



**Sesta Relazione annuale
sulla qualità dei servizi offerti
dalle PA centrali e locali
a imprese e cittadini
anno 2017**

Roma, 24 maggio 2018



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 10-bis (Ulteriori attribuzioni), comma 1, lettera a) che attribuisce al CNEL la redazione di 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;

VISTO il Regolamento della Camera dei Deputati ed in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione.

VISTO il Regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 6, (Commissioni e altri organismi), che al comma 6 demanda alle Commissioni e agli altri organismi il compito di istruire le questioni ad esse assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dall'Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;

VISTO l'accordo quadro di collaborazione interistituzionale tra CNEL ed ISTAT del 20/11/2012 e la successiva convenzione operativa finalizzata alla realizzazione del sistema informativo federato sulle performance delle pubbliche amministrazioni del 22 novembre 2013;

VISTO il successivo Accordo interistituzionale CNEL – ISTAT del 12 dicembre 2017, in cui il CNEL e l'ISTAT hanno ritenuto di rinnovare e rafforzare la collaborazione, al fine di realizzare approfondimenti sui temi di interesse comune nel campo della competitività del sistema produttivo, del mercato del Lavoro e dello sviluppo del benessere dei cittadini;

VISTA la direttiva del Presidente del Cnel per l'anno 2018;

VISTO il verbale della seduta della Commissione Istruttoria Unica del 5 aprile 2017;

VISTO il verbale dell'Ufficio di Presidenza, nella seduta del 3 maggio 2018,

VISTO il verbale dell'Assemblea, nella seduta del 6 dicembre 2017

ADOTTA

l'unita Relazione annuale 2017 sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini

Il Presidente
Tiziano Treu

Premessa

1. Presso il CNEL opera dal 1994 il Gruppo di Lavoro interistituzionale sulla Misurazione dell'Azione Amministrativa, cui partecipano Istituzioni della Repubblica (inizialmente CNEL, Corte dei Conti, Banca d'Italia, Ragioneria Generale dello Stato, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Autorità per l'Informatica nella P.A., Consob, Istat e INPS) con l'obiettivo di promuovere e diffondere nella Pubblica Amministrazione metodi e strumenti per la valutazione dei risultati, per l'analisi della gestione delle risorse e per il monitoraggio continuo di costi e rendimenti.
2. Il Gruppo di lavoro ha impostato la sua attività sull'esigenza di diffondere la cultura della misurazione e dei risultati nella convinzione che il suo ruolo sia quello di raccordo tra le Istituzioni e le pubbliche amministrazioni, ritenendo a tale scopo indispensabile la messa in comune a titolo gratuito di tecniche, metodologie, dati, esperienze e conoscenze.
3. Dal 1994 al 2010 sono state organizzate nove Conferenze nazionali sulla misurazione e oltre settanta seminari su diversi temi, con indagini conoscitive sulla misurazione dei risultati in alcuni settori (sanità, scuola, previdenza, Enti locali, autonomie funzionali, trasporti, unità centrali e periferiche dello Stato) e su alcuni temi trasversali (semplificazione amministrativa, riprogettazione organizzativa dei processi, analisi del capitale umano, indicatori di performances, valutazione della ricerca, analisi delle politiche pubbliche, valutazione dei programmi di governo).
4. Anche a seguito della intensa attività del Gruppo di Lavoro interistituzionale, l'art. 9 della legge 15/2009 ha attribuito al CNEL il compito di redigere la Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini.
5. Nel 2010 il CNEL ha messo a punto il Primo Rapporto preliminare sulla qualità dei servizi pubblici, con funzione di «prototipo», indicando le linee di tendenza a cui ispirare la futura attività di attuazione del dettato normativo e nel 2011, in apertura della IX Consiliatura, è stato messo a punto un accordo interistituzionale fra il CNEL e l'ISTAT finalizzato alla costruzione di un sistema statistico integrato sulle prestazioni finali delle amministrazioni pubbliche, secondo uno schema analogo a quello dei grandi organi di controllo e referto, ossia del *General accounting office* (GAO) verso il Congresso negli Stati Uniti e del *National audit office* (NAO) in Gran Bretagna verso la Camera dei Comuni;
6. Le Relazioni annuali sulla qualità dei servizi pubblici pubblicate negli anni 2011, 2012, 2013, 2014, hanno consolidato il sistema di analisi delle performance delle PA Italiane, offerte a cittadini e imprese.
7. Negli anni 2015 e 2016 non è stata predisposta la Relazione annuale sulla qualità dei servizi pubblici per cause connesse al progetto di riforma costituzionale che prevedeva la soppressione del l'Istituto.
8. La presente edizione (sesta) corrisponde alla decisione assunta dal Cnel di riprendere il lavoro interrotto negli anni precedenti ed assume a riferimento l'anno 2017.

Testo approvato dalla Commissione istruttoria unica del CNEL, dall'Ufficio di Presidenza, e dall'Assemblea del CNEL.

Componenti della Commissione istruttoria unica:

GUALACCINI Gian Paolo - Presidente

ALECCI Emanuele; BERTINELLI Giorgio; BIASIOLI Stefano; CENTRELLA Giovanni; CHIARELLI Alessandro; CUALBU Battista; GUERRINI Natalino Giorgio; LEONARDI Pierpaolo; MARCUCCI Nereo; NIGI Marco Paolo; PENNISI Giuseppe; SALVEMINI Maria Teresa.

Consigliere Relatore: ZINGALES Armando

La redazione del documento è stata curata dal Dipartimento per l'attuazione del Programma.

Capo Dipartimento: Michele DAU

Segreteria tecnica: Maurizio Potente, Tatiana Naldi.

Hanno contribuito alle diverse sezioni: Efisio Espa (SNA) per la parte relativa al confronto internazionale; Manlio Calzaroni, Graziella Corradini, Elisa Berntsen, Alessandra Preti (ISTAT) per il Sistema informativo delle performance delle PA; Mario Collevocchio (SPISA), per la Riforma Madia in materia di trasparenza e di misurazione e valutazione della performance; Federico Dini e Alberto Zaino (ANAC) per la Prevenzione della corruzione e qualità nei servizi pubblici; Carla Collicelli (CNR) per la parte introduttiva al welfare; Carla Collicelli (CNR), Sergio Bovenga e Matteo Cestari (CoGeAPS), Massimo Casciello e Gianfranco Pasquadibisceglie (Ministero della Salute) per la Sanità; Aldo Amoretti per l'Assistenza ai non autosufficienti; Cristina Stringher, Alberto Ciolfi, Angelo Mari, Carmela Anna Nappi per l'Istruzione; Fabio Bartolomeo (Ministero Giustizia) per l'approfondimento settoriale sulla Giustizia; Filomena Albano e Tullia Passerini (Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e) per l'analisi dei servizi all'Infanzia e all'adolescenza; Fabrizio Onida (UNIBOCCONI) per l'introduzione ai Servizi per le Imprese; Angelo Castaldo (Università di Roma La Sapienza), Stefano Sappino (MISE) per il contributo all'incentivazione e internazionalizzazione del MISE; Simona Camerano, Alessandro Melini (CDP), Ivano Gioia, Stefano Gorissen, Alessandro Terzulli (Sace), Veronica Grazia Maria Quinto, Fabiola Carosini, Francesco Tilli (Simest); per il contributo della Cassa Depositi e Prestiti, SACE e SIMEST; Domenico Mauriello, Andrea Muti, Napoleone Guido (Unioncamere) per il contributo UNIONCAMERE; Cristina Castelli, Elena Giannini, Stefania Spingola, Riccardo Landi (ICE) per il contributo ICE; Mirella Morrone e Lorenzo Soriani (Istat); Silvia Paparo, Federica Cacciatore, Isabella Salza (Dipartimento della Funzione Pubblica); Stefano Campioni (ANCI) per il contributo relativo ai SUAP; Marcello Degni (Università di Pisa); Pasquale Ferro e Stefano Ranucci (Banca d'Italia) per il contributo sui ritardi nei pagamenti.

1. Metodologie per la valutazione delle performance delle PA	8
1.1. Elementi di comparazione internazionale	8
1.3.1. <i>Introduzione</i>	8
1.3.2. <i>Benefici e cautele nell'analisi dei confronti internazionali</i>	10
1.3.3. <i>Le tendenze della finanza pubblica</i>	11
1.3.4. <i>Le politiche settoriali</i>	15
1.3.5. <i>La qualità delle regole per le imprese</i>	20
1.3.6. <i>Conclusioni</i>	24
1.2. Il Sistema Informativo integrato sulle performance delle P.A.	26
1.3.7. <i>Perché è importante disporre di un sistema statistico sulle amministrazioni pubbliche</i>	26
1.3.8. <i>Il concetto di performance in ambito pubblico</i>	28
1.3.9. <i>Il sistema informativo integrato: il portale della PA e il suo stato di attuazione</i>	32
1.3.10. <i>Le opportunità che derivano dal censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: dal sistema informativo al sistema statistico</i>	36
1.3.11. <i>L'integrazione dei dati censuari con quelli di altre fonti</i>	40
1.3.12. <i>Conclusioni</i>	42
2. Le riforme Madia in materia di misurazione e valutazione della performance e di trasparenza: esiti del decreto 74 del 25 maggio 2017	44
2.1. Abstract.....	44
2.3.1. <i>Parte Prima: il decreto legislativo Madia 25 maggio 2017, n.74</i>	45
2.1.1.1. <i>Contenuti innovativi</i>	45
2.1.1.2. <i>Il ciclo di gestione della performance</i>	45
2.1.1.3. <i>L'individuazione degli obiettivi</i>	47
2.1.1.4. <i>Il piano e la relazione della performance</i>	48
2.1.1.5. <i>Il collegamento tra il piano della performance e il bilancio</i>	49
2.1.1.6. <i>Il monitoraggio della performance</i>	50
2.1.1.7. <i>Il sistema di misurazione e valutazione della performance</i>	50
2.1.1.8. <i>I soggetti preposti all'esercizio della funzione di misurazione e di valutazione della performance</i>	51
2.1.1.9. <i>Gli ambiti di misurazione e di valutazione della performance organizzativa e individuale</i>	52
2.1.1.9.1. <i>Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa</i>	52
2.1.1.9.2. <i>Ambiti di misurazione e di valutazione della performance individuale</i>	52
2.1.1.10. <i>Applicabilità delle nuove disposizioni agli enti territoriali</i>	53
2.3.2. <i>Parte seconda: Gli organismi indipendenti di valutazione (OIV)</i>	54
2.1.1.11. <i>Istituzione</i>	54
2.1.1.12. <i>Composizione</i>	55
2.1.1.13. <i>Funzioni</i>	56
2.3.3. <i>Parte terza: La trasparenza</i>	57
2.1.1.14. <i>Il principio della trasparenza</i>	57
2.1.1.15. <i>Le innovazioni introdotte dal decreto legislativo 97/2016</i>	58
2.1.1.16. <i>La sezione "Amministrazione trasparente"</i>	59
2.1.1.17. <i>La Bussola della trasparenza: caratteristiche e finalità</i>	62
2.1.1.18. <i>Analisi critica della Bussola della trasparenza</i>	63
3. Prevenzione della corruzione e qualità nei servizi pubblici	66
3.1. <i>Premessa</i>	66
3.2. <i>La prevenzione della corruzione come leva per la qualità nei servizi pubblici</i>	66
3.3. <i>Il ruolo del Piano nel sistema di prevenzione della corruzione</i>	68
3.4. <i>Anomalie e problematiche nella gestione dei contratti pubblici</i>	70
3.5. <i>Indicatori di anomalia nei contratti pubblici</i>	74
3.6. <i>Considerazioni conclusive</i>	85
4. Sanità: Qualità e impatto sociale dei servizi sanitari in Italia	86
4.1. <i>Sintesi</i>	86
4.2. <i>Le performance del sistema della sanità italiana secondo le misurazioni internazionali</i>	86

4.3.	L'andamento temporale	92
4.4.	Le differenze interne	96
4.5.	La questione del diritto all'accesso alle cure e delle liste di attesa: diseguaglianze e povertà sanitaria"	99
4.6.	Sostenibilità, indicatori Onu e Strategia italiana al 2030	106
4.7.	Interventi recenti	110
4.8.	L'assistenza ai non autosufficienti.....	112
5.	L'Istruzione: Il comparto Istruzione attraverso i dati su Infanzia, Scuola, Università e Ricerca	113
5.1.	Abstract	113
5.2.	Introduzione - Il settore Istruzione nell'ambito delle Politiche Pubbliche	113
5.3.	Infanzia	116
5.3.1.	<i>Le innovazioni normative: il Sistema Integrato 0-6</i>	<i>117</i>
5.3.1.1.	I dati disponibili	119
5.3.1.2.	Gli impatti della riforma 0-6	120
5.3.2.	<i>Scuola</i>	<i>121</i>
5.3.1.3.	Elementi di scenario	121
5.3.1.4.	Gli SDGs e gli outcome di sistema	125
5.3.1.5.	Innovazioni normative e di sistema	131
5.3.1.6.	In cantiere	132
5.3.3.	<i>Università e Ricerca</i>	<i>133</i>
5.3.1.7.	Contesto normativo: innovazioni nell'ultimo triennio	133
5.3.1.8.	Le istituzioni universitarie, risorse economiche e spese	135
5.3.1.9.	La valutazione delle varie missioni e attività dell'Università.....	135
5.3.1.10.	I laureati del sistema Universitario	137
5.3.1.11.	Test TECO come misura di outcome universitario	138
5.3.4.	<i>Conclusioni e prospettive.....</i>	<i>138</i>
5.4.	Allegati	140
6.	La performance del sistema giudiziario italiano con riguardo al settore civile	153
6.1.	Abstract (executive summary)	153
6.1.1.	<i>Introduzione</i>	<i>154</i>
6.1.2.	<i>Indicatori di performance quantitativi.....</i>	<i>155</i>
6.1.2.1.	<i>Durata dei procedimenti civili (disposition time).....</i>	<i>155</i>
6.1.2.2.	<i>Pendenze e arretrato.....</i>	<i>159</i>
6.1.3.	<i>Indicatori di performance sul piano qualitativo.....</i>	<i>162</i>
6.1.3.1.	<i>Tassi di impugnazione</i>	<i>162</i>
6.1.4.	<i>Le cause della performance: elementi di struttura del sistema</i>	<i>165</i>
6.1.4.1.	<i>La litigiosità</i>	<i>166</i>
6.1.4.2.	<i>I fattori di offerta: costi della giustizia.....</i>	<i>168</i>
6.1.4.3.	<i>Dotazioni di personale giudicante e amministrativo</i>	<i>172</i>
6.1.5.	<i>Il clearance rate</i>	<i>177</i>
6.1.6.	<i>La "qualità della giustizia" misurata dalla Banca Mondiale.....</i>	<i>178</i>
6.1.7.	<i>Conclusioni e prospettive.....</i>	<i>179</i>
6.2.	<i>La tutela dei minori</i>	<i>181</i>
7.	Gli incentivi alle imprese in Italia: il volume delle agevolazioni e focalizzazione MISE	184
7.1.	Introduzione.....	184
7.3.1.	<i>Gli interventi agevolativi nazionali e regionali</i>	<i>185</i>
7.3.2.	<i>La strategia di rifocalizzazione del Ministero dello sviluppo economico: una visione d'insieme sulle principali iniziative</i>	<i>190</i>
7.1.1.1.	Il Piano nazionale Industria 4.0	191
7.1.1.2.	Iper e Super-ammortamento	192
7.1.1.3.	Interventi per l'Accesso al credito e per gli investimenti produttivi	194
7.1.1.3.1.	Il Fondo di Garanzia	194
7.1.1.3.2.	Beni strumentali - Nuova Sabatini	197
7.1.1.4.	Strumenti di sostegno alla Ricerca e Sviluppo.....	199
7.1.1.4.1.	Finanziamenti agevolati per la ricerca e sviluppo	199

7.1.1.4.2.	Credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo.....	201
7.1.1.4.3.	Credito d'imposta per le nuove assunzioni di profili altamente qualificati (CIPAQ).....	202
7.1.1.5.	Strumenti per lo Sviluppo territoriale.....	202
7.1.1.5.1.	Contratti di sviluppo.....	202
7.1.1.5.2.	Programma Operativo Nazionale "Imprese e Competitività" 2014-2020.....	205
7.3.3.	<i>Il Registro nazionale degli aiuti</i>	207
8.	Il ruolo del Gruppo Cdp a supporto di imprese e dei processi di internazionalizzazione.....	210
8.1.	La Cassa depositi e prestiti: il nuovo piano industriale e il ruolo dei fondi*.....	210
8.3.1.	<i>Introduzione</i>	210
8.3.2.	<i>Polo dell'export e dell'internazionalizzazione</i>	218
8.3.3.	<i>SACE e l'internazionalizzazione delle imprese italiane</i> *.....	219
	<i>Il sostegno dell'Export Credit Agency italiana nel 2016</i>	219
8.1.1.1.	Introduzione.....	219
8.1.1.2.	Attività e risultati di SACE nel 2016.....	220
8.1.1.3.	Conclusioni e prospettive.....	222
8.3.4.	<i>Incentivazioni alle imprese e internazionalizzazione: Simest</i>	222
8.1.1.4.	Partecipazioni in società all'estero.....	223
8.1.1.5.	Partecipazioni a valere sul Fondo unico di venture capital.....	223
8.3.5.	<i>CDP a supporto dell'internazionalizzazione: il ruolo di Export Banca</i>	225
9.	Il ruolo dell'ICE e delle Camere di commercio nel sistema di sostegno pubblico all'internazionalizzazione....	228
9.1.	Il ruolo e i servizi dell'ICE.....	228
9.2.	L'attività dell'ICE nel 2016.....	230
9.3.1.	<i>I servizi promozionali</i>	231
9.3.2.	<i>I servizi informativi e di assistenza</i>	234
9.3.3.	<i>La formazione</i>	236
9.3.4.	<i>L'attrazione degli investimenti esteri</i>	238
9.3.5.	<i>Le imprese assistite dall'ICE</i>	241
9.3.6.	<i>La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle attività dell'Agenzia ICE</i>	246
9.3.7.	<i>I risultati sulla soddisfazione della clientela</i>	248
9.3.8.	<i>L'impatto dei servizi ICE sulle esportazioni: una valutazione preliminare</i>	250
9.3.	Il ruolo e i servizi delle Camere di commercio.....	252
9.3.9.	<i>La funzione di internazionalizzazione delle CCAA alla luce del decreto di riforma</i>	254
9.3.10.	<i>Le attività e i servizi realizzati</i>	255
9.3.11.	<i>Conclusioni e prospettive</i>	258
10.	Il ruolo dei SUAP.....	259
10.1.	L'Agenda per la semplificazione 2015-2017 e l'indagine sui SUAP.....	259
10.2.	La legge n. 124 del 2015 e i decreti attuativi sulla Conferenza di servizi e la SCIA.....	260
10.3.	La semplificazione e standardizzazione della modulistica.....	262
11.	Il ritardo dei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche: un problema risolto?.....	264
10.1.	Sommario e conclusioni.....	264
10.2.	Le indagini sui tempi di pagamento.....	265
10.3.	I provvedimenti per ridurre i tempi di pagamento.....	273
10.4.	L'ammontare dei debiti commerciali delle Amministrazioni Pubbliche.....	276
10.5.	Il SIOPE plus e il monitoraggio dei debiti commerciali.....	281

1. Metodologie per la valutazione delle performance delle PA

1.1. Elementi di comparazione internazionale

1.3.1. Introduzione

Il Rapporto CNEL dedicato alla performance dei servizi pubblici e alla qualità della Pubblica Amministrazione (PA) italiana ha rivolto una costante attenzione al raffronto tra gli indicatori di efficienza e di efficacia riferiti alla nostra amministrazione e quelli analoghi riguardanti i paesi dell'area OCSE e, segnatamente, i maggiori Stati membri dell'Unione Europea (UE).

Si è sempre infatti ritenuto, non senza fondatezza, che appropriate e rigorose comparazioni internazionali potessero mettere al meglio in prospettiva le diverse performance di un aggregato istituzionale – le Pubbliche Amministrazioni, appunto – difficilmente riconducibile per la sua complessa e mutevole articolazione a una misurazione sintetica, facilmente e univocamente interpretabile.

Il valore aggiunto conoscitivo di tali comparazioni è immediato. Poter comprendere in maniera più precisa la qualità dei risultati generati dalla nostra amministrazione all'interno di un contesto più ampio, non solo costituisce un vantaggio rilevante sul piano dell'analisi scientifica del funzionamento della PA; esso, infatti, contribuisce in modo significativo a costruire in maniera più solida una potenziale agenda di interventi "mirati" dedicati alla necessità di innovare, modernizzare e rendere più efficaci quei prodotti e quei servizi che la PA è chiamata a garantire al cittadino/utente, al cittadino/contribuente fiscale, alla comunità nazionale nel suo insieme. Nondimeno, il presente contributo, si veda il successivo paragrafo, continua a enfatizzare una serie di cautele e di *caveat* senza i quali gli esercizi di comparazione qui esaminati potrebbero rivelarsi perfino fuorvianti.

Tali attività di comparazione prese in esame sono rese possibili da anni, grazie a uno sforzo, molto intenso, delle istituzioni pubbliche chiamate sia a livello nazionale che internazionale alla produzione di dati e informazioni statistiche. La prima fonte principale continua a essere quella degli indicatori standardizzati presentati dall'OCSE nel suo rapporto biennale *Government at a Glance* (GAG).¹ Sempre nell'ambito delle pubblicazioni di fonte OCSE vanno sempre segnalati il rapporto *Health at a Glance* (HAG) e *Education at a Glance* (EAG), che consentono approfondimenti assai mirati e dettagliati sui prodotti e gli impatti delle politiche sanitarie e dell'istruzione.

Altri importanti elementi relativi alla *performance*² delle PA dei paesi maggiormente sviluppati sono offerti dal *Factbook* annuale, sempre a cura dell'OCSE, dal *Doing Business*

(x) Coordinatore del Dipartimento di economia, finanza e statistica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), e Dirigente di ricerca, Istat. L'autore è interamente responsabile di eventuali errori e omissioni. La SNA e l'Istat non sono in alcun modo coinvolte 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. Da allora sono state pubblicate altre quattro edizioni, l'ultima delle quali nel 2017.

² Per il concetto di *performance*, si rimanda sempre alla 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

della Banca Mondiale, dai dati relativi alla finanza pubblica europea e internazionale e a specifiche *policies*, resi disponibili da Eurostat. Va poi sottolineata la sempre maggiore accuratezza e ampiezza di dati, informazioni e analisi, di particolare rilevanza anche per il confronto internazionale, resi disponibili dalla pubblicazione *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, curata dall'Istat; come scrivemmo nel Rapporto CNEL 2012, "tale pubblicazione consente anche un approfondimento della variegata situazione regionale italiana che rende possibile, almeno in parte, di uscire dalla "trappola delle medie" particolarmente fuorviante nel caso di un paese come l'Italia caratterizzato da forti e persistenti squilibri di sviluppo territoriale e di qualità dell'intervento pubblico".

Come nei precedenti Rapporti, il presente contributo si basa in misura limitata su quelle informazioni, costruite essenzialmente sulla base di dati qualitativi ottenuti grazie all'utilizzo di questionari rivolti a selezionati (ma diversi da paese a paese) gruppi di esperti, che mettono a confronto le posizioni competitive di un numero molto ampio di paesi. Si tratta dei Rapporti del World Economic Forum (WEF) e dell'IMD di Losanna, che definiscono un *ranking* di tali paesi basato sulle singole capacità competitive, che tengono conto della qualità delle pubbliche amministrazioni.³

I dati analizzati in questo contributo confermano quanto emerso nei precedenti Rapporti CNEL dedicati alla performance della PA, seppure con novità affatto secondarie. Alle criticità del quadro macrofinanziario (andate peraltro da attenuandosi con la progressiva stabilizzazione e i primi segnali di discesa del rapporto debito pubblico/PIL e l'altrettanto progressivo calo dell'indicatore disavanzo pubblico (indebitamento netto delle AAPP)/PIL) si associano risultati dell'attività della PA più legata alla produzione di beni e servizi raramente lontani dalle medie OCSE e UE. Al tempo stesso, il problema della qualità delle regole e delle loro procedure rimane, soprattutto sulla base dei dati elaborati dalla Banca Mondiale nel suo rapporto annuale *Doing Business*, un ambito di analisi di estrema importanza le cui caratteristiche si riverberano inevitabilmente nella percezione della posizione competitiva del nostro Paese. I dati del *Doing Business*, peraltro, evidenziano movimenti positivi, nient'affatto trascurabili nella posizione del nostro Paese.

Il contributo qui presentato approfondisce nei paragrafi successivi il tema dei criteri da utilizzare nel "maneggiare" le statistiche relative ai confronti internazionali (par. 2), per

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, si rimanda a Pintaldi, F. (2011) *Come si interpretano gli indici internazionali. Guida per ricercatori, giornalisti e politici*. Milano, Franco Angeli. Le informazioni provenienti da tali *surveys* sono, ovviamente, molto preziose perché, se non altro, manifestano in modo chiaro le *percezioni* degli intervistati (in genere esperti nazionali) sulla qualità e efficacia dell'intervento pubblico. È tuttavia abbastanza evidente che i confronti internazionali basati su valutazioni qualitative di insiemi totalmente disgiunti di intervistati mantengono una loro validità e utilità solo se si assume che le percezioni di ciascun gruppo di esperti nei confronti del proprio paese non siano alterate da differenze di atteggiamento verso la propria pubblica amministrazione (*bias* molto critici e negativi, ad esempio) e di disponibilità di informazioni. Per inciso, entrambi gli indicatori WEF e IMD (rispettivamente il *Global Competitiveness Index* e il *World Competitiveness Ranking*) seguitano a segnalare una posizione critica dell'Italia, oltre il 40esimo posto a livello mondiale, al di sotto dei principali partner OCSE e UE.

poi inoltrarsi nell'analisi delle statistiche di finanza pubblica (par. 3), degli ambiti relativi alle politiche settoriali (par. 4), degli indicatori riferiti alla vasta area della qualità delle regole (par. 5) prima di riassumere i principali aspetti delle analisi presentate (par. 6).

1.3.2. Benefici e cautele nell'analisi dei confronti internazionali⁴

Prima di entrare nei dettagli delle principali differenze riscontrabili tra gli indicatori italiani e, in particolare, quelli dei paesi europei OCSE, è bene avere sufficiente consapevolezza del potenziale valore aggiunto in termini di accresciuta conoscenza dei servizi pubblici e di funzionamento della PA che può essere il risultato di confronti su scala internazionale.

Grazie ai confronti internazionali è possibile:

- leggere in maniera diversa, ponendoli in prospettiva comparata, i dati disponibili sulla finanza pubblica, sull'organizzazione e sull'efficienza e efficacia dell'intervento pubblico;
- analizzare le statistiche di bilancio, la composizione della spesa pubblica, i dati sul prodotto e sull'impatto delle politiche pubbliche allo scopo di evidenziare anomalie, differenze particolari, ma anche elementi positivi e financo situazioni di eccellenza;
- avere a disposizione informazioni statistiche sufficientemente confrontabili tra loro capaci di costruire in modo efficace una sorta di agenda di *policies* per il decisore pubblico.

Al tempo stesso, l'utilizzo di statistiche internazionalmente confrontabili va ponderato con una serie di cautele.⁵

In primo luogo, come suggeriva parecchi anni addietro Oskar Morgenstern nel suo volume dedicato alla qualità delle statistiche⁶, con specifico riferimento alla contabilità nazionale, l'analisi di dati standardizzati e quindi apparentemente confrontabili va sempre mediata con la considerazione che *comunque* le informazioni disponibili sono generate da contesti politico-istituzionali spesso molto differenti tra loro.

In secondo luogo, nonostante lo straordinario lavoro svolto in questi ultimi anni per giungere a basi-dati comuni e, appunto, confrontabili, è bene essere consapevoli che rimangono in più di una circostanza margini di ambiguità, difficoltà a raggiungere una piena standardizzazione, talora anche differenti qualità nella rilevazione e produzione del dato statistico.

In terzo luogo, appare opportuno che i confronti vengano indirizzati in modo maggiormente mirato e appropriato anche in ambiti territoriali apparentemente omogenei.

⁴ Tale paragrafo riprende in maniera sintetica alcune tematiche analizzate nei Rapporti CNEL 2012 e 2013.

⁵ Tale sezione si basa su quanto elaborato nel Rapporto CNEL 2012.

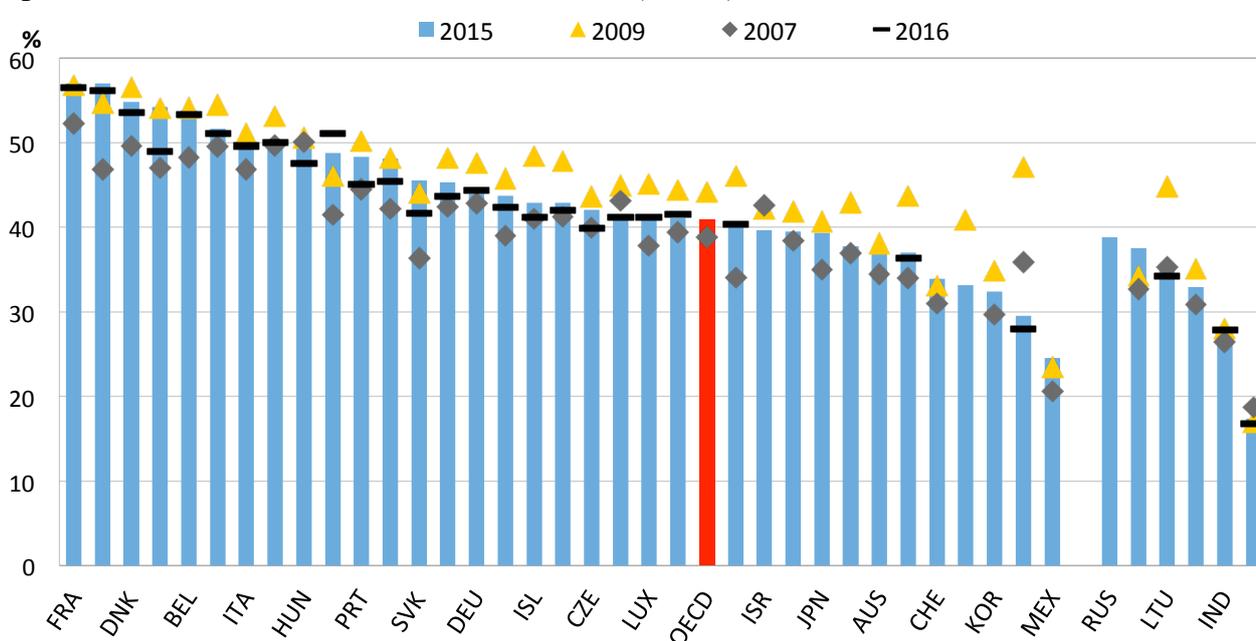
⁶ Morgenstern, O. (1963, 1950) *On the accuracy of economic observations*, Princeton, Princeton University Press, seconda edizione, in particolare, pp. 240-242, 276-282, 297-301.

I raffronti più significativi devono essere realizzati con paesi simili per dimensione della popolazione, livello di sviluppo, “maturità” dello sviluppo stesso, rapporto tra mercato e intervento pubblico, articolazione dei processi istituzionali e decisionali, grado di apertura dell’economia verso l’esterno. Il confronto tra le statistiche afferenti a un singolo paese e le medie riferite a aree vastissime quali quella OCSE che comprende al suo interno nazioni europee, asiatiche, americane - va effettuato con la massima prudenza evitando di trarre dal confronto conclusioni troppo affrettate.

1.3.3. Le tendenze della finanza pubblica

L’evoluzione del contesto macrofinanziario ha una naturale e perfino ovvia influenza sulla performance della PA. I flussi di spesa pubblica, a seconda della loro dimensione, possono mutare radicalmente le potenzialità di impatto di diverse politiche pubbliche. Si pensi ai trasferimenti dal bilancio pubblico alle famiglie o il sostegno agli investimenti privati o l’indirizzo dei finanziamenti a favore del trasporto pubblico o della attività di raccolta dei rifiuti. L’andamento della finanza pubblica nel suo insieme può anche influenzare le scelte del decisore pubblico rispetto alle priorità delle *policies* soprattutto in quei casi in cui, come quello italiano degli ultimi otto-nove anni, le priorità del risanamento finanziario e, in particolare, del controllo della dinamica del debito pubblico diventano, forse ancor più del passato, il perno attorno al quale è chiamata a ruotare l’intera politica fiscale.

Spesa finale delle Pubbliche Amministrazioni (% PIL)

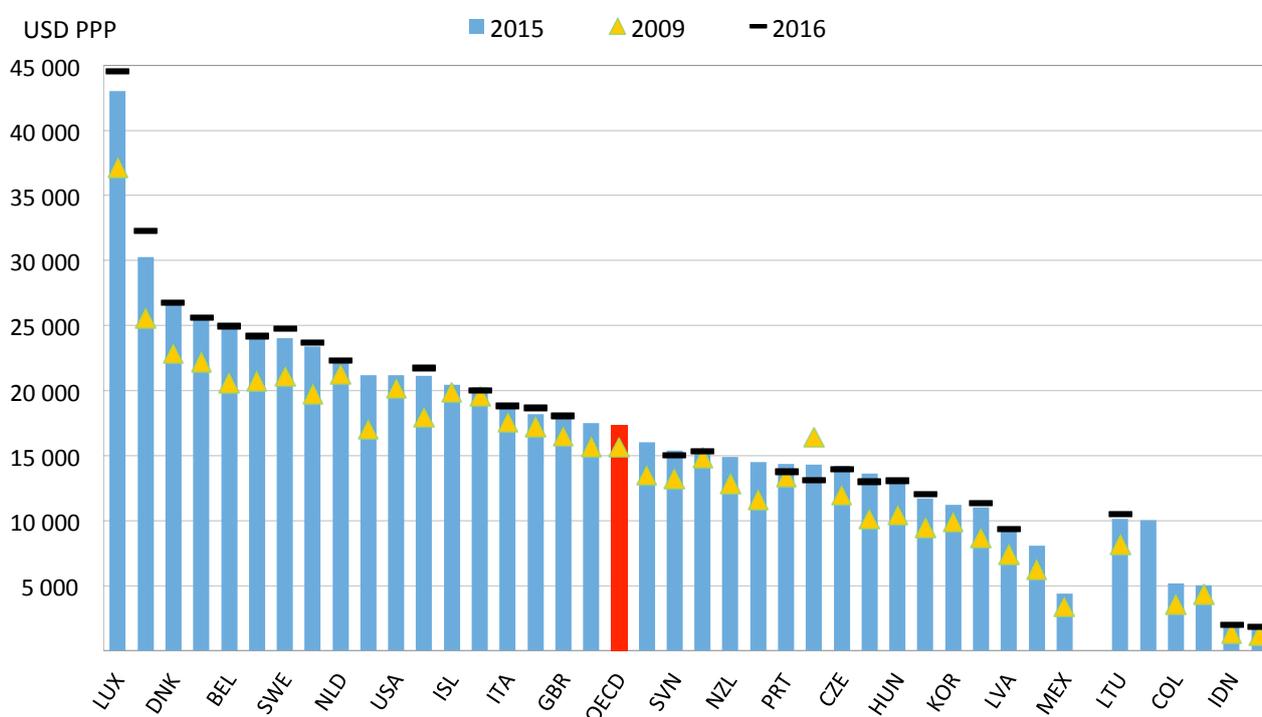


Fonte: OECD, Government at a Glance, 2017

Negli ultimi anni, la gestione della finanza pubblica italiana, pur nella necessità di offrire un maggiore sostegno all’economia reale, ha consentito prima di stabilizzare e poi di avviare la riduzione del rapporto debito pubblico / PIL grazie a prudenti e controllate

politiche di bilancio. Nondimeno, nel confronto europeo, l'incidenza del debito pubblico italiano rispetto al PIL nominale (al 131,8% nel 2017, sotto il 130% nel 2019 secondo le previsioni della Commissione Europea della primavera 2018) seguita a essere seconda solo a quella della Grecia, mentre nel contesto più ampio dei paesi OCSE è solo il Giappone a mostrare un rapporto tra passività finanziarie del settore pubblico e prodotto addirittura oltre il 200% (ma, come è noto, si tratta di un caso talmente anomalo per le sue peculiarità da "non fare testo"). Le politiche di bilancio cui poc'anzi si accennava hanno consentito al rapporto disavanzo pubblico/PIL di mantenersi negli ultimi cinque anni pari o sotto il 3%.

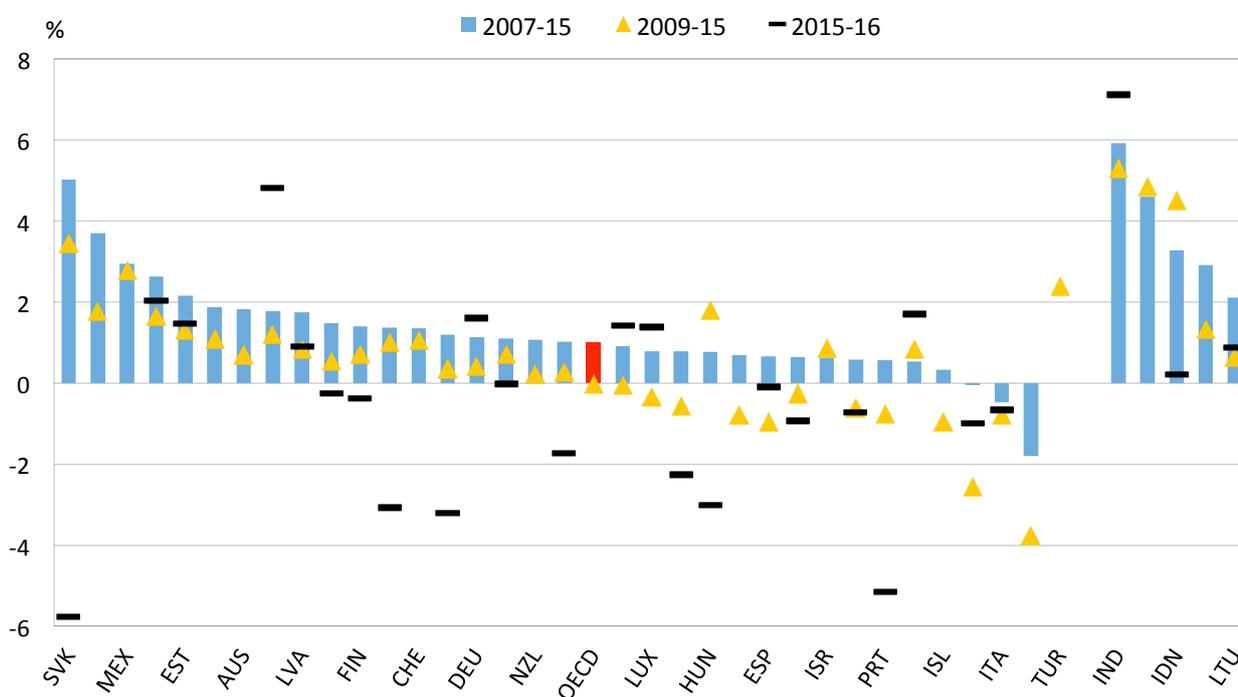
Spesa delle Pubbliche Amministrazioni pro-capite



Fonte: OECD, Government at a Glance, 2017

Oltre all'aumento della pressione fiscale (soprattutto nel 2012) andato poi ridimensionandosi, il ruolo centrale delle politiche economiche programmate al fine di mettere in sicurezza i conti pubblici è stato assunto (assai più di quanto non venga percepito nel dibattito economico) dal forte rallentamento delle dinamiche di spesa complessive e dalla loro riduzione se rapportate al PIL nominale. Proprio nel confronto europeo, la pressione fiscale del nostro Paese appare ancora relativamente elevata mentre le spese primarie rispetto al PIL risultano essere del 45,1% nel 2017, con una media della UE-27 al 44,8%.

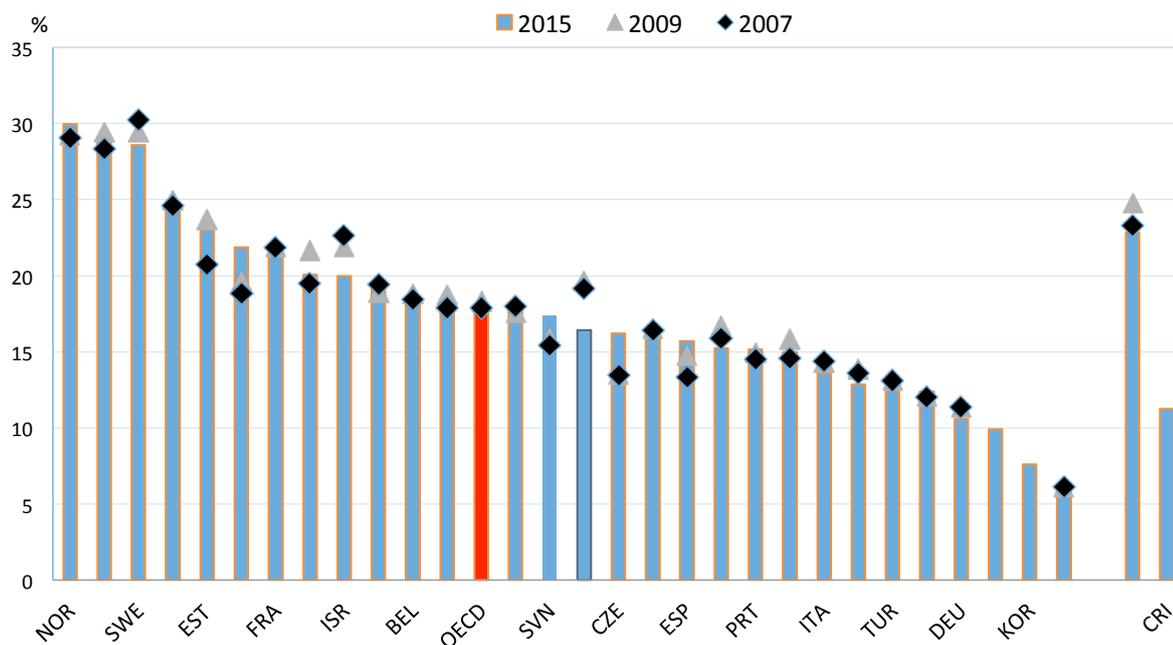
Tasso di crescita medio annuo della spesa delle Pubbliche Amministrazioni (in termini reali, pro-capite)



Fonte: OECD, Government at a Glance 2017

Due aspetti specifici vanno sottolineati con riferimento all'evoluzione del quadro di finanza pubblica. Il primo: il forte calo della spesa per interessi passivi (in valore assoluto e rispetto al PIL, nei dati 2017 più vicina rispetto al passato alla media UE) ha consentito sia di rallentare l'evoluzione complessiva della spesa sia di finanziare una serie di interventi di sostegno del reddito delle famiglie e di "nuovo welfare" (il Reddito di inclusione - Rei - costituisce una oggettiva novità nel limitato ventaglio di strumenti delle nostre politiche assistenziali). Il secondo: un peso non secondario nell'aggiustamento complessivo del nostro bilancio è derivato dal ridimensionamento delle spese in conto capitale (investimenti fissi lordi, contributi agli investimenti,...) e dalla riduzione dei costi del personale (numerosità dipendenti e retribuzioni). Con riferimento a quest'ultimo aspetto, i confronti internazionali suggeriscono che la dimensione della PA italiana in termini di occupati pubblici sta rapidamente diventando una delle più contenute e che, a causa della "stretta" sul turnover,

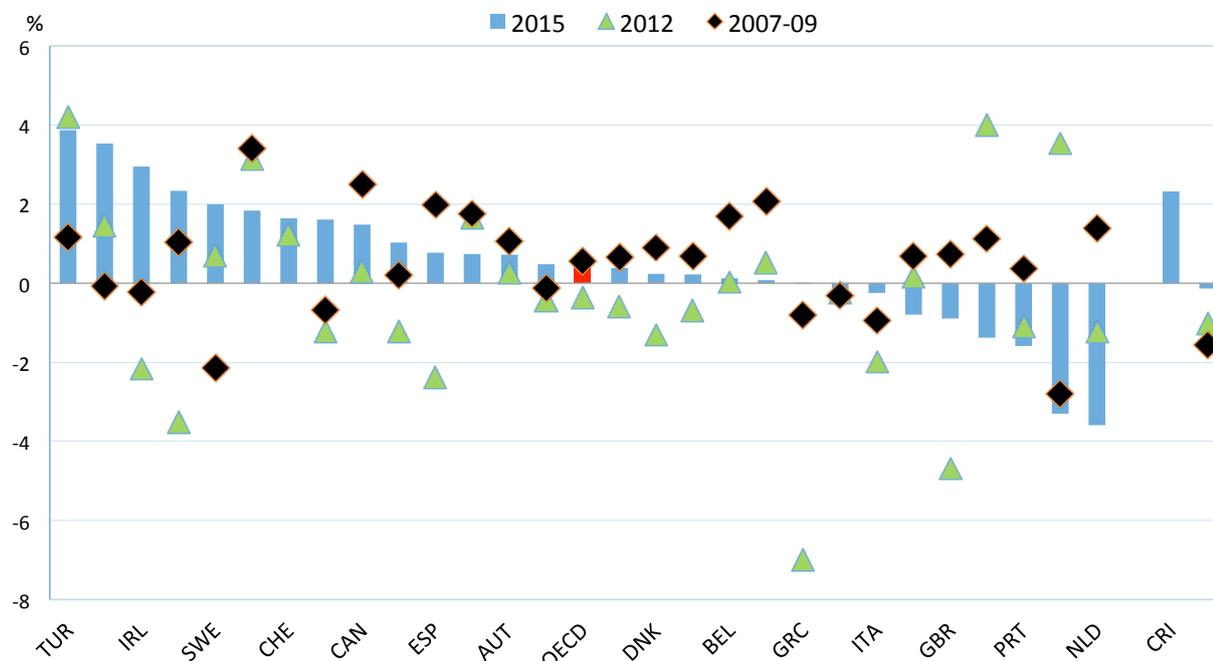
Occupati della Pubblica Amministrazione (% su occupazione totale)



Fonte: OECD, Government at a Glance 2017

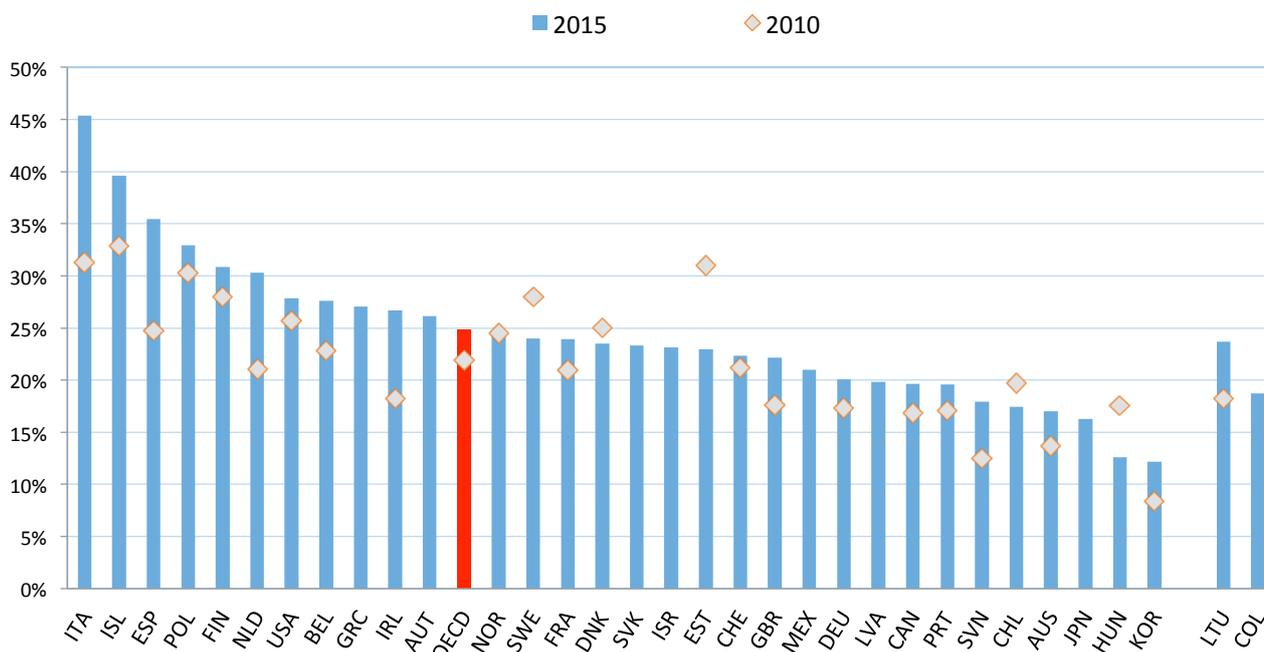
la PA italiana continua a evidenziare, in maniera molto netta, la posizione di vertice tra i paesi europei dal punto di vista dell'elevata età media dei dipendenti.

Tasso di crescita annuale dell'occupazione pubblica



Fonte: OECD, Government at a Glance 2017

Percentuale di occupati nella Amministrazioni Centrali di età superiore ai 55 anni



Fonte: OECD, Government at a Glance 2017

1.3.4. Le politiche settoriali

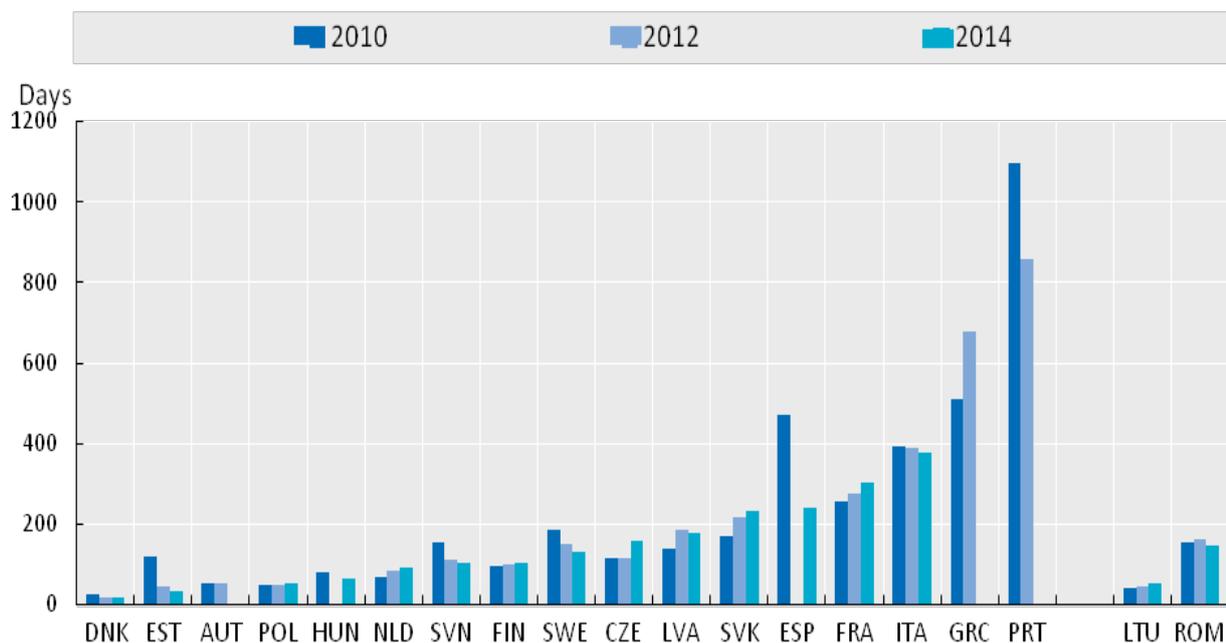
Le evidenze ottenibili dal confronto internazionale suggeriscono nell'insieme la presenza delle attività pubbliche italiane in termini di prodotto, performance e di qualità (vista nell'ottica dei risultati di impatto sulle diverse platee di destinatari delle *policies*) all'interno di una fascia intermedia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

Sei anni fa scrivevamo che “pur tra molte cautele, i risultati di prodotto e di impatto⁷ sembrano essere in linea, in particolare, con le tendenze prevalenti nell'area OCSE nel campo della tutela della salute, dell'ordine pubblico e della sicurezza, nonché di quella parte, di crescente importanza, della funzione “Affari Economici” dedicata all'utilizzo delle energie rinnovabili.⁸

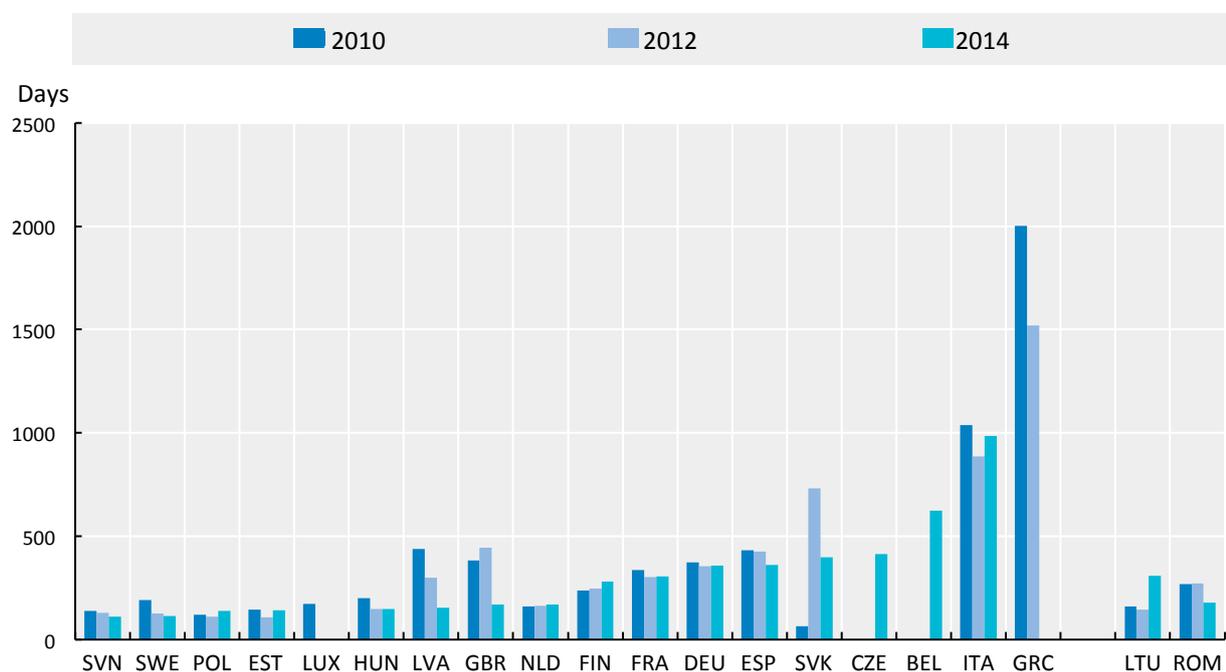
⁷ Le definizioni di prodotto (*output*) e impatto o esito (*outcome*) sono quelle tradizionalmente utilizzate. Per prodotto intendiamo il risultato delle politiche pubbliche nella sua manifestazione diretta (es.: numero di persone interessate da un programma di assistenza sociale), mentre per impatto/esito ci riferiamo alle diverse conseguenze innescate dall'intervento adottato (es. la riduzione dell'incidenza della povertà in qualche modo riconducibile al programma di assistenza pienamente attuato).

⁸ Si utilizza in questo capitolo l'articolazione in ambiti di intervento pubblico come definita dalla Classification of the Functions of Government (COFOG).

GIUSTIZIA: Tempo necessario per risolvere contenziosi di carattere civile, commerciale, amministrativo e altri (numero di giorni dall'avvio del procedimento giudiziario)



GIUSTIZIA: Tempo necessario per risolvere contenziosi di carattere amministrativo (numero di giorni dall'avvio del procedimento giudiziario)

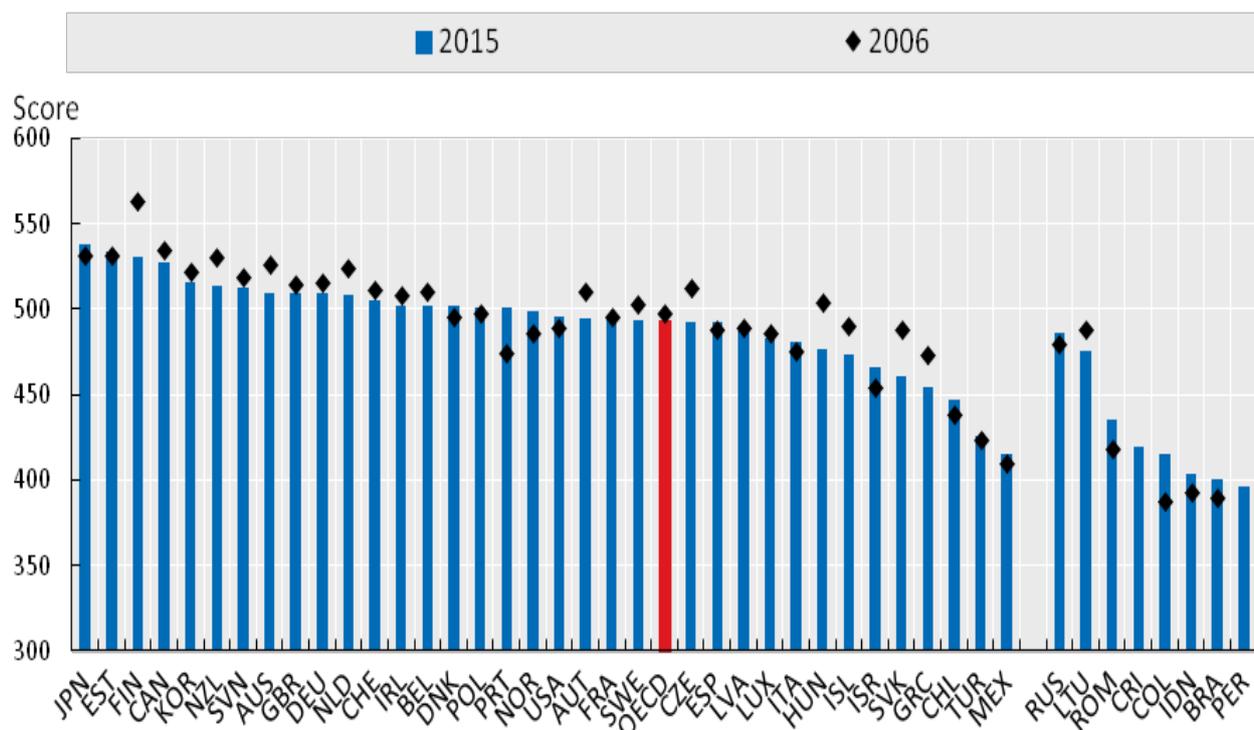


Fonte: Government at a Glance 2017

Assai più problematiche appaiono invece le risultanze afferenti l'area molto frastagliata delle politiche per l'istruzione, dove i test PISA condotti dall'OCSE fotografano con chiarezza una situazione di disagio della qualità della nostra *education*. Ugualmente problematica appare la condizione delle politiche pubbliche nel campo delle attività di

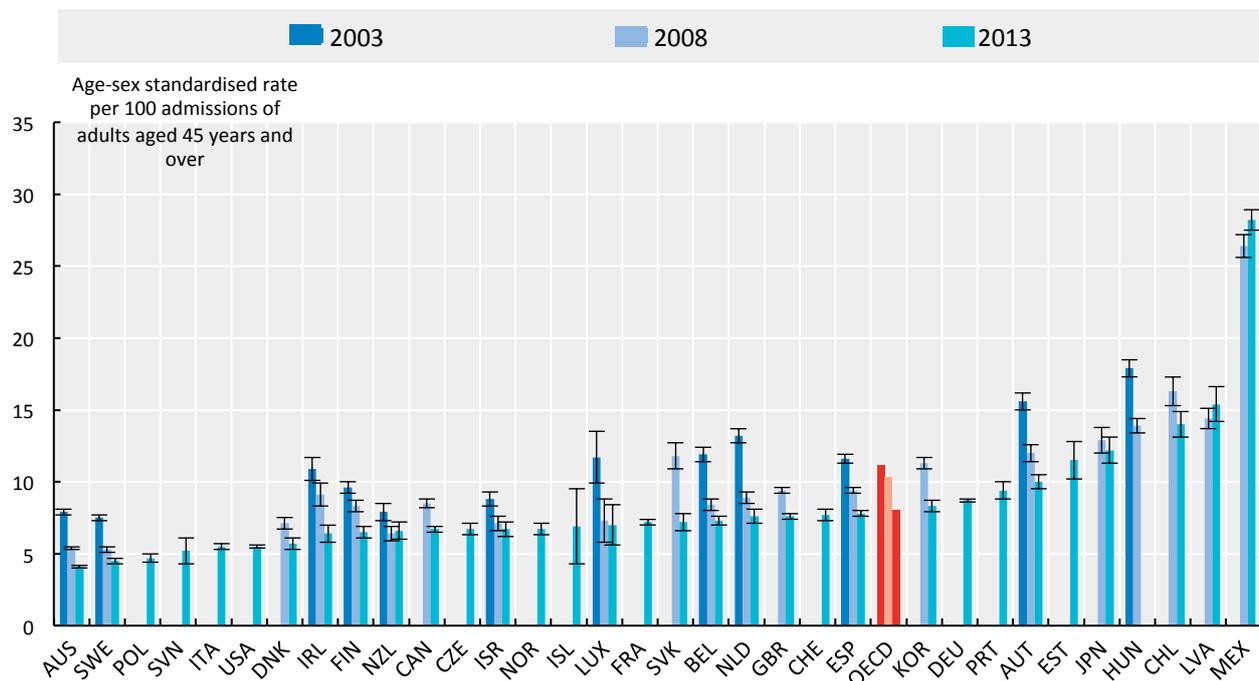
Ricerca e Sviluppo (R&S).” Quelle osservazioni possono essere sostanzialmente confermate, anche se occorre aggiungere quanto ancora differente dagli altri maggiori paesi europei continui ad essere la situazione degli esiti delle politiche pubbliche nell’ambito dell’esercizio della funzione giudiziaria.

Risultati dei test PISA riferiti alle conoscenze in ambito scientifico

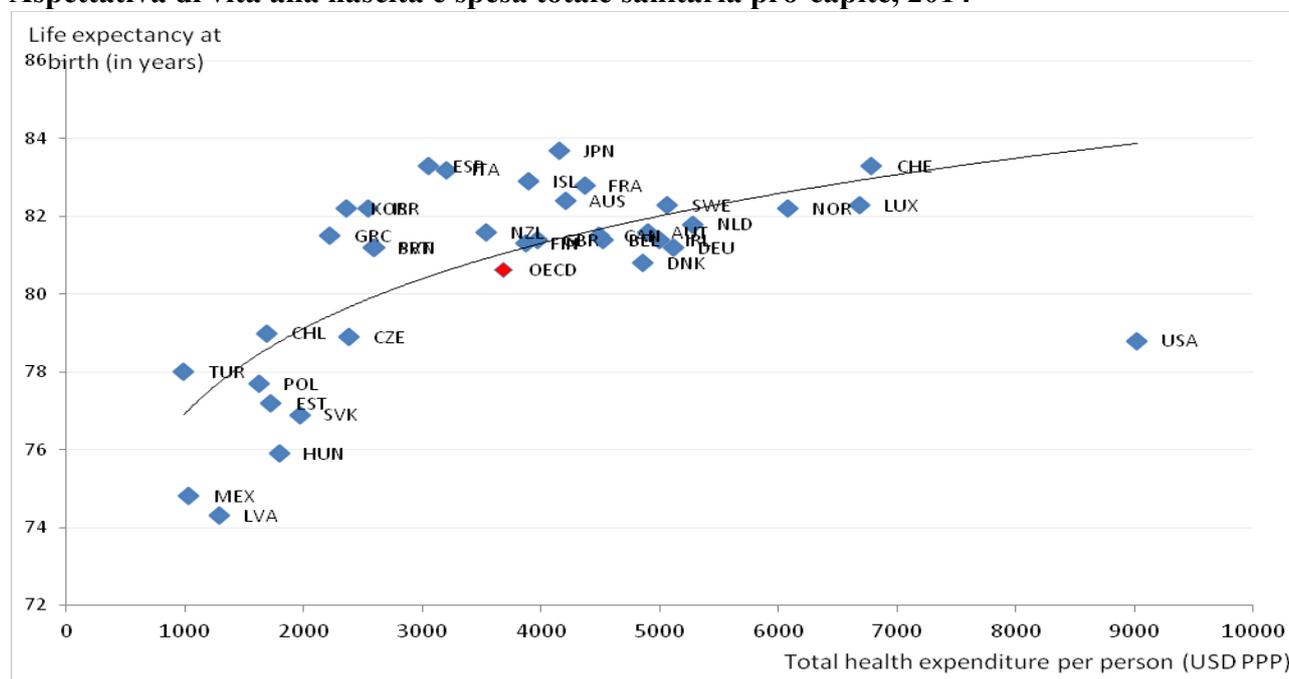


Più in particolare, nel campo delle politiche di tutela della salute gli indicatori di impatto tradizionalmente più importanti quali l’aspettativa di vita alla nascita o i tassi di natalità o, su un piano di maggiore dettaglio, i tassi di mortalità legati a malattie cardiocircolatorie o a tumori, continuano a vedere il nostro Paese su posizioni più avanzate rispetto ad altri sistemi. I risultati complessivi dell’*output* sanitario, oltretutto, si collocano in un contesto di spese pubbliche (ad esempio rapportate alla dimensione della popolazione) più contenute rispetto a quelle dei nostri partner di maggiore importanza.

