 10 giorni dal ricevimento; il Registro costituisce parte integrante del sistema informativo contabile dell'ente. Per evitare costi eccessivi e procedure complicate (soprattutto per gli enti di minore dimensione), il Registro può essere sostituito con apposite funzioni informatiche, che saranno inserite nella piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti. Sono previsti inoltre: l'utilizzo di un prospetto con l'importo pagato in ritardo da allegare al bilancio; incentivi legati agli obiettivi di finanza pubblica per chi rispetta i tempi di pagamento; il divieto di assunzione e di nuovo indebitamento per chi non rispetta i tempi di pagamento e la certificazione del credito con risposta (saldo, certificazione o rigetto) entro trenta giorni.

L'ultimo intervento in ordine di tempo è costituito dal citato decreto legge n. 66/2014 con il quale, oltre ad anticipare la data finale entro la quale tutte le amministrazioni destinatarie della disciplina dovranno adottare la fatturazione elettronica, si stabilisce che tra i dati obbligatori delle fatture inviate alle AP debbano esserci due nuovi campi (in precedenza facoltativi ai sensi del DM 55/2013), rispettivamente: 1) il Codice Identificativo di gara (CIG), tranne i casi di esclusione dall'obbligo di tracciabilità cui alla legge n. 136/2010 (riguardanti contratti di lavoro conclusi dalle stazioni appaltanti con i propri dipendenti, contratti aventi a oggetto l'acquisto o la locazione di terreni,

[192] Questa disposizione ha imposto a tutte le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato l'adozione, dall'1.1.2013, del SICOGE anche per la contabilità integrata economico-patrimoniale analitica. Il SICOGE è a sua volta integrato nel SIRGS (Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato), sistema informativo della RGS che consente la gestione automatizzata del bilancio, degli atti d'impegno, degli ordini di accreditamento e dei decreti di assegnazione fondi. Il SICOGE-SIRGS supporta quindi il processo di formazione e gestione del bilancio dello Stato, automatizzando tutte le fasi in cui si articola il processo di spesa e alimentando le scritture di contabilità economica per centri di costo. Il sistema è stato implementato per gestire le fatture elettroniche che saranno ricevute tramite il sistema d'interscambio (SDI), controllate e distribuite agli uffici competenti mediante apposite funzionalità ai fini della registrazione, contabilizzazione e pagamento.

fabbricati ed altri immobili ecc.; 2) il Codice Unico di Progetto (CUP) per le fatture relative a opere pubbliche e interventi di manutenzione straordinaria ai sensi della legge n. 3/2003. Il primo è un codice associato a ciascun appalto o lotto e deve essere riportato sempre nell'ordine di pagamento, il secondo riguarda i progetti d'investimento e ne monitora l'avanzamento. La presenza di questi due codici è essenziale, per procedere ai pagamenti, anche se non possono essere considerati obbligatori in quanto la legge prevede dei casi di non obbligatorietà (il Sistema di Interscambio, in altre parole, non potrà scartarla). Nel caso in cui i codici manchino, la pubblica amministrazione potrà giustificare il mancato pagamento se l'indicazione rientra nel perimetro assoggettato alla normativa sulla tracciabilità.

Nel corso della discussione parlamentare si è manifestata una forte opposizione all'inserimento di tali codici nel tracciato della fatturazione elettronica, a pochi giorni dalla sua entrata in vigore, in accordo con quanto osservato delle associazioni di categoria degli imprenditori che hanno sostenuto la necessità di avere più tempo per attuare le modifiche ai programmi già avviati per l'emissione delle fatture elettroniche. Sul punto è da rilevare che la mancata obbligatorietà potrebbe rendere solo parzialmente efficace la previsione normativa e compromettere la tracciabilità dei flussi finanziari; è evidente, infatti, che la disposizione avrebbe avuto un'efficacia rafforzata se si fosse stabilito che il tesoriere bancario non avrebbe eseguito il pagamento in mancanza del codice, in analogia con quanto fatto per il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti pubblici (SIOPE).

La fatturazione elettronica, per le caratteristiche della procedura, la numerosità dei soggetti coinvolti (decine di migliaia di uffici pubblici, che devono dotarsi di un codice univoco accoppiato al codice fiscale) e d'imprese (circa due milioni, quelle che hanno rapporti, anche occasionali, con le AP), si presenta come un progetto ad attuazione progressiva i cui vantaggi, una volta a regime, saranno tali per tutti i soggetti coinvolti da fare svanire le difficoltà iniziali di decollo[193]. Come ha rilevato il Ragioniere Generale dello Stato nel corso di una recente audizione al Parlamento, "l'obbligo della fatturazione elettronica si inserisce in un sistema integrato di iniziative e strumenti destinati alla risoluzione delle questioni connesse con il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali da parte delle amministrazioni pubbliche. Il rilievo assunto dalla questione, sia in termini dell'entità dell'esposizione debitoria, sia in termini di confronto con gli altri stati europei, ha reso necessaria l'adozione di specifiche misure, finanziarie e ordinamentali, finalizzate a: 1) accelerare il pagamento dei debiti scaduti, rendendo disponibili alle PA le risorse necessarie; 2) prevenire il riformarsi nel futuro di uno stock di debiti non pagati; 3) assicurare il rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla direttiva europea; 4) facilitare lo smobilizzo dei crediti da parte delle imprese"[194].

[193] Il Politecnico di Milano ha stimato in 60 milioni il numero delle fatture scambiate tra le AP e le imprese, per un importo di 135 mld. di euro; il risparmio potrebbe superare il miliardo di euro.

[194] D. Franco, "La fatturazione elettronica e il controllo della spesa", audizione presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, Camera dei Deputati, 16 luglio2014. Il Ragioniere

Con la circolare n. 21 del 25 giugno 2014, la Ragioneria generale dello Stato ha esplicitato e reso operativo il quadro delle norme per il monitoraggio permanente dei debiti delle amministrazioni pubbliche che sarà realizzato con il supporto delle funzionalità della piattaforma per la certificazione dei crediti così come disciplinate dall'art. 27 del DL n. 66/2014 che introduce diverse novità sul ruolo della piattaforma, il cui utilizzo da parte dei soggetti interessati permetterà di tracciare e rendere trasparente il ciclo di vita dei debiti e i relativi tempi di pagamento. Le nuove funzionalità della piattaforma permetteranno ai creditori di verificare on line lo stato dei propri crediti verso ciascun debitore e alle AP di controllare i propri debiti distinti per scadenza e per creditore, supportando l'obbligo di tenuta del registro delle fatture; la RGS potrà conoscere l'ammontare complessivo dei debiti delle AP e la loro evoluzione. Per conseguire tali obiettivi la piattaforma acquisirà direttamente dal sistema di interscambio (SDI) delle fatture elettroniche le informazioni sulle fatture emesse; di conseguenza, la piattaforma dovrà rilevare l'invio da parte del creditore, la ricezione e la contabilizzazione della fattura (con l'indicazione dell'importo liquidato, sospeso e/o non liquidabile), la comunicazione sui debiti scaduti entro il giorno 15 del mese successivo alla scadenza, l'eventuale certificazione dei crediti da parte delle AP su istanza del creditore, le eventuali operazioni di anticipazione e/o di cessione dei crediti certificati con intermediari abilitati, l'eventuale compensazione dei crediti certificati con debiti tributari; la piattaforma acquisirà, inoltre, i dati del pagamento delle fatture.

La procedura consente di rilevare in modo strutturato il formarsi dei debiti fin dal loro sorgere e di acquisire informazioni che qualificano la natura e la classificazione della spesa; se si tratta di fatture elettroniche, la maggior parte delle informazioni saranno acquisite dalla piattaforma in modalità automatica dall'SDI, senza ulteriori adempimenti. Pur potendo rilevare automaticamente le fatture in scadenza, rilevando il termine dai dati presenti in fattura o calcolandolo in base alla Direttiva Europea, è tuttavia previsto, per evitare errori, che le amministrazioni confermino che i debiti siano effettivamente scaduti; inoltre, le AP debbono comunicare tempestivamente (all'atto dell'emissione del mandato) di aver disposto il pagamento (per evitare che possa essere impropriamente utilizzato ai fini della certificazione del credito). Il mancato rispetto di tali adempimenti è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale del dirigente responsabile e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare, contestabili dall'organo di controllo della regolarità amministrativa e contabile di ciascuna AP. In questo modo, con l'avvio a regime della fatturazione elettronica nei confronti delle AP (fino ad allora

---

Generale dello Stato ha inoltre sottolineato che "la fatturazione elettronica, la piattaforma per la certificazione dei crediti, l'applicazione dei nuovi principi contabili per gli enti territoriali rappresentano strumenti e modalità di intervento diversi ma interconnessi, tutti orientati al perseguimento di un obiettivo unitario di maggiore trasparenza, chiarezza, conoscibilità dei diversi fenomeni che interessano la finanza pubblica e che in questa fase, una volta a regime, consentiranno di gestire con maggiore consapevolezza i tempi di pagamento dei debiti"

l'immissione dei dati non costituisce un obbligo per i creditori), si potrà costituire una base dati che consentirà ai diversi soggetti interessati di produrre reports e indicatori sull'andamento dei debiti commerciali.

5.La stima dei debiti commerciali delle AP e il monitoraggio dei pagamenti.

Sulla questione della stima dei debiti delle AP si sono intrecciate diverse ipotesi, frutto di analisi che, per l'assenza di un sistema contabile e informatico di monitoraggio della situazione reale dei debiti accumulati, non sono riuscite a cogliere pienamente l'andamento del fenomeno. In questa direzione non è stato di ausilio nemmeno l'andamento effettivo delle disponibilità finanziarie messe a disposizione dal MEF e dei pagamenti eseguiti dalle AP; entrambe le cifre sembrano essere sotto le stime sui debiti circolate, anche assumendo quella del MEF, pari a 60 mld. alla fine del mese di luglio e poi ulteriormente rivista al ribasso. Si tratta di un paradosso di una situazione nella quale né il sistema delle imprese, né le amministrazioni pubbliche, avrebbero avuto alcun interesse a occultare o a dare indicazioni imprecise sulle cifre. Le prime, in una situazione di massima trasparenza, avrebbero potuto sperare in un rapido pagamento di quanto dovuto e nel riavvio di un ciclo d'investimenti e di riduzione dei costi del finanziamento bancario; le seconde avrebbero potuto beneficiare di varie agevolazioni (liquidità aggiuntiva, anticipazioni finanziarie, superamento dei vincoli del patto di stabilità), al fine di sanare rapidamente una situazione che avevano contribuito a creare.

E' pur vero che la situazione presenta un dinamismo e intrecci tra stock di debiti arretrati e flussi di nuova formazione , impegni programmati in corso d'anno, vincoli di bilancio deboli (*soft costraint*), accertamento dei debiti fuori bilancio, contenzioso e altro ancora, tale da rendere complicata una "fotografia" dell'esistente. Pur tenendo conto di tutto ciò, resta che, ancora oggi, il monitoraggio attuato dal DL 35/13 - che doveva terminare nel mese di settembre 2013 - non consente di avere un quadro della reale situazione debitoria delle AP. Pertanto, una stima effettiva e statisticamente attendibile resta quella eseguita dalla Banca d'Italia (già riportata nei precedenti rapporti), la quale ha avuto modo di precisare i presupposti delle cifre rese pubbliche[195]. Con la Relazione annuale presentata il 30 maggio 2014, la Banca d'Italia ha aggiornato la propria stima dei debiti delle AP che, sulla base delle indagini campionarie e delle segnalazioni di vigilanza, nel corso del 2013 si sono ridotti da 90 a poco più di 75 miliardi (a fronte di una spesa che è

[195] Tale stima considera il totale dei debiti commerciali delle AP (e non solo quindi ai debiti verso le imprese con più di 20 addetti), ottenuto da un campione di 4600 imprese (adeguate metodologie di campionamento e ponderazione dei risultati garantiscono la rappresentatività rispetto alla popolazione di riferimento) e riguarda anche i debiti non scaduti: quelli ceduti con clausola pro soluto agli intermediari sono tratti dalle segnalazioni di vigilanza; quelli ancora presenti nei bilanci delle imprese fornitrici sono stimati moltiplicando il rapporto tra crediti commerciali e fatturato verso le AP, rilevato dalle indagini, per il fatturato complessivo delle imprese verso le AP (approssimato dalla somma di consumi intermedi, prestazioni sociali in natura e investimenti).

valutata nell'ordine di 150 miliardi). La stima, secondo le indicazioni fornite dalla Banca d'Italia, è ottenuta come somma tra i debiti commerciali rilevati nei bilanci delle imprese (inclusi quelli ceduti a intermediari finanziari con clausola pro solvendo) e quelli ceduti con clausola pro soluto, che non rientrano nel debito pubblico, passati da 10,8 miliardi nel dicembre 2012 a 8,4 nel dicembre 2013. Detta stima, secondo le indicazioni fornite da Eurostat ad aprile 2014, resta la più alta tra i paesi europei che hanno comunicato i dati: per l'Italia il valore di 51,3 miliardi per il 2013 (3,3 per cento sul PIL 2013 a fronte del 3,9 per cento del 2012) riguarda solo la spesa corrente ed esclude i debiti acquisiti da intermediari finanziari con clausola pro soluto (8,4 miliardi).

In conclusione, la Banca d'Italia valuta, con un certo grado di approssimazione, che poco più della metà dei debiti stimati alla fine del 2012 fosse esigibile, cioè fosse in ritardo rispetto ai tempi contrattuali; ciò significa, in pratica, un valore intorno ai 45 miliardi a fine 2012 e intorno ai 38 miliardi a fine 2013. Tale attestazione significa che l'operazione rimborso dei debiti da parte delle AP ha raggiunto un buon risultato rispetto al debito complessivo, considerato che l'ultimo monitoraggio del MEF al 30 ottobre mostra erogazioni agli enti debitori per 40 miliardi di cui 32,5 miliardi risultano già utilizzati per i pagamenti agli enti creditori (5 miliardi sono stati pagati sotto forma di maggiori rimborsi fiscali)[196]; ciò ha inciso sulla crescita del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche, passato dai 66,7 miliardi del 2012 ai 77 miliardi del 2013. I pagamenti si sono riflessi per circa un sesto sull'aumento del debito pubblico (passato dal 127 per cento del PIL del 2012 al 132,6 per cento del 2013); il debito delle amministrazioni locali si è ridotto da 115 a 108,5 miliardi, per effetto del calo dei debiti commerciali ceduti pro soluto agli intermediari finanziari, valutato in circa 2,5 miliardi. Secondo il MEF, la diminuzione del debito complessivo segnala lo smaltimento di componenti del debito "patologico" (cioè quella parte di debito commerciale che resta insoluto ben oltre i termini di scadenza, quantificato in circa 56 miliardi) e quindi la riduzione dei tempi di pagamento medi delle fatture.

Sul punto è da segnalare la circolare n. 22 del 7 luglio 2014 con la quale la RGS ha avviato un monitoraggio finalizzato ad acquisire, a soli fini conoscitivi, informazioni aggiuntive sui debiti delle Regioni e degli enti locali; detti enti, entro il 21 luglio, dovevano comunicare, utilizzando una funzione resa disponibile sulla piattaforma elettronica per la certificazione del debito, l'ammontare dei debiti, di parte corrente e capitale, maturati al 31 dicembre 2014 che non rientrano tra quelli certi, liquidi ed esigibili per i quali è stata

[196] Un sondaggio condotto dalla Banca d'Italia tra settembre e ottobre del 2013 su imprese che operano nei settori industriali e dei servizi privati non finanziari con almeno 20 addetti ha consentito di rilevare che, nel confronto con le altre imprese, per quelle che avevano ricevuto i pagamenti è più alta la percentuale di imprese che avevano rivisto al rialzo gli investimenti e sono diminuiti la quota di debiti a lungo termine deteriorati, il ricorso ad operazioni di cessione del credito pro soluto e i tassi di sconto a esse applicati. Quest'ultimo miglioramento ha riguardato anche le imprese che, pur non avendo ricevuto quanto dovuto, vantavano crediti verso le AP alla fine del 2012 (cfr. Relazione Annuale della Banca d'Italia per il 2013, pag. 162). Trova conferma, in tali indicazioni, il contributo fornito dal rimborso dei debiti delle AP all'arresto, verso la fine del 2013, della recessione economica.

emessa regolare fattura di pagamento ma non sussistono ancora i presupposti per la loro liquidazione; le regioni, le province autonome e le province dovranno inoltre comunicare i debiti, di qualunque natura, che le stesse hanno nei confronti degli enti locali e delle altre pubbliche amministrazioni. Dall'attivazione di quest'adempimento emergerà probabilmente lo scarto tra risorse destinate e pagamenti effettuati (all'origine delle diversità di valutazione tra governo ed imprese); si avrà in altre parole una misura dei tempi del processo di liquidazione, che è connesso ai processi organizzativi interni degli enti, sui quali si potrà intervenire con azioni di affiancamento per migliorarne gli standard (piuttosto che di penalizzazione e sanzione per inadempimento).

Va rilevato che uno degli aspetti più critici della disciplina sul pagamento dei debiti commerciali delle AP e sulla sua attuazione è costituito proprio dal monitoraggio: delle risorse assegnate, con specifico riferimento alle modalità, ai tempi e alle procedure di assegnazione, diverse a seconda della tipologia di amministrazioni e dell'organismo erogante (Stato, CDP, regioni nei confronti degli enti della sanità); del loro utilizzo, frutto di segnalazioni dalle amministrazioni paganti all'ente sovraordinato (regioni e Stato) nelle quali, in qualche caso, si dava per pagato (cioè pervenuto nelle casse dell'impresa) ciò che in realtà costituiva la mera assegnazione di risorse, in attesa di essere ritrasferite ad altri enti, che invece stazionavano sui conti di tesoreria.

Non è facile, in verità, stabilire una procedura condivisa, omogenea per comparti di enti diversi, senza assumere un linguaggio, un glossario comune sulle procedure da seguire; un esempio di quanto detto lo offrono i comunicati con i quali il MEF dà conto del monitoraggio dei pagamenti, nei quali esplicitamente si fa riferimento a risorse assegnate, dando per scontato che le stesse siano anche state erogate tempestivamente alle imprese[197]; vi è stato, per effetto di questo fraintendimento, un gap costante tra le procedure di assegnazione e l'effettiva disponibilità nei conti bancari delle imprese creditrici delle somme erogate, che è il momento nel quale si manifestano i benefici per l'economia.

Guardiamo i numeri. I DL 35/13 e 102/13 hanno stanziato circa 47 miliardi di euro nel biennio 2013-2014 per il pagamento di debiti commerciali delle AP, di cui 27 per il 2013 (a fronte dei quali ne sono stati resi disponibili agli enti 25) e 20 per il 2014 (di cui solo una parte assegnati). Nel DEF per il 2014 è stato preso l'impegno (attuato con il DL 66/14) a stanziare ulteriori 9,6 miliardi (2 miliardi per i debiti delle società partecipate dagli enti locali; 6 miliardi per le Regioni e gli enti locali; 300 milioni ai Comuni in dissesto; 770 milioni per i debiti del servizio sanitario nazionale; 300 milioni per i Ministeri), con l'impegno a utilizzare spazi di manovra, fino ad arrivare a 13 miliardi per il 2014, senza impattare sul debito. Lo stanziamento totale è di 60 miliardi, poi rettificato dal MEF in 56

[197] Per il monitoraggio del pagamento dei debiti delle Regioni il MEF utilizza le certificazioni fornite dagli stessi enti o le indicazioni fornite dalle Regioni in attesa delle certificazioni. Per il pagamento dei debiti degli Enti locali, invece, fa riferimento a dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e dall'Unione delle Province Italiane (UPI) e alle certificazioni dei pagamenti fornite dagli enti alla Cassa Depositi e Prestiti (CDP).

miliardi con il monitoraggio del 30 ottobre 2014. Il provvedimento dispone, inoltre, che le cessioni di crediti verso le AP agli intermediari finanziari siano assistite da garanzia dello Stato e per questa finalità mette a disposizione 1,15 miliardi per la copertura di eventuali oneri derivanti dall'escussione delle garanzie. Nel corso del 2014 è proseguita l'erogazione agli enti debitori di risorse stanziate per il 2013 (alla regione Campania e al Molise sono state assegnate tranche di liquidità per il pagamento di debiti non sanitari, mentre gli enti locali hanno ricevuto, nel febbraio 2014, nuove somme, a valere sulle erogazioni di liquidità per il tramite della CDP). La tavola allegata riporta le indicazioni fornite dal MEF con il monitoraggio del 30 ottobre[198].

6. Conclusioni

L'operazione condotta in più riprese sui debiti commerciali delle AP ha molti meriti, non solo quello di aver aggredito una situazione negativa, rimarcata con forza dalle associazioni di categoria (e dall'Unione Europea). E' lo specchio delle contraddizioni nelle quali si dibatte la finanza pubblica italiana, stretta tra le esigenze di rispetto di vincoli di bilancio, la necessità di ridurre il debito pubblico, l'esigenza di rilanciare la crescita economica. E, allo stesso tempo, delle aspettative delle imprese nel vedere riconosciuto, nei tempi giusti, quanto dovuto per forniture erogate alle AP. S'intrecciano, com'è emerso nei precedenti rapporti, problemi strutturali e contingenti, questioni irrisolte che riguardano la tenuta dei conti pubblici e la riforma della pubblica amministrazione, nodo inestricabile della politica economica del paese, che può essere affrontato e risolto solo agendo con decisione ed energia.

Dall'analisi emerge con evidenza che l'efficienza della pubblica amministrazione, il rispetto delle regole (di bilancio e contabili), l'ampio ricorso alle tecnologie informatiche, i pagamenti elettronici, un adeguato sistema dei controlli interni ed esterni sulla spesa pubblica e la responsabilità dirigenziale legata ai risultati conseguiti, sono fattori cruciali, insieme all'adeguatezza degli stanziamenti delle risorse finanziarie, per recuperare una situazione, che tuttora persiste, di ritardo nei pagamenti.

---

198 In particolare, la stima del MEF:

- include anche i pagamenti di debiti che sarebbero stati comunque effettuati fisiologicamente, e non solo quelli aggiuntivi indotti dai provvedimenti;
- nel caso delle risorse trasferite alle Regioni, considera come erogate tutte le somme che le Regioni dichiarano di aver speso direttamente o messo a disposizione degli Enti locali e delle ASL;
- considera tutti i pagamenti che gli Enti locali dichiarano di aver effettuato a titolo di pagamento dei debiti commerciali, ivi compresi quelli che potrebbero aver finanziato con le somme ricevute dalle Regioni. Poiché il MEF computa comunque tali pagamenti fra quelli delle Regioni, vi è un possibile effetto di duplicazione;
- non tiene conto dell'ipotesi che l'utilizzo di parte degli spazi finanziari attivati ai fini della procedura di monitoraggio del Patto di stabilità possa essere stato finanziato ricorrendo alle anticipazioni di liquidità (anche in questo caso con una potenziale duplicazione delle stime).

Le azioni per aggredire il problema non possono che essere simultanee e concentriche, poiché non tutto si risolve con l'incremento della stratificazione normativa o il richiamo ai vincoli imposti dall'esterno. Occorrono disciplina e iniziative mirate nelle singole amministrazioni per aggredire tutti gli aspetti del problema segnalati.

I provvedimenti da ultimo emanati, pur muovendosi nella giusta direzione, mostrano criticità, che sono state argomentate nel rapporto. Punto centrale resta in ogni caso l'azione di monitoraggio, che deve essere attuato utilizzando tutti gli strumenti a disposizione: le basi informative, la fatturazione e i pagamenti elettronici, la revisione delle procedure burocratiche e di bilancio (proibendo in modo assoluto il ricorso ai debiti fuori bilancio e l'assunzione di impegni in carenza di risorse effettivamente disponibili nei bilanci delle amministrazioni pubbliche).

Il fenomeno deve essere indagato, monitorato e analizzato ancora nei prossimi anni. Tutti i soggetti a vario titolo interessati, da quelli dello Stato centrale (RGS, articolata sul territorio e revisori interni) a quelli espressione delle autonomie, devono mettere in comune buone pratiche, migliorare con fantasia l'efficienza del sistema. L'esperienza sviluppata fino a oggi potrebbe costituire una base per un'indagine conoscitiva sulle cause strutturali dell'accumulo dei debiti commerciali, e per una vera *spending review*, capace di andare al fondo dei processi organizzativi alla base delle politiche pubbliche.

Stato di attuazione dei provvedimenti per il pagamento dei debiti commerciali delle AP (aggiornamento del 30 ottobre 2014)

Pagamento debiti delle Pubbliche Amministrazioni maturati entro il 31/12/2013			
Enti debitori	**Risorse stanziate**	**Risorse erogate agli enti debitori**	**Pagamenti effettuati ai creditori**
Stato (*)	**7.000**	**7.000**	**5.747**
Regioni e Province autonome	**33.189**	**21.609**	**18.773**
Province e Comuni	**16.100**	**11.486**	**7.970**
Importi totali (in valore assoluto)	**56.289**	**40.095**	**32.491**
Importi totali (in percentuale delle risorse stanziate)		***71%***	***58%***

(*) Gli importi includono 6.500 milioni stanziati ed erogati per rimborsi fiscali non classificati secondo il tipo di ente debitore (pagati per circa 5.200 milioni).
Nella tabella precedente erano inseriti anche 550 milioni destinati a regolazioni contabili interne alle amministrazioni pubbliche, non al pagamento di soggetti terzi. In questa tabella la cifra non viene compresa

Dati in milioni di Euro

NOTE

- Per il pagamento dei debiti arretrati nei confronti dei creditori, in virtù dei decreti legge 35 e 102 del 2013 nonché della Legge di Stabilità 2014, le pubbliche amministrazioni hanno potuto disporre di diverse risorse: le anticipazioni di liquidità concesse dallo Stato direttamente alle Regioni e tramite la Cassa Depositi e Prestiti agli enti locali, 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.
- I pagamenti effettuati ai creditori sono stimati sulla base delle certificazioni fornite dagli enti debitori. I pagamenti effettuati grazie ai finanziamenti ricevuti sono tuttora in corso e l'importo effettivamente pagato potrebbe essere superiore al dato qui dichiarato.

Le «risorse erogate» corrispondono agli importi già nella disponibilità degli Enti debitori, a seguito della conclusione dell'istruttoria relativa alle richieste di risorse presentate dagli Enti stessi e in virtù delle altre disposizioni autorizzative.

2.3. Giustizia

1.Flussi della Giustizia Civile al 30 giugno 2013

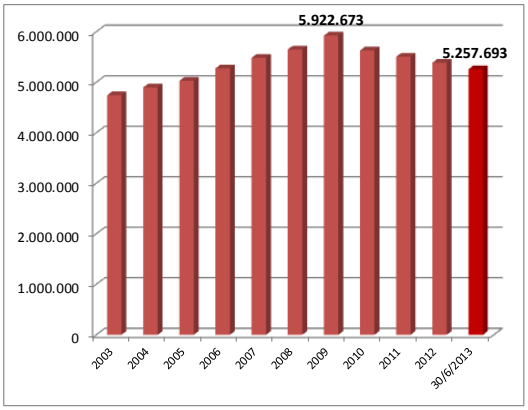
L'analisi dei fascicoli pendenti al 30 giugno 2013, pari in totale a 5.257.693, mostra anche per l'ultimo Anno Giudiziario (1 Luglio 2012 – 30 Giugno 2013) un confortante andamento decrescente, con un calo del 4,1% rispetto al dato rilevato dodici mesi prima.

Ciò che appare ancora più confortante è il trend storico delle pendenze civili di medio periodo, oramai in costante diminuzione da quattro anni. Infatti alla fine del 2009 le pendenze civili totali avevano toccato quota 5.922.674, picco storico della Giustizia Civile italiana, dato che comprende le quasi 100.000 cause in decisione presso la Suprema Corte di cassazione, sfiorando quindi la vetta dei 6 milioni di fascicoli aperti di cui tanto si parlò nei giornali dell'epoca.

Le pendenze sono quindi passate da 5.922.674 a 5.257.693 che rappresenta una diminuzione di 664.980 pari al -11,2%.

Serie Storica delle Pendenze Civili [2003 - 2013 primo sem.]

Fine periodo	Pendenti finali	Pendenti finali [compresa Cassazione]
2003	4.650.187	4.742.150
2004	4.803.977	4.897.703
2005	4.933.059	5.028.140
2006	5.174.040	5.274.845
2007	5.381.427	5.484.015
2008	5.549.891	5.648.957
2009	5.826.440	5.922.673
2010	5.532.216	5.629.869
2011	5.408.846	5.504.439
2012	5.285.989	5.385.781
30/6/2013	5.159.616	5.257.693



Variazione dal 31/12/2009	-664.980	-11,2%
Variazione ultimo anno giud.	-230.409	-4,1%

CAGR 2009-2012	-3,1%

Sempre prendendo come riferimento temporale il 2009, si osserva che in quell'anno le iscrizioni di nuovi affari civili in tutti i gradi del giudizio furono 5.040.747. Anche in questo caso si registra una significativa riduzione dato che le iscrizioni totali nell'ultimo Anno Giudiziario sono state di 4.348.902 con una riduzione percentuale del – 13,7%.

Il dato è stato rilevato anche dagli organismi internazionali, al proposito si osservi che, con 4.768 contenziosi ogni 100.000 abitanti, l'Italia era quarta in Europa nel 2008, e grazie alle riforme intervenute in questi anni, è diventata 11° nel 2010, una posizione che potrebbe ulteriormente migliorare se si mantiene una politica deflattiva delle iscrizioni.

La diminuzione delle pendenze si osserva per tutte le tipologie di ufficio, in particolare per le Corti d'Appello con un -6% nel solo ultimo semestre, quello compreso tra il 31 dicembre 2012 e il 30 giugno 2013; il calo risulta di entità più modesta invece per i Tribunali ordinari, pari complessivamente al -1%, mentre per i Tribunali per i minorenni si evidenzia un calo del -7% e per gli uffici dei Giudice di Pace del -4%.

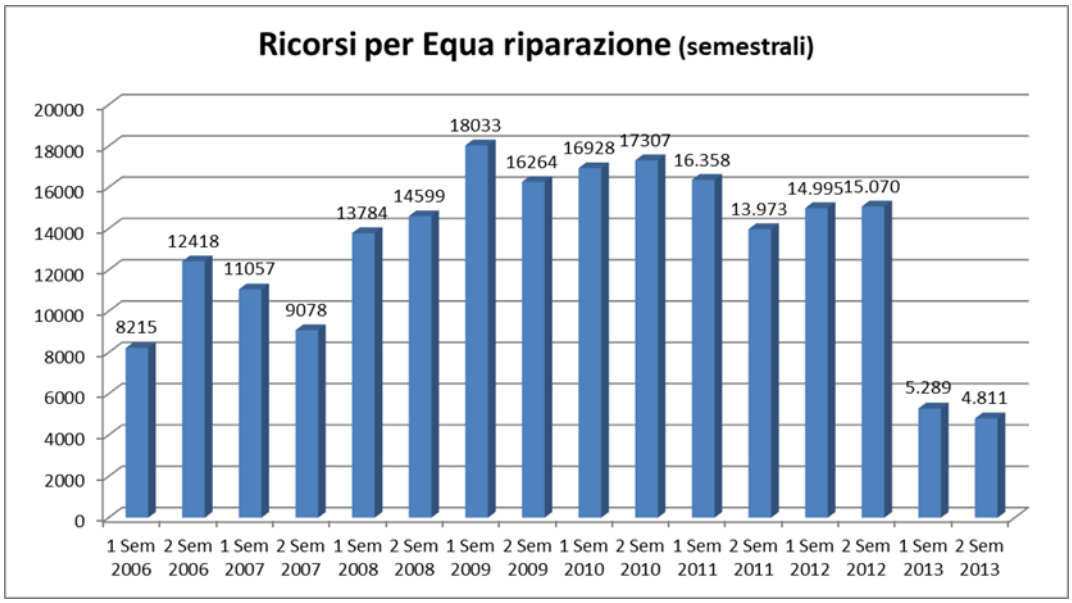
Il dato lusinghiero rilevato presso le Corti di Appello testimonia l'impatto positivo delle più recenti riforme tra cui si segnala, in particolare, quella in materia di Equa

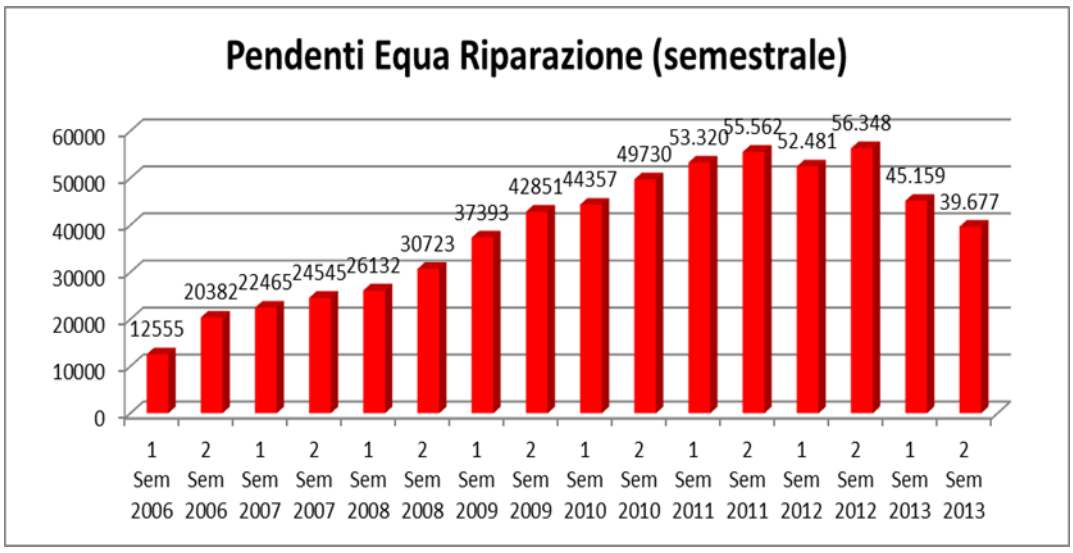
riparazione, le cui pendenze si sono ridotte del -30% in un solo anno grazie al crollo delle nuove iscrizioni che sono passate dalle 30.733 del 2012 alle 10.100 del 2013 con un calo del -67%. Come si ricorderà, il decreto-legge (D.L.) 22 giugno 2012, n. 83 "Misure urgenti per la crescita del Paese.", convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134 ha modificato la c.d. legge Pinto (L. 24 marzo 2001, n. 89 "Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile."), che concede a chi subisce un danno patrimoniale o non patrimoniale per i processi che si protraggono oltre quel termine di durata ragionevole stabilito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo la possibilità di fare ricorso per ottenere un'«equa riparazione». E, complice la lentezza per smaltirli del nostro sistema giudiziario, nel corso degli anni il numero dei procedimenti pendenti era aumentato in modo esponenziale.

I dati forniti dal nuovo sistema informativo del Ministero della Giustizia, denominato "*data warehouse* della Giustizia Civile", che raccoglie automaticamente i dati dei registri delle cancellerie civili di tribunali e corti d'appello, sono assai significativi: nei primi sei mesi del 2013 il numero dei ricorsi è crollato clamorosamente, passando da 15.246 a 5.680, ossia il 62,70% in meno, con conseguente riduzione anche dei giudizi pendenti, scesi da 56.348 a 45.500.

A disincentivare i ricorsi contro la irragionevole durata dei processi è stata, come si accennava, la riforma introdotta dal D.L. 83/2012, che concede al giudice oltre alla facoltà di dichiarare la domanda inammissibile o manifestamente infondata l'ulteriore potere di condannare il ricorrente a una multa che può andare da un minimo di 1000 euro fino a 10.000 euro. La nuova normativa nega poi il risarcimento a chi ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave, facendo allungare i tempi abusando dei poteri processuali.

A frenare i nuovi ricorsi ci sono altre disposizioni disincentivanti: la nuova legge non consente di proporre la domanda giudiziale mentre il processo è in corso, dovendosi proporre il ricorso entro sei mesi dalla decisione definitiva; sono stati aumentati costi processuali, essendoci infatti ora l'obbligo di produrre gli atti rilevanti in copia autentica, con i relativi oneri; infine, è stato posto il massimale dell'eventuale indennizzo pari al valore della causa.





Anche i Tribunali per i minorenni, nei quali è avvenuta una ridefinizione della competenza col passaggio ai Tribunali ordinari di alcune tipologie di procedimenti, fanno registrare una diminuzione sia dei fascicoli iscritti sia di quelli pendenti.

Nei Tribunali Ordinari mostrano un calo i procedimenti pendenti in materia di lavoro e previdenza. Si specifica, tuttavia, che nella materia previdenziale non sono compresi i procedimenti di accertamento tecnico preventivo (ATP, strumento che mira a costituire una prova "prima del processo" ed "in vista del processo", disciplinato dall'art. 445-*bis* del c.p.c. (Accertamento tecnico preventivo obbligatorio) nelle controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità) che sono conteggiati nella categoria dei procedimenti speciali. Questi ultimi infatti hanno fatto registrare un balzo delle pendenze tra il 2011 ed il 2012 di oltre 100.000 unità ed una crescita del 2% nel solo 1° semestre 2013, a causa delle innovazioni alla disciplina - recate dalla L. 15 luglio 2011, n. 111

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria."- che ha previsto, oltre l'unificazione dei percorsi giudiziari, la riduzione dei termini per il compimento degli atti processuali, lo snellimento della modalità di ricorso, in particolare, l'introduzione del sopra richiamato art. 445-*bis* del c.p.c., che interviene, abbreviandoli, sui termini di prescrizione e decadenza (ad esempio, in materia di invalidità civile, è stata eliminata la possibilità di ricorso amministrativo avverso il rigetto della domanda, prevedendo altresì un termine di decadenza di sei mesi per la proposizione dell'azione giudiziaria).

Un deciso aumento delle pendenze si osserva per le separazioni e per i divorzi consensuali. Più contenuta (circa il 2%) la crescita delle procedure esecutive e fallimentari.

Il dato dei fascicoli pendenti presso il Giudice di Pace è caratterizzato dalla ulteriore diminuzione delle Opposizioni alle sanzioni amministrative con un -9% tra il 30 giugno 2013 ed il 31 dicembre 2012.

Movimento dei procedimenti civili rilevati rilevati presso gli uffici giudiziari con il dettaglio di alcune materie. Anni 2009 - primo semestre 2013

	Anno 2009			Anno 2010			Anno 2011			Anno 2012			1 Semestre 2013		
Uffici	Iscritti	Definiti	Pendenti al 31 dicembre	Iscritti	Definiti	Pendenti al 31 dicembre	Iscritti	Definiti	Pendenti al 31 dicembre	Iscritti	Definiti	Pendenti al 31 dicembre	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
Corte di Appello															
Procedimenti civili tutte le materie di cui:	**164.129**	**141.112**	**421.825**	**170.680**	**149.838**	**443.435**	**157.249**	**148.839**	**448.810**	**152.300**	**160.879**	**439.848**	**63.807**	**90.794**	**412.699**
Cognizione Ordinaria	46.373	39.554	188.861	49.367	41.235	197.291	48.114	43.073	202.690	46.675	46.952	202.363	24.345	29.099	197.611
Lavoro non Pubblico Impiego	15.644	19.557	45.419	18.307	20.133	43.914	16.109	16.730	43.364	16.810	18.355	41.718	7.829	9.651	39.884
Lavoro Pubblico Impiego	7.118	6.035	17.127	7.596	5.973	18.592	8.435	6.482	20.258	10.285	7.270	23.154	4.831	5.129	22.847
Previdenza	43.297	37.037	103.917	43.270	37.739	109.783	37.836	39.419	104.400	32.492	40.238	96.297	13.645	21.314	88.632
Equa Riparazione	34.297	22.075	42.851	34.235	27.179	49.730	30.331	25.026	55.562	30.733	30.309	56.348	5.355	16.456	45.159
Altro	17400	16854	23650	17905	17579	24125	16424	18109	22536	15305	17755	19968	7802	9145	18566
Tribunale ordinario															
Procedimenti civili tutte le materie di cui:	**2.835.340**	**2.800.435**	**3.540.326**	**2.725.225**	**2.742.081**	**3.486.487**	**2.678.548**	**2.702.744**	**3.452.462**	**2.671.395**	**2.761.232**	**3.372.083**	**1.499.050**	**1.547.752**	**3.328.455**
Cognizione Ordinaria	488.647	492.402	1.371.398	446.283	480.036	1.335.318	389.390	452.658	1.267.779	401.528	447.598	1.247.440	235.189	266.195	1.224.829
Lavoro non Pubblico Impiego	114.617	116.446	201.570	121.616	120.739	202.138	139.806	120.357	224.955	113.337	123.660	213.678	56.080	69.654	200.289
Lavoro Pubblico Impiego	33.592	30.312	61.324	36.433	33.131	64.369	60.127	43.297	84.423	32.160	40.633	75.611	14.002	20.314	69.284
Previdenza	290.508	294.169	675.416	258.119	296.421	627.203	247.352	275.206	599.104	88.046	266.019	418.551	93.825	131.236	384.098
Istanze di fallimento	30.630	28.274	11.606	36.669	34.033	14.183	36.873	35.846	15.228	39.320	37.567	16.615	21.869	21.477	16.945
Fallimenti	9.314	12.646	87.231	10.971	12.556	85.624	12.197	12.158	85.655	12.577	11.909	86.404	7.586	6.516	87.562
Separazioni consensuali	68.185	67.925	21.462	68.757	68.490	20.939	67.701	68.363	18.946	64.718	66.187	17.680	35.749	33.965	20.232
Separazioni giudiziali	34.881	34.662	67.485	34.541	35.349	63.095	32.989	36.730	58.948	32.094	31.740	59.179	17.282	17.894	58.692
Divorzi consensuali	38.200	39.915	14.000	38.142	38.069	13.919	37.664	38.575	12.950	36.168	37.188	12.789	20.301	19.581	13.498
Divorzi Giudiziali	20.683	21.234	36.102	20.069	19.481	35.688	19.398	20.406	34.379	19.072	17.990	35.043	10.895	9.914	35.770
Procedimenti Esecutivi Mobiliari	427.832	419.365	307.474	438.707	418.797	319.177	448.963	446.601	315.043	440.967	447.273	301.888	252.231	245.662	309.111
Procedimenti Esecutivi Immobiliari	63.333	57.725	209.837	72.208	60.136	222.777	78.341	60.927	241.093	80.270	63.956	255.567	39.493	33.638	261.131
Procedimenti speciali	780.916	768.737	147.311	715.141	715.243	141.213	684.440	686.487	133.204	856.790	739.129	248.541	455.284	446.089	252.913
Altro	434.002	416.623	328.110	427.569	409.600	340.844	423.307	405.133	360.755	454.348	430.383	383.097	239.264	225.617	394.101
Giudice di pace															
Procedimenti civili tutte le materie di cui:	**1.948.083**	**1.706.922**	**1.744.400**	**1.477.471**	**1.747.840**	**1.485.525**	**1.508.587**	**1.561.543**	**1.554.445**	**1.379.032**	**1.512.217**	**1.367.630**	**738.205**	**775.384**	**1.319.654**
Opposizione alle sanzioni amministrativ	992.570	818.821	1.122.557	423.040	782.800	781.033	458.048	575.854	769.257	344.666	494.057	613.649	156.136	223.272	559.974
Risarcimento danni circolazione	274.782	256.995	381.758	296.869	262.400	421.725	297.636	266.358	462.435	272.443	281.170	449.268	144.949	148.478	448.061
Opposizione ai decreti ingiuntivi	19.392	19.686	29.002	27.841	19.729	36.514	27.059	23.419	42.004	26.635	25.573	42.408	14.797	14.135	42.765
Cause Relative A Beni Mobili fino a euro	147.248	129.444	128.268	159.376	146.497	149.440	154.213	146.105	157.190	136.806	153.191	145.533	80.321	86.981	141.667
Ricorsi in materia di immigrazione	10.042	10.012	3.149	9.823	9.041	3.898	6.944	7.192	4.263	7.636	7.455	3.421	2.855	3.203	3.054
Altro	504.049	471.964	79.666	560.522	527.373	92.915	564.687	542.615	119.296	590.846	550.771	113.351	339.147	299.315	124.133
Tribunale per i minorenni															
Procedimenti civili tutte le materie	**64.776**	**68.348**	**119.889**	**63.669**	**66.877**	**116.769**	**64.237**	**65.657**	**110.806**	**64.462**	**65.265**	**106.428**	**25.464**	**33.024**	**98.808**
Totale dei Procedimenti Civili	**5.012.328**	**4.716.817**	**5.826.440**	**4.437.045**	**4.706.636**	**5.532.216**	**4.408.621**	**4.478.783**	**5.566.523**	**4.267.189**	**4.499.593**	**5.285.989**	**2.326.526**	**2.446.954**	**5.159.616**
Corte di Cassazione	**28.418**	**31.251**	**96.233**	**30.383**	**28.963**	**97.653**	**30.889**	**32.949**	**95.593**	**29.128**	**25.012**	**99.792**	**15.530**	**17.231**	**98.077**
Gran Totale dei procedimenti civili inclus	**5.040.746**	**4.748.068**	**5.922.673**	**4.467.428**	**4.735.599**	**5.629.869**	**4.439.510**	**4.511.732**	**5.662.116**	**4.296.317**	**4.524.605**	**5.385.781**	**2.342.056**	**2.464.185**	**5.257.693**

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi - Direzione Generale di Statistica

1° semestre Anno 2013 Provvisorio

*** La Cognizione Ordinaria comprende anche i procedimenti secondo il rito sommario (dal 2012 per le sedi centrali dei tribunali dal 2013 anche per le sedi distaccate di tribunale).*

2.Il giudizio degli organismi internazionali sull'efficienza della giustizia civile italiana.

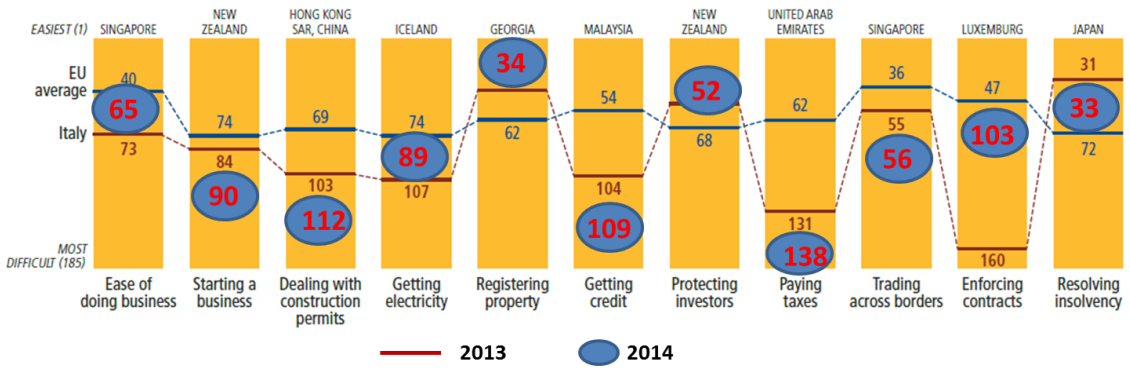
Sono molte le organizzazioni internazionali che si occupano di valutazione dei sistemi giudiziari e di impatto che gli stessi hanno sulla vita economica e sulla competitività dei paesi. Tra questi sicuramente spiccano:
1)la World Bank con il rapporto "Doing Business";
2)il Consiglio d'Europa tramite i rapporti "European judicial systems" della European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ);
3)l'OCSE con il suo rapporto sull'efficienza della Giustizia Civile;
4)La Commissione Europea, in particolare tramite il rapporto "EU Justice Scoreboard".
Queste quattro organizzazioni sono sicuramente le più rinomate a livello mondiale anche se solo le prime due – Banca Mondiale e Cepej - si avvalgono di dati rilevati direttamente presso i sistemi monitorati, mentre l'OCSE adotta un sistema misto di raccolta autonoma e utilizzo di dati Cepej e la Commissione Europea elabora la sua ricerca quasi esclusivamente sulla base del rapporto Cepej – European judicial systems.
Ma ci sono altri elementi che contraddistinguono queste ricerche.

La World Bank, con l'indicatore Enforcing Contracts, realizza un vero e proprio ranking di portata mondiale tra 189 sistemi giudiziari, attraverso la misurazione di tre indicatori (durata, costo, numero di procedure) riferiti a un ben preciso case-study di contenzioso civile. Il rapporto Cepej, invece, redige una rassegna di numerosi indicatori, riportando per ciascuno vari grafici e tabelle di valutazione, ma nella sostanza, senza formulare una vera e propria comparazione assoluta dei sistemi esaminati.
Analogamente, mentre il lavoro OCSE risponde a una logica di analisi comparativa, il lavoro della Commissione Europea – The EU Justice Scorecard - nasce, il nome stesso ne è dimostrazione, per fornire una serie di "pagelle" sulla performance della Giustizia Civile tra i paesi membri dell'Unione Europea.

Il rapporto Doing Business della World-bank
Già dai primi anni 2000 la Banca Mondiale assegnava all'Italia uno fra gli ultimi posti nella triste graduatoria sulla durata dei procedimenti civili. Molti paesi europei, con i quali appare corretto confrontarci, risultavano tra i primi 50: Germania, Francia, Belgio, Regno Unito, Svizzera. Anche la Spagna - 54° nel 2009 e 59° nel 2014 – che notoriamente ha uno tra i sistemi giudiziari meno efficienti in Europa, ci sopravanza di tanto a giudizio della World Bank.
Tra il 2009 e il 2013 l'Italia, non solo non appariva in alcuna posizione competitiva rispetto agli altri paesi europei, ma si attestava oltre i primi 150, risultando ben 156°

su 181 nel 2009, dopo Angola, Gabon, Guinea, São Tome e prima di Gibuti, Liberia, Sri Lanka, Trinidad e finendo 160° su 185 nel 2013.
Proprio nel 2013, grazie a un prezioso lavoro di collaborazione tra Ministero della Giustizia e Banca Mondiale mirato a una più attenta valutazione dei dati riguardanti la performance del sistema giudiziario italiano, si è registrato un leggero miglioramento dei principali indicatori di monitoraggio: costi, numerosità delle procedure e durata delle controversie civili.
E così l'Italia è passata tra il 2013 e il 2014, dai 1.210 giorni di durata della causa a 1.185 giorni (una contrazione dei tempi riscontrabile anche nelle statistiche ufficiali per effetto della riduzione delle pendenze e dell'introduzione del processo civile e telematico), il numero delle procedure necessarie in un giudizio civile da 41 si sono ridotte a 37 (effetto delle semplificazioni introdotte negli ultimi anni) e l'incidenza del costo della procedura dal 29% è passato al 23% (quale effetto della liberalizzazione delle tariffe legali).
A seguito di questo lavoro e della conseguente variazione oggettiva degli indicatori, nell'ultimo rapporto Doing Business 2014, pubblicato a fine Ottobre 2013, nella citata sezione che riguarda la Giustizia Civile, Enforcing Contracts, l'Italia ha fatto un balzo di 57 posizioni passando dalla 160° alla 103°. Siamo ancora lontani dalla Spagna, che già non brilla col suo 59° posto, ma almeno abbiamo lasciato la compagnia di nazioni i cui sistemi economici e sociali ci appaiono, in tutta onestà, difficilmente comparabili con una democrazia evoluta come la nostra.

Ranking per tutti gli indicatori del Doing Business 2013 e 2014



Abbiamo ancora ampi margini di miglioramento. Basti dire che fra le best practices mondiali figurano, per il minor numero di procedure previste dall'ordinamento interno per la tutela di un credito commerciale inadempiuto, l'Irlanda (con solo 21 procedure), per il minor numero di giorni necessari per recuperare un credito, la Francia (con 395 giorni non è peraltro ai primissimi posti nel mondo…) e per la minor percentuale di costi delle procedure rispetto al credito azionato la Finlandia (con il 13,1%).

European judicial systems della Cepej

La filosofia della Cepej è quella di promuovere il confronto tra i sistemi giudiziari, anche attraverso indicatori quantitativi, ma senza stilare classifiche. Pertanto, il lavoro della Cepej si discosta profondamente da quello della Banca Mondiale. Un approccio che nasce dalla convinzione (e da una cultura europea contrapposta a quella americana) che mettere in competizione i sistemi giudiziari attraverso il confronto di dati quantitativi provenienti da Stati o entità diverse, con situazioni geografiche, economiche e giudiziarie diverse è un compito difficile, se non impossibile da realizzare.

Confrontare i sistemi giudiziari dei vari stati è possibile soltanto evidenziando le specificità che spiegano le differenze da uno Stato ad un altro (il livello di reddito della popolazione e di ricchezza della nazione, la natura delle strutture giudiziarie, le diverse modalità di raccolta e classificazione dei dati in ciascun paese, …). Solo una lettura attenta del rapporto Cepej e un confronto rigoroso e circonstanziato dei dati può consentire di effettuare analisi comparative e giungere a delle conclusioni.

Il rapporto sulla giustizia dell'OCSE

Il rapporto OCSE del 2013, "Giustizia civile: come promuoverne l'efficienza?" si basa sulle evidenze raccolte presso tutti i paesi che aderiscono all'organizzazione, tramite un questionario che richiedeva due tipologie di informazioni: una parte dei quesiti erano da fornire esclusivamente per le finalità e le elaborazioni OCSE, mentre un'altra parte dei quesiti faceva specifico riferimento ai dati già forniti alla Cepej, almeno per tutti quegli stati che aderiscono in comune con il Consiglio d'Europa.

Anche il rapporto OCSE rappresenta un panorama tutt'altro che lusinghiero della performance della Giustizia Civile italiana. A differenza del rapporto Cepej, tuttavia, va segnalato che il lavoro dell'OCSE contiene un maggior numero di osservazioni e conclusioni deduttive dei dati osservati.

Vale la pena a questo proposito soffermarsi su alcune raccomandazioni che differenziano l'indagine OCSE rispetto agli altri lavori. Ad esempio, la considerazione che la giustizia lenta ha un impatto diretto sulla disponibilità e sul costo del credito: in Italia, si spiega nel rapporto Ocse il costo del denaro può arrivare a essere di 70 punti base più alto rispetto a paesi con sistemi più efficienti. Come è interessante la considerazione che la specializzazione dei tribunali per materia, richiedendo ai giudici di acquisire una conoscenza specifica di una determinata area del diritto e delle questioni sostanziali e procedurali connesse alle relative controversie, fa accrescere la produttività dei giudici e il grado di uniformità delle decisioni. L'analisi del rapporto OCSE evidenzia che la presenza di corti specializzate in materie quali il diritto societario, di fallimentare e di altre tematiche commerciali, è associata a tempi dei procedimenti più brevi.

Eu Justice Scoreboard della Commissione Europea

Anche la Commissione Europea, in anni recenti, ha messo in evidenza l'importanza per l'economia e per la competitività degli Stati membri di migliorare la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari garantendone l'indipendenza. Per poter formulare raccomandazioni in materia di efficienza e organizzazione della giustizia, la Commissione ha valutato come elemento fondamentale quello di dotarsi di un quadro sistematico sul funzionamento dei sistemi giudiziari, nel settore civile e commerciale.

È su questi presupposti che nasce il rapporto "UE Justice Scoreboard" il cui obiettivo è quello di incrementare l'efficacia dei sistemi giudiziari, fornendo un quadro europeo di dati oggettivi, affidabili e comparabili. La consapevolezza che il funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali è essenziale per l'economia fa sì che il rapporto si concentri su quei parametri che maggiormente influenzano il *business environment,* così importante per le imprese e per gli investimenti.

Un obiettivo non troppo dichiarato ma nemmeno nascosto poiché contenuto nel titolo del rapporto EU è quello di pubblicare delle "pagelle" dei 27 Stati membri per una lunga lista di indicatori di funzionamento che vanno dalla durata, alla produttività, fino alle pendenze di procedimenti. Ciò costituisce un limite all'analisi pur nella consapevolezza, dichiarata dalla stessa Commissione Europea, che la comparabilità dei dati può essere limitata da differenze nella natura dei sistemi, nelle procedure e nei quadri giuridici complessivi.

Da questo punto di vista l'EU Justice Scoreboard mostra un'ulteriore relativa debolezza nel non essere una fonte "nativa" di dati bensì una rielaborazione di statistiche raccolte, principalmente dalla Cepej, in ottica di rappresentazione sotto forma di graduatorie. A tale scopo nel dicembre 2013, non senza un duro e costruttivo dibattito all'interno del Consiglio d'Europa, è stato stipulato un contratto tra Commissione Europea e Cepej per la fornitura annuale di dati utili alla redazione della EU Justice Scoreboard.

Nelle dichiarazioni della Commissione Europea, il rapporto è uno strumento non vincolante, da utilizzare come parte di un dialogo aperto con gli Stati membri, che mira ad aiutare gli stessi Stati e le istituzioni dell'Unione europea a definire migliori politiche giudiziarie e identificare questioni che meritano una particolare attenzione.

2.La Mediazione Civile ex d.l. 28/2010

("Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali.")

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.

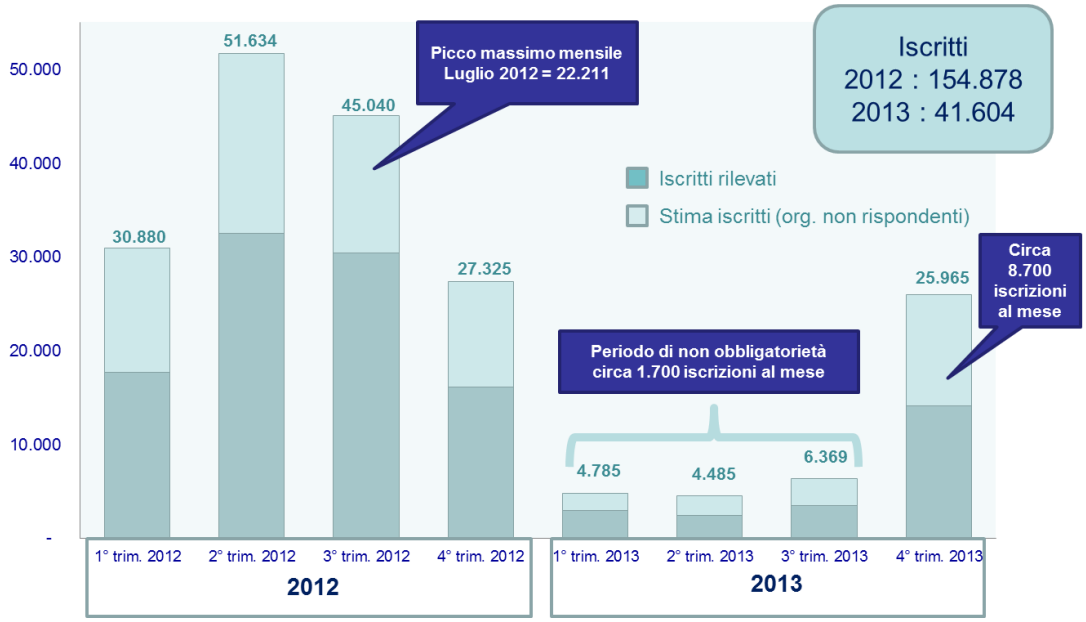
- È stato inserito un criterio di competenza territoriale per la presentazione della domanda.
- La procedura di mediazione può procedere solo a seguito del consenso delle parti raccolto in un incontro preliminare di programmazione (si tratta in questo caso della formalizzazione di una prassi largamente 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.

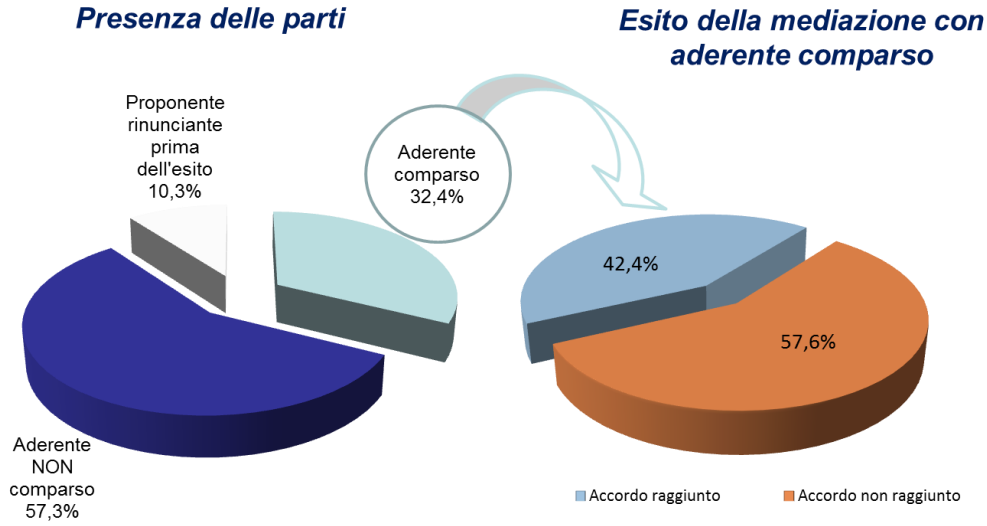
In tutti gli altri casi l'accordo allegato al verbale, su istanza di parte, è omologato dal tribunale, e costituisce titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica, oltre che per l'iscrizione di ipoteca giudiziale.

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. Come si evince dal grafico di seguito riportato, l'effetto della reintroduzione dell'obbligatorietà della mediazione per un certo numero di materie si è fatto immediatamente sentire.