Incidenza della mortalità a distanza di 30 giorni successivi all'ammissione in strutture ospedaliere



Aspettativa di vita alla nascita e spesa totale sanitaria pro-capite, 2014



Fonte: Government at a Glance 2017

Come accennato, nella vasta e variegata area delle politiche dell'energia e dell'ambiente, gli indicatori riconducibili in qualche modo alla gestione delle politiche pubbliche mostrano un paese del tutto in linea con le medie dei paesi OCSE e UE. Sia se il riferimento è alla raccolta dei rifiuti o all'emissione dei gas serra o alla qualità delle acque

balneabili i dati disponibili evidenziano un miglioramento visibile nell'evoluzione temporale di tali indicatori a livello nazionale e una posizione costante tra i paesi maggiormente attenti alle tematiche di sostenibilità ambientale.

Nonostante una diffusa percezione negativa, anche i dati sulla sicurezza interna non vedono l'Italia in una posizione arretrata. Ad esempio, gli omicidi volontari denunciati appaiono tra i più bassi in Europa per quanto gli indicatori OCSE sulla efficacia delle attività di contrasto di fronte ai reati mostrino una posizione più critica.

Si richiamava poc'anzi il fatto che le risultanze dei confronti internazionali nell'ambito della funzione "giustizia" continuino a segnalare un ritardo del nostro Paese rispetto alle maggiori nazioni europee. In realtà, il caso delle politiche pubbliche in ambito giudiziario – come in diversi ambiti dell'istruzione e della qualità delle regole – appare quasi paradigmatico: la performance nazionale (ad esempio con riferimento ai cosiddetti "tempi della giustizia") appare in graduale miglioramento ma in un contesto in cui anche le performance dei nostri maggiori partner si muovono e migliorano nel senso di una maggiore efficienza ed efficacia.

Nel caso della funzione "istruzione", la tendenza al miglioramento progressivo e visibile di alcuni specifici e importanti indicatori (il riferimento è innanzitutto a quelli relativi all'abbandono scolastico) è ormai consolidata e tale da avvicinare gradualmente il nostro Paese alle performance degli altri sistemi. I test del programma PISA gestito dall'OCSE, come accennato, seguitano invece a segnalare una certa distanza da un numero rilevante di paesi OCSE per ciò che concerne la qualità delle attività di *education* così come riscontrabili, ad esempio, dalle performance degli studenti negli ambiti delle conoscenze scientifiche.

Peraltro, nonostante la maggiore attenzione negli ultimi anni al più robusto finanziamento delle politiche scolastiche, la spesa pubblica per l'istruzione (4% del PIL) continua a essere tra le più contenute in ambito europeo e OCSE. È corretto evitare nessi causali troppo affrettati tra bassa spesa per istruzione e performance meno positive dell'Italia rispetto ad altri Paesi, ma è anche pur vero che, con rare eccezioni, i sistemi nazionali caratterizzati da un forte investimento in risorse per l'istruzione si trovano ai posti più elevati delle graduatorie OCSE e UE per qualità delle attività di istruzione.

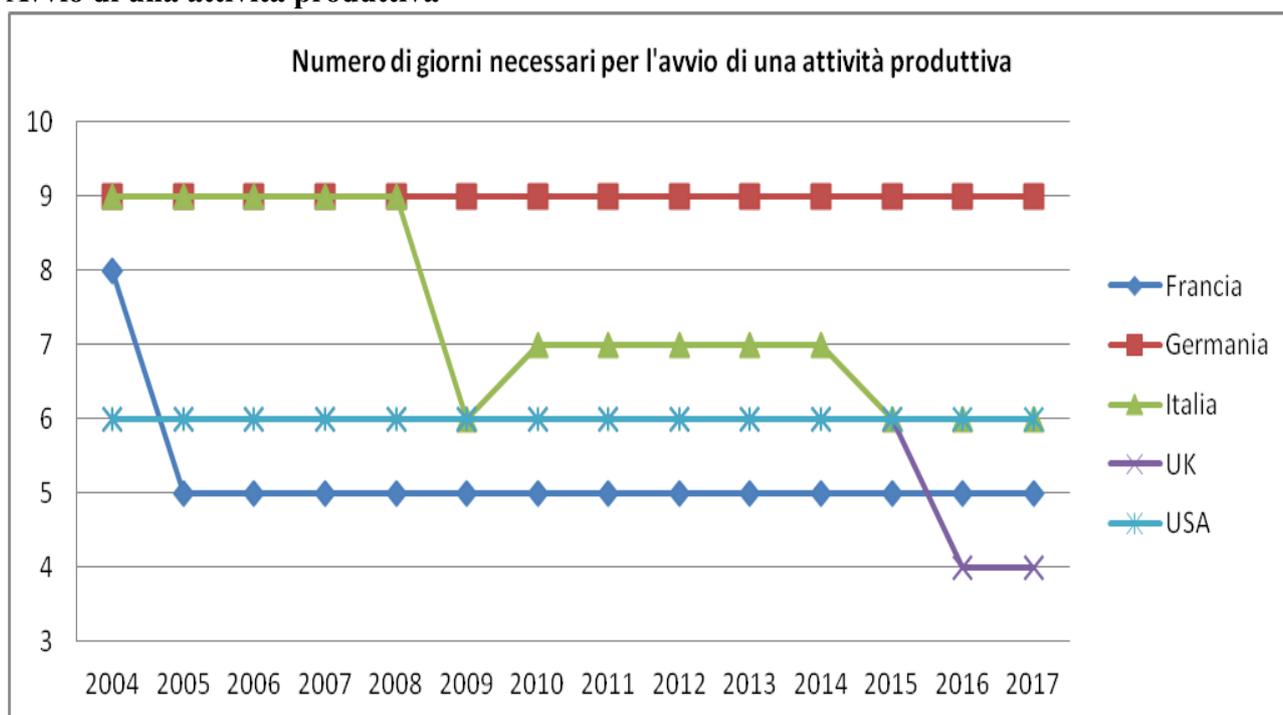
Infine, per ciò che concerne l'ambito delle politiche di welfare (ad eccezione delle politiche a tutela della salute) non sono ancora sufficientemente esaustivi i dati di prodotto che consentano significativi esercizi di comparazione. Sei anni fa si osservava che "lo squilibrio esistente nella struttura della spesa della protezione sociale italiana (forte enfasi sulle prestazioni pensionistiche e quasi totale assenza o comunque forte insufficienza di fondi per gli anziani non autosufficienti, per le politiche della casa, per il sostegno all'infanzia,...) è tale da far presumere che le informazioni sul prodotto, laddove

disponibili e pienamente confrontabili, segnalerebbero un ritardo marcato di molti “pezzi” del sistema di welfare italiano.” Queste osservazioni vanno oggi mitigate. Se è vero che la spesa pensionistica rapportata al PIL continua a essere superiore a quella dei principali partner OCSE e UE, nondimeno, negli ultimi anni alcuni fondi (come quello sull’autosufficienza degli anziani) sono stati rifinanziati e, fatto probabilmente ancora più importante, è stato introdotto un nuovo strumento di contrasto alla povertà, il Reddito di inclusione – Rei, il cui finanziamento è destinato a crescere nei prossimi anni. È possibile quindi che si sia ridotto il gap con gli altri maggiori paesi europei relativo ai “prodotti” delle politiche pubbliche in ambito sociale.

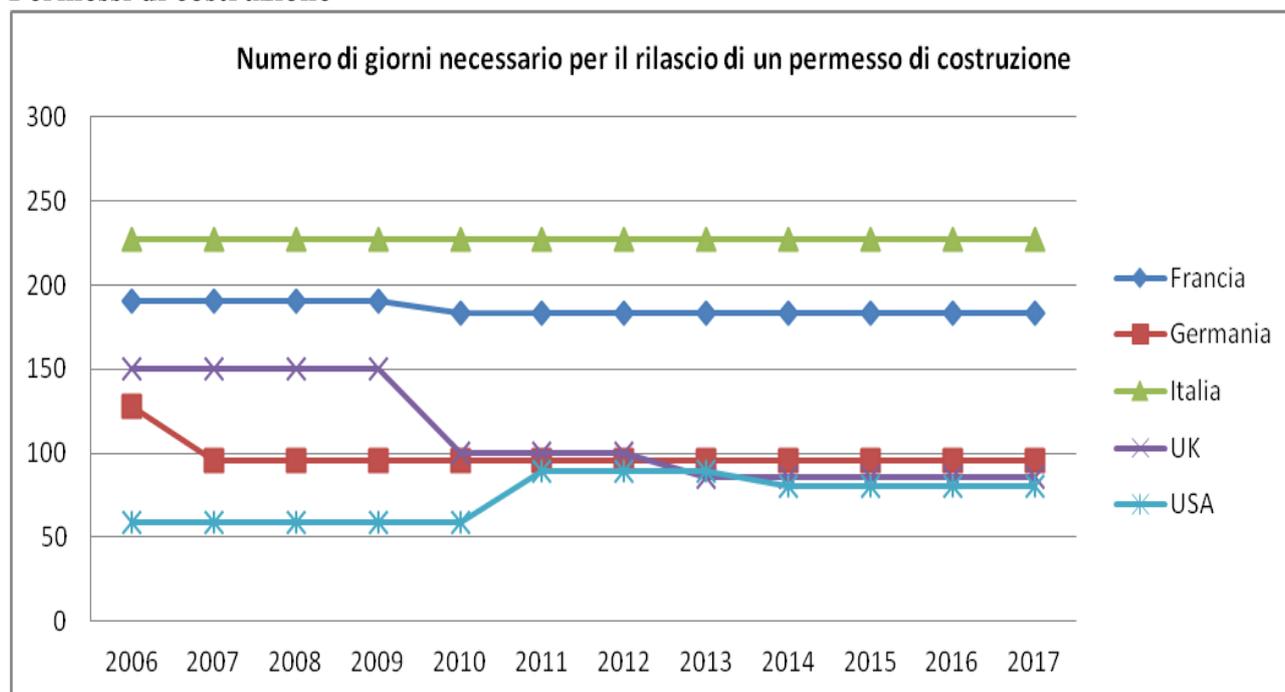
1.3.5. La qualità delle regole per le imprese

L’esistenza di uno Stato “regolatore” accanto a uno Stato chiamato alla produzione di servizi ha sempre reso necessaria, nell’ambito dei Rapporti CNEL, l’analisi della qualità delle regole (norme e loro procedure attuative, riferite alle imprese) che contribuiscono a orientare in maniera evidente a livello internazionale la percezione sulla qualità dell’intervento pubblico. La principale e più autorevole fonte disponibile relativa ai confronti internazionali è quella del “*Doing Business in*” della Banca Mondiale che si concentra sulle regole che toccano da vicino l’attività di impresa. In particolare, come già evidenziato nei Rapporti CNEL del 2012 e 2013, le informazioni statistiche elaborate dal *Doing Business* risultano essere particolarmente preziose perché basate su evidenze concrete (numero ore, giorni, procedure, costi) associate a diversi ambiti dell’intervento pubblico.

Avvio di una attività produttiva



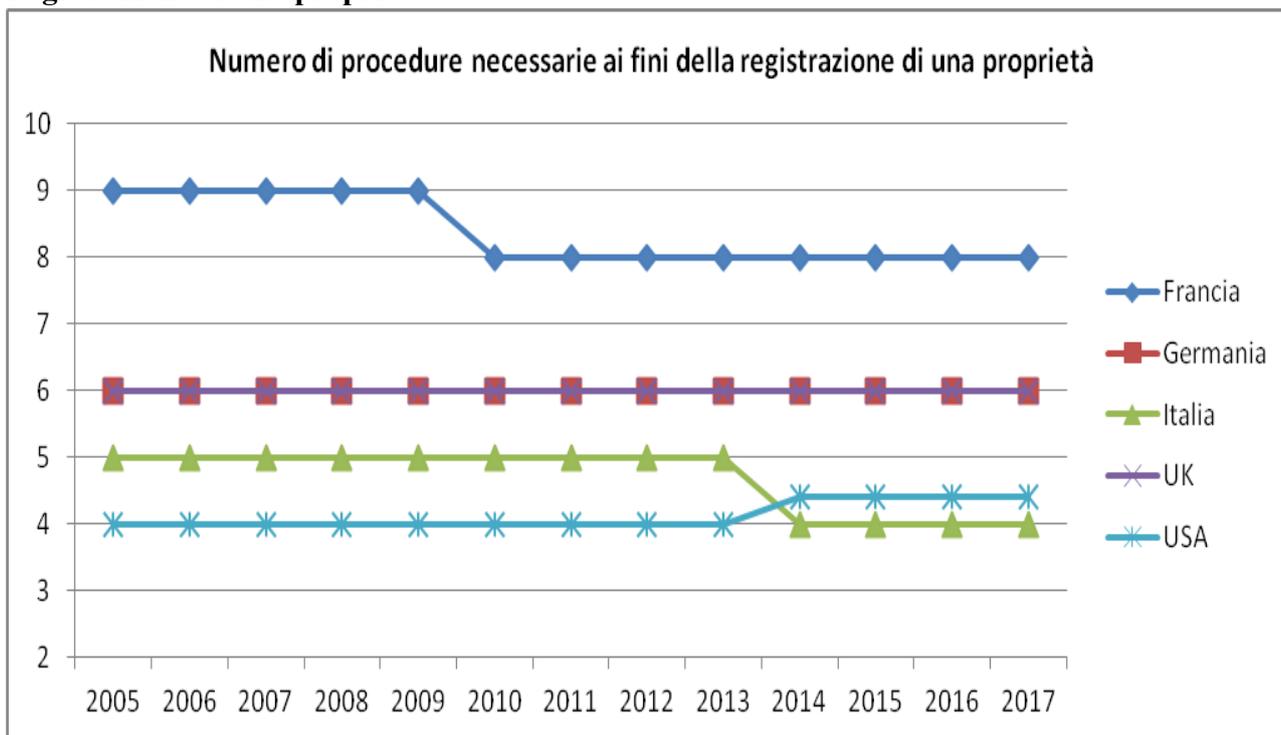
Permessi di costruzione



Fonte: Banca Mondiale, Doing Business 2018

La pubblicazione della Banca Mondiale, l'ultima è stata resa disponibile nel 2017, copre ormai un orizzonte di quindici anni. È possibile quindi osservare in un lasso di tempo sufficientemente lungo l'evoluzione della posizione relativa italiana per ciò che concerne in particolare l'indicatore sintetico relativo alla "facilità" di gestire un'attività di business ("*Ease of doing business*") che aggrega un numero rilevante di indicatori basati su aspetti molto concreti del rapporto tra regole pubbliche e aziende private. A un periodo di evidente criticità (fino al 2012: ranking dell'Italia all'87esimo posto) è seguita una fase di notevole miglioramento che oggi colloca l'Italia al 46esimo posto.

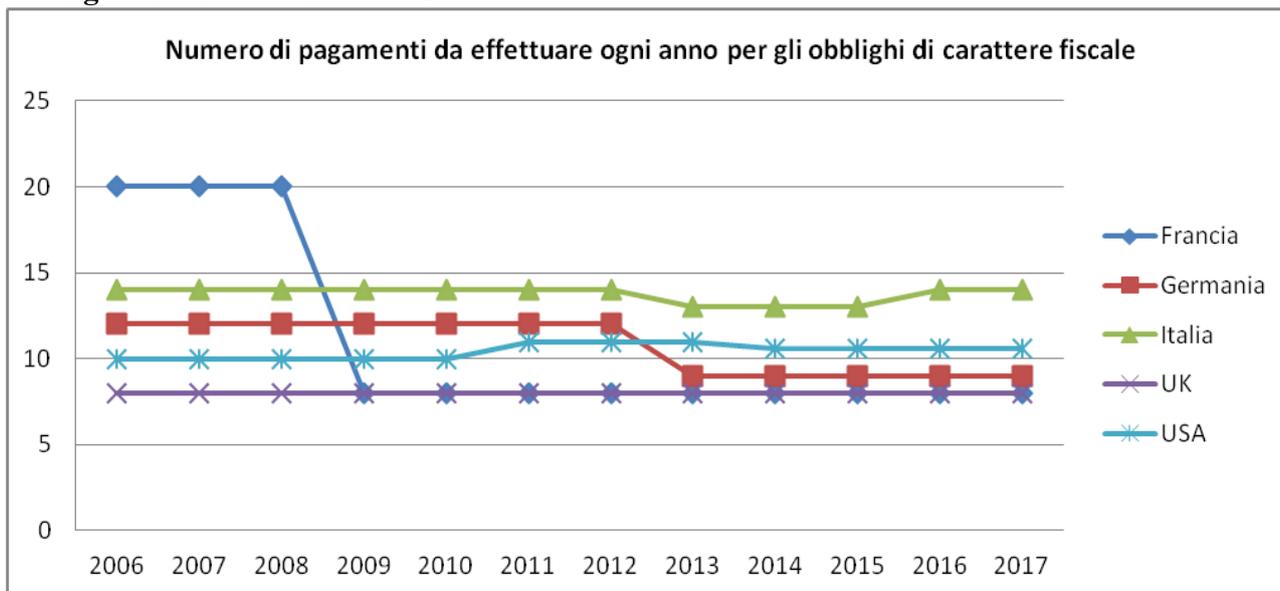
Registrazione di una proprietà



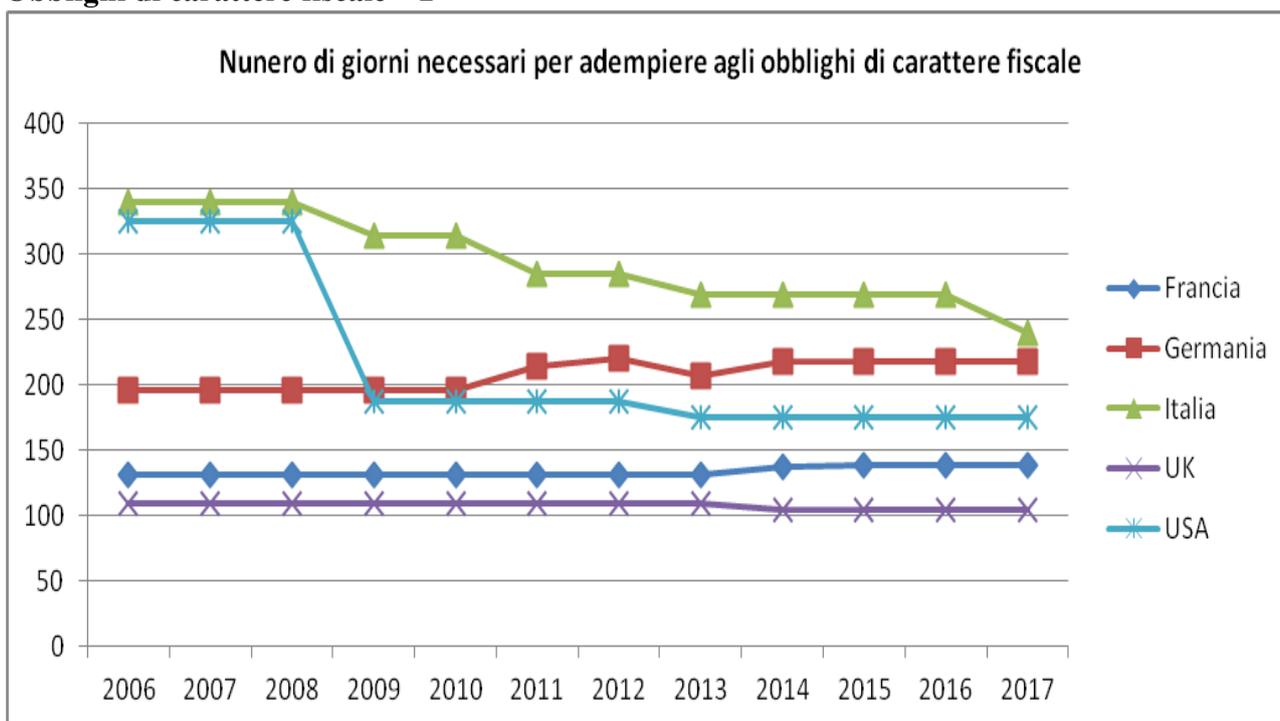
Fonte: Banca Mondiale, Doing Business 2018

I miglioramenti conseguiti dal nostro Paese sono diffusi e riguardano l'area della gestione dei fallimenti d'impresa, le regole e le procedure di registrazione della proprietà, la facilità nell'accesso alle forniture di energia elettrica, anche l'area (tradizionalmente assai debole per l'Italia) del "paying taxes" dove in pochi anni sono state recuperate più di venti posizioni (ma il Paese è ancora in 112esima posizione). Vi è addirittura un ambito, il "trading across borders" in cui l'eccellente lavoro svolto dalla nostra Agenzia delle Dogane ci colloca nella posizione assoluta di vertice e che, verosimilmente, spiega una parte significativa del miglioramento complessivo del ranking nazionale.

Obblighi di carattere fiscale – 1



Obblighi di carattere fiscale – 2



Fonte: Government at a Glance 2018

Permangono, peraltro, sensibili criticità in ambiti quali l'enforcement dei contratti, l'accesso al credito, i permessi di costruzione. Proprio con riferimento ai permessi di costruzione, ancora sensibili risultano essere, in particolare, le differenze relative ai costi sostenuti da un'azienda per l'ottenimento di una licenza edilizia, rispetto agli altri Paesi maggiormente sviluppati.

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 il caso dei dati relativi all'apertura di un'azienda, in cui i divari tra i diversi sistemi si misurano sulla base di pochi giorni); oppure alcuni indicatori possono non essere così 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, 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, si dovrebbero giudicare la Cina (al 78esimo posto nel 2018) e il Brasile (al 125esimo) due dei paesi peggiori al mondo per l'attività di impresa e per la capacità di attrarre investimenti esteri.

1.3.6. Conclusioni

Negli ultimi anni la PA italiana si è mossa in un contesto in cui, inevitabilmente, hanno, continuato a prevalere le ragioni del risanamento finanziario (riduzione del disavanzo pubblico, stabilizzazione e poi calo del debito pubblico, entrambi gli aggregati standardizzati rispetto al PIL). La dimensione dell'intervento pubblico, in termini sia di valori di spesa primaria sia di occupati, è andata riducendosi in modo visibile.

In questo ambito, l'analisi della *performance* delle politiche pubbliche offre un quadro, come da anni, molto variegato, ma nel quale la posizione relativa italiana continua in generale, seppure con eccezioni non secondarie, a mantenersi – come segnalato dai precedenti Rapporti CNEL – nei dintorni della media dei paesi OCSE o dell'UE. A testimonianza del perdurare di situazioni relative di positivi riscontri e, al tempo stesso, di criticità, può essere opportuno richiamare il Rapporto 2012 del CNEL nel quale si scriveva che “a una prima, ampia osservazione del patrimonio informativo disponibile, gli esiti del confronto internazionale suggeriscono nell'insieme la presenza delle attività pubbliche italiane in termini di prodotto, performance e di qualità (vista nell'ottica dei risultati di impatto sulle diverse platee di destinatari delle *policies*) all'interno di una fascia intermedia non particolarmente discosta, sia nel caso delle performance migliori, sia in quelle più critiche, dai dati relativi ai maggiori paesi OCSE e UE e dalle medie internazionali.”

Sempre all'insegna delle cautele analizzate nel capitolo 2, i risultati associati alla nostra PA sembrano essere in linea, in particolare, con le tendenze prevalenti nell'area OCSE nel campo della sanità, della sicurezza, nonché nell'utilizzo delle energie rinnovabili. Più critiche appaiono invece le risultanze afferenti l'area delle politiche per l'istruzione, dove i test PISA condotti dall'OCSE fotografano ancora una situazione di disagio della qualità

della nostra *education*. Ugualmente critica appare la condizione delle politiche pubbliche nel campo delle attività di Ricerca e Sviluppo.

Un miglioramento sensibile, ancorché non generalizzato, è riscontrabile nell'ambito delle regole pubbliche e delle procedure ad esse connesse. Si è visto come l'indicatore sintetico ("*Ease of doing business*") elaborato dalla Banca Mondiale segnali negli ultimi anni un posizionamento più avanzato dell'Italia (in pochi anni dall'87esimo al 46esimo posto nel ranking complessivo). Alcuni specifici aspetti della qualità delle nostre regole rimangono ancora di carattere problematico (in particolare gli adempimenti di carattere fiscale). In altri casi, di assoluta evidenza quello legato al "*trading across borders*" dove l'Italia occupa il posto numero uno nella graduatoria della Banca Mondiale, l'azione più focalizzata del decisore pubblico mostra in modo netto le ampie possibilità di miglioramento ancora a disposizione ai fini di una migliore percezione della qualità dell'intervento pubblico nel nostro Paese.

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

1.3.7. Perché è importante disporre di un sistema statistico sulle amministrazioni pubbliche

L'attenzione del paese è rivolta ai grandi problemi che ci pongono di fronte alla globalizzazione, ai nuovi assetti geo politici e migratori, alla transizione verso fonti energetiche alternative e in direzione di nuove forme di produzione e diffusione dei prodotti. Dal punto di vista politico ed economico, l'auspicio dei diversi governi è stato di mettere in campo misure per ridurre la disuguaglianza sociale, la disoccupazione e i gap tecnologici e infrastrutturali che si riflettono in una incapacità del paese di realizzare modelli di produzione e di lavoro più stabili nel lungo periodo. A fronte di un elevato debito pubblico, che suscita la diffidenza dei mercati, si ravvisa la necessità di far ripartire il PIL, con ricette di politica economica per incentivare la domanda interna e quella estera, come pure favorire gli investimenti in iniziative private finalizzate a una produzione ad alto contenuto di conoscenza e digitalizzazione ("industria 4.0") e per questo meno contendibili sui mercati interni ed esteri.

È anche estesa la consapevolezza che il PIL da solo non rifletta il benessere di un paese. Per questo motivo è stato introdotto un sistema di indicatori sul benessere equo e sostenibile. L'Istat, insieme al CNEL e ai rappresentanti delle parti sociali e della società civile, ha sviluppato nel 2013 un approccio multidimensionale per misurare il "benessere equo e sostenibile" (BES) che introduce fondamentali dimensioni del benessere e misure di disuguaglianza e sostenibilità economica. Con la nuova Legge di bilancio approvata il 28 luglio 2016, il BES è entrato per la prima volta nel Bilancio dello stato per valutare l'effetto delle politiche pubbliche su alcune dimensioni sociali fondamentali.

L'esempio del BES è importante perché pone l'accento sulla necessità per il paese di disporre di statistiche puntuali, tempestive e progettate intorno a *framework* conoscitivi condivisi e obiettivi specifici, soprattutto quando l'intento è quello di riformare e/o modernizzare il paese, a cominciare dalla dimensione, dall'organizzazione della sua struttura amministrativa e di governance, senza le quali è impossibile rispondere ai bisogni sempre più complessi che scaturiscono dal contesto sociale ed economico.

Per stabilire una *road map* del cambiamento della struttura amministrativa è tuttavia necessario conoscere quali elementi possano incidere positivamente sulla utilità finale delle famiglie e delle imprese e quali strumenti possano essere utilizzati a questo fine. Inoltre, nelle scelte concrete spesso viene posta scarsa attenzione alla relazione tra qualità della spesa pubblica e la crescita economica. In un paper della Commissione europea del 2008 sulla qualità della spesa pubblica, gli autori sottolineano che, mentre la dimensione del settore pubblico e il debito/deficit rallentano la crescita economica, le spese di investimento in capitale umano, R&S e infrastrutture la accelerano. Sostengono, tuttavia, che il legame tra le spese in investimenti pubblici e crescita economica non è così automatico, dipende piuttosto dalla capacità di realizzare i risultati attesi e di superare i fallimenti del mercato senza creare nuove distorsioni.

Gli autori sottolineano che gli investimenti pubblici non sono sempre “produttivi” di utilità attuale e futura: ciò avviene quando non ne viene presidiata l’efficienza (in fase di progettazione e in corso d’opera) e l’efficacia (un’opera incompiuta o inutile produce *sunk costs* per la collettività) . È chiaro che una maggiore equità, produttività, efficienza, trasparenza ed efficacia delle amministrazioni pubbliche potrebbe essere un volano per il settore privato, per le famiglie e per tutto il sistema economico. Ma l’equità, la produttività, l’efficienza, la trasparenza e l’efficacia non sono dimensioni di analisi, sono anche valori in senso culturale, e devono, per questo motivo, essere collocate all’interno di un disegno organizzativo che ponga al centro i diritti del cittadino in senso sostanziale: una amministrazione al servizio del cittadino.

In passato, ma non solo, il riferimento alla pubblica amministrazione ha evocato l’idea di una zavorra che sottrae risorse al mercato, e ingessa le iniziative individuali e collettive.

Tuttavia, come insegna il BES, la speranza di vita alla nascita, l’ascensore sociale costituito dall’istruzione, la tutela della proprietà etc. dipendono proprio dalla cd “macchina pubblica” che ha avuto e ha un ruolo redistributivo, regolativo e produttivo di enorme impatto e valore nel nostro paese.

Il settore istituzionale delle pubbliche amministrazioni è anche importante da un punto di vista quantitativo. La spesa consolidata è di 827.780 milioni di euro nel 2015, circa la metà del PIL, comprensiva tuttavia di prestazioni pensionistiche (332.985 milioni di euro) e interessi sul debito (68.216 milioni di euro). La spesa per il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, invece, al netto della quota redistributiva, rappresenta all’incirca il 19% del PIL nel 2016.

Di questo 19% abbiamo una conoscenza limitata. Invece del comportamento delle famiglie e delle imprese, essendosi consolidato nel tempo un robusto insieme di statistiche confrontabili a livello di Unione europea, siamo molto più informati.

Delle singole amministrazioni pubbliche o unità istituzionali conosciamo alcuni elementi strutturali e alcuni dati economici peraltro, allo stato attuale, ancora non adeguatamente integrati o integrabili. Questo nonostante la numerosità dei soggetti che concorrono alla produzione di informazioni statistiche sulle amministrazioni pubbliche (Morciano, M. 2012).

Sappiamo invece poco dei processi di produzione delle amministrazioni pubbliche, dell’impiego, della qualità e della produttività dei fattori di produzione impegnati in relazione ai risultati ottenuti, così come sono poco analizzate le relazioni tra le amministrazioni pubbliche e le imprese, con riferimento ai processi di outsourcing e di appalti pubblici e agli output prodotti.

Ciò rende la progettazione di un sistema completo di statistiche correnti sulle amministrazioni pubbliche un elemento strategico della modernizzazione della Pubblica amministrazione.

1.3.8. Il concetto di performance in ambito pubblico

In assenza di regolamenti comunitari che definiscano i domini e i metadati di un sistema statistico sulle amministrazioni pubbliche, può essere utile ripercorrere il processo di definizione della performance in ambito pubblico.

In Italia la stagione delle riforme delle strutture amministrative è iniziata circa trenta anni fa e ruota intorno al concetto di modernizzazione, razionalizzazione ed efficientamento, ben sintetizzati nella parola performance. Il significato del termine performance in ambito pubblico ha subito nel tempo un mutamento che riflette anche le difficoltà che si incontrano nella sua misurazione o anche interpretazione. Per molto tempo il termine in questione è stato riferito a un ambito emozionale e soggettivo, riferendosi prevalentemente al risultato di una esecuzione artistica. Il termine ha cominciato ad assumere il significato attuale nella gestione pubblica negli anni '90, quando ci si è per la prima volta interrogati sulla sostenibilità dei sistemi economici occidentali, e soprattutto di quelli di welfare state, in seguito alle crisi congiunturali e strutturali degli anni '70.

Doing more with less è diventato l'imperativo che ancora oggi è alla base delle riforme sulla pubblica amministrazione in molti paesi. Il fortunato adagio è di Osborne e Gaebler che nel loro libro *"Reinventing government"* suggeriscono come la nuova governance dovrebbe funzionare.

In Italia, il Rapporto Giannini⁹ poneva l'accento già nel 1979 sulle metodologie da implementare per modernizzare le amministrazioni pubbliche con una forte enfasi sul controllo sostanziale piuttosto che formale, e una cultura organizzativa orientata ai risultati misurabili piuttosto che agli adempimenti. Con un linguaggio più attuale possiamo dire che Massimo Severo Giannini ha introdotto il concetto di performance nel nostro ordinamento¹⁰, collegandolo tuttavia a un ripensamento generale del ruolo che le amministrazioni pubbliche hanno in uno Stato industriale avanzato, e non a semplici riforme¹¹.

⁹ Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, presentato al Parlamento il 16 novembre 1979 dal Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini

¹⁰ La Costituzione italiana disciplina i principi generali del governo delle amministrazioni pubbliche - il buon andamento, l'imparzialità e legalità- nell'articolo 97.

¹¹ "Se per gli ordinamenti degli enti infraregionali urge la riforma, non è invece vero che i problemi relativi alle amministrazioni statali vadano visti nella prospettiva di riforme, singole e collegate, di uffici, o di enti o di normative sul personale, o altre. La prospettiva è quella di un ripensamento generale della posizione che queste amministrazioni hanno in uno Stato industriale avanzato. Il dramma organizzativo degli Stati industriali avanzati, ovunque nei medesimi termini, è troppo noto affinché occorra illustrarlo: nel giro di pochi decenni, essi, partiti come enti di funzioni di ordine e di base, tipicamente autoritativi, sono divenuti anche enti gestori di servizi, ed infine anche enti gestori di trasferimenti di ricchezza. Ciascun tipo dei nuovi gruppi di funzioni si è aggiunto al precedente, peraltro modificandolo in alcuni contenuti, in senso riduttivo di quantità, comunque sempre diminutivo dell'area autoritativa. Le amministrazioni statali che hanno saputo adeguarsi al rapido mutamento hanno retto; le altre no, e tra esse è la nostra. Anche in ordine a questo accadimento, il Rapporto si astiene dal discutere sulle cause. Basti la constatazione che da noi le amministrazioni d'ordine, le amministrazioni di servizi e le amministrazioni di finanza convivono in regimi di giustapposizione. Ripensare la posizione delle amministrazioni dello Stato significa rendersi conto che, per la dominanza assunta da quelle del secondo e del terzo tipo, lo Stato ha accentuato il carattere, che prima aveva solo in parte, di azienda di attività terziaria, sia pure in alcuni casi anche munita delle leggi di potestà autoritativa per poter imporre le proprie decisioni mediante comandi unilaterali".

Negli anni '90, anche sulla spinta culturale del new public management e dell'OCSE, vengono introdotte nel nostro ordinamento una serie di riforme amministrative significative. A parte la legge 142 del 1990 di riforma del sistema comunale e provinciale e la legge 241 sul procedimento amministrativo, il Parlamento italiano ha introdotto nel nostro sistema il decreto legislativo n. 29 del 1993 che, tra le altre cose, prevede una netta separazione tra responsabilità politica e amministrazione, il controllo dei costi e dei rendimenti e le strutture organizzative responsabili dei diversi tipi di controllo disegnate nel decreto legislativo n. 286 del 1999. Nei decreti n. 29 e n. 286, si prefigura anche il sistema informativo interno delle singole amministrazioni, non più orientate all'adempimento ma al risultato/performance, che prevede "procedure interne e tecniche di rilevazione" e "rilevazioni periodiche dei costi, delle attività e dei prodotti...", e specifici "indicatori di efficacia, efficienza ed economicità, per una "...valutazione comparativa dei costi, rendimenti e risultati". Sono state così introdotte la programmazione e il controllo strategico e operativo.

Parallelamente si è avviato un grande processo di riforma del sistema complessivo per garantire al paese il principio di sussidiarietà e di pluralismo istituzionale. La legge n.59 del 1997 (legge Bassanini) presentata dall'allora Ministro per la funzione pubblica e per gli affari regionali si intitola "delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della PA e per la semplificazione amministrativa" e rappresenta il primo passo di un federalismo amministrativo a Costituzione invariata. Cui seguono le leggi costituzionali n.2 del 1999 e n.3 del 2001 di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

Nel 2009, con il decreto legislativo n. 150 del 2009, viene introdotto il ciclo di gestione della performance. in modo da ottenere l'Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle amministrazioni pubbliche. L'ottica è quella del risultato e della trasparenza. Il decreto legislativo n. 150 disegna anche la governance della performance con 4 principali attori: tre interni alle amministrazioni (il vertice politico amministrativo, la dirigenza e gli organismi indipendenti di valutazione -OIV-) e uno esterno, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni.

Per completare il quadro delle riforme, un breve accenno alla Riforma Madia che più che introdurre nuovi principi e nuove norme interviene su discipline esistenti in molte materie come ad esempio, il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, gli enti pubblici, le società partecipate, le camere di commercio, le forze di polizia, la trasparenza amministrativa, l'amministrazione digitale, i servizi pubblici locali.

Parallelamente alle varie riforme della pubblica amministrazione vengono attuate anche le necessarie modifiche al bilancio dello stato e delle amministrazioni pubbliche. Per il completamento dei processi di riforma era, infatti, necessario adeguare anche le norme di contabilità pubblica, per disporre di documenti contabili che tenessero conto delle finalità conoscitive derivanti dalle nuove disposizioni normative. Pertanto, con la legge 3 aprile 1997 n. 94 e il decreto legislativo n. 279 del 7 agosto 1997, è attuata una prima riforma del bilancio dello Stato, aderente ai principi contenuti nel decreto legislativo n. 29/93,

attraverso una diversa ripartizione del bilancio che consentiva l'evidenziazione del decentramento amministrativo e della separazione dei ruoli tra gli organi amministrativi e quelli politici¹².

Successivamente, con l'emanazione della nuova legge di contabilità e di finanza pubblica n. 196 del 31 dicembre 2009, il legislatore ha inteso razionalizzare e potenziare il complesso delle regole e delle procedure che presiedono il sistema delle decisioni di bilancio, aggiornandolo alla luce delle novità emerse in tema di governance economica europea e del nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali. Tale legge reca una articolata riforma della contabilità e della finanza pubblica, che persegue molteplici finalità. Da una parte, definisce strumenti più funzionali al perseguimento dei vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento comunitario, disciplinando al contempo le attività di programmazione, monitoraggio e controllo della spesa; dall'altra, adegua la disciplina contabile all'assetto dei rapporti economici e finanziari tra Stato ed enti territoriali per l'attuazione, sul versante degli strumenti e delle procedure finanziarie, del principio del concorso dei diversi livelli di governo (centrale, regionale e locale) al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, definiti anche a livello europeo (Fiscal compact). Relativamente alla struttura del bilancio dello Stato, viene prevista l'articolazione in missioni e programmi, con l'identificazione dei programmi quali nuove unità di voto parlamentare, cui sono associati specifici indicatori di risultato. A partire dalla legge 196/2009 inizia quindi il processo di armonizzazione contabile che interessa tutta la pubblica amministrazione allo scopo di ridurre alcune criticità connesse e ha come obiettivo la realizzazione, per tutte le amministrazioni pubbliche italiane, di un sistema contabile omogeneo, necessario ai fini del coordinamento della finanza pubblica, del consolidamento dei conti pubblici, anche per rispondere con maggiore efficienza alle verifiche disposte in ambito europeo, delle attività connesse alla revisione della spesa pubblica e per la determinazione dei fabbisogni e costi standard.

Tuttavia, il sistema sicuramente omogeneo dal punto di vista delle finalità della spesa, è scarsamente collegato ciclo della performance delle amministrazioni pubbliche. È stato osservato (Degni, De Ioanna, 2017) che al fine di collegare le missioni e i programmi di bilancio ai centri di responsabilità della spesa, le risorse impegnate e i risultati ottenuti si "sarebbe dovuto avviare un lavoro di controllo sistematico dei risultati delle politiche pubbliche da parte delle commissioni parlamentari, sviluppando metodologie raffinate di analisi quantitativa, sulle quali modellare la struttura amministrativa."

¹² Tale documento contabile da mero strumento di politica economica diventava anche un utile strumento di gestione per l'individuazione della provenienza e della destinazione delle risorse; a semplificare e rendere più chiari e trasparenti i documenti contabili attraverso l'evidenziazione di aree omogenee di attività collegate a precisi centri di responsabilità (Unità Previsionali di Base); a valorizzare il ruolo dei dirigenti pubblici accrescendone sia la responsabilità sia l'autonomia gestionale; ad abbandonare il criterio di quantificazione della spesa pubblica legato a meri incrementi della spesa storica, a favore di un criterio di determinazione degli esborsi pubblici in funzione degli effettivi bisogni definendo gli stanziamenti di bilancio in funzione delle esigenze dell'ente e degli obiettivi realizzabili (articolo 2 d.lgs. 279/97); a rendere possibile l'adozione di modalità di controllo sulla gestione del bilancio che consenta di valutare l'economicità e l'efficienza dell'azione della pubblica amministrazione mediante l'attivazione di un sistema di contabilità economica.

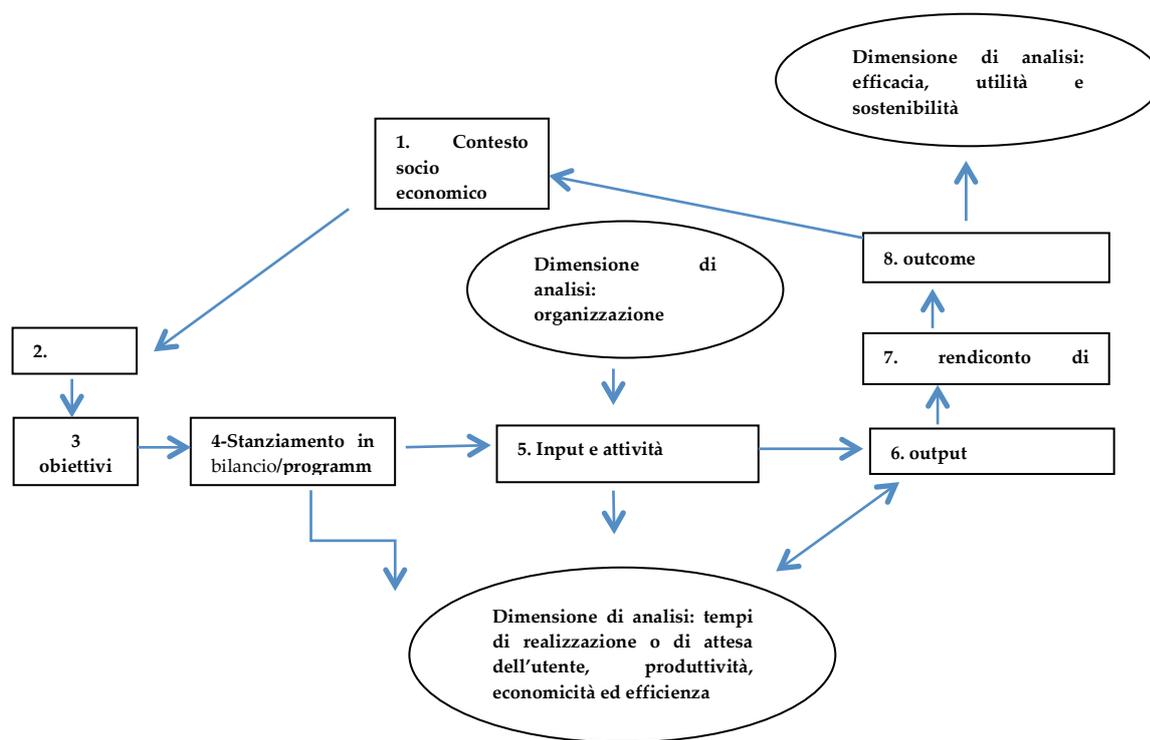
Volendo sintetizzare quanto detto in uno schema, il modello concettuale della performance appare con una serie di possibili dimensioni di analisi e di dati necessari all'analisi stessa.

Lo schema che segue è stato tratto da un lavoro di Pollit e Bouckaert del 2011 e riadattato al contesto normativo italiano.

Lo schema ripercorre l'intero ciclo della performance. Dal contesto socio economico scaturiscono dei bisogni, che si traducono in obiettivi e nei relativi programmi e missioni di bilancio (preventivo). I programmi fanno riferimento a centri di responsabilità che impiegano gli input necessari a organizzare attività e processi per la realizzazione di un output finale, oppure stabiliscono standard di riferimento e affidano in *outsourcing* l'erogazione di un servizio. In ogni caso il costo annuale e pluriennale del bene o servizio erogato viene registrato nello strumento contabile del bilancio (consuntivo). Nel tempo l'output produce delle conseguenze positive o anche negative sul contesto socio economico di partenza (outcome).

La rappresentazione in Figura 1 può essere applicata a tutti i livelli di governo.

Figura 1: Il modello concettuale della performance



Nel modello concettuale è delineato in parte il sistema informativo statistico necessario alla analisi della performance. L'elemento centrale del sistema è che alcune informazioni

descrittive (input, output, economicità, organizzazione interna e outsourcing) siano riferibili ai programmi di bilancio.

La performance non può essere misurata solo da un punto di vista economico-finanziario. I dati contabili servono per misurare la strategia economica e finanziaria di una amministrazione pubblica nel medio e lungo periodo (sostenibilità), l'economicità tra più amministrazioni (*cross section*) soprattutto quando è possibile il confronto tra la spesa di servizi prodotti all'interno dell'organizzazione o al di fuori (*contracting out*).

Altri aspetti strategici per la performance, come la qualità del prodotto o servizio erogato, il tempo di erogazione e/o di attesa degli utenti, il time to market, la soddisfazione degli utenti, l'efficacia non hanno impatto immediato sulle rilevazioni contabili.

Opportune standardizzazioni di variabili possono portare alla costruzione di indici per valutare la performance in senso comparativo.

Infine, il sistema informativo statistico sulla performance richiede una maggiore "attività di misurazione" da parte delle amministrazioni pubbliche: molte informazioni contenute nel modello presuppongono sistemi di controllo gestione e di programmazione strategica.

1.3.9. Il sistema informativo integrato: il portale della PA e il suo stato di attuazione

La legge 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008) prevede che all'interno del Programma statistico nazionale¹³ sia istituita una specifica sezione destinata a raccogliere un insieme complesso di informazioni relative alle istituzioni pubbliche e alle imprese da esse controllate.

L'art.3, comma 72 recita infatti "All'articolo 13 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, È aggiunto, in fine, il seguente comma: "4-bis. Il programma statistico nazionale comprende un'apposita sezione concernente le statistiche sulle pubbliche amministrazioni e sulle società pubbliche o controllate da soggetti pubblici, nonché sui servizi pubblici. Tale sezione è finalizzata alla raccolta e all'organizzazione dei dati inerenti al numero, natura giuridica, settore di attività, dotazione di risorse umane e finanziarie e spesa dei soggetti di cui al primo periodo, nonché ai beni e servizi prodotti e ai relativi costi e risultati, anche alla luce della comparazione tra amministrazioni in ambito nazionale e internazionale. Il programma statistico nazionale comprende i dati utili per la rilevazione del grado di soddisfazione e della qualità percepita dai cittadini e dalle imprese con riferimento a settori e servizi pubblici individuati a rotazione".

Nasce in questo modo il progetto Istat di **Portale statistico della PA** (PubblicaAmministrazione.Stat) Realizzare, cioè, un sistema informativo che utilizzi le principali informazioni del Sistan in questo ambito.

Si tratta di un progetto di sistema informativo in itinere¹⁴, realizzato in collaborazione con il CNEL, che mette a disposizione dell'utenza, un insieme dettagliato di dati e indicatori

¹³ Il PSN non è solo un documento di natura tecnico/statistica. Esso determina in chiave strategica la partecipazione attiva degli enti interessati, indipendentemente dalla loro natura giuridica, alle attività di rilevazione, di elaborazione e di diffusione statistica

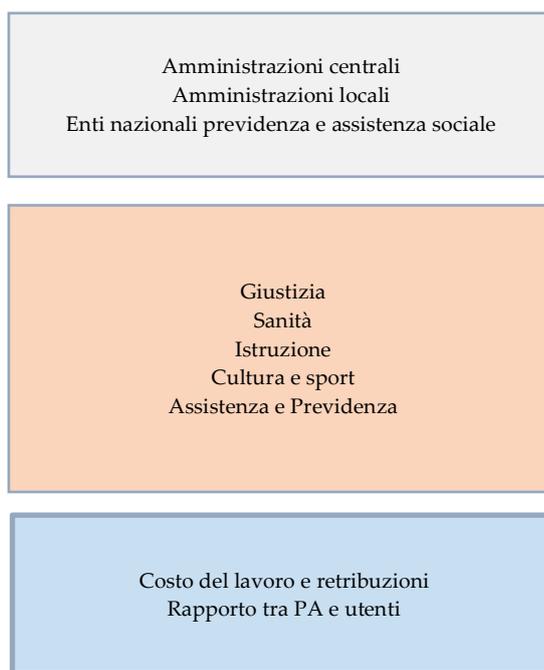
¹⁴ In realtà, prima del Portale della PA, l'Istat aveva già curato dal 1999 al 2003 la pubblicazione di un Annuario sulle Statistiche delle amministrazioni pubbliche. Il Portale della PA, da questo punto di vista, può essere considerato come un

sulle risorse, le attività, i prodotti e i servizi resi dalle amministrazioni pubbliche in vari settori di intervento. Uno degli aspetti più rilevanti del Portale è la presenza di informazioni a livello di singola amministrazione, che consente di avviare una prima attività di confronto sia tra istituzioni simili in territori diversi, sia tra amministrazioni diverse sullo stesso territorio.

Il sistema informativo è una sorta di *hub*, che utilizza la tecnologia del sistema i.stat, e concentra in un unico repertorio le principali statistiche prodotte dal Sistan (Istat, RGS, Ministero dell'interno, Ministero della salute, etc.) su alcuni temi della PA.

L'albero del portale, cui le informazioni sono riferite, si compone di dieci temi: informazioni sui tre sottosectori principali di amministrazioni pubbliche definiti dal SEC 2010, informazioni sulle più importanti funzioni pubbliche e informazioni sul costo del lavoro, sulle retribuzioni pubbliche e sulla qualità dei servizi pubblici dichiarata dagli utenti.

Figura 2: Albero del Portale



Entrando nel merito della Figura 2, nel primo riquadro le informazioni vengono riferite alle amministrazioni pubbliche, definite dalle regole del Sistema Europeo dei conti nazionali (Sec2010). Il campo di osservazione coincide, quindi, con l'elenco ufficiale delle

amministrazioni pubbliche (S13), aggiornato annualmente dall'Istat e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Il dominio di riferimento è uguale a quello adottato dalla contabilità nazionale nelle principali sedi internazionali e utilizzato per l'elaborazione dei conti economici nazionali per settore istituzionale.

Il Sec 2010 classifica l'insieme dei soggetti appartenenti al settore delle Amministrazioni pubbliche con un criterio stabilito dalla procedura per deficit eccessivi, ricorrendo a un test market e non market e, in generale, a un criterio di prevalenza del finanziamento pubblico sul valore della produzione. In parte quindi il criterio Sec 2010 diverge dalla definizione di pubbliche amministrazioni così come vengono definite in numerosi atti legislativi come ad esempio il decreto legislativo n. 165 del 2001, coincidendo con una nozione di settore pubblico allargato.

Nonostante esista una differenza nel perimetro S13 e in quello stabilito dalle norme nazionali, l'intersezione tra i due insiemi è sufficientemente ampia. D'altra parte, il processo di riforma amministrativa cui stiamo assistendo dagli anni 90, ha mutato considerevolmente la natura e le funzioni di alcuni organismi pubblici, rendendo la forma giuridica una categoria non sempre significativa nel definire la differenza pubblico e privato. Il motivo per cui il Portale della PA utilizza come campo di osservazione il Sec 2010, oltre a soddisfare un criterio di inclusione certo, è quello di poter consentire in futuro anche confronti internazionali.

Il settore delle amministrazioni pubbliche (S13)¹⁵ considera tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese.

Il settore delle amministrazioni pubbliche è suddiviso in tre sottosettori:

- a) amministrazioni centrali (esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale);
- b) amministrazioni locali (esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale);
- c) enti di previdenza e assistenza sociale.

Il sottosettore delle amministrazioni centrali comprende tutti gli organi amministrativi dello Stato e gli altri enti centrali la cui competenza si estende normalmente alla totalità del territorio economico, esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale. Comprende anche le istituzioni senza scopo di lucro controllate dalle amministrazioni centrali, la cui competenza si estende alla totalità del territorio economico.

¹⁵ Le unità istituzionali ricomprese nel settore S.13 sono le seguenti: a) le unità pubbliche che in forza di una legge esercitano un potere giuridico su altre unità nel territorio economico e gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita; b) una società o una quasi-società a condizione che la loro produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita ed esse siano controllate da un'amministrazione pubblica; c) le istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da amministrazioni pubbliche; d) i fondi pensione autonomi se la contribuzione è obbligatoria e le amministrazioni pubbliche gestiscono i fondi per quanto concerne la fissazione e l'approvazione dei contributi e delle prestazioni.

Il sottosettore Amministrazioni locali comprende gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende soltanto a una parte del territorio economico, escluse le rappresentanze locali degli enti di previdenza e assistenza sociale e le istituzioni senza scopo di lucro controllate da amministrazioni locali, la cui competenza è limitata al territorio economico di tali amministrazioni.

Il sottosettore Enti di previdenza e assistenza sociale comprende le unità istituzionali centrali la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali.

I tre sottosectori si articolano al loro interno nelle diverse tipologie istituzionali del settore S13, ciascuna contenente set specifici di dati e indicatori in serie storica.

Accedendo a una delle sezioni relative alle singole tipologie istituzionali, ad esempio la sezione *Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri*, si trovano informazioni in serie storica (dal 2008 al 2016) sul numero di unità istituzionali afferenti a tale tipologia, oltre al dettaglio delle principali voci di entrata e di spesa tratte dal Rendiconto dello Stato. Seguono informazioni sul personale, dipendente e non dipendente, sulla formazione e sui principali servizi erogati.

Inoltre, per la maggior parte delle amministrazioni locali sono presenti set specifici di indicatori economico-finanziari e sul personale dipendente. Tali indicatori, prodotti annualmente a partire dal 2007, sono disponibili per singola unità istituzionale.

Passando al secondo riquadro della figura 2, nel portale è presente un ampio blocco di informazioni statistiche riguardante i principali esiti e le principali funzioni delle amministrazioni pubbliche. Si concentra in quest'area del portale la tradizionale produzione dell'Istat in merito ai diversi settori pubblici: sanità (medici, assistiti e attività delle strutture sanitarie, disabilità, assistenza socio-sanitaria), istruzione scolastica (scuole, classi, insegnanti e studenti delle scuole pubbliche) e universitaria (immatricolati, iscritti, laureati e docenti degli atenei pubblici), cultura (personale, attività e visitatori dei musei e delle biblioteche pubbliche), assistenza e previdenza (pensioni e pensionati, spese dei comuni per i servizi sociali), giustizia (procedimenti civili, penali e amministrativi, protesti, attività notarile, delitti, condannati, istituti di prevenzione e detenuti).

Infine, come evidenziato nel terzo riquadro della figura, il portale contiene informazioni sul costo del lavoro pubblico, sulle retribuzioni e sul rapporto fra la PA e gli utenti. A proposito di quest'ultimo aspetto, sono presenti i dati dell'indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana" sui livelli di utilizzo di alcuni importanti servizi pubblici (trasporti, Asl, anagrafe e uffici postali) e il grado di soddisfazione espresso dall'utenza rispetto ad essi.

C'è ancora molta strada da percorrere, ma sicuramente alcuni degli obiettivi indicati dalla finanziaria per il 2008 sono stati raggiunti. In particolare abbiamo conseguito:

1. un elevato dettaglio delle informazioni archiviate, che si spinge – laddove possibile – fino al livello di singola amministrazione, in modo da soddisfare, tra le altre, la generale domanda di trasparenza;
2. un'ampia disponibilità di misure relative, cioè di indicatori statistici in grado di favorire – tanto più se costruiti a livello micro – una prima descrizione dell'attività delle amministrazioni.

Permangono tuttavia alcune criticità. La prima in assoluto è il ritardo con cui alcune informazioni statistiche si rendono disponibili, si pensi ad esempio ai rendiconti consuntivi che possono essere considerati definitivi con un ritardo di due anni (a settembre 2017 si renderanno disponibili i dati relativi all'esercizio finanziario 2015). Questo problema potrebbe ridursi grazie al rilascio delle informazioni sui bilanci della Banca dati unificata della Ragioneria generale dello Stato (BDAP).

Un'altra criticità riguarda la difficoltà nella navigazione: le molteplici informazioni presenti, in alcuni casi, non sono facilmente consultabili e questo può portare l'utente, nella fase di ricerca, a non individuare i dati di suo interesse. Anche questo aspetto può essere migliorato con la pianificazione di un albero del portale più analitico e per materia (ad esempio, dati utili per il federalismo fiscale, le società controllate e/ partecipate).

Infine, con riferimento al modello della performance presentato in Figura 1, le dimensioni di analisi risentono fortemente dell'assenza in molti casi di variabili legate alla misurazione dell'output.

Le prospettive del portale della PA sono, tuttavia, ampie. Con il censimento permanente delle istituzioni pubbliche, rilevazione a carattere biennale, si rafforzerà la vocazione statistica del portale, che disporrà di numerose informazioni riguardanti le amministrazioni pubbliche.

Inoltre, il coinvolgimento dell'Istat nella diffusione di dati specifici sulle pubbliche amministrazioni non coincide solo con la produzione del dato. Infatti, il Portale è stato concepito come un sistema federato in cui i diversi produttori di dati statistici e archivi di dati di origine amministrativa possono dare vita a un sistema statistico *meta data driven*. In questa attività, il CNEL e la CUIS (Commissione degli utenti dell'informazione statistica) sono preziosi per l'esplicitazione di particolari focus informativi e per il ruolo di coordinamento delle diverse iniziative.

1.3.10. Le opportunità che derivano dal censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: dal sistema informativo al sistema statistico

Al fine di rendere disponibili a utenti, decisori pubblici ed esperti di settore informazioni dettagliate come quelle censuarie, con cadenza annuale e biennale, anziché decennale, l'Istat ha avviato la nuova stagione dei censimenti permanenti della popolazione e delle unità economiche che prevedono la realizzazione e l'aggiornamento annuale dei registri statistici di base e la realizzazione periodica di indagini necessarie a supportarne la costruzione e ad arricchirne l'output con informazioni non presenti nelle fonti amministrative.

In linea con il programma di modernizzazione realizzato dall'Istat, la strategia censuaria rappresenta la nuova logica produttiva basata sulla piena valorizzazione del patrimonio informativo disponibile da fonti amministrative integrato con informazioni statistiche raccolte attraverso rilevazioni dirette a forte valenza tematica. L'ottimizzazione derivante dal maggior utilizzo di dati amministrativi ha l'obiettivo di aumentare il dettaglio informativo e definire quadri informativi multidimensionali sempre più completi e integrati tra loro in un quadro di contenimento del fastidio statistico su cittadini e

operatori economici e di riduzione dei costi complessivi della produzione statistica ufficiale.

Nel 2016 l'Istat ha realizzato la prima edizione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche che ha rilevato le istituzioni pubbliche e le relative unità locali attive al 31 dicembre 2015. Sono state censite poco meno di 13 mila istituzioni, con oltre 100 mila unità locali che impiegano più di 3 milioni e 300 mila di dipendenti, comprese le forze di polizia e le forze armate (circa 490.000) e i dipendenti delle amministrazioni pubbliche che operano all'estero (oltre 6.000), rilevati per la prima volta al censimento secondo specifiche modalità condivise in accordo con i Ministeri competenti¹⁶.

La disponibilità di dati da fonte amministrativa ha permesso di non rilevare in maniera diretta, contrariamente a quanto avvenuto nel precedente censimento del 2011, le scuole statali (oltre 40.000) e di contenere la richiesta di dati sugli occupati nelle amministrazioni pubbliche. La semplificazione del questionario, consentita dall'uso di fonti amministrative, ha permesso di inserire nuovi temi da indagare, condivisi in fase di progettazione con decisori e amministratori pubblici tra i quali i Responsabili degli Uffici di statistica delle istituzioni incluse nella lista delle Autorità statistiche nazionali (ASN) e degli Uffici di statistica di altre importanti istituzioni pubbliche quali la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), il Dipartimento della Funzione Pubblica e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Inoltre hanno contribuito gli organi di rappresentanza di Regioni, Province e Comuni.

Tra le nuove tematiche trattate: gli organi di vertice e la struttura organizzativa delle amministrazioni pubbliche; le modalità di gestione dei servizi di funzionamento interni (come la gestione del personale e i servizi informatici) e dei servizi finali erogati, in base alla specifica missione istituzionale, su richiesta di singoli utenti (come i servizi alla persona o i servizi scolastici), oppure prodotti in modo indistinto per la collettività (produzione di atti legislativi e servizi di difesa del territorio); la gestione ecosostenibile, la trasparenza e l'anticorruzione.

Inoltre, attraverso la raccolta di informazioni a livello di unità locali, il quadro informativo offerto dal censimento si dettaglia ulteriormente con la mappa territoriale dei luoghi di lavoro, dell'attività economica ivi svolta e dei servizi erogati a individui e collettività. Si producono pertanto informazioni a livello territoriale dei luoghi di lavoro, delle attività svolte, del personale impiegato e dei servizi resi.

In sintesi, le informazioni raccolte a livello di unità istituzionale servono a descrivere le caratteristiche strutturali e le scelte strategiche del «centro decisionale» indipendentemente dal territorio di appartenenza, mentre le informazioni acquisite a livello di unità locale consentono analisi approfondite delle caratteristiche settoriali, occupazionali e dei servizi offerti presso i luoghi di lavoro che incidono direttamente sull'economia e sulle caratteristiche infrastrutturali e sociali del territorio.

Nel suo complesso, il censimento delle istituzioni pubbliche offre importanti strumenti per comprendere quanto alcuni aspetti dell'innovazione normativa, organizzativa e

¹⁶Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: primi risultati, 2017 <http://www.istat.it/it/archivio/201209>

tecnologica che hanno accompagnato le riforme degli ultimi anni si siano tradotti effettivamente in comportamenti e modelli organizzativi nuovi e, grazie al nuovo carattere permanente, soddisfa esigenze di monitoraggio dell'andamento di alcune principali caratteristiche della PA, consentendo una fotografia aggiornata ogni due anni.

I dati del censimento, unitamente a quelli già in possesso delle singole amministrazioni, intendono dare un supporto conoscitivo più ampio e approfondito nei processi decisionali strategici o gestionali che riguardano le istituzioni pubbliche.

Per accrescere e raffinare la qualità delle analisi dei dati delle istituzioni pubbliche sarebbe peraltro opportuno operare un aggiornamento e una revisione delle classificazioni delle principali variabili di analisi delle unità economiche. In particolare, le classificazioni predisposte dall'Istat, e attualmente in uso per la forma giuridica e l'attività economica, rappresentano meglio il settore delle imprese mentre mostrano alcuni limiti per quanto concerne il settore delle istituzioni pubbliche e private.