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. I primi tre trimestri del 2013 hanno fatto registrare il prevedibile crollo (in quei nove mesi si sono svolte solo mediazioni volontarie), subito contrastato dalle circa 8.700 mediazioni mensili registrate nell'ultimo trimestre 2013.
Focalizzandoci sul 2013 e premettendo nelle analisi che si tratta di un anno molto particolare dal momento che mette insieme periodi, come abbiamo visto, con regimi molto diversi tra loro, si osserva il dato molto positivo sugli accordi raggiunti quando le parti si siedono al tavolo della mediazione (42,4%) mentre risulta insufficiente il tasso di partecipazione dell'aderente alla richiesta di mediazione che si attesta al 32,4% 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.



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.

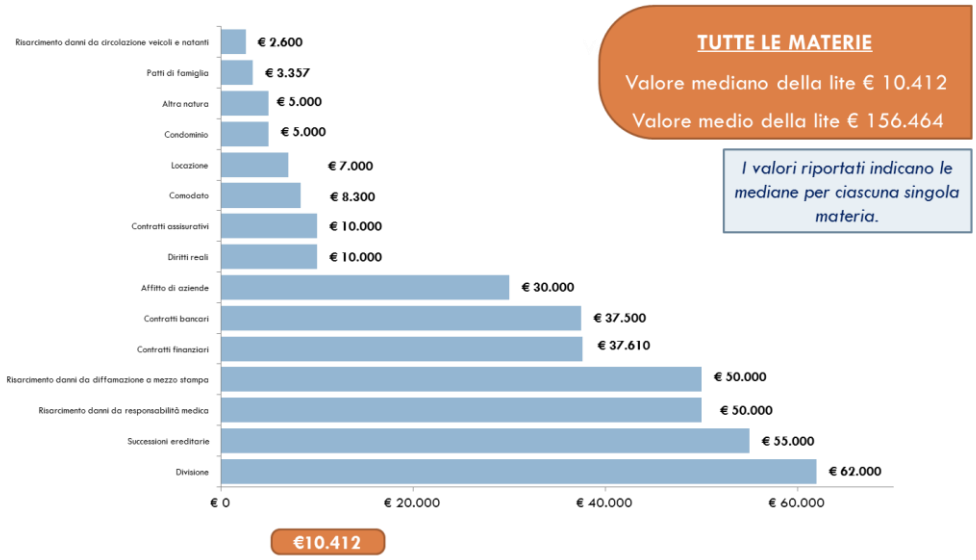
Procedimenti di Mediazione civile iscritti e definiti per tipologia di Organismo di conciliazione

Tipologia Organismi di conciliazione	Organismi al 31.12.2013	Definiti	Rilevazione campionaria	
			% aderenti comparsi	Tasso di definizione con Accordo raggiunto se l'aderente compare (*)
CAMERA DI COMMERCIO	87	3.902	30,0%	40,2%
ORGANISMI PRIVATI	699	12.882	31,8%	49,5%
ORDINE AVVOCATI	115	6.900	35,4%	29,9%
ALTRI ORDINI PROFESSIONALI	85	336	42,9%	46,8%
Totale complessivo	**986**	**24.019**	**32,4%**	**42,4%**

(*) il tasso di definizione con accordo raggiunto è il rapporto tra il numero di procedimenti conclusi con accordo e il numero totale dei procedimenti in cui l'aderente compare

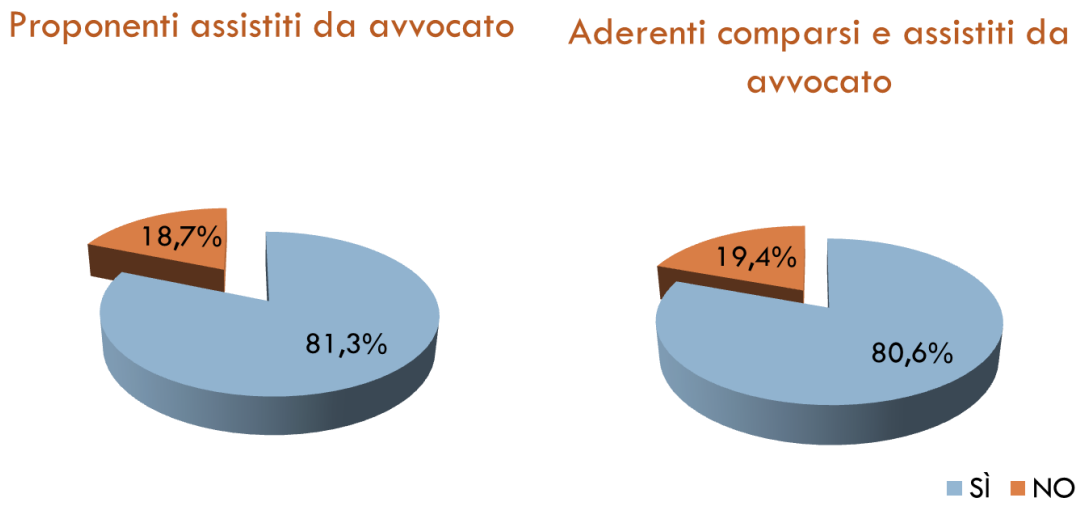
Il valore economico medio delle mediazioni si attesta su importi molto elevati (circa 156 mila euro) tuttavia l'indicatore va letto accanto a quello altrettanto significativo del valor mediano che si attesta su un importo di 10.400 euro. L'elevata differenza è da ricondurre all'incidenza di un numero 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.Il disegno di riforma della Giustizia Civile presentato nell'Agosto 2014

Il 29 agosto 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato un "pacchetto" di interventi riguardanti la riforma della Giustizia Civile; fra essi, in particolare: un decreto-legge (12 settembre 2014, n. 132 **"**Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile." *GU n.212 del 12-9-2014*). A seguito dell'approvazione del Senato, lo scorso 6 novembre la Camera ha approvato in via definitiva il disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del citato decreto-legge 132/2014 (*Legge 10 novembre 2014, n. 162*).

La strategia di intervento messa a punto dal D.L. di degiurisdizionalizzazione è duplice e si fonda sulla piena collaborazione dell'Avvocatura, in particolare si prevede di:

- aggredire direttamente l'arretrato agevolando, con una normativa ad hoc, il trasferimento in sede arbitrale dei procedimenti civili pendenti anche in appello;
- favorire lo smaltimento dell'arretrato, in via mediata, bloccando a monte l'afflusso di cause (in particolare sulla massa del primo grado) mediante l'introduzione del nuovo istituto della negoziazione assistita.

Sia nelle cause civili pendenti in primo grado che in grado d'appello le parti potranno congiuntamente richiedere di promuovere un procedimento arbitrale (secondo le ordinarie regole dell'arbitrato contenute nel codice di procedura civile espressamente richiamate). Le cause che consentono il trasferimento alla sede arbitrale non devono avere ad oggetto diritti indisponibili, né vertere in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale.

Gli arbitri devono essere individuati tra gli avvocati iscritti all'albo del circondario da almeno tre anni che si siano resi disponibili con dichiarazione fatta al Consiglio dell'ordine circondariale.
Nell'ipotesi in cui la *traslatio* sia disposta in grado d'appello, è previsto un tempo di centoventi giorni, entro il quale la soluzione stragiudiziale della controversia deve avvenire; in mancanza il processo deve essere riassunto entro i successivi sessanta giorni. Solo quando il processo è riassunto il lodo non può più essere pronunciato.
E' espressamente prevista l'estinzione del processo ove, nel caso di mancata pronuncia del lodo, non si faccia luogo alla riassunzione.
La convenzione di negoziazione assistita da un avvocato è definita come un accordo mediante il quale le parti, che non abbiano adito un giudice o si siano rivolte ad un arbitro, convengono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere la controversia tramite l'assistenza dei propri avvocati in via amichevole.
Il termine per l'espletamento della procedura non può essere in ogni caso inferiore ad un mese e l'accordo, analogamente a quanto previsto per l'arbitrato, non potrà avere ad oggetto diritti indisponibili. Per talune materie è strutturata come condizione di procedibilità e ciò per accrescerne l'efficacia in chiave deflattiva e (per la diversità delle materie) in funzione complementare alla mediazione.
All'avvocato è attribuito un potere di autentificazione delle sottoscrizioni apposte in calce alle convenzioni e queste ultime (sempre in forma scritta) sono titolo esecutivo.
Le domande giudiziali diventano improcedibili se è in corso una procedura di negoziazione assistita in determinate materie.
L'esperimento del procedimento di negoziazione assistita è condizione di procedibilità della domanda giudiziale per chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa a controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti e, fuori dei predetti casi e di quelli previsti dall'articolo 5, comma 1-bis, del decreto legislativo 4 marzo 2010 n. 28 (di mediazione obbligatoria), costituisce altresì condizione di procedibilità per chi intende proporre in giudizio una domanda di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti 50.000 euro.
Non sono sottoposte a tale regime le materie disciplinate dal codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (osta al riguardo la direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che prevede un regime speciale non obbligatorio e gratuito).
E' prevista la rilevabilità d'ufficio entro la prima udienza di cui è previsto il differimento in caso di negoziazione non ultimata o da espletare.

Viene prevista la gratuità della prestazione dell'avvocato quando questi assista una parte che si trova nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato

(disposizione in linea con l'art. 17, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 28 del 2010).
Il procedimento di negoziazione assistita non può essere obbligatorio quando la parte può stare in giudizio personalmente.
Si espongono di seguito le principali misure deliberate dal Consiglio dei Ministri del 29 Agosto u.s. .

La negoziazione assistita nelle cause di separazione e divorzio
Sono regolate convenzioni di negoziazione assistita da un avvocato per le soluzioni consensuali in tema di separazione personale, di cessazione degli effetti civili o di scioglimento del matrimonio (nei casi di avvenuta separazione personale), di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio.
E' esclusa l'applicazione della procedura di negoziazione assistita, nei predetti casi, in presenza di figli minori, i di figli maggiorenni portatori di handicap grave e i figli maggiorenni non autosufficienti.
L'accordo raggiunto a seguito di negoziazione assistita da avvocati, sottoscritto dalle parti e dagli stessi avvocati, nonché certificato, quanto all'autografia delle firme e alla conformità dell'accordo alle norme imperative e all'ordine pubblico è equiparato ai provvedimenti giudiziali che definiscono i menzionati procedimenti di separazione personale, di cessazione degli effetti civili o di scioglimento del matrimonio, di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio.
E' fatto obbligo all'avvocato che mediante la convenzione di negoziazione assistita, abbia dato luogo all'accordo in tema di separazione o divorzio, di trasmettere all'ufficiale dello stato civile, nel termine di dieci giorni, copia autentica e certificata dell'accordo. La violazione di tale obbligo è sanzionata
E' altresì previsto che i coniugi possano comparire innanzi all'ufficiale dello stato civile del Comune per concludere un accordo di separazione, o di scioglimento del matrimonio, o di cessazione degli effetti civili o, infine, di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio. Tale possibilità è esclusa quando vi sono figli minori, o portatori di handicap grave o economicamente non autosufficienti.
L'assistenza dei difensori non è obbligatoria, inoltre, l'accordo tra i coniugi non può contenere atti con cui si dispone il trasferimento di diritti patrimoniali.

Modifica al regime della compensazione delle spese: chi perde rimborsa le spese del processo
Con la funzione di disincentivare l'abuso del processo viene previsto che la compensazione possa essere disposta dal giudice solo nei casi di soccombenza reciproca ovvero di novità della questione decisa o mutamento della giurisprudenza.

Passaggio dal rito ordinario al rito sommario: le cause semplici richiedono un processo semplice

L'intervento è volto a consentire, per le cause meno complesse e per la cui decisione è idonea un'istruttoria semplice, il passaggio d'ufficio, previo contraddittorio anche mediante trattazione scritta, dal rito ordinario di cognizione al rito sommario, garantendo così una piena intercomunicabilità tra i due modelli di trattazione.

Dichiarazioni rese al difensore: l'avvocato può sentire i testimoni fuori dal processo

Introduce una specifica norma mediante la quale si realizza la tipizzazione delle dichiarazioni scritte rese al difensore, quali fonti di prova che la parte può produrre in giudizio sui fatti rilevanti che ha l'onere di provare (fermo il potere del giudice di esercitare sempre il suo prudente apprezzamento e di disporre l'escussione del dichiarante come teste). La finalità è quella di accelerare e razionalizzare le procedure di assunzione delle prove.

Altre misure mirate al recupero di efficienza

E' stato previsto il dimezzamento dei termini di sospensione feriale dei procedimenti, stabilendo che il periodo feriale nei tribunali sia compreso dal 6 agosto al 31 agosto (anziché 1° agosto / 15 settembre).

Ritardo nei pagamenti: chi non paga volontariamente i propri debiti dovrà pagare di più

In coordinamento con la disciplina comunitaria sui ritardi nei pagamenti relativi alle operazioni commerciali (attuata con decreto legislativo n. 231 del 2002, recentemente modificato), è previsto uno specifico incremento del saggio di interesse moratorio durante la pendenza della lite.

Automatizzazione dei registri informatici di cancelleria relativi al processo di esecuzione

La proposta introduce l'obbligo di depositare, nei processi esecutivi per espropriazione forzata, la nota di iscrizione a ruolo. Tale previsione è idonea a superare una serie di malfunzionamenti allo stato presenti, con conseguente accelerazione dell'iscrizione dei processi per espropriazione forzata e recupero di importanti risorse di personale di cancelleria. Per raggiungere tale risultato è indispensabile avvalersi sia delle potenzialità dello strumento informatico, sia della collaborazione del creditore procedente.

Diritto del creditore di conoscere tutti i beni del suo debitore

La proposta è volta in primo luogo a modificare il criterio di competenza territoriale per i procedimenti di espropriazione forzata di crediti (recato dall'art. 26 c.p.c., comma 2: per l'espropriazione forzata di crediti, è competente il giudice del luogo dove risiede il terzo debitore).
Si prevede che, per tutti i soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche la competenza per i procedimenti di espropriazione forzata di crediti verrà radicata presso il tribunale del luogo di residenza, domicilio, dimora o sede del debitore, in ossequio alla *ratio* della concentrazione presso un unico foro dei procedimenti di espropriazione di crediti a carico di un unico debitore (e rivolti a più terzi debitori).
Nell'ipotesi in cui il debitore sia una pubblica amministrazione - per evitare che i tribunali di alcune grandi città, tipicamente sedi di PP.AA., siano gravati da un eccessivo numero di procedimenti di espropriazione presso terzi - la competenza del giudice dell'esecuzione è legata al luogo di residenza (non del debitore ma) del terzo pignorato.
All'ufficiale giudiziario sarà consentito l'accesso diretto nelle banche dati pubbliche contenenti informazioni rilevanti ai fini dell'esecuzione, in primo luogo l'anagrafe tributaria, ivi compreso il c.d. archivio dei rapporti finanziari. Si ipotizza che l'accesso dell'ufficiale giudiziario alle banche dati possa aver luogo esclusivamente su autorizzazione del presidente del tribunale o di un giudice da lui delegato, al fine di soddisfare le esigenze di tutela della riservatezza connesse a tale operazione di ricerca dei beni da pignorare.
Si introduce, con finalità incentivante, una nuova modalità di retribuzione degli ufficiali giudiziari per il caso in cui si procede alle operazioni di pignoramento presso terzi a norma dell'art. 492-bis c.p.c. e mobiliari. L'intervento in materia di ricerca dei beni da pignorare è in linea con i sistemi ordinamentali di altri Paesi europei.
In materia di espropriazione presso terzi in generale si provvede ad eliminare i casi in cui il terzo tenuto al pagamento di somme di denaro deve comparire in udienza per rendere la dichiarazione (crediti retributivi). Ne consegue che la dichiarazione sarà resa dal terzo in ogni caso a mezzo lettera raccomandata o posta elettronica certificata.
Si introduce l'obbligo per il giudice dell'esecuzione immobiliare di ordinare la liberazione dell'immobile pignorato, non più "quando provvede all'aggiudicazione o all'assegnazione", bensì quando autorizza la vendita.
L'intervento si propone l'obiettivo di conseguire la massima efficacia delle vendite forzate, ponendo l'immobile pignorato nella situazione di fatto e di dritto il più possibile analoga a quella di un immobile posto in vendita sul libero mercato.
In merito alle esecuzioni per rilascio viene delineato uno specifico procedimento che, in sede di rilascio, l'ufficiale giudiziario deve seguire al fine di liberare l'immobile dai beni mobili in esso eventualmente rinvenuti e che non debbono essere consegnati.

Viene introdotta una fattispecie di chiusura anticipata del processo esecutivo per infruttuosità (art. 164-bis disp. att. c.p.c.) quando risulta che non è più possibile conseguire un ragionevole soddisfacimento delle pretese dei creditori, anche tenuto conto dei costi necessari per la prosecuzione della procedura, delle probabilità di liquidazione del bene e del presumibile valore di realizzo.

Trasparenza ed efficienza dei fallimenti dei concordati preventivi e delle esecuzioni sugli immobili

Per la procedura fallimentare, di concordato preventivo con cessione dei beni e con continuità aziendale e per le procedure esecutive individuali su beni immobili sarà prevista - a cura del curatore, del liquidatore o del commissario giudiziale - l'obbligo di elaborazione e di deposito del rapporto riepilogativo finale, da redigere in conformità a quanto già previsto dall'art. 33, quinto comma, legge fallimentare (regio decreto 16 marzo 1942, n. 267). In caso di concordato con continuità aziendale, è introdotto anche l'obbligo del commissario giudiziale di redigere il rapporto riepilogativo periodico, già previsto per il concordato liquidatorio. I rapporti, sia periodici che finali, andranno obbligatoriamente redatti attenendosi ai modelli che saranno adottati con decreti del Ministro della giustizia e depositati in cancelleria con modalità telematiche.

L'intervento avrà la finalità di consentire al giudice di esercitare un controllo efficace sullo stato delle procedure, evitando le numerosissime condanne per violazione della ragionevole durata del processo; inoltre, i giudici avranno a disposizione dati utilissimi per il conferimento degli incarichi ai professionisti, con indubbio incremento della trasparenza delle procedure esecutive stesse.

2.4. Ambiente

1. Popolazione e ambiente: comportamenti, valutazioni e opinioni

Secondo il *report* dell'ISTAT su "Popolazione e ambiente: tendenze, comportamenti, valutazioni e opinioni", reso pubblico in data 4.4.2014, nel 2012 poco meno di metà della popolazione (45%) ha dichiarato di interessarsi alle tematiche ambientali.
Nell'ambito di questo sottoinsieme 85 cittadini su 100 lo fanno seguendo programmi televisivi e radiofonici, 54 su 100 leggendo i giornali. Sono poco frequenti le modalità di partecipazione attiva: tra i cittadini che si interessano, assistono a conferenze su temi ambientali cinque su 100; aderiscono a iniziative delle associazioni ambientaliste tre su 100 e si iscrivono alle associazioni due su 100.
I cittadini ritengono che la salvaguardia ambientale debba essere assicurata soprattutto dai cittadini stessi e dalle istituzioni, entrambi indicati da circa il 70% delle persone. Minore rilevanza viene attribuita al contributo delle imprese (30% circa).
A distanza di quasi 15 anni, si attenua la percezione da parte dei cittadini del rischio ambientale a livello locale: l'incidenza di individui che esprimono timori per la vicinanza all'abitazione di impianti potenzialmente nocivi è in leggero calo rispetto al 1998 per tutti i tipi di impianto (ad eccezione dei ripetitori radio-TV e telefonici).
Il 73% dei cittadini indica inceneritori e discariche di rifiuti come impianti la cui prossimità all'abitazione desta preoccupazione; poco più del 40% indica industrie petrolifere e/o petrolchimiche e industrie chimiche e/o farmaceutiche.
Le preoccupazioni della popolazione si indirizzano soprattutto verso l'inquinamento atmosferico (indicato dal 52% dei cittadini), la produzione e lo smaltimento dei rifiuti e i cambiamenti climatici (entrambi al 47%), l'inquinamento delle acque (38%).
Rispetto al 1998, la propensione della popolazione ad adottare comportamenti attenti all'ambiente cresce solo lievemente, a eccezione della quota di individui attenti al risparmio di acqua (dal 54% al 68%).
I cittadini che risiedono nelle ripartizioni settentrionali (nel Nord-Est in particolare) hanno più frequentemente comportamenti attenti all'ambiente e si interessano maggiormente alle tematiche ambientali.
Al crescere del titolo di studio aumenta la quota di individui che si interessano all'ambiente e che, nel farlo, praticano modalità attive di partecipazione, che esprimono preoccupazione per i problemi ambientali e che hanno comportamenti più attenti.
Nel 2012, sono 14,2 su cento le famiglie che dichiarano di non effettuare la raccolta differenziata per nessuna tipologia di rifiuto (nel 1998 erano 36,6) mentre, tra quante dichiarano di effettuarla, il numero medio di tipologie di rifiuti raccolti aumenta da circa 2,7 a 4,9.
Permangono forti divari territoriali nel contributo delle famiglie alla raccolta differenziata, con una partecipazione superiore alla media nella ripartizione nord-

orientale (in particolare Trentino-Alto Adige, provincia autonoma di Trento e Veneto) e inferiore in quella meridionale (soprattutto in Calabria e Sicilia).

2.La spesa per l'ambiente

Il quadro europeo

In Italia, nel 2011, l'incidenza della spesa primaria sul PIL per la tutela dell'ambiente è dello 0,9%, costante rispetto ai due anni precedenti e coincidente con la media Europa. Il gruppo di testa dei Paesi europei è costituito da Paesi Bassi, Repubblica Ceca e Malta rispettivamente con 1,7%, 1,3%,1,3%. Il gruppo di coda è costituito da Cipro, Svezia e Finlandia con 0,3%.

La percentuale sul PIL della spesa primaria per assetto del territorio e abitazioni è di 0,7%, costante rispetto al 2010, ma inferiore al 2009 quando si attestava a 0,8%. La media europea al 2011 è di 0,9% con un gruppo di testa formato da Cipro, Francia e Lettonia rispettivamente con 2,7%, 1,9%, 1,3% e un gruppo di coda, Danimarca, Lituania e Malta tutte attestate a 0,3%.

Il quadro regionale

Secondo l'ISTAT, **l**a spesa per la tutela dell'ambiente erogata mediamente dalle amministrazioni regionali nel 2011 è pari a 69,0 euro per abitante, valore in lieve diminuzione rispetto al 2010. Il decremento della spesa in conto capitale e il contestuale lieve aumento della spesa in conto corrente ripartisce la spesa ambientale pressoché ugualmente tra parte corrente (34,6 euro per abitante) e parte in conto capitale (34,3 euro per abitante). Secondo uno studio del 2014 di Confcommercio, sempre nel 2011, la spesa pro capite per la sanità è stata di 1874 €, per l'istruzione di 998 €, per la protezione sociale di 250 €, per abitazioni e assetto del territorio di 118 €.

La spesa ambientale è destinata prevalentemente a interventi e attività volte alla salvaguardia dai fenomeni di inquinamento e di degrado (44,1 euro pro capite per emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo, perdita di biodiversità, erosione del suolo, salinizzazione, ecc.).

La spesa per interventi di "uso e gestione delle risorse naturali", destinati a salvaguardare l'ambiente da fenomeni di esaurimento dello stock delle risorse naturali (foreste, risorse energetiche, risorse idriche, ecc.), ammonta a 24,9 euro per abitante.

Nel 2011 si confermano valori di spesa pro capite non lontani dalla media nazionale per le amministrazioni regionali del Nord-est (61,3 euro per abitante), inferiori nelle ripartizioni del Nord-ovest e del Centro (rispettivamente 33,8 e 49,3 euro per abitante), largamente superiori nel Mezzogiorno (111,1 euro per abitante).

In tutte le ripartizioni si registra, anche per il 2011, una prevalente destinazione della spesa ambientale per interventi di "protezione dell'ambiente": 63,8 e 45,2 euro per abitante è la spesa erogata in media dalle amministrazioni regionali del Mezzogiorno

e del Nord-est; 36,1 e 23,3 euro per abitante quella erogata dalle amministrazioni regionali del Centro e del Nord-ovest. Il divario rispetto alla spesa pro capite erogata per interventi di "uso e gestione delle risorse naturali" è di 16,5 e 29,1 euro per abitante per le amministrazioni regionali del Mezzogiorno e del Nord-est, 22,8 e 12,8 euro per abitante per quelle del Centro e del Nord-ovest.
Con riferimento alla sola spesa per la "protezione dell'ambiente", le amministrazioni regionali destinano mediamente le quote più elevate alla protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie (31%), alla gestione delle acque reflue (21%) e alla protezione della biodiversità e del paesaggio (24%). In particolare, nel Nord-ovest e nel Centro si finanziano prevalentemente interventi di protezione della biodiversità e del paesaggio (rispettivamente 8,0 e 9,6 euro per abitante), mentre nel Mezzogiorno e nel Nord-est prevale il finanziamento degli interventi per la protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie (rispettivamente 23,2 e 12,8 euro per abitante).

Previsioni

Sulla base dei dati dell'Ecobilancio dello stato, elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato, le risorse finanziarie stanziate dallo Stato in spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali (Disegno di legge di Bilancio 2013-15) ammontano a circa 1,6 miliardi di euro nel 2013, pari allo 0,35% della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato. Le stesse ammontano a 1,5 miliardi di euro nel 2014 e nel 2015 (0,33% del bilancio dello Stato). Si tratta delle risorse iniziali stanziate in conto competenza per il triennio 2013-2015. Rispetto agli stanziamenti iniziali destinati alle stesse finalità nel 2012, pari a circa 1,9 miliardi di euro, si registra un decremento del 14% circa nel 2013. Gli stanziamenti iniziali di competenza rappresentano solo una parte delle risorse finanziarie effettivamente destinate a finalità ambientali nel corso dell'esercizio. Tenendo conto di quanto si è verificato in precedenti esercizi, gli stanziamenti di bilancio possono aumentare per effetto di variazioni in corso di esercizio. Nel 2011, ad esempio, variazioni intervenute in corso d'esercizio hanno prodotto stanziamenti definitivi di 1,4 volte superiori a quelli iniziali. Inoltre, la spesa ambientale appare caratterizzata da una sensibile quota di residui passivi provenienti dagli esercizi precedenti: nel 2011 più della metà (53% circa) delle risorse a disposizione (massa spendibile) per finalità ambientali è derivata per l'appunto da residui accertati all'inizio dell'esercizio.
I settori, cui nel complesso afferiscono circa il 55% delle risorse iniziali destinate alla spesa primaria ambientale, sono quelli della "protezione della biodiversità e del paesaggio", della "protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie" e "dell'uso e gestione delle acque interne", che assorbono rispettivamente il 23,8%, il 20,0% e l'11,2% degli stanziamenti iniziali nel 2013; il 25,0%, il 20,0% e l'11,4% nel 2014; il 24,9%, il 19,7% e l'11,5% nel 2015. Inoltre, un ulteriore 35% circa delle risorse si ripartisce tra la "protezione dell'aria e del clima" (8-9% nel triennio

considerato), la "gestione dei rifiuti" (7-8%), le "altre attività di protezione dell'ambiente" (7%), la "ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente" (7%) e la "gestione delle acque reflue" (5%).
Una quota rilevante degli stanziamenti iniziali di competenza è costituita da trasferimenti ad altri operatori (amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie e istituzioni sociali private): nel complesso tali trasferimenti rappresentano il 35,1% degli stanziamenti iniziali nel 2013, composti per il 23,1% da trasferimenti in conto capitale e per il 12,0% da trasferimenti di parte corrente. La percentuale complessiva dei trasferimenti si riduce al 34,6% nel 2014 e al 33,0% nel 2015. I trasferimenti in conto capitale sono destinati prevalentemente alla "protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie", all'uso e gestione delle acque interne", alla "ricerca e sviluppo per l'uso e gestione delle risorse naturali" e alla "ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente". Seguono la "gestione dei rifiuti" e le "altre attività di protezione dell'ambiente".

3. *La situazione nei principali "servizi" ambientali*

1.Cambiamenti climatici e energia

Clima

Vari studi internazionali evidenziano come gli impegni di riduzione delle emissioni, anche se interamente implementati, non sono più sufficienti a rispettare la soglia dei 2 °C di riscaldamento globale.

Il 2012 è stato nuovamente un anno più caldo della media climatologica, sia a livello globale che in Italia. L'anomalia della temperatura media globale sulla terraferma, rispetto al trentennio climatologico di riferimento 1961-1990, è stata di +0.78°C e si colloca al 7° posto della serie a partire dal 1961; dal 1986 l'anomalia termica media globale è stata sempre positiva. Tutti gli anni successivi al 2000 sono tra i 14 anni più caldi di tutta la serie storica.

In Italia, il valore della temperatura media nel 2012 è stato il quarto più elevato della serie dal 1961, appena superiore a quello del 2011. L'elevata media annuale di temperatura del 2012 (+1.31°C) è il risultato della persistenza su tutto il territorio nazionale di anomalie termiche positive per quasi tutto l'anno; fa eccezione, in particolare, il mese di febbraio.

Emissioni

Il *trend* delle emissioni di gas serra è in linea con quello dei principali Paesi industrializzati. Le emissioni totali dei 6 gas serra, espresse in CO2equivalente, sono diminuite nel 2011 del 2,3% rispetto all'anno precedente e del 5,8% rispetto all'anno base (1990), a fronte di un impegno nazionale di riduzione del 6,5%. Tra il 1990 e il 2011 sono passate da 518,98 a 488,79 Mt CO2eq.

Le stime provvisorie di emissioni di gas serra per il 2012 (aggiornate al 30 giugno 2013) pari a 464,55 Mt CO2eq, prevedono un'ulteriore diminuzione del 5% rispetto al 2011, per il perdurare della congiuntura economica negativa, mostrando una riduzione complessiva rispetto al 1990 del 10,5%, pari a 54,43 milioni di tonnellate di CO2 equivalente (Mt CO2eq).

La distanza dall'obiettivo del Protocollo di Kyoto risulta attualmente di entità ridotta e tale da consentire all'Italia di raggiungere l'obiettivo con uno sforzo limitato attraverso l'utilizzo dei crediti consentiti dai meccanismi del Protocollo di Kyoto (*Emissions Trading, Clean Development Mechanisms*) e dei crediti derivanti dalle attività.

Energia

Il consumo interno lordo di energia nel 2011 è stato pari a quasi 184 Mtep e, se si analizza il *trend* dal 1990 al 2011, emerge un incremento del 12,7%. Relativamente alla distribuzione degli impieghi finali di energia (usi non energetici e *bunkeraggi* esclusi), il settore residenziale e terziario assorbe il 37% di energia, seguito dal settore trasporti e industria, con 34,3% e 26,2% rispettivamente, mentre il settore agricoltura e pesca rappresenta il restante 2,4% dell'impiego finale di energia.