L'obiettivo delle classificazioni è quello di garantire una maggiore omogeneità delle informazioni presenti nelle basi dati amministrative e statistiche utilizzate e di favorire, nell'ambito del Sistema statistico nazionale, un linguaggio comune tra gli enti delle amministrazioni centrali e locali. In particolare, la valenza e l'utilità di una classificazione delle unità economiche per forma giuridica risiede nella possibilità, offerta dal criterio giuridico, di associare ad una determinata categoria di soggetti economici caratteristiche generali utili ad interpretare struttura e comportamenti organizzativi ed economici delle unità statistiche. La classificazione per forme giuridiche è pertanto funzionale a costruire un sistema informativo che, accanto a ciascuna categoria classificata, associ un insieme definito di meta informazioni che consenta l'individuazione di comportamenti specifici, utili per l'analisi statistica ed economica. Per la necessità di cogliere l'evoluzione normativa, da cui comunque dipende, la classificazione non può essere pensata in maniera statica, ma deve essere periodicamente aggiornata. A titolo di esempio, cambiamenti normativi¹⁷ intervenuti negli ultimi anni hanno incluso nel perimetro oggetto di analisi del censimento permanente unità precedentemente escluse (si sottolinea che cambiamenti normativi hanno anche comportato variazioni nell'attribuzione di forma giuridica rispetto a quelle a cui erano attribuite nel 2011)¹⁸.

La classificazione italiana delle attività economiche Ateco 2007, che costituisce la versione nazionale della nomenclatura europea Nace Rev. 2, è la classificazione adottata dalla statistica ufficiale, dal sistema fiscale e da quello camerale. Essa costituisce un significativo

¹⁷ Il Censimento del 2015 ha rilevato un aumento del numero di unità istituzionali rispetto al censimento del 2011 dovuto a cambiamenti introdotti dal Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013 (SEC 2010) che hanno ridefinito i criteri di inclusione delle unità istituzionali nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche (settore istituzionale S13), adottando definizioni e classificazioni più inclusive rispetto al precedente Regolamento. Di conseguenza sono state inserite nella lista di partenza alcune tipologie di consorzi e le aziende speciali delle camere di commercio che non erano state precedentemente rilevate al censimento delle istituzioni pubbliche.

¹⁸ E' il caso, ad esempio, delle città metropolitane la cui istituzione è disciplinata dalla legge del 7 aprile 2014, n. 56[2] recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" in sostituzione alle province nelle regioni a statuto ordinario.

passo in avanti nel processo di integrazione e semplificazione delle informazioni acquisite e gestite dalla Pubblica Amministrazione.

I criteri di definizione adottati sono, tuttavia, più adatti a rappresentare le attività economiche svolte dalle imprese dell'industria in quanto, in base ad essi, un'attività economica può essere definita tale quando le risorse utilizzate per il suo svolgimento (beni d'investimento, lavoro, tecniche industriali o prodotti intermedi) si combinano per produrre beni o servizi specifici; quindi un'attività economica ha come requisiti la presenza di fattori di produzione, il processo produttivo e i risultati della produzione (beni o servizi). La classificazione Ateco non fa distinzioni in base al tipo di organizzazione proprietaria dell'unità produttiva o al modo di operare, poiché tale criterio non attiene alle caratteristiche dell'attività in sé. Le unità impegnate nello stesso tipo di attività economica sono classificate nella medesima categoria della Ateco, indipendentemente dal fatto che siano parte di imprese registrate, società individuali o appartenenti alla Pubblica amministrazione, oppure che l'impresa madre sia un'entità straniera o che l'unità sia formata da più stabilimenti.¹⁹

L'articolato quadro informativo reso disponibile dal censimento consente approfondimenti analitici sui dati rilevati anche integrandoli con altre informazioni economiche provenienti da altra fonte consentendo di soddisfare le crescenti esigenze degli utenti di disporre di dati integrati e coerenti su tematiche che riflettono diversi fenomeni di base correlati e interdipendenti. L'Istat è impegnato nella realizzazione di Sistemi informativi integrati multidimensionali utili ad una conoscenza più approfondita della PA. Una prima sperimentazione dell'utilizzo integrato dei dati del censimento permanente delle istituzioni pubbliche e di dati economico-finanziari è stata fatta in occasione della conferenza per il rilascio dei primi risultati del censimento permanente delle istituzioni pubbliche integrando dati da censimento, bilanci dei comuni e registro delle imprese controllate²⁰.

La crescente esigenza di conoscenza del settore della PA, associata alle sempre maggiori opportunità produttive offerte dal programma di modernizzazione dell'Istituto, ha sollecitato l'Istat ad avviare la progettazione di un quadro coerente e sistematico di informazioni statistiche che renda possibile descrivere e valutare aspetti strutturali e dinamici della Pubblica Amministrazione superando l'attuale frammentazione e colmando

¹⁹Sezione O: Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria. L'Ateco non fa distinzioni per settore istituzionale, come definito nel sistema dei conti nazionali (Sna) e nel Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali (Sec) in cui l'unità istituzionale è classificata. Inoltre non c'è una categoria Ateco che descrive tutte le attività svolte dal governo come tale. Di conseguenza, non tutti gli enti governativi sono classificati automaticamente nella Sezione O "Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria". Le unità che svolgono attività a livello nazionale, regionale o locale, che sono attribuibili specificatamente alle altre aree dell'Ateco, sono classificate nell'apposita sezione. Per esempio, una scuola d'istruzione secondaria gestita dal governo centrale o locale è assegnata al gruppo 85.3 (Sezione P), o un ospedale pubblico è assegnato alla classe 86.10 (Sezione Q). D'altronde, non solo gli enti governativi sono classificati nella sezione O, ma anche le unità private che svolgono tipiche "attività di amministrazione pubblica".

Istat, Classificazione delle attività economiche Ateco 2007, Metodi e norme n. 40 -2009

²⁰ I primi risultati del censimento 2015, <https://www.slideshare.net/slideistat/m-calzaroni-i-primi-risultati-del-censimento-2015>

i gap informativi ancora presenti. Il nuovo sistema avrà caratteristiche di completezza, sistematicità e continuità delle informazioni statistiche diffuse, beneficiando sia delle ampie possibilità offerte dalle fonti amministrative esistenti sia della messa a regime del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche che, a cadenza biennale, coprirà un ampio ventaglio di tematiche.

1.3.11.L'integrazione dei dati censuari con quelli di altre fonti

La crescente disponibilità di fonti amministrative, utilizzabili a fini statistici, consente di ampliare la possibilità di elaborazione e analisi dei dati censuari integrandoli con informazioni provenienti da altre fonti.

Per verificare la possibilità di integrazione dei dati, in occasione del primo censimento permanente delle Istituzioni pubbliche, è stato realizzato uno studio volto a correlare i dati censuari relativi ai servizi con quelli derivanti dai bilanci delle pubbliche amministrazioni articolati in funzioni.

La sezione 5 del censimento sulle "Istituzioni pubbliche", nello specifico, ha rilevato le modalità di gestione dei servizi di funzionamento svolti (servizi intermedi) e dei principali servizi finali erogati da parte delle pubbliche amministrazioni, evidenziando in quale misura gli stessi sono erogati dalle varie amministrazioni in modalità diretta, ossia sono prodotti mediante strutture organizzative interne all'amministrazione tramite l'utilizzo di proprio personale, o in modalità indiretta, cioè affidati a soggetti terzi, oppure in modalità mista. Correlando tali informazioni alle spese sostenute dagli enti per l'erogazione del servizio si possono individuare utili indicatori che descrivono i risultati economici e finanziari delle diverse gestioni.

I dati censuari sono stati integrati con quelli provenienti dai conti consuntivi dei Comuni; al riguardo si precisa che sono stati elaborati i dati dei rendiconti redatti ai sensi del DPR 194/1996 relativo al "Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali". Sebbene nel 2015 sia entrata in vigore la legge di riforma della contabilità degli enti locali, disposta dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42", come modificato ed integrato, da ultimo, dal decreto legislativo del 10 agosto 2014, n. 126, infatti, occorre precisare che relativamente ai modelli da impiegare per la redazione del conto consuntivo, per l'esercizio 2015 restavano in vigore i modelli antecedenti, ai quali gli enti dovevano affiancare i nuovi modelli previsti dalla legge di riforma a meri fini conoscitivi.

Dal confronto tra i dati dei consuntivi non armonizzati (antecedenti alla riforma) e quelli armonizzati (cd "sperimentali") è emersa una maggiore disponibilità di bilanci non armonizzati ed una migliore qualità del dato di questi ultimi rispetto ai bilanci redatti sulla base della nuova normativa, prescindendo dalla dichiarata "non ufficialità" dei dati provenienti dai bilanci armonizzati se non per gli enti che hanno partecipato alla

sperimentazione del nuovo sistema contabile negli anni precedenti (pari a soli 372 comuni).

I consuntivi non armonizzati, inoltre, presentavano un maggior grado di correlabilità con i dati censuari in quanto oltre il 50% dei servizi finali rilevati dal censimento trovano esatta correlazione con le funzioni e i servizi in cui sono articolati i conti consuntivi dei comuni.

Integrando i dati di bilancio con quelli censuari, è possibile quindi disporre, per ciascuna modalità di gestione del servizio rilevata dal censimento, delle seguenti informazioni:

- la spesa complessiva sostenuta per la gestione del servizio;
- la spesa media per abitante;
- la ripartizione di ciascun intervento di spesa (spese corrente ed in conto capitale e ulteriori disaggregazioni);
- la composizione della spesa nelle diverse modalità di gestione del servizio;
- la ripartizione della spesa per regione;
- la ripartizione della spesa per classi demografiche del comune.

L'analisi integrata dei dati da fonti diverse può fornire utili indicazioni anche per il processo di controllo e correzione dei dati in quanto consente di evidenziare alcune anomalie: possono riscontrarsi enti che nel censimento non hanno indicato la modalità di gestione del servizio, ma presentano in bilancio spese per la relativa gestione e, viceversa, amministrazioni che hanno indicato una modalità di gestione nel censimento ma non presentano nel bilancio spese per la gestione del servizio.

Dall'analisi dei dati poi è stata riscontrata, per diversi servizi, una forte variabilità dei dati a livello regionale e per classi demografiche. Si tratta di un fenomeno sul quale sono necessari ulteriori approfondimenti volti a verificare se tale variabilità descriva effettivamente la distribuzione della modalità di gestione del servizio sul territorio oppure se possa, in qualche modo, dipendere da una scarsa qualità del dato.

L'elaborazione dei dati, pertanto, si è concentrata sui servizi maggiormente rilevanti in termini di spesa e di popolazione interessata e che non presentavano anomalie. Si riporta di seguito la sintesi delle elaborazioni relative alla gestione del servizio Smaltimento rifiuti.

Tabella 1: Servizio smaltimento rifiuti. Impegni di spesa per tipo di gestione. Anno 2015

	Gestione diretta	Gestione indiretta	Gestione mista	Totale
Spese complessive (in migliaia di euro)	569.932,35	7.492.709,12	1.461.789,67	9.524.431,13
Popolazione	3.219.529	40.612.723	9.119.877	52.952.129
Spesa per abitante (in euro)	177,02	184,49	160,29	179,87
Numero di comuni	613	4.917	1.174	6.704

Dai dati emerge che la maggioranza dei comuni, che rappresentano oltre il 76% della popolazione, gestisce il servizio in modalità indiretta, spendendo il 78% della spesa complessiva.

Al riguardo si evidenzia che una possibile evoluzione della metodologia di analisi integrata dei dati censuari e di bilancio dovrebbe essere indirizzata verso l'individuazione di banche dati che forniscano indicatori quantitativi ulteriori e specifici per il singolo servizio per fornire una prima ipotesi di comparazione. Relativamente al servizio di smaltimento dei rifiuti, ad esempio, potrebbe essere indicativo il dato sui metri cubi di rifiuti gestiti o sulla tipologia di rifiuti trattati; per i servizi scolastici determinare la spesa per abitante potrebbe non essere significativa, meglio la spesa per singolo alunno.

La presente metodologia di integrazione dei dati censuari con quelli di bilancio è stata al momento impiegata esclusivamente sui bilanci dei comuni, in quanto solo tali bilanci per il 2015 presentavano un'articolazione che poteva essere integrata con i servizi rilevati nel censimento.

Con l'entrata in vigore a regime dell'armonizzazione contabile prevista nel già citato decreto legislativo 118/2011 (che estende a tutti gli enti locali l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite), tale metodologia potrebbe essere estesa sia alle Regioni, che prima avevano schemi contabili diversi, sia agli enti strumentali degli enti locali (agenzie regionali, società, consorzi tra enti locali), così da poter confrontare le modalità di gestione dei servizi da parte di amministrazioni diverse.

A regime, infine, i principi del processo di armonizzazione contabile, finalizzato a rendere i bilanci di tutte le pubbliche amministrazioni più trasparenti, omogenei, confrontabili e aggregabili e a rafforzare allo stesso tempo il coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto dei vincoli e delle regole discendenti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea già illustrato, interesseranno le pubbliche amministrazioni indicate nell'articolo 2 della legge n. 196 del 2009 e nel decreto legislativo n. 91 del 31 maggio 2011.

L'articolazione del bilancio degli altri enti pubblici per missioni e programmi potrebbe consentire, per i prossimi censimenti delle istituzioni pubbliche, l'integrazione dei dati censuari con i dati di bilancio della maggior parte delle amministrazioni censite. Ovviamente ciò potrebbe rendere necessaria una revisione dei servizi censiti, circostanza che, d'altro canto, sottolinea uno degli aspetti positivi del censimento permanente, quello di potersi adattare a nuove regole e a nuove esigenze informative ogni due anni.

1.3.12. Conclusioni

Nella situazione, ben nota, di un Paese in cui la necessità di una riforma per modernizzare, razionalizzare ed efficientare la PA, ben sintetizzabili, come detto, nella parola *performance*, è nella agenda politica da molti anni (decenni), la disponibilità di un sistema informativo di statistiche sulle amministrazioni pubbliche costituisce a nostro avviso un elemento ineludibile per perseguire gli obiettivi sintetizzati nel termine *performance*.

Le caratteristiche di tale sistema sono varie, ma ci piace in queste conclusioni sottolinearne due:

- La disponibilità di informazioni su aspetti sui quali le norme dovrebbero incidere. In altre parole informazioni *ex-ante* che descrivono e quantificano la realtà sulla quale la norma vuole intervenire. Informazioni necessarie a valutare la platea e le caratteristiche oggetto di intervento e quindi, se e dove necessario, i costi;
- La necessità di valutare *ex-post* gli effetti delle norme stesse, al fine di verificare la loro efficacia e, se richiesto, apportare gli aggiustamenti necessari a migliorarle.

Questo modo di agire è tutto interno ad un approccio di controllo sostanziale piuttosto che formale, e ad una cultura organizzativa orientata ai risultati misurabili piuttosto che agli adempimenti.

La disponibilità del Portale statistico della PA e la messa a regime del Censimento permanente delle PA costituiscono i nuovi strumenti (l'opportunità) per migliorare la conoscenza che la PA ha di sé stessa.

In particolare la possibilità di investigare a cadenza biennale, con uno strumento della potenza quale è quella di una indagine censuaria, i nuovi ambiti sui quali, secondo i decisori pubblici nazionali o territoriali, è necessario intervenire è una opportunità che l'Istat mette a disposizione. Per migliorare i quali auspichiamo che la realizzazione della seconda edizione del censimento permanente delle PA e l'arricchire il Portale statistico della PA siano caratterizzati da una partecipazione dei principali utilizzatori ancora più ampia di quanto non sia avvenuto fino ad ora. L'obiettivo è di contribuire al miglioramento delle *performance* della PA che, semplicemente, significa migliorare i servizi resi a tutti noi, singoli cittadini e imprese.

2. Le riforme Madia in materia di misurazione e valutazione della performance e di trasparenza: esiti del decreto 74 del 25 maggio 2017

2.1. Abstract

Parte prima

Decodificazione e illustrazione del decreto Madia 74 del 25 maggio 2017 (di difficile lettura) che introduce numerose modifiche e integrazioni al decreto legislativo 150/2009 (decreto Brunetta) con riferimento a due aspetti fondamentali:

1. il rilancio dei piani della performance e del ciclo di gestione della performance nelle amministrazioni pubbliche come modello di riferimento di una *governance* in grado di raggiungere gli obiettivi fondamentali di efficienza e soprattutto di efficacia nell'esercizio delle relative funzioni
2. l'impulso a migliorare i sistemi di misurazione e di valutazione della performance collegandoli al ciclo della gestione e del bilancio. In particolare il decreto introduce misure più rigide relative alla valutazione non soltanto della performance organizzativa, ma anche della performance dei dirigenti e del personale e introduce altresì alcune sanzioni particolarmente significative in caso di mancata applicazione della nuova normativa.

Parte seconda

Riguarda il mutato ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) nella vigente normativa. Anche in questo campo il decreto legislativo 74/2017 stabilisce e precisa compiti e responsabilità con riferimento alla gestione della performance e alla relativa Relazione finale attraverso l'introduzione di una nuova disciplina del controllo democratico da parte dei cittadini interessante e innovativa. Il ruolo degli OIV risulta rafforzato sia per effetto dell'istituzione dell'elenco nazionale dei componenti, che garantisce adeguati livelli di professionalità e di integrità, sia attraverso il riferimento al Regolamento approvato con DPR 105/2016 che attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica nuovi poteri in materia di promozione e di coordinamento delle attività di valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche.

Parte terza

La nuova disciplina della performance e dei sistemi di valutazione, insieme con l'intera normativa sul contrasto della corruzione, investe gli aspetti organizzativi e gestionali delle amministrazioni pubbliche, ma con una evidente proiezione verso l'esterno: cittadini, imprese, utenti finali. Il principio della trasparenza pervade dunque tutti i provvedimenti di riforma e nel decreto Madia 25 maggio 2016, n.79, entrato in vigore il 23 dicembre 2016, si gettano le basi del diritto all'informazione (FOIA).

La sua manifestazione più evidente è quella della pubblicazione obbligatoria di dati, informazioni e documenti nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale che consente a chiunque di poter conoscere l'organizzazione, il

funzionamento, l'uso delle risorse pubbliche, le attività e i risultati dell'amministrazione e di poter intervenire attraverso l'accesso civico nelle diverse forme che sono state configurate nelle linee guida dell'ANAC di fine dicembre 2016. In quest'ultima parte, dopo aver approfondito il principio della trasparenza ed esplicitato le principali innovazioni contenute nel decreto 97/2016, si tratterà della corretta impostazione della sezione quale condizione fondamentale per consentire un effettivo accesso alle informazioni. In tal senso, sarà rivolta attenzione alla "Bussola della trasparenza" che, avviata subito dopo il decreto 33 del 2013 e poi sospesa, è ripresa a funzionare nel mese di giugno scorso. L'esame critico della Bussola pone in evidenza numerosi limiti conoscitivi che rendono necessario procedere ad approfondimenti sui contenuti dei siti in modo da rendere lo strumento più valido ai fini della verifica e della comparazione delle informazioni e dei dati pubblicati dalle amministrazioni pubbliche agevolando il ricorso all'accesso civico.

2.3.1. Parte Prima: il decreto legislativo Madia 25 maggio 2017, n.74

2.1.1.1. Contenuti innovativi

Il decreto legislativo Madia 25 maggio 2017, n.74, emanato in attuazione della legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (legge 7.8.2015, n.124, art. 17, comma 1, lettera r), pubblicato nella G.U. del 7 giugno.2017, introduce numerose modifiche al decreto legislativo 27.10.2009, n.150 (decreto Brunetta) in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Le modifiche confermano l'impianto generale di quest'ultimo provvedimento, rimasto in gran parte disatteso, e intervengono su due aspetti fondamentali allo scopo di dare nuovo impulso all'effettiva attuazione delle procedure innovative in esso previste.

Tali aspetti riguardano:

1. il rilancio dei piani della performance e del ciclo di gestione della performance nelle amministrazioni pubbliche, da collegare al ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, come modello di riferimento di una *governance* in grado di raggiungere gli obiettivi fondamentali di efficienza e soprattutto di efficacia nell'esercizio delle relative funzioni
2. una disciplina più cogente dei sistemi di misurazione e di valutazione della performance organizzativa e individuale collegati strettamente ai risultati raggiunti e accompagnati da misure sanzionatorie più rigide.

2.1.1.2. Il ciclo di gestione della performance

In questa materia vengono confermate le fasi previste dal decreto Brunetta che si sviluppano secondo il seguente schema:

Ciclo di gestione della performance

Fasi (art.4)

- a) definizione e assegnazione obiettivi, risultati attesi e rispettivi indicatori
- b) collegamento tra obiettivi assegnati e risorse
- c) monitoraggio e attivazione correttivi
- d) misurazione e valutazione della performance (organizzativa e individuale)
- e) utilizzo sistemi premianti basati sul merito

Ciclo di gestione della performance (segue)

Fasi

f) rendicontazione dei risultati a :

Relazione sulla performance (per gli enti locali può essere unificata al rendiconto della gestione)



Massima trasparenza in ogni fase (art.11, c.3)

Le modifiche e integrazioni riguardano:

- la definizione e l'assegnazione degli obiettivi
- la redazione del piano della performance e della relazione sulla performance
- il monitoraggio della performance
- il collegamento del sistema di misurazione e valutazione della performance al ciclo della gestione e al ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio.

2.1.1.3. L'individuazione degli obiettivi

In ordine al primo punto, viene introdotta una nuova classificazione degli obiettivi in **obiettivi generali** e **obiettivi specifici**.

Gli **obiettivi generali** identificano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati. Sono individuati in coerenza con le priorità delle politiche pubbliche nazionali definite nel programma di governo e negli eventuali indirizzi adottati dalla presidenza del consiglio dei ministri. Tali priorità devono tenere conto anche del comparto di contrattazione di appartenenza e del livello e della qualità dei servizi da garantire ai cittadini. Gli obiettivi generali sono determinati con apposite linee guida adottate con decreto del presidente del consiglio dei ministri su base triennale. Tuttavia, per quanto riguarda le regioni e gli enti locali, il decreto stabilisce che le linee guida devono essere adottate previa intesa in sede di conferenza unificata.

Gli **obiettivi specifici** sono invece quelli propri di ogni pubblica amministrazione individuati nel piano della performance in coerenza con la direttiva annuale del Ministro (per le amministrazioni dello Stato). Gli obiettivi sono programmati su base triennale in coerenza con gli obiettivi generali e devono essere definiti prima dell'inizio dell'esercizio dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che, a loro volta, consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. È dunque previsto un metodo di elaborazione del piano della performance in maniera condivisa partendo dalle proposte dei dirigenti e poi dei vertici dell'amministrazione. Si realizza in tal modo il principio della distinzione delle funzioni in base al quale spettano all'organo di governo compiti di programmazione e di indirizzo, mentre la gestione spetta ai dirigenti che la esercitano con autonomi poteri di organizzazione, di spesa e di controllo.

Gli obiettivi devono essere definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio quali risultano dalla normativa vigente in materia di contabilità e finanza dettata dalla legge 196/2009 e dai provvedimenti legislativi più recenti sull'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili delle regioni e degli enti locali (decreto legislativo 118/2011 modificato e integrato dal decreto legislativo 126/2014). Deve pertanto sussistere un vincolo di coerenza tra l'individuazione e l'assegnazione degli obiettivi, espresse nel piano della performance, e le risorse finanziarie occorrenti per il loro conseguimento che costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

Sempre restando su questo tema, il decreto 74/2017 prevede che, nelle more dell'adozione delle linee guida di determinazione degli obiettivi generali e, per quanto riguarda gli enti territoriali, nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione, la definizione degli obiettivi da parte di ciascuna amministrazione pubblica deve comunque intervenire. Nel caso di gestione associata di funzioni da parte di enti locali gli obiettivi specifici relativi all'espletamento di tali funzioni sono definiti unitariamente.

In ordine alla qualificazione degli obiettivi, vengono confermate le disposizioni contenute nel decreto Brunetta in base alle quali gli obiettivi devono essere:

- rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione
- specifici e misurabili in termini concreti e chiari

- tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi
- riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno
- commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni analoghe
- confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento al triennio precedente
- correlati alla quantità alla qualità delle risorse disponibili

2.1.1.4. Il piano e la relazione della performance

Il documento fondamentale in cui vengono individuati esplicitati e assegnati ai dirigenti gli obiettivi operativi è rappresentato, di norma, dal **Piano della performance**. Questo strumento, già disciplinato dal decreto Brunetta, viene adesso potenziato attraverso alcune integrazioni:

- le AP devono redigere e pubblicare sul sito istituzionale ogni anno nella sezione "Amministrazione trasparente" il piano della performance entro il 31 gennaio
- il piano della performance viene definito come un documento programmatico triennale di competenza dell'organo di indirizzo politico - amministrativo secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento per la funzione pubblica che individua gli obiettivi strategici e operativi. Si ricorda che, in base al decreto Brunetta, il piano la performance definisce tra l'altro, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi e alle risorse assegnate, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale. Entro il 30 giugno ogni AP deve redigere la **Relazione annuale sulla performance** che viene approvata dall'organo di indirizzo politico amministrativo e validata dall'organismo indipendente di valutazione (OIV).
- La Relazione ha i seguenti contenuti:

Relazione della performance

(art. 10)

- E' un documento annuale da adottare entro il 30 giugno
- Evidenzia i risultati organizzativi ed individuali raggiunti con riferimento:
 - agli obiettivi programmati
 - alle risorse utilizzate
- Rileva gli scostamenti tra risultati e obiettivi
- Evidenzia il bilancio di genere realizzato

percorso: input → output → outcome

destinatari:

- organi di governo
- vertici dell'ente
- organi esterni
- cittadini
- soggetti interessati
- utenti e destinatari di servizi

 Studio Collevocchio s.n.c. 22

In sostanza, la Relazione evidenzia a consuntivo i risultati i raggiunti con riferimento ai singoli obiettivi e alle risorse assegnate ai dirigenti all'inizio dell'anno con il Piano. Per quanto riguarda gli enti locali, il decreto Madia stabilisce che la Relazione sulla performance può essere unificata nel Rendiconto della gestione. L'innovazione è importante qualora si consideri che negli enti locali, il piano della performance può essere unificato nel PEG (Piano esecutivo di gestione) e quindi viene ad assumere quelle caratteristiche strutturali e operative previste dall'articolo 169, comma 3- bis del TUEL 167/2000.

2.1.1.5. Il collegamento tra il piano della performance e il bilancio

Per quanto riguarda gli enti locali, il collegamento tra piano della performance e bilancio risulta evidente essendo il PEG lo svolgimento del bilancio in termini di gestione e di rendicontazione. Per quanto riguarda le amministrazioni dello Stato, il decreto Madia precisa che il piano della performance è predisposto a seguito della presentazione alle camere del DEF (Documento di economia e finanza) che è l'atto preliminare alla formazione del bilancio presentato alla Commissione europea e alle Camere entro il mese di aprile di ciascun anno. Il Piano della performance accompagna dunque il processo di formazione del bilancio e viene adottato entro il 31 gennaio successivo in coerenza con il bilancio di previsione nel frattempo approvato e con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio. Importante segnalare che in caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di corrispondere la retribuzione di risultato ai dirigenti, di procedere all'assunzione di personale, di conferire incarichi di consulenza e di collaborazione comunque denominati. In verità tale divieto, già previsto dal decreto

Brunetta, viene rafforzato in quanto si afferma che, nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della relazione sulla performance dipenda da omissioni o inerzia dell'organo di indirizzo, l'erogazione dei trattamenti accessori e dei premi al personale è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del piano o della relazione.

2.1.1.6. Il monitoraggio della performance

Al ciclo di gestione della performance così disciplinato si collegano le disposizioni relative al monitoraggio della performance e quelle attinenti all'adozione del sistema di misurazione e valutazione della performance. In ordine al primo punto, il decreto stabilisce che gli OIV hanno il compito di verificare l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi anche accedendo alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione. Essi segnalano la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dall'amministrazione. Le variazioni verificatesi durante l'esercizio degli obiettivi e degli indicatori della performance, organizzativa e individuale, sono inserite nella Relazione sulla performance e vengono valutate ai fini della validazione della medesima.

2.1.1.7. Il sistema di misurazione e valutazione della performance

A distanza di otto anni dall'entrata in vigore del decreto Brunetta il problema della misurazione della produttività della PA, e soprattutto della valutazione della performance organizzativa e individuale, è ancora sostanzialmente irrisolto con alcune eccezioni di amministrazioni virtuose. La difficoltà di introdurre indicatori adeguati, in particolare di *outcome*, di differenziare le valutazioni in relazione ai risultati raggiunti, la diffusa mancanza di validi e tempestivi strumenti di programmazione cui riferirsi giustificano il tentativo del decreto 74/2017 di intervenire nella materia con maggior vigore.

Strettamente collegato al ciclo di gestione della performance, viene confermato l'obbligo da parte di ogni amministrazione pubblica di misurare e valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative in cui si articola, ai singoli dirigenti e ai dipendenti nel rispetto delle disposizioni contenute nel titolo II del decreto Brunetta, come modificato e integrato dal decreto Madia ("Misurazione, valutazione e trasparenza della performance"). L'osservanza di dette disposizioni costituisce condizione necessaria per l'erogazione dei premi e delle componenti del trattamento retributivo accessorio legati alla performance e rileva ai fini del riconoscimento della progressione economica, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale, nonché del conferimento degli incarichi dirigenziali. Il decreto prevede anche la valutazione negativa che dà luogo all'accertamento della responsabilità dirigenziale e del licenziamento.

Le amministrazioni pubbliche dunque sono tenute ad adottare e aggiornare annualmente il **Sistema di misurazione e valutazione della performance**, previo parere vincolante dell'OIV, in coerenza con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica. Nel sistema devono essere previste anche le procedure di conciliazione a garanzia dei valutati e le modalità di raccordo e di integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. Restano fermi i seguenti contenuti già previsti dal decreto Brunetta:

- a) le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance
- b) le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance;
- c) le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti.

2.1.1.8. I soggetti preposti all'esercizio della funzione di misurazione e di valutazione della performance

I soggetti preposti all'esercizio della funzione di misurazione e di valutazione della performance sono:

- il Dipartimento della funzione pubblica, titolare delle funzioni di promozione indirizzo e coordinamento esercitate secondo le previsioni del D.P.R. 9 maggio 2016, n.105 "Regolamento performance PA"
- gli organismi indipendenti di valutazione (OIV)
- l'organo di indirizzo politico amministrativo dell'amministrazione
- i dirigenti
- i cittadini o altri utenti finali, in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, i quali partecipano alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione.

A questo proposito il decreto Madia aggiunge un comma all'articolo 19 (art.19-bis) che mira a rendere effettivi la partecipazione e il controllo dei cittadini sull'attività delle pubbliche amministrazioni. Stabilisce infatti che i cittadini partecipano al processo di misurazione della performance organizzativa anche comunicando direttamente all'OIV il proprio grado di soddisfazione e che l'amministrazione deve adottare sistemi di rilevazione della *customer satisfaction* in relazione all'attività e ai servizi erogati, nonché attivare forme di collaborazione con i destinatari dei servizi. I risultati del grado di soddisfazione dei cittadini devono essere pubblicati sul sito delle amministrazioni. Si può osservare al riguardo come il rilievo attribuito dalla norma alla partecipazione dei cittadini all'esercizio del controllo democratico confermi l'importanza della sezione "Amministrazione trasparente" che, correttamente tenuta, consente di accedere alla conoscenza dell'organizzazione, delle attività e dell'uso delle risorse delle amministrazioni e di esercitare in concreto le varie forme di accesso civico. È compito delle OIV verificare l'effettiva adozione dei predetti sistemi di rilevazione e assicurare la pubblicazione dei risultati in forma chiara e comprensibile, anche al fine di tenerne conto per valutare la

performance organizzativa dell'amministrazione e per la validazione della relazione sulla performance.

2.1.1.9. Gli ambiti di misurazione e di valutazione della performance organizzativa e individuale

Agli ambiti già previsti dal decreto Brunetta vengono aggiunti altri per cui la normativa vigente in materia è la seguente.

2.1.1.9.1. Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa

Riguardano:

- a) l'attuazione e il conseguimento di politiche collegate ai bisogni e alle esigenze della collettività;
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi, anche attraverso modalità interattive;
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Le valutazioni della performance organizzativa sono predisposte sulla base di appositi modelli definiti dal Dipartimento della funzione pubblica, tenendo conto anche delle esperienze di valutazione svolte dalle agenzie esterne di valutazione e degli esiti del confronto tra soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche.

2.1.1.9.2. Ambiti di misurazione e di valutazione della performance individuale

Si distingue la misurazione e la valutazione della performance dei dirigenti, o di coloro che hanno la responsabilità di unità organizzative, dalla misurazione e valutazione della performance del personale. Le modalità attraverso le quali si procede devono essere indicate nei sistemi di misurazione e di valutazione adottati da ogni amministrazione.

La misurazione e valutazione della performance dei dirigenti è collegata ai seguenti aspetti:

- indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva
- raggiungimento di specifici obiettivi individuali
- contributo assicurato alla performance generale della struttura
- competenze professionali e manageriali dimostrate e comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate
- capacità di valutazione dei propri collaboratori dimostrata attraverso una significativa differenziazione dei giudizi.

Qualora trattasi di dirigenti titolari di incarichi di direzione apicale che implicano la gestione di risorse di bilancio, la misurazione e la valutazione della performance è collegata al raggiungimento degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione e nel piano della performance, nonché degli obiettivi specifici definiti nel contratto individuale.

La misurazione e la valutazione della performance del personale da parte dei dirigenti è effettuata con riferimento:

- al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali
- alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza
- alle competenze dimostrate e ai comportamenti professionali e organizzativi.

Sempre su questo tema viene confermato il principio della differenziazione delle valutazioni ma non più secondo i limiti e le percentuali stabilite dal decreto Brunetta, bensì dettando una nuova disciplina collegata alla contrattazione. Si afferma infatti che il contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance, stabilisce la quota delle risorse destinate a remunerare la performance organizzativa e quella individuale. Fissa inoltre criteri idonei a garantire che, alla significativa differenziazione dei giudizi, corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.

2.1.1.10. Applicabilità delle nuove disposizioni agli enti territoriali

Per quanto riguarda l'applicazione delle nuove disposizioni agli enti territoriali, l'articolo 16 del decreto legislativo 150/2009, come modificato dal decreto Madia, prevede che le regioni e i propri enti strumentali, le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti soltanto ai principi contenuti nei seguenti articoli:

- 3, principi generali
- 4, ciclo di gestione della performance
- 5, comma 2, caratteristiche degli obiettivi
- 7, sistema di misurazione e valutazione della performance
- 9, ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale

- 15, comma 1, responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo nel promuovere la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità.

Per l'attuazione delle ulteriori disposizioni contenute nel decreto legislativo, si procede tramite accordo da sottoscrivere in sede di Conferenza unificata.

2.3.2. Parte seconda: Gli organismi indipendenti di valutazione (OIV)

2.1.1.11. Istituzione

Già nel decreto legislativo 29 del 3 febbraio 1993, successivamente confluito nel testo unico 165/2001, nell'introdurre il principio fondamentale della distinzione delle funzioni tra organi di indirizzo politico-amministrativo e dirigenti, veniva previsto all'articolo 20 l'istituzione di Nuclei di valutazione sostanzialmente rivolti a verificare il conseguimento degli obiettivi contenuti nelle direttive emanate dagli organi di governo. Dopo oltre sei anni di generale difficoltà di funzionamento dei nuovi organismi e in seguito alle leggi Bassanini del 1997, il decreto legislativo 286/1999, recante disposizioni sul riordino e il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, ha dettato una nuova e più completa disciplina dei controlli interni e ha disciplinato la composizione e le funzioni dei Servizi di controllo interno (Se.C.In).

Il nuovo sistema è così articolato:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile
- controllo di gestione
- controllo strategico
- valutazione dei dirigenti

Di dette forme di controllo, le ultime due sono affidate ai Se.C.In. che agiscono come organi indipendenti e che esercitano (o dovrebbero esercitare) una funzione di controllo collaborativo nei confronti dei dirigenti e di supporto specialistico e di consulenza ai fini delle valutazioni spettanti agli organi di governo.

Anche questa nuova normativa, più organica, non trova adeguata applicazione. I motivi sono di diversa natura e consistono in genere nelle direttive da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo molto generiche o addirittura assenti, quasi sempre non basate su strumenti di programmazione, nell'oggettiva difficoltà di misurazione e di valutazione dell'attività e del risultato delle pubbliche amministrazioni, nella frequente carenza di specifiche professionalità in materia da parte dei componenti dei Se.C.In., da una tendenza diffusa a procedere a valutazioni non collegate a validi parametri di riferimento e dunque indifferenziate e livellate verso l'alto. Casi clamorosi sono stati più volte rilevati dalla stampa specie quando per indicatori di produttività sono stati assunti dati e comportamenti di tipo burocratico. In realtà sono stati rari o quasi inesistenti i casi di valutazione negativa e molto spesso le nomine dei componenti sono state influenzate

dall'esigenza di non creare problemi agli organi di governo nella valutazione dei dirigenti e del personale.

Un primo tentativo organico di intervento per correggere queste prassi, certamente deludenti, si è avuto con il decreto 150/2009 che inquadra il sistema di misurazione e di valutazione dell'attività e dei risultati delle amministrazioni pubbliche nella disciplina del ciclo di gestione della performance. Istituisce pertanto gli OIV – Organismi indipendenti di valutazione – i quali sostituiscono i servizi di controllo interno, comunque denominati, ed esercitano, in piena autonomia, funzioni di controllo strategico e di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale.

2.1.1.12. Composizione

In ordine alla composizione, l'OIV può essere monocratico o collegiale e in questo caso è composto da tre membri. I componenti devono essere dotati di requisiti di elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della performance e della valutazione del personale. Detti requisiti sono stati stabiliti, per fasce professionali, con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 2 dicembre 2016 che ha istituito **l'Elenco nazionale** dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione della performance per le amministrazioni statali e disciplinato le relative procedure di accesso e di formazione continua. Le modifiche introdotte dal decreto Madia in questo campo riguardano (articoli 14 e 14-bis):

- maggiori poteri attribuiti al Dipartimento della funzione pubblica, anche in relazione al DPR 9 maggio 2016, n.105 "Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni"
- il divieto di nominare tra i componenti dell'OIV i dipendenti dell'amministrazione interessata
- l'obbligo del Dipartimento della funzione pubblica di tenere aggiornato l'Elenco nazionale dei componenti degli OIV. L'iscrizione all'Elenco avviene sulla base di criteri selettivi che favoriscono il merito e le conoscenze specialistiche, nel rispetto di requisiti generali, di integrità e di competenza. Sono altresì stabiliti gli obblighi di aggiornamento professionale e di formazione continua posti a carico degli iscritti all'Elenco nazionale. In questi aspetti, il decreto legislativo 74/21017 ha inteso attribuire valore di legge ad alcune disposizioni già contenute nel citato decreto ministeriale 2 dicembre 2016
- l'obbligo degli organi di indirizzo politico – amministrativo di nominare i componenti dell'OIV tra gli iscritti all'elenco, previa procedura selettiva pubblica. In caso di inosservanza, le nomine sono nulle
- la durata dell'incarico di componente dell'OIV fissata in tre anni, rinnovabile una sola volta presso la stessa amministrazione, sempre con procedura selettiva pubblica.

2.1.1.13. Funzioni

Le funzioni attribuite all'OIV dall'articolo 14, comma 4, del decreto 150/2009, potenziate dalle le modifiche introdotte dal decreto Madia (*in corsivo*), sono le seguenti. L'OIV:

- a) monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso sistema, *anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi*
- b) comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti *e al Dipartimento della funzione pubblica*
- c) valida la Relazione sulla performance, a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali, e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione
- d) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, con particolare riferimento alla significativa rappresentazione della capacità di valutazione dei propri collaboratori da parte dei dirigenti dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi, nonché dell'utilizzo dei premi nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità
- e) propone all'organo di indirizzo politico amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi
- f) è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica sulla base del decreto adottato ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto legge n.90 del 2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Si tratta del DPR 9.5 2016, n.105 con il quale è stato approvato il Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni
- g) promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità
- h) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

Il comma 4-bis introdotto dal decreto Madia prevede inoltre che gli OIV, nell'esercizio dei compiti suddetti, con particolare riferimento alla validazione della Relazione sulla performance, tengano conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini e degli altri utenti finali, nonché dei risultati prodotti dalle indagini svolte dalle agenzie esterne di valutazione, ove presenti, e dalle analisi condotte dai soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche. L'istituzione della rete da parte del Dipartimento della funzione pubblica è prevista dal Regolamento approvato con DPR 105/2016.

Lo stesso comma 4 – *bis* precisa che, nell'esercizio delle funzioni suddette, gli OIV hanno accesso, garantito senza ritardo, a tutti gli atti e i documenti dell'amministrazione utili per l'espletamento dei propri compiti e hanno altresì accesso diretto a tutti i sistemi informativi dell'amministrazione, incluso il sistema di controllo di gestione. Gli OIV possono accedere in tutti i luoghi dell'amministrazione al fine di svolgere le verifiche necessarie e possono agire anche in collaborazione con gli organismi di controllo di regolarità amministrativa e contabile dell'amministrazione medesima.

La nuova disciplina dell'OIV sembra dunque aprire un nuovo scenario in termini di efficacia dei processi di misurazione e di valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche, ma sussistono ancora molte resistenze e forti ostacoli soprattutto di ordine psicologico e culturale. Non resta che verificare cosa accadrà in concreto.

2.3.3. Parte terza: La trasparenza

2.1.1.14. Il principio della trasparenza

La nuova disciplina della performance e dei sistemi di misurazione e valutazione, insieme con l'intera normativa sul contrasto della corruzione, investe gli aspetti organizzativi e gestionali delle amministrazioni pubbliche con una evidente proiezione verso l'esterno: cittadini, imprese, utenti finali, "chiunque". Il principio della trasparenza pervade dunque tutti i provvedimenti di riforma e trova sistemazione nel decreto Madia 25 maggio 2016, n.79 in cui si affermano i caratteri fondamentali del diritto all'informazione (FOIA).

In realtà, il principio della trasparenza, è stato introdotto sul piano giuridico dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 con riferimento al ciclo di gestione della performance nell'ambito dell'ottimizzazione della produttività del lavoro e dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni. L'articolo 11 definiva la trasparenza come *"accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli andamenti gestionali, dell'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione"*.

Lo scopo veniva individuato nel favorire forme diffuse di controllo sul rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Era inoltre stabilito che la trasparenza andava assicurata in ogni fase del ciclo di gestione della performance e che essa costituiva livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche.

Successivamente il principio della trasparenza ha trovato una prima disciplina organica nel decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 6 novembre 2012, n.190, concernente misure rivolte a prevenire e a reprimere la corruzione e l'illegalità. In particolare il decreto ha dettato una serie di disposizioni volte a riordinare la disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche contenute in norme precedenti e a dare concreta attuazione al principio attraverso l'obbligo di istituire e mantenere una particolare sezione nel sito istituzionale delle amministrazioni denominata **"Amministrazione trasparente"**.

Con il decreto legislativo Madia 97/2016 è stato confermato anche in questo caso il precedente impianto, ma sono state apportate numerose modifiche alla suddetta disciplina allo scopo di creare un sistema più compiuto di informazioni in grado di incidere sull'effettiva realizzazione del principio anche e soprattutto attraverso il potenziamento dell'istituto dell'accesso civico.

Già nell'articolo 1 vengono riassunte e puntualizzate le caratteristiche fondamentali del principio della trasparenza che:

- mira a creare il “diritto universale all’informazione” sull’organizzazione e sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche e sull’uso delle risorse pubbliche attraverso l’accessibilità totale dei dati e dei documenti da parte di chiunque, sia pure nei limiti previsti dalla stessa normativa
- concorre a favorire e a promuovere la partecipazione dei cittadini all’attività dell’amministrazione
- consente forme diffuse di controllo sociale
- concorre ad attuare principi fondamentali della Costituzione, a partire dallo stesso principio democratico e, in particolare, i principi di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità.

Ma ciò che va maggiormente sottolineato è la conferma che la disciplina della trasparenza integra l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni erogate dalle PA, ai sensi dell’articolo 117, 2° comma, lett. m) della Costituzione, con particolare riferimento alle azioni di prevenzione e contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione.

2.1.1.15. Le innovazioni introdotte dal decreto legislativo 97/2016

Il decreto 97/2016 è entrato in vigore a decorrere dal 23 dicembre 2016 ma non ha ancora ricevuto un’adeguata attuazione. Anche in questo caso la scelta è stata quella di introdurre modifiche al decreto 33/2013 lasciando ferma l’impostazione e ne è pertanto scaturita una lettura particolarmente difficile e complessa.

In sintesi, le principali novità introdotte in questa materia sono le seguenti:

1. definizione del principio della trasparenza (art.1)
2. estensione dell’ambito soggettivo di applicazione (art. 2/bis)
3. nuova disciplina dell’accesso civico (artt. 5 e 5/bis)
4. istituzione del sito “soldi pubblici” (art. 4/bis)
5. confluenza del Piano triennale della trasparenza e dell’integrità nel
6. Piano triennale di prevenzione della corruzione (art.10)
7. collegamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione al
8. Piano della performance (art.10)
9. possibilità di pubblicazione dati con collegamento alle banche dati esistenti
10. (artt.9-9/bis)
11. ridefinizione dei compiti e delle responsabilità del responsabile per la
12. prevenzione della corruzione e la trasparenza (art. 43)
13. estensione dei compiti degli OIV (art. 44)
14. nuovi obblighi di pubblicazione di dati e informazioni nella sezione
15. “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale
16. nuovi poteri attribuiti all’ANAC in materia di trasparenza (art.45)
17. rafforzamento delle sanzioni in caso di inadempienza (artt. 46 e 47)

Gli assi portanti del nuovo sistema possono individuarsi nel:

- l'obbligo di pubblicare numerose informazioni, dati e documenti concernenti l'organizzazione e l'attività dell'ente, l'uso delle risorse pubbliche, le prestazioni offerte e i servizi erogati
- l'accesso civico, già disciplinato inizialmente dal capo V della legge 241/1990 (*accesso documentale*), che si estende alle forme dell'*accesso civico semplice*, che riguarda documenti, informazioni o dati per i quali sussiste l'obbligo di pubblicazione, e dell'*accesso civico generalizzato*, che riguarda informazioni, dati e documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

In questa materia l'ANAC e il Dipartimento della funzione pubblica hanno fornito una serie di utili indicazioni allo scopo di concorrere a superare le incertezze e le resistenze che si sono manifestate e che continuano a manifestarsi nell'esercizio del diritto all'informazione, inteso come fondamentale forma di partecipazione democratica e di controllo sociale sull'attività delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, l'ANAC ha adottato le "*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico*". Il documento fornisce ampie e utili indicazioni riguardanti le varie forme di accesso civico, l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, le motivazioni del diniego o dell'accoglimento delle richieste, le eccezioni e i limiti all'accesso civico generalizzato. Questi ultimi sono in genere motivati dalla possibilità di arrecare un pregiudizio rilevante, verosimile e specifico alla tutela di uno degli interessi pubblici o privati disciplinati dall'art. 5-bis, c. 1-3, del decreto legislativo 33/2013 (sicurezza pubblica e ordine pubblico, sicurezza nazionale, difesa e questioni militari, relazioni internazionali, politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato, conduzione di indagini su reati, regolare svolgimento di attività ispettive, segreto di Stato, altri casi previsti dalla legge) . In allegato, la delibera reca una "*Guida operativa all'accesso generalizzato*" di sicura utilità anche per l'emanazione dei regolamenti in materia da parte delle amministrazioni pubbliche.

Successivamente, allo scopo di fornire alle amministrazioni ulteriori chiarimenti operativi riguardanti il rapporto con i cittadini e gli aspetti organizzativi e procedurali interni e di promuovere una coerente e uniforme attuazione della disciplina sull'accesso civico generalizzato, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato, in data 30 maggio 2017, la circolare n.2 concernente "*Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*".

Le raccomandazioni operative ivi contenute riguardano i seguenti profili:

modalità di presentazione della richiesta, uffici competenti, tempi di decisione, rapporti con i controinteressati, rifiuti non consentiti, esigenza del dialogo con i richiedenti, istituzione e tenuta del registro degli accessi.

2.1.1.16. La sezione "Amministrazione trasparente"

Ai fini del concreto esercizio del diritto all'informazione, e in particolare dell'accesso civico nelle sue varie accezioni, assume rilievo fondamentale la corretta e completa impostazione e tenuta della sezione "**Amministrazione trasparente**" nell'ambito del sito

web istituzionale di ciascuna PA. Il decreto 33/2013 aveva già dettato nell'allegato A la struttura articolata di questa Sezione che ora viene ad ampliarsi sia con riferimento ai soggetti obbligati, che vanno oltre gli enti pubblici, sia nei contenuti molto più estesi e puntuali.

Si tratta in sostanza di un grande contenitore comune a tutte le amministrazioni nel quale vanno inseriti, con precise modalità, le informazioni, i dati e i documenti di cui è prevista la pubblicazione obbligatoria. Una grande vetrina dunque nella quale deve essere esposta, su più livelli, tutta una serie di informazioni che consentano a chiunque di conoscere e comprendere l'organizzazione, il funzionamento e l'attività dell'amministrazione. È evidente che se la vetrina è opaca o al suo interno non vi sono i dati richiesti oppure i dati sono incompleti o inaccessibili non si può parlare di trasparenza.

In seguito alle numerose modifiche introdotte dal decreto 97/2016, è stato necessario dettare una nuova impostazione della struttura della sezione "Amministrazione trasparente" cui l'ANAC ha provveduto con la delibera n.310 del 26 dicembre 2016 concernente "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel dlgs.33/2013 come modificato dal dlgs. 97/2016".

Si tratta di **un'architettura complessa** che ha formato oggetto di un allegato alla delibera suddetta, sostitutivo dell'allegato A al decreto legislativo 33/2013, e che si articola in sintesi come segue:

- 22 sottosezioni di primo livello - Macrofamiglie
- 56 sottosezioni di secondo livello – Tipologie di dati
- 242 singoli oggetti di obblighi di pubblicazione, specificati nelle denominazioni e nei contenuti, suscettibili di sviluppo in migliaia di dati elementari raccolti in elenchi e tabelle.

Occorre inoltre tener presente che le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione devono possedere i **requisiti di carattere qualitativo** previsti dall'articolo 6 del decreto 33/2013 che sono i seguenti:

- Integrità (*protezione da modifiche del contenuto*)
- Costante aggiornamento
- Completezza (presenza di tutti gli elementi costitutivi)
- Tempestività (informazioni inserite o variate in tempo opportuno)
- Semplicità di consultazione (*ricerca agevole*)
- Comprensibilità (*chiarezza di linguaggio*)
- Omogeneità (rispetto ad altre informazioni o alle sue varie parti)
- Facile accessibilità (capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e di fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari)
- Conformità ai documenti originali
- Indicazione della loro provenienza

- Riutilizzabilità (messa a disposizione delle informazioni pubbliche a soggetti terzi che vogliono riutilizzarli)

La costruzione e la tenuta della sezione “Amministrazione trasparente” si presentano dunque particolarmente impegnative per le amministrazioni al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dalla norma in una logica di apertura e di innovazione e non possono pertanto restare confinate nella diffusa prassi del mero adempimento.

2.1.1.17. La Bussola della trasparenza: caratteristiche e finalità

Fin dal 2013 il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha introdotto uno strumento di monitoraggio denominato “La Bussola della trasparenza” a supporto dell'attuazione e della *governance* della trasparenza dei siti web nelle pubbliche amministrazioni. Scopo della Bussola è quello di consentire alle PA e ai cittadini di utilizzare strumenti per l'analisi e il monitoraggio dei siti web e di accompagnare le amministrazioni, anche attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini, nel miglioramento continuo della qualità delle informazioni on-line e dei servizi digitali.

In sostanza, la Bussola è concepita come un sistema web aperto a tutti che consente di analizzare e monitorare in modalità automatica la trasparenza dei siti istituzionali a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013. In questo modo il cittadino può capire e conoscere meglio il suo Comune e il mondo delle pubbliche amministrazioni; il professionista e il ricercatore possono effettuare statistiche e studi su una serie di tematiche e fenomeni riguardanti la PA., le imprese possono entrare più facilmente a contatto con le amministrazioni pubbliche per conoscere bandi, procedure ed altre informazioni utili per l'esercizio della loro attività.

La verifica dei siti è basata su un confronto con gli standard di pubblicazione definiti nell'allegato al decreto 33/2013. In particolare, la Bussola verifica la presenza dei contenuti che la legge prevede debbano essere pubblicati nei siti istituzionali censiti nel suo database (oltre 11.000). Il sistema è dotato di una serie di strumenti e di funzionalità aggiuntive che, anche con la collaborazione dei cittadini, abilitano un miglioramento continuo della trasparenza delle informazioni pubblicate.

Le principali funzionalità del sistema sono le seguenti:

- *Verifica il sito*, che permette di analizzare un sito istituzionale in tempo reale o in base all'ultimo monitoraggio generale
- *Confronta i siti*, che permette di fare *benchmarking* tra siti di pubbliche amministrazioni simili
- *Vedi la classifica*, che ordina le pubbliche amministrazioni della stessa tipologia in base al livello di adempienza, in questo modo stimolando un'utile competizione tra amministrazioni
- *Esprimi la tua opinione*, che permette al cittadino di esprimere in modo anonimo, dopo un accesso social, opinioni sulla qualità delle informazioni pubblicate
- *Cruscotto grafico – Colora la trasparenza*, che permette a chiunque di monitorare, attraverso grafici standard e dinamici, il livello di trasparenza su tutto il territorio nazionale e di estrarre i link dei dati desiderati in formato aperto.

Un'impostazione dunque molto ampia e ambiziosa da realizzare in modo tale da garantire piena trasferibilità dell'iniziativa anche a livello internazionale, grazie alla semplicità della metodologia in termini di regole, processi e tecnologie. Infatti viene reso possibile, attraverso la semplice configurazione di un file xml, predisporre le regole sulla base delle quali il sistema automatico effettua i controlli e le analisi.

Per queste caratteristiche della Bussola, il Dipartimento della Funzione Pubblica ottiene nel mese di settembre 2014 un importante riconoscimento a livello europeo proprio per aver sviluppato uno strumento innovativo volto a promuovere la trasparenza e la buona amministrazione negli uffici pubblici (EPSA).

D'altro verso si può osservare che la Bussola rappresenta un'iniziativa in linea con i principi dell'*Open Government* rivolta a rafforzare:

- la *trasparenza*, come un vero e proprio strumento di lavoro per verificare e far monitorare dai cittadini e dagli addetti ai lavori la conformità alle linee guida sui siti web delle amministrazioni pubbliche
- la *partecipazione* concreta del cittadino, che diventa parte attiva nello stimolare le amministrazioni pubbliche ad essere più aperte
- l'*accountability*, garantendo il raggiungimento dei risultati istituzionali attraverso meccanismi di maggiore responsabilizzazione del management interno.

Ma già nel 2014 la Bussola rileva che restano ancora lontani gli obiettivi di aggiornare, "in modo tempestivo" e in formato rielaborabile, tutte le informazioni, comprese quelle più delicate sui redditi degli amministratori, sui compensi dei dirigenti, dei consulenti e degli amministratori, sulle modalità per accedere agli uffici, sui bandi di gara, sugli enti vigilati e sulle società partecipate.

Con l'entrata in vigore del decreto Madia 97/2016 rivolto a garantire la piena accessibilità alle informazioni, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, la Bussola si è, per così dire, temporaneamente smagnetizzata. Il comunicato recita che, a causa delle modifiche introdotte dal decreto suddetto, si stanno apportando miglioramenti al sito che sarà riattivato al completamento delle modifiche tecniche necessarie per adeguarla alle linee guida dell'ANAC.

La Bussola della trasparenza riappare nel sito nel mese di giugno 2017 aggiornata in base alle linee guida adottate dall'ANAC nella delibera n. 310 del 26 dicembre 2016.

2.1.1.18. *Analisi critica della Bussola della trasparenza*

A quattro anni dalla nascita della "Bussola della trasparenza" vediamo se e fino a che punto questo sistema abbia contribuito in effetti a rafforzare i principi dell'*Open Government* incentrati sulla trasparenza, partecipazione e *accountability*.

Trasparenza

Come già rilevato, la Bussola ha come obiettivo di poter analizzare e monitorare, in modalità automatica, la trasparenza dei siti istituzionali in modo semplice e comprensibile anche dai non addetti ai lavori e di permettere ai cittadini di capire e conoscere l'organizzazione, gli obiettivi, le attività e altri dati e informazioni relative alle varie amministrazioni. Nella sezione "*Consulta il sito dell'amministrazione*" si specifica: "*In questa sezione puoi consultare se il sito web di una pubblica amministrazione soddisfa i nuovi adempimenti del decreto legislativo n. 33/2013.*" Quindi l'output principale del sistema non

sembra essere l'analisi e il monitoraggio automatico della trasparenza, bensì la consultazione dell'adempimento o meno, dell'inserimento dei dati obbligatori secondo la struttura fissata dal decreto legislativo 33/2013 e poi modificata dal decreto 97/2016.

Se s'inserisce infatti il nome della pubblica amministrazione da consultare, il sistema propone lo schema fisso di riferimento con sezioni di primo e secondo livello, secondo la struttura definita, corredata con esito

 (faccina verde) o  (faccina rossa)

per indicare la presenza o meno della sezione o sottosezione all'interno della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale corrispondente verso cui avviene il rinvio automatico.

L'analisi avviene tuttavia ad un livello molto superficiale, del tipo on/off, faccina verde se è presente la dicitura della sezione (o sottosezione), faccina rossa se non è presente. Se poi si vuole analizzare il dato sottostante alla dicitura presente, ci si ritrova nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale dell'ente senza nessuna indicazione a monte di cosa si possa trovare all'interno delle varie sezioni. Può quindi capitare che all'interno di una sottosezione con faccina verde, correttamente indicata secondo la struttura obbligatoria proposta, non vi sia alcun tipo di informazione o anche che vi siano informazioni mancanti o non coerenti rispetto a quanto è richiesto. Per adempiere all'obbligo e avere un punteggio alto in "numeri sezioni trovate su 81" basta inserire la sezione (o sottosezione) con la dicitura prevista! È poi rimandata all'amministrazione la facoltà di inserire in modo corretto, opportuno, tempestivo e comprensibile i dati e le informazioni obbligatorie, pienamente fruibili da parte del cittadino in modo da attuare in modo concreto il principio di trasparenza. L'analisi della Bussola della trasparenza si ferma dunque all'elenco degli adempimenti per sezioni o sottosezioni (81), senza entrare in un'analisi più dettagliate di presenza o meno del dato richiesto e della sua qualità all'interno della sottosezione. In tal modo, se si va a consultare oggi il sito *Bussola della trasparenza*, si trova nella maggioranza dei casi una "faccina verde" per i dati e le informazioni previste dal decreto 33/2013 ed una "faccina rossa" per le sezioni e sottosezioni modificate dal decreto 97/2016. Questo perché le amministrazioni si sono adeguate agli adempimenti richiesti dal primo e non ancora a quelli richiesti dal secondo. Ma se il controllo avviene solo sulla dicitura, ben presto vedremo tante altre faccine verdi senza che ciò comporti un concreto passo in avanti verso la realizzazione del principio della trasparenza. Basti considerare addirittura che alcune amministrazioni vantano il loro successo basato sulla presenza delle faccine verdi e la buona posizione in classifica attraverso trionfalistici comunicati stampa.

Partecipazione

Nel sito si legge, tra l'altro: "Tramite la Bussola della trasparenza puoi partecipare al miglioramento continuo della qualità delle informazioni on-line e dei servizi digitali."

Il sito non entra nella verifica della qualità delle informazioni esaminate, nel modo in cui vengono proposte, nel costante aggiornamento, nella semplice fruizione da parte del

cittadino. È dunque auspicata una spontanea partecipazione per delle analisi non previste dal sistema?

Ma se la partecipazione è intesa come condivisione e stimolo alle pubbliche amministrazioni ad essere più aperte, occorrerebbe costruire un sito che incoraggi il cittadino a partecipare. Il sito dovrebbe essere costruito non come un mero rinvio automatico ad altri siti, ma come punto di sintesi finalizzato a raccogliere, decodificare, gestire e diffondere i dati grezzi e disaggregati disponibili presso gli enti o le istituzioni attraverso una rielaborazione semplificata che permetta un'agevole consultazione e fruizione da parte dei cittadini. Si è già detto che la sezione "Amministrazione trasparente" è una importante vetrina a disposizione delle amministrazioni per rendere i cittadini partecipi delle azioni intraprese e dei risultati raggiunti, ma finché i controlli saranno soltanto sul mero adempimento, la vetrina sarà vuota di contenuti e desterà scarso interesse.

Accountability

Per *accountability* s'intende, come è noto, la responsabilità degli amministratori che impiegano risorse finanziarie pubbliche di rendicontarne l'uso sia sul piano della regolarità dei conti, sia su quello dell'efficacia della gestione. Ora il principio della trasparenza agisce per sua natura sulla responsabilità delle istituzioni e dei loro decisori che devono rispondere del proprio operato. Il cittadino, attraverso l'esercizio effettivo del diritto alla conoscenza e del controllo democratico, deve essere messo in grado di formulare un giudizio di merito sull'operato degli organi di governo e amministrativi con il risultato di attivare comportamenti virtuosi volti a rendere le politiche pubbliche sempre più efficaci e coerenti con gli impegni assunti.

Ma la Bussola della trasparenza non agevola l'analisi delle politiche pubbliche, mentre potrebbe contribuire ad alimentarla attraverso elaborazioni di sintesi e di confronto su molti dati significativi e, in particolare, su quelli attinenti ai risultati della performance di amministrazioni analoghe che, tra l'altro, aiuterebbero i cittadini ad esercitare in maniera più appropriata il diritto di voto.

Nel Rapporto dell'Associazione Diritto di sapere, pubblicato l'8.4.2017, si legge tra l'altro "È inaccettabile che più di sette volte su dieci le pubbliche amministrazioni non rispondano ai cittadini e che, quando lo fanno, più di un rifiuto su tre sia irregolare". Nello stesso tempo si rileva l'assenza di sanzioni significative in caso di inadempienza e si propone l'organizzazione di iniziative di formazione per sensibilizzare i funzionari pubblici alla corretta tenuta dei siti, a formulare risposte tempestive e adeguate, ad aprire il dialogo con i cittadini quali veri protagonisti dell'innovazione.

Il cammino per l'effettiva attivazione del FOIA appare dunque ancora lungo.

3. Prevenzione della corruzione e qualità nei servizi pubblici

3.1. Premessa

Questo lavoro si pone l'obiettivo di analizzare il rapporto tra prevenzione della corruzione e qualità nei servizi pubblici e di illustrare come la riduzione dei rischi di corruzione o di altre forme di illegalità concorra a un'allocazione ottimale delle risorse e alla prestazione di servizi adeguati ai cittadini.

Più in dettaglio, il presente contributo evidenzia il ruolo dello strumento cardine previsto dal legislatore per la prevenzione dei fenomeni corruttivi – il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (nel seguito, anche “PTPC” o “Piano”) – le più frequenti anomalie che possono verificarsi in una delle aree amministrative più esposte al rischio di corruzione, quella dei meccanismi di affidamento dei contratti pubblici, spesso utilizzati dallo Stato per assegnare la gestione di importanti servizi pubblici, e gli indicatori elaborati dall'Autorità per intercettarne le disfunzioni.

Il lavoro è organizzato come segue. Il prossimo paragrafo illustra brevemente i rapporti tra corruzione e servizi pubblici e il ruolo della prevenzione della corruzione come condizione per garantirne le prestazioni a livelli qualitativi e quantitativi ottimali. Il paragrafo 3 delinea sinteticamente il sistema di prevenzione introdotto dal legislatore nel 2012 e il ruolo del PTPC quale strumento chiave per prevenire il fenomeno corruttivo e per favorire la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Il paragrafo 4 descrive alcuni tipi di anomalie che possono verificarsi nell'affidamento dei contratti pubblici, mentre il paragrafo 5 illustra un primo elenco di indicatori elaborati dall'Autorità per segnalare eventuali patologie, anche connesse a fenomeni di corruzione o favoritismo, in tal settore, che se concretamente adottati dalle PA possono rappresentare un valido strumento per intercettare, prevenire e correggere distorsioni nella gestione dei contratti e dei connessi servizi pubblici.