All'interno del settore energetico, dal 1990 sono in atto una serie di cambiamenti negli approvvigionamenti. Crescono, infatti, i consumi di gas naturale rispetto ai prodotti petroliferi e il contributo delle fonti rinnovabili e della cogenerazione. Nel 2011, la dipendenza energetica è stata dell'80,7%, il valore più basso dal 1998.

Energia rinnovabile

Nell'ambito della strategia europea per la promozione di una crescita economica sostenibile, lo sviluppo delle fonti rinnovabili rappresenta un obiettivo prioritario per tutti gli Stati membri. Secondo quanto stabilito dalla direttiva 2009/28/Ce, nel 2020 l'Italia dovrà coprire il 17% dei consumi finali di energia mediante fonti rinnovabili, circa 6 punti percentuali in più rispetto alla quota rilevata nel 2011 (11,5%). Ai fini del calcolo del raggiungimento dell'obiettivo nazionale di consumo di energia da fonti rinnovabili, la direttiva distingue tre settori: elettricità, riscaldamento e raffreddamento, trasporti.

Per quanto riguarda il solo settore elettrico, nel 2012 complessivamente la produzione lorda elettrica da fonti rinnovabili è aumentata rispetto al 2010 ed è aumentata anche la sua incidenza sul consumo interno lordo di energia elettrica. In particolare, nel 2012 in Italia la quota del consumo interno lordo di energia elettrica coperta da fonti rinnovabili è pari al 26,9%, in aumento di ben 3,1 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

La distribuzione sul territorio nazionale delle fonti rinnovabili nella generazione di energia elettrica evidenzia la prevalenza dall'apporto idrico nelle Regioni montuose e della fonte eolica nel Mezzogiorno. Si segnala invece una sostanziale uniformità in

tutta Italia nello sviluppo della produzione di energia elettrica da biomasse, mentre la Toscana è l'unica regione in Italia a produrre energia geotermica.
L'analisi della dinamica di sviluppo della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nelle singole Regioni conferma, rispetto all'anno precedente, una produzione in quantità nettamente superiore alla richiesta interna in Valle d'Aosta e nelle Province autonome di Bolzano e Trento. Tra le altre Regioni del Nord, nel 2012, solo il Piemonte (32,8%) mostra un'incidenza della produzione di energia elettrica coperta da fonti rinnovabili sul totale dei consumi superiore alla media nazionale, mentre la Liguria si distingue per una quota molto contenuta (6,7%, in leggero aumento rispetto al triennio precedente). Nel Centro, alle consistenti quote della Toscana (33,4%) si contrappone il basso valore del Lazio (10,5%). Nel Mezzogiorno si segnalano, tra le Regioni che presentano i valori più elevati dell'indicatore, il Molise con il 78,6%e la Calabria con il 58,0%.

Il quadro europeo

Il confronto con i dati europei, aggiornati al 2011, evidenzia per l'Italia una quota del 23,6%, superiore a quella media Ue27 (20,%). L'Italia si colloca al di sotto di Paesi quali la Spagna (30,2%) e al di sopra di Germania, Francia e Regno Unito (rispettivamente 20,4, 12,8 e 9,2%). Svezia e Austria sono i Paesi europei in cui le quote di consumi di energia elettrica coperte da fonti rinnovabili sono più elevate (superiori al 50%); seguono Portogallo (43,6) e Lettonia (41,9). Tra i Paesi che sfruttano meno questo tipo di energia figurano invece Cipro, Lussemburgo e Ungheria, con quote inferiori al 7,0%.

Criticità

Cosi come a livello internazionale è necessario raggiungere un accordo giuridicamente vincolante che impegni tutti a convergere su obiettivi di riduzione delle emissioni, lo stesso impegno alla convergenza deve valere per le diverse componenti economiche, sociali e istituzionali del nostro Paese. Questo purtroppo ancora non avviene e, anche se in questi anni di crisi siamo riusciti a ridurre sensibilmente le emissioni, molto si può e si deve fare. Questo emerge in modo evidente dai divari pro capite di emissioni regionali, rilevati da ISPRA – ARPA nell'annuario dei dati ambientali 2012. Se i divari regionali si assumono come indicatori indiretti dell'efficienza ed efficacia della attività dei servizi di controllo e di regolazione, emerge con nettezza di quanto ancora sia inadeguato l'impegno in numerose realtà del Paese.

2.Tutela della biodiversità

La necessità di attivare misure per tutelare la flora, la fauna e la diversità biologica viene più volte ribadita dalla normativa europea che definisce le azioni per una gestione sostenibile delle risorse naturali. In particolare, la creazione e la

conservazione di aree naturali è fondamentale per la salvaguardia della biodiversità. In Italia, nel 2013 le aree protette, considerate nella "Rete Natura 2000", coprono il 19,2% della superficie nazionale.
Nella ripartizione Centro-Nord, sono oltre 31.000 i chilometri quadrati compresi nelle aree protette incluse nella "Rete Natura 2000", il 17,6% del territorio totale. Nel Mezzogiorno, tale quota sale al 21,5%. La Regione con la più alta quota di superficie territoriale protetta è l'Abruzzo (35,7%), seguita da Valle d'Aosta (30,3 %) e Campania (27,3 %). La minore percentuale di superficie protetta si trova in Emilia-Romagna (11,8 %). Sempre con riferimento alle superfici che ricadono nella "Rete Natura 2000", valori superiori ai 4.000 chilometri quadrati sono presenti nel Veneto e nelle Isole. Considerando la parcellizzazione delle aree, la Lombardia ne assomma il maggior numero (242), seguita dalla Sicilia (238) e dal Lazio (200).
Il quadro europeo
I dati disponibili a livello internazionale permettono di aggregare la superficie delle diverse tipologie di aree naturali (Sic/Zsc e Zps) della "Rete Natura 2000" e, quindi, di operare confronti sul complesso delle aree protette. Nel 2013, l'Italia possiede una percentuale di superficie sottoposta alla tutela della "Rete Natura 2000", che la colloca all'undicesimo posto tra i Paesi Ue, con una quota complessiva delle aree Zps e Sic/Zsc pari al 19,2 % del territorio, superiore al valore medio comunitario (17,9 %). La Slovenia è il paese con la quota più elevata di territorio compreso nei siti di Natura 2000 (35,5 %); a seguire la Bulgaria e la Slovacchia (rispettivamente con il 34,3 e il 29,6 %). La Danimarca (8,4 %) e il Regno Unito (8,6 %) presentano quote molto contenute di territorio sottoposto a tutela.
Criticità
La principale criticità è senza dubbio da ravvisare nella continua e pesante pressione che viene esercitata, anche in questi tempi di crisi, dai processi di antropizzazione. Secondo le stime ISPRA, al 2012 il consumo di suolo ha raggiunto il 7,3% del territorio nazionale. E' evidente che questo è possibile solo a fronte di un grave ritardo culturale e politico del nostro Paese nel comprendere il valore della biodiversità. Non può meravigliare se, poi, si registra inadeguatezza nelle capacità di reazione, di risorse, di coordinamento e convergenza nelle finalità da parte dei diversi servizi interessati.
Una importante novità si annuncia con quanto previsto nel Titolo XI del DdL n. 2093 Camera dei Deputati, approvato in Commissione il 19.10.14, disposizioni in materia di capitale naturale e contabilità ambientale. In particolare, l'articolo 30 istituisce presso il Ministero dell'ambiente il Comitato per il capitale naturale con il compito, tra l'altro, di fornire al Governo gli strumenti utili per una migliore comprensione degli effetti dello stato delle risorse naturali e dell'ambiente sulla performance economica del Paese e sul benessere degli individui; in particolare, vengono

individuate le conseguenze economiche e sociali derivanti dalla mancata prevenzione degli impatti e dei danni ambientali delle attività produttive.

3. *Consumo di suolo*

Il quadro conoscitivo sul consumo di suolo è disponibile grazie ai dati della rete di monitoraggio del consumo di suolo, realizzata da ISPRA con la collaborazione delle Agenzie per la Protezione dell'Ambiente delle Regioni e delle Province autonome. Il sistema permette di ricostruire l'andamento del consumo di suolo in Italia dal secondo dopoguerra a oggi e mostra una crescita giornaliera del fenomeno che non sembra risentire dell'attuale congiuntura economica e continua a mantenersi intorno ai *70 ettari al giorno*, con oscillazioni marginali intorno a questo valore nel corso degli ultimi venti anni.

Si tratta di un consumo di suolo pari a circa *8 metri quadrati al secondo* che continua a coprire, ininterrottamente, notte e giorno, il nostro territorio con asfalto e cemento, edifici e capannoni, servizi e strade, a causa dell'espansione di aree urbane, spesso a bassa densità, di infrastrutture, di insediamenti commerciali, produttivi e di servizio e con la conseguente perdita di aree aperte naturali o agricole.

I dati mostrano, a livello nazionale, un suolo ormai perso che è passato dal 2,9% degli anni '50 al 7,3% del 2012, con un incremento di più di 4 punti percentuali. In termini assoluti, si stima che il consumo di suolo abbia intaccato ormai quasi 22.000 chilometri quadrati del nostro territorio.

Prendendo in esame le ripartizioni geografiche, i valori percentuali più elevati si registrano nel Nord Italia. Ma, mentre nelle Regioni del Nord-Ovest assistiamo a una fase di rallentamento della crescita, nel Triveneto e in Emilia Romagna si mantiene un tasso di consumo di suolo elevato, dovuto principalmente alla continua diffusione urbana che si riscontra nella pianura padano-veneta. Negli anni '50, il Centro e il Sud Italia mostrano percentuali di suolo consumato simili ma successivamente il Centro si distacca con valori in netta crescita, raggiungendo i valori medi nazionali che, nel complesso, hanno un andamento piuttosto omogeneo.

Le stime riferite al 2012, da ritenersi preliminari a causa della non completa disponibilità dei dati di base, indicano che in 15 Regioni viene superato il 5% di suolo consumato, con le percentuali più elevate in Lombardia e in Veneto (oltre il 10%) e in Emilia Romagna, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia dove troviamo valori compresi tra l'8 e il 10% .

Criticità

Porre un freno al consumo di suolo e alle sue conseguenze impone, visto che la normale regolazione urbanistica e di bacino si sta dimostrando inefficace, la urgente adozione di un provvedimento nazionale che ne limiti drasticamente il consumo. Nel contempo è necessaria una moderna normativa sul Governo del territorio che porti a coerenza le esperienze maturate nei decenni passati, in

particolare da parte di alcune Regioni. Occorre, inoltre, fare in modo che il servizio pubblico torni a essere il protagonista dei processi di trasformazione del territorio e delle città, dotandolo di risorse e competenze.

Riguardo a queste problematiche desta una qualche preoccupazione il rallentamento dell'iniziativa del Governo e del Parlamento in merito al varo del Disegno di Legge sul contenimento del consumo del suolo e del riuso del suolo edificato, approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 Dicembre 2013, la contemporanea accelerazione dell'attività espansiva edilizia impressa dal Governo con il Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 133 "Sblocca Italia" e, in prospettiva, i contenuti della proposta sui "Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana" in queste settimane messo in consultazione dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

4.Qualità dell'aria

I risultati dell'indagine sull'*Atteggiamento dei cittadini europei riguardo alla qualità dell'aria,* commissionata nel 2013 dalla Commissione Europea a Eurobarometro, emerge che: il 59% degli europei e il 49% degli italiani non si reputano informati sulle questioni della qualità dell'aria nel loro Paese; il 56% degli europei ritiene che la qualità dell'aria negli ultimi 10 anni si sia deteriorata, l'81% per gli italiani (percentuale più alta tra i Paesi EU27).

Nel 2011, dalle informazioni riportate nell'Inventario nazionale delle emissioni elaborato da ISPRA, lo stato della qualità dell'aria presenta una situazione piuttosto stazionaria, che continua a essere soddisfacente per il biossido di zolfo e per il benzene e insoddisfacente per il PM10 (il valore limite giornaliero non è rispettato nel 48% delle stazioni oggetto di analisi), per l'ozono (l'obiettivo a lungo termine non è stato rispettato nel 92% delle stazioni) e per il biossido di azoto (il valore limite annuale non è stato rispettato nel 20% delle stazioni di monitoraggio). Per quanto riguarda il particolato PM2,5, le cui informazioni continuano a essere scarse, risulta che nel 27% delle stazioni è stata registrata una media annua superiore al valore limite annuale per la protezione della salute umana (D.Lgs. 155/2010), che entrerà in vigore entro il 2015. Per arsenico, cadmio, nichel e benzo(a)pirene, rispetto ai valori obiettivo, si registra un solo superamento per il nichel e 14 superamenti su 69 stazioni per il benzo(a)pirene.

La stima della percentuale di popolazione urbana esposta a livelli superiori al valore limite annuale per il PM10 (40 μg/m3) è del 25%. Considerando il livello di riferimento dell'OMS, pari a 20 μg/m3 come media annuale, la popolazione esposta a valori superiori a questa soglia è pari al 96%.

Un andamento analogo si osserva per il PM2,5. Nel 2011, la stima della percentuale di popolazione esposta a valori superiori a 25μg/m3 (valore obiettivo in

vigore dal 2010) è pari al 38%. Se si considera il valore di riferimento dell'OMS, pari a 10µg/m3, l'intera popolazione urbana indagata risulta esposta a livelli superiori.

Nel 2010, il numero totale delle misure di risanamento adottate è pari a 462, di cui il 55% riguarda il settore Trasporti e il 21% il settore Energia.

Criticità

Malgrado le varie misure adottate nelle diverse realtà, complessivamente l'inquinamento dell'aria continua a rappresentare uno dei principali problemi ambientali soprattutto in ambito urbano. Sicuramente si pone la necessità di una più decisa assunzione del problema da parte dei decisori pubblici, cui far conseguire un più efficace servizio di controllo. Un punto particolarmente critico resta l'informazione quotidiana sulla qualità dell'aria a livello di quartiere che viene fornita solo in poche realtà. In generale, le informazioni vengono acquisite solo tramite i media, in particolare quando i sindaci assumono decisioni limitative del traffico.

5. Risorse idriche

Acque interne

Dal *Report* Eurobarometro del 2012, commissionato dalla Commissione europea su *Attitudes of europeans towards water – related issues,* è stato rilevato che soltanto il 37% degli europei e il 34% degli italiani si ritengono ben informati sui diversi aspetti riguardanti falde acquifere, laghi, fiumi e acque costiere. Il 13% degli europei e il 17% degli italiani si ritiene contrario al pagamento dell'acqua in funzione del volume utilizzato. Il 39% degli italiani dichiara di bere abitualmente acqua del rubinetto, il 46% acqua minerale, mentre il 15% entrambe le tipologie di acqua. Il 98% degli europei e il 99% degli italiani dichiarano di fare individualmente "qualcosa" per ridurre i problemi connessi alla disponibilità di risorse idriche e per diventare più efficienti nel loro uso. In 19 Paesi su 27, il metodo più efficace per affrontare i problemi idrici è quello di incrementare le informazioni sulle conseguenze ambientali dell'utilizzo dell'acqua, opinione condivisa da due terzi degli europei (67%).

In Italia, in base alle valutazioni dell'ISPRA, le attività relative all'applicazione della Direttiva europea 2000/60, che dovrebbero garantire un progressivo miglioramento della qualità delle risorse idriche, sono state abbondantemente avviate. Tutti i distretti idrografici sono dotati di un Piano di gestione distrettuale. Il primo aggiornamento dei piani di gestione è previsto per il 2015, mentre i successivi ogni sei anni.

Per le acque sotterranee, relativamente all'inquinamento da nitrati, nel periodo 2008 - 2011, in 8 Regioni/Province autonome (Abruzzo, Bolzano, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Trento e Valle d'Aosta) l'indice si conferma ai medesimi valori del quadriennio 2004-2007. Nelle Province autonome di Bolzano e Trento e in Valle d'Aosta si riscontra una situazione complessivamente positiva, con

valori dell'indice molto buoni prossimi all'unità. In Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte, Sardegna il livello di inquinamento da nitrati è suscettibile di miglioramento, mentre in Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Umbria e Veneto, l'indice è migliorato. Sette Regioni, invece, presentano dei peggioramenti (Basilicata, Campania, Liguria, Marche, Puglia, Sicilia, Toscana).

Per le acque superficiali, l'indice di inquinamento da nitrati è migliorato in ben 11 Regioni/Province autonome (Abruzzo, Bolzano, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto). Mentre in Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Trento, Valle d'Aosta ha subito dei peggioramenti, nelle restanti Regioni (Emilia-Romagna, Umbria), infine, è rimasto stazionario.

Per quanto riguarda i dati di qualità, relativi al 2011, richiesti alle Regioni per fiumi e laghi, con riferimento alla Rete Nucleo, per i corpi idrici fluviali il 90% delle stazioni rientra nella classe "buono" degli Standard di Qualità Ambientale. A livello nazionale, nel 2011, su 4.009 stazioni, il 70,3% presenta uno stato chimico delle acque sotterranee ricadente nella classe "buono", mentre il restante 29,7% in classe "scarso". La Provincia autonoma di Bolzano ha tutte le stazioni di monitoraggio in classe "buono", seguita dalla Provincia autonoma di Trento con il 91,7% e dal Molise con l'88,1%. La maggiore incidenza dello stato di "scarso", invece, si riscontra in Sardegna con il 57,6%, seguita dalla Sicilia e Lombardia, rispettivamente con il 36,8% e 35,7%.

A livello nazionale, il 94% del carico totale prodotto dagli agglomerati (pari 76.329.384 a.e.) è convogliato in rete fognaria, mentre il 5% (pari a 3.725.011 a.e.) è trattato con sistemi individuali.

Mare e ambiente costiero

Le Autorità di Bacino adottano sempre più spesso l'approccio di Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC). Le Regioni che non hanno ancora un piano relativo alle coste stanno adottando i provvedimenti legislativi e organizzativi per giungere a una loro elaborazione (ad esempio, Basilicata e Sicilia), mentre altre stanno perfezionando, con la definizione di nuovi strumenti, il loro percorso verso la gestione integrata della zona costiera, come la Liguria con il Piano di Tutela dell'Ambiente marino e costiero.

Il servizio idrico

Dal rapporto su "L'industria dei servizi idrici" del 2013 di Intesa-S.Paolo, il settore idrico è ancora caratterizzato da una forte frammentazione gestionale. Si stima la presenza di circa 3.000 operatori, due terzi dei quali fanno riferimento a gestioni in economia. Le società affidatarie sono 115, di queste 61 sono gestori interamente pubblici. Dal punto di vista della distribuzione territoriale, 75 aziende sono nel Nord del Paese, con una maggiore presenza in Piemonte, Emilia Romagna, Veneto e Lombardia; le restanti sono nelle Regioni del Mezzogiorno e nel Centro.

La maggioranza degli ambiti territoriali ottimali (ATO) ha optato per l'affidamento diretto a una società a capitale interamente pubblico. Prevalenza che è più evidente nel Nord, dove a fronte di 75 gestori, la maggioranza sono soggetti pubblici (42). La preponderante presenza degli operatori pubblici è stata di fatto anche favorita dall'evoluzione normativa che ha imposto e agevolato il diretto passaggio dalle gestioni in economia alle imprese partecipate dai medesimi Enti locali.

Osservando le forme societarie dei gestori, prevalgono le società per azioni (86 su 115); le s.r.l. risultano presenti solo al Nord Italia. In termini di copertura del servizio, si nota che solo il 59% dei Comuni è servito da gestori del servizio idrico integrato, con caratteristiche che cambiano da territorio a territorio. Analizzando i dati da un punto di vista territoriale, al Centro e al Sud prevalgono le aziende speciali e le gestioni in economia. Le Regioni in cui si verifica maggiormente questo fenomeno sono Lazio, Molise, Campania e Sicilia. Nel Nord tali gestioni sono numerose in Lombardia e in Liguria.

L'analisi della *performance* economico-finanziaria delle aziende nell'ultimo triennio conferma le tendenze già in atto a inizio anni 2000. Le *utilities* che operano nel servizio idrico integrato evidenziano, infatti, ritmi di crescita sostenuti nel triennio 2009-11 nonostante la fase congiunturale negativa: la domanda risulta, infatti, scarsamente correlata alla produzione e ai consumi e legata piuttosto alla variabile demografica e si conferma pertanto aciclica.

Sotto il profilo patrimoniale, l'analisi mostra e conferma il principale carattere distintivo dei gestori del servizio idrico: l'elevata patrimonializzazione delle aziende. L'utilizzo della leva finanziaria risulta abbastanza prudente nei dati mediani, ma con importanti differenze. Le imprese di maggiori dimensioni risultano in genere le meglio attrezzate a cogliere le opportunità che il mercato offre e mostrano migliori *performance* economico-finanziarie.

Nel corso degli ultimi 15 anni le strategie di crescita delle imprese risultano alquanto differenziate. Per diverso tempo è stato considerato con significativa attenzione il modello multiservizio. Negli ultimi anni, il modello multiservizio della grande impresa locale diversificata è stato in parte messo in discussione. Molte delle *local utilities* hanno preferito ritornare a focalizzarsi su *business* specifici.

Un ulteriore punto che emerge in tutta chiarezza è la debolezza del sistema di offerta meridionale. A parte qualche eccezione, le imprese localizzate nelle Regioni del Sud mostrano *performance* peggiori rispetto a quanto realizzato da imprese localizzate in altre aree del Paese. Le statistiche e i dati di bilancio mostrano il significativo divario territoriale che caratterizza le realtà industriali del Sud, più piccole e meno dinamiche, rispetto alle imprese che operano nelle altre aree del Paese.

Un ultimo punto che emerge è la diversa capacità delle imprese di realizzare investimenti. Nonostante l'evoluzione degli ultimi anni, il settore idrico italiano mostra ancora prestazioni inadeguate, carenze infrastrutturali, situazioni di inefficienza.

Per quanto riguarda le infrastrutture, gli ultimi dati Conviri sui programmi d'ambito mostrano una spesa programmata nei Piani di Ambito esaminati pari a circa 29 miliardi di euro. La fonte primaria di finanziamento ipotizzata, con l'88% circa degli investimenti da coprire, è la tariffa. La maggior parte degli investimenti programmati è destinata al segmento di acquedotto (il 43,7%); nel decennio 1999-2009 sono stati realizzati circa 5,6 miliardi di euro di investimenti. I dati relativi alla percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa in rete mostrano una situazione disomogenea a livello territoriale, con un elevato valore medio nazionale di perdite (la percentuale di risorsa erogata è pari al 67,6% con perdite quindi superiori al 32%).

Lo sforzo richiesto ai gestori del servizio è dunque di un certo rilievo e, se si considera la oramai acclarata limitatezza delle risorse pubbliche destinate al settore, si comprende come sempre di più la tariffa assuma un ruolo importante per garantire l'avanzamento del processo di infrastrutturazione idrica. Tuttavia, la tariffa da sola non è sufficiente. L'esigenza di ingenti risorse finanziarie sia per la realizzazione di nuove infrastrutture, sia per il rinnovo, l'ammodernamento e l'espansione di quelle esistenti richiederà sempre più spesso attenzione da parte degli operatori pubblici e privati nell'adozione di forme di finanziamento innovative e flessibili (ad esempio la finanza di progetto, i fondi rotativi e i *water bond*).

Gli investimenti nel miglioramento della rete idrica porterebbero benefici anche in termini di occupazione. Il rapporto Ambiente Italia 2012 curato da Legambiente evidenzia che a fronte di un investimento di 27 miliardi di euro in 10 anni si avrebbe la creazione di quasi mezzo milione di nuovi posti di lavoro tra occupati diretti e indiretti.

La Legge Obiettivo ha previsto la realizzazione di una serie di grandi opere infrastrutturali; la categoria degli Schemi idrici comprende 63 opere che riguardano esclusivamente le otto Regioni del Mezzogiorno per un costo complessivo previsto di circa 5,8 miliardi di euro (rispetto ai 142,5 del totale delle opere) dei quali solo il 36% è classificato come "disponibile".

Sorge allora la domanda su chi può governare al meglio questo settore e i servizi che ne derivano, rendendo l'acqua accessibile a tutti ma badando comunque all'efficacia della sua gestione. Il dibattito sull'alternativa tra pubblico e privato è stato sempre molto acceso e il referendum del giugno 2011 ha di fatto stabilito che la risorsa acqua deve rimanere in "mano" pubblica. Rimane, tuttavia, una questione e non è la natura pubblica del bene acqua, oramai acclarata, quanto il fatto che, seppure bene pubblico,

le risorse idriche dovrebbero sempre essere gestite da soggetti che le amministrino in modo efficace, efficiente e razionale.

Criticità

Malgrado l'imponente corpo normativo, allo stato non è possibile fornire una valutazione sullo stato complessivo delle acque interne. La parziale copertura dei dati della ricerca ISPRA rende poco significativa una loro interpretazione ai fini dello stato dei corpi idrici a livello nazionale. Peraltro, a causa del monitoraggio stratificato, i dati riferiti al monitoraggio biologico non sono ancora integrabili con quelli chimici o idromorfologici, talvolta differiti nel tempo e nello spazio. Le origini di questo grave ritardo sono in parte da ricondurre al mancato consolidamento istituzionale dei Distretti idrografici e alla loro integrazione con le precedenti Autorità di Bacino.

Relativamente al servizio idrico, le principali criticità riguardano la presenza di aree del territorio nazionale dove il servizio non è assicurato in tutti i periodi dell'anno, in particolare nei periodi estivi; la consistente dispersione dovuta allo stato manutentivo degli acquedotti; l'inadeguata gestione della depurazione in alcune realtà territoriali; la mancata differenziazione delle reti delle acque reflue; l'uso di acque di falda in agricoltura; una carente attenzione al risparmio idrico. Non si può, inoltre, non ricordare che a due anni dal referendum sul servizio idrico del 2011 ancora non si provvede a dare risposta ai due quesiti che hanno ottenuto il consenso della maggioranza dei cittadini. Al riguardo, le novità contenute nel D.L. 12 settembre 2014, n. 133 "Sblocca Italia" non rispondono ai quesiti referendari e, inoltre, pongono un problema di coerenza con il contenuto del DdL n. 2093 approvato dalla Commissione ambiente della Camera che al Titolo VIII detta "Disposizioni per garantire l'accesso universale all'acqua" e dove, proprio in risposta all'esito referendario, introducendo tariffe agevolate, intende assicurare alle famiglie a basso reddito l'utilizzo del bene comune acqua, essenziale al soddisfacimento dei bisogni fondamentali dell'individuo.

6.Rifiuti

Rifiuti urbani

Nella normativa europea relativa ai rifiuti (Dir. 2008/98/Ce recepita in Italia con il d.lgs. 205/2010) si sottolinea l'importanza che gli Stati membri si impegnino ad adottare le misure necessarie per ridurre la produzione dei rifiuti e la loro pericolosità. Fondamentale in tal senso risulta la definizione di una politica di progettazione ecologica dei prodotti che permetta di produrre "beni sostenibili", sempre più riciclabili, riutilizzabili e privi di sostanze nocive. Nel 2011, sono 528,1 i kg di rifiuti urbani raccolti in Italia per ogni abitante, 8,9 kg pro capite in meno rispetto all'anno precedente (-1,7 %).

Le Regioni del Centro sono, anche nel 2011, quelle dove si raccolgono le maggiori quantità di rifiuti urbani; la raccolta ammonta in tale area a 605,0 kg pro capite, contro i 552,2 del Nord-est, i 509,0 del Nord-ovest e i 486,1 del Mezzogiorno. L'Emilia - Romagna e la Toscana detengono il primato dei rifiuti urbani raccolti, anche per il 2011, pari rispettivamente a 672,2 e a 646,2 kg per abitante; la Basilicata è, invece, l'unica regione per la quale la raccolta è inferiore a 400 kg pro capite (381,0).

Rispetto al 2010 i rifiuti urbani diminuiscono mediamente in tutte le ripartizioni: -1,8 % nel Nord-est e nel Mezzogiorno, -1,6 nel Centro e -1,2 % nel Nord-ovest. Aumenti si rilevano solo nella Provincia autonoma di Bolzano (+6,9 %), in Molise (+2,5), in Basilicata (+1,2) e nel Lazio (+0,2). Le diminuzioni registrate in tutte le altre Regioni raggiungono i valori massimi in Friuli-Venezia Giulia (-4,5 %) e in Campania e Umbria (-4,2 %).

Raccolta differenziata

La raccolta differenziata è il presupposto per una corretta gestione dei rifiuti. In Italia, essa è pari al 37,7 % del totale dei rifiuti urbani raccolti, circa 2,5 punti percentuali in più rispetto al 2010. Nel 2011 persiste ancora una forte differenza tra il Nord e il resto dell'Italia per quanto riguarda la percentuale di raccolta differenziata: si passa dal 55,3 % del Nord-est e 47,7 del Nord-ovest, al 30,2 del Centro fino al 23,9 % del Mezzogiorno. In tutte le ripartizioni si registrano incrementi della quota rispetto al 2010: circa +3,1 punti percentuali per il Centro, +2,7 per il Nord-est e il Mezzogiorno, e +1,5 per il Nord-ovest. L'obiettivo del 60 % fissato per il 2011 è stato raggiunto dalla Provincia autonoma di Trento (62,3) e dal Veneto (61,2); valori inferiori al 60 % ma comunque superiori al 50 % si rilevano per la Provincia autonoma di Bolzano (58,6), per il Friuli-Venezia Giulia (53,6), per il Piemonte (51,4) e per l'Emilia-Romagna (50,1). Fanalini di coda risultano essere tutte Regioni del Mezzogiorno: la Basilicata (18,0), la Puglia (16,5), il Molise (16,3), la Calabria (12,6) e la Sicilia (11,2 %), mentre nella ripartizione emerge positivamente la Sardegna (47,1%). Rispetto al 2010, gli aumenti più consistenti si registrano per la Campania (+5,1 punti percentuali), l'Umbria e l'Abruzzo (+4,9), la Basilicata (+4,8) e le Marche (+4,6); da segnalare che nell'ultimo anno nessuna Regione fa registrare un peggioramento.

Rifiuti in discarica

Nel 2011, il 42,1 % del totale dei rifiuti urbani raccolti su tutto il territorio nazionale, pari a 222,2 kg per abitante, è smaltito in discarica. Tale quota diminuisce rispetto al 2010 di 4,2 punti percentuali, con una riduzione di 26,2 kg in termini di valori pro capite.

A livello territoriale la situazione permane ancora molto eterogenea: nelle ripartizioni settentrionali si conferiscono in discarica poco più di 119 kg di rifiuti urbani per abitante (ossia il 24,8 % di quelli raccolti nel Nord-ovest e il 19,8 % per il Nord-est); nel Mezzogiorno finiscono in discarica 280,4 kg per abitante (pari al 57,7

%), valore che sale a 360,6 kg per abitante nelle Regioni del Centro (pari al 59,6 %). A dispetto delle quote ancora elevate, rispetto al 2010 si registrano miglioramenti in tutte le ripartizioni, particolarmente accentuati nel Mezzogiorno (-46,6 kg pro capite). La Regione che conferisce meno rifiuti in discarica è la Lombardia (solo 33,1 kg per abitante) seguita dal Friuli-Venezia Giulia (58,0). Le Regioni che, al contrario, fanno maggiore ricorso alla discarica (400 o più kg per abitante) sono il Lazio, la Liguria e la Sicilia (che raggiunge il valore massimo di 467,9). La Calabria si distingue negativamente per l'incremento delle quantità conferite in discarica (+56,2 kg pro capite), mentre, tra il 2010 e il 2011, le riduzioni più consistenti sono avvenute in Campania (-120,1 kg per abitante) e in Abruzzo (-109,9 kg pro capite): per la Campania tale riduzione è dovuta primariamente a una carenza impiantistica sul territorio regionale compensata dall'avvio di rifiuti fuori regione, mentre per l'Abruzzo si rilevano apprezzabili quantità di rifiuti destinate fuori regione.

Quadro europeo

Nel 2011, i rifiuti urbani raccolti nei Paesi dell'area Ue27 sono 500 kg per abitante, un valore quasi stabile rispetto all'anno precedente (-0,6 %). La situazione è molto diversa tra i Paesi: si raccolgono più di 650 kg pro capite in Danimarca (719), in Lussemburgo (687) e a Cipro (658), mentre valori inferiori ai 350 kg per abitante si rilevano in Estonia (298), in Polonia (315), nella Repubblica Ceca (320) e in Slovacchia (327). Nonostante le indicazioni degli organismi sovra-nazionali europei, nel 2011 nei Paesi dell'area Ue27 il 36 % dei rifiuti urbani raccolti, pari a 180 kg per abitante, viene ancora conferito in discarica. Rispetto all'anno precedente si registra una diminuzione di 1,2 punti percentuali (corrispondente a 8 kg per abitante). Germania, Svezia, Paesi Bassi, Belgio, Austria e Danimarca si confermano come i Paesi più virtuosi, facendo registrare quantità pari o inferiori a 25 kg pro capite di rifiuti urbani conferiti in discarica. L'Italia si colloca al di sopra della media dei 27 Stati membri, sebbene con una quantità di rifiuti urbani conferiti in discarica nettamente inferiore rispetto a paesi come Cipro (528 kg per abitante), Malta (491) e Grecia (408). La Slovenia insieme a Cipro e Bulgaria mostra i risultati migliori in termini di riduzione delle quantità di rifiuti conferiti alle discariche: rispetto al 2010, rispettivamente 68,0, 62,0 e 55,0 kg pro capite in meno.

Rifiuti speciali

La produzione complessiva dei rifiuti speciali si attesta, nel 2010, a circa 137,9 milioni di tonnellate con un aumento, rispetto al 2009, del 2,4%. Tale incremento risulta strettamente correlato alla limitata ripresa del mercato e dell'industria dopo la crisi economico-finanziaria del biennio 2008-2009. Nel dettaglio, l'aumento è dovuto ai soli rifiuti speciali non pericolosi che, rispetto al 2009, mostrano un incremento del 3,1% (oltre 3,9 milioni di tonnellate) tornando ai livelli del 2008. La produzione di rifiuti pericolosi presenta, invece, un calo percentuale del 6,4%, pari a 651 mila tonnellate.

La forma di gestione prevalente è rappresentata dal recupero di materia, con il 57,5%, (83,3 milioni di tonnellate), seguono le altre operazioni di smaltimento (circa 25 milioni di tonnellate, pari al 17,2%); la discarica circa 12 milioni di tonnellate (8,2%). Nel 2010, in Italia sono state smaltiti in discarica circa 12 milioni di tonnellate di rifiuti speciali, con una riduzione di quasi il 7% rispetto al 2009. La diminuzione è particolarmente rilevante al Centro (-12%), seguito dal Nord con un calo del 7,7%; in controtendenza il Sud con un incremento del 3,8%.
Nel 2010, la quantità di rifiuti speciali esportata ammonta a 3,8 milioni di tonnellate, di cui circa 2,5 milioni di tonnellate sono rifiuti non pericolosi (65%) e oltre 1,3 milioni di tonnellate sono rifiuti pericolosi (35%). I maggiori quantitativi di rifiuti esportati sono destinati a impianti localizzati in Germania (1,5 milioni di tonnellate) e in Cina (399 mila tonnellate).

Criticità

La principale criticità è rappresentata dallo stato di emergenza di alcune importanti realtà urbane e dipendono in larga misura dalla insufficiente attenzione alla prevenzione, agli inadeguati livelli di raccolta differenziata, dall'insufficiente impiantistica e dall'eccessivo uso delle discariche. Tutti questi limiti si possono far risalire alla mancata assunzione nel nostro Paese del ciclo dei rifiuti come "ciclo industriale integrato", rispetto al quale il servizio pubblico esercita le funzioni sue proprie di prevenzione, autorizzazione e controllo; se non si compie questo salto di qualità e si continuerà a considerare il ciclo dei rifiuti come un mero "servizio pubblico" sarà molto difficile uscire dalle emergenze. In coerenza con questo indirizzo appare muoversi quanto previsto nel DdL n. 2093, dove si individuano misure tese ad una politica virtuosa di prevenzione, recupero e ricicli dei materiali contenuti nei rifiuti agendo tanto sui processi produttivi, quanto sui consumi. Si prevede, inoltre, che per dare una risposta adeguata al problema dello smaltimento sia utile pervenire in un ragionevole tempo a una rete integrata nazionale del sistema impiantistico, compreso l'incenerimento. Ben diverso appare lo spirito dell'art. 35 del DL 12 settembre 2014, n. 133 "Sblocca Italia" dove si prevede da parte del Governo, entro 90 giorni l'approvazione, un piano di inceneritori da considerare infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale.

7. Rumore

Nella Comunità Europea un significativo numero di persone, all'interno degli agglomerati, risulta esposta a elevati livelli di rumore, in particolare circa 56 milioni di persone risultano esposte a valori di Lden maggiori di 55 dB e circa 40 milioni di persone risultano esposte a valori di Lnight maggiori di 50 dB, considerando quali sorgenti di rumore le infrastrutture stradali.
I dati relativi al traffico aeroportuale, dopo un incremento del 17,7% registrato tra il 2003 e il 2007, mostrano nell'ultimo quinquennio (2007-2011) una riduzione del 5,4%,

trend che ha ripreso a crescere dopo il 2009, evidenziando un incremento nel triennio 2009-2011 del 5% circa. Il traffico veicolare, invece, dopo una crescita del 61% tra il 1990 e il 2007, dal 2008 si stabilizza sugli 83 milioni di veicoli-km, subendo anche un lieve decremento (-1%) tra il 2010 e il 2011. Per quanto riguarda il traffico ferroviario, nel 2011 sulla rete delle Ferrovie dello Stato hanno circolato circa 321 milioni di treni-km per il trasporto dei passeggeri (+7,4% rispetto al 2004) e 42 milioni di treni-km per il trasporto delle merci (-4,2% rispetto al 2004).
È evidente un'alta attenzione da parte dei cittadini e una richiesta di tutela personale e dell'ambiente: 85 controlli su 100 derivano da esposti della cittadinanza e il 42,2% delle sorgenti segnalate dai cittadini presenta un superamento dei limiti. Le sorgenti maggiormente controllate sono, anche per il 2011, le attività di servizio e/o commerciali (57,5%), seguite dalle attività produttive (27,4%); le infrastrutture stradali rimangono le sorgenti di trasporto più controllate (6,8%).
Rimane ancora evidente la frammentazione delle azioni finalizzate alla prevenzione e alla mitigazione degli effetti prodotti dall'inquinamento acustico. In particolare, persistono, anche se si registrano segnali di cambiamento, soprattutto nell'edilizia, le discontinuità tra settori ai quali è dedicato un congruo numero di azioni (infrastrutture di
trasporto) e settori verso i quali l'attenzione rivolta è minore, come si riscontra nell'integrazione tra pianificazione territoriale e acustica.
Cinque sono ancora le Regioni che non si sono dotate di una propria legge regionale (Molise, Campania, Basilicata, Sicilia e Sardegna); l'ultima regione ad avere emanato una legge regionale di attuazione dell'art.4 della L 447/95 è la Calabria (LR n. 34 del 19-10-2009 "Norme in materia di inquinamento acustico per la tutela dell'ambiente nella Regione Calabria"). Permangono ancora notevoli distinzioni tra le diverse realtà regionali. Le Regioni con la percentuale di Comuni zonizzati più elevata sono Marche e Toscana (97%), Valle d'Aosta (93%), Liguria (84%), Provincia di Trento (76%), Piemonte e Lombardia (73%), Emilia- Romagna e Veneto (64%), mentre quelle di percentuali inferiori al 10% sono Abruzzo (7%), Sardegna (3%) e Sicilia (1%). Si segnalano sensibili incrementi della percentuale di popolazione residente in Comuni con classificazione acustica approvata, pari al 55,8%, rispetto al 52% dell'anno precedente; medesimo *trend* per la percentuale di superficie zonizzata sull'intera superficie nazionale (dal 39,9% del 2010 al 42,1% del 2011).
Criticità
L'assenza di leggi regionali, con disposizioni in materia di inquinamento acustico come previsto dalla Legge Quadro, da parte di alcune Regioni, evidenzia la disattenzione che contraddistingue il quadro nazionale: cinque sono ancora le Regioni che non si sono dotate di una propria legge (Molise, Campania, Basilicata, Sicilia e Sardegna). In particolare, si registra una non sufficiente applicazione della classificazione acustica e una diffusione disomogenea nell'ambito del territorio

nazionale, con la presenza di politiche che si sono rivelate efficaci in alcune Regioni e caratteristiche di inerzia presenti in altre aree.

4.Problemi emergenti

1.La riforma del titolo V

Con la riforma del titolo V della Costituzione, in discussione in Parlamento, si prevede la soppressione della legislazione concorrente, prevista dal comma 3 dell'art.117, e il riconoscimento della potestà legislativa in materia di ambiente integralmente in capo allo Stato. Coerentemente si sopprime anche il comma 3 dell'art. 116, c.3, che recita: 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*". Rimane immutato, invece, l'esercizio delle competenze amministrative, di cui all'art. 118, che rimangono intestate in capo ai Comuni, salvo il principio di sussidiarietà.

Si fa quindi chiarezza, attraverso la sua soppressione, sui non pochi problemi creati dalla legislazione concorrente. Meno chiaro è se questa soluzione sarà in grado di risolvere i problemi di merito e di carattere strutturale impliciti nelle politiche ambientali.

Al riguardo, è utile ritornare sul pronunciamento della Corte Costituzionale quando fu posta di fronte all'ambiguità dell'attuale 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 ambientali, chiarisce che l'ambiente non è materia a sé, ma *"valore"* al perseguimento del quale concorrono lo Stato e le Regioni, riservando al primo la fissazione di standard nazionali di tutela.

Secondo la Corte, con sentenza n. 407 del 10 luglio 2002, 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*". Pertanto, l'ambiente deve 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 nel tempo, sono di tutta evidenza. Da un verso, considera l'ambiente un *"valore"* in qualche misura sovraordinato e quindi tale da richiedere una particolare attenzione; dall'altro, colloca le competenze dei diversi attori istituzionali in uno spazio indefinito. Il risultato è che le relazioni tra i diversi soggetti chiamati a gestire competenze

ambientali 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). Nei fatti, quindi, nella 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 è conseguita 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.
Con la soppressione della legislazione concorrente di fatto queste ambiguità, almeno da un punto di vista formale, dovrebbero venire meno, anche se rimangono forti ambiguità sostanziali sul come si realizzano le politiche ambientali visto l'enorme ruolo di altri soggetti a partire dalle Regioni. E' indubbio infatti che si pongono problemi non secondari di raccordo e coordinamento nell'azione dei diversi soggetti che, evidentemente, non possono essere affrontati caso per caso. In questo modo si riproporrebbero tutti i limiti della legislazione concorrente: si verrebbe 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; renderebbe 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; determinerebbe uno scenario vario e mutevole in particolare da una Regione all'altra, con effetti di forte disorientamento per gli operatori nazionali, ma soprattutto per quelli internazionali.
La conseguenza sarebbe che quel *"valore"* che si intende tutelare e valorizzare, nella pratica politica e amministrativa, verrebbe lasciato completamente disarmato in quanto privo di chiare e precise responsabilità. Questo problema richiede di essere fatto oggetto di una attenta valutazione. In particolare, l'ipotesi su cui sarebbe opportuno aprire una seria riflessione è la riproposizione, cosi come si fece all'inizio della esperienza del Ministero dell'Ambiente e come si fa attualmente in Europa, dei Piani di azione ambientale in accordo ai Piani europei.

2.I limiti del quadro normativo

Nonostante l'attività legislativa in materia ambientale abbia prodotto un corpo normativo enorme, in larga misura di derivazione europea, ciò non è servito a dare

efficacia e certezza al processo decisionale. Anche i tentativi di semplificazione che si sono succeduti nel tempo non hanno realizzato il livello di chiarezza e semplificazione auspicato. I limiti di fondo possono essere ripresi dalle valutazioni contenute nelle conclusioni del 3° rapporto OCSE sulle *performance* ambientali dell'Italia (OECD - 2013).

1. *Aver attribuito all'ambiente 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.*
2. *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.*
3. *Il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) dovrebbe assumere con maggiore determinazione le questioni ambientali e lo sviluppo sostenibile. Un uso maggiore e più sistematico dell'analisi di impatto della normativa e della valutazione ambientale strategica, nonché una valutazione ex post delle politiche, contribuirebbe 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.*
4. *Le istituzioni preposte alle politiche ambientali dovrebbero rafforzare l'impegno a istituire un quadro nazionale per la politiche ambientali più coerente e omogeneo, tanto più tenendo conto che le diversità regionali più che un arricchimento spesso si traducono in un ostacolo nella verifica dei risultati conseguiti.*
5. *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.*

Oltre che di queste valutazioni dell'OCSE per completezza di valutazione è opportuno tener conto anche:

- *dei limiti di efficacia*. L'idea che attraverso la sola norma si possano governare processi complessi che, per loro natura, richiedono una strumentazione molto più articolata, è da considerarsi del tutto superata.
- *dei limiti di funzionamento.* Il processo decisionale così come configurato si rivela sempre più incapace di decidere perché privo di informazioni cruciali, perché inadeguato a trovare mediazioni equilibrate, perché sempre più povero di competenze e di strumenti efficaci di controllo;

- *dei limiti di legittimazione.* 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 si moltiplicano le occasioni di conflitto;
- *dei limiti di leale cooperazione.* La conflittualità interistituzionale - causata anche dalla poca chiarezza delle norme su "chi è responsabile di cosa" - è una delle principali cause della cattiva gestione dei processi decisionali, dei ritardi e del contenzioso.

In conclusione è quanto mai urgente aprire una seria riflessione su tutta questa complessa materia. L'impianto normativo in materia ambientale si è sviluppato, a partire dalla fine degli anni '90 a oggi, per successive sommatorie, avendo come unico riferimento la normativa di origine europea e cogliendo di questa le parti più meramente "amministrative" e trascurando o addirittura contrastando gli indirizzi politici di fondo sullo sviluppo sostenibile.
Da tempo si è rinunciato a quei tentativi, realizzati in particolare nei primi anni di costituzione del Ministero dell'ambiente, di collocare le politiche ambientali all'interno di quadri programmatici pluriennali affidandoci totalmente alla logica del *"comando e controllo"*, che nel tempo si è tradotta nel solo *"comando"*.
Si è rinunciato, in particolare, a trarre le conseguenze derivanti dall'assunzione del paradigma della sostenibilità. Su questo non si è aperta mai una vera discussione. I pochi tentativi fatti, in particolare proprio dal CNEL, non hanno ricevuto mai la necessaria attenzione. Neanche con la crisi si è capito che per un Paese come l'Italia, privo di materie prime e dal territorio fragilissimo e prezioso, la strada di una economia sostenibile, che in altre parole significa "*di più e meglio per tutti con meno*", è l'unica che può garantire un progresso equo e duraturo
E' auspicabile che la riforma del Titolo V della Costituzione sia anche l'occasione per aprire una seria riflessione su come creare le condizione per una amministrazione attiva delle politiche ambientali finalizzate a uno sviluppo equo e sostenibile.

3. Le statistiche ambientali

Nel tentativo di implementare la metodologia per la individuazione degli indicatori di qualità dei servizi della PA, messa a punto con le relazioni del CNEL del 2012 e 2013, si è potuto constatare che allo stato non esistono basi statistiche ambientali che consentano di rendere operativo il capitolo ambiente del Sistema Statistico Integrato. Ciò avviene non perché la metodologia richieda dati statistici particolari, ma perché, per un insieme di ragioni, non si è mai provveduto a organizzare il sistema statistico ambientale così come è stato fatto in altri settori.

Questo non significa che manchino del tutto statistiche ambientali. I lavori dell'ISTAT e del sistema ISPRA-ARPA testimoniano l'impegno che viene dedicato al rilevamento di significativi dati ambientali che ci consentono, tra l'altro, di contribuire al sistema statistico europeo. Senza nulla togliere a queste pregevoli elaborazioni esse, tuttavia, hanno il limite di non derivare da un lavoro sistematico di rilevamento che, a partire da unità statistiche rilevate in ambiti di riferimento omologhi, contribuiscono a determinare ai vari livelli le banche date ambientali così come avviene ad esempio nei diversi censimenti.
E' una sorta di conferma, secondo quanto sostengono Stiglitz, Senn e Fitoussi secondo i quali *"si misura ciò che si ritiene importante"*, dell'attenzione tutto sommato residuale che viene prestata alle politiche ambientali.
Questa consapevolezza è ben evidente nell'Aggiornamento 2013 del Programma statistico nazionale 2011-2013, quando afferma che "lo sviluppo delle basi informative ambientali è ancora in evoluzione, mentre emerge una domanda di informazione statistica più strutturata, capace di fornire informazioni elaborate sulla base di modelli e di analisi comparate tra loro e con le altre variabili socio economiche" e prosegue poi riconoscendo come "La crescente domanda di informazione statistica con forte dettaglio territoriale tenderà ad accentuarsi in futuro, in considerazione delle necessità conoscitive determinate dalla valutazione delle politiche pubbliche e…. una spinta ulteriore alla territorializzazione dell'informazione statistica, in particolare sui contesti urbani, proviene da parte delle Istituzioni europee", concludendo che "Si tratta, quindi, di perseguire due strade distinte al fine di soddisfare tale domanda: da una parte è indispensabile proseguire e accelerare nella logica dell'integrazione dei dati territoriali, coniugando più fonti e valorizzando la componente territoriale presente in quasi tutti i lavori dell'Istat e degli enti del SISTAN. Dall'altra, sarà necessario accentuare la componente territoriale di alcune indagini e di alcune attività, al fine di produrre maggiore e nuova informazione statistica territoriale".
Stante questo livello di attenzione, sembra opportuno condividere alcune priorità, peraltro già individuate nel Programma statistico, ai fini di una progressiva implementazione del capitolo ambiente del Sistema statistico integrato:

- l'integrazione di informazioni di tipo oggettivo, sulle condizioni di vita e la qualità dell'ambiente, e soggettivo, sulle percezioni di individui e famiglie a essi relative, al fine di definire un quadro più ampio della situazione ambientale considerando gli aspetti sia dell'offerta sia della domanda di beni e servizi, non sempre facilmente identificabili e quantificabili ma che, tuttavia, contribuiscono fortemente a definire il livello di qualità della vita;
- il potenziamento di una modellizzazione mirata dell'uso del suolo, integrata con dati statistici socioeconomici e dati ad alta risoluzione sui terreni;

- lo sviluppo di nuovi indicatori per la misura del fenomeno del consumo di suolo a scala idonea alla valutazione delle forme di programmazione territoriale integrata;
- il miglioramento delle statistiche sull'inquinamento atmosferico con particolare riferimento alla qualità dell'aria e alla emissione di gas climalteranti;
- il miglioramento delle statistiche sulle acque, con un dettaglio territoriale - non solamente di tipo amministrativo - soprattutto in relazione alla valutazione qualitativa e quantitativa delle risorse idriche, ai loro diversi usi, al trattamento delle acque reflue;
- il miglioramento delle statistiche sui rifiuti con un dettaglio articolato sull'intero ciclo e con particolare attenzione alla sua fase finale;
- lo sviluppo e l'uso di indicatori specifici e di altri indicatori strutturali, l'analisi del ciclo di vita dei prodotti (*Life Cycle Assessment*), i bilanci ambientali, le valutazioni integrate, prospettive e scenari, con particolare attenzione alle abitazioni, all'alimentazione, alla mobilità e al turismo/svago;
- lo sviluppo di nuovi indicatori relativi ai trasporti, in particolare nei settori delle valutazioni dell'inquinamento prodotto, dell'uso del suolo e dei sistemi di mobilità delle merci;
- lo sviluppo di nuovi indicatori per la misura dei livelli di efficienza ed efficacia dei servizi per l'ambiente capaci di fare una sintesi chiara ed efficace tra misura della qualità del servizio e misura della tutela ambientale, tenendo conto delle elaborazioni contenute nelle relazioni del CNEL 2012 e 2013..

Per procedere speditamente in questa direzione sembra, infine, opportuno aprire una riflessione sull'attuale composizione del SISTAN che, per un verso, sembra eccessivamente pletorico per numero di componenti e, nello stesso tempo, privo di alcuni contributi essenziali quale quello del sistema delle Agenzie regionali per l'ambiente.

4.I livelli essenziali di prestazione

Nel capitolo Ambiente della Relazione del CNEL del 2013 si avanzava la proposta, a garanzia della qualità ambientale dei luoghi di vita e di lavoro, di introdurre nel nostro sistema Livelli Essenziali di Prestazione e Sostenibilità Ambientale – LEPSA.

Si osservava in particolare che tanto i *livelli essenziali di assistenza (LEA)*, quanto i *Livelli Essenziali di Assistenza e Servizi alle Persone* (LivEAS), anche se fanno riferimento alla qualità dell'ambiente lo fanno in relazione al "*benessere sanitario*" e al "*benessere sociale*", mentre non si curano di altri aspetti riconducibili alla "*qualità dell'ambiente"* da un punto di vista "*ecologico e paesistico"* come 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 proponeva, quindi, spiegandone i fondamenti costituzionali e giuridici 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 per i cittadini, ma anche la "*qualità*" affinché non venga arrecato danno ai servizi ecosistemici. Nei LEPSA si intende, quindi, connaturato tanto il concetto di "*qualità*" della vita dei cittadini, e in questo estensivi e integrativi degli importantissimi LEA, quanto la "*qualità*" delle condizioni di tutela delle risorse naturali. Si proponeva, infine, di attribuire la competenza dei LEPSA al sistema agenziale dei controlli ambientali ISPRA-ARPA.

Questa proposta trova oggi, con l'approvazione il 17 aprile 2014 da parte della Camera dei deputati del Disegno di Legge di riforma del sistema delle Agenzie ambientali, un punto di riferimento molto importante in quanto l'art. 9 della legge oggi in discussione al Senato vengono introdotti i *Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA).*

Nel testo approvato dalla Camera, i LEPTA si configurano come:

- il livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività che il Sistema nazionale è tenuto a garantire, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria;
- i parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni delle agenzie, nell'intento di raggiungere alti livelli di efficienza e di avanguardia a livello nazionale;
- i relativi aspetti organizzativi, gestionali e finanziari, riferibili a costi *standard* per tipologia di prestazione e sono definiti tramite l'adozione di un Catalogo nazionale dei servizi.

Inoltre, i LEPTA e i criteri di finanziamento per il loro raggiungimento, nonché il Catalogo nazionale dei servizi sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge che li istituisce. I LEPTA e il Catalogo nazionale dei servizi, al fine di elevare costantemente verso i massimi *standard* internazionali i livelli tecnico-scientifici, sono aggiornati in funzione delle emergenze e delle esigenze specifiche del territorio nazionale, come emerge dall'annuario dei dati ambientali, redatto dall'ISPRA e comunque non oltre i cinque anni

Infine, nella pianificazione delle proprie attività, il Sistema nazionale adotta come obiettivo prioritario il conseguimento dei LEPTA.

Come è evidente i LEPTA sono cosa diversa dai LEPSA. Mentre i primi sono finalizzati a garantire il livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le

attività, precisate nell'articolo 3 della legge, che il Sistema nazionale è tenuto a garantire anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria; i secondi sono invece finalizzati a garantire i livelli essenziali minimi di prestazione e sostenibilità che sono tenuti a garantire tutti i gestori di servizi pubblici ambientali. La differenza, quindi, non è piccola e su di essa si dovrà continuare a riflettere. Bisogna riconoscere, comunque, che i LEPTA costituiscono un sicuro passo avanti al fine di garantire ai cittadini su tutto il territorio nazionale condizioni ambientali sempre più affidabili. E' auspicabile, quindi, che la legge venga rapidamente approvata anche dal Senato.

In attesa che questo avvenga, è opportuno aprire una riflessione sui criteri per la definizione dei LEPTA come fase preliminare per giungere alla definizione degli *standard* di qualità che si intendono garantire.

Cinque sembrano essere le azioni da prendere in considerazione:

- *la prima azione è la definizione della mappa delle prestazioni.* In sostanza, il Sistema agenziale deve individuare i processi di propria pertinenza, che comportano come risultato finale (*output*) l'erogazione di un servizio. Per ogni tipologia individuata andranno analizzate: le principali caratteristiche; le modalità di erogazione; la tipologia di utenza che usufruisce del servizio; il carattere delle risorse naturali interessate. Al riguardo la rete delle Agenzia ha già prodotto (dicembre 2012) un primo *Catalogo dei servizi erogati dal Sistema ARPA/APPA* ;
- *la seconda è la definizione delle dimensioni della qualità delle prestazioni.* Se ne individuano in particolare cinque, il cui peso specifico deve essere valutato in relazione alla tipologia del servizio: *l'accessibilità, la tempestività, la trasparenza, l'efficacia e la sostenibilità economica.*
- *la terza è la individuazione e l'elaborazione degli indicatori per la misurazione del livello di qualità dei servizi erogati.* A tale fine, gli indicatori elaborati devono rappresentare compiutamente le dimensioni della qualità effettiva. Dovrà essere individuato, in particolare, un adeguato numero di indicatori selezionati in modo da fornire informazioni distintive, rilevanti e tali da rendere espliciti i livelli della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate;
- *la quarta è relativa alle modalità di definizione degli standard di qualità della prestazione erogata, ossia il livello di qualità che l'amministrazione si impegna a mantenere.* Gli *standard* di qualità devono essere definiti per ogni indicatore selezionato al fine di rappresentare e misurare le dimensioni della qualità effettiva;
- *la quinta, infine, è la pubblicizzazione degli standard della qualità delle prestazioni.* Gli *standard* della qualità devono essere agevolmente accessibili agli utenti. In tal senso le amministrazioni, in linea con i principi contenuti nell'articolo 11 del dlg. n. 150/2009 in materia di trasparenza, devono pubblicare i dati sul sito istituzionale, nonché attivare tutte le altre azioni idonee a garantire la trasparenza. Gli utenti devono, in particolare, poter accedere alle informazioni e ai dati riguardanti il livello

di qualità che viene garantito per ogni *standard* al fine di verificarne il rispetto in relazione al servizio ricevuto o richiesto ed eventualmente, in caso di violazione, agire in giudizio ai sensi dell'articolo 1 del dlg. n. 198/2009. Analoga trasparenza deve essere garantita anche per le azioni di miglioramento che l'amministrazione ha attuato o intende attuare per aumentare il livello di qualità dei servizi erogati

5.Approfondimenti

1.La difesa del suolo

Il nostro Paese è, per le sue caratteristiche geologiche e geomorfologiche, particolarmente esposto a fenomeni di dissesto idrogeologico, come frane e alluvioni. Ad aggravare questa situazione ha contribuito notevolmente l'abbandono della montagna, con il conseguente venir meno della manutenzione dei reticoli di drenaggio, l'urbanizzazione diffusa e caotica, il restringimento degli alvei fluviali e la riduzione delle aree di espansione naturale delle piene. A questi fattori si aggiungono oggi gli effetti dei mutamenti climatici. Nel corso degli ultimi decenni, le precipitazioni hanno aumentato di molto la loro intensità concentrandosi in eventi sempre più violenti. Questo cambiamento nella manifestazione degli eventi meteorici, congiunto ai sempre più frequenti periodi di siccità, fa sì che i versanti siano messi a dura prova di stabilità e i fiumi siano soggetti a piene improvvise con gravi pericoli per la popolazione.

II rischio frane e alluvioni interessa praticamente tutto il territorio nazionale: sono ben 5.581 i comuni a rischio idrogeologico, il 70% del totale dei comuni italiani, dì cui 1.700 a rischio frana, 1.285 a rischio di alluvione e 2.596 a rischio sia di frana che di alluvione. Sette comuni su 10 sono zone rosse. Negli ultimi anni, anche nelle Regioni meno coinvolte da questi fenomeni, come ad esempio la Sardegna e la Puglia, si sono verificati eventi molto gravi con vittime e danni. I recenti eventi della Liguria, Toscana, Lazio e Umbria sono l'ultimo drammatico episodio che testimonia la rottura del complesso equilibrio che lega territorio, ambiente e sistema insediativo.

L'urgenza di efficaci politiche di prevenzione del Rischio

I dati riportati indicano quanto sia urgente realizzare quell'insieme di interventi capaci di mettere in sicurezza i cittadini e il territorio. Fortunatamente per fronteggiare questo rischio crescente si dispone di strumenti validi: i distretti idrografici, la pianificazione di bacino, i piani stralcio. Si conoscono le aree a rischio molto elevato ed elevato in tutto il territorio e le metodologie e tecniche che vanno attivate per prevenire, ridurre e limitare i danni, frutto di secoli di esperienza. Malgrado tutto questo, tuttavia, il nostro Paese continua a essere soggetto a periodiche calamità. Evidentemente qualche cosa non funziona.

Qui, per brevità, si indicano due criticità.

La prima è da ricondurre alla complessa problematica derivante dal rapporto tra sistema insediativo realizzato nel corso dei secoli in funzione di determinate condizioni ambientali e il repentino mutamento di queste ultime. Questo comporta che quelle localizzazioni, che per lungo tempo sono state considerate sicure, oggi si trovano esposte a rischi inediti. Nella sua storia, non è la prima volta che il nostro Paese si trova ad affrontare questa problematica. Solo per citare un esempio si pensi allo sconvolgimento determinato dalla caduta dell'impero romano e al conseguente venir meno di quelle opere di ingegneria idraulica che garantivano la sicurezza delle zone di valle.

La seconda criticità è in parte conseguenza della prima. La fragilità strutturale del nostro territorio e i mutamenti in corso avrebbero dovuto sollecitare una attenzione nuova alle politiche di governo del territorio. Queste, tuttavia e senza timore di esagerare, negli ultimi due decenni sono state praticamente rimosse dalle agende politiche. Negli ultimi anni, poi, con totale miopia, la monetizzazione del territorio è stata considerata un metodo ordinario per garantire un minimo di entrate alle esangui casse degli Enti locali.