Il paragrafo 6 offre delle brevi considerazioni conclusive.

3.2. La prevenzione della corruzione come leva per la qualità nei servizi pubblici

I livelli e la qualità dei servizi pubblici sono temi al centro del dibattito pubblico e scientifico ormai da diversi anni. Nei paesi avanzati, infatti, la spesa pubblica assorbe una quota rilevante della ricchezza nazionale²¹ ed è quindi di fondamentale importanza che le risorse siano allocate in maniera appropriata rispetto ai diversi possibili utilizzi e che generino servizi adeguati ai cittadini.

La qualità, come anche la quantità dei servizi pubblici influisce sulla capacità di un'economia di competere nello scenario internazionale, sul suo tasso di crescita e sull'equità sociale.

Nel contesto italiano, caratterizzato, tra l'altro, da un rapporto debito pubblico/PIL e una pressione fiscale elevati, diviene essenziale che i servizi siano assicurati recuperando il più possibile risorse da illegalità, corruzione, inefficienze gestionali e sprechi in generale. Tali

²¹ Nel 2015 il rapporto si attesta a poco sopra il 47% per l'EU-28, per l'Italia il valore è attorno al 51%.

recuperi consentono, fra l'altro, di migliorare ulteriormente i livelli di qualità/quantità esistenti, laddove questi siano già soddisfacenti, o di raggiungere valori adeguati nei casi in cui, invece, sino scarsi o comunque al di sotto degli standard desiderati.

In merito ai fattori corruzione/illegalità, che più interessano in questa sede, secondo vari studi, più alti livelli di corruzione riducono gli introiti dello Stato e quindi le risorse (e la spesa) complessive a disposizione per i servizi pubblici²². In generale, la corruzione aumenta il prezzo del servizio riducendone la domanda da parte dei cittadini e quindi il relativo livello rispetto al caso in cui il fenomeno è assente. La corruzione può anche mantenere i prezzi inalterati ma a danneggiare i cittadini/consumatori può essere la minore qualità resa, quando la corruzione è, ad esempio, la contropartita di minori controlli sulla fase di erogazione.

La corruzione, come anche la collusione, determina uno spreco di risorse, che colpisce soprattutto (ma non solo) quelle tipologie di servizi erogate non direttamente dallo Stato ma dal mercato. Tra queste rientrano moltissime attività strategiche per la collettività, come le infrastrutture e i trasporti (aerei, stradali, ferroviarie e marittimi), la gestione dei rifiuti e i servizi a tutela dell'ambiente, alcune tipologie di servizi sanitari, sociali e alla persona, gli armamenti e i servizi per la difesa, l'informatizzazione e la digitalizzazione dei processi della pubblica amministrazione (nel seguito, anche "PA").

È noto che la produzione di questi servizi è spesso affidata al mercato in considerazione della maggiore efficienza che il settore privato è in grado di garantire, almeno potenzialmente, rispetto a quello pubblico. Per far questo lo Stato adotta vari sistemi. In alcuni casi, si rivolge direttamente alle imprese tramite meccanismi competitivi (gare) o altre procedure di affidamento, come per la realizzazione delle opere pubbliche; in altre, si avvale di società miste pubblico-privato, o tramite società c.d. "in-house", come nel caso del trasporto pubblico locale o per la gestione dei rifiuti, che a loro volta si rivolgono a operatori di mercato per lo svolgimento di specifiche attività; in altre, affida la gestione del servizio con il meccanismo della concessione, come per la realizzazione delle infrastrutture viarie e ferroviarie; in altri ancora, utilizza sistemi autorizzativi e/o di accreditamento, come per l'erogazione taluni servizi sanitari o socio-sanitari.

Ove previsto dalla normativa, la gestione dell'attività pubblica è affidata al soggetto privato nel rispetto delle regole sugli appalti derivanti dalle direttive comunitarie del 2014 per l'acquisizione di beni, servizi e lavori, recepite nel decreto legislativo 18 aprile 2015, n. 50 (nel seguito, "Codice" o "Codice dei contratti pubblici").

Il settore degli appalti in quanto economicamente rilevante – movimentata il 30% della spesa complessiva dei Paesi OCSE e circa il 14% del PIL dell'Unione Europea – è particolarmente esposto a rischi di corruzione e illegalità di vario tipo, come testimoniano il ripetersi di fatti di cronaca giudiziaria e le numerose attività di vigilanza condotte dall'ANAC.

Gli effetti della corruzione sugli appalti sono noti. In genere, seguendo quanto poc'anzi evidenziato per i servizi pubblici in generale, il prezzo di aggiudicazione di un appalto è

²² Si veda ad esempio V. Tanzi e H. Davoodi (1997), *Corruption, Public Investment and Growth*, International Monetary Fund WP/97/139.

più alto in presenza di un accordo illecito tra stazione appaltante e operatore economico rispetto a quello che scaturirebbe in assenza del fenomeno. Il prezzo maggiorato rispetto a quello di mercato serve a creare, a parità di qualità e quantità del bene o servizio da scambiare, quella rendita che potrà essere suddivisa tra chi domanda (la stazione appaltante) e chi offre (l'impresa). Una conseguenza analoga si avrebbe nel caso di imprese che colludono; in tal caso l'esito è la spartizione di una rendita tra operatori economici. Sia nel caso di corruzione sia in quello di collusione il risultato è un'inefficienza allocativa che si concretizza nell'impossibilità da parte della PA di garantire l'erogazione di beni e servizi nella misura ritenuta ottimale.

Nel caso della corruzione, un'impresa poco efficiente può essere indotta a corrompere il funzionario pubblico per vedersi assegnata la gestione di un determinato servizio che altrimenti, in un libero e sano contesto concorrenziale, non riuscirebbe a ottenere. L'atto corruttivo comporta che il servizio sarà svolto da un soggetto poco efficiente e non da quello che può garantire le migliori condizioni economico-qualitative. Il risultato finale saranno costi sociali più elevati: le peggiori condizioni di fornitura del servizio, connesse al peggior rapporto qualità/prezzo offerto dall'impresa selezionata, alle quali si aggiunge la rendita (la tangente) che l'impresa ha pagato al pubblico funzionario per ottenere il servizio.

È evidente dunque che, a parità di altre condizioni, la prevenzione della corruzione diventa una sorta di pre-condizione, di presupposto, affinché possano essere garantiti ai cittadini servizi nella qualità e quantità desiderate. Posto che il servizio sia affidato attraverso meccanismi competitivi sani, va da sé che i livelli di servizio erogati alla collettività dipenderanno dall'efficienza gestionale del privato e dall'*effort* che egli impiegherà nel fornire prestazioni previste dagli accordi contrattuali.

Efficaci azioni di prevenzione della corruzione aumentano dunque le possibilità che la gestione dei servizi pubblici avvenga secondo canoni di trasparenza, correttezza e concorrenza e che il servizio sia conseguentemente assegnato all'impresa più efficiente.

Come si vedrà nel prossimo paragrafo, con la legge 8 novembre 2012, n. 190 il legislatore ha previsto strumenti *ad hoc* per la prevenzione la corruzione e più in generale dei fenomeni di *malagestio* – individuando tra le aree in cui tali strumenti devono essere utilizzate anche quello dei contratti pubblici.

3.3. *Il ruolo del Piano nel sistema di prevenzione della corruzione*

Come noto, in attuazione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, con la l. 190/2012 il legislatore ha introdotto per la prima volta nel nostro Paese un articolato sistema di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella PA, basato sulla presenza di vari attori, figure e strumenti.

La PA e gli enti privati in controllo/partecipazione pubblica sono certamente gli attori principali, in quanto è all'interno di queste organizzazioni che si vuole prevenire il rischio corruttivo. Il Piano è lo strumento individuato dal legislatore per prevenire il fenomeno, mentre il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) è la

figura chiave cui sono affidati il presidio di legalità all'interno dell'amministrazione e il compito di predisporre proprio il PTPC.

Questa architettura²³ prevede, in sostanza, che un'amministrazione pubblica inserisca tra propri obiettivi strategici quello della prevenzione del rischio corruttivo e che per raggiungerlo nomini un RPCT, dotato di autonomia e indipendenza di giudizio, ed elabori un Piano contenente misure specifiche per il trattamento del rischio all'interno della propria struttura.

In questo quadro, l'ANAC è chiamata a svolgere un ruolo sia di vigilanza – teso alla verifica dell'effettiva adozione del PTPC e dell'applicazione delle misure ivi previste, verificando anche che l'azione amministrativa risponda ai principi di imparzialità, sia di indirizzo – che si concretizza con l'adozione di vari atti a carattere generale, in particolare il Piano Nazionale Anticorruzione (nel seguito, anche "PNA"), finalizzato a fornire alle amministrazioni indirizzi interpretativi e indicazioni operative su come predisporre e aggiornare i propri Piani.

Vedendo più da vicino le funzioni del Piano, si evidenzia che il PTPC è quel documento che, ai sensi della l. 190/2012, ciascuna amministrazione/ente deve adottare, e aggiornare ogni anno, al fine di individuare all'interno della propria organizzazione le aree soggette al maggiore rischio di corruzione e le misure organizzative più idonee a prevenirlo.

Lo strumento trova ispirazione da quello previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 per la prevenzione del rischio corruttivo nelle imprese private. Tuttavia, mentre il sistema previsto dalla d.l.gs. 231/2001 si pone l'obiettivo di prevenire illeciti che possano favorire l'ente (nel caso di specie, l'impresa) e alterare la concorrenza nel mercato, la l. 190/2012 introduce strumenti per prevenire illeciti e reati che possano invece danneggiarlo (in questo caso, si tratta dell'ente pubblico). La l. 190 ha anche introdotto una precisa responsabilità in capo al RPC nel caso di reati contro la PA commessi all'interno del suo ente o di violazioni alle misure previste nel PTPC.

Il Piano è concepito come uno strumento di carattere organizzativo con il quale ciascuna PA è chiamata compiere varie operazioni finalizzate alla prevenzione del rischio corruttivo. Con il PTPC la PA analizza il contesto esterno e interno per ricavarne informazioni sulle principali "minacce" e sulle fonti di rischio corruttivo; effettua una mappatura dei propri processi e procedimenti, scomponendoli in fasi e azioni, così da individuare le aree/zone più a rischio; individua misure organizzative specifiche per ciascuna area/processo in grado di prevenire i fenomeni corruttivi; adotta sistemi di monitoraggio sull'attuazione delle misure previste nel medesimo Piano.

Il Piano non è un documento statico ma dinamico, assume infatti respiro triennale e deve essere aggiornato ogni anno. Il PTPC è molto più di un semplice strumento di prevenzione: esso infatti non dovrebbe contenere solo la mappatura dei processi e dei

²³ Per maggiori dettagli sul sistema di prevenzione della corruzione, si rinvia alla l. 190/2012 e agli atti di indirizzo dell'Autorità, in particolare al PNA 2016, adottato con delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016 e all'Aggiornamento 2017 del PNA 2016, di cui è disponibile sul sito istituzionale dell'Autorità il [documento di consultazione](#).

procedimenti, delle fasi e delle azioni, e le misure concrete per prevenire i rischi, ma anche e soprattutto un progetto organizzativo tramite il quale l'amministrazione definisce processi e procedure anche in funzione di minimizzare il rischio corruttivo. D'altra parte, poiché l'attuazione delle misure di prevenzione e il relativo monitoraggio hanno un costo in termini risorse (umane, tecniche, ecc.) impiegate, è indispensabile che le PA individuino misure e strumenti efficaci ma organizzativamente ed economicamente sostenibili. Il rischio di corruzione deve essere certamente ridotto non nessun Piano è in grado, di per sé, di annullarlo.

Il PTPC deve essere coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale dell'amministrazione ed è necessario che nella misurazione e valutazione della *performance* si tenga conto degli obiettivi prefissati in termini di prevenzione della corruzione e di trasparenza. È evidente dunque che una positiva *performance* gestionale non può prescindere dal perseguimento della prevenzione della corruzione ed è altrettanto evidente, quindi, che corruzione e cattiva gestione della cosa pubblica pregiudicano la *performance*.

Un buon Piano anticorruzione è uno strumento in grado di raggiungere più obiettivi: disincentivare fenomeni corruttivi, aumentare le probabilità che un evento corruttivo o un abuso venga scoperto, migliorare la funzionalità e l'organizzazione delle amministrazioni.

Il PTPC assume particolare importanza per prevenire i rischi in alcuni aree particolarmente esposte al rischio corruttivo, quali:

- le autorizzazioni e le concessioni;
- la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi;
- la concessione e l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

Nelle varie edizioni del PNA e dei suoi aggiornamenti, l'Autorità ha fornito indicazioni alle PA su come predisporre i propri Piani con particolare riguardo a questi ambiti.

In considerazione della rilevanza economica e dell'esperienza acquisita sulle problematiche del settore nello svolgimento delle attività consultive, di vigilanza e di regolazione, l'ANAC ha rivolto particolare attenzione all'ambito della scelta del contraente e in generale alla gestione degli appalti.

Al riguardo, nel prossimo paragrafo verranno illustrate le "tipiche" anomalie/distorsioni, anche derivante o connesse a possibili episodi corruttivi, che si possono verificare nell'assegnazione dei contratti pubblici, e che possono quindi alterare la qualità e la quantità dei servizi pubblici resi alla collettività, e i possibili indicatori, meglio descritti nel paragrafo 5, finalizzati a intercettarle e correggerle.

3.4. *Anomalie e problematiche nella gestione dei contratti pubblici*

Il processo di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture da parte delle pubbliche amministrazioni e di ogni altro soggetto tenuto al rispetto del Codice dei contratti pubblici può essere suddiviso in più fasi, ciascuna delle quali soggetta a possibili patologie, alcune

strettamente legate ad una inefficienza spesso endogena delle amministrazioni pubbliche, altre a veri e propri comportamenti corruttivi o collusivi. Le fasi riguardano: la programmazione; la progettazione della gara; la selezione del contraente; l'esecuzione del contratto.

La fase di programmazione per l'approvvigionamento di lavori, beni e servizi è il fondamento di tutte quelle successive.

In tale fase, le amministrazioni devono prestare particolare attenzione al processo di analisi e definizione dei fabbisogni formalizzando idonee procedure che consentano di evitare sia l'eccessiva concentrazione del potere decisionale di spesa, sia la frammentazione delle richieste di acquisto. Dette procedure devono permettere una tempestiva pianificazione della gara da effettuare in relazione ai fabbisogni espressi e rilevati, assicurare il rispetto degli obblighi di adesione a forme di centralizzazione della committenza pubblica e adottare elevati standard di trasparenza. Occorre, dunque, assicurare sin dalla programmazione, una visione complessiva del ciclo di acquisti, mediante un approccio concertato ed unitario. Nella fase di programmazione, possono risultare rilevanti i processi di analisi e definizione dei fabbisogni, la redazione e l'aggiornamento degli strumenti di programmazione per i lavori, la partecipazione dei privati nella programmazione.

Il processo di analisi e definizione dei fabbisogni, ad esempio, può essere soggetto al rischio di definire una determinata esigenza in modo non rispondente a criteri di efficienza/efficacia/economicità o nell'intempestiva predisposizione ed approvazione degli strumenti di programmazione che possono portare a spese impreviste e conseguentemente a ricorrere a procedure di urgenza in assenza dei presupposti con conseguente spreco di risorse pubbliche.

Il verificarsi di queste circostanze può avere come risultato il ritardo o la mancata approvazione degli strumenti di programmazione, l'eccessivo ricorso a procedure di urgenza o a proroghe contrattuali, la reiterazione di piccoli affidamenti aventi il medesimo oggetto, un'elevata frequenza di gare aggiudicate con agli stessi soggetti o di gare con unica offerta valida.

Nella fase di progettazione della gara, il secondo processo che riguarda il *procurement* pubblico, le amministrazioni devono prestare particolare attenzione all'adeguata individuazione del sistema di affidamento (ad esempio *in house* vs. *outsourcing*; appalto vs. concessione o partenariato pubblico privato; etc.) e al conseguente processo di definizione degli elementi essenziali del procedimento di acquisto (scelta della procedura di gara, definizione dell'importo, durata e condizioni del contratto). La "costruzione della gara" deve essere attentamente monitorata al fine di prevenire qualunque possibile forma di collusione tra imprese o di corruzione. In tale fase, ad esempio, può essere importante effettuare delle consultazioni preliminari di mercato (oggi espressamente previste dal nuovo Codice), individuare lo strumento più adeguato per l'affidamento, circoscrivere gli elementi essenziali del contratto e determinare correttamente l'importo del contratto. Si fa presente, al riguardo, che è necessaria l'adozione di scelte ponderate in ragione del contesto rilevato. Ciò potrà condurre ad evitare l'utilizzo di procedure in cui siano

presenti elementi di discrezionalità legati alla negoziazione, pur ricorrendone i presupposti, soprattutto in quei contesti in cui è elevato il rischio corruttivo come nei casi in cui si è in presenza di forti portatori di interessi sul territorio.

Anche il processo di progettazione della gara non è scevro da eventi rischiosi come ad esempio: l'elusione delle regole di affidamento degli appalti mediante l'improprio utilizzo di altri modelli procedurali o di procedure negoziate e affidamenti diretti; l'errata o distorta formulazione delle clausole contrattuali per disincentivare la partecipazione alla gara; l'elusione degli obblighi relativi agli acquisti centralizzati; l'errata gestione delle procedure negoziate per favorire determinati operatori; l'abuso delle disposizioni in materia di determinazione del valore stimato del contratto al fine di eludere le disposizioni sulle procedure da porre in essere; l'incompleta o imprecisa predisposizione della documentazione di gara o l'inadeguata/discriminatoria definizione dell'oggetto contrattuale che conducano ad una restrizione indebita della platea di concorrenti.

In relazione alla fase in esame, costituiscono elementi rivelatori di una progettazione errata o carente la presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi operatori ovvero di gare con un ristretto numero di partecipanti o con unica offerta valida; la previsione di requisiti sproporzionati; la fissazione di requisiti più rigorosi e restrittivi rispetto a quelli previsti dalla normativa senza che siano motivati in relazione alla peculiarità dell'appalto; la fissazione di specifiche tecniche discriminatorie che 'fotografano', attraverso una descrizione della prestazione, soggetti facilmente individuabili che possono accedere alla gara; la presenza di specifiche tecniche eccessivamente dettagliate che riducono immotivatamente la platea di possibili concorrenti. In relazione alla determinazione dell'importo del contratto e, in particolare per gli appalti di forniture/servizi con carattere di regolarità o da rinnovarsi entro un determinato periodo, è importante valutare la mancata assunzione come base per il calcolo del valore stimato dell'appalto del valore reale complessivo dei contratti analoghi successivamente conclusi nel corso dei dodici mesi precedenti o dell'esercizio precedenti o il rinnovo tacito dei contratti in corso.

Passando ad analizzare il processo relativo alla selezione del contraente, è possibile affermare che questa fase risente non solo delle anomalie che possono essersi verificate nella fase relativa alla progettazione della gara, ma che essa costituisce, altresì, il momento in cui possono emergere anomalie autonomamente rilevanti che se non prevenute favoriscono fenomeni corruttivi.

Per quanto attiene specificamente al bando di gara, rilevano sicuramente le irregolarità concernenti gli adempimenti in tema di pubblicità, il mancato rispetto dei termini per la ricezione delle offerte/domanda ovvero la fissazione di termini insufficienti in relazione alla complessità delle prestazioni da affidare.

Particolare attenzione va data, ad esempio, alla gestione della pubblicazione bando e della gestione delle informazioni complementari, della fissazione dei termini per la ricezione delle offerte, della nomina della commissione di gara, della verifica dei requisiti di partecipazione, della valutazione delle offerte con conseguente valutazione di quelle anomale.

Gli eventi rischiosi che possono essere considerati per i processi della fase “selezione del contraente” sono ad esempio: l’irregolare o l’assente pubblicità della procedura per restringere il numero dei partecipanti; il mancato rispetto dei termini per la ricezione delle offerte o la fissazione di termini insufficienti alla presentazione delle offerte; l’elusione delle procedure di svolgimento delle sedute di gara al fine di favorire determinati concorrenti; la mancata esclusione di partecipanti privi dei requisiti generali e/o speciali al fine di favorirli nella selezione del contraente; l’uso distorto del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un’impresa.

In relazione alla fase in esame, costituiscono elementi rivelatori di una non corretta gestione della procedura, sicuramente, la mancata pubblicazione del bando nonché il diniego di estensione dei termini per la ricezione delle offerte a fronte della richiesta – adeguatamente motivata –, da parte numerosi operatori economici, di proroga dei termini previsti per la presentazione della medesima. Per contro, anche l’immotivata concessione di proroghe rispetto al termine previsto dal bando medesimo può essere fattispecie sulla quale porre particolare attenzione. Particolarmente delicato, poi, è il tema della commissione giudicatrice. Infatti, la sua nomina prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte, rappresenta un elemento di allerta che non deve mai essere sottovalutato. Con riferimento all’accesso alla gara devono essere tenuti in debita considerazione sia l’alto numero di concorrenti esclusi sia le denunce formali o non formali da parte degli offerenti non aggiudicatari.

Nella fase di valutazione delle offerte, invece, rilevano l’assenza di criteri motivazionali sufficienti a rendere trasparente l’iter logico seguito nell’attribuzione dei punteggi nonché una valutazione dell’offerta non chiara/trasparente/giustificata. In ordine alla verifica di anomalia si segnalano, in particolare, l’assenza di adeguata motivazione sulla non congruità dell’offerta, nonostante la sufficienza e pertinenza delle giustificazioni addotte dal concorrente o, al contrario, l’accettazione di giustificazioni di cui non si è verificata, dandone atto con apposita formalizzazione, della relativa pertinenza in ottica di congruità. Infine, la fase di esecuzione del contratto risulta estremamente delicata in quanto è proprio in questo *step* che, un’amministrazione poco rigorosa nelle fasi precedenti, può più facilmente subire le conseguenze negative che scaturiscono dall’asimmetria informativa esistente tra l’esecutore del contratto e la committenza. È quindi indispensabile che l’amministrazione si doti di ogni strumento volto a verificare se le eventuali richieste del prestatore fatte in corso d’opera siano effettivamente giustificate o se al contrario esse siano solo un mezzo per estrarre una ulteriore rendita. In fase di esecuzione del contratto è possibile identificare diversi processi meritevoli di particolare attenzione. In particolare, le modifiche del contratto originario in corso di esecuzione devono essere sempre attentamente analizzate ed il più possibile evitate. Le modifiche, infatti, possono impattare fortemente sui termini originali del contratto soprattutto se attuate attraverso affidamenti di contratti aggiuntivi senza che ricorrano i presupposti della circostanza imprevista e dell’urgenza. In questi casi gli affidamenti andrebbero solo ad avvantaggiare l’esecutore eludendo altresì le regole necessarie a garantire la concorrenza nel settore degli appalti pubblici. Anche la variante in corso d’opera costituisce un processo della fase di

esecuzione che porta a modificare gli elementi originali del contratto. Analogamente al caso dei contratti aggiuntivi la variante può favorire l'appaltatore consentendogli, ad esempio, di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara e/o di conseguire extra profitti. Sempre in fase di esecuzione è importante controllare il processo del subappalto, quello relativo alle verifiche in corso di esecuzione, quello della sicurezza e della gestione delle controversie.

In questa fase qualunque modifica che porti ad aumentare i costi ed i tempi di esecuzione ma anche a ridurre la qualità delle prestazioni a parità di condizioni economiche deve costituire un segnale meritevole di analisi dettagliate. In particolare, sarebbe sempre necessario valutare se le modifiche in corso di esecuzione avrebbero potuto alterare la partecipazione in fase di gara a svantaggio di altri concorrenti effettivi o anche solo potenziali. Ulteriori segnali di allarme sono rappresentati dall'assenza di coerenza della fattispecie cui è stata ricondotta una variante, con particolare attenzione alla imprevedibilità delle circostanze che l'hanno determinata o alla mancata acquisizione, ove le modifiche apportate lo richiedano, dei necessari pareri e autorizzazioni o ancora all'esecuzione dei lavori in variante prima dell'approvazione della relativa perizia.

3.5. Indicatori di anomalia nei contratti pubblici

Si illustrano in questo paragrafo, alcuni indicatori che hanno lo scopo di segnalare patologie legate alle interrelazioni tra la stazione appaltante e l'impresa aggiudicataria e per questa ragione possono essere classificati come "indicatori di corruzione" nel settore degli appalti pubblici. Altri indicatori, non illustrati in questa sede, sono invece utilizzabili per segnalare episodi di collusione tra più imprese che concorrono all'aggiudicazione di un contratto pubblico. Gli indicatori sono suddivisi nell'ambito delle diverse fasi, descritte nel paragrafo precedente, di cui si compone il processo di procurement pubblico.

Trattandosi di un primo elenco, gli indicatori selezionati sono quelli più facilmente calcolabili ma anche quelli in grado di segnalare con maggiore intensità le patologie di un contratto di appalto. Essi andrebbero letti non solo singolarmente ma anche congiuntamente a tutti gli altri; in questo modo il potere segnalante degli indicatori viene rafforzato e si riduce il rischio di attivare inutilmente delle azioni di vigilanza.

Fase di determinazione delle esigenze di acquisizione di lavori, beni e servizi e di predisposizione del bando (valutazione dei bisogni, definizione dei requisiti, scelta della procedura).

Indicatore sul valore delle acquisizioni centralizzate (I_{acc}) (1)

Il presente indicatore ha lo scopo di valutare la quota di acquisti centralizzati attraverso l'adesione agli accordi quadro delle centrali di committenza, sul valore totale delle procedure aggiudicate da ciascuna stazione appaltante.

Dal punto di vista della teoria economica, infatti, è presumibile che le amministrazioni maggiormente permeabili alla corruzione tendano a gestire direttamente gli appalti senza esternalizzarli attraverso l'utilizzo degli accordi quadro.

L'indicatore può essere calcolato come segue: $I_{acc} = 1 - \frac{VTAC_{it\gamma}}{VTA_{it\gamma}}$

dove: $VTA_{it\gamma}$ è il valore totale delle procedure aggiudicate al tempo t dall'amministrazione i-esima per il prodotto γ

$VTAC_{it\gamma}$ è il valore totale degli appalti effettuati utilizzando accordi quadro al tempo t per l'amministrazione i-esima e per il prodotto γ

L'indicatore può essere calcolato esclusivamente dalla stazione appaltante che dispone delle informazioni sulla effettiva possibilità di utilizzare un accordo quadro per una determinata gamma di prodotti e servizi.

Indicatore sulla mancata esistenza dei requisiti premianti di cui all'art.38, c.4, lett. b) del d.lgs. 50/2016 (I_{qualSA})(2)

L'indicatore ha lo scopo di verificare, una volta a regime, la mancata esistenza di requisiti premianti nell'ambito della qualificazione delle stazioni appaltanti. In particolare, proprio ai fini dell'anticorruzione, è importante valutare le ragioni per cui l'Autorità non valuta positivamente l'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità.

Da un punto di vista del calcolo, l'indicatore è dicotomico:

I_{qualSA} Valutazione positiva dell'ANAC in ordine all'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità per ciascuna stazione appaltante
SINO

Indicatore sull'utilizzo di tecnologie telematiche nella gestione di procedure di gara (I_{newtec}) (3)

Il presente indicatore ha lo scopo di verificare l'utilizzo, da parte delle stazioni appaltanti, di tecniche innovative nella gestione delle procedure di gara. Si tratta delle tecniche illustrate negli articoli da 55 a 58 del d.lgs. 50/2016. L'utilizzo di tecniche innovative dovrebbe portare ad una maggiore trasparenza in fase di aggiudicazione e chiaramente, per questa ragione, ridurre il possibile impatto di eventuali fenomeni corruttivi.

$$I_{newtec} = \frac{NTPNEWTEC_{it}}{NTP_{it}}$$

dove: $NTPNEWTEC_{it}$ è il numero delle procedure della i-esima stazione appaltante al tempo t che utilizzano nuove tecnologie

NTP_{it} è il numero totale delle procedure di appalto utilizzate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

Indicatore di congruità dei prezzi (I_{congr}) (4)

Il presente indicatore ha lo scopo di verificare, ai sensi dell'art. 163, c. 9, del d.lgs. 50/2016 i casi in cui l'Autorità non ha rilasciato, a determinate stazioni appaltanti, un parere di congruità del prezzo provvisorio nei casi di procedura di somma urgenza.

L'indicatore, sebbene non sia direttamente collegabile a fenomeni di corruzione, può identificare il numero di volte in cui l'Autorità ha emesso un parere negativo a dimostrazione di una scarsa o inadeguata indagine da parte della stazione appaltante. Sebbene l'indicatore sia limitato alle procedure eseguite in casi di somma urgenza, il

rilascio di un parere di non congruità da parte dell'Autorità potrebbe far pensare che la stazione appaltante, anche nelle procedure diverse da quelli di somma urgenza, non identifichi in modo congruo il prezzo a base d'asta.

L'indicatore può essere espresso come segue: $I_{congr} = \frac{NPNOCONGR_{it}}{NPRIC_{it}}$

dove: $NPNOCONGR_{it}$ è il numero di volte in cui l'Autorità ha ritenuto di non rilasciare una congruità di prezzo alla i-esima stazione appaltante al tempo t

$NPRIC_{it}$ numero di volte in cui la i-esima stazione appaltante al tempo t ha richiesto il rilascio da parte dell'Autorità di un parere sulla congruità di prezzi.

Indicatore sulle procedure che utilizzano il criterio dell'OEPV (I_{oepv})(5)

L'offerta economicamente più vantaggiosa, sebbene trovi anche con l'introduzione delle nuove direttive uno spazio sempre maggiore come criterio di scelta da utilizzare, presenta un più alto rischio di discrezionalità rispetto al criterio del prezzo più basso. Sotto il profilo della letteratura economica l'utilizzo dell'OEPV sarebbe più indicato per appalti complessi mentre il criterio del prezzo più basso sarebbe da preferire per appalti con componenti standardizzate.

L'indicatore può essere espresso come segue: $I_{oepv} = \frac{NTPOEPV_{it}}{NTP_{it}}$

dove: $NTPOEPV_{it}$ è il numero dei bandi della i-esima stazione appaltante al tempo t che utilizzano il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

NTP_{it} è il numero totale delle procedure di appalto utilizzate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

Una variante del presente indicatore utilizza, per le sole procedure da aggiudicare con il criterio OEPV, il peso (medio) delle componenti qualitative. In questo caso l'indicatore può essere calcolato solo dalle stazioni appaltanti e non dall'Autorità che non dispone delle informazioni sul peso attribuito a ciascun criterio qualitativo.

L'indicatore si può esprimere come segue: $I_q = \frac{\sum_k \%componenti\ qualitative}{NTPOEPV_{it}}$ **(5bis)**

Indicatore sul numero delle procedure non aperte (I_{npna})(6)

L'indicatore ha lo scopo di valutare la percentuale di procedure non aperte (procedure negoziate con o senza previa pubblicazione di un bando, affidamenti diretti, cottimi fiduciari, ecc.) sul totale delle procedure utilizzate da una medesima stazione appaltante in un determinato arco temporale.

L'indicatore di per se stesso non segnala illegittimità poiché è possibile che le procedure prescelte da una stazione appaltante diverse da quelle aperte o ristrette rispettino tutti i requisiti imposti dalla normativa vigente. Tuttavia, una elevata percentuale di affidamenti non concorrenziali insieme ad altri indicatori potrebbe segnalare una patologia da monitorare in maniera specifica.

L'indicatore può essere calcolato come segue: $I_{npna} = \frac{NTPNA_{it}}{NTP_{it}}$

dove: $NTPNA_{it}$ è il numero delle procedure di appalto non aperte o ristrette utilizzate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

NTP_{it} è il numero totale delle procedure di appalto utilizzate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

Può essere utile analizzare le informazioni contenute nella banca dati dell'Anac per creare dei valori benchmark aggregando l'indicatore a livello territoriale, di tipologia di stazione appaltante, di CPV per orientare i responsabili di prevenzione alla corruzione ad analizzare le soglie oltre le quali il valore dell'indicatore è da ritenersi anomalo.

Indicatore sul valore delle procedure non aperte (I_{vpna}) (7)

L'indicatore è analogo al (6) con l'unica differenza di considerare il valore delle procedure non aperte sul valore totale delle procedure attivate da una medesima stazione appaltante in un determinato periodo.

L'indicatore può essere calcolato come segue: $I_{vpna} = \frac{VTPNA_{it}}{VTP_{it}}$

dove: $VTPNA_{it}$ è il valore totale delle procedure non aperte attivate dalla stazione appaltante i-esima al tempo t

VTP_{it} è il valore totale delle procedure attivate dalla stazione appaltante i-esima al tempo t

Indicatore sul valore stimato del contratto (I_{vsc}) (8)

Il presente indicatore ha lo scopo di valutare se il costo finale o in corso di esecuzione del contratto oltrepassa le soglie previste nella fase di affidamento. È possibile che la stazione appaltante sottostimi il valore di un contratto con lo scopo preciso di aggirare le regole che impongono, oltre una certa soglia, la scelta di procedure competitive. Il minor valore stimato di un appalto verrebbe compensato con un aumento dei costi in fase di esecuzione del contratto attraverso il riconoscimento di varianti o di lavori e servizi complementari.

L'indicatore verrebbe calcolato come segue: $I_{vsc} = \frac{\sum_k [(VFPNA_{itk} - SP_k) > 0]}{NTP_{it}}$

dove: $VFPNA_{itk}$ è il valore finale della procedura non competitiva k-esima attivata dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

NTP_{it} è il numero totale delle procedure di appalto attivate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

SP_k sono le soglie previste dalla norma per la k-esima procedura sotto le quali è possibile attivare procedure non concorsuali quali l'affidamento diretto, il cottimo fiduciario o le procedure negoziate

L'indicatore, anche nel caso di valori bassi, evidenzia delle anomalie che possono richiedere approfondimenti.

Indicatore di frazionamento (I_{fr}) (9)

L'indicatore ha la finalità di valutare se la stazione appaltante ha frazionato artificialmente un determinato contratto con il solo scopo di non oltrepassare le soglie normativamente previste.

L'indicatore può essere calcolato come il conteggio del numero di procedure non concorrenziali attivate da una stessa amministrazione in un arco temporale definito relativamente ad appalti omogenei.

L'indicatore si può calcolare nel modo seguente: $I_{fr} = \sum_k (VPNA_{itky} > SP_k) / NTP_{ity}$

dove: $VPNA_{itk\gamma}$ è il valore delle k-esima procedura di appalto non aperta o ristretta al di sotto delle soglie previste utilizzata dalla i-esima stazione appaltante al tempo t e per il prodotto γ

SP_k sono le soglie previste dalla norma per la k-esima procedura sotto le quali è possibile attivare procedure non concorsuali quali l'affidamento diretto, il cottimo fiduciario o le procedure negoziate.

Indicatore sulla lunghezza dei criteri di scelta (I_{cs}) (10)

L'indicatore può essere calcolato dalla sola stazione appaltante conteggiando il numero dei caratteri richiesti nei criteri di scelta e confrontando questo numero con il numero medio di caratteri utilizzati nel mercato di riferimento.

L'indicatore potrebbe essere ponderato con il numero dei criteri utilizzati nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa.

Fase di predisposizione del bando/procedura (inviti ed offerte, valutazione della SA, aggiudicazione)

Indicatore sul tempo medio richiesto per la presentazione delle offerte (I_{tmpo})(11)

L'indicatore misura l'adeguatezza della tempistica necessaria alla presentazione delle offerte. Tempi molto ristretti che intercorrono tra la data di pubblicazione del bando e la data di scadenza per la presentazione delle offerte possono essere un indice di favoritismo nei confronti di un particolare operatore economico e comunque un segnale di restringimento del grado di concorrenza potenziale.

L'indicatore potrebbe essere utilizzato solo per quelle procedure per le quali non sono previsti termini tassativi indicati dalla norma.

L'indicatore si calcola come segue:
$$I_{tmpo} = \frac{\sum_{k=1}^{NTA_{it}} (DSPO_{ik} - DPB_{ik})}{NTA_{it}}$$

dove: $DSPO_{ik}$ è la data di scadenza di presentazione delle offerte per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo

DPB_{ik} è la data di pubblicazione del bando per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo

NTA_{it} è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

L'indicatore andrebbe calcolato separatamente per ciascun tipo di procedura al fine di tener conto dei diversi termini richiesti dalla norma per la presentazione delle offerte.

Una variante dell'indicatore precedente è la seguente:

$$I_{ntpo} = \sum_k [(DSPO_{itk} - DPB_{itk}) - TP_k < 0] / NTA_{it} \text{ (11bis)}$$

dove: $DSPO_{itk}$ è la data di scadenza di presentazione delle offerte per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo

DPB_{itk} è la data di pubblicazione del bando per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo

TP è il termine minimo previsto nei casi espressamente indicati dalla norma per la k -esima procedura

NTA_{it} è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i -esima stazione appaltante al tempo t

In questo caso l'indicatore è utile a verificare quante volte un'amministrazione ha previsto termini più ristretti per la presentazione delle offerte rispetto a quelli minimi previsti dalla norma.

Indicatore sul numero di procedure con un'unica offerta (I_{uo}) (13)

L'indicatore consiste in un semplice conteggio di bandi per i quali è stata ricevuta una sola offerta. Questo indicatore andrebbe valutato guardando il mercato di riferimento del servizio/prodotto. Per alcuni beni e servizi, infatti, l'analisi dei dati effettuata ha mostrato molte gare con la presenza di un'offerta singola.

L'indicatore è calcolato come segue: $I_{uo} = \frac{NTA1_{it}}{NTA_{it}}$

dove: $NTA1_{it}$ è il numero delle procedure aggiudicate della i-esima stazione appaltante al tempo t con un numero dei partecipanti uguale ad uno

NTA_{it} è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

Indicatore sul numero medio di offerte escluse alla partecipazione (I_{oesp})(14)

L'indicatore è utile a verificare per ciascun mercato di riferimento la percentuale di offerte escluse alla partecipazione. L'indicatore fornisce un supporto per comprendere quanto una stazione appaltante restringa la partecipazione alle gare rispetto al numero potenziale di concorrenti. Il valore dell'indicatore, a parità di prodotto e di classe di importo, andrebbe confrontato a livello di più stazioni appaltanti.

L'indicatore può essere espresso come segue: $I_{oesp} = \frac{NOP_{it\gamma} - NOA_{it\gamma}}{NOP_{it\gamma}}$

dove: $NOP_{it\gamma}$ è il numero delle offerte presentate nelle procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante, al tempo t, relativamente al mercato di prodotti γ

$NOA_{it\gamma}$ è il numero totale delle offerte ammesse nelle procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante, al tempo t, relativamente al mercato γ

Indicatore di procedure annullate (I_{pa})(15)

Il presente indicatore ha lo scopo di valutare se una determinata amministrazione, in un ben definito arco temporale, ha aggiudicato dei contratti relativi a procedure precedentemente annullate. L'indicatore andrebbe calcolato per prodotti o servizi ritenuti omogenei e per classi di importo simili.

L'indicatore può essere scritto nel seguente modo: $I_{pa} = \frac{NTPL_{it\gamma}}{NTP_{it\gamma}}$

dove: $NTPL_{it\gamma}$ è il numero di procedure annullate e ribandite dalla stazione appaltante i-esima al tempo t relative al prodotto γ che nell'arco temporale t erano state annullate

$NTP_{it\gamma}$ è il numero totale di procedure attivate dalla stazione appaltante i-esima al tempo t per il prodotto γ

L'indicatore potrebbe essere calcolato anche senza il raggruppamento a specifiche merceologie.

Indicatore di concentrazione delle imprese aggiudicatarie (I_{cr4})(16)

L'indicatore di concentrazione CR₄ può essere facilmente calcolato dalla singola stazione appaltante per valutare la quota di appalti aggiudicati dai primi quattro operatori economici al tempo t.

L'indicatore può essere descritto come segue: $I_{cr4} = \sum_{s=1}^4 (QA_{its} / VTA_{it})$

dove: QA_{its} è il valore degli appalti aggiudicati dalle prime quattro imprese che hanno partecipato alle gare bandite dalla i-esima stazione appaltante al tempo t.

Indicatore di ricorrenza temporale dell'aggiudicazione (I_{ra})(17)

Il presente indice ha lo scopo di confrontare quanto in due distinti archi temporali gli operatori economici siano distinti.

L'indicatore può essere calcolato come il numero dei codici fiscali delle imprese aggiudicatrici di procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t+1 uguali ai codici fiscali delle imprese aggiudicatrici dalla stessa stazione appaltante al tempo t.

Quanto più l'indicatore è vicino a uno tanto maggiore è la ricorrenza temporale delle stesse imprese agli appalti dell'amministrazione i-esima.

L'indicatore si può esprimere come segue: $I_{ra} = \sum(cfa_{it+1} = cfa_{it}) / (cfa_{it+1} + cfa_{it})$

dove: cfa_{it+1} sono i codici fiscali delle imprese aggiudicatrici di procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t+1

cfa_{it} sono i codici fiscali delle imprese aggiudicatrici di procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

Un analogo indicatore può essere costruito considerando i codici fiscali delle imprese partecipanti.

Indice di correlazione tra numero delle offerte ammesse e ribasso di aggiudicazione (I_{corr}) (18)

Questo indice permette di verificare se, all'aumentare del numero di offerte ammesse, il ribasso di aggiudicazione aumenta anch'esso. Secondo la teoria economica, infatti, al crescere della concorrenza, in questo caso dell'offerta, i prezzi dovrebbero abbassarsi. L'indice potrebbe essere calcolato da ciascuna stazione appaltante in un periodo abbastanza lungo. Potrebbe essere calcolato a livello aggregato dall'Autorità anche per distinte aree geografiche.

I_{corr} corr (ribasso impresa; numero offerte ammesse)

Fase di esecuzione del contratto

Indicatore del numero di contratti aggiudicati e modificati per effetto di varianti (I_{var})(19)

L'indicatore rappresenta una misura sul numero di contratti che in fase di esecuzione sono interessati da varianti in corso d'opera. L'indicatore può effettivamente segnalare una patologia in determinate circostanze ad esempio nei casi di varianti necessarie a superare possibili errori progettuali.

L'indicatore può essere calcolato come segue: $I_{var} = \frac{NTAV_{it}}{NTA_{it}}$

dove: $NTAV_{it}$ è il numero totale di contratti aggiudicati dalla i-esima stazione appaltante al tempo t interessati da almeno una variante in corso d'opera

NTA_{it} è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

Indicatore dei contratti aggiudicati prorogati (I_{pr}) (20)

L'indicatore può segnalare una vera e propria patologia quella cioè di contratti prorogati non per motivi tecnici (le proroghe tecniche possono essere consentite in alcune circostanze ad esempio per dare modo alla stazione appaltante di aderire ad un accordo quadro in via di definizione o nelle more di indizione di una nuova gara). Al di fuori di casistiche ben definite, le proroghe non sono consentite e si configurano come veri e propri rinnovi contrattuali affidati senza alcuna forma di pubblicità né tanto meno di confronto concorrenziale.

L'indicatore può essere scritto come segue: $I_{pr} = \frac{NTAPR_{it}}{NTA_{it}}$

dove: $NTAPR_{it}$ è il numero totale di contratti aggiudicati dalla i-esima stazione appaltante al tempo t interessati da una proroga non tecnica

NTA_{it} è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

Indicatore di scostamento dei costi di esecuzione (I_{sc})(21)

L'indicatore può essere utile a valutare eventuali comportamenti di "moral hazard" in corso di esecuzione del contratto. Può accadere, infatti, che alcuni operatori economici facciano ribassi molto forti in sede di aggiudicazione vincendo un determinato contratto per poi recuperare lo sconto dichiarato durante l'esecuzione. L'aumento dei costi di esecuzione rispetto a quelli inizialmente previsti può essere legato a circostanze impreviste ed imprevedibili ed essere pertanto giustificato ma potrebbe anche essere legato ad una connivenza tra operatore economico e stazione appaltante per aumentare artificialmente i costi dell'appalto.

L'indicatore può essere espresso come segue: $I_{sc} = \frac{\sum_k(VPC_{itk}-VA_{itk})}{\sum_k VA_{itk}} / NAC_{it}$

dove: VPC_{itk} è il valore finale come risultante dal collaudo della k-esima procedura conclusa nel periodo t dalla i-esima stazione appaltante

VA_{itk} è il valore di aggiudicazione della k-esima procedura conclusa nel periodo t dalla i-esima stazione appaltante.

NAC_{it} è il numero degli appalti conclusi dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

Indicatore di scostamento dei tempi di esecuzione (I_{st})(22)

Analogamente all'indicatore sullo scostamento dei costi di esecuzione, l'indicatore di scostamento dei tempi ha la finalità di valutare comportamenti opportunistici da parte dell'operatore economico assecondati dalla stazione appaltante.

Anche questo indicatore, come il precedente, deve essere letto con prudenza. Infatti, eventuali scostamenti tra tempi di realizzazione previsti e tempi effettivi possono essere giustificati da sospensioni legittime.

L'indicatore può essere scritto come segue: $I_{st} = \frac{\sum_k(TAC_{itk}-TP_{itk})}{\sum_k TP_{itk}} / NAC_{it}$

dove: TAC_{itk} è il tempo impiegato di conclusione (espresso in giorni) della k-esima procedura nel periodo t dalla i-esima stazione appaltante

TP_{itk} è il tempo previsto di conclusione (espresso in giorni) della k-esima procedura conclusa nel periodo t dalla i-sima stazione appaltante.

NAC_{it} è il numero degli appalti conclusi dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e dall'Autorità in modo anche aggregato.

Indicatore numero medio riserve definite (I_{nrd})(23)

Gli indicatori presentati di seguito hanno lo scopo di valutare il grado di "litigiosità" negli appalti. In particolare può essere interessante comprendere il livello delle transazioni che avvengono tra stazione appaltante ed operatore economico. Come per gli altri casi il risultato degli indicatori presentati di seguito è solo un segnale per inquadrare l'attività della stazione appaltante anche con riferimento al grado di contenzioso e delle soluzioni delle controversie.

$$I_{nrd} = \frac{NTRD_{it}}{NTRI_{it}}$$

dove: $NTRD_{it}$ è il numero totale delle riserve definite al tempo t dalla i-esima stazione appaltante

$NTRI_{it}$ è il numero totale delle riserve iscritte al tempo t dalla i-sima stazione appaltante

Indicatore valore medio riserve definite (I_{vrd}) (24)

L'indicatore è analogo al precedente con l'unica differenza che considera il valore delle riserve definite in relazione al valore richiesto.

$$I_{nrd} = \frac{VTRD_{it}}{VTRI_{it}}$$

dove: $VTRD_{it}$ è il valore totale delle riserve definite al tempo t dalla i-esima stazione appaltante

$VTRI_{it}$ è il valore totale delle riserve iscritte al tempo t dalla i-sima stazione appaltante

Struttura dell'offerta

In questa sezione sono illustrati alcuni indicatori sulla struttura dell'offerta che, sebbene abbiano un legame meno diretto con la corruzione, possono evidenziare delle distorsioni che si concretizzano in un prezzo pagato dall'amministrazione più alto rispetto a quello efficiente.

Indicatore di localizzazione dell'impresa aggiudicataria (I_{locagg}) (25)

L'indicatore ha lo scopo di verificare se la localizzazione dell'impresa aggiudicataria è la stessa della stazione appaltante. Come area di riferimento si può considerare quella più piccola, come ad esempio il comune, oppure un'area di maggiori dimensioni come la provincia o la regione.

Appalti aggiudicati sempre ad imprese localizzate in prossimità della stazione appaltante potrebbero indurre a ritenere che la stazione appaltante chiuda appositamente il mercato

interagendo più facilmente con imprese locali. È anche possibile, soprattutto per appalti di importi modesti, che siano le imprese locali quelle più favorite a presentare un'offerta.

$$I_{locagg} = \frac{NTAI_{it\lambda}}{NTA_{it}}$$

dove: $NTAI_{it\lambda}$ è il valore totale degli appalti aggiudicati dalla i-sima stazione appaltante, al tempo t, alle imprese localizzate nella stessa area geografica della SA λ .

NTA_{it} è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t

Indicatore di ribasso medio per tipologia di impresa aggiudicataria ($I_{ribmedio}$) (26)

L'indicatore consente di verificare l'esistenza di un ribasso medio per tipologia di impresa aggiudicataria. La tipologia di impresa aggiudicataria potrebbe essere desunta dai codici di attività ATECO. In casi di ribassi molto diversi rispetto alla media della tipologia, potrebbe essere cura dell'Autorità valutare i motivi di tali differenze.

L'indicatore si può scrivere come segue:

$$I_{ribmedio} = \frac{\sum_{k=1}^N R_{kj}}{NTA_j}$$

dove:

R_{kj} è il ribasso della k-esima impresa appartenente alla tipologia J

NTA_j è il numero totale degli appalti aggiudicati da imprese appartenenti alla categoria J

Indicatore sulla dimensione dell'impresa aggiudicataria (I_{dimagg}) (27)

L'indicatore ha unicamente lo scopo di valutare la dimensione dell'impresa aggiudicataria anche in risposta ad una esigenza sempre più sentita all'interno dell'Unione Europea che vuole promuovere nel settore degli appalti la partecipazione delle PMI.

La definizione di PMI è stabilita nella Raccomandazione 2003/361/CE secondo i seguenti parametri:

Tipo	Occupati	Fatturato (Milioni di €)		Totale di bilancio (Milioni di €)
Media impresa	< 250	e ≤ 50	oppure	≤ 43
Piccola impresa	< 50	e ≤ 10	oppure	≤ 10
Micro impresa	< 10	e ≤ 2	oppure	≤ 2

L'indicatore può essere calcolato come segue:

$$I_{dimagg} = \frac{\sum_{d=1}^3 NTA_{dit}}{NTA_{it}}$$

dove: NTA_d è il numero totale di aggiudicazioni della i-esima stazione appaltante al tempo t ad imprese incluse in una delle classi di definizione di PMI

NTA_{it} è il numero totale delle aggiudicazioni della i-esima stazione appaltante al tempo t

3.6. *Considerazioni conclusive*

In questo lavoro si è evidenziato come la prevenzione della corruzione concorra all'efficiente allocazione delle risorse pubbliche e alla gestione ottimale dei servizi erogati alla collettività.

Nell'ambito di una più generale strategia di prevenzione del fenomeno, che prevede la figura cardine del RPC, il coinvolgimento attivo dell'amministrazione e un progetto volto a contemperare efficienza organizzativa e minimizzazione del rischio, il Piano anticorruzione è quello strumento in grado di aumentare le possibilità di prevenire e scoprire episodi corruttivi.

Tra le aree maggiormente esposte al rischio e sui, come richiede anche la l. 190/2012, è necessaria un'attenzione particolare anche in considerazione delle risorse coinvolte, figura quella delle procedure di scelta del contraente, di gran lunga il sistema più utilizzato per l'assegnazione di importanti servizi per la collettività.

La selezione dell'operatore economico più efficiente per la gestione di un determinato servizio pubblico dipende anche dalla capacità di prevenzione il rischio di corruzione o altre forme di illegalità nell'assegnazione del sottostante contratto pubblico. Al riguardo, in questo lavoro sono state evidenziate le fasi che caratterizzano la gestione di una commessa pubblica (programmazione, predisposizione della documentazione di gara, scelta del contraente, esecuzione), le principali anomalie e distorsioni che possono verificarsi in ciascuna fase, e alcuni possibili indicatori in grado di intercettare queste anomalie e di potervi porre rimedio.

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

4.1. Sintesi

Le performance della sanità pubblica italiana continuano ad essere valutate, in tutte le analisi nazionali ed internazionali, mediamente di buon livello, sia rispetto agli standard europei e degli altri paesi avanzati, che rispetto alla situazione epidemiologica del paese. In particolare l'elevata speranza di vita, il buon controllo della maggior parte delle patologie – e soprattutto di quelle acute e trasmissibili - e l'universalismo del sistema di offerta, fanno sì che il Servizio sanitario nazionale e le sue articolazioni regionali rispondano in maniera mediamente adeguata alle esigenze. Al tempo stesso nel corso degli ultimi anni si sono evidenziate e sono state segnalate con frequenza crescente alcune criticità, tipiche dei paesi avanzati economicamente e socialmente, che riguardano: la sostenibilità economica di un sistema di offerta sempre più costoso ed esigente; la sostenibilità sociale di una domanda di servizi caratterizzata da presenza crescente di anziani e disabili; le disuguaglianze territoriali e sociali nella qualità delle cure e le carenze in termini di equità sociale, soprattutto relativamente ai tempi ed alle procedure di accesso ai servizi ed alla disponibilità dell'offerta sul territorio; la "povertà sanitaria" dei ceti meno abbienti, che subiscono processi di pesante impoverimento a seguito di eventi sanitari catastrofici o di mancato accesso alle cure necessarie; il calo del livello di qualità percepita in termini di umanizzazione ed empowerment dei pazienti e dei loro familiari; il peggioramento o il mancato miglioramento di alcuni aspetti degli stili di vita importanti per la salute; la scarsa integrazione tra servizi sanitari e sociali e la debolezza, quantitativa e qualitativa, della sanità del territorio, sia preventiva, che curativa e riabilitativa. Criticità che non si manifestano in maniera simile in tutto il paese, ma mostrano differenze in alcuni casi anche molto accentuate tra diversi territori e regioni, con la conseguenza dell'aggravamento della già precaria uniformità di performance a livello territoriale.

4.2. Le performance del sistema della sanità italiana secondo le misurazioni internazionali

Nel confronto con gli altri paesi del mondo avanzato, europeo e Ocse, l'Italia mostra un livello di performance, per quanto riguarda la sanità e la salute, mediamente abbastanza positivo.

La speranza di vita alla nascita, secondo i dati più recenti, è tra le più alte nel mondo: 80,7 anni per gli uomini e 85,6 per le donne, contro una media europea di 79,3 e 84,7. (Eurostat 2015). Ed anche l'età media è la più alta in Europa, dopo la Germania (45,9 contro 45,1), il che dipende in parte dal basso tasso di natalità (basti dire che le nascite sono diminuite del 3,3% tra 2014 e 2015), ma anche dai buoni risultati della sanità pubblica e delle relative cure, come dimostrato dal dato sugli anni di vita persi a causa di carenze sanitarie, che collocano l'Italia tra i paesi più virtuosi al mondo.

Ne consegue che anche l'indice di vecchiaia sia tra i più alti al mondo. Si registra ad esempio la presenza di 17.000 ultracentenari al 2017, pari allo 0,03% della popolazione, e di 727.000 ultranovantenni (1,2% della popolazione). E si prevede che nel 2050 un terzo degli

italiani avrà più di 65 anni, il che collocherà l'Italia al secondo posto dopo il Giappone per anzianità.

Per quanto riguarda gli anni di vita vissuti in buona salute, l'Italia si colloca su di un livello mediamente soddisfacente rispetto alla media degli altri paesi avanzati, anche se non di primo piano, superata nei valori da alcuni paesi del nord Europa. In particolare va rilevato che tra 2005 e 2014, secondo dati UE, si è registrato un leggero peggioramento dell'Italia dal punto di vista degli anni di vita vissuti in buona salute, che sono passati per gli uomini da 66,6 nel 2005 a 62,5 nel 2014, e per le donne da 67,8 a 62,3.

Alcuni recenti studi hanno evidenziato come la situazione degli anni di vita vissuti non in buona salute dipenda dalla diffusione crescente delle patologie croniche e dalla espansione della morbilità, caratteristiche dell'età anziana. Ma oltre all'inevitabile e ben noto aumento delle cronicità nell'età anziana, dati recenti mostrano una incidenza crescente delle patologie croniche anche nelle fasi centrali della vita e nei cosiddetti giovani-adulti. La teoria della *"double expansion of morbidity"*²⁴, intesa come aumento della morbilità non solo nella popolazione più longeva, ma anche in quella più giovane, se confermata nei prossimi anni, prefigurerà scenari sanitari e problematiche relative alle politiche per la salute decisamente più complessi e articolati del passato.

Le preoccupazioni rispetto a questo aspetto si collegano con una serie di altri dati non particolarmente positivi che l'Italia registra rispetto agli altri paesi avanzati dal punto di vista della prevenzione e della cura delle disabilità, e cronicità invalidanti in modo particolare. Sovrappeso ed obesità, ad esempio, vedono l'Italia in una posizione critica in Europa, assieme a Spagna e Grecia, e specie tra i bambini (con valori superiori al 35%). Anche la spesa per prevenzione pro-capite è decisamente bassa in valori assoluti rispetto a quella di molti altri paesi avanzati (sotto i 100 euro annui pro-capite), anche se in percentuale rispetto alla spesa sanitaria totale si colloca su livelli medi a livello internazionale.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria in generale, rispetto alla media Ocse la spesa totale pro capite italiana è notevolmente inferiore (3.272 vs 3.814 dollari), al di sopra solo di Spagna, Slovenia, Portogallo, Repubblica Ceca, Grecia, Slovacchia, Ungheria, Estonia e Lettonia, mentre tra i paesi del G7 ci collochiamo all'ultimo posto sia per spesa totale che per spesa pubblica, e invece al secondo posto per spesa a carico dei cittadini (di tasca propria o *out of pocket*).

Particolarmente debole risulta l'Italia, se confrontata a livello mondiale, per quanto riguarda la spesa sanitaria e socio-sanitaria e le strutture per gli anziani non autosufficienti ed i disabili, cioè per quei servizi che sono specificamente rivolti a curare le persone con patologie croniche e invalidanti. La spesa per *Long Term Care* nel 2015 è stata stimata dall'Ocse in una quota percentuale dell'1,1% rispetto al totale della spesa sanitaria in Italia, contro una media di 1,66 a livello Ocse. Gli utenti over 65 in assistenza domiciliare per abitante, sempre secondo l'Ocse, erano pari al 5% nel 2013, valore tra i più bassi e pari a

²⁴ V. Atella et alii, La salute nel ciclo di vita della popolazione: come sta cambiando e come si può intervenire, Quaderni della Fondazione Farmafactoring, 1 2017

circa alla metà dei valori di molti paesi del nord Europa. Le strutture residenziali e semiresidenziali per anziani e disabili sono decisamente meno sviluppate che altrove.

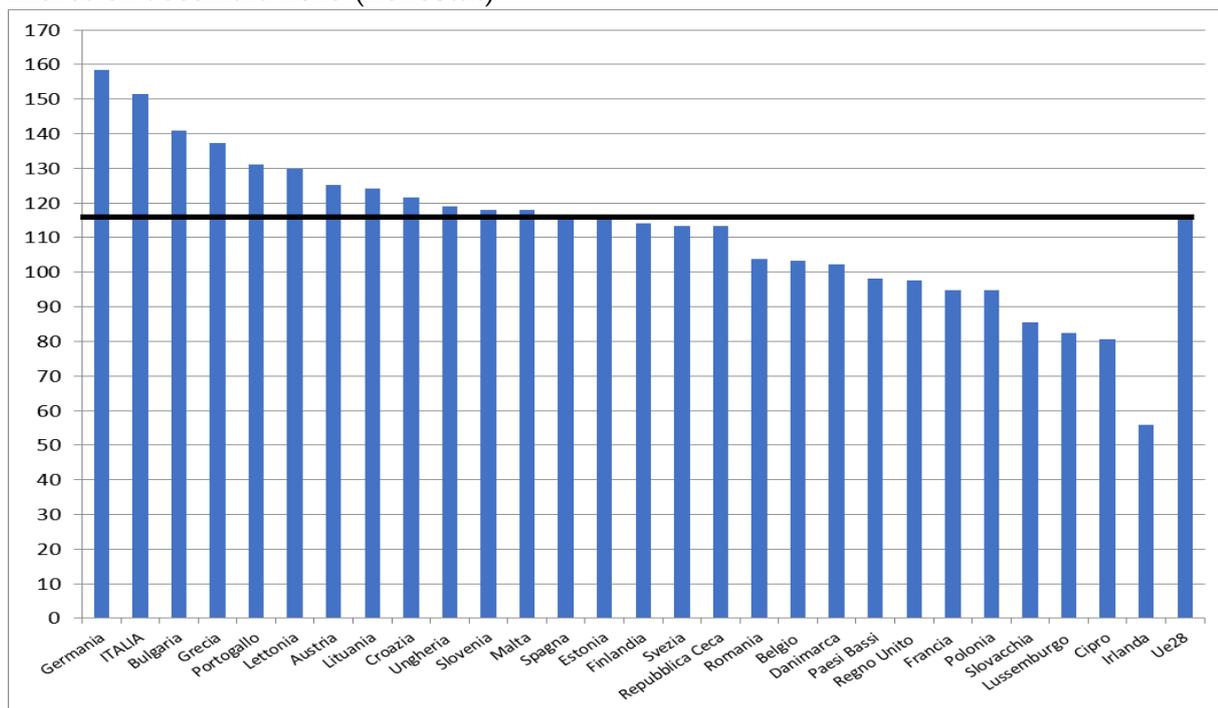
Ne consegue un sovraccarico assistenziale per le famiglie, ed in particolare per le donne (madri, mogli, figlie), che trova riscontro ormai anche nelle statistiche internazionali per tutti i paesi mediterranei: oltre il 62% dei *care giver* è donna nei paesi mediterranei ed in Italia, contro valori più bassi negli altri paesi.

Ciò spiega almeno in parte perché le valutazioni soggettive dei cittadini e pazienti risultino non particolarmente positive in Italia rispetto ad altri paesi. Secondo il recente rapporto di *Health Consumer Powerhouse*²⁵, l'Italia detiene un valore dell'Indice di soddisfazione dei consumatori per la sanità di 682 punti, tra il 927 dell'Olanda ed il 497 della Romania, con valutazioni positive per l'assetto universalistico, la medicina di base, la sopravvivenza per patologie cardio-circolatorie, la mortalità infantile, l'invecchiamento, il tasso di abortività, la copertura vaccinale e l'abuso di alcol; ma criticità segnalate rispetto al ritardo nell'avanzamento della sanità digitale, alle difficoltà di accesso alle cure specialistiche ed alle liste di attesa, alla diffusione del disagio psichico ed in particolare della depressione, alla debolezza della medicina del territorio e della *Long Term Care*, alla diffusione dei parti cesarei, all'accesso garantito per tutti ai farmaci innovativi, all'abuso di antibiotici.

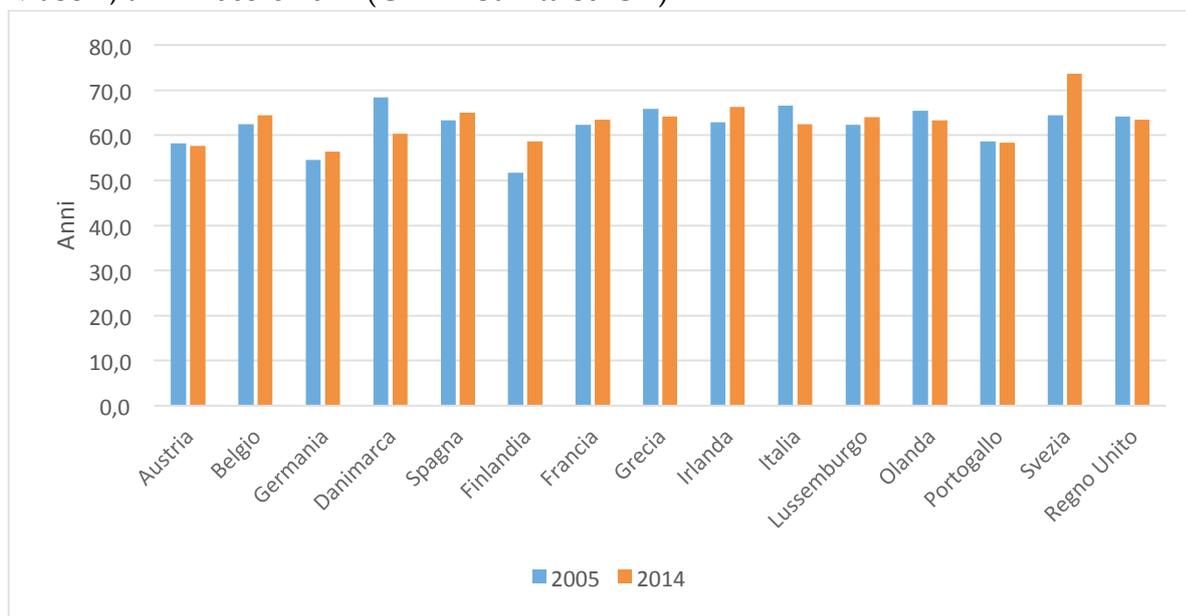
Infine, per quanto riguarda i confronti internazionali, va segnalata la crescente attenzione per il tema degli sprechi e della sostenibilità. Secondo il Rapporto dell'Ocse *Tackling Wasteful Spending on Health* (Affrontare gli sprechi in sanità) del gennaio 2017, l'Italia ha una buona *performance* per il trattamento efficace ma non troppo costoso di alcune importanti patologie croniche (ad esempio solo 13 accessi all'ospedale per 1000 pazienti diabetici, come Svizzera e Canada), gestite in regime ambulatoriale o di *day-hospital*. Meno brillante risulta però la situazione dell'Italia secondo questo studio per quanto riguarda i parti cesarei (35,7% in Italia vs la media Ocse del 27,5%), l'uso dei farmaci equivalenti (Italia penultima tra i paesi Ocse) e la corruzione percepita (Italia terza tra i paesi Ocse).