La rimozione di queste due criticità è la condizione per rimettere in sicurezza il territorio e il sistema insediativo. Questo significa assumere come prioritarie politiche di prevenzione del rischio di dissesto idrogeologico. Per fare questo è necessario sollecitare una maggiore attenzione ai problemi della sicurezza ambientale, in particolare da parte degli amministratori locali e, nel contempo, rafforzare, stabilizzare ed estendere l'utilizzo della normativa vigente e degli strumenti disponibili. In particolare, è urgente creare le condizioni per passare da una impostazione di base incentrata sulla riparazione dei danni e sull'erogazione di provvidenze (gli appalti), a una cultura di previsione e prevenzione (il servizio), diffusa a vari livelli, imperniata sull'individuazione delle condizioni di rischio e volta all'adozione di interventi finalizzati a una sensibile riduzione dell'impatto degli eventi. Quanto si sia distanti da una politica di prevenzione lo stanno a testimoniare l'enorme numero di ordinanze di protezione civile in materia di difesa del suolo: ben 245 ordinanze nel periodo 1996-2010.

Il quadro normativo

Il riferimento fondamentale è la legge 183/89 che definisce l'architettura istituzionale del governo del rapporto acqua-suolo e attività antropiche. La 183/89 era ed è tutt'ora una delle legge più innovative in materia. Essa si occupa di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale e la tutela degli aspetti ambientali a essi connessi tramite raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati (accertamento, sperimentazione, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio), formazione e

aggiornamento delle carte tematiche del territorio. In particolare, con la legge 183 viene introdotta la dimensione del bacino idrografico, come unità naturale di pianificazione degli interventi di tutela del suolo e delle acque, al fine di poter superare la frammentazione delle competenze tra enti e amministrazioni differenti, permettendo l'instaurarsi di collaborazioni tra Stato e Regioni. La legge prevede la ripartizione del territorio in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale e le corrispondenti Autorità di bacino.

Malgrado la bontà del quadro normativo, tuttavia, già nei primi anni di attuazione, si è riscontrata la difficoltà di arrivare a piani di bacino compiuti e operativi. Per tale motivo quattro anni dopo, con il decreto legge 383/93, è stato introdotto il concetto di piano di stralcio territoriale al fine di rendere più agile l'attuazione delle previsioni di bacino.

Successivi aggiustamenti hanno fatto seguito alle sciagure di Sarno e Soverato: si stabilì che entro il 30 Giugno del 2001 le Autorità di bacino di rilievo nazionale e interregionale e le Regioni dovessero adottare piani di stralcio di bacino e assetto idrogeologico che contenessero, in particolare, l'individuazione delle aree a rischio e le relative misure di salvaguardia.

Ciò in realtà non è avvenuto in modo compiuto, infatti, negli anni novanta le Regioni e gli Enti locali hanno incontrato non poche difficoltà nel riuscire a contrastare la frammentazione territoriale.

Nel 2000, veniva approvata la direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE che introduceva la dimensione del Distretto idrografico (area di programmazione che prevede al suo interno più bacini idrografici) e prevedeva che, entro il 22 Dicembre 2009, tutti gli Stati membri approvassero i piani di gestione dei distretti, previsti dall'articolo 13 della medesima normativa.

Entro il 2003 andavano identificati i bacini idrografici e l'attribuzione ai relativi Distretti Idrografici. In Italia la legge quadro europea veniva recepita tramite il decreto legislativo n. 152 del 3 Aprile 2006, che prevedeva la ripartizione del territorio nazionale in otto distretti idrografici e, per ogni distretto, la stesura di un piano di gestione e ne attribuisce la competenza alle Autorità di distretto idrografico.

Tale decreto, inoltre, prevedeva la sopravvivenza transitoria delle Autorità di bacino sino all'entrata in vigore del decreto, previsto entro l'Aprile 2008, che avrebbe dovuto regolare i nuovi distretti. La scadenza non è stata rispettata e, per colmare a questa mancanza, nel dicembre del 2008 è stato emanato il decreto legge il n. 208, convertito nella legge il 27 Febbraio 2009 n.13, nel quale venivano prorogati i tempi non rispettati al fine di evitare le sanzioni europee.

Il 24 Febbraio del 2010, gli otto distretti adottano contemporaneamente il piano di gestione delle acque nei vari comitati istituzionali delle Autorità di bacino, successivamente pubblicati nelle gazzette ufficiali in date differenti. L'adozione di tali piani ha evitato l'incorrere nelle sanzioni della Comunità Europea.

Qui si fa presente che mentre la normativa europea è pressante per quanto riguarda la qualità dell'acqua e quindi è molto attenta al Piano di gestione delle risorse idriche, molto meno attenta è alla attuazione delle previsioni dei piani di bacino per la difesa del suolo, sui quali invece si registrano preoccupanti ritardi.

In conclusione, si può dire che, a tutt'oggi, sono ancora presenti delle serie lacune tanto nel quadro normativo disegnato dal Decreto legislativo 152/2006, quanto nella attuazione delle sue previsioni lungo tutta la filiera dei soggetti interessati.

Dal superamento di queste lacune dipenderanno i futuri livelli di sicurezza.

In particolare, alcuni nodi di utile approfondimento sono: il profilo istituzionale delle Autorità di distretto; la delimitazione dei distretti idrografici; i contenuti e le modalità di approvazione dei piani di distretto; i rapporti tra piani di distretto e piani urbanistici e settoriali; la partecipazione dei soggetti istituzionali al processo di formazione del piano; la pubblicità, partecipazione e condivisione delle scelte; le competenze nella attuazione degli interventi; la manutenzione del territorio; le risorse e capacità di spesa.

Il problema delle risorse

L'ultima indagine conoscitiva del 23 Settembre 2008 sulla difesa del suolo della commissione Ambiente della Camera attesta che, per mettere in sicurezza il nostro territorio sul fronte del rischio idrogeologico, occorrerebbero 44 miliardi di euro, di cui 27 per il Centro-Nord, 13 per il Mezzogiorno e 4 per il sistema costiero. Tale stima, effettuata per difetto, è in netto contrasto con le risorse finanziarie rese disponibili dal Governo, valutabili in poche centinaia di milioni di euro. L'enorme sperequazione tra la realtà e i dati delle indagini ha portato a impegnative dichiarazioni degli esponenti di Governo, dal Ministro dell'ambiente al responsabile della Protezione civile, che reputano prioritaria una grande operazione-sicurezza per l'ambiente italiano e per chi vive nelle zone a rischio.

I tragici eventi di queste settimane sembrano aver risvegliato l'attenzione su questa che, secondo molti, è la prima emergenza del Paese. E' auspicabile che l'attenzione permanga nel tempo e fanno ben sperare le previsioni contenute nel ddl 2093 della Camera dei Deputati, dove finalmente si pone mano alla architettura istituzionale preposta al governo della difesa del suolo. Meno convincenti sono l'introduzione di misure di carattere straordinario e la duplicazioni dei punti di direzione, come viene fatto con il DL 12 settembre 2014, n. 133, "Sblocca Italia", che non fa altro che aumentare l'enorme confusione di responsabilità in questa complessa materia

2.Le bonifiche

Tante realtà del nostro Paese sono state segnate duramente sotto il profilo ambientale, e non solo, da più di un secolo di storia industriale. Bagnoli con i suoi

impianti siderurgici, Marghera con la chimica, Gela e Priolo con il petrolchimico, Casale Monferrato con l'amianto, le concerie toscane, le cartiere trentine, le miniere del Sulcis e tante altre realtà, che hanno dato un enorme contributo al nostro sviluppo industriale e oggi chiedono di fare i conti con una pesante eredità che, se non affrontata, potrebbe compromettere irrimediabilmente il loro futuro. Oggi il risanamento, la bonifica, la sicurezza e la sostenibilità di questi siti si pongono come una grande questione nazionale strettamente legata alle politiche dello sviluppo e dell'occupazione.

Per far comprendere bene di cosa si sta parlando vale la pena ricordare alcuni dati su questa complessa realtà.

I numeri dei siti da bonificare

Si calcola che i siti potenzialmente inquinati siano 13.122, di cui 1.500 siti minerari abbandonati (11,5%), 6.500 i siti ancora da indagare (50%), 5.000 siti sicuramente da bonificare (38,5%). Dei 13.122 siti, 13.065 sono di competenza regionale, mentre 57 sono di competenza statale (c.d. Siti di Interesse Nazionale (SIN).

L'estensione territoriale dei SIN, che singolarmente va da aree di pochi ettari fino al caso del Sulcis che si estende per ben 442.573 ha, nel suo insieme interessa 821.000 ha di aree di terra e 340.000 ha di aree di mare. Rapportandoli in termini percentuali al territorio nazionale essi ne ricoprono il 3%, se misurati in rapporto all'insieme delle aree di pianura ne ricoprono il 12%. E, infine, se si volesse stimare approssimativamente la loro consistenza rispetto al territorio urbanizzato si raggiungerebbe la cifra del 34,9%: una estensione enorme di territorio inquinato indisponibile.

In queste aree, che nella loro distribuzione interessano tutto il territorio nazionale, si concentrano ancora segmenti strategici del sistema produttivo nazionale, dal chimico all'industria petrolifera, dall'energetico al siderurgico e a essi sono interessati decine di migliaia di lavoratori e interi sistemi economici locali; coinvolgono contesti ambientali e territoriali in moltissimi casi di valore eccezionale, sia sotto il profilo naturalistico che storico-culturale, valga per tutti Porto Marghera nel pieno della laguna di Venezia.

Per il 60 % la contaminazione di suolo, sottosuolo, acque sotterranee e/o superficiali e sedimenti sono dovute ad attività industriali o allo smaltimento di rifiuti industriali. Nei suoli e nelle acque la netta prevalenza di inquinanti è di metalli pesanti e di idrocarburi, soprattutto clorurati nelle acque.

Lo stato di attuazione del Piano nazionale delle bonifiche

Ormai sono più di 13 anni da quando ha preso le mosse il Piano nazionale delle bonifiche dei siti industriali inquinati. A oggi il quadro dello stato di attuazione delle bonifiche è praticamente fallimentare. Per i 57 siti nazionali, i procedimenti da avviare sono il 52%; i procedimenti avviati sono il 30%; le caratterizzazioni avviate sono il 16%; le caratterizzazioni concluse sono il 2%; i progetti di bonifica proposti,

ma non approvati sono meno dello 0,01%; i progetti di bonifica approvati sono meno dello 0,01%; i siti svincolati e/o bonificati sono meno dello 0,01%. Dei 4.314 siti contaminati regionali accertati, 3.011 risultano bonificati, di cui ben 1.238 nella sola Lombardia.
Di fatto, quindi, praticamente tutti i siti nazionale, a eccezione di loro singole parti, devono ancora essere bonificati. Per i siti regionali, la situazione è leggermente migliore anche se in molte Regioni ancora non è stato fatto nulla.
Le ragioni del ritardo

Gli interessi e l'applicazione del principio "chi inquina paga" - pilastro della normativa ambientale europea e italiana - incontrano serie difficoltà a essere applicati nel caso delle bonifiche. Nella stragrande maggioranza dei casi l'inquinamento dei siti di interesse nazionale, e non solo, risale a tempi molto remoti. Nel tempo, questi siti sono passati da una proprietà all'altra e, in non pochi casi, dalla proprietà di aziende pubbliche (si pensi alle aziende del sistema IRI) a proprietà private. Questo determina una situazione per cui le imprese, attualmente proprietarie dei siti, non ritenendosi responsabili dell'inquinamento "storico" ricorrono al TAR avverso la richiesta di bonifica avanzata dalle amministrazioni pubbliche. Tutto questo sta alimentando un enorme contenzioso che produce di fatto il progressivo rallentamento, e in alcuni casi il blocco, degli interventi di bonifica. L'aspetto paradossale è che ad alimentare in modo particolare questo contenzioso sia la Syndial del gruppo ENI, società per azioni a maggioranza pubblica.

La scarsità di risorse pubbliche.

La normativa, considerando la salvaguardia della salute e dell'ambiente un obiettivo prioritario, prevede che in caso di inerzia dei "presunti" responsabili dell'inquinamento, l'Amministrazione Pubblica debba intervenire in sostituzione fatti salvi i diritti di rivalsa, una volta chiarito il contenzioso. L'applicazione di questo principio presuppone una consistente dotazione finanziaria pubblica capace di sostituirsi al mancato intervento dei privati. Purtroppo, la sottovalutazione del problema ha indotto i vari governi non solo a non finanziare le bonifiche, ma anche a sottrarre risorse: è il caso dei 3.009 milioni di euro deliberati dal Cipe per il "Programma straordinario nazionale per il recupero economico produttivo di siti industriali inquinati". Tant'è che al 2011 la dotazione finanziaria del Ministero dell'ambiente per il programma di competenza (Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche) risultava pari a 164,3 milioni di euro. Il Prof. Beretta, del Dipartimento di Scienze della Terra "Ardito Desio" dell'Università di Milano, nel convegno sulle bonifiche dell'ARPA Umbria di marzo 2012, stima una cifra dell'ordine di 25 -30 miliardi di euro per la bonifica dei 15.000 siti inquinati.

L'assenza di una politica industriale.

Nella sua ispirazione originale il Piano nazionale delle bonifiche doveva essere la leva per una moderna politica industriale, finalizzata all'obiettivo di non chiudere le fabbriche ma di trasformarle rendendole sicure per i lavoratori e per l'ambiente. Si disse allora che questo avrebbe consentito di avviare un processo graduale, ma efficace di trasformazione sostenibile di quei siti produttivi ad altissimo impatto. Questa una priorità, se vera allora, oggi è diventata una urgenza di valore generale, a fronte del quadro competitivo internazionale e alla crisi ambientale e occupazionale. Si sa quali sono i settori e le realtà più esposte, è venuto il momento di mettere mano a una politica industriale che affronti di petto e contestualmente transizione industriale e bonifiche, anche per evitare che le crisi da latenti diventino ingovernabili, come nel caso dell'Ilva, ma anche dell'Alcoa.

L'innovazione tecnologica.

Il grande assente nelle bonifiche è stata la ricerca e l'innovazione tecnologica. A oggi le caratteristiche degli interventi di bonifica sono sostanzialmente riconducibili ad attività di ingegneria idraulica o civile (rimozione di terre, pozzi e barriere idrauliche, murature di contenimento ecc.). Nei fatti, non si è colta la specificità dei problemi che pone il risanamento ambiatale. A eccezione di isolati e meritori episodi, la ricerca finalizzata alle bonifiche è minima, così come l'applicazione di nuove tecnologie che mirino al disinquinamento attraverso processi chimico-fisici "naturali". Questo ha impedito che si sviluppasse, come in altre realtà, une vero e proprio "settore industriale delle bonifiche". Quali strutture di imprese entrano in gioco, con quali dimensioni, caratteristiche, qualità; con quali competenze scientifiche e tecnico operative; quali professionalità sono necessarie e come formarle? Mancando tutto questo è venuta meno anche una chiara valutazione del rapporto costi-benefici degli interventi di bonifica: le attuali valutazioni sono formulate o sulla base dei costi per il trattamento dei rifiuti, oppure su indicazioni dei settori tradizionali, come l'edilizia, relativamente alla movimentazione terra e degli scavi.

La sottovalutazione delle opportunità.

I 57 siti nazionali, nella stragrande maggioranza, sono aree fortemente infrastrutturate (porti, ferrovia, energia, rete viaria, servizi ambientali, ecc.), in grado di offrire enormi vantaggi in termini di oneri di urbanizzazione: una occasione straordinaria per il reinsediamento produttivo. Rendere disponibili questi siti per nuovi insediamenti produttivi, in particolare le aree dei gradi poli industriali del Meridione al centro del Mediterraneo – si sta parlando di aree che interessano ben il 3% del territorio nazionale - è una occasione straordinaria di sviluppo che il Paese non può permettersi di sottovalutare. Già oggi, 37 di questi siti sono interessati da programmi di investimento per la riqualificazione industriale e la rigenerazione di interi quartieri urbani che, tuttavia, non riescono a realizzarsi a causa dei ritardi nelle bonifiche.

*La complessità della normativa e delle procedure***.**

A seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs 152/06, l'approccio tecnico per la individuazione e la gestione dei siti contaminati è stato profondamente modificato. In particolare, la definizione di sito contaminato e quindi la necessità di eventuali interventi sono subordinati al superamento delle Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR), ovvero gli obiettivi di bonifica sono determinati mediante l'applicazione di un'analisi di rischio sito specifica, condotta secondo l'approccio stabilito dalla metodologia RBCA (*Risk Based Corrective Action*) dell'ASTM.

Con le modifiche introdotte dal D.Lgs.152/06 in teoria la normativa italiana si è allineata a quella degli altri Paesi europei. Esistono tuttavia alcuni punti sui quali la nostre norme si discostano non poco dalle altre.

- *Il numero di sostanze per la verifica della soglia di rischio accettabile (CSC), al superamento del quale il sito può essere considerato potenzialmente contaminato:* la Gran Bretagna, il Belgio, l'Austria, la Germania prevedono 20 sostanze, circa 80 altri Paesi europei, in Italia sono ben 234. Questo altissimo numero di sostanze per le quali sono definite concentrazioni soglia di contaminazione è certamente una delle cause dell'inclusione di vastissime aree del territorio nazionale fra i siti contaminati. E', inoltre, causa di continue richieste di integrazione delle analisi da parte delle autorità pubbliche e infine è causa, rispetto agli altri Paesi europei, di maggiori oneri per quanto riguarda la caratterizzazione e la bonifica dei siti.

- *I valori di soglia superati i quali è necessario applicare l'analisi di rischio:* in Italia risultano nella maggior parte dei casi più restrittivi rispetto a quelli degli altri Paesi. Questo significa che il nostro Paese risulta avere valori di attenzione (oltre i quali è necessario condurre approfondimenti sullo stato di contaminazione del sito) più cautelativi rispetto a quelli degli altri Paesi esaminati. Se ne può dunque dedurre che gli altri Paesi europei (in particolare la Germania) tutelano meno dell'Italia l'ambiente e la salute dei loro cittadini? Quali sono le motivazioni tecniche di un così ampio ed evidente divario? Si rileva, inoltre, che fino all'aprile 2006 tali valori non erano solamente valori soglia, ma obiettivi da raggiungere con gli interventi di bonifica, sull'intero territorio nazionale.

- *La messa in sicurezza operativa:* è questo un aspetto che la vicenda ILVA rende di grandissima attualità. La norma già prevede la possibilità che l'attività produttiva possa continuare in presenza di interventi di messa in sicurezza. Occorre verificare che questo possa avvenire anche nel caso degli interventi di bonifica. E' del tutto evidente che questo comporta una particolare attenzione al progetto di bonifica e alla sua gestione.

- *L'estensione dei siti da bonificare*: a far crescere a dismisura le aree da bonificare, in particolare nei SIN, non è stato solo, come detto, l'alto numero di sostanze da controllare, ma anche e forse soprattutto la speranza di imprenditori e amministratori di poter beneficiare delle eventuali risorse pubbliche destinate alle

bonifiche. Una cura dimagrante è possibile e auspicabile rivedendo con maggiore attenzione i decreti di perimetrazione.

- *Le relazioni tra i soggetti***.** I tempi lunghi, tuttavia, non sono soltanto originati dalle procedure e dalla complessità oggettiva delle fasi della caratterizzazione, della redazione dei progetti preliminari e definitivi, con i vari *iter* scientifici, tecnici, amministrativi e politici. Giocano un pesante ruolo ostativo anche la farraginosità del sistema di relazioni interistituzionali viziate molto spesso da impropri interessi politici. Le stesse Conferenze di servizio, strumento prezioso per un confronto trasparente e tempestivo, troppo spesso non si sono dimostrate all'altezza.

L'esperienza dimostra l'utilità di realizzare sedi di coordinamento regionale, anche per le aree di bonifica di interesse nazionale, al fine di favorire un'azione sinergica tra Regioni, Province e Comuni, che hanno ruoli e funzioni differenti, con le organizzazioni imprenditoriali coinvolte nel risanamento, con le organizzazioni sindacali, con gli istituti scientifici preposti alla conoscenza sullo stato dei luoghi, con l'ARPA, che deve controllare e verificare i risultati di analisi e dati, con le associazioni di cittadini interessate alla sicurezza del loro territorio. Gli accordi di programma possono essere lo strumento per la realizzazione di un'azione più efficace in quanto più consapevole.

7. Conclusioni

Nel quadro delineato si riassume l'eredità di circa un secolo di storia industriale. Una storia che, se ha consentito di fare dell'Italia uno dei principali paesi industriali, le modalità con le quali questo è avvenuto hanno prodotto pesantissimi danni (umani, ambientali, economici). Continuare a ignorare o sottovalutare questa realtà non è più accettabile, anche perché l'inquinamento del passato e quello che continua a essere prodotto (la storia purtroppo non è finita come dimostra l'Ilva di Taranto), se non neutralizzato, continuerà a produrre i suoi effetti nefasti sulla salute delle persone e dell'ambiente. Quello che è certo è che ulteriori ritardi nei programmi per la bonifica e la sicurezza determineranno un pesantissimo impatto sullo sviluppo complessivo del Paese, che certamente non può privarsi degli importanti settori di base interessati.

La situazione è dunque delicatissima. Nelle realtà di insediamento "storiche" il rischio è quello della chiusura di interi cicli e della loro delocalizzazione in altri paesi. Nelle realtà suscettibili di nuovi insediamenti la reattività dei cittadini, memori di danni passati, è talmente alta che scoraggia l'investimento produttivo e in tutti i casi ne rallenta l'attuazione. Promuovere quindi un vasto programma di politiche per il risanamento e la sicurezza è la condizione per ristabilire quel rapporto di fiducia tra imprese e collettività locali pregiudiziale per le ulteriori possibilità di sviluppo.

Questa urgenza è stata colta dal Governo che nel D.L. 12 settembre 2014, n. 133, "Sblocca Italia", ha inserito tra le misure urgenti di carattere ambientale anche la "Bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse

nazionale". Quanto previsto dal decreto, tuttavia, non solo non affronta le criticità precedentemente indicate, ma si può anche prevedere, come insegnano le ripetute esperienze, che i mutamenti di *governance*, previsti in nome dell'urgenza, destabilizzeranno ulteriormente un quadro già molto complesso determinando ulteriori ritardi nelle bonifiche e nella riqualificazione.

2.5. Il rapporto fra Fisco e Cittadino

Premessa

La presente relazione è stata predisposta nell'ambito dei compiti affidati al CNEL dall'art. 10 *bis*, primo comma, lett. a) della legge 30 dicembre 1986 n. 936, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 99 della Costituzione.

La norma citata prevede che il CNEL rediga una 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.

Questa relazione analizza il settore dei servizi fiscali, ed approfondisce il tema della trasparenza fiscale dell'amministrazione finanziaria e dei servizi fiscali offerti al contribuente, sia in termini di accesso diretto all'Amministrazione finanziaria, sia in termini di prevenzione e risoluzione delle controversie tributarie.

Il materiale utilizzato, oltre a quello normativo e regolamentare, è costituito dalla documentazione rinvenuta sui siti istituzionali dell'Agenzia delle Entrate e del Dipartimento delle Finanze, e dalle relazioni tenute dinanzi alla VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato della repubblica dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate in data 2 aprile 2014 e dal Direttore Generale delle Finanze in data 13 maggio 2014.

1. *L'amministrazione finanziaria*

1.1. Il Dipartimento delle Finanze – Rapporti con le Agenzie Fiscali

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art.1 del D:P:C:M: n.67/2013, si articola in quattro dipartimenti.

Il **Dipartimento delle Finanze** svolge le seguenti funzioni statali:

- predispone schemi di atti normativi, provvedimenti e atti per la attuazione e interpretazione delle norme;
- effettua analisi, studi e indagini per l'elaborazione di politiche e interventi normativi in materia economico-fiscale, anche attraverso il monitoraggio dell'andamento delle entrate fiscali;
- verifica la congruità degli adempimenti fiscali e dei relativi modelli di dichiarazione rispetto alle esigenze di semplificazione;
- svolge, sulla base degli indirizzi del Ministro, il coordinamento generale per garantire l'unitarietà del sistema della fiscalità. Cura la predisposizione delle convezioni con le Agenzie fiscali e monitora i risultati della gestione;
- definisce obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi erogati dalle Agenzie fiscali ai contribuenti;
- assicura la partecipazione dell'Italia allo sviluppo dei processi di integrazione europea e di cooperazione internazionale in campo tributario e fiscale;
- gestisce i rapporti con il sistema delle autonomie regionali e locali per lo sviluppo del federalismo fiscale e di ogni forma di decentramento dell'imposizione e del prelievo tributario;

- promuove la conoscenza del sistema fiscale realizzando attività di comunicazione in materia di entrate tributarie e normativa fiscale;
- coordina il sistema informativo della fiscalità per favorire lo sviluppo e l'innovazione delle tecnologie di comunicazione e definisce criteri e regole per l'utilizzazione dei dati del sistema informativo della fiscalità;
- gestisce i servizi relativi al funzionamento della giustizia tributaria, coordina gli Uffici del massimario rilevando le questioni di rilevante interesse e i casi in cui non vi sia un univoco orientamento giurisprudenziale.

Più in particolare, l'art. 56, primo comma, lettere c/ e d/ del D.Lgs. 300/1999 dispone che spetta al Ministero dell'Economia e delle Finanze svolgere la funzione di "*indirizzo, vigilanza e controllo sui risultati di gestione delle agenzie fiscali, nel rispetto dell'autonomia gestionale ad esse attribuita*", nonché quella di "*coordinamento* […] *delle attività e dei rapporti tra le agenzie fiscali e con gli altri enti e organi* […]";

Il successivo art. 59 dispone che il Ministro e ciascuna Agenzia Fiscale stipulino una convenzione triennale, sulla base dell'Atto di indirizzo del Ministro. Detta convenzione, per quanto ci occupa, deve prevedere "*le modalità di vigilanza sull'operato dell'Agenzia sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti*".

1.2.Le Agenzie Fiscali – L'Agenzia delle Entrate.

Con il citato Decreto Legislativo 30 luglio 1999 n. 300 è stata approvata la riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, con la quale è stato ridefinito il numero dei Ministeri, ed è stato stabilito che gli stessi si articolassero in strutture di primo livello denominate "*Dipartimenti*" o "*Direzioni Generali*".

L'art. 10 del predetto Decreto Legislativo ha introdotto il termine di **Agenzie Fiscali**, istituite dal successivo art. 57 (inizialmente Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane, Agenzia del Territorio e Agenzia del Demanio) "*per la gestione delle funzioni esercitate dai dipartimenti delle entrate,delle dogane, del territorio e di quelle connesse svolte da altri uffici del ministero sono*" ed alle quali sono stati trasferiti "*i relativi rapporti giuridici, poteri e competenze che vengono esercitate secondo la disciplina dell'organizzazione interna di ciascuna agenzia*".

L'**Agenzia delle Entrate** è operativa dal 1° gennaio 2001. Ha un proprio statuto e appositi regolamenti che regolano l'amministrazione e la contabilità.

Dal 1° dicembre 2012 l'Agenzia dell'Entrate ha incorporato l'Agenzia del Territorio, ai sensi dell'articolo 23-*quater* del Decreto Legge 95/2012.

Gli organi dell'Agenzia sono costituiti dal Direttore, dal Comitato di gestione, dal

Collegio dei Revisori dei Conti.
Nell'articolazione periferica, la legge istitutiva consente anche lo svolgimento di compiti per conto delle Regioni.
L'Agenzia delle Entrate ha la natura giuridica di ente pubblico non economico cui è stata affidata la missione di perseguire l'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti anche al fine di ricondurre l'evasione italiana a livelli di fisiologia comparabili con gli altri partner europei più virtuosi.
A seguito della incorporazione con l'Agenzia del Territorio, l'Agenzia delle Entrate è oggi dotata di circa 40 mila dipendenti ed ha un costo di 3,3 miliardi di euro.
Con il personale e le risorse finanziarie suindicati, l'Agenzia delle Entrate amministra l'80% delle entrate tributarie (circa 400 miliardi di euro) e gestisce il catasto, le conservatorie e la cartografia.
Tra gli obiettivi che si pone l'Agenzia vi è quello di favorire la *compliance* utilizzando l'assistenza al contribuente, la gestione dei tributi, la prevenzione e contrasto dell'evasione, fino al presidio della riscossione. Il tutto in un'ottica di contenimento delle spese a fronte di servizi di migliore qualità (dati estratti dall'Audizione del Direttore dell'Agenzia effettuata in data 2 aprile 2014 dinanzi alla VI Commissione del Senato).

1.3.Le Commissioni tributarie.
La giurisdizione tributaria risolve le controversie giurisdizionali originate dal contenzioso tributario, nel caso in cui abbia esito negativo l'esperimento dei numerosi strumenti preventivi indicati ai punti che precedono (accertamento con adesione, mediazione, conciliazione, autotutela).
Essa è esercitata dalle Commissioni Tributarie Provinciali, con sede nei capoluoghi di ogni provincia e dalle Commissioni Tributarie Regionali, con sede nel capoluogo di ogni Regione, secondo la disciplina dettata dai decreti legislativi 31 dicembre 1992 n. 545 e n. 546. Fino all'esaurimento della trattazione delle cause pendenti, opera ancora la Commissione Tributaria Centrale, con sede a Roma.
Le Commissioni Tributarie Provinciali sono competenti per le controversie proposte nei confronti degli uffici finanziari, degli enti locali o dei concessionari del servizio della riscossione, che hanno sede nella loro circoscrizione. Le Commissioni Tributarie Regionali – giudice di secondo grado - sono competenti per le impugnazioni contro le decisioni delle Commissioni Tributarie Provinciali, che hanno sede nel loro ambito territoriale.
Contro le sentenze delle Commissioni Tributarie Regionali può essere proposto ricorso per Cassazione, nelle ipotesi tassativamente previste dall'art. 360 del codice di procedura civile.

Le Commissioni Tributarie sono organi giurisdizionali speciali che, in posizione di terzietà rispetto alle parti, hanno funzione giudicante nelle controversie in materia tributaria. Qualsiasi contribuente può rivolgersi alla Commissione Tributaria per chiedere l'annullamento o la modifica di un atto tributario, se ritiene illegittima la pretesa dell'ente impositore. Sono parti del processo tributario: il ricorrente, l'ufficio finanziario o l'ente locale o il concessionario del servizio della riscossione che ha emanato l'atto impugnato o non ha emanato l'atto richiesto, quale ad esempio potrebbe essere un rimborso.
Appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie comunque denominati, compresi quelli regionali, provinciali e comunali, le sovraimposte e le addizionali, le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, il Contributo Unificato, gli interessi e ogni altro accessorio. Sono inoltre devolute alla giurisdizione tributaria le controversie promosse dai singoli possessori concernenti l'intestazione, la delimitazione, la figura, l'estensione, il classamento dei terreni e la ripartizione dell'estimo tra i compossessori a titolo di promiscuità di una stessa particella; le controversie concernenti la consistenza, il classamento delle singole unità immobiliari urbane e l'attribuzione della rendita catastale; le controversie relative al canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue e per lo smaltimento dei rifiuti urbani; le controversie riguardanti l'imposta o il canone comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni.
Le Commissioni Tributarie, presiedute nella propria attività giurisdizionale da un primo presidente, sono organizzate in sezioni (interne o staccate, nel senso di delocalizzate) cui sono assegnati un presidente, un vicepresidente ed almeno quattro giudici; il collegio giudicante è costituito da tre componenti e presieduto dal presidente o dal vicepresidente della sezione. I componenti delle Commissioni Tributarie sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa deliberazione del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, seguendo una graduatoria per titoli. L'attività giurisdizionale delle Commissioni Tributarie viene supportata dagli uffici di segreteria che svolgono servizi analoghi a quelli delle cancellerie degli uffici giudiziari ordinari ed attività amministrative proprie. Pertanto, detti uffici sono diretti ed organizzati da un funzionario del MEF, talvolta con qualifica dirigenziale; essi svolgono sia un'attività di preparazione dell'udienza e assistenza ai collegi giudicanti sia un'attività meramente amministrativa.
In particolare, l'art. 9 del D.Lgs n.546/92, prevede che il personale amministrativo di segreteria assista la magistratura tributaria, richiamando espressamente le norme del codice di procedura civile relative ai cancellieri delle segreterie giudiziarie ordinarie. In sostanza detti Uffici di segreteria si occupano della

redazione del processo verbale (il segretario d'udienza è ufficiale rogante dell'atto processuale), della pubblicazione delle sentenze depositate e del rilascio delle relative copie munite di formula esecutiva, della conservazione e custodia delle sentenze, della trasmissione dei fascicoli alla segreteria del giudice di grado superiore, dell'elaborazione e trasmissione di dati e statistiche agli uffici sovraordinati e del governo delle risorse umane e materiali.
Le Commissioni Tributarie appartengono alla più ampia organizzazione dell'Amministrazione Finanziaria; le dotazioni logistiche ed il personale tecnico delle segreterie dipendono direttamente dal Dipartimento delle Finanze. I magistrati tributari costituiscono un ordine giurisdizionale separato ed autonomo e non sono dipendenti del Ministero dell'economia e delle finanze. Il D.Lgs. 545/92 ha istituito anche il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria (C.P.G.T.), che ha attribuzioni deliberative, consultive e decisionali sul corpo giudicante; funzioni d'indirizzo, di promozione, formazione e aggiornamento dei giudici stessi.

1.4. Il sistema di riscossione

La riscossione coattiva dei tributi e delle relative sanzioni di Agenzia delle Entrate, INPS e Comuni, esperiti infruttuosamente tutti gli strumenti di dialogo con l'amministrazione finanziaria, è affidata ad Equitalia S.p.A. che è una società pubblica, partecipata al 51% dall'Agenzia delle Entrate, ed al 49% dall'INPS, che opera attraverso le proprie società partecipate, distinte per ambiti geografici. L'incarico di riscuotere viene affidato tramite il ruolo, ovvero l'elenco che gli enti creditori trasmettono a Equitalia in cui sono riportati i nominativi dei soggetti debitori, la descrizione e l'ammontare degli importi dovuti.
Esistono due tipi di riscossione a mezzo ruolo, quella **coattiva** e quella **spontanea**.
La **riscossione a mezzo ruolo coattiva** riguarda il recupero delle somme che, richieste dall'ente creditore, non sono state versate spontaneamente dal cittadino. L'iter di riscossione parte con l'invio della *cartella di pagamento,* nella quale sono indicate le informazioni contenute nel ruolo. Trascorsi 60 giorni dalla notifica della cartella, se il cittadino non paga e non interviene un provvedimento di sospensione o annullamento del debito, Equitalia è tenuta a svolgere ogni azione cautelare ed esecutiva (per esempio fermi, ipoteche e pignoramenti) utile alla riscossione delle somme iscritte a ruolo, secondo i tempi e le modalità previsti dalla legge.
La **riscossione a mezzo ruolo *spontanea*** riguarda invece le richieste di pagamento dell'ente creditore, che non derivano da un precedente inadempimento da parte del contribuente e che spesso sono richiesti già sotto forma di pagamenti frazionati o rate (ad esempio la riscossione spontanea della

TARSU per conto dei Comuni, delle tasse di iscrizione agli ordini professionali ecc.).
Equitalia S.p.A. è dotata di poteri speciali di indagine e di intervento sul contribuente, attribuiti per legge all'organismo di riscossione, che sono stati oggetto di aspre critiche da parte dei contribuenti e delle associazioni di categoria, ma che sono stati via via mitigati o limitati dalle leggi più recenti, nell'intento di armonizzare la riscossione coattiva dei tributi con l'oggettivo periodo di crisi economica.
Per favorire l'accesso al contribuente, anche Equitalia ha attivato gli stessi servizi dell'Agenzia delle Entrate, quali l'**accesso telematico** alla propria posizione debitoria, gli **appuntamenti *on line***, il **servizio telefonico**, l'assistenza presso i ***front-office*** delle strutture territoriali e soprattutto, la possibilità di rateazione del debito, per renderne possibile il soddisfacimento.
Recenti leggi speciali hanno anche consentito la riduzione delle sanzioni e degli interessi, sempre nell'ottica di favorire la riduzione del contenzioso e la possibilità di adempimento da parte del contribuente.

2. *I servizi al cittadino*

2.1.Servizi di accesso del contribuente all'Agenzia delle Entrate.

L'Agenzia delle Entrate è impegnata nell'attuazione di una strategia di relazione con il cittadino, che si basa sull'analisi delle esigenze del contribuente e tiene conto delle diverse modalità di erogazione dei servizi.
Considerato che la relazione Fisco-Contribuente deve basarsi su principi di trasparenza, equità e correttezza, per proseguire il processo di cambiamento e rafforzamento della cultura della legalità fiscale, l'Agenzia delle Entrate si prefigge di ridurre al minimo difficoltà e ostacoli che impediscono l'agevole assolvimento degli obblighi tributari.
In tale ambito, anche in considerazione del sistema fiscale che già si presenta, per propria natura, complesso e intricato, sono state avviate diverse iniziative:

- lo sviluppo dei canali di comunicazione telematica, nel rispetto dei criteri di economicità e di razionale impiego delle risorse disponibili;
- l'aumento dei servizi di assistenza presso i *front-office* delle strutture territoriali;
- la semplificazione sia dei modelli delle dichiarazioni sia delle applicazioni informatiche per renderle più intuitive e agevoli;
- l'invio degli esiti della liquidazione automatizzata entro l'inizio del periodo di presentazione delle dichiarazioni relative all'anno successivo, evitando

così il reiterarsi di errori nella compilazione della dichiarazione e consentendo una più rapida erogazione dei rimborsi (nel 2013 a famiglie e imprese ne sono stati erogati oltre 1,5 milioni per un importo complessivo di circa 13,5 miliardi – Dati estratti dalla relazione del 2 aprile 2014, cit.);

- il potenziamento degli istituti dell'interpello e della consulenza giuridica, per uniformare le interpretazioni delle norme e i comportamenti degli uffici;
- la ricognizione degli adempimenti abrogabili o modificabili in quanto obsoleti, superflui o non efficaci dividendoli tra quelli emendabili in via normativa e quelli modificabili per via amministrativa;
- l'utilizzo sempre maggiore degli istituti deflativi del contenzioso sia per evitare il ricorso al processo tributario (autotutela, accertamento con adesione, mediazione tributaria) sia per concordare soluzioni conciliatorie rispetto a liti già instaurate (conciliazione giudiziale);
- il miglioramento della comunicazione avviene attraverso una variegata attività informativa che utilizza, oltre ai canali tradizionali, anche quelli innovativi online – cosiddetti *new media*.

L'Agenzia è poi impegnata a sviluppare iniziative orientate a ridurre le distanze con i contribuenti corretti; a titolo di esempio, al fine di velocizzare l'erogazione dei rimborsi IVA, nel 2014 è stata definita una nuova procedura di lavorazione delle richieste, che sarà descritta in modo più puntuale al successivo paragrafo 10.

Nel settore del controllo sono state affinate le attività di analisi del rischio, al fine di perseguire sempre di più le forme di evasione sostanziale, cercando di recare il minimo disturbo possibile al normale svolgimento dell'attività economica di coloro che sono in regola.

Coerentemente con questa strategia, sin dal 2004 l'Agenzia delle Entrate ha pianificato indagini di *customer satisfaction* su tutti i canali di erogazione dei servizi di cui dispone: centri di assistenza multicanale, uffici territoriali e internet.

Dagli ultimi dati disponibili sul sito dell'Agenzie delle Entrate, e riferibili all'anno 2012, emerge che, su una scala numerica da 1 a 6, la soddisfazione del contribuente per l'accesso diretto ai servizi (call center, pagamenti *on line*, registrazioni contratti di locazione *on line*) è pari in media a 5.

Nell'anno 2013 l'Agenzia delle entrate ha prestato assistenza a circa 12,5 milioni di cittadini, rispetto ai 12 milioni del 2012: la maggior parte dei servizi sono erogati attraverso gli uffici territoriali dell'Agenzia (9,6 milioni i contribuenti serviti, contro 9,5 milioni del 2012), ma nel corso degli ultimi anni si è registrato un costante incremento nell'utilizzo dei canali telematici e di assistenza telefonica (2,9 milioni i contatti del 2013 contro 2,5 milioni del 2012). L'incidenza

dell'utilizzo dei canali telematici rispetto al totale dell'assistenza richiesta è passata dal 20% del 2012 al 24% del 2013 a dimostrazione dell'efficacia delle iniziative intraprese.

I principali motivi di accesso presso gli uffici riguardano:

- Assistenza sui diversi adempimenti dei contribuenti, con particolare riguardo alla compilazione e l'invio delle dichiarazioni e all'assistenza sulle comunicazioni di irregolarità ricevute dai cittadini (2,7 milioni di accessi nel 2013)
- Registrazione degli atti privati (2,9 milioni di accessi nel 2013)
- Ricezione dei documenti (1,5 milioni di accessi nel 2013)
- Rilascio di tessere sanitarie, codici fiscali e partite IVA (1,6 milioni di accessi nel 2013)

2.2.Strumenti specifici di interazione tra il contribuente e l'Agenzia delle Entrate

Gli istituti amministrativi che consentono al contribuente di interagire con l'Agenzia e rappresentare le sue ragioni, consentendo di prevenire ovvero di risolvere eventuali pendenze nei confronti dell'Amministrazione finanziaria evitando di ricorrere al processo tributario, sono molteplici, e per lo più di recente creazione.

1. L'**Autotutela** rappresenta lo strumento attraverso il quale l'Amministrazione riesamina la propria azione e, conseguentemente, annulla i propri atti riconosciuti illegittimi, in attuazione del principio costituzionale di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa. Con tale istituto l'Agenzia prende atto, in via del tutto autonoma o su richiesta del contribuente, dell'errore e procede alla sua correzione senza necessità di attendere la decisione di un giudice.

2. L'**Accertamento con adesione** rappresenta un "accordo" tra contribuente e Agenzia, può avvenire sia prima che dopo la notifica di un atto impositivo, ed è volto a ridefinire le imposte dovute ed evitare l'insorgere di una lite tributaria. Il perfezionamento dell'adesione comporta una serie di agevolazioni, tra cui la riduzione delle sanzioni amministrative.

3. La **Mediazione tributaria** è uno strumento nuovo, di più recente istituzione rispetto ai precedenti, ed introduce un meccanismo deflattivo del contenzioso tributario. È stato introdotto dall' art. 17 *bis* del D.Lgs 546/1992, inserito dal D.Lgs. 98/2011, in vigore dal 1° gennaio 2012, ed obbliga la parte, laddove l'accertamento sia di valore inferiore a 20.000 euro, al netto delle sanzioni e degli interessi, ad inoltrare uno specifico reclamo all'Amministrazione Finanziaria che ha elevato l'accertamento, formulando una vera e propria proposta di mediazione. L'Amministrazione finanziaria è obbligata a rispondere alla proposta nei successivi trenta giorni. Di fatto, si tratta di una procedura

obbligatoria che si affianca all'accertamento con adesione, e che ha permesso nei primi mesi di applicazione di operare una oggettiva riduzione del contenzioso.

4. **La Conciliazione giudiziale** è un istituto esperibile in sede di giudizio di fronte alle Commissioni tributarie provinciali, e consente alle parti di definire un contenzioso aperto con il Fisco. Il tentativo di conciliazione non è comunque vincolante: se il contribuente non raggiunge l'accordo, può sempre proseguire con il contenzioso.

5. Il **Tutoraggio** costituisce un altro esempio di rapporto diretto tra l'Amministrazione Finanziaria ed il contribuente, ed è rappresentato dalla verifica permanente ovvero dalla "guida" che l'Agenzia esplica con cadenza periodica nei confronti dei soggetti di rilevanti dimensioni. L'istituto, ormai a regime, si realizza con un'attività di osservazione diretta della vita aziendale: in tal senso, il controllo diviene preventivo, al fine di assicurare un elevato grado di correttezza dei comportamenti fiscali posti in essere.

6. L'istituto dell'**Interpello** e della consulenza giuridica, mira ad offrire al contribuente una corretta interpretazione della norma in fase applicativa; detto istituto, oltre a uniformare le interpretazioni delle norme e dei comportamenti degli uffici, rappresenta un servizio fornito ai contribuenti per chiarire preventivamente la propria posizione fiscale.

Con quest'attività, l'impegno dell'Agenzia nell'interpretazione delle norme tributarie ha consentito di ridurre gli errori a carico dei contribuenti, rendendo più agevole l'adempimento spontaneo agli obblighi tributari.

7. I **Rimborsi diretti** consentono la restituzione di somme versate in eccesso da parte dei contribuenti: il diritto al rimborso può essere riconosciuto autonomamente dall'Agenzia delle entrate o su richiesta del contribuente. I rimborsi assolvono anche la funzione indiretta di immettere liquidità nell'economia nazionale, e ciò in considerazione del fatto che nel solo anno 2013 l'Agenzia delle Entrate ha effettuato oltre 1,5 milioni di rimborsi per un importo complessivo di circa 13,5 miliardi di euro.

8. I **canali di comunicazione con i cittadini** si sostanziano, invece, in iniziative volte, da un lato, ad accrescere i servizi di assistenza presso i *front-office* delle strutture territoriali, dall'altro, a promuovere lo sviluppo dei canali di comunicazione telematica, nel rispetto dei criteri di economicità e di razionale impiego delle risorse disponibili.

Il ricorso all'utilizzo del canale telematico presenta un duplice vantaggio: consente agli utenti un'immediata fruizione dei servizi senza doversi recare presso l'ufficio e libera risorse da dedicare all'assistenza agli sportelli.

Le iniziative dell'Agenzia per l'incremento dei servizi *on line* (telefonia fissa, mobile e internet) sono state rivolte dapprima ad un pubblico specialistico di professionisti e intermediari e, successivamente, estese alla generalità dei

contribuenti. In particolare si fa riferimento a *Entratel*, canale telematico utilizzato dai professionisti e dalle medie e grandi imprese e *Fisconline,* dedicato agli utenti persone fisiche e alle piccole imprese.

9 Il **CIVIS** è un canale telematico che fornisce a**ssistenza sulle comunicazioni di irregolarità, sugli avvisi telematici e le cartelle di pagamento** i sensi degli artt. 36 *bis* del D.P.R. n. 600/1973 e 54 *bis* del D.P.R. n. 633/1972. Mediante il predetto canale telematico i contribuenti, che ricevono una comunicazione di irregolarità, o gli intermediari, cui è inviato un avviso telematico a seguito del controllo automatizzato delle dichiarazioni, possono utilizzare il predetto canale per richiedere chiarimenti sulle irregolarità rilevate dall'Agenzia delle Entrate e quindi sanare le eventuali anomalie oppure segnalare all'Agenzia delle Entrate le ragioni per cui si ritiene non dovuto il pagamento. Contribuenti ed intermediari possono richiedere assistenza anche sulle cartelle esattoriali emesse a seguito delle comunicazioni di irregolarità e degli avvisi telematici. Una volta inoltrata la domanda di assistenza i contribuenti possono interrogare il sistema in qualsiasi momento per conoscere l'iter della propria richiesta. Questo servizio ha riscosso molto successo presso un'ampia platea di contribuenti e professionisti, anche grazie ai tempi di risposta, estremamente ridotti, che l'Agenzia delle entrate garantisce: nel 2013, a fronte di 617.000 istanze lavorate (nel 2012 erano 444.000), il 97% sono state trattate nei 3 giorni successivi alla richiesta di assistenza, e la totalità delle istanze è stata comunque lavorata entro gli 8 giorni successivi alla richiesta. Per il 2014, fino al mese di ottobre compreso, si sono registrati tempi ancora più stringenti: il 99,26 % delle 660.000 istanze pervenute risultano lavorate in 3 giorni.

L'efficienza del servizio si deve anche al sistema di smistamento delle pratiche che tiene conto, in fase di assegnazione, della capacità operativa delle strutture assegnatarie, su base regionale.

Anche alla luce degli ottimi risultati raggiunti il servizio CIVIS è stato esteso anche alla presentazione, in via telematica, dei documenti richiesti in esito al controllo documentale della dichiarazione dei redditi, ai sensi dell'articolo 36-ter del d.P.R. 600/73. Il canale telematico CIVIS è in fase di continua implementazione, con la prossima attuazione di nuove funzionalità, anche alla luce della recente evoluzione legislativa (cfr. legge 23 giugno 2014 n. 89, sulla quale vedi *infra*).

10. Va poi menzionato il c.d. **Cassetto fiscale** che consente ai cittadini di consultare la propria posizione. L'accesso al Cassetto fiscale può essere delegato dal contribuente al proprio professionista di fiducia, e consente di prevenire ogni indebita forma di riscossione.

11. Vi è poi una sviluppata rete di **Banche dati** del sistema telematico denominato SISTER, che consente l'accesso alle informazioni catastali e ipotecarie, nonché la

presentazione degli atti di aggiornamento del territorio attraverso Internet.
12. Importante strumento di comunicazione e accesso diretto sono i **Centri di Assistenza Multicanale** dell'Agenzia (CAM) che offrono servizi di assistenza telefonica, tramite e-mail e CIVIS. I CAM forniscono ai contribuenti informazioni di base sullo stato delle pratiche fiscali, sugli adempimenti tributari (normativa, scadenze) e sulla posizione fiscale (dichiarazioni, avvisi di irregolarità); I CAM forniscono altresì l'assistenza sull'invio telematico delle dichiarazioni dei redditi; l'assistenza sulle più ricorrenti problematiche di natura fiscale, per la correzione delle comunicazioni di irregolarità; la possibilità di fissare appuntamenti presso gli sportelli dell'Agenzia;.
13. Un cenno lo merita anche il **Controllo automatizzato massivo** delle dichiarazioni, effettuato ai sensi degli articoli 36 *bis* del D.P.R. n. 600/1973 e 54 *bis* del D.P.R. n. 633/1972, che mette il contribuente in condizione di conoscere eventuali errori nella compilazione della dichiarazione o nell'esecuzione dei versamenti. Grazie alla notevole accelerazione impressa dall'Agenzia delle entrate a questa attività, nella maggior parte dei casi gli esiti della liquidazione sono comunicati ai contribuenti entro l'inizio del periodo di presentazione delle dichiarazioni relative all'anno successivo, con il vantaggio di evitare il reiterarsi di errori nella compilazione della dichiarazione; e quello di consentire una più rapida erogazione dei rimborsi fiscali derivanti da dichiarazione.
14. Dal 1° febbraio 2014 l'Agenzia delle Entrate ha messo a disposizione di contribuenti e professionisti **Un nuovo modello per la registrazione dei contratti di locazione e affitto di beni immobili**, denominato RLI, nonché il relativo software per la registrazione *on line* dei contratti. Il nuovo programma consente non solo di effettuare la registrazione telematica del contratto, ma permette di allegare la copia dell'atto firmata dalle parti, e di versare contestualmente le imposte di registro e di bollo, con addebito su conto corrente. Per i contratti di locazione ad uso abitativo è anche possibile esercitare l'opzione per la cedolare secca. L'introduzione di questo nuovo servizio ha consentito un significativo efficientamento del processo di registrazione degli atti, con positivi effetti in termini di semplificazione degli adempimenti per i contribuenti e di minore afflusso agli uffici territoriali dell'Agenzia, ciò anche in considerazione dell'obbligo, già introdotto dall'articolo 8, comma 10-bis, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, di effettuare la registrazione dei contratti di locazione in via telematica per i soggetti che possiedono più di 10 unità immobiliari e per gli agenti immobiliari. I risultati in termini di incremento nell'utilizzo dei servizi telematici sono particolarmente significativi: nell'anno in corso, da gennaio ad agosto 2014, sono stati registrati telematicamente circa il 40% dei contratti, mentre nell'anno precedente, nello stesso periodo di riferimento, la percentuale dei contratti registrati in via telematica era pari al 32%. L'incremento dell' uso degli

strumenti informatici negli ultimi anni è stato esponenziale, si pensi che nel 2011 solo il 15% dei contratti venivano registrati telematicamente.

2.3.Il Portale del federalismo fiscale.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, ed in particolare dell'art. 119, i Governi hanno delineato le modalità di finanziamento delle autonomie locali con l'approvazione di più decreti attuativi.

Nell'ambito delle competenze attribuitegli dal D.P.R. n.43 del 2008, il Dipartimento delle finanze ha ampliato le proprie attività istituzionali attraverso la creazione del "*Portale per il Federalismo fiscale*", rivolto prevalentemente alle Regioni ed alle autonomie locali, ma accessibile anche dai singoli contribuenti, soprattutto per l'acquisizione di informazioni e per l'accesso a banche dati.

Il Portale del Federalismo Fiscale è stato oggetto nel 2013 di circa 110.000 accessi.

Ha una *Home Page* pubblica, con contenuti essenzialmente informativi liberamente consultabili, a cui si affianca una sezione riservata, alla quale è possibile accedere solo previa autenticazione con *login* e *password*.

Possono accedere alla sezione riservata ed ai servizi in essa contenuti, tre tipologie di utenti:

a) Utenti regionali: con competenza sui dati regionali ed in grado di consultare i dati statistici di un Comune presente nella Regione di appartenenza;

b) Utenti provinciali: con competenza sui dati provinciali ed in grado di consultare i dati statistici di un Comune presente nella Provincia di appartenenza;

c) Utenti comunali: il cui accesso ai dati è focalizzato al proprio Comune.

L'accesso alla sezione riservata consente agli utenti registrati la condivisione di documenti sul tema del Federalismo Fiscale e l'utilizzo dei servizi di cooperazione amministrativa a supporto della *governance* del territorio.

Nel 2013 si sono registrati circa 78.700 accessi all'area riservata.

Il progetto ha riguardato inizialmente l'acquisizione e la diffusione di dati statistici, suddivisi per tipologia di contribuente, reddito, età, sesso e localizzazione e geografica.

Gli accessi rilevati per la sezione relativa alle Analisi Statistiche nel 2013 sono stati circa 79.000.

Altri servizi e strumenti di *governance* messi a disposizione dal Portale:

- Le tabelle statistiche sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, che i Comuni devono pubblicare sul proprio sito internet istituzionale.
- I servizi per la pubblicazione delle delibere dei Comuni relative ai tributi comunali, acceduti circa 26.500 volte nel 2013.
- Il simulatore dell'addizionale comunale all'IRPEF, per il quale nel 2013 si

sono registrati circa 74.000 accessi, e che consiste in uno strumento offerto ai Comuni per valutare quantitativamente eventuali manovre tributarie di intervento sull'aliquota o sulla composizione del gettito.

- Strumenti di monitoraggio statistico aggiornati con cadenza mensile, quali sono i dati dell'Osservatorio partite IVA.
- Per consentire al Dipartimento delle Finanze di espletare le proprie funzioni di controllo sulle Società concessionarie della Riscossione che agiscono su richiesta degli Enti locali, è stata inserita nel Portale anche l'applicazione che consente la trasmissione delle informazioni dovute dalle medesime Società.
- Recentemente è stato inserito nel portale un simulatore per la TASI. Come già avviene con il simulatore per l'addizionale IRPEF, si fornisce in questo modo ai Comuni uno strumento in grado di supportarli nella scelta delle politiche impositive.

Considerando le peculiarità del mezzo che il Portale sfrutta (la navigazione Internet) e l'aumentare dei servizi messi a disposizione, il Dipartimento delle Finanze ha aperto una fase di nuova analisi delle logiche di navigazione definite nella prima versione del Portale, nell'ottica di assicurare anche agli utenti meno esperti la massima fruibilità. Al Portale verrà affiancato un Sito di Assistenza in cui gli utenti avranno a disposizione, semplicemente spiegate, sia le informazioni di carattere generale sulle modalità di accesso all'area riservata, sia quelle relative ai servizi specifici del Portale. Sul sito sono previsti sistemi di feedback, utilizzando i quali sarà arricchita la sezioni delle domande più frequentemente poste (FAQ) e si prenderà spunto per l'affinamento dei contenuti del sito.

2.4.I servizi telematici delle Commissioni tributarie

Nell'ambito della Giustizia Tributaria, sono in fase di attivazione , allo scopo di rendere maggiormente accessibile, sia al contribuente, che al proprio consulente (sia esso avvocato che commercialista), la fruizione delle funzioni giurisdzionali offerte dalle Commissioni tributarie. Di seguito si tratteggiano gli elementi essenziali dei predetti servizi, che in parte sono già attivi (comunicazioni via PEC), in parte ancora solo sperimentali (processo tributario telematico).

1. **Telecontenzioso**. In attuazione delle disposizioni recate dall'art. 36 del D.Lgs. 31 dicembre 1992 n. 545, tutte le Commissioni tributarie provinciali e regionali sono state dotate di un sistema informativo per l'automazione delle attività svolte. Le applicazioni informatiche per la gestione dei ricorsi e degli appelli attengono sia all'attività pre-udienza che all'attività post-udienza, oltre alla gestione di altre attività.

Quanto all'**attività pre-udienza**, sono gestiti tramite la banca dati i seguenti servizi:

- ricezione di atti;
- caricamento dei dati dei ricorsi;
- gestione dei decreti presidenziali;
- assegnazione dei ricorsi alle sezioni;
- avvisi di trattazione;
- composizione del collegio giudicante.

Quanto all'**attività post-udienza**, sono acquisiti i seguenti servizi:

- acquisizione dell'esito della trattazione;
- deposito della sentenza;
- comunicazione dei dispositivi alle parti;
- giudizio di ottemperanza.

A partire dal 20 marzo 2001 alcune informazioni presenti in banca dati delle Commissioni Tributarie sono consultabili dalle parti processuali per mezzo del servizio telematico di interrogazione.

Nel corso degli anni il servizio è stato implementato ed esteso anche ad una serie di altri enti impositori. L'accesso è attualmente consentito ai seguenti soggetti:

- all'Agenzia delle Entrate, alle Camere di Commercio e agli Agenti della riscossione
- ai cittadini, agli enti locali, ai professionisti e soggetti abilitati al servizio telematico Entratel, limitatamente ai ricorsi di cui sono parte in causa.

  Nella tabella sottostante, si riportano i dati relativi al numero di utenti abilitati al telecontenzioso:

Tipologia utente abilitato al telecontenzioso	**Numero di utenti**
Agenzie fiscali (Agenzie delle Entrate)	20.000
Enti locali	13.500
Cittadini	2.000.000
Professionisti	94.000

2. Prenotazione appuntamenti *on line*. Dal 2 maggio 2011 è stato istituito e gradualmente implementato a tutte le commissioni del territorio nazionale il "Servizio di prenotazione *online*" degli appuntamenti con gli uffici delle Commissioni tributarie. Il "Servizio di prenotazione *online*", reso disponibile dalla Direzione della Giustizia Tributaria, consente ai contribuenti, ai professionisti, agli uffici o enti impositori (comuni, banche, camere di commercio, ecc..) di prenotare un appuntamento con il personale degli uffici delle Commissioni tributarie, evitando attese presso gli sportelli.

Mediante detto servizio, il Dipartimento delle Finanze si avvicina ai cittadini, migliorando la qualità dei servizi offerti e semplificando gli iter burocratici. La prenotazione può essere effettuata, 24 ore su 24, via web e permette di scegliere

l'appuntamento desiderato all'interno delle fasce orarie già previste per il ricevimento del pubblico. Molteplici sono i servizi prenotabili:

- deposito di ricorsi o di appelli;
- deposito atti;
- deposito di ricorsi o di appelli da parte di Gradi Utenti;
- deposito atti da parte di Grandi Utenti;
- informazioni generali e sullo stato dei ricorsi o degli appelli;
- visura dei ricorsi e degli appelli in udienza;
- rilascio di copie di sentenze;
- rilascio di sentenze esecutive o con formula di Passato in Giudicato.

Si precisa che le prenotazioni *online* presso le Commissioni tributarie regionali consentono di fruire anche dei servizi relativi al contenzioso presso le sezioni "staccate" della medesima Commissione.

Per prenotare un appuntamento occorre scegliere la regione di appartenenza e quindi l'ufficio presso il quale si intende fissare l'appuntamento e la tipologia di utenza di appartenenza (contribuente, professionista o altri enti). Andrà poi indicata la data e l'orario dell'appuntamento. I dati anagrafici dipenderanno, inoltre, dalla tipologia di utenza. A conclusione del processo, il sistema genera un numero di prenotazione che rappresenta il punto di congiunzione tra l'utente e l'ufficio e che verrà richiesto all'atto dell'erogazione del servizio o nel caso si proceda alla disdetta online.

Nella tabella sottostante si riporta il numero degli appuntamenti online richiesti negli ultimi 2 anni e nell'anno in corso, che indica la presenza di un sensibile aumento nell'utilizzo del servizio nel corso del tempo:

Anno	**Numero appuntamenti**
2011	1546
2012	6839
2013	15733

3. <u>Comunicazioni alle parti processuali via PEC</u>. Il 15 maggio 2012, con la introduzione della PEC (Posta Elettronica Certificata) per le notificazioni e le comunicazioni di cui all'articolo 16, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 31 dicembre 1992 n. 546, da inviare da parte degli Uffici di segreteria delle Commissioni tributarie provinciali e regionali relativamente ai ricorsi notificati a decorrere dal 7 luglio 2011, si è avviata una ulteriore fase dell'informatizzazione del processo tributario.