²⁵ Health Consumer Powerhouse, *Euro Health Consumer Index 2016*, 30 1 2017

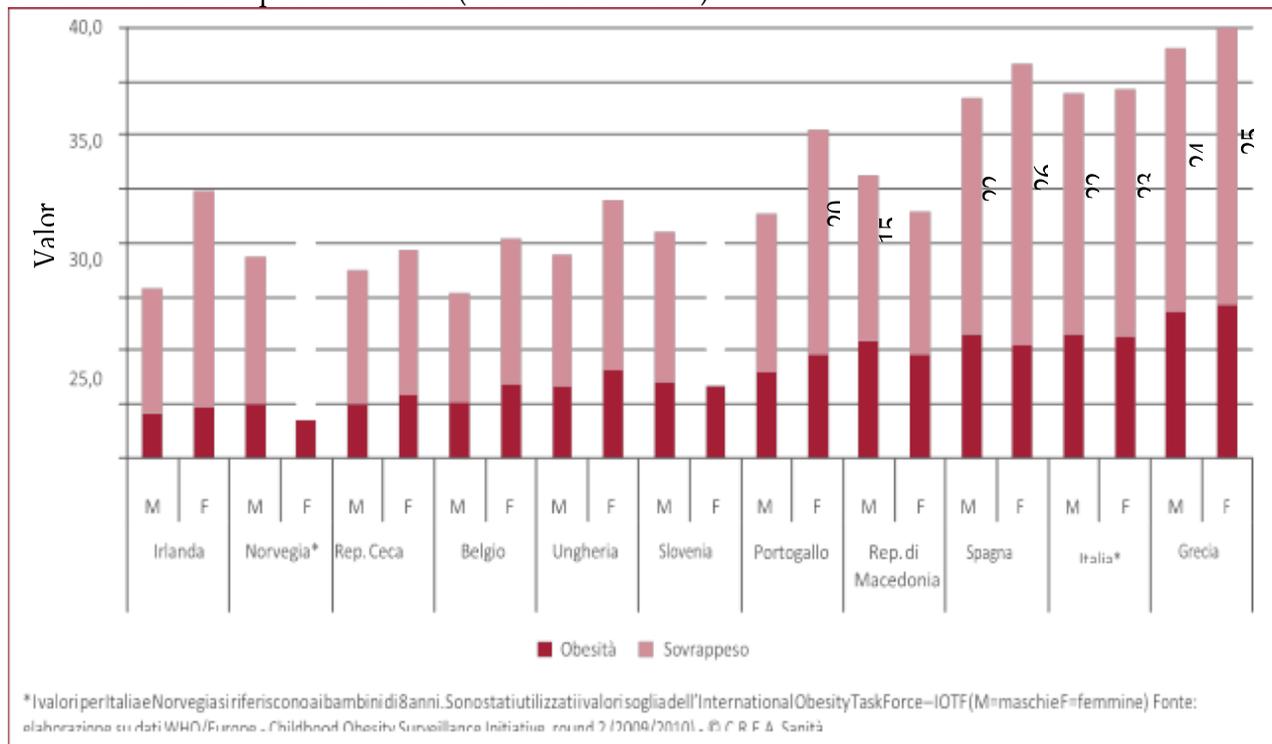
Indice di vecchiaia 2013 (Eurostat)



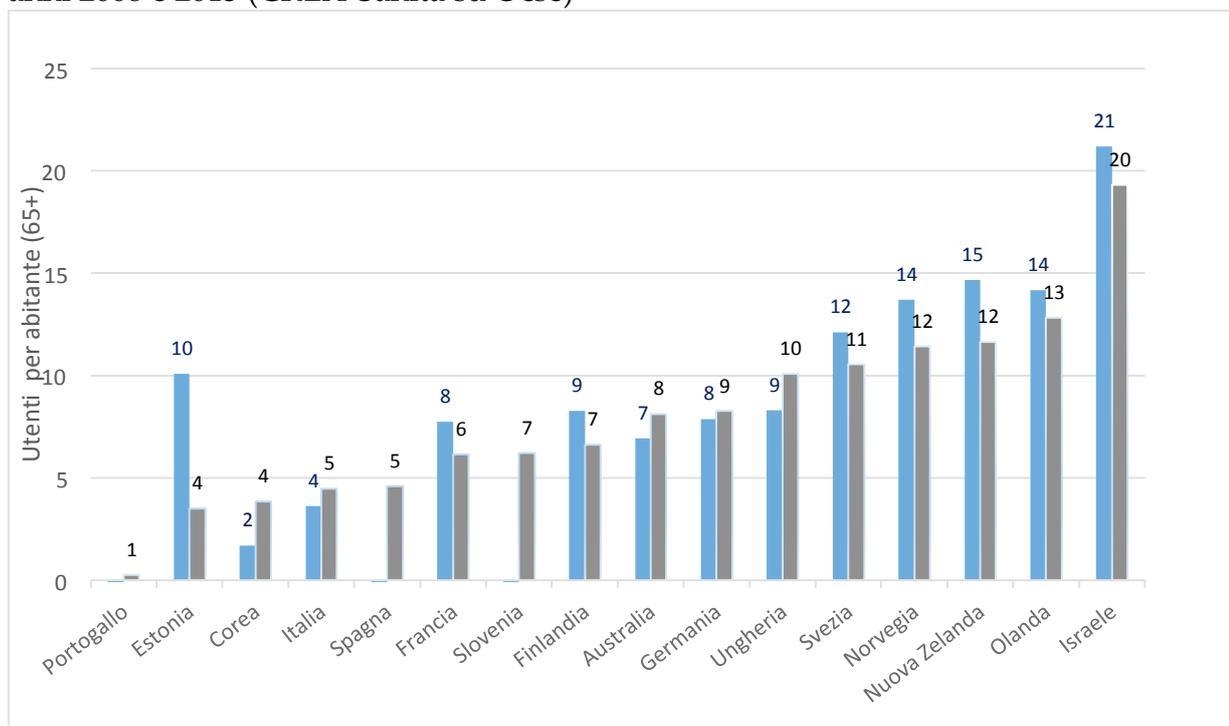
Anni di vita in buona salute, aspettativa alla nascita in EU 15. Maschi, anni 2005 e 2014 (CREA-Sanità su UE)



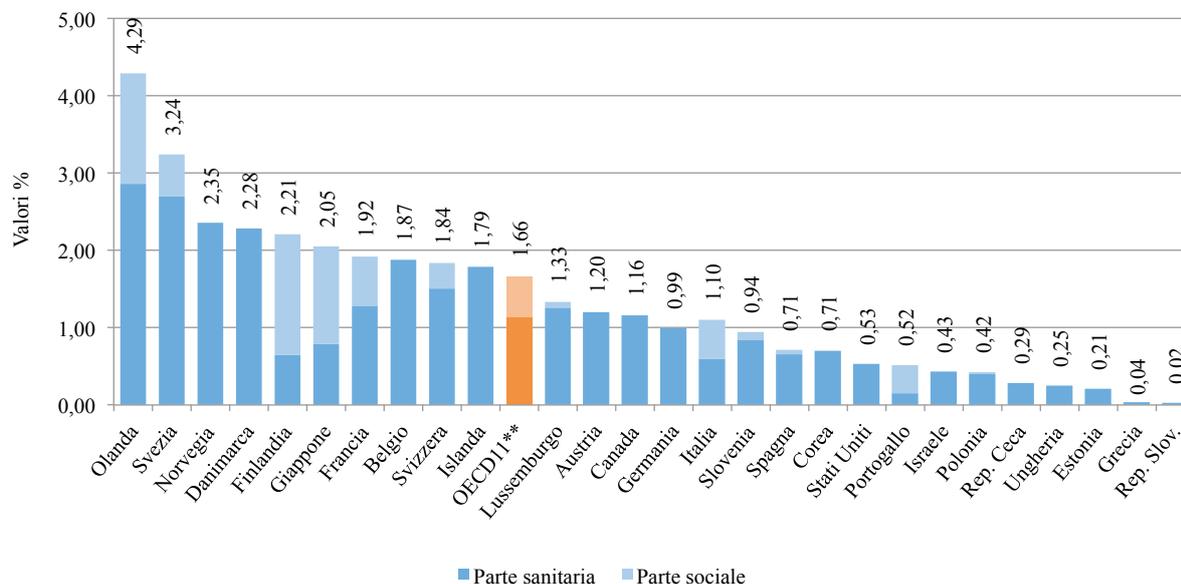
Sovrappeso e obesità - Prevalenza (%) tra bambini di 7 anni*, per genere, in alcuni Paesi europei. Anno 2010 (CREA-Sanità 2016)



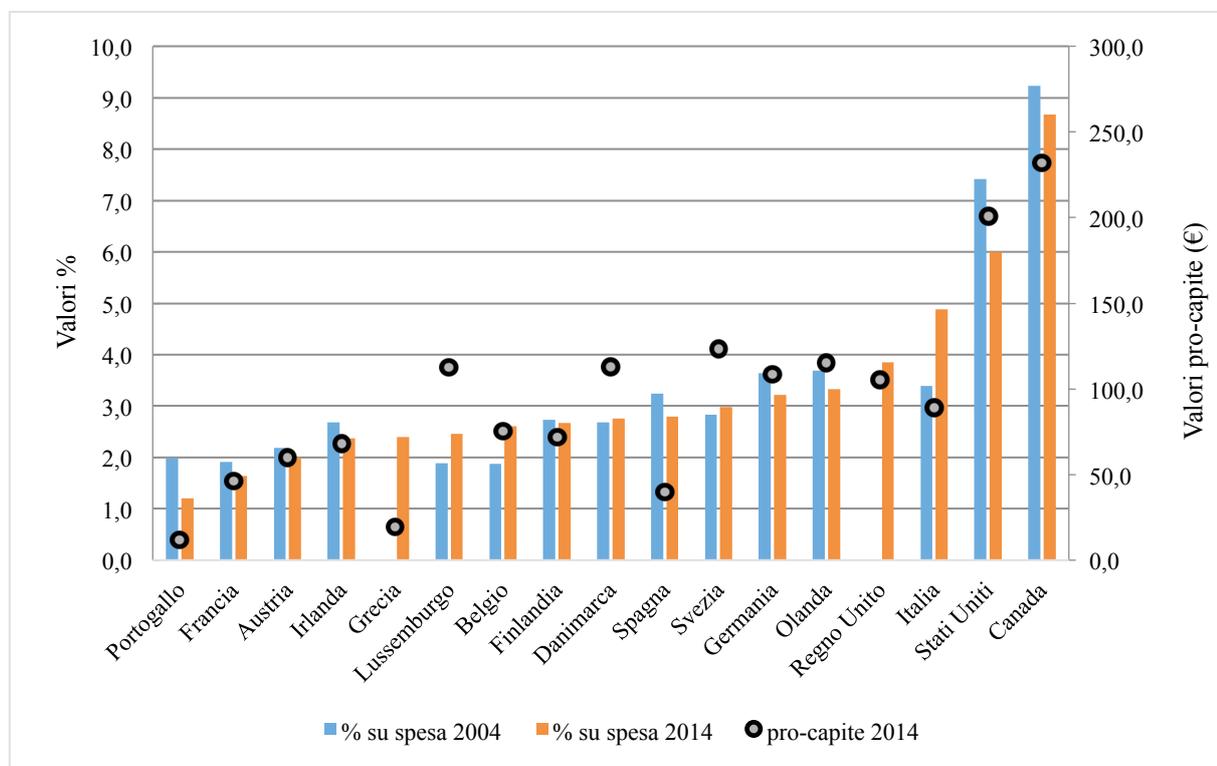
Utenti over 65 in assistenza domiciliare nei Paesi OECD. Valori per abitante over 65, anni 2008 e 2013 (CREA-Sanità su Ocse)



Spesa per LTC 2015 (CREA- Sanità su Ocse)



Spesa pubblica corrente per programmi di prevenzione in EU15 e altri Paesi OECD – Quota su spesa sanitaria pubblica corrente (%) e pro-capite (€), anni 2004 e 2014 (CREA-Sanità su OCSE)



4.3. L'andamento temporale

Considerando i dati relativi all'andamento temporale dei principali indicatori di performance della sanità italiana, è possibile registrare alcuni elementi positivi e qualche criticità. Gli elementi positivi riguardano i trend di lungo periodo, sia relativamente alla spesa sanitaria che alla struttura dei servizi, che alla speranza di vita. Le criticità attengono invece ad alcuni trend recenti, da addebitare in parte alle dinamiche demografiche ed in parte alle politiche pubbliche di austerità e risanamento dei bilanci a seguito della recente crisi.

La stessa speranza di vita ha registrato nel 2015 un dato peggiorativo, decisamente in controtendenza rispetto ai trend positivi degli anni precedenti. Ed anche le stime relative al 2016 indicano una ripresa dell'aumento della speranza di vita e dei trend positivi di lungo periodo. A tale proposito va ricordato che le analisi statistiche ed epidemiologiche effettuate sulle causanti del calo del 2015 convergono sull'ipotesi secondo la quale esso sia dipeso in parte dalle dimensioni particolarmente estese delle coorti di grandi anziani di quell'anno, ed in parte dalle condizioni climatiche e metereologiche.

Particolarmente degno di nota dal punto di vista degli andamenti temporali risulta il fenomeno, già citato, della "doppia espansione di morbidità", come è stato tradotto riprendendo un analogo fenomeno studiato negli Stati Uniti (*double expansion of morbidity*), secondo cui sarebbero in chiaro aumento, oltre alle patologie croniche degli anziani, anche le cronicità in età adulta e giovane-adulta. Secondo uno studio condotto dall'Università di Tor Vergata su dati Istat e HS-Sissi²⁶, per molte patologie i trentenni e quarantenni di oggi registrano, rispetto ai loro coetanei del 2002, un aumento della prevalenza maggiore rispetto a quello delle coorti di cinquantenni e sessantenni. In particolare per le patologie dell'apparato cardio-vascolare e per il diabete, gli aumenti più marcati si registrano per i trentenni. Simile andamento si registra per le malattie della tiroide e per i tumori. Anche l'analisi per coorti, realizzata nell'ambito del progetto HS-Sissi, fa emergere dati preoccupanti in tal senso. Ad esempio la prevalenza media dei tumori nei trentenni raddoppia da poco più di 0,008% nel 2000 a 0,014% nel 2010. Una dinamica ancora più allarmante si registra per la dislipidemia, l'ipertensione e l'asma. L'ipertensione per i trentenni passa dall'1% del 2000 al 2,2% del 2010 e simili andamenti riguardano le altre due patologie.

La multimorbilità è un ulteriore fenomeno in crescita. Presente in un terzo della popolazione adulta, la sua prevalenza aumenta con l'età, raggiungendo un valore del 60% tra gli individui di età compresa tra 55 e 74 anni, ed è stata chiaramente dimostrata la tendenza di alcune patologie a formare "clusters" in alcuni casi molto complessi di associazione e compresenza.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria pubblica pro capite (in media 1.838 euro), essa mostra un andamento temporale positivo a partire dal 2015, dopo la riduzione subita negli anni precedenti. Per il triennio 2017-2019 si prevede che si confermi un aumento annuo

²⁶ Vedi nota 1

della spesa sanitaria pubblica dell'1,3%²⁷. I valori assoluti previsti vanno infatti da 114,138 miliardi di euro per il 2017 a 115,068 nel 2018, a 116 nel 2019 e 118,570 nel 2020. L'incidenza percentuale sul Pil, attualmente pari al 6,8%, è però prevista scendere ulteriormente al 6,5% nel 2018 ed al 6,4% nel 2019, un livello sotto la media europea e giudicato da molti analisti e esperti decisamente critico ed inadeguato.

La spesa sanitaria privata *out of pocket* continua ad aumentare, ed ha superato nel 2015 i 34 miliardi di euro di valore complessivo nazionale. Particolarmente degno di attenzione è il fatto che in Italia tale spesa privata risulta totalmente a carico dei cittadini, in virtù del fatto che il livello di intermediazione (da parte di fondi sanitari, mutue ed assicurazioni) è nel nostro paese molto basso e distante dai livelli europei e mondiali.

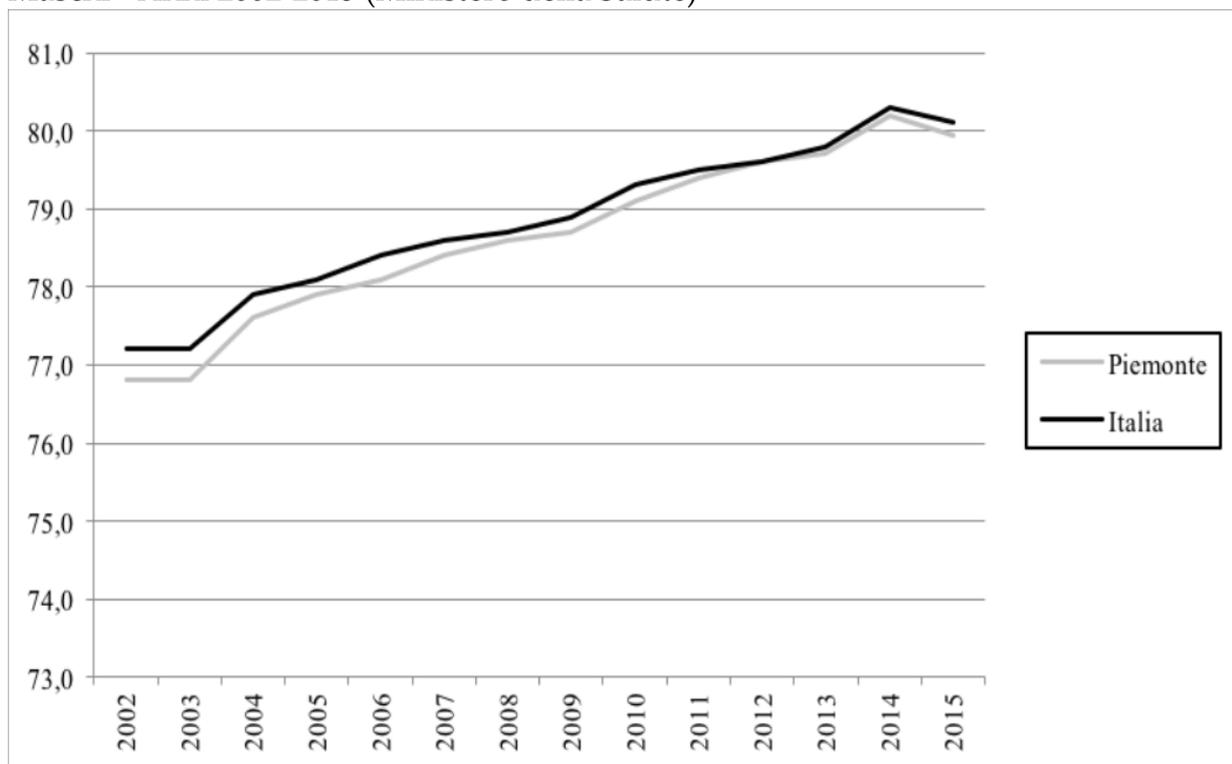
Una certa preoccupazione sta suscitando nel periodo più recente la copertura vaccinale italiana, che nei bambini fino a 24 mesi non raggiunge in media la soglia di sicurezza del 95%. La situazione è particolarmente allarmante per il morbillo, per il quale nel 2015 solo l'83,87% dei bambini risultava vaccinato. Stando ai più recenti dati pubblicati dal Ministero della Salute, nel 2016 i casi di morbillo confermati in Italia sono stati circa 700, in netto aumento rispetto ai 250 segnalati nel 2015. Anche la copertura vaccinale antinfluenzale tra gli anziani over 65 è diminuita significativamente, dal 63,4% al 49,9%, nell'arco temporale 2003-2004/2015-2016.

Per quanto riguarda la percezione della propria salute, secondo l'indagine dell'Istat sulle condizioni di salute ed il ricorso ai servizi sanitari nella sua ultima edizione del 2013²⁸, la media complessiva del benessere generale risulta in aumento rispetto alle edizioni precedenti dell'indagine. Ma il benessere psichico si riduce tra 2005 e 2013 in media di 1,6 punti. Particolarmente critiche le seguenti situazioni: la fascia d'età inferiore ai 34 anni registra una diminuzione di 2,7 punti (e la problematica investe soprattutto le persone di sesso maschile), i disoccupati, gli stranieri e le donne. Aumentano i soggetti che hanno necessità di aiuto psichiatrico o psicologico, soprattutto tra gli over 40, ed il disturbo più diffuso risulta essere la depressione, che coinvolge secondo i calcoli dell'Istat 2.600.000 persone, più della metà dei quali sono donne, mentre è un anziano su cinque a soffrirne. Tanto è vero che secondo l'Aifa, l'Agenzia nazionale del Farmaco, l'acquisto degli antidepressivi in Italia è aumentato dal 2004 del 4,5% all'anno.

²⁷ secondo il Documento di Economia e Finanza 2017, versione 20 4 2017

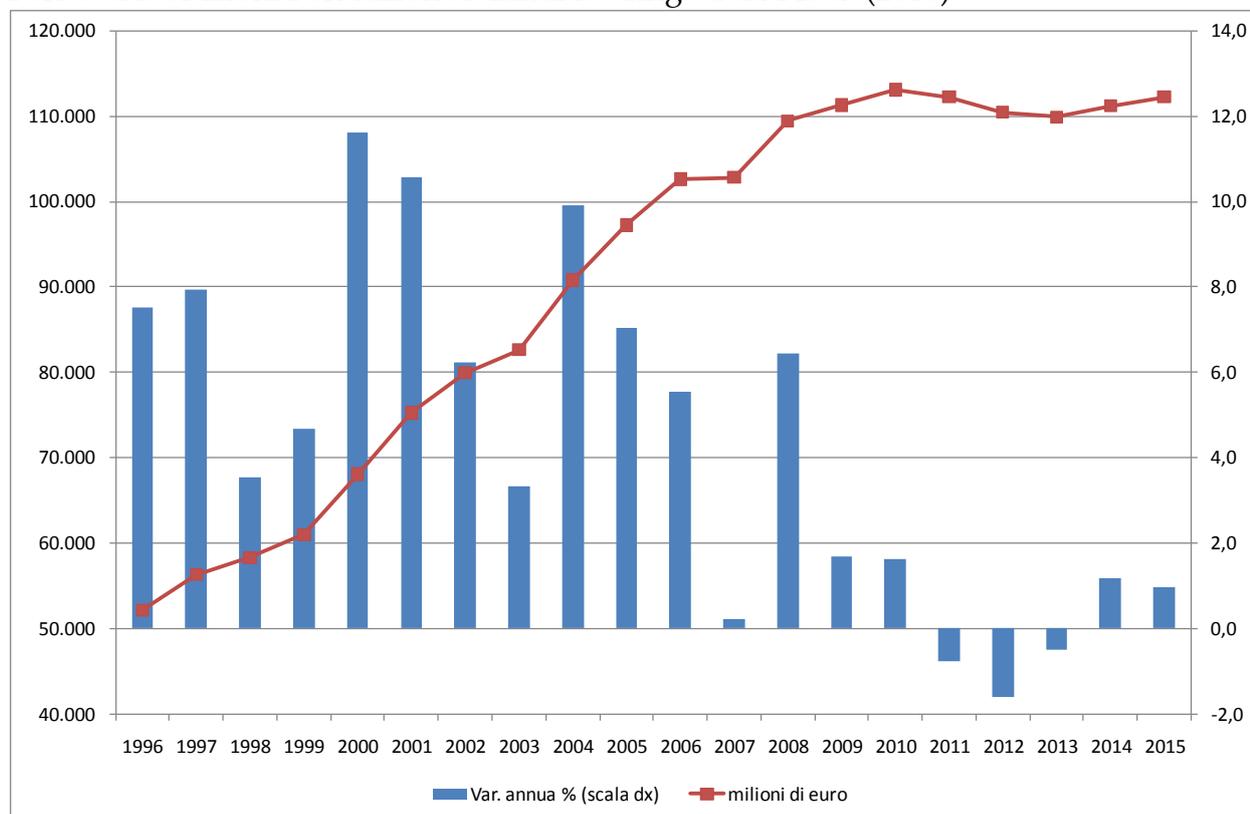
²⁸ Istat, Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari, 2014

Speranza di vita (valori in anni) alla nascita.
Maschi - Anni 2002-2015 (Ministero della Salute)



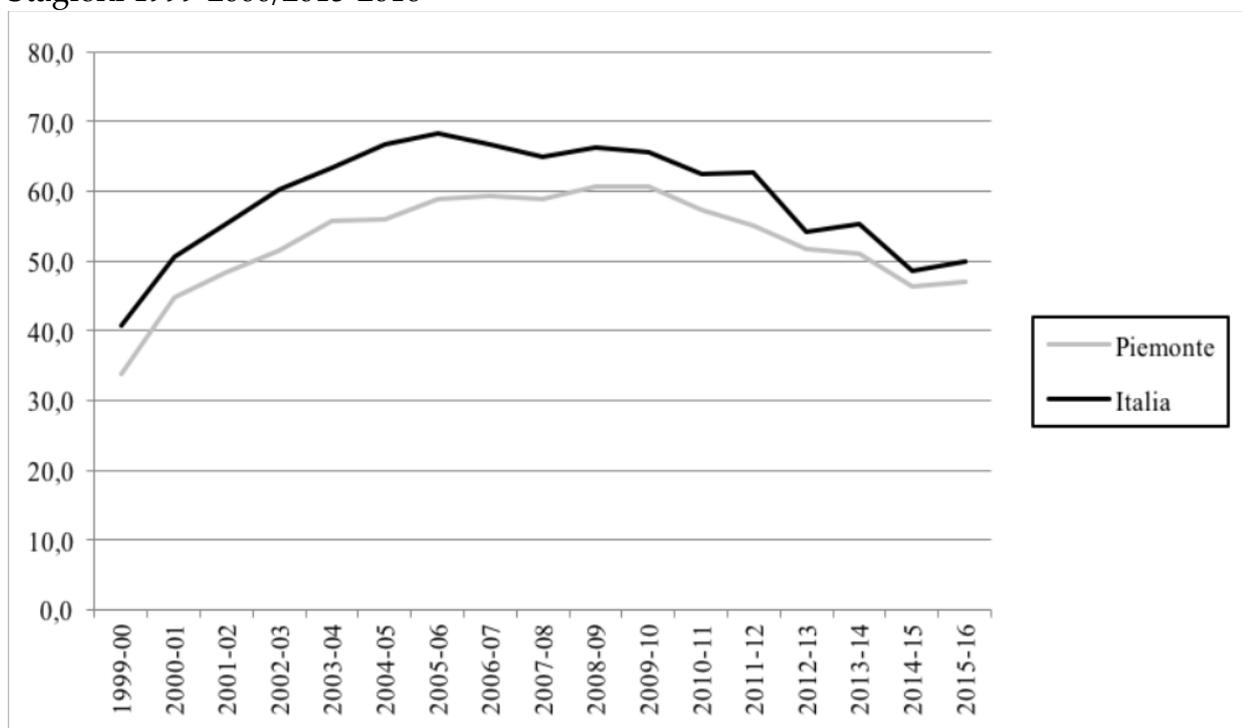
Dinamica della spesa sanitaria (1996-2015)

Fonte: elaborazioni Fondazione Farmafactoring su dati Istat (2016)

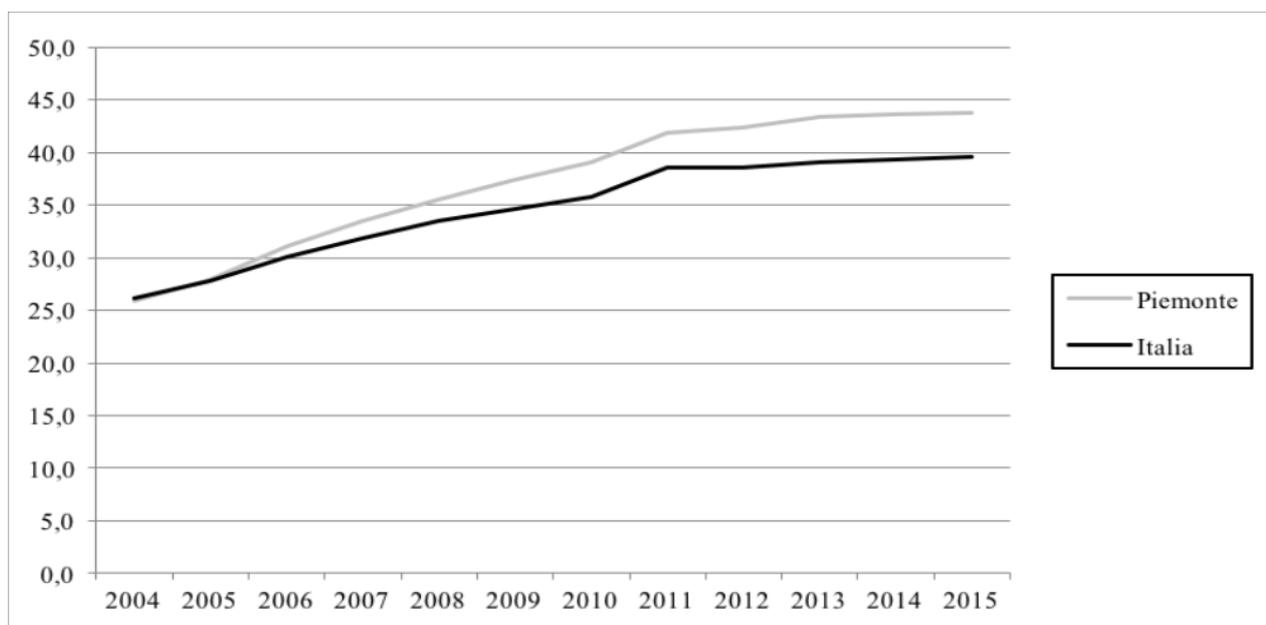


Tasso (valori per 100) di copertura vaccinale antinfluenzale nella popolazione di età 65 anni ed oltre –

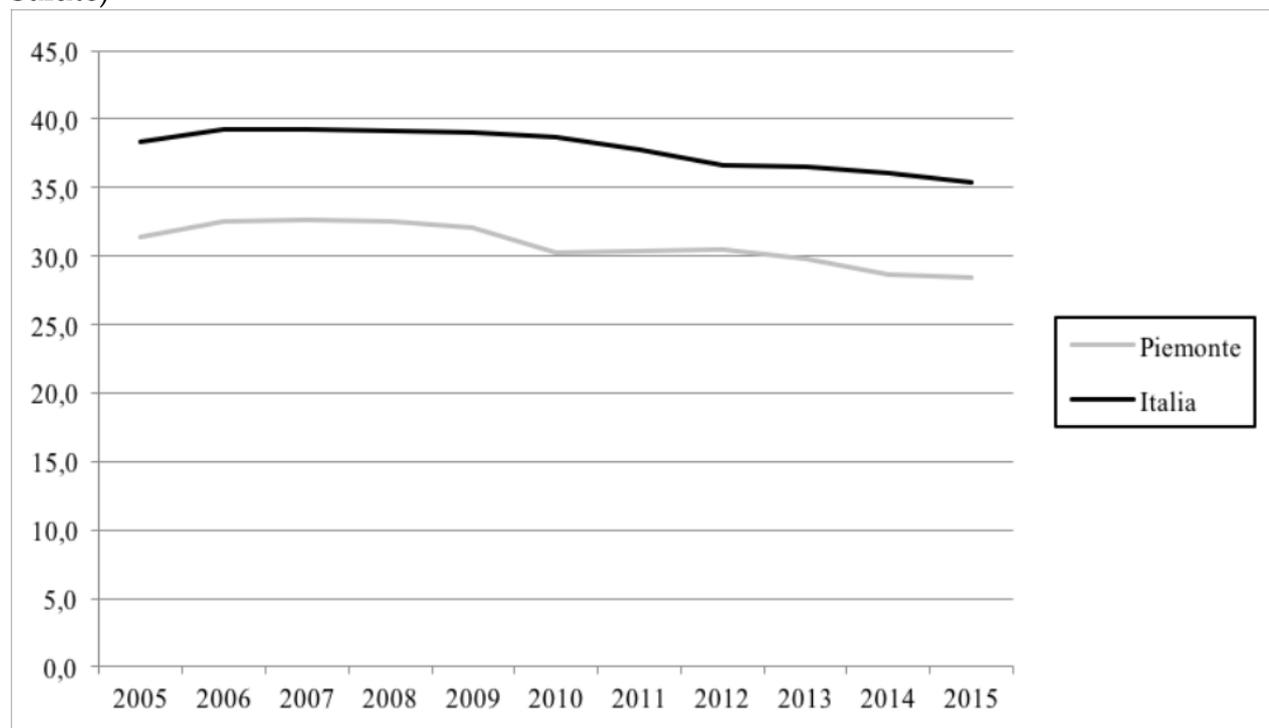
Stagioni 1999-2000/2015-2016



Consumo (valori in Defined Daily Dose/1.000 ab die) di farmaci antidepressivi pesato per età - Anni 2004-2015



Proporzione (valori per 100) di parti con Taglio Cesareo - Anni 2005-2015 (Ministero della Salute)



4.4. Le differenze interne

Uno dei principali problemi da segnalare in termini di performance del sistema sanitario italiano è, come già accennato, quello delle differenze territoriali e dell'evidente svantaggio del sud del paese e delle classi meno agiate rispetto alla sanità ed alla salute.

Il divario è evidente innanzitutto dal punto di vista epidemiologico. La popolazione con limitazioni funzionali è più numerosa in media nelle regioni meridionali, rispetto a quelle settentrionali e centrali, e l'incidenza relativa aumenta più frequentemente al sud che al nord. Le persone disabili affette da problematiche legate sia alla vista che all'udito sono 189 mila, pari allo 0,3% della popolazione. Il 64,8% delle persone sordocieche sono donne e l'87,9% ha più di 65 anni. Circa 108 mila di queste persone, ovvero più della metà, è confinata in casa, in quanto non è autosufficiente nelle necessità quotidiane (camminare, lavarsi, vestirsi) a causa di problemi motori (in 5 casi su 10) o danni permanenti da insufficienza mentale (4 casi su 10)²⁹. Di queste il 30,6% vive nelle regioni del Sud, il 21,4% nel Centro, il 16,8% nelle Isole.

La stessa speranza di vita presenta ampi divari territoriali, con una differenza di circa tre anni di vita tra il Nord e il Sud. Nel 2015, la speranza di vita per un cittadino di Trento ha raggiunto gli 83,5 anni (uomini 81,2; donne 85,8), mentre in Campania l'aspettativa è scesa a 80,5 anni (uomini 78,3; donne 82,8). Anche relativamente alla mortalità sotto i 70 anni i divari territoriali sono in crescita: dal 1995 al 2013 si registra un calo della mortalità in

²⁹ Istat e Il Filo d'Oro, 2016

quasi tutte le regioni del Nord (eccetto Trento e Liguria), mentre nel Sud il trend è in aumento³⁰.

Secondo recenti dati Eurostat sulla mortalità evitabile, sono state 51.679 le morti evitabili per cause trattabili in Italia nel 2013 e 77.604 quelle per cause prevenibili. Analoghi dati sono stati diffusi da Nebo Ricerche PA³¹, con il nome di MEV(i), che mostrano che i giorni di vita perduti pro-capite per decessi evitabili (attraverso interventi di sanità pubblica di prevenzione, diagnosi precoce, terapia ed assistenza sanitaria) sono scesi negli ultimi anni da quasi 21 a meno di 20 per i maschi, e da 12 a 11 per le femmine. Le mappe territoriali e per genere mostrano anche in questo caso differenze significative: per quanto riguarda i maschi si va ad esempio dai 17 giorni della Toscana ai 24 della Campania. Per le femmine, il valore migliore è relativo al Veneto, con meno di 10 giorni, ed il peggiore è di nuovo quello della Campania, con 13,56 giorni.

In termini, poi, di anni perduti per cause per le quali, secondo le analisi, “non bisognerebbe morire”, e cioè le cosiddette cause evitabili (*avoidable*) o trattabili (*amenable*), e sempre in relazione alla popolazione tra 0 e 74 anni, i risultati indicano una media di 21,4 anni perduti per deceduto per i maschi e di 21,92 per le femmine, anche se va considerato che il calcolo è effettuato rispetto alla speranza di vita per i due generi. Così i 22 anni delle donne si riferiscono ad una speranza di vita di 86,8 anni, mentre i 21 degli uomini ad una speranza di vita di 84,4 anni. Anche rispetto agli anni di vita persi per malattie prevenibili o curabili le differenze territoriali sono accentuate. Per i maschi si va ad esempio dai 16,61 anni di Savona ai 25,21 di Catania, mentre per le femmine i valori estremi sono quelli dei 17,83 anni di Grosseto e dei 29,87 di Olbia.

Anche la spesa sanitaria pubblica pro capite, pari come anticipato in media a 1.838 euro annui, è molto più elevata al Nord rispetto al Sud (2.255 euro a Bolzano e 1.725 euro in Calabria)³². E differenze importanti si riscontrano anche a livello di politiche sanitarie regionali, come risulta ad esempio dal confronto del valore della compartecipazione alla spesa sanitaria nelle varie regioni.

Particolarmente interessante ai fini del presente rapporto risulta la misurazione di performance dei sistemi sanitari regionali prodotta da CREA-Sanità ormai da diversi anni³³. L'analisi viene realizzata attraverso un sistema di “televoto” da parte di un panel di 83 soggetti selezionati in quanto *stakeholder* del sistema salute (utenti, professionisti della sanità, manager, istituzioni ed industria) sulla base di 12 indicatori afferenti a 4 dimensioni (sociale, economico-finanziaria, esiti ed appropriatezza). Si registra una diminuzione nel periodo più recente delle differenze, ma comunque il permanere di divari molto alti: tra valori di 0,63 del Veneto, 0,59 di Trento e 0,58 della Toscana, e valori di 0,33 della Campania, 0,34 della Calabria e 0,37 della Puglia, per quanto riguarda il valore dell'indice generale. Si delineano chiaramente in quella analisi 3 gruppi di regioni: le più performanti,

³⁰ Università Cattolica del sacro Cuore, *Osservasalute*, Rapporto 2017

³¹ Nebo Ricerche PA su dati istat, www.mortalitaevitabile.it

³² Vedi nota 7

³³ Crea-Sanità, *La valutazione delle performance*, in: 12° Rapporto Sanità 2016

e cioè Veneto, Trento, Toscana e Piemonte; le medio alte, e cioè Friuli V. G., Bolzano, Lombardia, Basilicata, Umbria, Emilia Romagna, Marche e Lazio; e l'area critica delle restanti 9, Liguria, Valle d'Aosta, Abruzzo, Sardegna, Sicilia, Molise, Puglia, Calabria, Campania.

Per quanto riguarda l'offerta per le disabilità in modo particolare, un indice regionale di offerta per disabilità e cronicità, calcolato recentemente dal Censis su dati Istat, mostra che, ad esclusione del Molise, presentano una *performance* positiva quasi tutte le regioni appartenenti all'area centro-nord; mentre presentano valori inferiori alla media nazionale le regioni del sud e isole, fatta eccezione per il Friuli Venezia Giulia e la Liguria.

Le Regioni che si collocano in cima alla graduatoria sono il Veneto (168), la Lombardia (130) e l'Emilia Romagna (127), mentre all'opposto quelle che sono posizionate in fondo alla graduatoria sono la Basilicata (70), la Sicilia (75) e le Marche (76). La dinamica temporale (2006 – 2009) positiva di alcune regioni meridionali non risulta sufficiente a produrre un significativo riavvicinamento tra regioni. È il caso ad esempio di Puglia e Sardegna, che pur a fronte di un aumento del valore dell'indicatore di ben 13 punti percentuali, sono ancora lontane dal valore medio nazionale (dati Istat e Ministero della Salute).

A ciò si aggiunge l'indicatore della percezione soggettiva del proprio stato di salute, che certifica ulteriormente le differenze: innanzitutto quella che si registra tra i sessi, con oltre il 74% degli uomini che dichiara di stare in buona salute e meno del 67% delle donne, più longeve ma meno soddisfatte della propria condizione di salute. Esiste poi anche a questo proposito un gap territoriale molto evidente, che si riflette nei valori decrescenti dal nord (71,9%), al centro (69,8%) al sud e isole (68,8%). Tra 2009 e 2013 la quota di persone che dichiara di stare bene aumenta di oltre 2 punti percentuali al nord e di quasi un punto percentuale al centro, ma diminuisce al sud e isole del -0,2% ³⁴.

Considerando il periodo 2000-2013, quello preso in esame dal confronto Istat, la dinamica divaricante territoriale è ancora più evidente:

-nel 2000 a dichiarare un buono stato di salute era il 72,5% degli intervistati al nord, il 73,8% al centro ed il 75,3% al sud;

-al 2013 le persone che dichiarano di stare bene sono diminuite meno dell'1% al Nord, del 4% al Centro e del 6,5% al Sud-isole.

Non da meno è il peso delle differenze di origine socio-economica: nel 2012 oltre il 78,5% delle persone con ottima disponibilità di risorse economiche dichiarava di essere in buona salute, contro il 67,4% di quelle con risorse scarse ed il 64,8% di quelle con risorse familiari assolutamente insufficienti. Le differenze percentuali sono pari a 13,7 punti di svantaggio delle persone con minori disponibilità di risorse economiche.

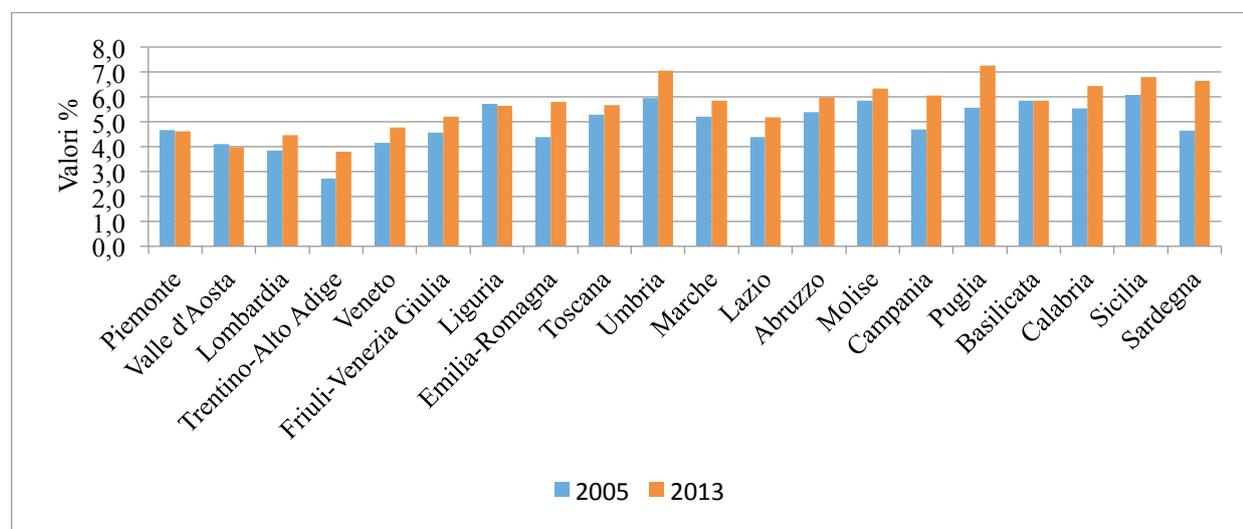
La dimensione territoriale incide infine anche rispetto alla diffusione di alcuni comportamenti importanti per la salute, come ad esempio la pratica continuativa di sport. A questo proposito, nelle regioni del sud e nelle isole la quota di persone che svolge

³⁴ Vedi nota 5

attività sportiva risulta pari al 15%, di contro a quasi il 27% del Nord-Est e a valori superiori al 23% nel Centro e nel Nord-Ovest³⁵.

Ed esistono anche diversità di condizioni di contesto, con riferimento ad un altro fattore importante che contribuisce a determinare la buona o la cattiva salute dei cittadini, l'inquinamento: sia in termini di percezione dell'inquinamento della propria area che di emissioni di gas serra, in questo caso sono però le regioni del nord ovest a presentare condizioni decisamente peggiori rispetto alle rimanenti macro-aree italiane³⁶.

Popolazione di 6 anni e più con limitazioni funzionali. Valori %, anni 2005 e 2013 (CREA – Sanità su ISTAT 2016)



4.5. *La questione del diritto all'accesso alle cure e delle liste di attesa: disuguaglianze e povertà sanitaria*

Un'attenzione particolare viene sempre più frequentemente dedicata nelle analisi sulla sanità italiana al tema degli accessi alle prestazioni sanitarie da parte delle diverse categorie di popolazione, questione particolarmente critica degli ultimi anni.

Presenza delle strutture sanitarie pubbliche sul territorio e nelle diverse regioni; rinuncia alle prestazioni sanitarie per motivi economici e di disponibilità dei servizi; spesa ed offerta per la sanità del territorio, la assistenza domiciliare, l'integrazione socio-sanitaria; spesa privata *out of pocket* delle famiglie per servizi sanitari privati, ticket di compartecipazione alla spesa, e tariffe relative alle prestazioni erogate in regime di Intramoenia; diffusione del welfare sanitario aziendale e delle forme di mutualità sanitaria collettiva; tipologie di sostegno economico ai disabili e cronici; sono tutti indicatori che

³⁵ Istat, Condizioni di salute ecc., vedi nota 3

³⁶ ibidem

rimandano a problemi importanti di mancato rispetto del diritto ad un accesso equo di tutti i cittadini alle cure necessarie.

L'aumento costante della spesa sanitaria *privata out of pocket*, che come dicevamo ha superato nel 2015 i 34 miliardi di euro nel totale nazionale, e che presenta un livello di intermediazione molto basso e distante dai livelli europei e mondiali, ne è una evidente riprova. In particolare si registrano spese di tasca propria da parte dei cittadini per farmaci e visite specialistiche e diagnostiche, ed in tutte le categorie di reddito, e secondo i medici di medicina generale accade sempre più spesso che i pazienti si rivolgano al privato per esami ecografici, consulenze specialistiche e riabilitazione.

Strettamente collegato a ciò è il fenomeno della cosiddetta "povertà sanitaria", secondo il quale si verifica sempre più frequentemente che l'insorgere di patologie gravi costituisca una delle cause più importanti di impoverimento delle famiglie italiane, soprattutto nel sud e nelle isole.

Secondo l'indagine condotta annualmente da alcuni anni da Censis per il *Welfare day*³⁷, cresce progressivamente il numero di italiani che ha dovuto rinunciare o rinviare prestazioni sanitarie in un anno: secondo questa stima si trattava di 9 milioni di individui nel 2011, diventati oltre 13 milioni nel 2016 (+4 milioni). Rinunce alle cure per ragioni economiche, tanto è vero che tra i più poveri (nel primo quintile di reddito) ha toccato il picco del 14,2% (contro l'8,7% del 2008), mentre per i più ricchi (quinto quintile) è stato dell'1,1% (contro lo 0,9%): dieci volte meno dei più poveri. Una particolare criticità si registra per le donne anziane sole e per i giovani disoccupati.

Tra i motivi addotti per la rinuncia o il rinvio vi è quello relativo all'onere della compartecipazione alla spesa. Oltre il 27% degli intervistati ha dichiarato ad esempio nel 2013 un costo del ticket superiore al costo da sostenere nel privato per una medesima prestazione, e la quota è più alta tra gli abitanti delle regioni del sud e delle isole (quasi il 41%), e nelle regioni sottoposte a Piano di rientro (oltre il 36%)³⁸. Oltre 12,2 milioni di italiani, secondo queste stime, hanno fatto ricorso di conseguenza più frequentemente alla sanità a pagamento, privata e intramoenia, di quanto non accadesse in precedenza.

Già nel biennio 2010-2011 secondo dati Istat, d'altra parte, la spesa sanitaria *out of pocket* delle famiglie era aumentata in percentuale rispetto alla spesa sanitaria totale, passando dal 19,5% nella media nazionale nel 2010, al 20,6% del 2011. Anche qui forti erano le disparità: tra il 15% della Basilicata ed il 28% del Friuli Venezia Giulia. Come pure tra 2007 e 2011 l'andamento della medesima spesa privata delle famiglie risultava in crescita ovunque tranne che nelle regioni a statuto ordinario del centro nord. Meno sanità pubblica, più sanità privata e anche meno sanità e quindi anche meno salute per chi ha difficoltà economiche o comunque non riesce a pagare di tasca propria le prestazioni nel privato o in Intramoenia.

³⁷ C. Collicelli, Per una sanità che utilizzi al meglio le potenzialità del pubblico e del privato, in: Rapporto RBM-Salute Previmedical 2016

³⁸ Censis, Monitor biomedico 2013

Contemporaneamente cala, ancora secondo il Censis, il ricorso di altre fasce di popolazione (5 milioni nel 2013 secondo le stime) alla sanità a pagamento, a causa della penuria di risorse economiche da spendere per l'87% degli intervistati, motivazione che tra coloro che hanno più di 64 è indicata dal 95,2% degli intervistati. Ed anche 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 critica è la situazione delle famiglie colpite da un caso di malattia cronica o fortemente invalidante. Un esempio particolarmente importante è quello della patologia tumorale. L'insorgere di una patologia come il tumore, in moltissimi casi ormai guaribile e di fatto spesso diventata patologia cronica, genera³⁹ un flusso di costi annuali per il paziente e i familiari molto elevato, che si protrae per anni e ed è destinato ad aumentare, penalizzando i pazienti con reti familiari più fragili o che vivono in contesti più toccati dal taglio dei servizi. Si tratta di costi molto diversificati, alcuni diretti di tipo medico (per visite specialistiche, farmaci, ecc.) e non medico (trasporti, ecc.), altri indiretti (per i redditi da lavoro venuti a mancare ed i servizi in natura che i *caregiver* familiari mettono a disposizione).

Secondo lo studio, e concentrando l'attenzione sulle persone malate di tumore con diagnosi a cinque anni, il costo sociale totale annuo ascrivibile a pazienti con e senza *caregiver* e ai *caregiver* è stato stimato da Favo (Federazione degli organismi di volontariato in oncologia) per il 2013 pari a 36,4 miliardi di euro annui, di cui oltre 5,8 miliardi di spese dirette e oltre 30 miliardi di costi indiretti, tra i quali oltre 12 miliardi costituiscono il valore monetario delle attività di assistenza e/o sorveglianza direttamente erogate dal *caregiver*. Per i pazienti con una diagnosi di tumore a due anni il costo sociale annuo totale per pazienti e *caregiver* è stato stimato pari a 19,1 miliardi di euro, mentre per quelli per i quali dalla diagnosi è trascorso un periodo compreso tra 2 e 5 anni il costo sociale totale è pari a 17,2 miliardi di euro. Il costo sociale pro-capite per i pazienti con diagnosi a 2 anni e relativi *caregiver* è stimato pari a 36,1 mila euro. Per quelli con diagnosi tra 2 e 5 anni a 30,7 mila euro e per il totale dei pazienti per i quali è intercorso un massimo di 5 anni dalla diagnosi di tumore e relativi *caregiver* è pari a 34,2 mila euro annui.

La stessa efficacia delle cure in ambito oncologico, che accelera in molti i casi tempi di guarigione e recupero per molte forme tumorali, è messa spesso a repentaglio dai costi ingenerati dalla patologia in assenza di sostegni socio-lavorativi e di sussidi economici adeguati.

Una recente indagine⁴⁰ condotta nuovamente da Censis e Favo ha voluto verificare l'esistenza di limitazioni nell'accesso alle cure farmacologiche da parte dei pazienti oncologici nei diversi territori italiani, misurando la durata del percorso autorizzativo di

³⁹ Favo-Censis, 5° Rapporto sulla condizione assistenziale dei malati oncologici, 2013

⁴⁰ Favo-Censis, "Avere i nuovi farmaci al momento giusto", in: 6° Rapporto sulla condizione assistenziale dei malati oncologici, 2015

16 farmaci oncologici innovativi che hanno completato l'iter autorizzativo negli ultimi due anni, dalla valutazione centralizzata europea dell'Ema all'immissione nei Prontuari regionali (Ptor) per 10 regioni, e dunque all'effettiva disponibilità del farmaco per i pazienti. L'analisi ha mostrato che per il completamento del percorso autorizzativo trascorrono per i farmaci studiati in media 1.070 giorni, ovvero tre anni, e questo tempo complessivo si distribuisce nel seguente modo: fase europea 400 giorni; fase di invio all'Aifa 40 giorni; fase nazionale 530 giorni (di cui 150 giorni per la pubblicazione in Gazzetta); fase regionale 100 giorni per l'inserimento (ove presente) nei prontuari regionali. Le forti disuguaglianze rilevate rimandano a varie criticità locali di origine economica, organizzativa e pratica, come ad esempio la cadenza temporale delle riunioni delle commissioni regionali, che spesso avvengono con scarsa frequenza. Dalle interviste realizzate presso medici oncologi è emerso che, nelle regioni che non hanno il Ptor, i farmaci innovativi sono resi disponibili in maniera più tempestiva ai malati oncologici. Si è rilevato inoltre che spesso il passaggio dall'Aifa ai singoli Ptor regionali comporta un taglio delle indicazioni terapeutiche.

Nel complesso dalla indagine emerge una situazione di razionamento e di negazione e/o ritardo nell'accesso ad alcune cure già previste dalla normativa europea e nazionale per pazienti oncologici di alcuni territori e di alcune forme tumorali, più volte segnalata dalle associazioni dei pazienti.

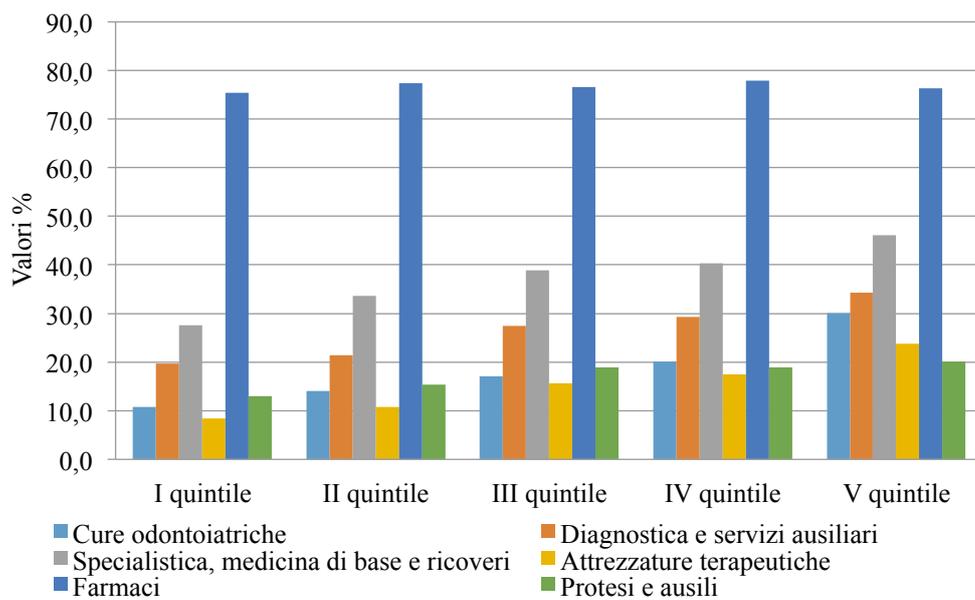
Infine occorre sottolineare che anche nella prevenzione si registra una situazione fortemente differenziata legata in gran parte alla disponibilità dei redditi familiari, con una contrazione che riguarda i ceti meno abbienti. Infatti:

-il 36,6% degli italiani con reddito inferiore a 1.000 euro ha rinunciato a una o più prestazioni sanitarie preventive per ragioni economiche nell'ultimo anno, quota che si riduce al 26% per le famiglie con reddito tra 1.000 e 2.000 euro e al 22,8% per quelle con reddito tra 2 mila euro e 4 mila euro, mentre i redditi più alti dichiarano di non aver dovuto rinunciare a prestazioni sanitarie per ragioni economiche nell'ambito della prevenzione⁴¹;

-circa il 51% delle famiglie con reddito netto mensile familiare fino a 2.000 euro ha deciso di accettare tempi di attesa più lunghi per accedere a prestazioni di prevenzione, che in altri tempi avrebbe effettuato privatamente, e la quota scende al 44,6% tra le famiglie con reddito mensile tra duemila e quattromila euro ed al 45% per i redditi più alti

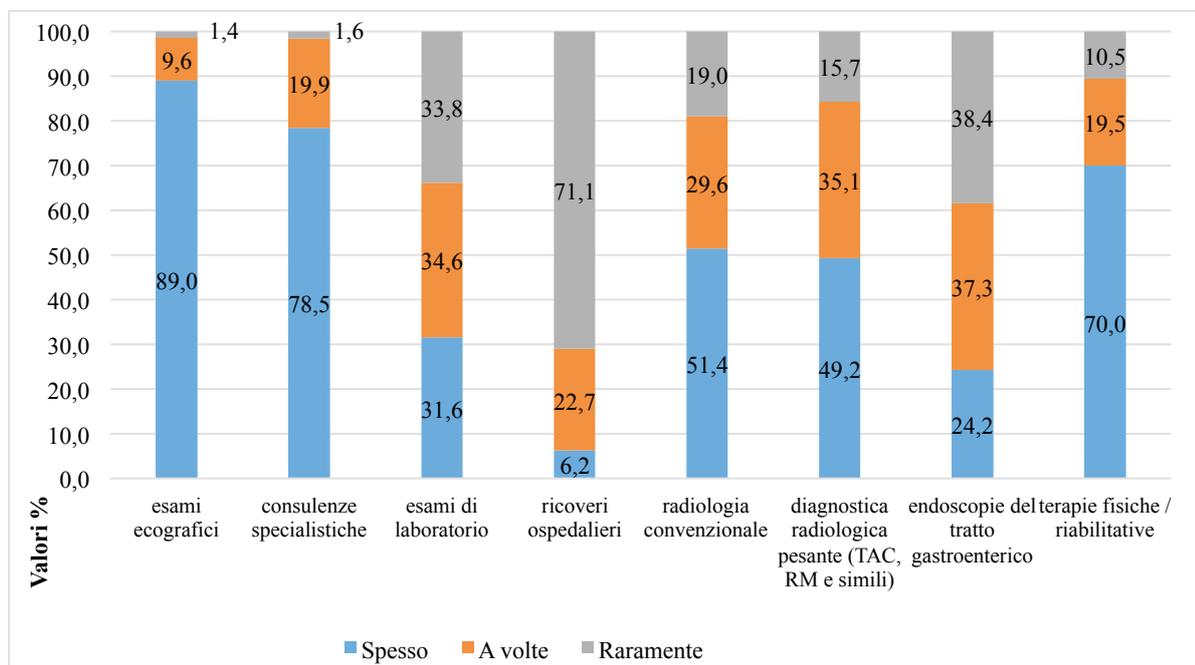
Quota di famiglie con spese sanitarie OOP per tipo di spesa e quintile di consumo. Valori %, anno 2014 (CREA- Sanità 2016)

⁴¹ Censis-Farmafactoring, Le politiche di prevenzione come elemento di sostenibilità per l'Ssn, Bari 2013



Medici di base: con quale frequenza accade, nella loro esperienza, che i pazienti si rivolgano al privato per eseguire (% medici)

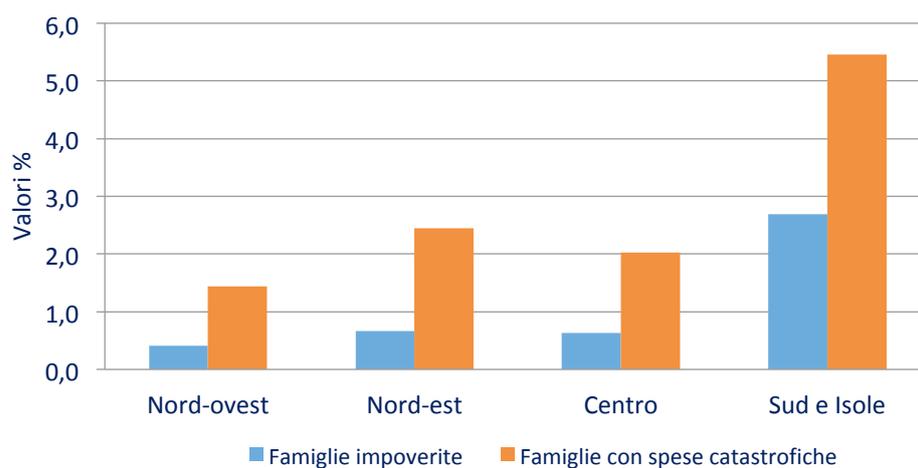
Fonte CREA 2016 su FIMMG



Famiglie impoverite e soggette a spese catastrofiche, per ripartizione geografica.

Valori %, anno 2014

(CREA 2016)



4.6. Sostenibilità, indicatori Onu e Strategia italiana al 2030

Per il Rapporto *Tackling Wasteful Spending on Health*⁴², come si diceva, più del 10% della spesa ospedaliera nei Paesi Ocse è impiegata per porre rimedio a errori, la diffusione dei farmaci equivalenti varia tra il 10% e l'80% a seconda del Paese, il 10% dei pazienti dei paesi Ocse subisce un danno durante o a seguito dei trattamenti sanitari; 1 bambino su 3 nasce per parto cesareo; e un terzo dei cittadini ritiene che il sistema sanitario sia corrotto. Questi i principali temi che si pongono all'ordine del giorno anche per l'Italia dal punto di vista della sua sostenibilità a lungo termine.

I dati contenuti nel rapporto e le analisi prodotte sono di estremo interesse per capire quali siano i problemi di sostenibilità che i sistemi sanitari dei paesi industrializzati incontrano ai giorni nostri. Il Rapporto non intende mettere in discussione la qualità della assistenza sanitaria dei paesi industrializzati e gli ottimi risultati raggiunti in termini di allungamento della vita e di lotta a molte malattie, e ciò vale in modo particolare per l'Italia. Esso propone però una analisi di approfondimento in merito ad alcune importanti preoccupazioni sollevate da tempo dagli utenti, ed in qualche caso anche dagli operatori del settore, e relative al buon uso delle risorse, alla appropriatezza delle prestazioni erogate rispetto ai criteri clinici ed ai principi etici di umanizzazione e equità, al rapporto costi - benefici e risorse impiegate – valore prodotto. Il primo tipo di approfondimento riguarda le categorie di spreco individuate.

Secondo il rapporto esistono sprechi di tipo clinico (ad esempio l'erogazione di cure inappropriate, la duplicazione delle prestazioni o la mancata prevenzione di mali prevenibili), sprechi di tipo organizzativo (prezzi troppo elevati, mancata utilizzazione di dati importanti per la diagnosi e le terapie o eccessivo uso di prestazioni molto care) e sprechi di tipo amministrativo (cattiva gestione delle risorse).