In particolare, il decreto del 26 aprile 2012, n. 7425, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 102 del 3 maggio 2012, emanato dal Direttore del Dipartimento delle Finanze prevede per le comunicazioni e notificazioni del processo tributario

l'utilizzo della PEC, ai sensi dell'art. 39 del D.L. 98/2011, convertito nella legge 111/2011. Il suddetto decreto, oltre a fissare le regole tecniche con cui avvengono le comunicazioni (art. 4), individua il corretto indirizzo di PEC da utilizzare per le stesse (art. 5), disciplina l'esecuzione e il perfezionamento della comunicazione effettuata per via telematica (art. 7) e prescrive le modalità con cui vengono archiviati i documenti trasmessi (art. 8). Tale disposizione dà attuazione ai principi previsti dal codice dell'amministrazione digitale (CAD) nella materia della giustizia tributaria ed assicura l'efficienza e la celerità del relativo processo.
Dal 1° gennaio 2013 le comunicazioni via PEC sono state estese a tutte le Commissioni tributarie presenti sul territorio, con evidenti risparmi di spesa (circa 4 milioni di euro a regime).
Per i difensori (qualificati assistenti tecnici nel processo tributario), se iscritti agli albi, la PEC deve coincidere con quella comunicata ai rispettivi ordini, mentre per le società iscritte nel registro delle imprese, in caso di difesa diretta, la PEC coincide con quella comunicata al registro stesso. Gli altri soggetti abilitati alla difesa presso le Commissioni tributarie dovranno fornirsi di PEC secondo le regole del CAD. Le parti interessate, con apposita istanza, possono richiedere che le nuove modalità di comunicazione siano applicate anche ai ricorsi pendenti alla stessa data del 7 luglio 2011.
La comunicazione si considera eseguita: a) per l'ufficio di segreteria della Commissione Tributaria, al momento dell'invio al proprio gestore che risulta attestato dalla relativa ricevuta di accettazione; b) per il destinatario al momento in cui il documento informatico è reso disponibile nella casella di posta elettronica certificata da parte del suo gestore.
Tale innovazione procedurale consente una rapida ed efficiente giustizia tributaria, con la semplificazione degli adempimenti dei professionisti e la riduzione dei costi di gestione da parte dell'Amministrazione finanziaria (in tempi di *spending review* e di tagli di spesa), in quanto non è necessario ricorrere al "doppio binario" con contestuale invio del supporto cartaceo della documentazione inoltrava via PEC.
Gli indirizzi di PEC degli Uffici di segreteria delle Commissioni tributarie, utilizzati per le comunicazioni telematiche, sono pubblicati sul portale Internet del Dipartimento delle finanze all'indirizzo *www.finanze.gov.it*, oltre che nell'I.P.A., il registro ufficiale degli indirizzi della Pubblica Amministrazione.
Il totale delle comunicazioni via PEC inoltrate dalle Commissioni Tributarie alla data del 28 giugno 2013 è pari a 616.797.
4 Il processo tributario telematico. Nel mese di febbraio 2010 il Dipartimento delle Finanze ha dato inizio alla sperimentazione del Processo Tributario Telematico (PTT) presso la Commissione Tributaria Regionale per il Lazio e quella Provinciale di Roma. Il progetto è il risultato del Protocollo d'intesa siglato

il 23 dicembre 2009, dal Dipartimento delle Finanze, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, l'Agenzia delle Entrate e il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, esteso il 1° giugno 2010 al Consiglio Nazionale Forense.

Il nuovo applicativo informatico, nella fase di sperimentazione, ha permesso l'interazione telematica delle procedure del contenzioso tributario, consentendo tra l'altro:

- il deposito telematico presso le Commissioni Tributarie dei ricorsi e degli altri atti processuali;
- la comunicazione del dispositivo delle sentenze alle parti;
- l'accesso telematico del collegio e delle parti al fascicolo informatico del processo.

Il PTT ridurrà in modo significativo tempi e costi del contenzioso, nel rispetto dei criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza dell'azione amministrativa. L'accesso al Sistema Informativo della Giustizia Tributaria (S.I.GI.T.) è consentito esclusivamente agli utenti autorizzati che aderiranno al processo tributario telematico. Il S.I.GI.T. si integra con il Sistema Informatico già in uso presso le Commissioni Tributarie (S.I.CO.T.).

Il Dipartimento delle Finanze ha redatto, in attuazione dell'art. 39, comma 8 del D.L. 6 luglio 2011 n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, il decreto di natura regolamentare 23 dicembre 2013 n. 163, pubblicato in G.U. del 14 febbraio 2014, che disciplina l'utilizzo di strumenti informatici e telematici nel processo tributario.

Con il citato atto normativo si intende disciplinare l'informatizzazione dell'intero processo tributario, con l'obiettivo di rendere sempre più efficiente l'attività giurisdizionale delle Commissioni tributarie sia in termini quantitativi che qualitativi.

Tre sono i principi di fondo sottesi alla regolamentazione del processo tributario con modalità informatiche:

- nella prima fase di attuazione, avvalersi delle nuove modalità sarà una facoltà;
- rimane inalterata la disciplina dei vigenti istituti processuali;
- il domicilio digitale risulta completamente equiparato all'attuale domicilio eletto, quale luogo (fisico o virtuale) ove il ricorrente dichiara di voler ricevere tutte le comunicazioni e notifiche riguardanti il processo.

Due sono gli strumenti tecnologici di cui ci si avvale nel processo tributario telematico: la posta elettronica certificata (PEC) e la firma digitale. Tuttavia, la piena attuazione delle predette novità passa attraverso il superamento delle evidenti criticità che presenta lo *start up* del PTT, in termini di investimenti di risorse materiali, di formazione, anche e soprattutto dei giudici tributari, e di

riorganizzazione dei processi di lavoro presso gli uffici di segreteria delle Commissioni tributarie.

E' in corso di perfezionamento il decreto direttoriale recante le modalità tecniche di attuazione del PTT che conterrà, anche, indicazioni in ordine alle prime regioni presso le quali sarà operativo nel corso del 2015.

3. Profili comparativi

3.1.Comparazione della pressione fiscale in Europa

Appare opportuno introdurre, a conclusione della relazione, un profilo comparativo sulla pressione fiscale in Europa, e sugli strumenti a disposizione del contribuente per l'accesso all'Amministrazione Finanziaria.

Dai dati Eurostat emerge che nel periodo 2004-2012 la pressione fiscale in Italia è salita di 3,6 p.p., a fronte di un aumento in media nell'UE di 0,6 punti[199]. Nello stesso periodo la pressione tributaria (al netto dei contributi sociali) in Italia è in media pari al 29,1 per cento, superiore di 2,3 punti percentuali rispetto alla media dei paesi dell'UE.

Non si dispone di valori accurati dei costi degli adempimenti tributari. L'unica rilevazione che presenta caratteristiche di larga confrontabilità internazionale, la *Paying Taxes 2014* della Banca mondiale[200] si limita a stimare le ore necessarie per pagare le imposte societarie, sui consumi e sul lavoro da parte di una media impresa manifatturiera (che vende al dettaglio vasi da fiori).

Con tutti i limiti intuibili, può essere significativo confrontare i valori della pressione tributaria con il numero di ore complessivamente impiegate per effettuare gli adempimenti tributari, riportate nel rapporto. Così facendo (Fig. 1), è possibile individuare una sia pur debole correlazione negativa fra le due grandezze. Sembra quasi che, laddove la pressione tributaria raggiunga valori elevati, vengano richiesti adempimenti meno complessi; certo non si ha l'impressione che l'onerosità degli adempimenti sia indispensabile per sostenere una pressione tributaria più elevata. Colpisce come l'Italia sia l'unico paese UE che si colloca al di sopra sia della pressione tributaria media, sia del numero medio di ore richieste per gli adempimenti (quadrante superiore destro). Dalle statistiche di dettaglio del rapporto, si ricava che l'anomalia italiana risiederebbe soprattutto nei "tempi di lavorazione" dell'IVA.

Al riguardo, va evidenziato che sono state intraprese diverse iniziative, di natura

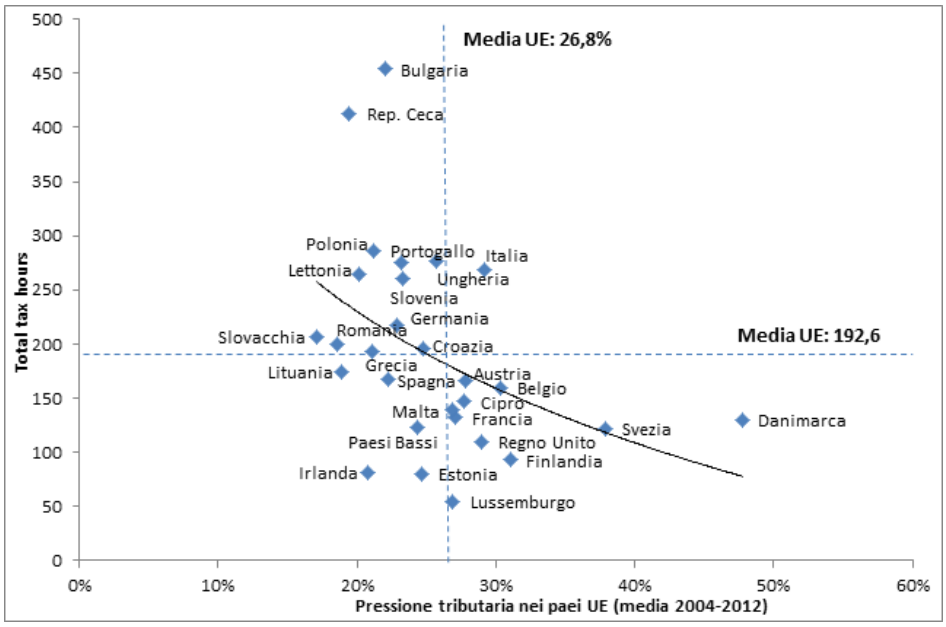
---

[199] Banca d'Italia, Supplemento al Bollettino Statistico, n.32 – 5 luglio 2013

[200] PwC, The World Bank, IFC, *Paying Taxes 2014*. La correlazione evidenziata dal grafico non si discosta in maniera significativa da quella che emergerebbe prendendo in considerazione, invece che la pressione tributaria, la pressione fiscale.

normativa e amministrativa, volte a consentire una significativa accelerazione nell'erogazione di tali rimborsi, anche in considerazione dell'attuale congiuntura economica e della diffusa crisi di liquidità per le imprese, che rischia di compromettere anche i livelli occupazionali.
L'articolo 5, comma 7, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 ha previsto un considerevole incremento delle risorse finanziarie da destinare all'erogazione dei rimborsi fiscali. Sul piano amministrativo, come anticipato, nel corso del corrente anno sono state introdotte nuove modalità di lavorazione dei rimborsi IVA, che prevedono l'attribuzione di un "rating" di rischio ad ogni istanza di rimborso, con controlli differenziati e graduati in relazione al livello di rischio individuato.
E' stata, pertanto, sviluppata una specifica applicazione informatica che, assegna un livello di rischio (alto, medio, basso) ad ogni istanza sulla base di alcuni parametri, individuati in via automatizzata (ad esempio la tipologia di attività svolta, la regolarità delle dichiarazioni e dei versamenti eseguiti, etc.). L'attribuzione del livello di rischio, che può essere modificato in sede di istruttoria sulla base di elementi non rilevabili in automatico, consente di diversificare l'attività di controllo sui rimborsi, con particolare riguardo alla documentazione da richiedere e alla tempistica delle verifiche rispetto alla fase del pagamento.
Sempre sul piano normativo, il decreto legislativo recante "disposizioni in materia di semplificazioni fiscali e dichiarazione dei redditi precompilata" (Atto del Governo n. 99 bis), all'articolo 14, ha ulteriormente semplificato le procedure per l'esecuzione dei rimborsi IVA: è stato elevato l'importo dei rimborsi eseguibili senza alcun adempimento (da 5.000 a 15.000 euro) e, per i rimborsi di importo superiore a 15.000 euro non è più necessaria la prestazione della garanzia a favore dello Stato, ma è sufficiente che la dichiarazione o l'istanza da cui il credito IVA emerge rechi il visto di conformità (o in alternativa, la sottoscrizione di cui all'articolo 10, comma 7, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78) e, in allegato, una dichiarazione di operatività.
A tale regola generale fanno eccezione alcune tipologie di istanze considerate particolarmente a rischio per la tutela del credito erariale per le quali, in caso di superamento del limite dei 15.000 euro, è sempre richiesta la prestazione della garanzia.

Figura 1



I costi amministrativi e quelli connessi con gli adempimenti si aggiungono alle tradizionali perdite di efficienza economica connesse con le modifiche dei prezzi relativi. Di conseguenza, a parità di altre condizioni, si pone la questione di come riscuotere le imposte al minimo costo[201].

3.2.Evoluzione del rapporto fisco-contribuente

L'esigenza di rivisitare significativamente il modello dei rapporti fisco-cittadino è da tempo avvertita nel dibattito internazionale (in particolare, OCSE e Unione Europea). Nell'ambito del *Forum on Tax Administration (FTA)*, creato nel 2002 dal Comitato per gli Affari Fiscali dell'OCSE, è divenuto primario (dal 2009) l'obiettivo di incrementare i servizi al contribuente e la *compliance* (adempimento spontaneo al fisco), attraverso il miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'equità dell'azione delle Amministrazioni. Avvalendosi dei risultati di una ricognizione delle migliori prassi amministrative nei paesi aderenti, l'OCSE ha indicato nel 2012 linee di indirizzo sui temi dell'efficienza e della trasparenza delle Amministrazioni[202].

Tra le direttrici suggerite dall'OCSE, emergono in particolare a) *lo sviluppo dei servizi informatici all'utenza*; b) *la gestione del rischio fiscale*, sistema improntato, in una prima fase, all'obiettivo del rafforzamento dell'attività di controllo da parte delle Amministrazioni, e poi evoluto in un sistema integrato di gestione del rischio

[201] The Mirrlees Review, *Dimensions of Tax Design*, Oxford university Press, 2010

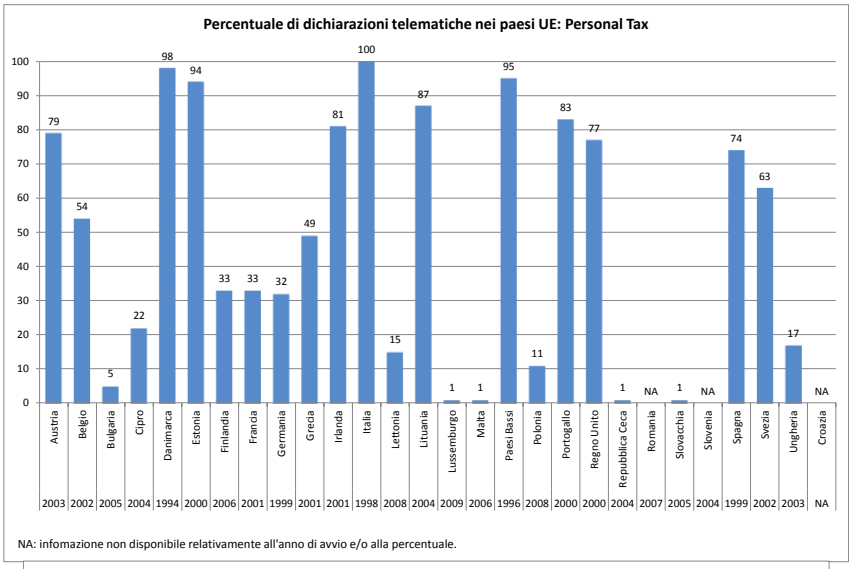
[202] OECD, Forum on Tax Administration, *Information Note – Working smarter in structuring the administration, in compliance, and through legislation*, Gennaio 2012.

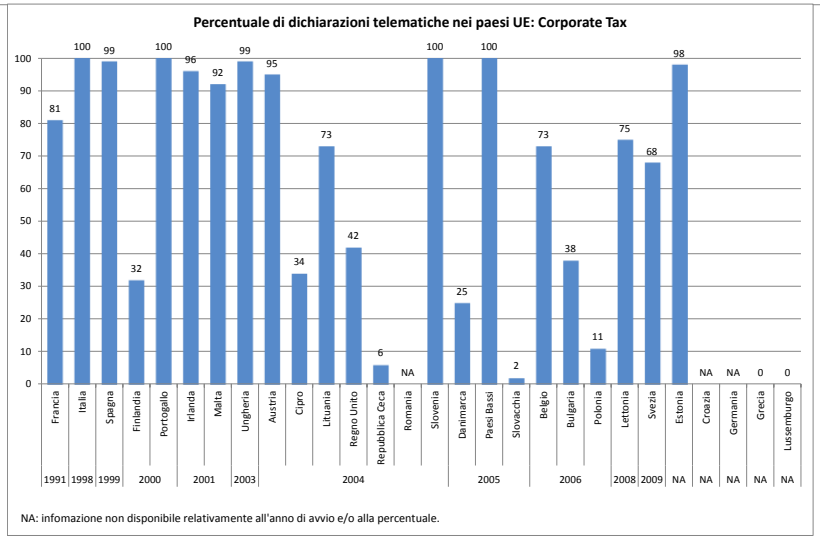
fiscale, come modello di relazione "contribuente-Amministrazione".

a.*Lo sviluppo dei servizi informatici all'utenza*. – È noto che la digitalizzazione degli adempimenti fiscali alleggerisce la "penosità" degli adempimenti stessi, riduce la possibilità di errori materiali da parte del contribuente, consente alle Amministrazioni controlli più efficaci delle dichiarazioni e dei versamenti nonché la riduzione dell'impegno di personale agli sportelli.

Secondo il Rapporto 2013 dell'OCSE[203], l'Italia è particolarmente avanzata nel confronto con gli altri paesi appartenenti all'UE con riferimento al grado di "telematizzazione" delle dichiarazioni dei redditi, sia per i contribuenti individuali, sia per le imprese: questi servizi elettronici sono disponibili sin dal 1998 e il loro impiego ha ormai raggiunto una diffusione totale (100%).

Tavole 2.1 e 22





Fonte: *OCSE, 2013*

[203] OECD, *Tax Administration 2013 – comparative information on OECD and other advanced and emerging economies.*

b.*La gestione del rischio fiscale*.- A partire dal 2008 l'OCSE ha suggerito il superamento della tradizionale relazione fisco-contribuente basata su una logica conflittuale (*"basic relationship"*) – in cui ciascuna parte esegue solo gli adempimenti richiesti in forza di legge - a favore di un rapporto di reciproca fiducia e collaborazione tra i soggetti interessati (*"enhanced relationship"*). Più di recente (2013) l'OCSE ha aggiornato le sue raccomandazioni, sintetizzandole nell'idea di *"co-operative compliance"*: dal lato del contribuente, si ipotizza l'impegno a fornire all'amministrazione un adeguato flusso di informazioni e a porre in atto comportamenti improntati alla correttezza, anche attraverso l'adozione di *Tax Control framework* (modelli interni di controllo e gestione del rischio fiscale delle imprese); dal lato del fisco, si profila l'impegno a rispondere alle esigenze dei contribuenti e a risolvere tempestivamente le situazioni di conflitto. Il nuovo sistema è stato già adottato in diversi paesi (tra quali, Australia e Stati Uniti, Paesi Bassi) ed è in via di attuazione in Italia.

Ad entrambi i soggetti del rapporto si richiede trasparenza, a fronte dei benefici reciproci. Dal lato dell'amministrazione, la disponibilità di maggiori informazioni consente di svolgere un'effettiva attività di monitoraggio del rischio di evasione di ciascun contribuente e di programmare in modo più efficace l'attività di accertamento. Dal lato del contribuente, la comunicazione tempestiva di informazioni sulle operazioni può consentire la rapida emersione e risoluzione dei possibili conflitti con l'amministrazione finanziaria, agevolando il confronto sulle questioni interpretative più critiche.

Questo nuovo approccio, particolarmente adatto alle grandi imprese, che dispongono delle risorse e delle strutture necessarie per intraprendere un dialogo costante con le amministrazioni, assume rilevanza anche per le PMI. Secondo le indicazioni dell'OCSE-FTA la strategia da perseguire è quella di coinvolgere altri attori (come le organizzazioni di categoria, i professionisti e gli sviluppatori di software), per cercare di aumentare la *compliance.* In questa direzione il *Forum* sottolinea l'esperienza dei Paesi Bassi, dove l'Amministrazione fiscale ha adottato un approccio cooperativo rivolto ai commercialisti, i quali possono concludere un accordo di monitoraggio orizzontale con l'Amministrazione. L'Italia ha svolto un'esperienza in qualche modo simile nell'ambito degli studi settore.

Nell'area UE la Commissione Europea ha segnalato la necessità che gli Stati affinino la gestione del rischio fiscale nell'attività di controllo delle Amministrazioni, migliorando la trasparenza e la qualità dei rapporti[204]. Più di recente il tema si è riaffermato nel Piano di azione contro l'evasione e la frode

[204] Commissione Europea, *Compliance risk management guide for tax administrations*, pubblicato nel 2006 e aggiornato nel 2010.

fiscale[205], nell'idea che il miglioramento dei rapporti fisco-contribuenti possa favorire la *compliance*. Tra gli obiettivi di medio termine indicati dalla Commissione nel Piano d'Azione del 2012 figurano, come proposte, la generalizzazione dell'impiego di dichiarazioni precompilate, l'introduzione di pagine internet personalizzate, la trasparenza da parte degli Stati membri dei meccanismi di cooperazione amministrativa (finalizzata al rendere il contribuente consapevole dei poteri dell'amministrazione di ottenere informazioni da altri paesi), e l'eventuale sviluppo di programmi di *voluntary disclosure*.

Anche nell'ambito della *Platform for tax good governance*, istituita nel 2013 con l'obiettivo di monitorare le iniziative e i risultati degli Stati membri nel contrasto all'evasione, viene ribadita l'esigenza che le iniziative antievasione rispettino la certezza e l'equità dei sistemi fiscali. Sempre in attuazione del Piano di Azione, nel febbraio 2013 la Commissione ha svolto una consultazione pubblica, al fine di raccogliere le esperienze degli Stati membri in materia di "codici dei contribuenti". L'idea di fondo è di valutare la possibilità di adottare nell'Unione un "*codice europeo del contribuente*", un set comune di principi sul rapporto fisco-contribuente e sui diritti e sugli obblighi dei contribuenti. Il codice ha l'obiettivo di favorire l'integrazione tra gli Stati, consentendo ai soggetti che svolgono attività *cross-border* un accesso più immediato ai propri diritti nei confronti di tutte le amministrazioni nazionali coinvolte. In aggiunta al codice, si delinea la creazione di un portale web con informazioni affidabili sui sistemi fiscali dei vari Stati membri. La Commissione, sempre per il medio termine, si prefigge l'obiettivo di estendere il portale "*Tax on EUROPA*", mediante un approccio graduale (in una prima fase, le informazioni riguarderebbero l'IVA e successivamente le altre imposte).

In futuro, interessanti sviluppi potranno derivare dalla realizzazione del progetto TADAT (*Tax administration diagnostic assessment tool*), avviato nel 2013 dal Fondo Monetario Internazionale e al quale partecipano la Banca Mondiale, la Commissione Europea, insieme a Germania, Giappone, Paesi Bassi, Norvegia, Svizzera e Regno Unito[206]. Il progetto si pone l'obiettivo di costruire un set di indicatori diretti a valutare in modo standardizzato l'azione delle amministrazioni fiscali dei vari Paesi, al fine di individuare punti di forza e di debolezza. La valutazione riguarderà nove aree di *performance* delle attività delle amministrazioni, alcune delle quali specificamente dedicate alla trasparenza e all'*accountability*, all'efficienza dell'attività amministrativa, nonché alla qualità del supporto al contribuente nell'adempimento spontaneo agli obblighi fiscali. Il progetto è ancora nella fase sperimentale che dovrebbe concludersi nel 2015. I

[205] Commissione Europea, *An action plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion*, COM(2012) 722, 6 Dicembre 2012.

[206] IMF, *TADAT-Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*, *Program Document*, Dicembre 2013

primi due Paesi sottoposti a scrutinio sono stati la Zambia e la Norvegia.

4. *Profili conclusivi*

In conclusione, appare opportuno analizzare i **nuovi orientamenti normativi** in fase di emanazione od attuazione, nella parte in cui sono finalizzati ad ottimizzare i rapporti tra il fisco ed il contribuente, e laddove mirano ad implementare i servizi di accesso diretto al contribuente.

4.1.La legge 11 marzo 2014 n. 23

Una particolare menzione merita la **legge 11 marzo 2014 n. 23**, recante la delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, che mira ad una semplificazione complessiva degli adempimenti fiscali per famiglie e imprese.

L'articolo 6 della legge 11 marzo 2014n. 23, estende il campo della delega fiscale alla vasta materia dei rapporti tra i contribuenti e l'Amministrazione finanziaria. In attuazione della delega, saranno introdotte norme dirette a rafforzare la comunicazione e la cooperazione tra i soggetti coinvolti nel prelievo tributario, che dovranno essere accompagnate da misure organizzative, idonee a rendere effettivo il nuovo assetto dei rapporti tra fisco e cittadini; per i contribuenti di maggiori dimensioni. inoltre, sarà prevista l'introduzione di appositi sistemi di gestione e di controllo del rischio fiscale, secondo l'impostazione della *enhanced relationship* raccomandata dall'OCSE.

Tali norme saranno altresì accompagnate dalla previsione di incentivi, sia sotto forma di minori adempimenti, sia sotto forma di specifiche ipotesi di attenuazione delle conseguenze sanzionatorie, sia, infine, mediante l'introduzione di forme di interpello con procedure abbreviate.

Per i contribuenti, persone fisiche, di minori dimensioni verrà ampliato il sistema di tutoraggio fiscale, che dovrà essere finalizzato al corretto assolvimento degli obblighi tributari, quali, ad esempio, la predisposizione delle dichiarazioni fiscali e la correlata liquidazione dell'imposta dovuta, anche mediante la trasmissione diretta di modelli precompilati a tali soggetti; nonché all'assistenza degli stessi nel processo di consolidamento della capacità fiscale, derivante dalla crescita dell'impresa. Anche tale intervento sarà accompagnato dall'introduzione di incentivi premiali, per i soggetti passivi che intendano avvalersi del tutoraggio, rappresentate da una sensibile riduzione degli adempimenti fiscali.

Saranno poi introdotte disposizioni che amplieranno l'ambito di applicazione dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, nel rispetto dei principi di certezza, efficienza ed efficacia dell'attività di riscossione dei tributi. In particolare, si procederà alla semplificazione degli adempimenti amministrativi a

carico dei contribuenti che si avvalgono di tale istituto, consentendo a tali soggetti, nel caso in cui la rateizzazione sia chiesta nell'ambito dell'accertamento, di poter usufruire di meccanismi automatici di concessione del beneficio, eliminando le differenze disciplinari, come quella tra la rateizzazione a seguito del ricorso a strumenti deflativi del contenzioso e quella a seguito della liquidazione o dei controlli formali delle dichiarazioni presentate dai contribuenti, o, ancora, quella relativa al diverso periodo di ammortamento per i debiti iscritti a ruolo rispetto agli altri debiti; infine, si procederà ad una revisione della disciplina della decadenza dal beneficio della rateizzazione, prevedendo che inadempimenti di lieve entità non possano comportare tale effetto.
Infine, si procederà alla generale revisione delle disposizioni normative che disciplinano gli interpelli, al fine di eliminare le previsioni di ricorso obbligatorio a tale istituto, qualora non possano produrre alcun beneficio al contribuente, e, contestualmente, di garantire una maggiore celerità nella emanazione dei relativi atti (cfr. Audizione del Direttore Generale delle Finanze effettuata in data 13 maggio 2014 dinanzi alla VI Commissione del Senato)

4.2.La legge 23 giugno 2014 n. 89

Più di recente, con la **legge 23 giugno 2014 n. 89**, è stato convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Con la medesima legge sono state conferite al Governo deleghe per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.
Tra le disposizioni oggetto di delega al Governo vi sono numerose norme fiscali, che mirano *all'implementazione dei servizi al contribuente*, ivi compresa *la possibilità di mettere a disposizione dei contribuenti la dichiarazione dei redditi già precompilata con i dati in possesso dell'Amministrazione finanziaria.*
La disciplina relativa alla predisposizione delle dichiarazioni da parte dell'Agenzia delle entrate è contenuta nel decreto legislativo recante "*disposizioni in materia di semplificazioni fiscali e dichiarazione dei redditi precompilata*" (Atto del Governo 99 bis).
Il decreto introduce, in via sperimentale, a partire dall'anno 2015, l'elaborazione di una dichiarazione precompilata da parte dell'Agenzia delle entrate per i contribuenti titolari delle tipologie reddituali attualmente gestite con il modello 730, prevalentemente redditi di lavoro dipendente e assimilati, e redditi di pensione.
Per la predisposizione della dichiarazione, l'Agenzia delle entrate potrà utilizzare le informazioni già disponibili nel Sistema Informativo dell'Anagrafe

tributaria (ad esempio le dichiarazioni degli anni precedenti, i dati desumibili dalla banca dati del catasto e gli atti del registro), i dati trasmessi da parte di enti esterni (ad esempio banche, assicurazioni, enti previdenziali) per alcuni oneri deducibili e detraibili, nonché i dati contenuti nelle certificazioni rilasciate dai sostituti d'imposta, che saranno trasmesse all'Agenzia da parte dei sostituti stessi.

La dichiarazione precompilata sarà resa disponibile, in via telematica, ai contribuenti, che potranno accettare i dati proposti, ovvero modificarli o integrarli, sia direttamente, attraverso i servizi telematici dell'Agenzia delle entrate, sia rivolgendosi al proprio sostituto d'imposta ovvero ad un intermediario abilitato (CAF e professionisti).

L'adozione della dichiarazione precompilata **rappresenta un radicale cambiamento nei rapporti tra Fisco e cittadino**: oggi è il contribuente che dichiara i propri redditi e le spese sostenute, versando in autoliquidazione le imposte eventualmente dovute; l'Agenzia delle entrate effettua delle verifiche ex post, utilizzando i dati tramessi dagli enti esterni per verificare, anche attraverso un riscontro documentale, quanto dichiarato dai contribuenti.

Dal 2015, al contrario, questi dati saranno utilizzati per offrire un servizio ai cittadini, la dichiarazione precompilata, facendo venire meno l'esigenza di effettuare ulteriori controlli sulla spettanza delle detrazioni e deduzioni, fatta eccezione per la verifica della sussistenza delle condizioni soggettive richieste dalle norme, in taluni casi, per poter fruire delle agevolazioni; tali requisiti soggettivi, infatti, non sono sempre noti all'Amministrazione Finanziaria, e potranno essere comunque oggetto di verifica.

Il nuovo scenario delineato dalla norma ha poi, come effetto, una profonda rivisitazione del ruolo e della responsabilità degli intermediari nell'ambito del processo dichiarativo: se, infatti, la dichiarazione è presentata, con o senza modifiche, ad un CAF o a un professionista abilitato, l'esito di eventuali controlli viene posto a carico del soggetto che appone il visto di conformità.