Molti gli approfondimenti che il rapporto fornisce su specifici aspetti delle tre forme di spreco. Ad esempio per quanto riguarda i farmaci, un ampio capitolo è dedicato all'uso inappropriato e spesso eccessivo di farmaci antibiotici ed ai trend di consumo in diversi paesi, ed un altro ai già citati farmaci equivalenti. Rispetto alle cure ospedaliere, vengono descritte le forme di accesso inappropriato al ricovero, alcuni dei principali processi di cura inefficienti durante il decorso del ricovero, ed i ritardi nelle dimissioni, cui si legano le carenze della continuità terapeutica, come viene chiamata la prosecuzione delle cure a domicilio per chi ha lasciato l'ospedale. Per quanto riguarda i problemi di tipo gestionale ed organizzativo, l'analisi distingue tra livello dei finanziamenti e livello della *governance* e tra livello micro (quello degli individui), livello meso (delle organizzazioni di gestione e provider di servizi) e livello macro (delle istituzioni centrali).

L'Italia presenta rispetto ai diversi aspetti trattati alcuni buoni risultati ed altri meno buoni. Ad esempio è buona la performance dell'Italia nel trattamento di alcune importanti patologie croniche e del loro trattamento efficace ma non troppo costoso (solo 13 accessi all'ospedale per 1000 pazienti diabetici, come Svizzera e Canada), in quanto gestito in regime ambulatoriale o di *day-hospital*. Meno positivi sono i risultati dell'Italia per quanto

⁴² Oecd, *Tackling Wasteful Spending on Health*, January 2017

riguarda altri aspetti, ad esempio i parti cesarei (troppo numerosi), l'uso dei farmaci equivalenti (molto basso) e la corruzione percepita.

Dal punto di vista italiano, inoltre, salta agli occhi l'assenza dell'Italia da molte statistiche ed anche dalla descrizione delle buone pratiche. I temi sollevati dal documento dell'Ocse sono in realtà ben noti agli operatori e *policy-maker* italiani, e non si può dire che manchino letteratura, studi ed approfondimenti nazionali sui diversi aspetti degli sprechi in sanità. Ma evidentemente l'Italia partecipa poco ai momenti internazionali di confronto sul tema. Occorrerebbe quindi innanzitutto sviluppare maggiormente la partecipazione a questi livelli e la raccolta di dati e informazioni confrontabili con quelle degli altri paesi. In secondo luogo si coglie una certa staticità rispetto alla soluzione di alcune questioni cruciali, da tempo indicate ai decisori come importanti, a partire dai parti cesarei, per finire alla equità degli accessi per le prestazioni specialistiche e diagnostiche, su cui da tempo si attendono azioni efficaci di miglioramento.

A livello nazionale, il Rapporto del Governo Italiano sul posizionamento italiano rispetto ai 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile secondo l'Agenda 2030 dell'Onu, elaborato nella prima metà del 2017⁴³, nel capitolo dedicato all'Obiettivo 3 – Assicurare la salute ed il benessere per tutti e per tutte le età – affronta il tema nei suoi diversi target di dettaglio, soprattutto per quanto riguarda la salute materno-infantile (target 3.2), le malattie trasmissibili (target 3.3), quelle non trasmissibili, la prevenzione e la salute mentale (target 3.4 e 3.b), gli abusi (target 3.5 e 3.a), gli incidenti stradali (target 3.6), la salute riproduttiva (target 3.7), l'inquinamento (target 3.9), gli interventi nei paesi in via di sviluppo (3.c e 3.d). Sulla base di quelle elaborazioni, si evidenziano in particolare le già citate criticità relative alla prevenzione precoce e relativa spesa, agli stili di vita ed alla obesità, alla equità di accesso a prevenzione, cura e riabilitazione, alla incidenza delle patologie croniche per età, al benessere psicologico, all'uso di psicofarmaci ed al disagio psichico.

Ancora, una attenzione crescente si è sviluppata recentemente nei confronti del tema della corruzione e degli sprechi in sanità a seguito della pubblicazione di lavori ad hoc da parte dell'ANAC e di organismi di ricerca e tutela dei pazienti e cittadini. La Corte dei Conti ha recentemente scritto che gran parte della corruzione del paese si annida "nei lavori pubblici e nella materia sanitaria", e su questa base è stata avviata una ricerca promossa da *Transparency International Italia* e *Censis*, nell'ambito della *Siemens Initiative*⁴⁴.

Ma già in precedenza il maggiore ostacolo al miglioramento dei servizi sanitari pubblici veniva individuato da un campione di popolazione italiana nel "malcostume di politici e amministratori" con una quota del 38,6%⁴⁵, seguito dalla "pressione e gli interessi dei privati" (32,6%), e solo a grande distanza da altri elementi relativi alla competenza degli

⁴³ Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile -Allegato 1, "Il posizionamento italiano rispetto ai 17 Obiettivi per lo Sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite"

(Versione 3.3 del 14/03/2017)

⁴⁴ C. Collicelli, Si può curare la corruzione in sanità? in: *Sole24ore Sanità* 6. 4 2016

⁴⁵ Censis, *Monitor Biomedico* 2012

operatori ed alle richieste dei pazienti. E nel 2010 la frequenza di casi di “malasanità” nella propria zona era ritenuta alta o abbastanza alta dal 24,4% degli italiani (41,7% nel sud e nelle isole), intervistati dal Censis in una indagine per il Ministero della Salute ⁴⁶. La possibilità che un paziente ricoverato potesse subire un grave errore medico era molto o abbastanza alta secondo il 30,3% (48,9% nel sud e nelle isole).

Lo studio di Transparency del 2016 registra nel caso dell'Italia anche un 10% di cittadini che ricordano di aver pagato oltre il dovuto per accedere ad uno o più servizi sanitari, ed al tempo stesso una riduzione dei cosiddetti sprechi ingiustificati, frutto di negligenza, disattenzione, imperizia ecc., ma non degli sprechi altamente ingiustificati, vale a dire quelli di vera e propria corruzione e mancanza di trasparenza.

In materia di sprechi ed inefficienza basti ad esempio citare il dato secondo cui i percorsi diagnostico-terapeutici e assistenziali, che devono dettare le regole per la appropriatezza clinica ed assistenziali nei diversi settori, secondo un studio Fiaso – Politecnico di Milano del 2014, sono molto diffusi in oncologia, cardiologia, neurologia ed endocrinologia, ma molto poco diffusi in altri ambiti terapeutici.

A conclusione di questo paragrafo un cenno va fatto al tema della innovazione di sistema ed a quello della sanità digitale.

Per quanto riguarda la innovazione sistemica, è ormai evidente che non potrà esservi sostenibilità del sistema della salute senza la valorizzazione del ruolo del terzo settore, che tanta parte ha nella individuazione di particolari categorie di bisogno e nel sostegno alle famiglie per l'integrazione socio-sanitaria. Ma non potrà esservi sostenibilità nella salute anche se non si valorizzerà la mole ingente di risorse messe in campo dalle famiglie di tasca propria, pari nel 2015 secondo l'Istat di quasi 35 miliardi di euro (569 euro a famiglia all'anno, nella media), e di circa 9 miliardi per gli aiuti pagati dalle famiglie attraverso la figura delle cosiddette badanti. Anche senza prendere in considerazione le ingenti risorse che provengono dall'Inps, occorre esplorare con maggiore attenzione le potenzialità di una sana intermediazione di questa spesa, ad oggi intermediata solo per il 13% da fondi e polizze sanitarie, attraverso mutue e fondi sanitari integrativi. Si tratta di 4,5 miliardi di euro, con una potenzialità di ulteriori 26,5 miliardi attivabili. Questo ruolo andrebbe consolidato ed utilizzato in maniera più ampia per la spesa out of pocket ad oggi non intermediata da nessuno e per i cittadini e le famiglie che non hanno la possibilità di accedere a questo tipo di integrazione.

Per ciò che attiene l'innovazione tecnologica e la sanità digitale, occorre dedicare maggiori attenzioni e risorse alle potenzialità ed alle implicazioni di questo sviluppo. A cominciare dai farmaci innovativi, in grado di portare a soluzione tanti drammi e tante patologie prima incurabili, per finire alle tecnologie informatiche ed alla cosiddetta sanità digitale.

Una recente ricerca del Censis condotta in collaborazione con Arsenal.it⁴⁷ ha messo in evidenza l'importanza di quella che in Veneto è stata definita la “Sanità a km. 0”, una sanità cioè che grazie alla informatica permetta di ridurre le distanze tra servizi ed utenti,

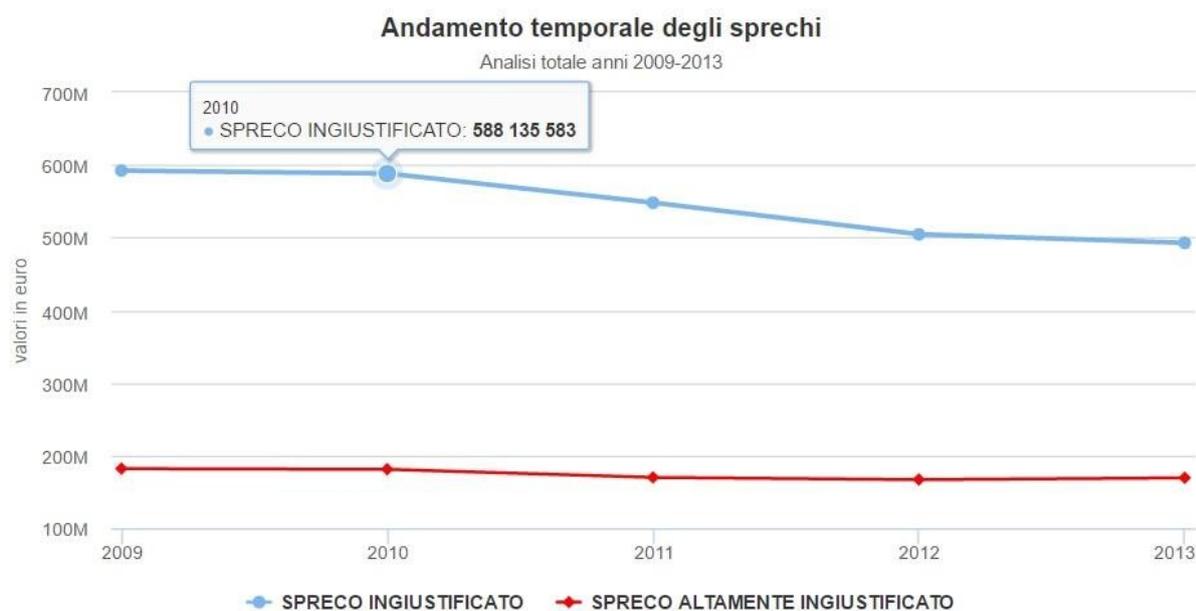
⁴⁶ Censis, Soddisfazione dei pazienti e qualità percepita in Italia, indagine Ccm-Ministero della salute, 2010.

⁴⁷ C. Collicelli, *Sanità a km zero: la prossimità digitale*, in: Sole24ore sanità 18 5 2016

accelerando il superamento delle procedure burocratiche e permettendo una rapida circolazione delle informazioni e dei referti. Un altro studio Censis e ImpresaLavoro ⁴⁸ ha permesso di mettere in evidenza la debolezza degli investimenti italiani e le enormi potenzialità del settore. I dati certificano un sostanziale gap tra Italia ed altri paesi europei nella diffusione della utilizzazione dei servizi informatici che riguardano la pubblica amministrazione ed i suoi servizi, e ciò nonostante la evidente ampia propensione degli italiani ad accogliere di buon favore le innovazioni tecnologiche e le loro applicazioni in altri ambiti. Ugualmente ampi sono, al tempo stesso, i benefici attesi a seguito della diffusione della digitalizzazione della pubblica amministrazione, anche e soprattutto in area sanitaria, in termini di efficienza e qualità. Dal punto di vista economico, invece, va innanzitutto sottolineato che ancora troppo poco si è indagato sui risparmi possibili grazie alla utilizzazione della strumentazione informatica in chiave prospettica, per la scelta delle terapie più appropriate, per la personalizzazione delle cure, per l'integrazione dei servizi e per il superamento delle lungaggini burocratiche.



⁴⁸ C. Collicelli, Il necessario cambio di passo della sanità digitale, in: Sole24ore sanità, 5 7 2016



Curiamo la CORRUZIONE
PUBBLICITÀ - PUBBLICITÀ - PUBBLICITÀ - PUBBLICITÀ - PUBBLICITÀ

4.7. Interventi recenti

Diversi interventi recenti hanno cercato di trovare risposte adeguate alle criticità ancora in essere nel sistema della sanità italiana.

In linea con il nuovo approccio si colloca ad esempio la firma, il 15 settembre 2016, dell'accordo Stato-Regioni che ha dato vita al Piano Nazionale Cronicità, che individua le principali criticità rispetto alla assistenza dei malati cronici e propone specifiche linee di intervento e strumenti di monitoraggio.

Accanto al Piano Cronicità degna di rilievo è la approvazione il 12 gennaio 2017 del decreto sui nuovi Livelli essenziali di assistenza (LEA), che ha integralmente sostituito il dPCM 29 novembre 2001 ed è stato adottato sulla base di quanto disposto nel Patto per la salute 2014-2016. I "nuovi LEA" hanno introdotto importanti ampliamenti rispetto alle cure che le unità sanitarie di tutto il paese sono tenute ad assicurare in regime di Servizio Sanitario nazionale.

Relativamente alla riforma organizzativa in corso in molte regioni, finalizzata a rendere più efficienti le strutture sanitarie per destinare le risorse risparmiate alle nuove priorità, nel 2016 si sono svolti diversi momenti di confronto del processo di aggregazione avviato nel 2015, ed in particolare la Regione Toscana si è distinta nel promuovere una riflessione attenta sulla sostenibilità dei sistemi sanitari regionali.

Un importante traguardo in merito al dilagare dei contenziosi tra utenti e medici e dei relativi costi assicurativi e giudiziari è stato raggiunto con l'approvazione della nuova normativa per il rischio clinico, avvenuta il 28 febbraio 2017.

Per affrontare il problema della corruzione in sanità, l'Autorità nazionale anti-corruzione (Anac) ha pubblicato ad aprile 2017 il nuovo Rapporto "Curiamo la corruzione: percezione

rischi e sprechi in sanità”, che analizza la percezione e valutazione dei rischi, gli sprechi e le inefficienze, nonché le misure e le strategie per contrastare il fenomeno. Secondo il Rapporto, il sistema anticorruzione in sanità ha fatto notevoli progressi, ma c’è ancora molto da fare: occorre investire su ricerca, formazione, dialogo e nuove tecnologie, soprattutto per migliorare la quantità e qualità dei dati e ridurre le disuguaglianze regionali.

In tema di salute dei migranti, le Linee guida su “I controlli alla frontiera, la frontiera dei controlli”, elaborate a giugno 2017 dall’Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (Inmp), l’Istituto Superiore di Sanità (Iss) e la Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (Simm), mirano a garantire un’assistenza uniforme e appropriata ai migranti. Tra le misure, l’anamnesi clinica, familiare e sociale focalizzata soprattutto su tubercolosi, malaria, infezioni sessualmente trasmissibili, parassitosi, anemia, diabete, nonché visite mirate per l’individuazione di segni di violenza e la formazione del personale sanitario in comunicazione interculturale.

4.8.L'assistenza ai non autosufficienti

L'entità del fenomeno si conferma nelle tendenze previste nelle precedenti relazioni.

Si accresce il fenomeno insieme alle insoddisfazioni dei soggetti e delle famiglie.

L'applicazione dei nuovi Isee ha per effetto il taglio dei sostegni alle famiglie per la parte non sanitaria delle rette nelle Residenze sanitarie assistenziali

L'effetto è che una parte delle famiglie si riportano a casa il nonnino non come scelta per la domiciliarità, ma come ripiego rispetto ai costi elevati della Residenza.

Si lamentano anche i gestori delle Residenze. Mentre fino a tre anni fa si avevano le liste di attesa per i ricoveri, adesso si hanno i letti vuoti. Al tempo stesso nascono forme di Residenze irregolari che non rispettano gli standard di assistenza, né i diritti di chi ci lavora (1).

Su tutto seguita a prevalere la soluzione **badante**. E seguita a permanere una condizione di irregolarità prevalente. Una parte delle famiglie sarebbe propensa alla soluzione **badante a tempo parziale**, ma le norme contrattuali vigenti non la prevedono. È una soluzione che non solo risponderebbe ad esigenze delle famiglie datori di lavoro, ma sarebbe pure un miglioramento per le lavoratrici che uscirebbero dalla condizione "servile" della convivenza a tempo pieno. Le possibilità di modificare il Contratto scaduto il 31 dicembre 2016 sembrano sfumate alla luce del fatto che nessuno dei soggetti contraenti lo ha disdettato e si è perciò rinnovato automaticamente per tre anni.

Si diffonde il fenomeno di finte cooperative o agenzie specializzate che offrono servizi di cura a domicilio anche a prezzi "stracciati" rispetto ai minimi contrattuali vigenti.

Un accordo nazionale conforme alle previsioni del Job act ha regolamentato queste prestazioni in Collaborazione Coordinata e Continuativa definendo una figura definita **operatore di aiuto**. La soluzione sembra incontrare il favore delle imprese erogatrici di servizi (soprattutto cooperative, ma non solo), delle famiglie che se ne avvalgono specialmente nelle emergenze e degli stessi collaboratori.

La Camera dei Deputati ha approvato un Disegno di Legge che affronta il tema dei **Caregiver** familiari: La proposta è passata al senato. Non sono prevedibili gli sviluppi, ma il tema sembra incontrare largo consenso tra le forze parlamentari.

(1) Da una ricerca Auser del mese di marzo 2016 dedicata a "Domiciliarità e residenzialità per l'invecchiamento attivo" ricaviamo che "Al 31 dicembre 2013 risultano attivi nel nostro Paese 12.261 presidi residenziali pubblici e privati"; con grandi squilibri tra le Regioni e soprattutto tra Nord e Sud che "dispongono complessivamente, per tutte le tipologie di ospiti, di 384.450 posti letto, nel 2009 erano più di 429mila (meno 10,4%).

Fra altre considerazioni la seguente: "Nel periodo 2014-2016 sono stati effettuati dai Nas 6.187 controlli da cui sono risultate: 1.877 non conformità (pari al 28% dei controlli eseguiti), 1.622 persone segnalate all'Autorità Amministrativa, 68 arresti, 1.397 persone segnalate all'autorità Giudiziaria, 3.177 sanzioni penali, 2.167 sanzioni amministrative per oltre un milione e 200mila euro, 176 strutture sottoposte a sequestro/chiusura".

5. L'Istruzione: Il comparto Istruzione attraverso i dati su Infanzia, Scuola, Università e Ricerca

5.1. Abstract

In continuità con la Relazione Annuale CNEL 2014, l'ultima pubblicata, i contenuti della nuova Relazione per il comparto Istruzione sono organizzati in un'introduzione e tre sotto-sezioni. Ciascuna sotto-sezione contiene un inquadramento generale, anche normativo, accompagnato dai dati comparativi internazionali e da un aggiornamento dei dati nazionali disponibili. Le informazioni essenziali sono di output (es.: numero di diplomati e laureati) e se possibile soprattutto di *outcome* (qualità, livelli di apprendimento degli studenti). La metodologia seguita, come per gli anni scorsi, è un'accurata revisione delle informazioni per dar conto dei livelli di qualità nel settore istruzione. I risultati indicano che il settore è molto attivo nell'ambito della valutazione e del miglioramento continuo, con importanti innovazioni di sistema, i cui effetti in termini di *outcome* per bambini e studenti saranno peraltro più evidenti negli anni futuri. Le principali innovazioni normative introdotte sono: il rafforzamento del Sistema Nazionale di Valutazione; l'istituzione di un sistema di cura e educazione per l'infanzia dalla nascita fino ai sei anni; la formazione in servizio resa obbligatoria per tutti i docenti. È stata parallelamente istituita presso il MIUR l'anagrafe degli alunni che frequentano la scuola dell'infanzia e l'INVALSI sta sviluppando la prima indagine nazionale sulla scuola dell'infanzia. Per gli altri livelli scolastici, è importante sottolineare la misura del valore aggiunto delle scuole sugli apprendimenti degli studenti in Italiano e Matematica, che dà conto dell'effetto scuola al netto di altre variabili con impatto sugli apprendimenti. Una misura, questa, per ragionare sulle priorità di miglioramento di sistema, specialmente in funzione perequativa nelle aree del Paese dove la scuola può e deve avere un ruolo di contrasto alle disuguaglianze educative. Rispetto al comparto Università e Ricerca, l'ultimo rapporto ANVUR disponibile evidenzia luci e ombre: tra le prime, l'arresto del calo di immatricolazioni e l'ottima produttività della ricerca italiana; tra le seconde, il perdurante divario Nord-Sud nella qualità degli atenei in termini di ricerca e di didattica e una stasi degli investimenti in Ricerca & Sviluppo in Italia, di molto inferiori ai livelli europei.

5.2. Introduzione - Il settore Istruzione nell'ambito delle Politiche Pubbliche

Nel settembre 2015 i 193 stati delle Nazioni Unite hanno adottato i *Sustainable Development Goals* (SDGs, obiettivi per uno sviluppo sostenibile)⁴⁹. L'Agenda 2030 comprende 17 obiettivi che guidano lo sviluppo dei prossimi 15 anni verso la fine della povertà estrema, l'attenzione ai cambiamenti climatici e la riduzione delle disuguaglianze. Tra gli obiettivi, il quarto promuove un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti lungo il corso della vita. Per raggiungere questo ambizioso obiettivo i paesi hanno concordato dei traguardi. Nel Box 1 si presentano i traguardi

⁴⁹ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

dell'obiettivo 4, in quanto essi si connettono con tutte le attività che l'Italia sta portando avanti nel settore istruzione.

- 4.1 Garantire entro il 2030 ad ogni ragazza e ragazzo libertà, equità e qualità nel completamento dell'educazione primaria e secondaria che porti a risultati di apprendimento adeguati e concreti
- 4.2 Garantire entro il 2030 che ogni ragazza e ragazzo abbiano uno sviluppo infantile di qualità, ed un accesso a cure ed istruzione pre-scolastiche così da essere pronti alla scuola primaria
- 4.3 Garantire entro il 2030 ad ogni donna e uomo un accesso equo ad un'istruzione tecnica, professionale e terziaria -anche universitaria- che sia economicamente vantaggiosa e di qualità
- 4.4 Aumentare considerevolmente entro il 2030 il numero di giovani e adulti con competenze specifiche -anche tecniche e professionali- per l'occupazione, posti di lavoro dignitosi e per l'imprenditoria
- 4.5 Eliminare entro il 2030 le disparità di genere nell'istruzione e garantire un accesso equo a tutti i livelli di istruzione e formazione professionale delle categorie protette, tra cui le persone con disabilità, le popolazioni indigene ed i bambini in situazioni di vulnerabilità
- 4.6 Garantire entro il 2030 che tutti i giovani e gran parte degli adulti, sia uomini che donne, abbiano un livello di alfabetizzazione ed una capacità di calcolo
- 4.7 Garantire entro il 2030 che tutti i discendenti acquisiscano la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione volta ad uno sviluppo e uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile

Box 1 – Sustainable Development Goals - Target del quarto obiettivo⁵⁰

Parallelamente, il rapporto OCSE⁵¹ sulle strategie per lo sviluppo delle competenze in Italia (OECD, 2017a) sintetizza le sfide che il Paese dovrà affrontare nei prossimi anni per migliorare la situazione economica e la coesione sociale. L'analisi dell'OCSE sottolinea la pericolosa omeostasi dei bassi livelli di competenze di manager e lavoratori e il forte divario esistente tra competenze disponibili e mercato del lavoro.

L'Italia attualmente è intrappolata in un equilibrio di basse competenze - una situazione nella quale il basso livello di competenze disponibili si accompagna a una bassa domanda da parte delle aziende. (...) In Italia, le aziende di tipo familiare sono oltre l'85% del totale e offrono circa il 70% dell'occupazione. Ma gli amministratori di queste aziende spesso

⁵⁰ La traduzione è quella ufficiale del Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC), tratta da <http://www.unric.org/it/agenda-2030/30815-obiettivo-4-fornire-uneducazione-di-qualita-equa-ed-inclusiva-e-opportunita-di-apprendimento-per-tutti>.

⁵¹ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, OECD in inglese.

non hanno le competenze necessarie per adottare e gestire nuove tecnologie complesse. (...) Il divario nelle competenze è diffuso in Italia. Circa il 6% dei lavoratori in Italia ha bassi livelli di competenze e il 21% ha basse qualifiche. Sorprendentemente, nonostante il basso livello medio di abilità, si registra anche un surplus di competenze, che riflette la bassa domanda italiana di lavoratori qualificati: quelli con alti livelli di abilità (11,7%) e con alti livelli di qualifica (18%) rappresentano una parte rilevante della forza lavoro italiana.⁵²

OECD Skills Strategy, 2017: 20.

L'equilibrio al ribasso potrebbe generare conseguenze negative per il futuro dei giovani e già molti di loro sembrano disinvestire in formazione superiore, in favore di lavori poco remunerativi ma che richiedono competenze inferiori.

Per smuovere questa stagnazione, la strategia dell'OCSE si fonda su quattro pilastri: sviluppo di competenze; attivazione dell'offerta di competenze; pieno utilizzo delle competenze; condizioni favorevoli per un efficace sistema di competenze. Il primo dei quattro elementi attiene specificamente al sistema istruzione-formazione e si snoda in tre sfide essenziali: fornire ai giovani italiani le competenze necessarie per lo studio e per la vita; aumentare l'accesso all'istruzione universitaria, migliorando la qualità e la spendibilità delle competenze; elevare le competenze degli adulti con basso livello di competenze.

È tuttavia il caso di sottolineare come l'Italia si collochi ancora di circa il 20% al di sotto della media europea (5% del PIL) per investimenti in istruzione, come mostra il grafico che segue.



Figura 1 - Investimenti medi europei in istruzione: 5 % del PIL. Fonte: EUROSTAT 2015.

Il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR), l'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione (INVALSI, ente

⁵² La traduzione è nostra.

inserito nel Sistema Statistico Nazionale/Sistan), con la collaborazione del Prof. Mari (SNA) e l'Agencia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) hanno collaborato alla redazione di questo rapporto e alla selezione dei dati più significativi sul sistema Istruzione, con particolare riferimento ai risultati per i cittadini. La sezione Istruzione si articola in tre aree: Infanzia, Scuola, Università. Tabelle e grafici sono generalmente riportati negli allegati, a cui si rimanda per gli approfondimenti.

5.3. Infanzia

Perché un governo dovrebbe investire sull'infanzia? Di fronte alle pressanti esigenze di una popolazione in costante invecchiamento, le politiche per l'infanzia potrebbero subire ridimensionamenti. Non è questo il caso dell'Italia che, pur essendo uno dei paesi al mondo con il più alto tasso di popolazione superiore ai 65 anni, ha di recente varato un ambizioso programma a favore dell'infanzia. Le ragioni sono molte, ma pare utile qui ricordare l'importanza che rivestono i primi anni di vita per trarre i maggiori benefici individuali e sociali derivanti dalla plasticità cerebrale.

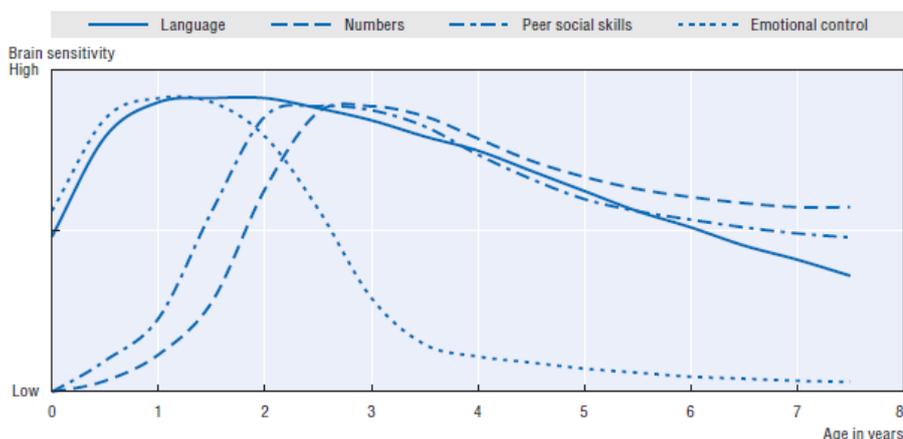


Figura 2- Plasticità cerebrale per alcune funzioni al variare dell'età. Fonte: adattato da Council for Early Child Development (2010) citato in OECD SSIV (2015).

L'investimento nell'infanzia è altresì altamente vantaggioso per un Paese

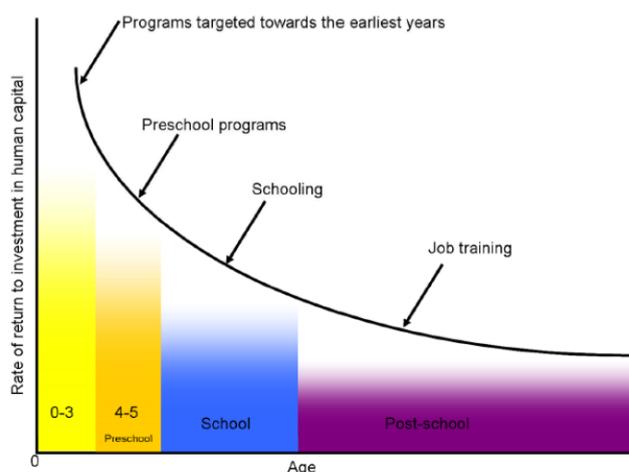


Figura 3 Ritorno di un'unità di dollaro investita. Fonte: Heckman, 2008.

Il premio Nobel James Heckman (2008) sostiene che per ogni dollaro investito in infanzia il ritorno di investimento sia pari a sette volte. È dunque importante per un governo investire sullo sviluppo dei cittadini fin dalla tenera età, specialmente di quelli svantaggiati, anche perché le risorse necessarie a produrre cambiamenti significativi ad età successive sono ingenti.

5.3.1. Le innovazioni normative: il Sistema Integrato 0-6

Tra le recenti innovazioni normative della cosiddetta *Buona Scuola*, si segnala la delega legislativa⁵³ relativa all'avvio generalizzato del sistema integrato di educazione e di istruzione per l'infanzia da zero a sei anni. Il nuovo sistema delineato nella Buona Scuola dovrebbe collocare nel tempo l'Italia tra i paesi europei dove è presente un ciclo educativo unico per questa fascia d'età. Questo passaggio è particolarmente significativo per i servizi che accolgono bambini da zero a tre anni, non più ricompresi tra i servizi a domanda individuale: ciò significa che i bambini hanno diritto a usufruire di un servizio pubblico (Cfr. Sabatinelli, 2016). Le finalità dichiarate della riforma sono di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cure, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, della promozione della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie. La legge indica i principi e criteri direttivi cui il Governo deve attenersi per l'adozione dei decreti legislativi delegati in un percorso che prevede testi iniziali e testi correttivi da adottare entro il 2019⁵⁴. Pertanto, il nuovo sistema integrato, dal punto di vista normativo, verrà costruito progressivamente e, di conseguenza, pian piano ad esso dovrà seguire il necessario adeguamento degli assetti istituzionali e amministrativi (Mari, 2017).

Relativamente al decreto delegato n. 65/2017, il primo varato,⁵⁵ vanno evidenziate almeno quattro tipologie di disposizioni: definitorie; organizzative; finanziarie; procedurali. Sugli aspetti definitivi, va detto che non si incide sull'assetto attuale della scuola dell'infanzia, quanto piuttosto sulla chiarificazione delle tipologie dei servizi socio educativi per bambini da zero a tre anni, legificandole a livello nazionale⁵⁶. Sono così disciplinati a) nidi

⁵³ Legge 13 luglio 2015, n. 107 di Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti.

⁵⁴ In prima attuazione è stato emanato il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 65, Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107.

⁵⁵ Nello stesso senso unificante del segmento 0-6 anni si muove il IV Piano nazionale di azione e interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (D.P.R. 31.8. 2016, Supplemento ordinario della G. U. del 15.11. 2016).

⁵⁶ La classificazione dei servizi socio educativi per l'infanzia secondo due macro voci (LB1 ed LB2) è stata fissata nel *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*, adottato dalla Conferenza delle regioni e

e micronidi, che accolgono le bambine e i bambini fra tre e trentasei mesi di età, con servizio mensa; b) sezioni primavera, riguardanti i piccoli tra ventiquattro e trentasei mesi; c) servizi integrativi, da dodici a trentasei mesi, senza servizio mensa, a loro volta articolati in spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi educativi in contesto domiciliare.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, il testo del decreto legislativo fissa le competenze istituzionali, le ripartisce tra comuni, regioni e Stato⁵⁷, ed istituisce la Commissione mista per il Sistema Integrato di educazione e di istruzione, con compiti di monitoraggio, consultivi e propositivi. Il decreto disciplina inoltre i “poli per l’infanzia” che accolgono in un unico plesso, o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione i bambini fino a sei anni di età; va sottolineato che i poli si caratterizzano quali “laboratori permanenti di ricerca e innovazione”, il che potrà costituire un importante strumento di sviluppo di reti territoriali (tra scuola, università, enti locali, famiglie e associazioni). Di particolare interesse è poi la previsione della qualificazione universitaria degli educatori (classe di laurea L19, scienze dell’educazione o LM85bis, scienze della formazione primaria) a partire dall’anno scolastico 2019/2020, la formazione di tutto il personale dei servizi educativi 0-6 e la stabilizzazione e formazione del coordinamento pedagogico, come funzione necessaria e qualificante.

Sugli aspetti finanziari, va segnalata l’istituzione del Fondo nazionale presso il Ministero dell’istruzione dell’università e della ricerca, con dotazione finanziaria di 209 milioni di euro per l’anno 2017, 224 per il 2018 e, a regime, di 239 milioni di euro a decorrere dall’anno 2019. Il Fondo verrà ripartito attraverso un’intesa in Conferenza unificata Stato, regioni ed enti locali; l’intesa potrà prevedere l’incremento delle risorse qualora si rendessero disponibili. Sempre con intesa in Conferenza unificata sarà definita la soglia massima di partecipazione economica delle famiglie alle spese dei servizi educativi per l’infanzia, pubblici e privati accreditati.

Riguardo infine alle procedure, va segnalata la previsione del Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema Integrato di educazione e di istruzione che definisce la destinazione delle risorse finanziarie disponibili e le modalità di utilizzazione; il Piano è adottato, previa intesa in sede di Conferenza unificata, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca. Infine, dell’attuazione del Piano si darà conto al Parlamento con apposita Relazione biennale, da presentare a cura del Ministro dell’Istruzione sulla base dei rapporti che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano devono elaborare e trasmettere al Ministero.

delle province autonome il 29 ottobre 2009, al fine di uniformare le oltre sessanta definizioni diverse contenute nelle leggi regionali.

⁵⁷ La Corte costituzionale con sentenza n. 284/2016 ha dichiarato illegittima, tra l’altro, la disposizione che attribuiva allo Stato la definizione di “standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l’infanzia e della scuola dell’infanzia” che spetta invece alla competenza regionale.

5.3.1.1. I dati disponibili

Il decreto legislativo n. 65/2017 pone obiettivi quantitativi e qualitativi all'offerta di servizi per l'infanzia. Successivi provvedimenti definiranno gli standard qualitativi e già ora il D.L. 65 prevede che lo Stato definisca gli orientamenti educativi nazionali per i servizi educativi per l'infanzia sulla base delle Linee guida pedagogiche proposte dalla Commissione per il Sistema Integrato, in coerenza con le Indicazioni Nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione⁵⁸. Si tratta di un'innovazione altamente significativa, vista l'assenza finora di un curriculum nazionale per i servizi da zero a tre anni.

Sono altresì stabiliti obiettivi relativi all'accesso dei bambini ai servizi: il raggiungimento progressivo della copertura del 33% dell'utenza potenziale; la graduale diffusione territoriale al fine di raggiungere il 75% di copertura dei comuni, singoli o in forma associata. Si tratta di obiettivi ambiziosi soprattutto se si fa riferimento alla situazione attuale.

Uno specifico rapporto pubblicato dall'ISTAT alla fine dell'anno 2016 (ISTAT, 2016a) evidenzia che nell'anno scolastico 2013/2014 sono censite sul territorio nazionale 13.459 unità di offerta di servizi socio-educativi per la prima infanzia; i posti in esse disponibili sono in tutto 360.314 e coprono il 22,5% dell'utenza potenziale. In particolare, risultano attivi 11.283 asili nido e 2.176 unità che offrono servizi integrativi per la prima infanzia: nidi in contesto domiciliare, spazi gioco e centri per bambini e genitori. L'offerta è pubblica per il 35% e privata per il 65%, contrariamente a quanto si verifica per la scuola dell'infanzia dove la situazione è esattamente inversa (IDI, 2017). I servizi 0-3 a titolarità pubblica sono il 35% del totale ma offrono il 50,5% dei posti complessivi; le strutture pubbliche sono mediamente più grandi rispetto a quelle private e hanno una capienza media di 38 posti contro i 20 delle strutture private.

Passando alle scuole dell'infanzia, l'Ufficio di statistica del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca nelle rilevazioni riferite all'anno scolastico 2015/2016 mostra che le sedi scolastiche statali sono complessivamente 13.466, articolate in 43.314 sezioni, frequentate da 1.000.304 alunni (MIUR, 2015). Sono considerate inoltre le scuole paritarie, che, a fine anno scolastico 2014/2015 erano 9.668 frequentate da 604.130 alunni. È interessante rilevare come la copertura complessiva per le scuole dell'infanzia sia superiore al 95% dell'utenza potenziale ed inoltre circa il 10% dei bambini che frequentano è straniero.

Riguardo al numero complessivo di bambini che frequentano la scuola dell'infanzia, va considerato che da quando è possibile iscriverli anticipatamente – ossia può essere iscritto chi è nato entro il 30 aprile dell'anno scolastico in corso – la frequenza anticipata si attesta intorno agli 83-84 mila bambini per anno. A ciò si aggiungono i bambini che frequentano le “sezioni primavera” – dedicate i bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi – che sono

⁵⁸ Secondo un'importante indagine internazionale, quello italiano pare essere uno dei più completi curricula per lo sviluppo globale del bambino dai 3 ai 5 anni (IEA ECES, 2016).

stimati complessivamente in 24.766 (Govi, 2015). Le sezioni primavera presenti nelle scuole statali erano nell'anno scolastico 2014/2015 in numero di 181.

Un ulteriore dato da non trascurare riguarda le modalità di frequenza. Infatti, la distribuzione della percentuale di frequenza varia a seconda dell'età; mentre la maggior parte dei bambini nel terzo anno di vita accede ad un servizio per la prima infanzia (e poi alla scuola dell'infanzia), accede ai servizi zero tre solo meno di un quinto dei bambini nel secondo anno e meno di un decimo dei bambini nel primo anno (Fortunati, 2015).

Dai dati riportati appare evidente lo squilibrio esistente tra servizi 0-3 e scuola dell'infanzia. Infatti, soltanto un quinto dei bambini che frequentano oggi la scuola dell'infanzia ha frequentato in precedenza un servizio socio educativo. Questo divario è aggravato dalla disomogeneità della distribuzione dei servizi sul territorio e dalla diversa titolarità pubblica o privata delle strutture, per non parlare della disomogeneità della domanda effettiva e della domanda potenziale, che vivono – in questo periodo storico di crisi socio economica – dinamiche recessive dovute a diversi fattori; solo per citarne un paio: disoccupazione femminile, che “libera” le donne da incombenze lavorative dando loro la possibilità di dedicarsi alla crescita dei piccoli; la diminuzione dei redditi familiari, che possono rendere difficoltoso il pagamento delle tariffe di iscrizione e frequenza (ISTAT, 2016b).

5.3.1.2. Gli impatti della riforma 0-6

Quale impatto avrà la riforma sull'accesso dei bambini a un'educazione di qualità sarà possibile verificarlo solo nel tempo, quando la riforma sarà a regime. Pare utile nel frattempo un accenno alle attività di ricerca in sede italiana, europea e internazionale per identificare strumenti di valutazione della qualità di sistema e delle singole istituzioni educative. L'INVALSI ha elaborato una specifica guida all'autovalutazione per le scuole dell'infanzia (RAV Infanzia), attualmente in fase di sperimentazione. Alla Consultazione Nazionale sul RAV Infanzia di fine 2016 hanno partecipato 3778 istituzioni scolastiche, di cui l'89% ritiene il RAV Infanzia esauriente nel rispecchiare l'offerta formativa della scuola dell'infanzia (INVALSI, 2016). L'Istituto partecipa inoltre ai lavori delle reti internazionali (europea e OECD) per la definizione di indicatori di qualità nel segmento infanzia. Nel corso del 2017, il Network OECD per l'infanzia ha pubblicato due volumi della serie *Starting Strong*, con contributi italiani: il primo sulla delicata transizione dei bambini dalla scuola dell'infanzia alla primaria ((OECD, 2017b); il secondo sugli indicatori di qualità per i sistemi infanzia (OECD, 2017c). In quest'ultimo, è presente una tavola riepilogativa (*scoreboard*) dalla quale si evince che l'Italia presenta tutti gli indicatori relativi a accesso ai servizi, finanziamento, *governance*, corpo docente, equità in linea o superiori alla media OECD, segno del buon livello di qualità del sistema prescolare. Fa eccezione solo la percentuale di donne occupate con figli 3-5enni (55%), inferiore alla media. In attesa di dati provenienti dalle rilevazioni nazionali sulla qualità della scuola dell'infanzia, INVALSI ha condotto un'analisi di secondo livello sugli apprendimenti dei bambini in seconda e quinta classe della primaria (Stringher & Cascella, in preparazione), che può

fungere come misura di base per monitorare i risultati della riforma 0-6 nel tempo. Scopo dell'analisi era comprendere l'impatto della frequenza al nido e alla scuola dell'infanzia sulle competenze cognitive a distanza. I risultati mostrano come sia il nido, sia la scuola dell'infanzia (e questa in misura maggiore) abbiano un impatto positivo sulle successive competenze degli studenti. La situazione è tuttavia fortemente eterogenea a livello geografico. Sono dunque necessari approfondimenti per comprendere meglio quali variabili incidano sulla qualità dei servizi per l'infanzia e come la qualità si traduca in competenze, sulle quali i bambini costruiscono le loro acquisizioni nei gradi scolastici successivi. È in questa direzione che l'Istituto si sta attrezzando, insieme con il MIUR, il quale ha recentemente varato l'anagrafe anche per le iscrizioni dei bambini alla scuola dell'infanzia.

5.3.2. Scuola

Il settore Istruzione è quello con la maggiore ricchezza di dati rispetto agli altri segmenti del Sistema. Per questo, questa sezione è impostata sostanzialmente sugli indicatori di risultato per i cittadini. Per fornire una visione d'insieme dei dati più significativi del sistema, si è fatto riferimento agli SDGs e ai relativi indicatori. Nella terza parte della sezione si specificano alcune innovazioni normative e di sistema che dovrebbero concorrere a migliorare i divari esistenti nel raggiungimento degli SDGs. Prima di entrare nel dettaglio degli *outcome*, alcuni elementi di output sembrano utili a inquadrare l'Istruzione nell'ambito del Welfare e dell'inclusione (e di possibile esclusione) sociale.

5.3.1.3. Elementi di scenario

A fronte di una spesa per Istruzione sostanzialmente invariata rispetto al 2013 e inferiore alla media OECD ed europea (OECD EAG, 2017:180;188; EUROSTAT) (Figura 4), il settore Istruzione mostra alcuni miglioramenti, ma anche elementi di perdurante preoccupazione. Per quanto concerne i primi, si segnalano i buoni risultati degli studenti italiani della scuola primaria e i miglioramenti nei livelli di alcune competenze degli studenti, di cui si riferisce più avanti. Tra gli elementi di preoccupazione, spicca invece il negativo divario persistente tra Italia e altri paesi europei riguardo agli alti tassi di abbandono scolastico e ai giovani che non sono impegnati nel lavoro o nell'istruzione, i cosiddetti NEET (Neither in Employment nor in Education or Training). Il tasso di abbandono scolastico in Italia è tra i più alti in Europa, con variazioni notevoli tra le diverse regioni italiane (Figura 5). È noto che questo fenomeno genera forza lavoro con basse competenze e in prospettiva questi giovani sono a rischio di esclusione oppure di marginalizzazione sociale. Il fenomeno dell'abbandono si connette almeno in parte con quello dei NEET. Secondo i più recenti dati EUROSTAT (2016), l'Italia ha il triste primato della percentuale più alta di giovani 20-34enni in questa condizione (30,7%) (

Figura 6). Rispetto alla Svezia, paese nel quale tale percentuale è la più bassa in Europa, la proporzione di giovani NEET italiani è quattro volte più elevata. Se però si osservano i dati disaggregati per livello di istruzione e età (

Figura 6

Figura 7), si può notare come il livello terziario di studi (laurea o superiore) protegga i giovani più degli altri titoli di studio, specie fra i 30-34enni. Ciò ad indicare che il livello universitario consente un seppur lento assorbimento nel mondo del lavoro, mentre a un basso livello di istruzione (scuola media o meno) un giovane su due è NEET. Pare importante sottolineare che, nonostante la vulgata voglia molti giovani laureati senza lavoro e quindi scoraggi il perseguimento degli studi universitari, i dati mostrano come tale investimento continui comunque a pagare nel tempo, come sostiene anche l'OECD nel rapporto OECD Skills Strategy 2017, costituendo un fattore protettivo importante contro la condizione NEET, anticamera della marginalizzazione sociale.

5.3.1.4. Gli SDGs e gli outcome di sistema

A fronte di questi elementi di output di sistema, restano piuttosto alte le percentuali di adulti italiani con bassi livelli di competenze, come mostrano le

Figura 8 e Figura 9, e ciò si riverbera negativamente su molti aspetti del sistema Paese nel suo complesso, in un circolo vizioso di basse competenze negli adulti che a loro volta trasmettono bassi livelli di competenze alle nuove generazioni. L'Italia sembra anzi non credere a fondo all'importanza dell'Istruzione e anche i datori di lavoro spesso non richiedono elevate abilità alla forza lavoro (OECD Skills Strategy Italy, 2017). A questo si aggiunga che gli italiani sembrano avere scarsa propensione per la formazione in età adulta, come risulta dai dati OECD PIAAC 2015 (

Figura 10

Figura 10 – Partecipazione degli adulti a istruzione formale e non-formale per tipologia di istruzione.) e da quelli EUROSTAT. Ciò va a danno non solo dell'economia, ma anche del benessere e del progresso sociale di fronte alle sfide globali dei prossimi decenni, come riportato nella Grafico 2, che offre una panoramica degli indicatori relativi agli SDGs per l'Italia.

Questa premessa ai risultati degli studenti italiani sembra doverosa: non è del tutto corretto imputare solo a loro e ai loro docenti un livello non ottimale di competenze, quando la riproduzione sociale delle diseguaglianze, specialmente al Sud, non viene intaccata. Nella tavola sinottica che segue, si riportano per comodità tutte le indagini internazionali più recenti per un immediato confronto.

Indagine	Grado scolastico e età dei ragazzi		Competenza misurata	Media interna nazionale	Media Italia	Differenza significativa media internazionale	Variazione rispetto a ciclo precedente
TIMSS 2015	IV classe, 9,5		Matematica	500	507	sì	↔
TIMSS 2015	IV classe, 9,5		Scienze	500	516	sì	↓
PIRLS 2016	IV classe, 9,5		Lettura	500	548	sì	↑
e-PIRLS 2016	IV classe, 9,5		Lettura testi digitali	539	532	ND*	ND*
ICCS 2016	VIII classe, 13,5		Educazione civica	517	524	sì; ma sotto avg EU	↔
TIMSS 2015	VIII classe, 13,5		Matematica	500	494	sì	↔
TIMSS 2015	VIII classe, 13,5		Scienze	500	499	no	↔
PISA 2015	X classe, 15		Scienze	493	481	sì	↓
PISA 2015	X classe, 15		Lettura	493	485	sì	↔
PISA 2015	X classe, 15		Matematica	490	490	no	↔
TIMSS ADV. 2015	XIII classe, 18,5		Matematica	500	422	Sì	↓
TIMSS ADV. 2015	XIII classe, 18,5		Fisica	500	374	sì	↓

*ND = Non disponibile, nuova indagine.

↑ miglioramento; ↓ peggioramento; ↔ situazione invariata. AVG EU = media europea. In rosso i punteggi significativamente inferiori e in blu superiori alle medie internazionali.

Dai confronti internazionali è possibile notare come le indagini che misurano le competenze nella scuola primaria mostrino un andamento medio italiano simile o superiore a quello internazionale. Fa eccezione la nuova indagine e-PIRLS, che vede gli studenti italiani disimpegnarsi meno bene dei colleghi di altri paesi nella lettura di testi digitali. Al progredire del livello scolastico, si assiste a un peggioramento diffuso dei risultati degli studenti italiani, quasi che la scuola secondaria (in particolare quella di

secondo grado) non riuscisse a tenere il passo degli altri Paesi. Inoltre, su dodici confronti internazionali, in ben sei la situazione italiana non migliora rispetto al ciclo di indagine precedente, peggiora in quattro casi (specialmente in scienze al quarto, decimo e tredicesimo grado, e in matematica al decimo) e migliora solamente in lettura al quarto grado di scolarità.

Per comprendere le motivazioni profonde e sistemiche di tali risultati sarebbe necessario un approfondimento che non è possibile fare in questa sede, anche per la complessità dell'analisi e la mancanza di dati che pongano i risultati in relazione con i più significativi processi didattici in classe, con la motivazione degli studenti e dei docenti e più in generale con le difficoltà che il sistema scolastico affronta e ha storicamente affrontato.

Giova tuttavia almeno accennare al collegamento tra prove internazionali e nazionali standardizzate per l'accertamento dei livelli di apprendimento e allo sforzo che il Sistema Istruzione e il Sistema Nazionale di Valutazione stanno compiendo per migliorarli.

A differenza delle indagini internazionali, che si basano su disegni campionari a scopo comparativo tra sistemi diversi (con prove che quindi possono tener conto solo in parte dei curricoli nazionali), le prove INVALSI hanno carattere censuario nazionale. Questo aspetto le rende particolarmente adatte non solo a misurare le competenze in relazione alle scelte curricolari nazionali, ma soprattutto a un utilizzo formativo dei dati da parte di ciascuna scuola e di ciascun docente, cosa non semplice per le prove internazionali.

Nei Grafico 3 e Grafico 4 si riportano i risultati sintetici nelle prove INVALSI 2016-17 di Italiano e Matematica per livello scolastico e per area geografica. Finora i gradi nei quali si effettuano le prove sono 2, 5, 8, 10 che corrispondono alla seconda e quinta classe di scuola primaria, terza classe di secondaria di primo grado e seconda classe di secondaria di secondo. Nei due grafici la linea rossa rappresenta la media italiana. L'andamento degli studenti rispecchia in generale quanto già commentato per le indagini internazionali, con una precisazione importante: il sistema italiano sembra tenere fino alla scuola primaria, ma già dalla secondaria di primo grado si nota una flessione dei risultati conseguiti dagli studenti e tale tendenza si aggrava nella secondaria di secondo grado, in particolare nelle zone meridionali. Nelle aree settentrionali, anche le scuole secondarie sembrano produrre un incremento di competenze (specialmente in matematica), invece specialmente al Sud e Isole la secondaria non sembra in grado di farlo al meglio. Del resto, è a partire dalla secondaria di I grado che i genitori riescono a seguire meno i ragazzi, e sembra invece proprio questo il momento in cui la collaborazione scuola-famiglia dovrebbe essere più intensa. C'è da aggiungere peraltro che il divario Nord-Sud è già molto pronunciato in seconda primaria: tra i livelli di competenza dei bambini del Nord Ovest e quelli del Sud-Isole corrono oltre 10 punti percentuali di distanza totale dalla media italiana, mentre nelle altre aree del Paese vi è una partenza sostanzialmente simile dei bambini nel sistema

scolastico. Tale andamento tenderebbe a confermare l'analisi sulla riproduzione sociale delle disuguaglianze: a basse competenze degli adulti, corrispondono basse competenze dei bambini già poco dopo l'ingresso nella scuola primaria. Tale divario si allargherebbe proprio con l'entrata dei ragazzi nella secondaria, momento nel quale le famiglie con risorse socio-economico-culturali inferiori riescono a sostenere di meno i propri figli.

Se questa interpretazione del fenomeno è corretta, se ne potrebbe dedurre l'importanza dell'investimento del Governo nell'infanzia: le scuole dell'infanzia di qualità, e prima ancora i servizi per l'infanzia che aiutino le famiglie a sviluppare appieno il potenziale dei bambini da zero a tre anni, costituiscono una leva determinante al fine di attrezzare i bambini per la scuola e per la vita: la capacità di esprimersi, di apprendere, di seguire le regole della convivenza civile sono le doti che la scuola dell'infanzia di qualità può fornire ai bambini indipendentemente dalla loro origine sociale.

Qualità è la parola chiave in questo discorso. Varato con il D.P.R. 80/2013, il Sistema Nazionale di Valutazione sta operando proprio in questo senso: dall'autovalutazione, ciascuna scuola individua aree di miglioramento della propria qualità, strettamente collegate a obiettivi di scuola e di sistema, produce un piano di miglioramento, lo implementa e ne rende conto socialmente al termine del ciclo. Coerentemente con le informazioni statistiche disponibili, il MIUR ha precisato gli obiettivi di sistema nella Direttiva 11/2014:

La valutazione è finalizzata al miglioramento della qualità dell'offerta formativa e degli apprendimenti e sarà particolarmente indirizzata:

- alla riduzione della dispersione scolastica e dell'insuccesso scolastico;
- alla riduzione delle differenze tra scuole e aree geografiche nei livelli di apprendimento degli studenti;
- al rafforzamento delle competenze di base degli studenti rispetto alla situazione di partenza;
- alla valorizzazione degli esiti a distanza degli studenti con attenzione all'università e al lavoro.

Direttiva 11/2014:3.

A partire dall'anno scolastico 2014/2015 tutte le scuole del Sistema Nazionale di Istruzione, statali e paritarie, sono coinvolte nel processo di autovalutazione con l'elaborazione finale del Rapporto di Autovalutazione (RAV). Dall'anno 2016 le scuole possono ricevere anche la visita dei Nuclei Esterni di Valutazione (NEV), che condividono con la scuola il medesimo quadro teorico, definito nel Rapporto di AutoValutazione (RAV). Nel corso del primo triennio, i risultati provenienti dalle prove INVALSI sugli apprendimenti degli studenti, dalle autovalutazioni delle scuole, dalle valutazioni esterne, costituiranno una base informativa via via crescente che consentirà analisi sempre più fini sugli elementi che

qualificano il fare scuola e consentono ai ragazzi di raggiungere un livello ottimale di sviluppo e competenza.

Per consentire alle scuole e ai NEV un'analisi accurata degli elementi di qualità che una scuola può esprimere, l'INVALSI ha pertanto predisposto la restituzione dei dati delle rilevazioni nazionali con un'articolata serie di tabelle e grafici, con le relative guide, affinché i singoli docenti e le scuole possano fondare i loro piani di miglioramento sulla base delle evidenze empiriche derivanti dagli apprendimenti (ma anche dalle difficoltà) degli studenti.

Come si vede, il miglioramento di sistema e delle singole istituzioni e classi scolastiche è un obiettivo che coinvolge milioni di persone, tra docenti, dirigenti, studenti, genitori, valutatori esterni, ricercatori, funzionari e dirigenti ministeriali, ciascuno di essi con una parte essenziale a cui contribuire, insieme alla regia istituzionale e normativa, fonte di coerenza tra obiettivi e disposizioni attuative.

5.3.1.5. Innovazioni normative e di sistema

Tra le innovazioni introdotte di recente, il D.Lgl. 62/2017 disciplina la valutazione degli apprendimenti e le prove INVALSI. Il D.Lgl. modifica l'attuale assetto dell'esame al termine del primo ciclo, togliendo le prove INVALSI dal computo per il voto di diploma di secondaria di primo grado, ma rendendo le prove obbligatorie per poter accedere all'esame finale. Forte innovazione del sistema di valutazione nazionale a partire dall'A.S. 2016-17 è inoltre la stima del valore aggiunto di tutte le scuole italiane tramite un modello longitudinale. Si tratta di un'innovazione tecnico-scientifica importante per il sistema nazionale di valutazione che costituisce un elemento di qualità e un punto di forza per il nostro Paese. Il valore aggiunto di una scuola è il suo contributo specifico all'apprendimento dei suoi alunni, al netto del peso esercitato su tale contributo dai fattori su cui la scuola non ha possibilità di intervenire (INVALSI, 2017: 89), come indicato nel Grafico 1.

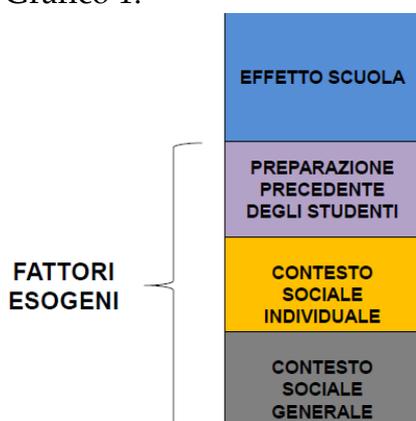


Grafico 1 - Fattori esogeni ed endogeni alla scuola che incidono sull'apprendimento degli studenti: base per il calcolo del Valore Aggiunto.

Il valore aggiunto è il calcolo statistico dei residui di un'analisi di regressione, vale a dire è la differenza tra i risultati osservati di una certa scuola e i suoi risultati attesi. Per risultati attesi s'intendono gli esiti che una determinata scuola dovrebbe teoricamente ottenere se i suoi alunni avessero appreso tanto quanto hanno mediamente appreso in un certo arco di tempo altri alunni con le stesse caratteristiche e gli stessi livelli di competenza in ingresso che hanno frequentato altre scuole della stessa tipologia (es.: scuole secondarie di primo grado) e del medesimo grado scolastico (es.: III classe). Il valore aggiunto è calcolato da INVALSI con almeno due punti di rilevazione sulla medesima popolazione nel tempo (es.: V primaria e III secondaria di primo grado).

Per introdurre questa innovazione statistica, INVALSI ha per ora prodotto analisi di valore aggiunto sui dati campionari relativi alle prove A.S. 2016-17. Questa limitazione è tuttavia temporanea: le scuole, già a partire da settembre 2017, hanno ricevuto i propri dati di valore aggiunto calcolati su popolazione. I Grafico 5 e Grafico 6 illustrano i primi risultati nazionali di questa analisi, i quali confermano la difficoltà delle scuole a incidere sugli apprendimenti degli studenti, specialmente al Sud. Sempre al Sud ci sono tuttavia scuole che hanno un valore aggiunto positivo e su queste varrebbe la pena soffermarsi con ulteriori analisi.

Altra innovazione, legata a questa, è l'introduzione di nuove prove INVALSI: il Box 2 illustra sinteticamente queste novità, in particolare le nuove prove per la valutazione della lingua inglese e quelle propedeutiche all'esame di Stato conclusivo del secondo ciclo di istruzione (grado 13). Le prove di inglese saranno svolte già a partire dall'A.S. 2017-18, mentre quelle per l'esame di Stato sono previste a partire dall'A.S. 2018-19.

5.3.1.6. In cantiere

Nel corso del prossimo anno sono diverse le novità per l'INVALSI e per le scuole. Anzitutto, l'avvio delle prove Computer-Based Testing (CBT) in Italiano e Matematica per quasi tutti i livelli scolastici, ad eccezione della scuola primaria, la quale ha peraltro sperimentato prove a computer già con l'edizione 2016 dell'indagine internazionale IEA e-PIRLS. La somministrazione mediante computer (CBT) richiede un elevato numero di prove differenti (forme) che condividono le seguenti caratteristiche: stessa difficoltà complessiva; equivalenza misuratoria; stessa modalità di composizione (ambiti, tipologie di testo, numero di quesiti, formati dei quesiti, ecc.). Il passaggio dalle prove cartacee al computer comporta di conseguenza una profonda revisione nella modalità stessa di costruzione delle prove: per banca di domande/unità/compito e per livelli di competenza. Ciascuna forma è estratta da una banca di domande composta da centinaia di quesiti ed è assegnata agli studenti secondo un preciso disegno statistico. Viene pertanto rafforzato il processo di pre-test delle prove.

Le prove per la lingua inglese vengono introdotte in forma cartacea per la V classe primaria, dove sono volte a valutare le competenze ricettive degli studenti coerentemente con il livello A1 del quadro di riferimento europeo per le lingue (QCER), previsto dal

curricolo nazionale per questo grado scolastico. Nel grado ottavo della scuola secondaria di primo grado la prova d'inglese è impostata sui livelli A1 e A2 del QCER, in particolare sulle competenze ricettive e sull'uso della lingua. All'ultimo anno della secondaria di primo e di secondo grado, le prove INVALSI di Italiano, Matematica e Inglese saranno requisito di ammissione all'esame di Stato, indipendentemente dal loro esito.

Il D.Lgs. 62/2017 prevede altresì la confluenza dell'esito delle prove INVALSI nella certificazione delle competenze al termine del primo ciclo di istruzione, nei livelli descrittivi distinti per: Italiano (6 livelli); Matematica (6 livelli); Inglese/lettura (4 livelli); Inglese/ascolto (4 livelli).

Le prove INVALSI saranno sempre più funzionali al miglioramento scolastico e in questo senso è importante il collegamento con un'azione attualmente in corso: la valutazione della dirigenza scolastica⁵⁹. Accanto alle innovazioni introdotte dalla normativa, l'INVALSI si sta attrezzando per partecipare alla prima indagine internazionale sulle competenze non-cognitive e socio-emotive OECD Study on Social and Emotional Skills (SSES) e ha contribuito con proprio position paper alla revisione del quadro europeo per le competenze chiave 2017⁶⁰

5.3.3. Università e Ricerca

5.3.1.7. Contesto normativo: innovazioni nell'ultimo triennio

Gli interventi normativi recentemente introdotti nel comparto Università riguardano le varie missioni e attività dell'Università: la ricerca, i processi e la didattica e il reclutamento del personale docente.

Relativamente alla ricerca, nell'ultimo triennio ci sono stati vari interventi volti a promuovere il merito scientifico: è stato svolto un nuovo esercizio di Valutazione della Qualità della Ricerca per il quadriennio 2011-2014 (VQR 2011-2014); è stata incrementata la quota premiale di distribuzione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO); infine la Legge n. 232/2016 (Legge di Bilancio 2017), con l'intento di rafforzare il finanziamento basato sul merito scientifico, ha istituito il "Fondo per le attività di base di ricerca" e il "Fondo di finanziamento per i dipartimenti eccellenti".

L'esercizio VQR 2011-2014 è stato avviato con il DM 458 del 27 Giugno 2015 e i suoi risultati sono stati pubblicati a Febbraio 2017. Le caratteristiche di tale esercizio sono in forte continuità con l'esperienza della VQR 2004-10⁶¹. Gli esercizi VQR permettono di avere una fotografia aggiornata sullo stato della ricerca nelle diverse aree scientifiche, sulla base della quale impostare attività di miglioramento all'interno delle istituzioni valutate e

⁵⁹ Informazioni al riguardo sono disponibili sul sito INVALSI e MIUR SNV <http://www.istruzione.it/snv/dirigenti.shtml>.

⁶⁰ Si veda il sito europeo https://ec.europa.eu/education/consultations/lifelong-learning-key-competences-2017_en.

⁶¹ Rispetto al precedente esercizio di valutazione, la VQR 2011-2014 è caratterizzata da alcune innovazioni che riguardano in particolare il numero dei panels, il numero di prodotti da sottoporre a valutazione, la scala e i criteri di valutazione e l'algoritmo bibliometrico adottato.

allocare le risorse premiali. Alla valutazione, infatti, è legata una quota crescente del finanziamento alle Università. Il Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 ha incrementato la quota premiale del FFO, determinando percentuali minime da rispettare che aumentano di anno in anno fino ad un massimo del 30 per cento.

La Legge 232/2016 ha introdotto due misure che premiano il merito scientifico sia a livello individuale che a livello dipartimentale. La sezione “Fondo per le attività base di ricerca”, all’interno del FFO delle università statali, prevede uno stanziamento di € 45.000.000,00 l’anno al fine di finanziare le attività base di ricerca dei professori di seconda fascia e dei ricercatori in servizio a tempo pieno per un importo individuale di € 3.000,00. Allo scopo di distribuire i finanziamenti, l’ANVUR ha definito un indicatore di produzione scientifica basato sulla somma pesata⁶² dei prodotti scientifici. La sezione “Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza”, con uno stanziamento di 271 milioni di euro a decorrere dall’anno 2018, è istituita al “fine di incentivare l’attività dei dipartimenti delle università statali che si caratterizzano per l’eccellenza nella qualità della ricerca e nella progettualità scientifica, organizzativa e didattica, nonché con riferimento alle finalità di ricerca di «Industria 4.0»”. A tal riguardo, il MIUR ha richiesto all’ANVUR sulla base dei risultati VQR, il calcolo di un apposito «Indicatore standardizzato della performance dipartimentale» (ISPD) e ha pubblicato la graduatoria dei primi 350 dipartimenti delle università statali sulla base dell’ISPD. I dipartimenti da ammettere al finanziamento, in numero di 180, saranno poi selezionati da una Commissione di sette membri nominata dal MIUR entro Dicembre 2017.

In riferimento alle attività di valutazione della didattica, nel 2013 l’ANVUR ha avviato il sistema AVA (Autovalutazione, Valutazione periodica, Accredimento) in risposta alle disposizioni della legge 20/12/2010, n. 240 e del decreto legislativo 27/01/2012, n. 19. Tali disposizioni prevedono l’introduzione del sistema di accreditamento iniziale e periodico dei corsi di studio e delle sedi universitarie (statali e non), della valutazione periodica della qualità, dell’efficienza e dei risultati conseguiti dagli atenei e il potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell’efficacia delle attività didattiche e di ricerca delle università. Successivamente, il Decreto Ministeriale n. 987 del 12 dicembre 2016 ha riformato il sistema AVA nell’obiettivo di raggiungere una semplificazione dello stesso, un alleggerimento degli adempimenti per gli atenei e una maggiore aderenza agli standard europei (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* del 2015), pur mantenendone fermi gli obiettivi fondanti.

Infine, per quanto riguarda il reclutamento del personale docente, negli ultimi anni sono state effettuate tre tornate⁶³ di Abilitazione Scientifica Nazionale⁶⁴, una delle quali è ancora

⁶² I pesi sono definiti sulla base di valutazioni di contesto: tipologia, sede editoriale, grado di proprietà, impatto.

⁶³ ASN 2012, ASN 2013 e ASN 2016.

⁶⁴ L’articolo 16 della Legge 240/2010 istituisce l’Abilitazione Scientifica Nazionale che ha durata quadriennale e richiede requisiti distinti per le funzioni di professore di prima e di seconda fascia.

in corso⁶⁵. In questo ambito, l'ANVUR è chiamata a definire delle soglie minime per l'accesso alle Commissioni e alle selezioni dei candidati.

5.3.1.8. *Le istituzioni universitarie, risorse economiche e spese*

Nell'a.a. 2015/16 operavano sul territorio italiano 96 istituzioni universitarie: 66 sono università statali (comprese le 3 scuole superiori ad ordinamento speciale, che si occupano principalmente della formazione post laurea, e i 2 istituti di alta formazione dottorale); 30 università non statali legalmente riconosciute, di cui 11 università telematiche (tabella 1).

Escludendo le scuole speciali e suddividendo gli atenei in base alla dimensione, vi sono 12 grandi atenei con oltre 40.000 iscritti, 29 atenei medi (tra 15.000-40.000) e 48 atenei piccoli (meno di 15.000 iscritti). I grandi atenei assorbono il 42,7% degli iscritti, i 29 atenei medi il 40,5 % e i restanti piccoli atenei appena il 15,8%. Quasi il 91% degli studenti è iscritto a un'università statale (Tabella 2). Alle università non statali è iscritto il 9,4% degli studenti; il 3,5% è costituito dagli studenti delle università telematiche⁶⁶.

Secondo il rapporto Education at a Glance 2015 la spesa in istruzione terziaria in Italia risulta inferiore a quella media OCSE, sia in rapporto al numero degli studenti iscritti sia in rapporto al prodotto interno lordo. Il sistema, già sotto finanziato nel confronto internazionale, ha subito dal 2008 una forte contrazione dei finanziamenti statali. Inoltre, in un quadro di profonda crisi economica si sono anche ridotti i fondi acquisiti autonomamente dai singoli atenei. Negli ultimi anni il calo si è pressoché arrestato e vi sono limitati segni di una inversione di tendenza. La spesa ha seguito andamenti simili a quelli delle entrate, con un calo di circa il 20% tra il 2008 e il 2014.

5.3.1.9. *La valutazione delle varie missioni e attività dell'Università*⁶⁷

Il sistema dell'Università e della ricerca rappresenta un modello virtuoso nell'ambito della pubblica amministrazione: gli atenei e gli enti di ricerca godono di una significativa autonomia di gestione e sono sottoposti a valutazione periodica, basata su procedure trasparenti e codificate, da parte di un'agenzia indipendente, l'ANVUR. Attraverso la valutazione, il sistema Universitario legittima la propria autonomia, fornisce informazioni utili agli organi di governo e agli stakeholders (famiglie, studenti, giovani ricercatori, imprese) che potranno prendere le proprie decisioni strategiche in maniera più completa. Le valutazioni dell'ANVUR riguardano tutte le principali attività delle Università: la ricerca, la didattica, il trasferimento tecnologico e di conoscenze ("terza missione"). I progetti di valutazione che riguardano la missione ricerca sono: la Valutazione della

⁶⁵ Al momento della scrittura di questo rapporto si sta svolgendo il quarto quadrimestre dell'Abilitazione Scientifica Nazionale 2016.

⁶⁶ Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca, ANVUR, 2016 – Capitolo I.1.1 L'offerta formativa.

⁶⁷ Questa sezione prende spunto da Ancaiani A., Checchi D., Malgarini M., Momigliano S., "La valutazione dell'Università e del sistema della ricerca", in Dell'Aringa, C, Della Rocca, G. "Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione", il Mulino, 2017.

Qualità della Ricerca, il processo di accreditamento dei dottorati, valutazione e accreditamento delle Scuole di Specializzazione di area medica e psicologica.

Gli esercizi di Valutazione della Qualità della Ricerca⁶⁸ riguardano i risultati della ricerca scientifica pubblicati in un certo periodo dalle Università Statali e non Statali, dagli Enti di Ricerca pubblici vigilati dal MIUR e da altri soggetti pubblici e privati su richiesta volontaria. Nell'ultimo esercizio, che copre il periodo 2011-2014, il DM e il Bando hanno previsto una valutazione organizzata in 16 Aree per le quali sono stati istituiti altrettanti Gruppi di Esperti della Valutazione (GEV), reclutati a seguito di una procedura ad evidenza pubblica. Nelle scienze sociali e nelle scienze umane, la valutazione dei prodotti è avvenuta totalmente mediante la valutazione tra pari; nelle aree delle scienze dure, la valutazione dei GEV è stata supportata dall'utilizzo di metriche bibliometriche. Il giudizio di qualità si è basato sui criteri di originalità; rigore metodologico e impatto attestato o potenziale. La valutazione di ogni prodotto contribuisce, poi, a formare il punteggio totale di ciascun dipartimento e ateneo. I risultati della VQR sono stati utilizzati dal MIUR per assegnare una quota significativa di finanziamenti universitari (17% nel 2017); tuttavia l'effettiva differenziazione nella distribuzione dei fondi tra atenei è stata limitata. La valutazione VQR riguarda, oltre i prodotti della ricerca sopra menzionati, anche ulteriori indicatori legati alla ricerca, e in particolare: la capacità delle strutture di attrarre risorse esterne sulla base di bandi competitivi; l'alta formazione effettuata dalle strutture; la mobilità nei ruoli degli addetti nel quadriennio. A fini conoscitivi, senza impatto sull'attribuzione dei fondi, nell'ambito della VQR sono state analizzate anche le attività di terza missione.

Dal 2013 è stato istituito (con il DM 45/2013) un sistema di accreditamento e valutazione dei Corsi di Dottorato, affidato all'ANVUR. Il sistema si articola in un'autorizzazione iniziale ad attivare i corsi di dottorato, nella verifica annuale della permanenza dei requisiti e in una valutazione ex post. I principali requisiti richiesti per l'accREDITamento riguardano la numerosità, il grado di qualificazione e l'attività di ricerca dei docenti del collegio didattico, oltre che un numero minimo di borse di studio. La nuova normativa ha indotto riorganizzazioni e accorpamenti dei corsi di dottorato, il cui numero, già moderatamente in calo tra il 2010 e il 2012, si è ridotto del 41% nel 2013 passando da 1570 a 919 corsi mentre il numero delle borse è calato di meno del 10%. Da un punto di vista qualitativo, i dati relativi alle valutazioni ricevute dai docenti membri dei Collegi di Dottorati nella VQR 2004-10 mostrano che in tutte le principali macro aree scientifiche c'è stato un miglioramento costante della qualità scientifica dei collegi dei docenti tra il 2012 e il 2014 e una stabilizzazione nel 2015. Dal 2016 un analogo processo di valutazione riguarda le Scuole di specializzazione di area medica.

Per quanto riguarda l'attività di valutazione della didattica, l'ANVUR, con il sistema AVA, ha definito un modello operativo per gli AccredITamenti iniziale e periodico delle Sedi e dei Corsi di Studio che si avvale in entrambi i casi della consulenza di Commissioni di

⁶⁸ L'ANVUR ha svolto due esercizi di Valutazione della qualità della ricerca, la VQR 2004-2010 e la VQR 2011-2014.

Esperti della Valutazione (CEV) selezionati da appositi albi pubblici, con il compito di proporre un giudizio di accreditamento basato su un esame approfondito del progetto (nel caso dell'Accreditamento iniziale) o dell'andamento complessivo (nel caso dell'Accreditamento periodico) relativamente al soddisfacimento dei Requisiti di Qualità definiti dall'ANVUR stessa. Il modello di Accreditamento periodico degli Atenei proposto dall'ANVUR prevede una visita *in loco* da parte della CEV, mirata a rilevare sul campo il livello di corrispondenza delle procedure elaborate dall'Ateneo con i requisiti di assicurazione della qualità. La visita della CEV prevede anche un esame approfondito di un campione di Dipartimenti e Corsi di Studio dell'Ateneo, al fine di verificare l'efficacia del sistema di AQ realizzato. La valutazione della qualità della didattica presenta aspetti di elevata complessità; da qui la necessità di definire un sistema che tenga conto degli input (progetto didattico), della qualità dei processi interni (livelli di trasparenza, efficienza ed equità) e degli output (indicatori di risultato). Tale sistema ha l'obiettivo di migliorare la qualità della didattica e della ricerca svolte negli Atenei, attraverso l'applicazione di un modello di Assicurazione della Qualità (AQ) fondato su procedure interne di progettazione, gestione, autovalutazione e miglioramento delle attività formative e scientifiche e su una verifica esterna effettuata in modo chiaro e trasparente. Accanto a questa valutazione qualitativa di processo, l'ANVUR ha sviluppato strumenti di valutazione quantitativa da mettere a disposizione degli atenei ai fini dell'autovalutazione (Allegato E del DM 987/2016). Con l'occasione di una raccolta ed elaborazione centralizzata dei dati, l'ANVUR vuole anche diffondere un uso metodologicamente corretto degli indicatori quantitativi.

5.3.1.10. I laureati del sistema Universitario

Nonostante una costante crescita osservata negli ultimi anni, il nostro Paese rimane tra gli ultimi paesi in Europa per quota di popolazione in possesso di un titolo di istruzione terziaria, anche tra la popolazione più giovane (24% della popolazione 25-34 anni contro 37% della media UE e 41% della media OCSE). L'Italia ha un modesto gap in termini di giovani che conseguono un diploma di scuola secondaria superiore mentre presenta tassi di accesso all'istruzione terziaria significativamente più bassi della media europea e OCSE (42% contro 63% nella media UE, 67% media OCSE). Ai minori accessi si aggiungono tassi di completamento degli studi universitari ancora molto bassi con una incidenza degli abbandoni superiore alla media osservata nei paesi OCSE (42% contro 31% media UE e 30% media OCSE).

Dall'analisi condotta nel Rapporto ANVUR 2016 sullo stato dell'Università e della Ricerca, emerge come il ritardo italiano nel conseguimento del titolo di laurea nella popolazione più giovane dipenda anche da una ridottissima partecipazione degli studenti in età più matura. Le caratteristiche dell'offerta formativa terziaria, in cui risultano pressoché assenti percorsi di studio brevi e professionalizzanti, incide su tutti i fattori alla base del ritardo, riducendo l'attrattività per gli studenti con percorsi di studio tecnico professionali o già impegnati in attività lavorative e riducendo la probabilità di concludere gli studi per gli

studenti con percorsi scolastici più deboli⁶⁹. Il Grafico 9 riporta il numero di laureati per macro-tipo di laurea e anno accademico negli ultimi 10 anni accademici.

5.3.1.11. Test TECO come misura di outcome universitario

L'analisi dei livelli delle competenze acquisite durante il percorso universitario può fornire un grande contributo al monitoraggio della qualità del processo formativo, per questa ragione, tra le attività condotte da ANVUR già dal 2012 è incluso il progetto TECO (TEst sulle COmpetenze), con l'obiettivo di rilevare gli esiti degli apprendimenti.

Il progetto TECO ha fin qui condotto alla produzione e alla validazione di prove standardizzate per la rilevazione delle competenze di *Literacy* e *Numeracy*. Il lavoro svolto finora, dotato di una impostazione metodologica solida e di uno strumento validato, apre la possibilità di sviluppare degli ulteriori ambiti di rilevazione previsti. Al fine di rendere conto del ruolo della formazione universitaria nello sviluppo delle competenze trasversali (*value-added approach*), nella primavera del 2018 verrà svolta una sperimentazione con circa 15 Atenei italiani per indagare le competenze linguistiche, numeriche e di risoluzione dei problemi degli studenti del primo e del terzo anno.

La rilevazione delle competenze trasversali e disciplinari degli studenti universitari rappresenta tanto una sfida, per la complessità dei costrutti e la definizione dei *framework* di riferimento, quanto un'opportunità, sia dal punto di vista scientifico sia dal punto di vista istituzionale. In prospettiva, i risultati TECO, debitamente affiancati con i dati a disposizione relativi alle carriere degli studenti, agli esiti occupazionali, alle opinioni degli studenti che hanno seguito i corsi, possono essere uno strumento ulteriore integrato nel sistema AVA, completando in tal modo un modello di valutazione della didattica che attualmente non ha eguali nell'area europea.

5.3.4. Conclusioni e prospettive

Le tre sezioni offrono ciascuna un messaggio-chiave. Per quanto concerne l'infanzia, si è visto lo sforzo corale messo in campo dal Governo per investire in questo settore, già fiore all'occhiello del sistema attraverso le sue esperienze più significative, da Montessori a Reggio Children. Per scuola e università, le competenze degli studenti italiani sembrano inversamente proporzionali al grado di scuola frequentato, quasi che le scuole secondarie di I e II grado, ma anche l'università, non riuscissero a capitalizzare sul lavoro svolto da bambini e insegnanti dall'infanzia in avanti. Certamente la continuità tra gradi scolastici può essere un tema di rilievo anche per le scuole secondarie, le cui modalità didattiche non sempre sembrano favorire lo sviluppo di competenze, il benessere a scuola, il contrasto alla dispersione scolastica e al fenomeno dei NEET, almeno in alcune aree del Paese. I dati provenienti dalle indagini nazionali e internazionali possono essere (e lo sono già in molti casi) utilizzati per migliorare il sistema, in ogni segmento dall'infanzia all'università, ma

⁶⁹ Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca, ANVUR, 2016 – Capitolo I.1.6. – I laureati

serve il contributo di tutti al perseguimento di obiettivi che non possono gravare esclusivamente su bambini, famiglie e docenti.

Per farci carico degli storici divari NORD-SUD, l'OECD nella sua strategia Italia fornisce alcune piste ulteriori di lavoro:

- Migliorare le opportunità dei bambini di accedere ai servizi per l'infanzia, specialmente al Sud e nella fascia d'età 0-3 (in modo da consentire anche alle donne una maggiore partecipazione al mercato del lavoro);
- Migliorare la qualità dell'insegnamento attraverso la fissazione di standard (si vedano ad esempio quelli ADI);
- Promuovere la formazione di docenti e dirigenti riguardo ai fabbisogni di competenze che saranno richieste ai giovani (anche dei cosiddetti *soft skills*), in modo da favorire i rapporti con i datori di lavoro per i percorsi dei ragazzi nell'Alternanza Scuola-Lavoro (ASL);
- Creare incentivi alle imprese affinché forniscano ai giovani opportunità di ASL e siano maggiormente coinvolte nell'organizzazione e valutazione di tali attività, al fine di promuovere un utilizzo maggiore delle competenze sviluppate dal sistema di istruzione nel mondo del lavoro;
- Continuare a promuovere l'acquisizione di titoli di studio universitari, migliorandone l'accesso specialmente attraverso borse di studio per i meritevoli, migliorando al contempo la qualità delle competenze acquisite a livello terziario, qualificando la docenza specialmente al Sud e riconoscendo le specifiche difficoltà di queste aree del Paese;
- Incrementare le competenze degli adulti con bassi livelli di competenze, attraverso programmi che allineino i fabbisogni di competenze con l'offerta e attraverso programmi dedicati agli adulti meno competenti;
- Approfondire il dialogo inter-istituzionale già in corso per uno sforzo corale verso una migliore pianificazione delle strategie legate a previsione, sviluppo e utilizzo delle competenze così generate.

I dati MIUR, INVALSI e ANVUR dei prossimi anni ci diranno se e quali progressi saranno stati raggiunti.

5.4. Allegati

ALLEGATI

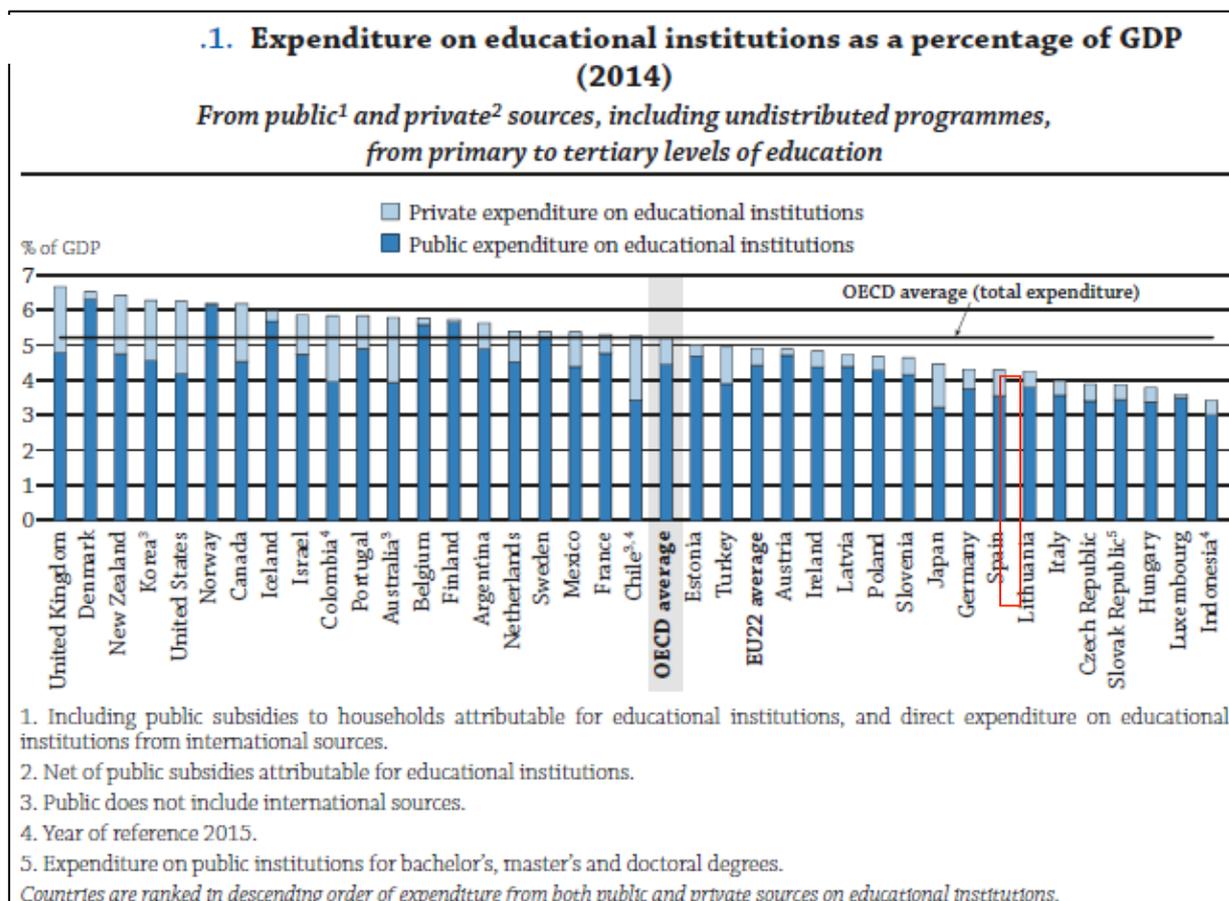


Figura 4 - Spesa per Istruzione in percentuale su PIL, 2014. Fonte: OECD EAG, 2017:180.

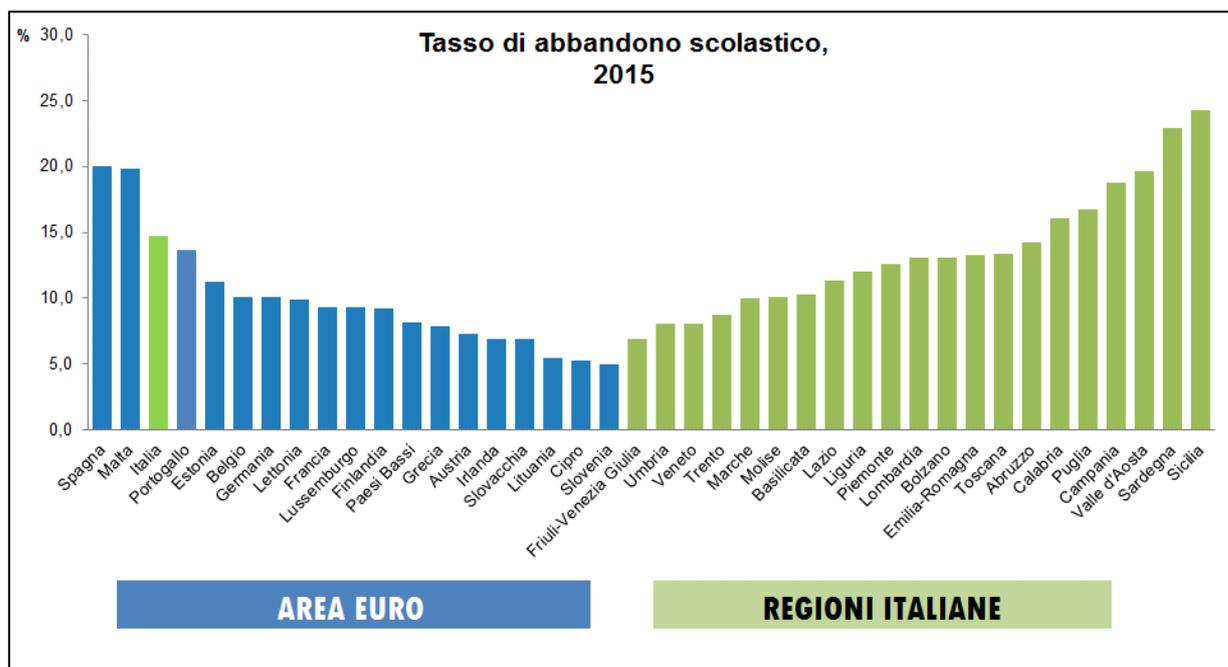


Figura 5 - Tasso di abbandono scolastico, 2015: confronto area Euro e regioni italiane. Fonte: EUROSTAT e ISTAT. I dati per la Valle d'Aosta sono riferiti al 2013.

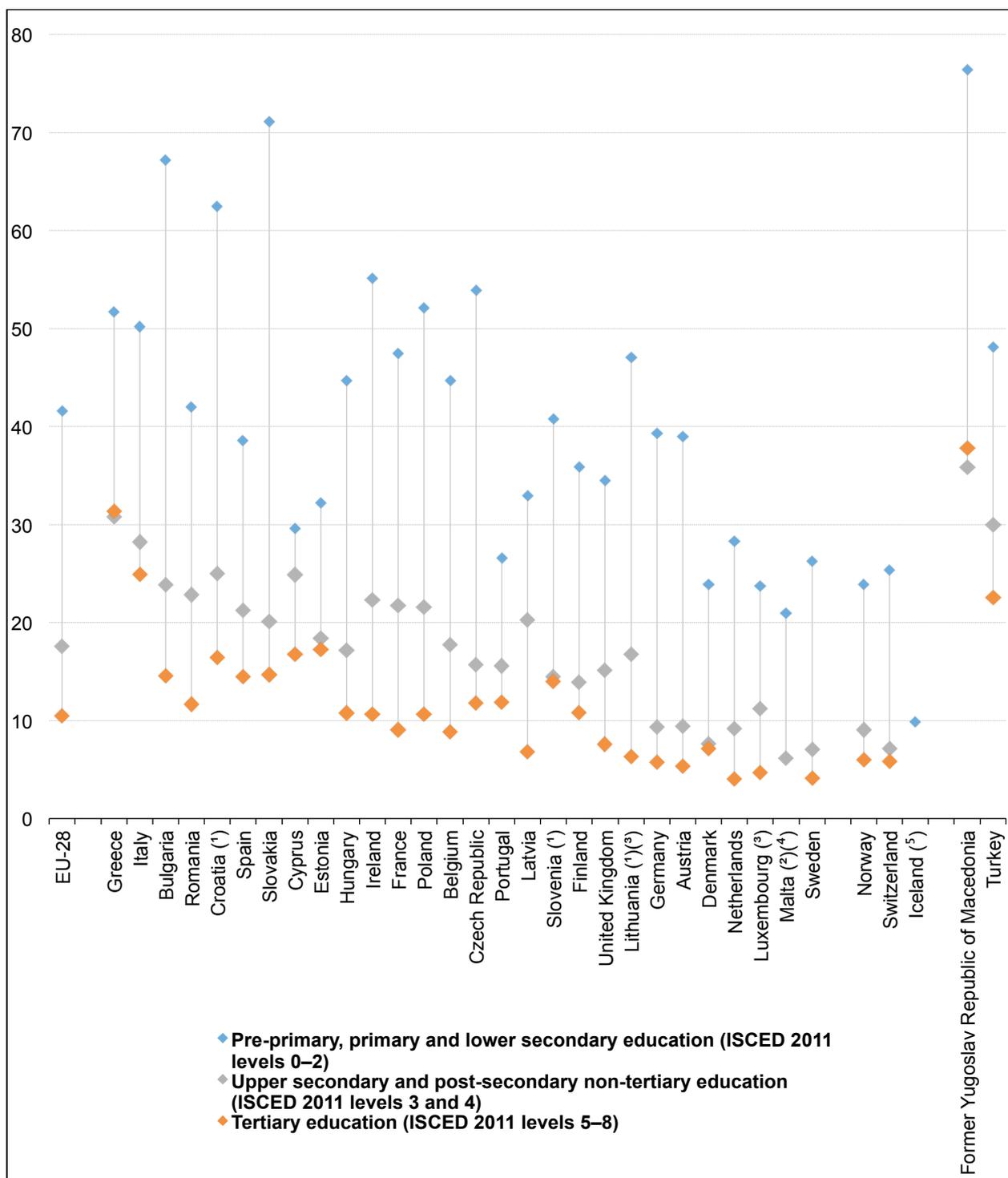


Figura 6- Quota di 25-29enni NEET, per livello di istruzione, 2016. Fonte: EUROSTAT

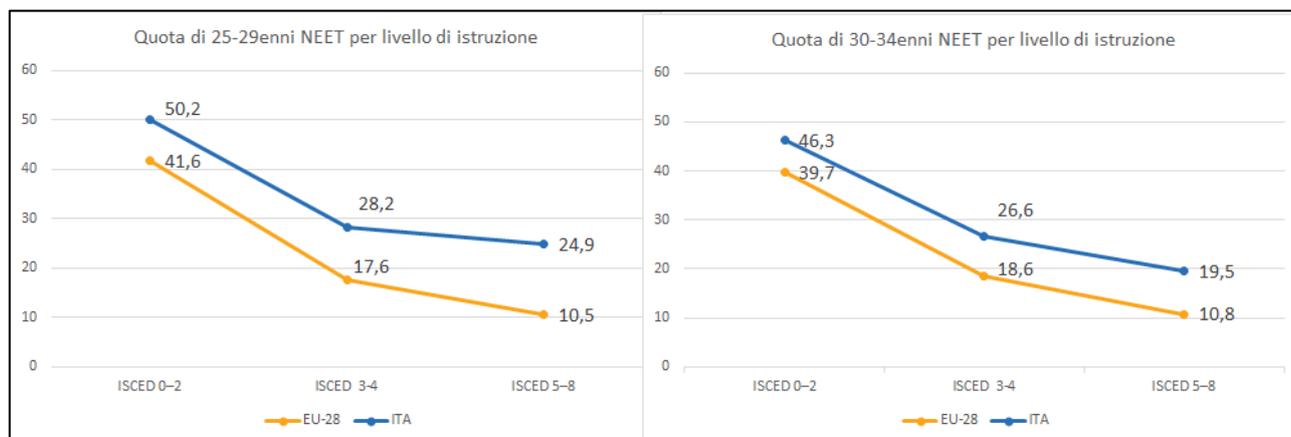
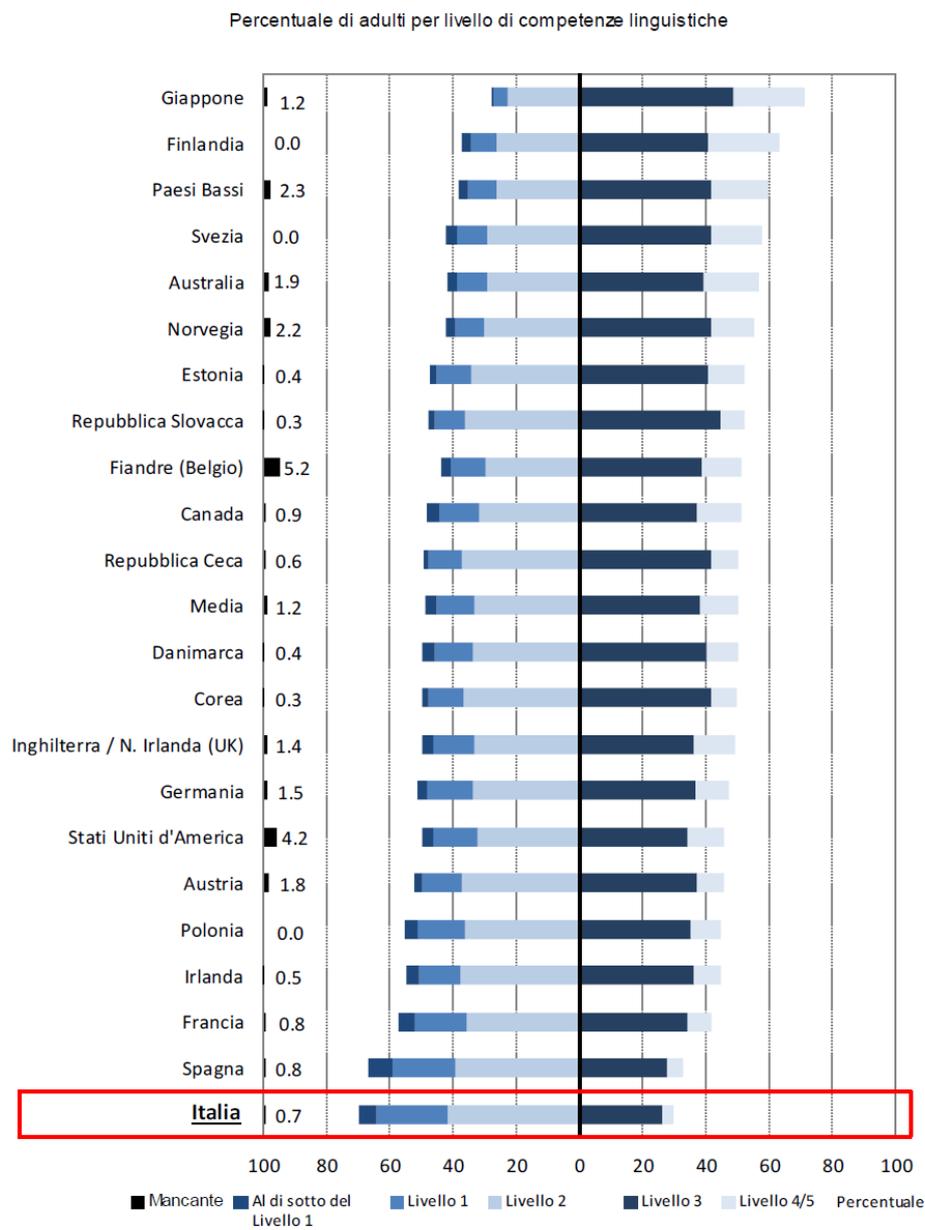
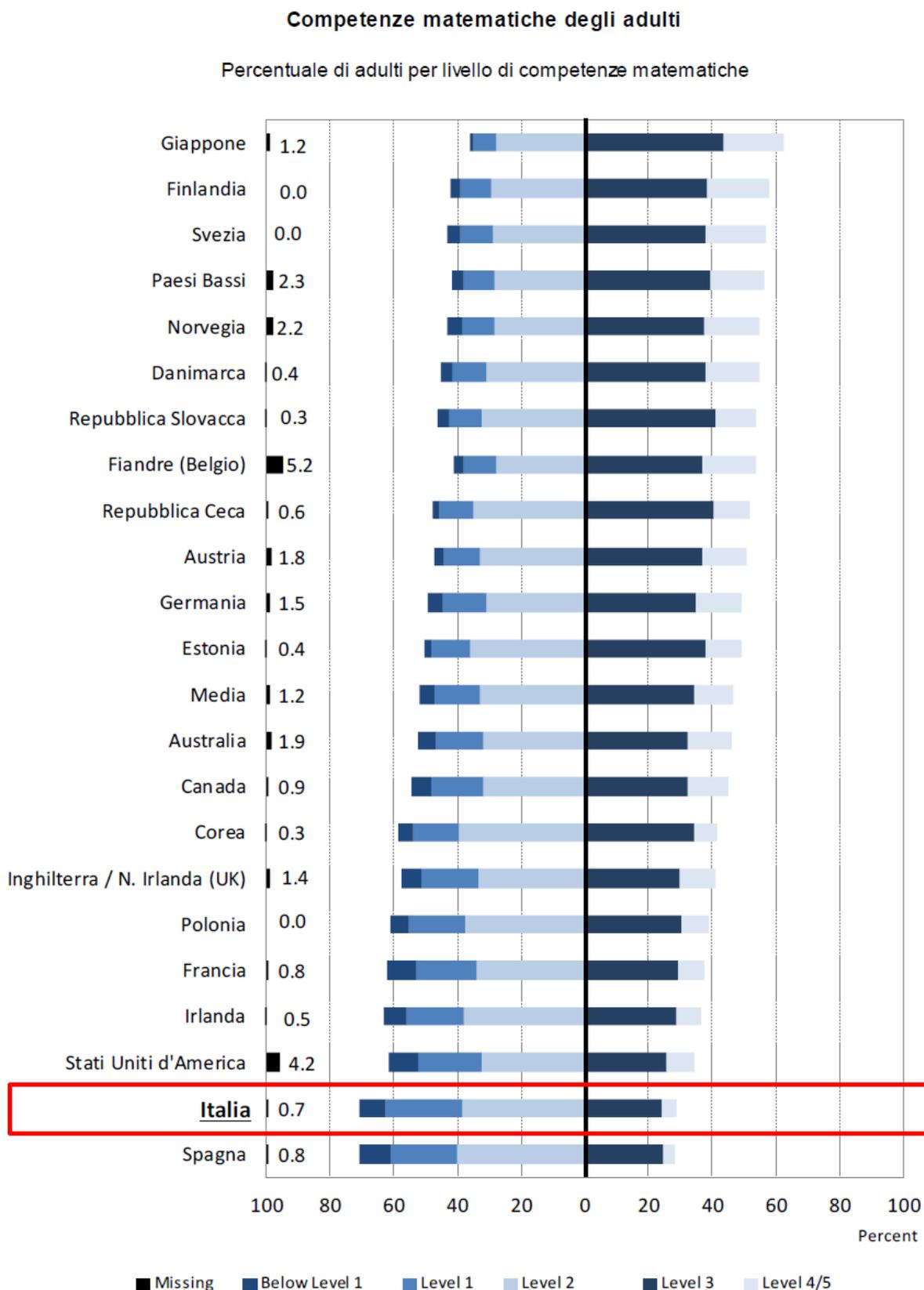


Figura 7 - Quota NEET per età e livello di istruzione. Fonte: Elaborazioni INVALSI su dati EUROSTAT
Competenze linguistiche degli adulti



I paesi sono ordinati in ordine decrescente della percentuale di adulti con competenze di Livello 3 o 4/5.

Figura 8 – Livelli di competenze linguistiche degli adulti. Fonte: OECD PIAAC 2013

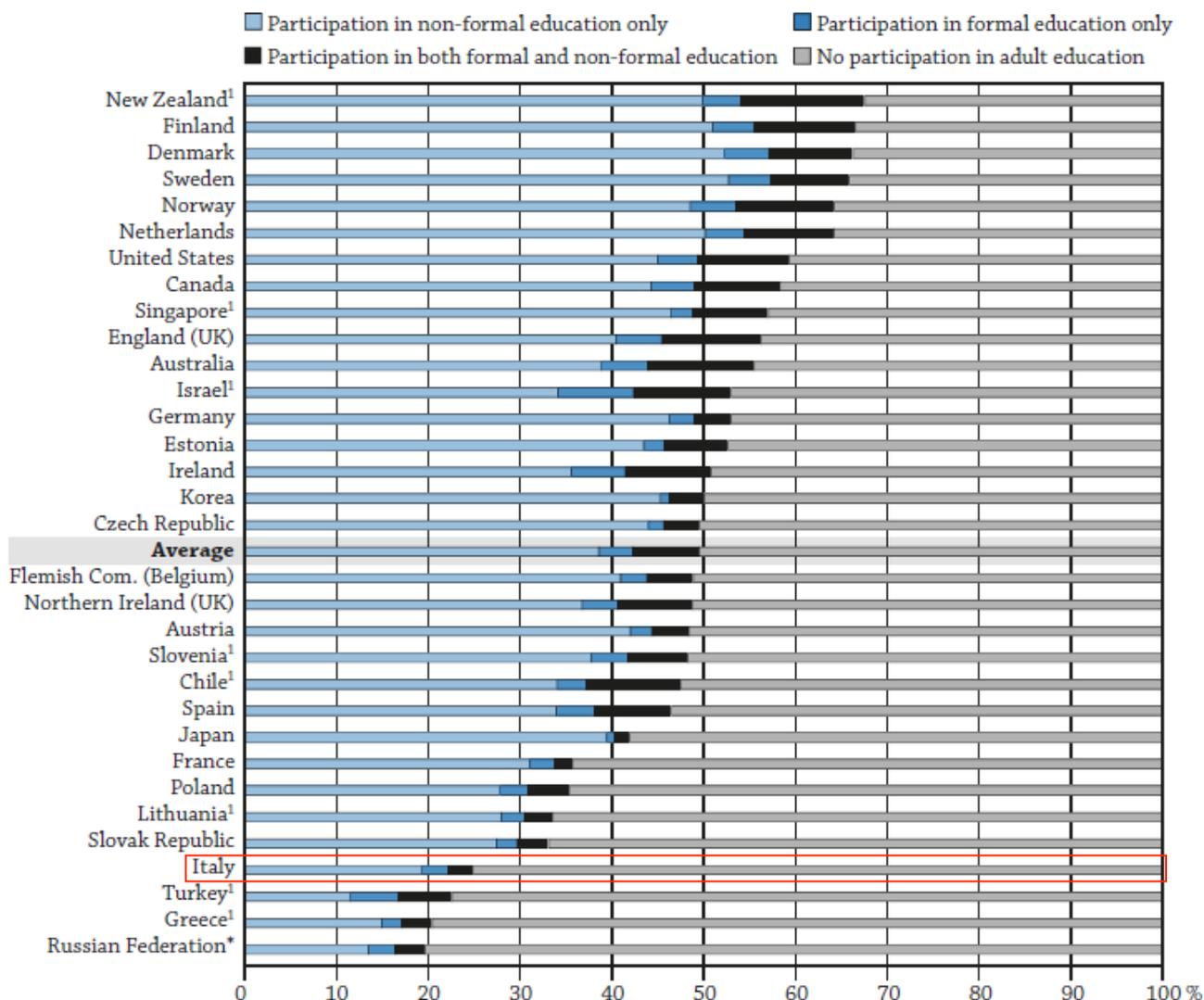


I paesi sono ordinati in ordine decrescente della percentuale di adulti con competenze di Livello 3 o 4/5.

Figura 9 - Livelli di competenze matematiche degli adulti. Fonte: OECD PIAAC 2013.

Adults' participation in formal and/or non-formal education, by type (2012 or 2015)

Survey of Adult Skills (PIAAC), 25-64 year-olds



1. Reference year is 2015; for all other countries and economies the reference year is 2012.

* See note on data for the Russian Federation in the *Source* section.

Countries and economies are ranked in descending order of the share of the population participating in formal and/or non-formal education.

Source: OECD (2017), Table C6.1a. See *Source* section for more information and Annex 3 for notes (www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933558515>

Figura 10 – Partecipazione degli adulti a istruzione formale e non-formale per tipologia di istruzione.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

Traguardi SDG 4	Indicatori	Dati Italia
4.1 Garantire entro il 2030 ad ogni ragazza e ragazzo libertà, equità e qualità nel completamento dell'educazione primaria e secondaria che porti a risultati di apprendimento adeguati e concreti	4.1.1. Proporzione di bambini e ragazzi che al termine della scuola secondaria di primo grado raggiungono almeno il minimo livello di competenza (livello 2 PISA) in lettura e matematica (2015)	70
	4.1.5. Tasso di abbandoni (scuola secondaria superiore) (2015)	7
	4.1.7. Numero di anni di istruzione primaria e secondaria garantita legalmente (2015)	12
4.2 Garantire entro il 2030 che ogni bambina e bambino abbiano uno sviluppo infantile di qualità, ed un accesso a cure ed istruzione pre-scolastiche così da essere pronti alla scuola primaria	4.2.2. Tasso di partecipazione in attività di apprendimento organizzate (un anno prima dell'età ufficiale nella primaria) (2015)	97
4.3 Garantire entro il 2030 ad ogni donna e uomo un accesso equo ad un'istruzione tecnica, professionale e terziaria -anche universitaria- che sia economicamente vantaggiosa e di qualità	4.3.1. Tasso di partecipazione degli adulti (25-64enni) in istruzione e formazione formale e non-formale nei precedenti 12 mesi. Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012, 2015)/Adult education survey (2011)*	36
4.4 Aumentare considerevolmente entro il 2030 il numero di giovani e adulti con competenze specifiche -anche tecniche e professionali- per l'occupazione, posti di lavoro dignitosi e per l'imprenditoria	4.4.3. Tasso di conseguimento di titolo di studio di giovani/adulti per classe d'età, stato lavorativo, livello di istruzione e tipo di programma (2016)	diversi
4.5 Eliminare entro il 2030 le disparità di genere nell'istruzione e garantire un accesso equo a tutti i livelli di istruzione e formazione professionale delle categorie protette, tra cui le persone con disabilità, le popolazioni indigene ed i bambini in situazioni di vulnerabilità	4.5.1. Indici di parità (maschi/femmine, rurale/urbana, quintile inferiore/superiore e altri quali disabilità, popolazioni indigene e in situazione di conflitto, in base ai dati disponibili) per tutti gli indicatori dell'istruzione in questa lista che possono essere disaggregati	diversi
4.6 Garantire entro il 2030 che tutti i giovani e gran parte degli adulti, sia uomini che donne, abbiano un livello di alfabetizzazione ed una capacità di calcolo	Proxy per 4.6.1: Percentuale di adulti (25-64enni) con almeno un punteggio di 226 in lettura e matematica (2012, 2015)	61
4.7 Garantire entro il 2030 che tutti i discenti acquisiscano la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione volta ad uno sviluppo e uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile	Proxy per 4.7: Percentuale di studenti che raggiungono il livello A nella scala ICCS Conoscenze civiche/Civic Knowledge (2016) ⁷⁰	35
	Proxy per 4.7.5: Percentuale di 15enni che raggiungono o superano il livello 2 di scienze in PISA 2015	77

Fonte: Adult Education Survey /EUROSTAT;nella

⁷⁰ Questa proxy viene proposta da INVALSI, tutti gli altri dati sono tratti da OECD EAG 2017.

- Figura 10 si confronta questo dato con il più recente PIAAC (25% circa).
-

Grafico 2 – Sustainable Development Goals – La situazione italiana.

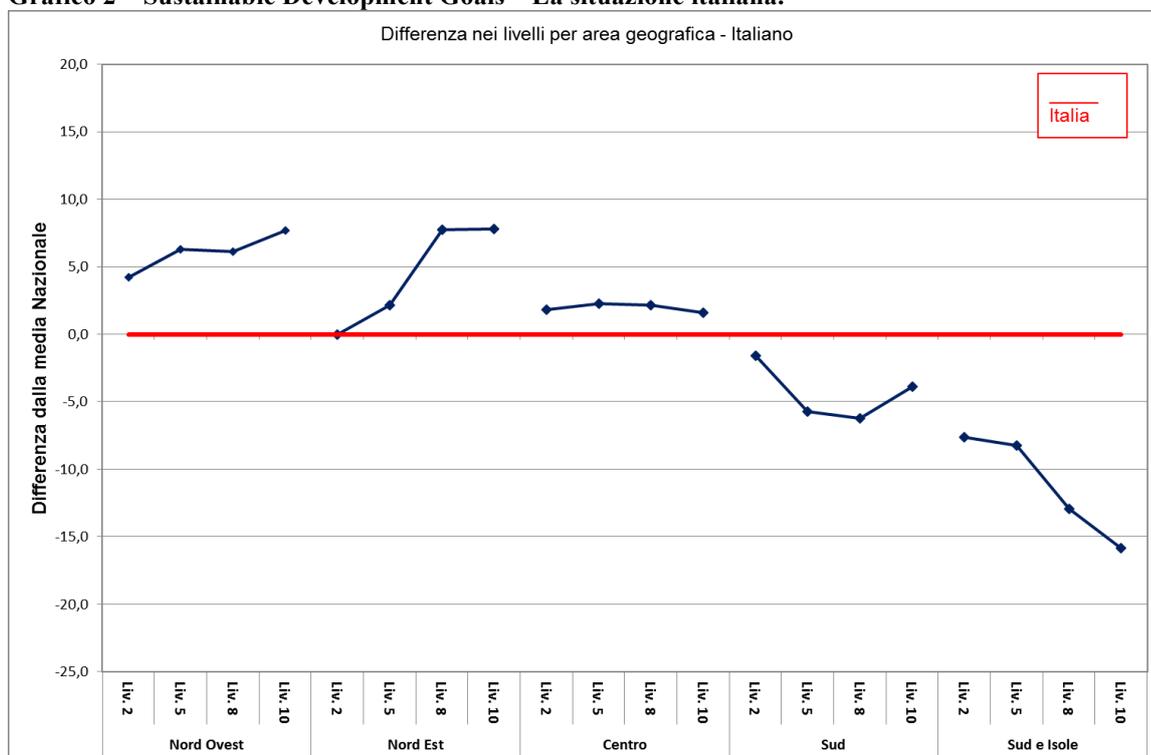


Grafico 3- Risultati nelle Prove INVALSI di ITALIANO per livello e area geografica. A.S. 2016-2017. Fonte: INVALSI, 2017.

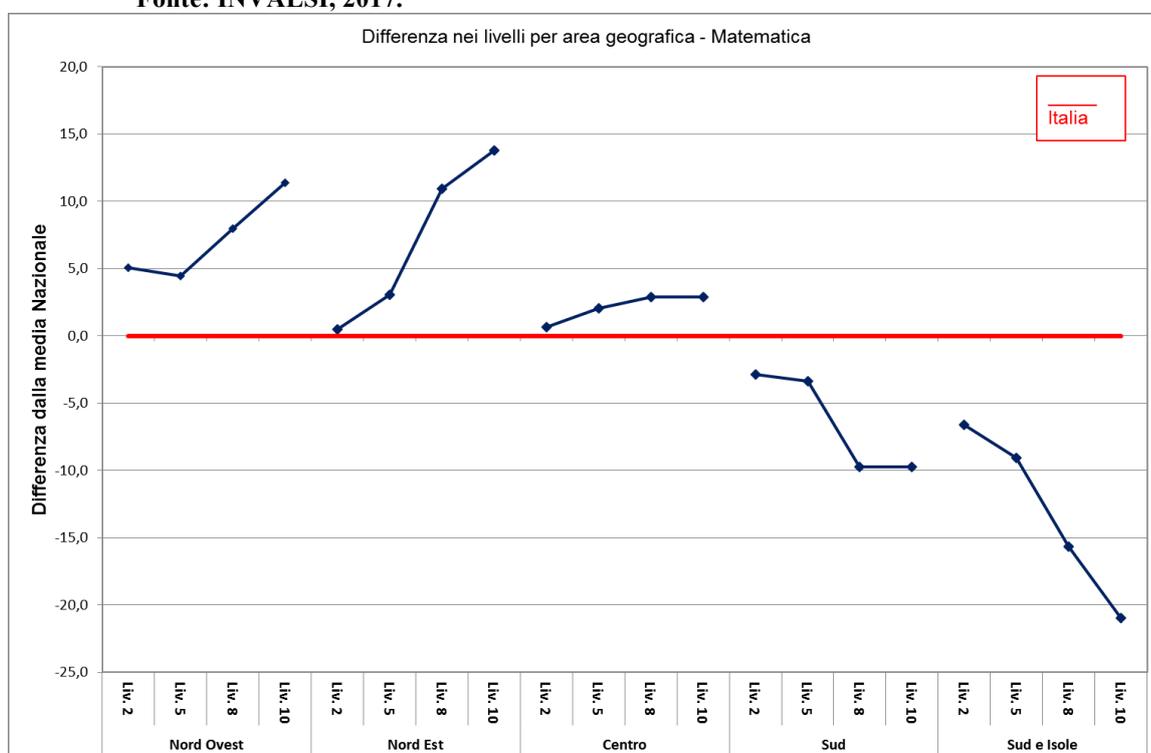


Grafico 4 - Risultati nelle Prove INVALSI di MATEMATICA per livello e area geografica. A.S. 2016-2017. Fonte: INVALSI, 2017.

Prove cartacee (P&P):

II PRIMARIA (grado 2): Italiano e Matematica

V PRIMARIA (grado 5): Italiano, Matematica e Inglese (A1)

Prove computer based (CBT):

III SEC. DI PRIMO GRADO (grado 8): Italiano, Matematica e Inglese (A1 e A2)

II SEC. DI SECONDO GRADO (grado 10): Italiano, Matematica

V SEC. DI SECONDO GRADO (grado 13) [dall'a.s. 2018-19]: Italiano, Matematica e Inglese (B1 e B2)

Box 2 – Principali novità introdotte dalla normativa sulla valutazione nel 2017

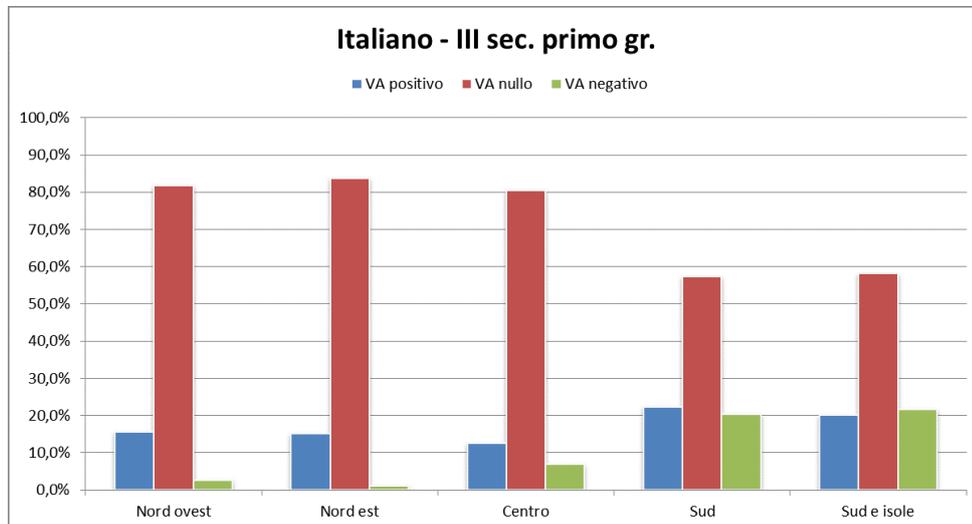


Grafico 5 - Valore aggiunto delle scuole in ITALIANO per Macroarea, III secondaria di primo grado

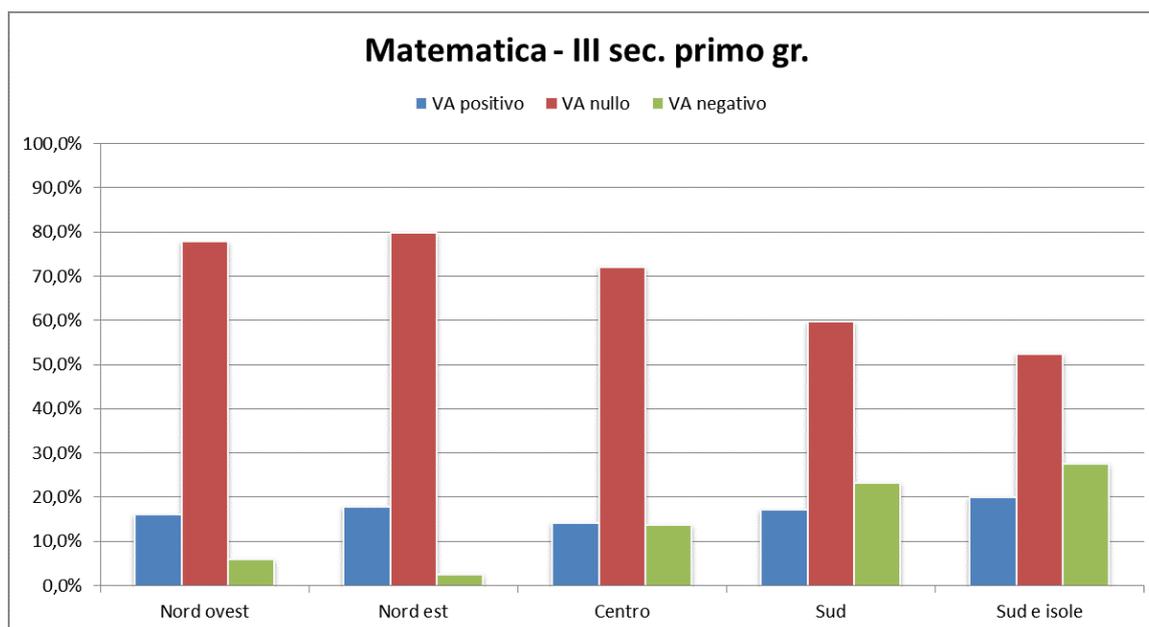


Grafico 6 - Valore aggiunto delle scuole in MATEMATICA per Macroarea, III secondaria di primo grado

Ripartizione/dimensione*	Università statali	di cui Scuole superiori	Università non statali	Di cui telematiche	Totale
NORD	24	2	10	1	34
grande	5				5
medio	13		1		14
piccolo	6	2	9	1	15
CENTRO	20	4	12	6	32
grande	3				3
medio	5		2	2	7
piccolo	12	4	10	4	22
MEZZOGIORNO	23		6	2	29
grande	4				4
medio	8				8
piccolo	11		6	2	17
ITALIA	67	6	28	9	95
grande	12				12
medio	26		3	2	29
piccolo	29	6	25	7	54

Grafico 7 – Numero di istituzioni universitarie per tipologia, ripartizione geografica e dimensione degli atenei*. Anno Accademico 2015/16

* Grandi: più di 40.000 iscritti; Medi: iscritti compresi tra 15.000 e 40.000; Piccoli: con meno di 15.000 iscritti. Non sono riportate in Tabella le università telematiche Leonardo Da Vinci (Torrevecchia Teatina) e IUL (Firenze) non presenti in Anagrafe Nazionale Studenti. (Fonte: MIUR – Banca dati dell’Offerta formativa; Anagrafe Nazionale Studenti)

Tipologia	Istituzioni	N. medio di iscritti	N. totale di iscritti	Quota degli iscritti sul totale
Statale	61	24858	1.516.337	90,6
di cui università	58	24.721	1.433.791	85,6
grande	11	61.290	674.195	40,3
medio	25	23.146	578.660	34,6
piccolo	22	8.224	180.936	10,8
di cui politecnico	3	27.515	82.546	4,9
grande	1	41.442	41.442	2,5
medio	1	30.895	30.895	1,8
piccolo	1	10.209	10.209	0,6
Non statale	28	5.632	157.700	9,4
di cui non telematiche	19	5.190	98.619	5,9
medio	1	37.009	37.009	2,2
piccolo	18	3.423	61.610	3,7
di cui telematiche	9	6.565	59.081	3,5
medio	2	15.366	30.732	1,8
piccolo	7	4.050	28.349	1,7
Totale	89	18.809	1.674.037	100,0

Grafico 8 – Numero di istituzioni e iscritti per tipologia e dimensione dell’istituzione universitaria*. A.A. 2014/2015

*Non sono riportate in Tabella le università telematiche Leonardo Da Vinci (Torrevecchia Teatina) e IUL (Firenze) non presenti in Anagrafe Nazionale Studenti. (Fonte: MIUR – Banca dati dell’Offerta formativa; Anagrafe Nazionale Studenti)

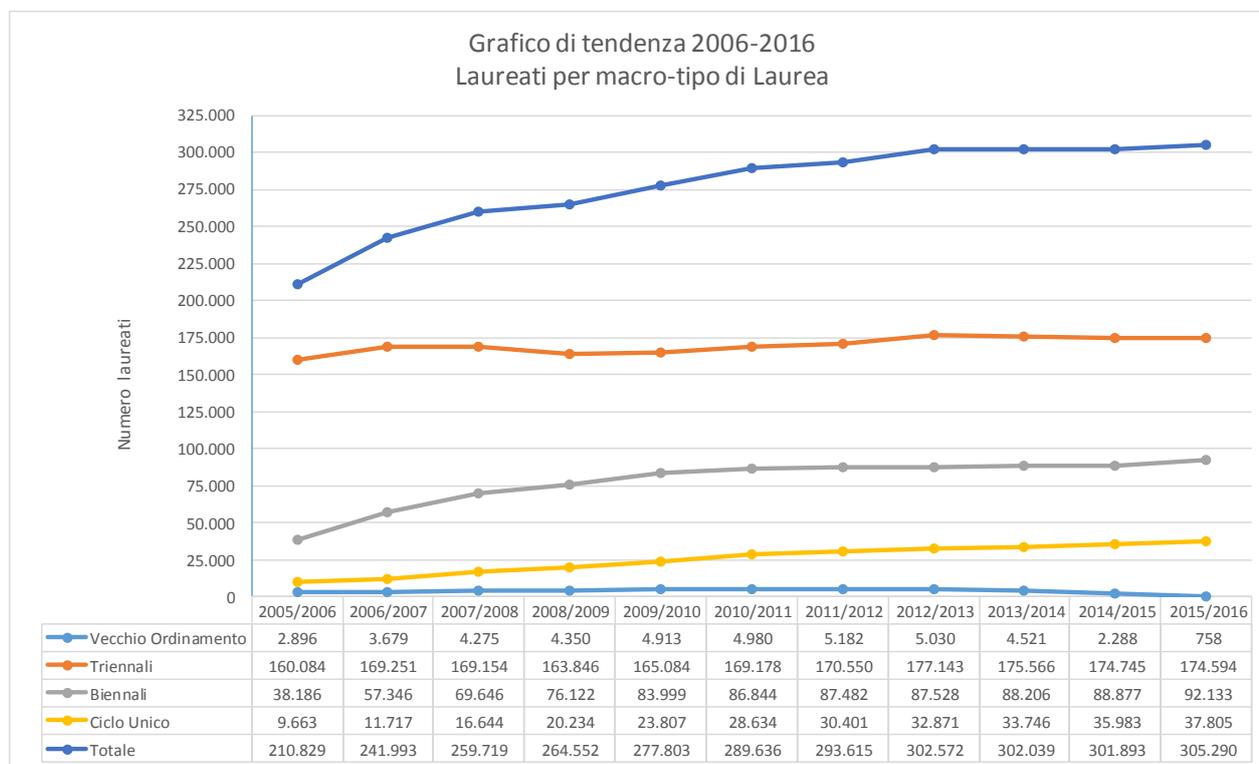


Grafico 9 – Tendenza decennale nel numero di laureati per macro-tipo di Laurea e Anno accademico.

6. La performance del sistema giudiziario italiano con riguardo al settore civile

6.1. Abstract (executive summary)

Il dibattito sull'efficienza della giustizia è di grande attualità anche per la rilevanza che essa ha sul potenziale di crescita dei sistemi economici. Per questa ragione molte istituzioni nazionali nonché rinomate organizzazioni internazionali, tra cui la Banca Mondiale, Il Consiglio d'Europa e l'OCSE, si occupano di valutazione dei sistemi giudiziari e dell'impatto che gli stessi hanno sulla vita economica e sulla competitività dei paesi.

Purtroppo, molto spesso le analisi condotte da queste organizzazioni sono diffuse in modo superficiale, limitando la comunicazione alla posizione occupata da ciascuno Stato in classifica senza un esame approfondito e contestualizzato di tutti i parametri necessari a valutare le performance.

La presente relazione rende conto dell'andamento della giustizia italiana nel 2016, con specifico riguardo al settore civile, evidenziando le variazioni e, laddove verificatisi, i progressi rispetto agli anni precedenti.

Parte della relazione è dedicata al confronto tra la performance della giustizia civile italiana e quella di un panel di paesi europei con sistemi giudiziari comparabili (nello specifico Francia, Germania, Polonia e Spagna) utilizzando le informazioni disponibili nei rapporti delle principali organizzazioni internazionali sopra citate.

Lo studio dimostra che l'Italia, nell'ultimo quinquennio, ha conseguito i miglioramenti più rilevanti nei principali indicatori di efficienza del sistema: durata, arretrato, produttività.

Ad essere più realisti e completi, la relazione mostra per l'Italia una situazione ancora non soddisfacente ma con una dinamica virtuosa, ancora di più se rapportata a quella degli altri paesi. Il miglioramento misurato in questi ultimi anni ha consentito di ridurre e talvolta colmare la distanza con altri sistemi giudiziari; tuttavia, non riusciamo ancora a mostrare livelli di servizio più competitivi a livello internazionale.

Tra le cause della dinamica favorevole si può sicuramente includere il calo della litigiosità (negli ultimi anni l'Italia è passata da circa 2,4 milioni di nuove iscrizioni di contenzioso civile di primo grado a circa 1,6 milioni, volume che porta l'indice di litigiosità a circa 2.600 contenziosi ogni 100.000 abitanti, in linea con la litigiosità media europea), dovuta in buona parte alle misure introdotte negli anni recenti, senza trascurare che una parte di tale riduzione potrebbe essere attribuibile all'andamento della congiuntura economica.

Sul fronte dell'offerta, nonostante il *clearance rate* (dato dal rapporto tra procedimenti definiti e quelli iscritti nell'anno) sia stato elevato nel confronto internazionale, diversi indicatori suggeriscono che fattori organizzativi siano oggi alla radice delle lentezze dell'aggiustamento.

Le analisi condotte suggeriscono che le difficoltà ancora presenti appaiono attribuibili ad alcune caratteristiche dell'organizzazione giudiziaria, non tanto con riferimento alla disponibilità di risorse (finanziarie e umane), nel complesso allineate a quelle degli altri

paesi, quanto rispetto al loro utilizzo (organizzazione uffici, *court and case management*), che incide sulla produttività e sul livello di servizio offerto dagli uffici stessi.

6.1.1. Introduzione

Il dibattito sull'efficienza della giustizia è di grande attualità anche per la rilevanza che essa ha sul potenziale di crescita dei sistemi economici. La metodologia del *benchmarking* operato tra diversi paesi o tra singoli uffici all'interno di uno stesso sistema giudiziario, permette di esaminare la *performance* del servizio giustizia (in relazione alle risorse impiegate) e di individuare gli spazi di miglioramento per chi è maggiormente in affanno, facendo riferimento a *best practice* concretamente imitabili.

È del tutto evidente che confrontare dati e informazioni sull'organizzazione di sistemi giudiziari diversi, relativi a paesi caratterizzati da peculiari situazioni culturali, geografiche, economiche e giuridiche, è un compito delicato che può essere fatto solo a condizione di contestualizzare ogni dato utilizzato.

Obiettivo del presente documento è quello di operare un confronto tra i sistemi giudiziari di un ristretto panel di paesi europei, circoscrivendo il numero delle aree di indagine (*performance* e alcune sue determinanti, tra cui i costi e la dotazione di risorse umane) ma ampliando il numero degli indicatori quantitativi e qualitativi esaminati.

Si è deciso di prendere in considerazione per il confronto alcuni Stati europei simili per dimensioni demografiche (intervallo di popolazione compreso tra 30 e 80 milioni di persone) ed economiche, (misurate dal reddito pro capite) nonché per tradizione giuridica: oltre all'Italia rientrano nel "panel selezionato" Francia, Germania, Polonia e Spagna⁷¹.

Le fonti delle statistiche utilizzate in questo studio sono quelle pubblicate da primarie organizzazioni internazionali che fanno della comparabilità delle analisi un elemento di qualità dei loro lavori.

Tra queste fonti ci si avvarrà in particolare di:

- Rapporto "European Judicial Systems – Efficiency and quality of justice 2016 (data 2014)" redatto dalla *Commission for the efficiency of judicial systems (CEPEJ)*;
- Ultimi due rapporti "Doing Business" redatti dalla *World Bank* (con dati relativi agli anni 2015 e 2016).

Talvolta, per completezza e approfondimento di analisi della situazione italiana, nonché per un aggiornamento a una data più recente delle rilevazioni di interesse, taluni dati sono stati riportati attingendo direttamente dalle statistiche del Ministero della Giustizia.

Obiettivo del lavoro non è formulare una classifica dei sistemi giudiziari ma offrirne una valutazione comparata sulla base di molteplici indicatori, di *performance* principalmente, ma anche di efficienza nell'uso delle risorse, che consenta di trarre indicazioni utili al superamento delle criticità esistenti.

⁷¹ Il Regno Unito, che con 62 milioni di cittadini, pure rientrerebbe nel *range* di popolazione, è stato escluso dal panel per la difficoltà di comparazione dei sistemi giudiziari dal momento che, come è noto, esso si configura sui principi di *common law*.

Il confronto mostra per l'Italia una situazione ancora critica, rispetto al principale indicatore di *performance* (la durata dei procedimenti) ma con una dinamica virtuosa, ancora di più se rapportata a quella degli altri paesi. È più difficile trarre indicazioni rispetto alla "qualità" del sistema, data la carenza di informazioni realmente confrontabili. Alcuni indicatori che possono approssimare la qualità (tassi di impugnazione delle sentenze) suggeriscono la permanenza di alcune criticità anche su questo fronte (in particolare, l'elevatissimo numero di ricorsi in Cassazione).

Il confronto con i paesi selezionati consente di "attribuire" in qualche modo criticità e dinamica positiva ad alcuni elementi strutturali del sistema.

All'elevata litigiosità (anche nel confronto internazionale) è attribuibile una parte delle criticità passate. L'evoluzione positiva degli ultimi anni è attribuibile innanzi tutto alla riduzione del ricorso sistematico alle aule giudiziarie (fenomeno riportato a livelli confrontabili con gli altri paesi) e a una capacità di smaltimento elevata nel confronto internazionale.

Le difficoltà ancora presenti appaiono attribuibili ad alcune caratteristiche dell'organizzazione giudiziaria, non tanto con riferimento alla disponibilità di risorse (finanziarie e umane), nel complesso allineate a quelle degli altri paesi, quanto rispetto al loro utilizzo (organizzazione uffici, *court and case management*), che incide sulla produttività e sul livello di servizio offerto dagli uffici stessi.

6.1.2. Indicatori di performance quantitativi

Il buon andamento della pubblica amministrazione si fonda sul principio che la sua attività, volta alla realizzazione dell'interesse pubblico, si conformi ai criteri dell'efficacia ed efficienza. L'efficienza è generalmente definita come rapporto tra la produzione e la quantità di fattori produttivi utilizzati. L'efficacia, invece, misura il rapporto tra i risultati ottenuti e quelli desiderabili.

Anche se esistono numerose metodologie e relativi indicatori utilizzabili per misurare l'efficienza e l'efficacia di un sistema giudiziario, a livello internazionale gli osservatori più accreditati si concentrano principalmente sui seguenti:

- Durata dei procedimenti
- Pendenze e arretrato
- Indicatori di "giusto processo" (qualità del sistema).

In questo capitolo ci si concentrerà sugli indicatori più strettamente legati alla *performance* mentre viene rimandato al capitolo successivo l'analisi degli indicatori di qualità.

6.1.2.1. Durata dei procedimenti civili (*disposition time*)

La lentezza della giustizia si traduce, in particolare nel campo civile, in una vera e propria denegata giustizia che danneggia chi ha subito un torto e, nel campo penale, nella neutralizzazione della sanzione, ovvero del tardivo riconoscimento di innocenza. Questa è la ragione che storicamente ha creato una immagine negativa della giustizia italiana che

pur godendo, come si vedrà, di una discreta reputazione in termini qualitativi, nel panorama internazionale resta indietro per i tempi di definizione dei procedimenti.

Esistono fondamentalmente due indicatori della durata dei procedimenti giudiziari (sia di una causa civile che di un processo penale o amministrativo): la durata effettiva e la durata media prevedibile.

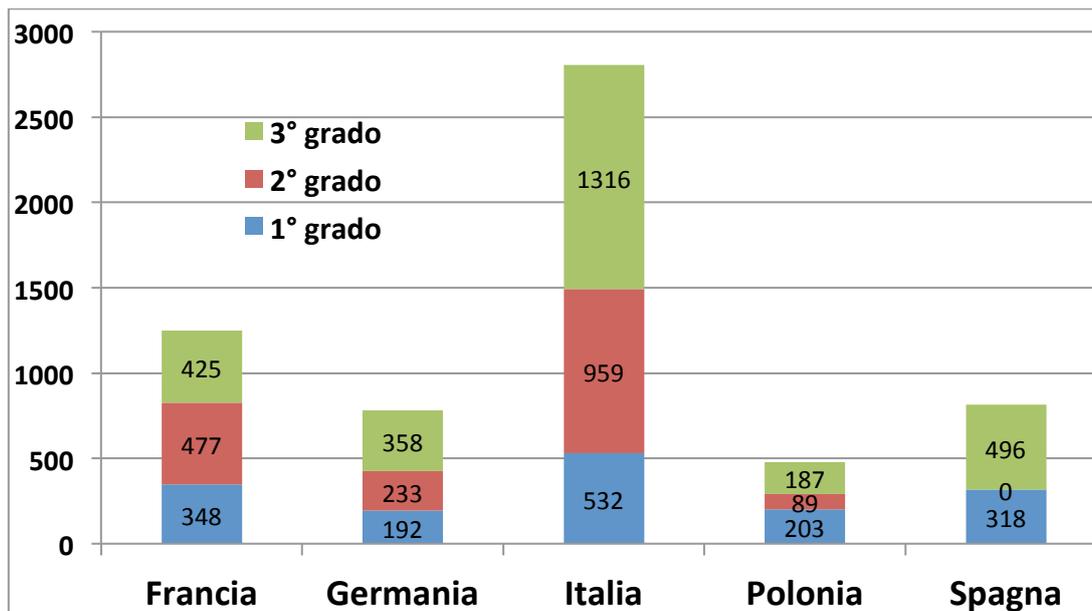
La durata effettiva misura il tempo che intercorre dalla data di iscrizione di una causa fino alla data in cui viene emessa la sentenza. Il completamento di una causa o processo può essere alternativamente considerato il momento di lettura del dispositivo da parte del giudice (laddove previsto dalla procedura) oppure la successiva data di deposito della minuta della sentenza. Entrambi i termini hanno una significatività informativa poiché nel primo caso si misura il tempo di emissione della decisione, mentre nel secondo, il ciclo di lavoro totale fino al completamento di tutte le attività inerenti il procedimento.

Dal 2013 il Ministero della Giustizia italiano, tra i primi in Europa, si è dotato di un moderno sistema di *datawarehouse* che consente la misurazione della durata effettiva di tutti i singoli procedimenti trattati. Ciò permette di esaminare nel dettaglio le durate per materia, per ufficio, ma anche per specifiche fasi processuali. Tuttavia, non tutti i sistemi giudiziari dispongono di una base dati con la durata effettiva di tutti i procedimenti definiti.

Per realizzare confronti significativi, nel contesto internazionale, viene normalmente utilizzata una formula, presa in prestito dalla teoria della logistica, che misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti mettendo a confronto tutti i processi aperti a una certa data (pendenze) con quelli definiti nell'ultimo anno ($P_{t-1,t}$). La Cepej definisce questa stima *Disposition Time* (DT)⁷². Si riporta di seguito il grafico con il *disposition time* calcolato dalla Cepej per i sistemi giudiziari del panel selezionato.

Durata media prevedibile in giorni: *Disposition time* (2014)

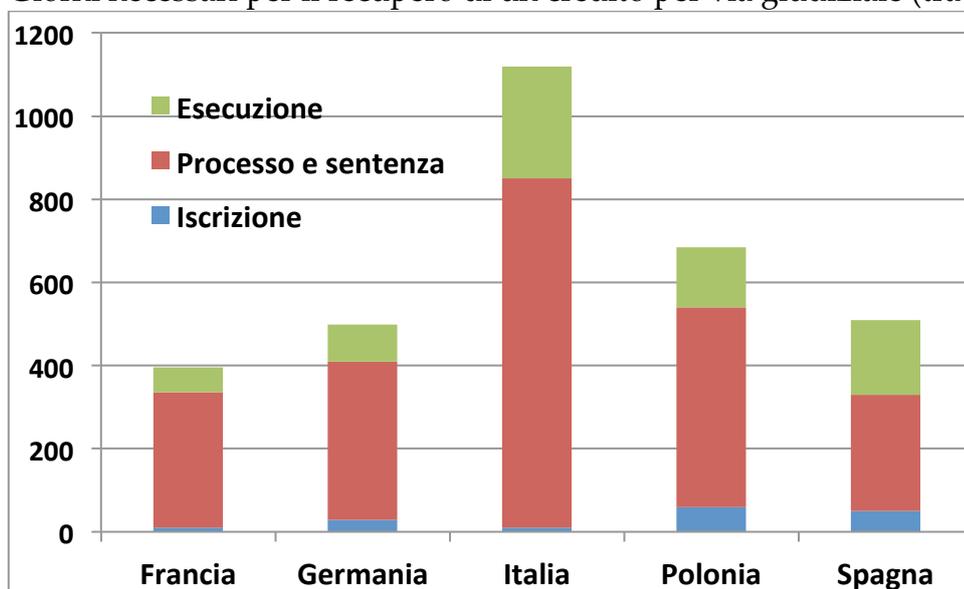
⁷² La formula è una versione di quella ampiamente utilizzata in passato in Italia per esaminare e confrontare le durate dei procedimenti: $\frac{P_{t-1} + P_t}{S_t + E_t} \times 365$ dove P sono le pendenze, S i ricorsi sopravvenuti nel periodo, ed E gli esauriti nel periodo.



Fonte: Cepej (2016).

Come emerge dal grafico, l'Italia rimane in coda in questa analisi così come nella maggior parte delle classifiche che utilizzano questo indicatore. Un risultato simile emerge infatti dalla classifica realizzata dalla Banca Mondiale e riferita a un caso specifico trattato in primo grado (ma inclusivo dei tempi della esecuzione, non considerati dalla Cepej).

Giorni necessari per il recupero di un credito per via giudiziale (tra 2 imprese)



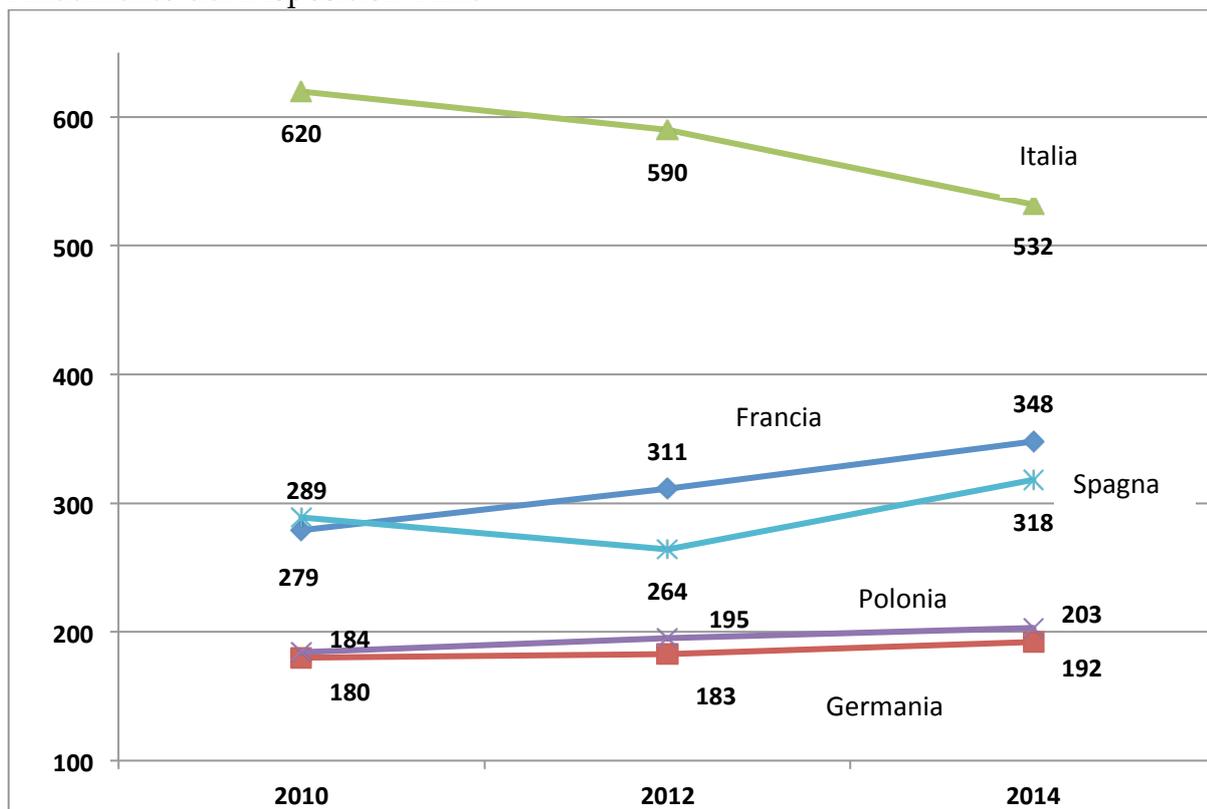
Fonte: Doing Business in 2017.

Tuttavia, l'esame dell'evoluzione nel periodo 2010-2014 evidenzia per l'Italia una tendenza positiva (che contrasta con quella degli altri paesi del panel, cfr. grafico di seguito, e quella della maggior parte di quelli europei). L'andamento è confermato dal momento che per

l'Italia anche la durata effettiva misurata per i successivi anni 2015 e primi nove mesi del 2016 ha mostrato un andamento tendenzialmente decrescente.

Se queste tendenze venissero confermate nei prossimi anni, le durate per Italia, Francia e Spagna diverrebbero simili tra il 2018 e il 2020. Ma si tratta di una mera proiezione a condizioni immutabili nel tempo.

Andamento del Disposition Time



(*) Il dato dell'Italia indicato per il 2010 è quello rettificato successivamente per omogeneità di calcolo con gli anni successivi.

6.1.2.2. Pendenze e arretrato

I procedimenti avviati in un ufficio giudiziario, di qualsiasi natura essi siano, fino a che non sono stati completati attraverso l'emissione di un provvedimento decisorio (sentenza, decreto, altro) sono definiti "pendenti". Le pendenze rappresentano dunque la misura del carico di lavoro cui è sottoposto un giudice, un tribunale o un intero sistema giudiziario in un dato momento.

Le pendenze possono essere distinte in due sottoinsiemi di procedimenti: l'insieme delle pendenze fisiologiche, che comprende quei processi o cause avviati da "poco" tempo, ossia che hanno una possibilità di essere completati entro un lasso di tempo ragionevole; l'insieme delle pendenze patologiche, quelle cioè, che alla data di riferimento, non sono state risolte entro i termini previsti dalla legge e per le quali i soggetti interessati potrebbero richiedere allo Stato un risarcimento per irragionevole durata.

Rientrano in questa ultima categoria i cosiddetti procedimenti "a rischio Pinto" che sono quelli con una durata superiore ai seguenti limiti prescritti dalla norma in parola:

- tre anni per i procedimenti in primo grado;
- due anni per i procedimenti in appello;
- un anno per i procedimenti in Cassazione.

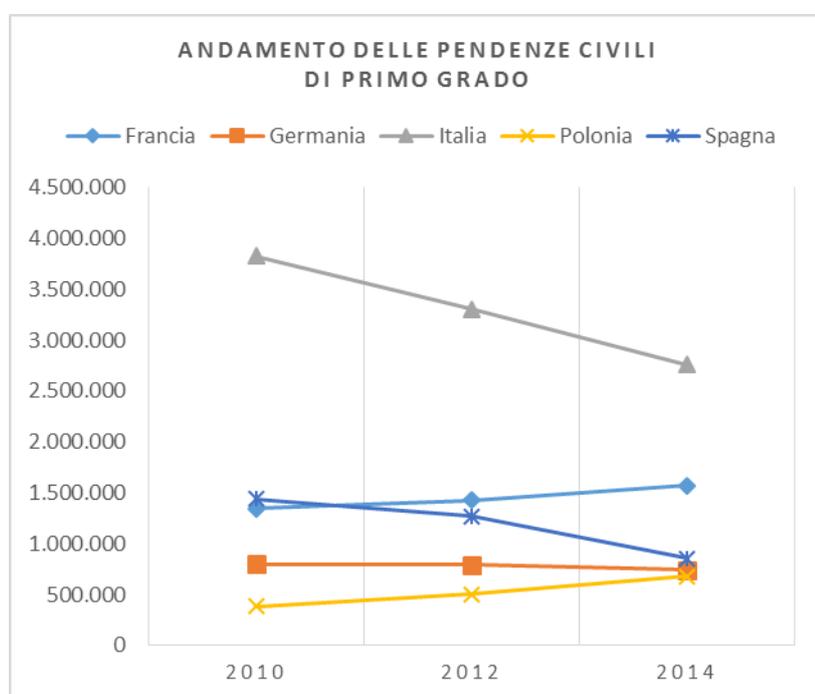
La misura delle pendenze che superano questi limiti (l' "arretrato" in senso stretto) è quindi, analogamente alla durata, un indicatore di efficacia del sistema, della sua capacità di gestire in tempi ragionevoli la domanda.

A livello internazionale, generalmente, vengono misurate solo le pendenze mentre a livello nazionale sono disponibili anche i monitoraggi dell'arretrato.

Pendenze del contenzioso civile in primo grado

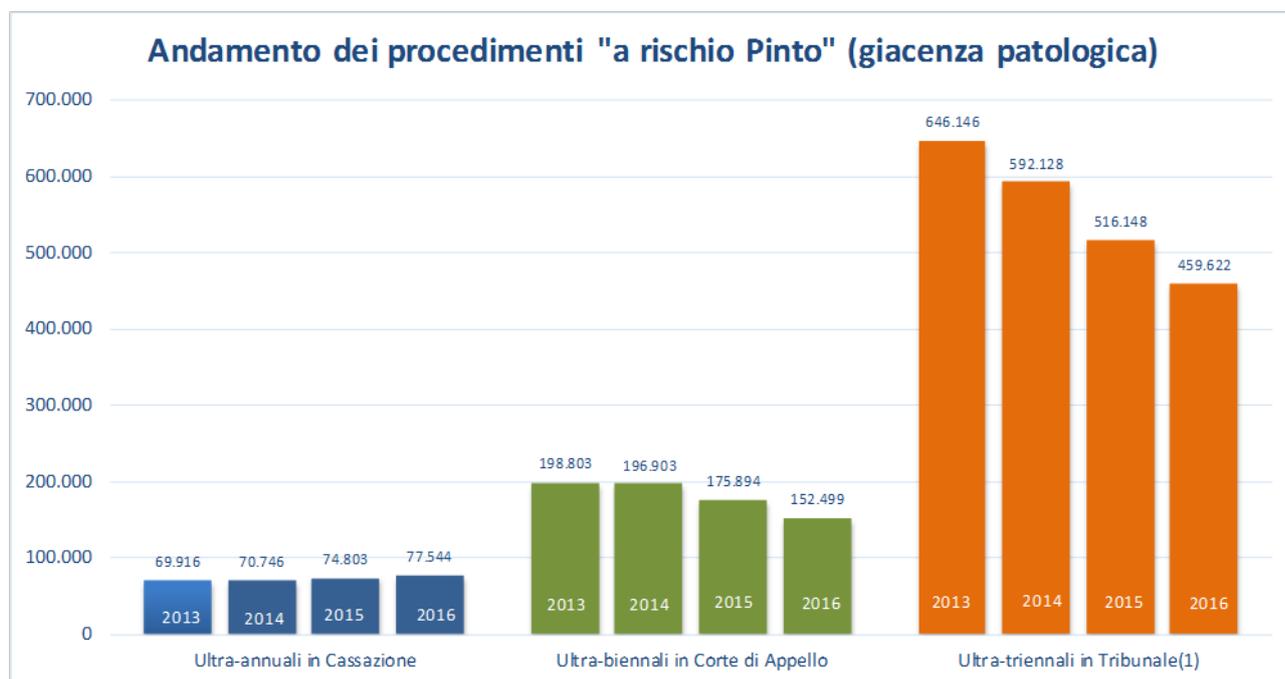
Stato	2010	2012	2014
Francia	1.347.826	1.428.811	1.571.438
Germania	798.702	792.594	744.510
Italia	3.828.612	3.308.692	2.758.091
Polonia	685.612	505.040	676.875
Spagna	1.438.719	1.270.383	857.047

Fonte: Cepej (2016).



Questo grafico, più di altri, mostra i progressi realizzati dal sistema giudiziario italiano in questi ultimi anni e il relativo posizionamento: abbiamo ancora le pendenze più alte d'Europa ma, mentre fino al 2010 eravamo su valori molto distanti dalla media continentale, dal 2014, utilizzando il gergo ciclistico, stiamo rientrando nel "gruppo".

Ancora più utile risulta l'ulteriore analisi consentita dal nuovo sistema di *datawarehouse* della giustizia civile che mostra per l'Italia, nel grafico di seguito riportato, il dettaglio della pendenza cosiddetta "patologica".



Dal monitoraggio periodico del Ministero della giustizia risulta che sono meno di 460 mila le cause civili arretrate nei Tribunali italiani (che diventano circa 680 mila se si sommano anche le ultra-biennali giacenti in appello e le ultra-annuali della Cassazione). Dal conteggio dell'arretrato sono state escluse le esecuzioni poiché il loro completamento, ossia la vendita dei beni necessaria per soddisfare il creditore, non dipende dall'attività del giudice ma dalle condizioni di mercato.

Non è possibile realizzare un confronto internazionale per questo indicatore; è tuttavia ragionevole ipotizzare – sulla base delle durate medie negli altri paesi – che l'arretrato (calcolato sulla base dei parametri espressi nella "legge Pinto" come nel grafico relativo all'Italia) per i paesi oggetto di confronto sia pari o prossimo a zero.

Ciò che va osservato, al di là dei numeri assoluti, è l'andamento decrescente in Tribunale e in Corte di Appello, mentre, purtroppo, si assiste a un lento graduale peggioramento dell'arretrato civile in Cassazione.

6.1.3. Indicatori di performance sul piano qualitativo

“Qualità” è un termine dal significato molto ampio che viene generalmente riferito a tutte quelle caratteristiche in grado di descrivere e meglio identificare gli oggetti, i prodotti, le esperienze. Il concetto di qualità è applicabile anche ai servizi anche se, soprattutto nel settore giustizia, è molto più difficile ottenere indicazioni.

Inoltre, quando dal significato comune ci si sposta a un concetto più tecnico di qualità dei beni e dei servizi ecco che diventa necessario dotarsi di un metodo di classificazione del grado di qualità attribuito. Si entra in questo caso nel campo della “misurazione della qualità”⁷³.

Come valutare se in media le risposte del sistema giudiziario siano di qualità elevata? Un indicatore - indiretto - utilizzato per questo scopo è quello del “tasso di impugnazione” (ancora meglio se analizzato insieme al tasso di “revisione” delle pronunce). L’ipotesi sottostante è che decisioni di bassa qualità portino con maggiore probabilità a un ricorso o che i ricorsi siano più frequenti ove vi sia maggiore incertezza sui possibili esiti.

Questa posizione ha acceso un ampio dibattito a livello europeo tra chi è critico rispetto a una qualunque forma di misurazione della qualità attraverso questo indicatore e chi invece lo considera un valido criterio oggettivo. I critici sostengono che in moltissimi casi il ricorso in appello non dipende dalla scarsa qualità della decisione di primo grado ma è il frutto di comportamenti tattici indipendenti dalla qualità della decisione (si pensi ai casi di appello intentati a solo scopo dilatorio; d’altra parte se l’esito fosse altamente prevedibile, con maggiore probabilità di soccombenza, il ricorrente non sosterebbe i costi di una impugnazione)⁷⁴.

Un indicatore ancora più puntuale della qualità (intesa nell’accezione di prevedibilità) sarebbe una misura di quanto casi simili vengano decisi in modo differente in uffici diversi⁷⁵.

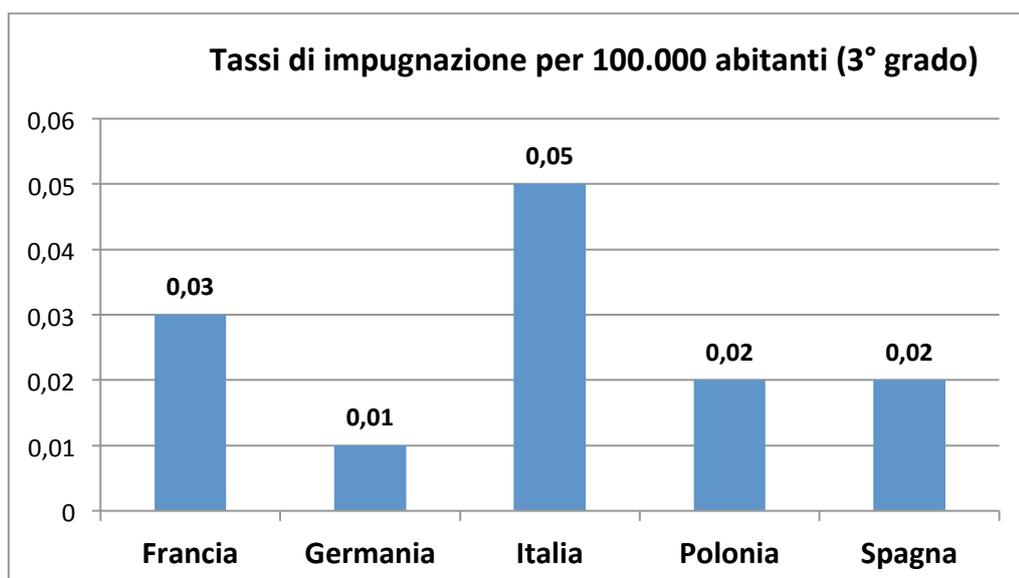
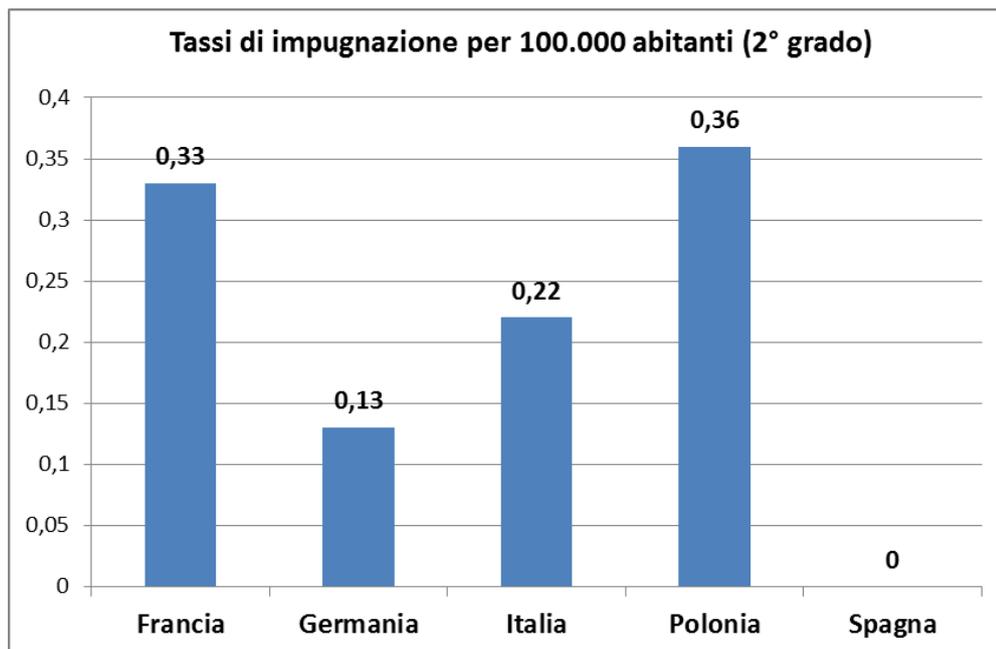
6.1.3.1. Tassi di impugnazione

I due grafici riportati di seguito mostrano i tassi di impugnazione pro-capite in appello e in Cassazione misurati per i paesi del panel selezionato.

⁷³ -“Misurare la qualità del servizio giustizia” – [Il Foro Italiano, n1 Gen. 2016]. Articolo approvato dal Gruppo della Qualità (CEPEJ - Quality group) per essere adottato dal Consiglio d’Europa quale strumento ufficiale di linea guida europea in materia di misurazione della qualità dei sistemi giudiziari.

⁷⁴ Se da un lato si può convenire sul fatto che il rapporto di incidenza degli appelli non è di per sé un indicatore di qualità, dall’altro occorre riconoscere che una forte differenza nel valore calcolato dei rapporti tra ambiti di misurazione comparabili è quantomeno un indicatore di anomalia. Ad esempio, due sezioni che si occupano delle stesse materie all’interno di un Tribunale che mostrino rapporti di incidenza dei ricorsi molto diversi in un lasso di tempo sufficientemente lungo, rappresentano una situazione che richiede un approfondimento. Per non dimenticare che la diversità di trattamento costituisce di per sé un elemento di scarsa qualità del sistema in quanto mina il principio di equità del giudizio.

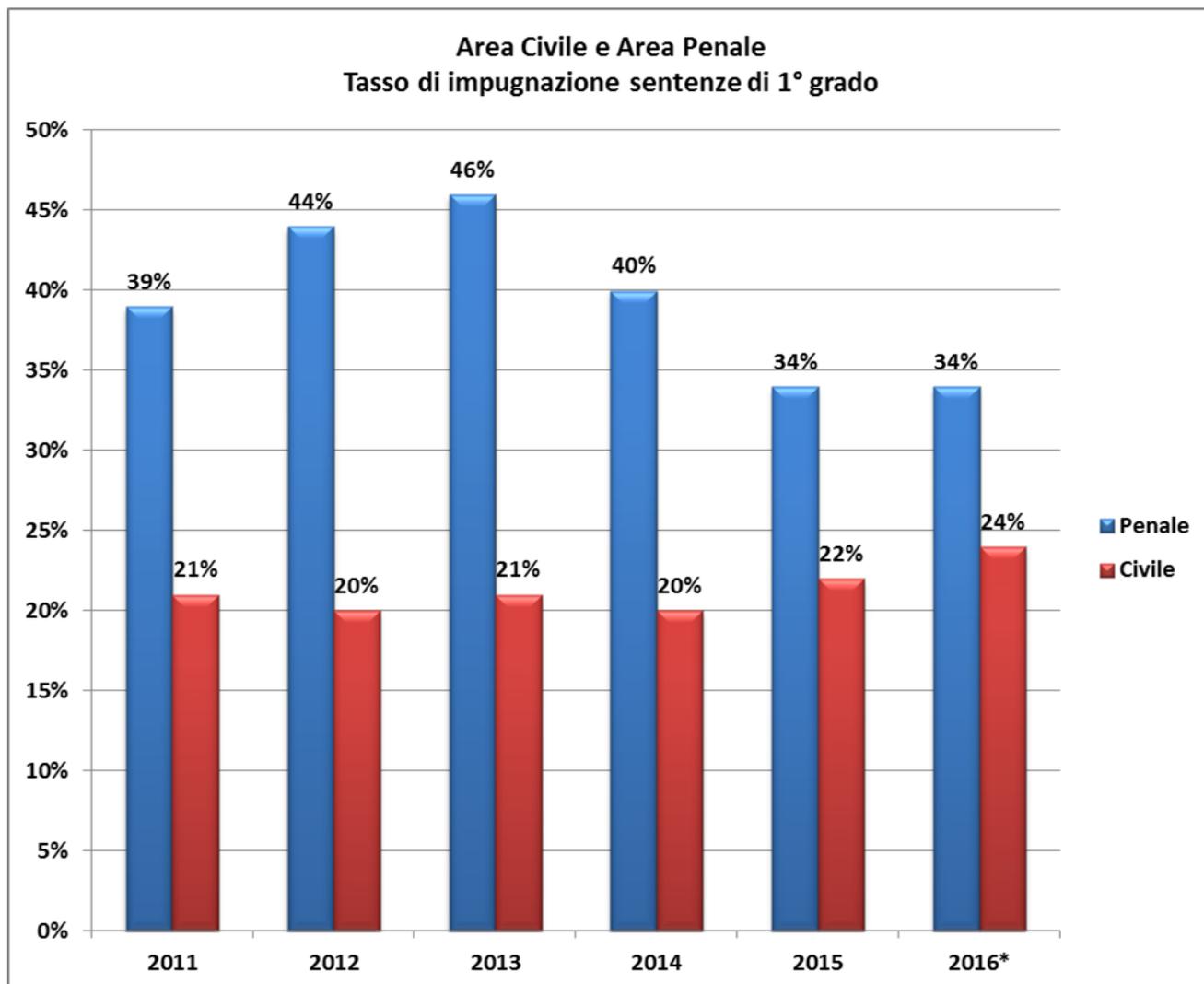
⁷⁵ Un tentativo di valutazione diretta della qualità delle pronunce è stato realizzato per la materia del diritto societario da L. Enriques (2002), *Do Corporate Law Judges Matter? Some Evidence From Milan*, European Business Organization Law Review, Vol. 3, No. 4, 2002, pp. 756-821.



I dati Cepej mostrano che, mentre il tasso di impugnazioni in appello è allineato alla media europea, l'Italia rappresenta una vera e propria anomalia con riferimento alle impugnazioni di fronte alla Suprema Corte di Cassazione, gravata ogni anno da circa 30.000 nuovi procedimenti (con una pendenza misurata al 31 dicembre 2016 in 106.862 ricorsi).

Ulteriori approfondimenti sono possibili grazie ai dati in possesso del Ministero della giustizia per quanto riguarda non già i tassi di impugnazione pro-capite bensì quelli tra i successivi gradi del giudizio.

La dinamica nel tempo in questo caso è stabile nel settore civile, nell'intervallo di tempo considerato, intorno al 21% per le Corti di Appello.

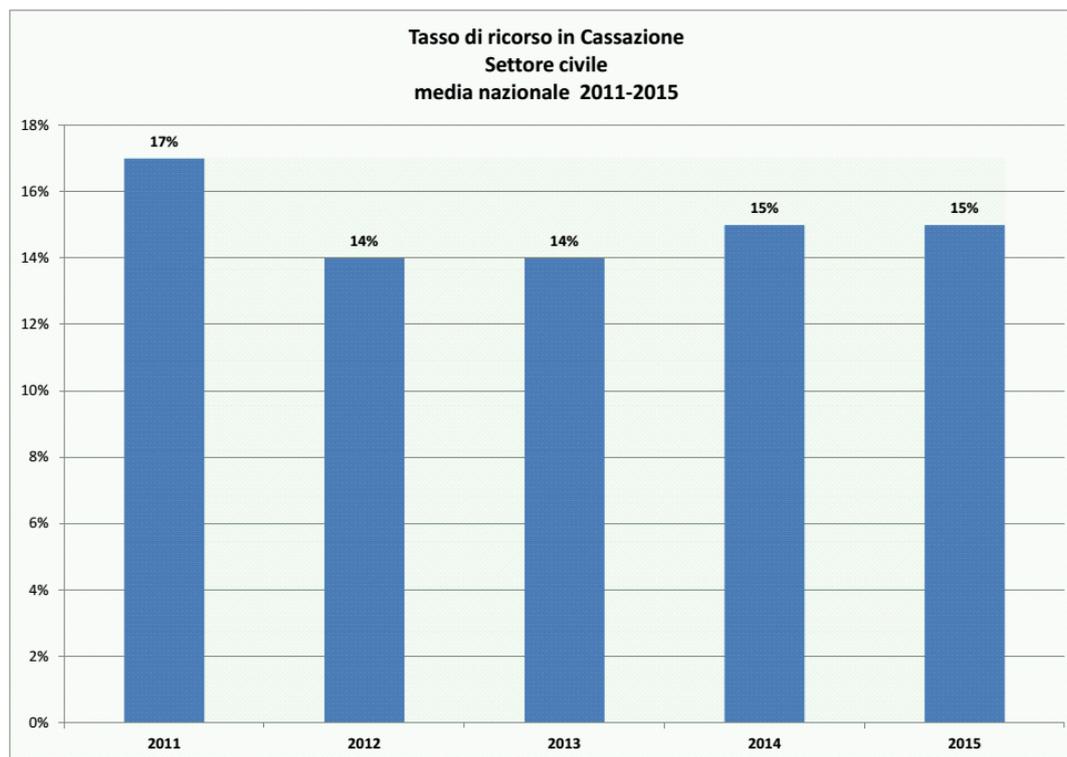


(*) Dato provvisorio soggetto a possibili minime variazioni.

Il tasso di impugnazione andrebbe valutato in correlazione alla percentuale dei casi in cui la decisione impugnata in primo grado venga confermata o meno nel grado di appello (c.d. *reversal rate* o indice di prevedibilità).

Purtroppo l'esito delle sentenze di secondo grado non è annotato in maniera totalmente analizzabile dai registri informatizzati dal momento che a tutt'oggi un gran numero di esiti è classificato in modo indefinito. Se si esclude questa categoria di esiti si scopre che in media in Italia sono confermate in appello poco più del 50% delle sentenze di primo grado. Un livello di stabilità giudicabile in astratto abbastanza insufficiente.

Fatte queste premesse va segnalata, come si diceva, una (più) modesta percentuale di ricorsi per Cassazione avverso le sentenze civili delle Corti d'Appello. Una media che nel quinquennio 2011-2015 si attesta intorno al 15%.



Il dato, tuttavia, non deve trarre in inganno. Infatti, l'elevato numero assoluto di iscrizioni in primo grado in combinazione con i tassi di impugnazioni in appello determina, come mostrato nelle pagine precedenti, un numero di ricorsi in Cassazione tra i più alti d'Europa, sia in valore assoluto che in rapporto pro-capite.

6.1.4. Le cause della performance: elementi di struttura del sistema

Dove ricercare la cause sia delle criticità che delle dinamiche positive?

Per l'analisi è possibile utilizzare il *framework* sviluppato da D. Marchesi⁷⁶ e poi impiegato in diverse analisi di settore. Il livello e l'evoluzione della *performance* degli uffici giudiziari può essere attribuita a fattori di "domanda" di giustizia e di "offerta".

Una domanda eccessiva (la litigiosità che assume una connotazione "patologica", opportunistica) intasa il funzionamento degli uffici, allungandone a dismisura i tempi di risoluzione delle controversie. A sua volta l'eccesso di litigiosità può dipendere da molti fattori: incertezza sull'esito (dovuta alla qualità della normativa o a quella delle stesse pronunce), costi di accesso (contributi unificati e spese legali: quanto più sono alti, tanto più scoraggiano la litigiosità di minor valore, ma solo se prevedibili ex-ante), ruolo degli avvocati (che, a seconda degli incentivi che li guidano, possono favorire o ridurre l'accesso alla giustizia), disponibilità di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie.

D'altro lato, una offerta insufficiente rispetto alla litigiosità produce gli stessi effetti. A sua volta l'offerta dipende dalla quantità di risorse a disposizione (finanziarie ma soprattutto umane) e dal modo in cui sono organizzate, che incide sulla loro produttività (dimensione

⁷⁶ D. Marchesi (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati*, il Mulino, Bologna.

degli uffici e grado di specializzazione, uso della tecnologia, gestione degli uffici e del processo stesso...).

6.1.4.1. La litigiosità

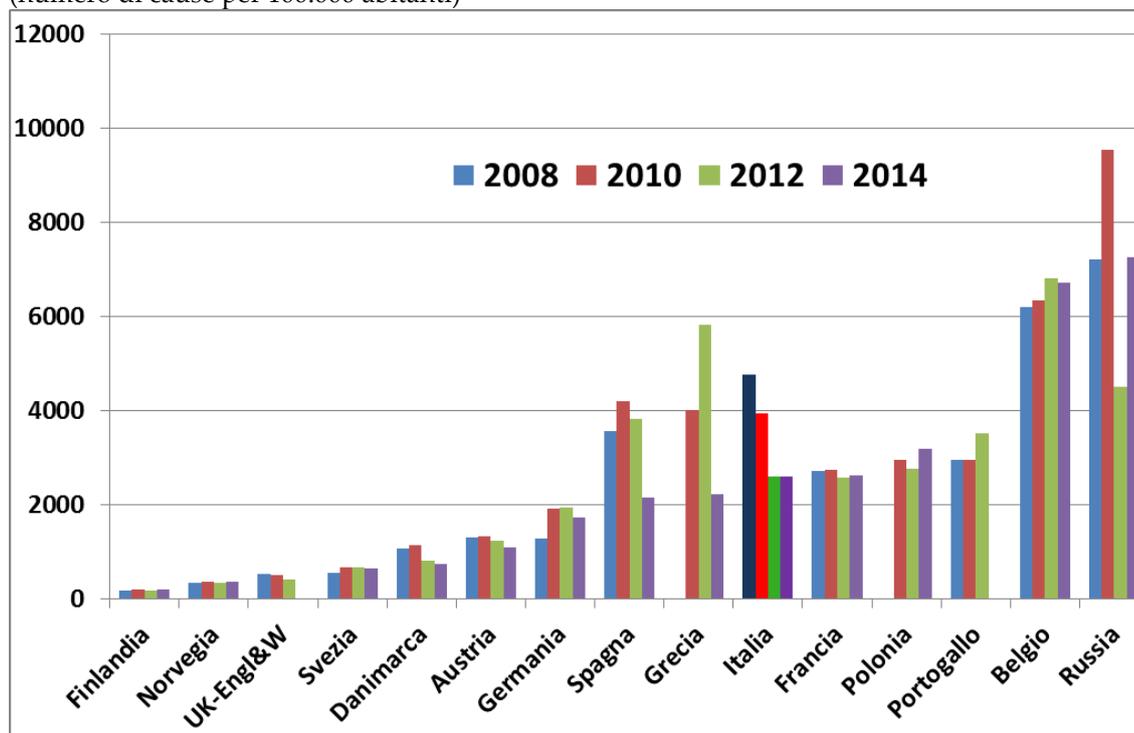
A causa degli elevati flussi di contenzioso civile che caratterizzano il nostro sistema giudiziario, l'Italia ha costruito nel tempo un'immagine di paese eccessivamente litigioso. Il consistente arretrato e quindi l'eccessiva durata dei procedimenti sono in parte da attribuire a questa peculiarità.

Con riferimento al contenzioso di primo grado, di competenza quindi, di Tribunale e Giudice di Pace, nel 2010 venivano iscritte circa 2,4 milioni di nuove cause, ossia un rapporto di circa 4.000 procedimenti ogni 100.000 abitanti.

Già allora, come dimostra il grafico seguente, l'Italia non mostrava valori pro-capite tra i più alti d'Europa, tuttavia solo la Spagna, tra i sistemi considerati qui per il confronto, mostrava un tasso più elevato del nostro.

Nel corso degli anni seguenti la situazione è migliorata. L'Italia è passata infatti da circa 2,4 milioni nuove iscrizioni nel 2010 a circa 1,6 milioni del 2014, che portano a circa 2.600 contenziosi ogni 100.000 abitanti, in media con la litigiosità europea (2.600).

Iscrizioni di contenzioso civile di primo grado
(numero di cause per 100.000 abitanti)



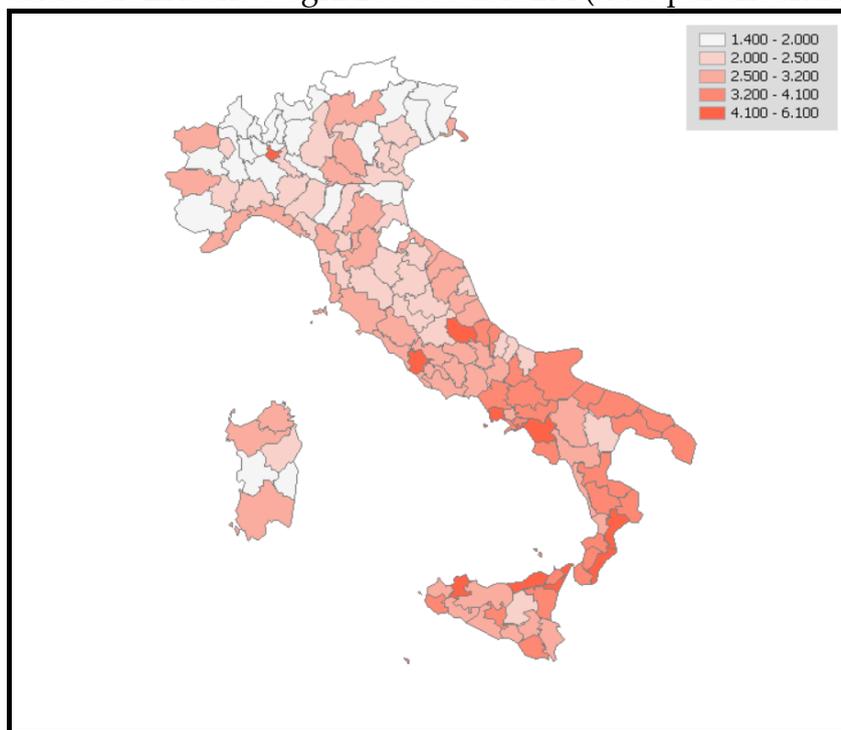
Fonte: Cepej (2016)

Per quanto riguarda la contribuzione alla litigiosità da parte dei diversi territori interni, la cartina riportata di seguito mostra una polarizzazione nel Sud del paese anche se non

mancono zone con elevata variabilità. Si va dai 6.000 procedimenti civili ogni 100.000 abitanti di Locri ai 1.500 di Ivrea, Sondrio, Lecco e Belluno.

Il settore civile al Sud è caratterizzato, peraltro, da una concentrazione di materie quali la previdenza e il risarcimento danni di veicoli e natanti che necessiterebbero di interventi straordinari ad-hoc.

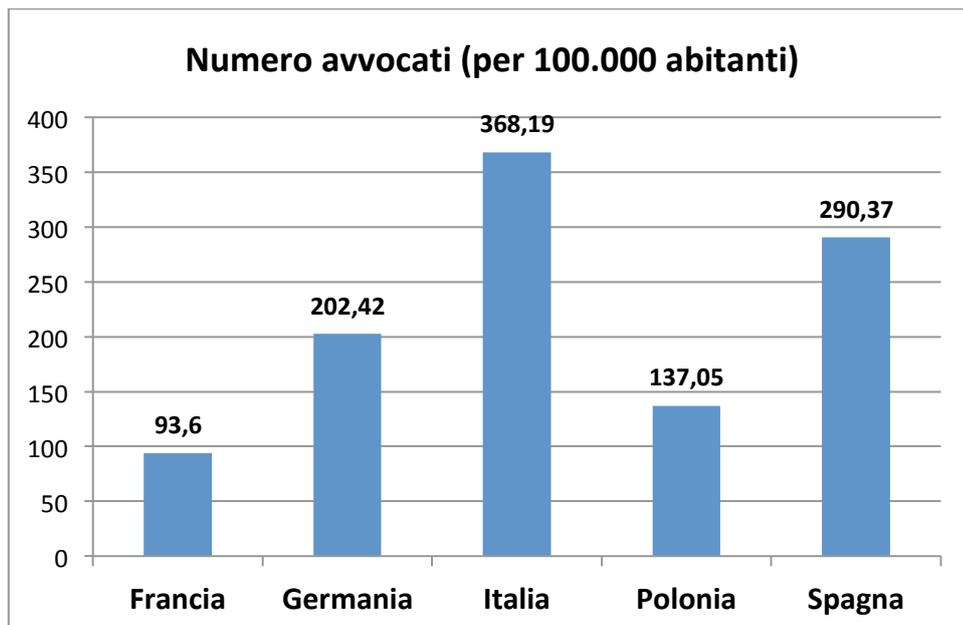
Cause civili iscritte ogni 100.000 abitanti (dato per circondario)



È quindi evidente come la riduzione della litigiosità sia uno dei fattori che hanno contribuito significativamente alla contrazione dell'arretrato e delle durate.

Buona parte della riduzione è attribuibile alle misure introdotte negli anni recenti (introduzione di strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, aumento dei contributi unificati, abolizione della gratuità per i ricorsi avverso le sanzioni amministrative al giudice di pace, misure specifiche in materia di previdenza...), che hanno in parte ridotto la domanda "patologica" (quella che non dovrebbe accedere al sistema), ma è altresì possibile che essa sia in parte riconducibile al periodo di crescita negativa (che potrebbe aver ridotto la domanda di giustizia "fisiologica").

Per completezza di informazione si riporta di seguito il grafico con il numero degli avvocati operanti nei paesi del panel selezionato, da cui emerge, in particolare per l'Italia e, seppur in misura inferiore, la Spagna, l'alta incidenza di questa categoria professionale rispetto alla popolazione.



Fonte: Cepej (2016).

Alcuni autori hanno realizzato studi per dimostrare la correlazione esistente tra numero di avvocati e litigiosità del sistema giudiziario⁷⁷. Le evidenze mostrano una relazione causale tra numero di avvocati e litigiosità nel settore civile.

Resta peraltro da analizzare il legame con i procedimenti penali che sono – tra denunce contro soggetti noti e quelle contro ignoti – circa 3 milioni l’anno. Così come per il civile, anche con riferimento al settore penale, la Cepej evidenzia il primato italiano in termini di volumi, che risulta senza pari in Europa a parità di popolazione. Difficile credere, in questa prospettiva, che gli avvocati producano “criminosità”.

6.1.4.2. I fattori di offerta: costi della giustizia

Un secondo insieme di fattori che potrebbe contribuire a spiegare la performance del sistema italiano nel confronto con gli altri paesi riguarda – dal lato dell’offerta - i costi e le risorse che affluiscono al sistema.

Il costo totale della giustizia italiana è di quasi 8 miliardi di euro, pari a circa l’1,3% della spesa pubblica. In valore assoluto è la terza spesa più alta tra gli Stati selezionati nel panel di confronto come riportato nella tabella che segue.

⁷⁷ Cfr. A. Carmignani, S. Giacomelli (2010), Too many lawyers? Litigation in Italian civil courts, Temi di discussion Banca d’Italia n. 745.

Bilancio del “sistema giustizia”

Paese	Totale (euro)	% su PIL	per abitante (euro)
Francia	8.497.762.614	0,40	128,14
Germania	13.882.558.855	0,51	171,85
Italia	7.889.724.845	0,49	129,77
Polonia	2.566.111.000	0,63	66,66
Spagna	5.486.241.554	0,52	118,14
Media	7.665.479.774	0,50	122,90

Fonte: Cepej (2016).

Il costo definito da Cepej “*Whole justice system*”, in modo esemplificativo, può essere scomposto in tre grandi componenti:

- Costo delle strutture centrali, quindi fondamentalmente, il Ministero della Giustizia e il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM);
- Costo della amministrazione penitenziaria;
- Costo della amministrazione della giustizia, composto da: Cassazione, Corti di Appello, Tribunali, Procure e gli altri uffici giudiziari.

Nella tabella seguente è riportato il confronto dei costi di amministrazione della giustizia tra gli Stati del panel selezionato, da cui risulta evidente il sostanziale equilibrio dei valori assoluti tra Italia, Francia e Spagna.

Costi di amministrazione della giustizia

Paese	Totale (euro)	per abitante (euro)
Francia	4.249.220.442	66,07
Germania	ND	ND
Italia	4.418.389.125	72,67
Polonia	1.868.363.395	48,53
Spagna	4.066.718.895	87,57
Media	3.650.637.964	68,21

La Polonia spende sensibilmente meno, mentre la Germania, che pure non riporta il dato specifico, ma di cui possiamo stimare la proporzione sul bilancio complessivo, spende verosimilmente molto di più. Peraltro, come si vedrà più avanti, la Germania dichiara di avere nella amministrazione della giustizia molto più personale – sia di magistratura che amministrativo – rispetto altri sistemi giudiziari considerati.

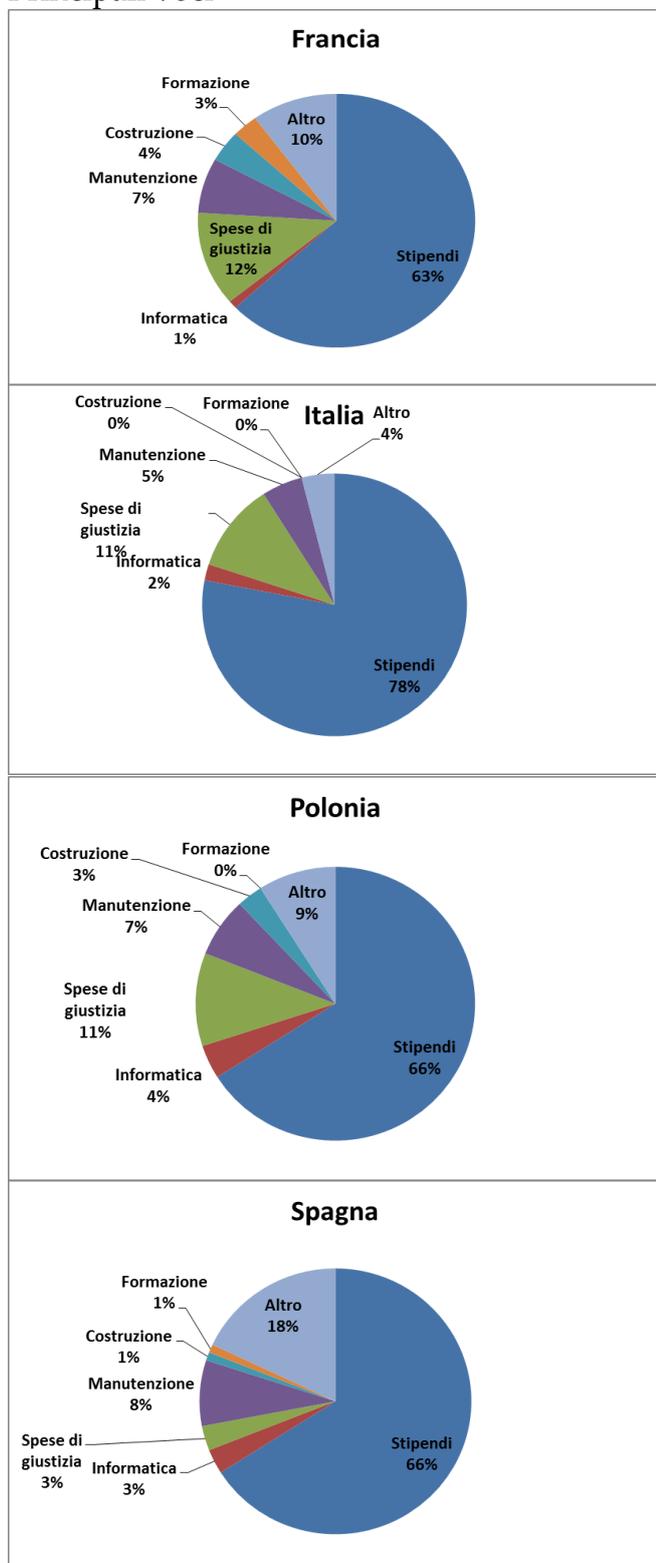
L’indicatore pro-capite evidenzia un ordine differente, con la Spagna che risulta il sistema giudiziario col costo pro-capite più alto (87,57€ / persona) seguita, nell’ordine, dall’Italia (72,67€ / persona), dalla Francia (64,07€ / persona) e infine dalla Polonia (48,53€ / persona).

Verosimilmente, così come osservato per il costo in valore assoluto, la Germania è lo Stato che spende più di tutti anche a livello pro-capite dal momento che nel precedente rapporto Cepej, pubblicato nel 2014 con dati riferiti al 2012, l'indicatore era di 103,5€ per persona, il secondo valore più alto dei 47 Stati censiti (il primo è la Svizzera).

L'Italia dunque spende in giustizia un ammontare sostanzialmente allineato agli altri paesi comparabili, mostrando peraltro, un valore pro-capite non troppo distante né dalla media del panel considerato, ma nemmeno dalla media aritmetica europea che si attesta su 60€ / persona.

Una ulteriore scomposizione del bilancio dell'amministrazione della giustizia è quella in giustizia inquirente e giudicante. Di quest'ultimo comparto si riporta di seguito la suddivisione dei costi tra le principali voci di bilancio.

Composizione del bilancio della amministrazione della giustizia (settore giudicante) Principali voci



Fonte: Cepej (2016).

Mentre i valori di bilancio relativi alle grandi componenti viste precedentemente hanno un buon livello di affidabilità, l'esercizio di scomposizione dei costi tra settori giudicante e inquirente mostra qualche limite e pertanto va preso solo come indicazione tendenziale.

Quasi tutti gli Stati, infatti, dichiarano alla Cepej che non esiste una contabilità analitica in grado di distinguere le due funzioni né, tanto meno, risulta possibile ai più, assegnare alle sotto-componenti (*IT, buiding maintenance, etc.*) la quota di personale in esse impiegato. Manca quasi ovunque un sistema di contabilità analitica.

Ad ogni modo, è utile operare un confronto della incidenza in ciascun sistema giudiziario delle diverse componenti rilevate. Si nota così che all'interno del panel considerato, l'Italia spende relativamente di più in salari e stipendi, il 78%, contro una media del panel del 67% abbastanza allineata alla media europea che è del 69%.

Il dato è spiegato anche dalla retribuzione media dei magistrati italiani, che come si vedrà più avanti nel documento, risulta tra le più alte d'Europa. Infatti, i magistrati italiani sono in numero inferiore alla media europea, hanno carichi di lavoro più elevati, ma sono anche ricompensati attraverso una buona politica salariale.

L'altra componente interessante di questa macro analisi di bilancio è quella relativa all'Information Technology dove la Spagna è quella che investe di più in valore assoluto tra i quattro Stati (la Germania non ha fornito il dato) e la Polonia quella che investe di più in misura relativa. L'Italia investe più di Francia e Polonia in valore assoluto, ma l'incidenza sul bilancio (2%) appare inferiore alla media europea dei 47 Stati che è pari a circa il 3%.

Il dato sugli investimenti IT è destinato a migliorare per l'Italia dal momento che le politiche di bilancio nel 2015 e 2016 hanno portato, nel quadro di una riduzione complessiva dei costi correnti (*spending review*), ad un incremento degli investimenti nelle tecnologie dell'informazione.

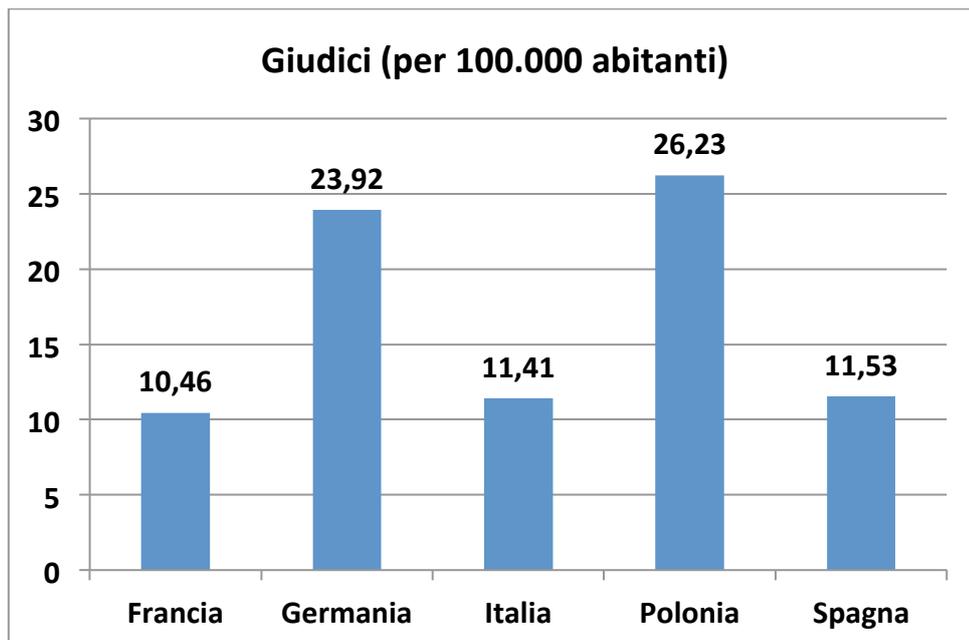
La componente relativa alla formazione tecnica e professionale appare molto contenuta, per non dire insufficiente, in tutta Europa; sugli stessi bassi livelli si attestano anche Italia e Polonia mentre colpiscono gli alti investimenti della Francia e della Spagna. Anche questa, tuttavia, appare una voce che necessiterebbe di un approfondimento di analisi per assicurare la omogeneità di rilevazione.

6.1.4.3. Dotazioni di personale giudicante e amministrativo

Possiamo allora entrare più in dettaglio nella componente che riguarda il capitale umano e la sua organizzazione.

L'amministrazione della giustizia si fonda enormemente sulla componente umana costituita dal personale di magistratura – giudicante e requirente – e da quello con funzioni amministrative.

La Commissione per l'efficienza della giustizia – Cepej - presso il Consiglio d'Europa, nel suo rapporto biennale dedica ampio spazio all'analisi del fattore umano impiegato nei sistemi giudiziari europei.



Fonte: Cepej (2016).

Appare subito evidente come il dato rilevato per il panel selezionato mostri evidenti differenze nelle dotazioni di magistratura giudicante nei vari paesi. Mentre Francia e Italia appaiono sostanzialmente equivalenti sia nel numero assoluto sia in quello pro-capite, la Germania e la Polonia riportano un numero di giudici pro-capite più che doppio rispetto a Italia e Francia. La Spagna è il paese col minor numero di giudici.

Dal momento che la Germania ha indicato un numero così elevato di magistrati, si sono analizzate in maggior dettaglio le informazioni relative al paese.

	Totale	di cui: Corte suprema	Corti	Corti Ammin	Corti tributarie	Giudici lavoro	Corti sociali	Corti brevetti	Corti Militari
Stato	456	16	129	55	57	36	42	109	12
Regioni	19.844		14.779	1.773	526	929	1.839		
Totale	20.301	16	14.908	1.827	583	965	1.881	109	12

Fonte: Federal Office of Justice.

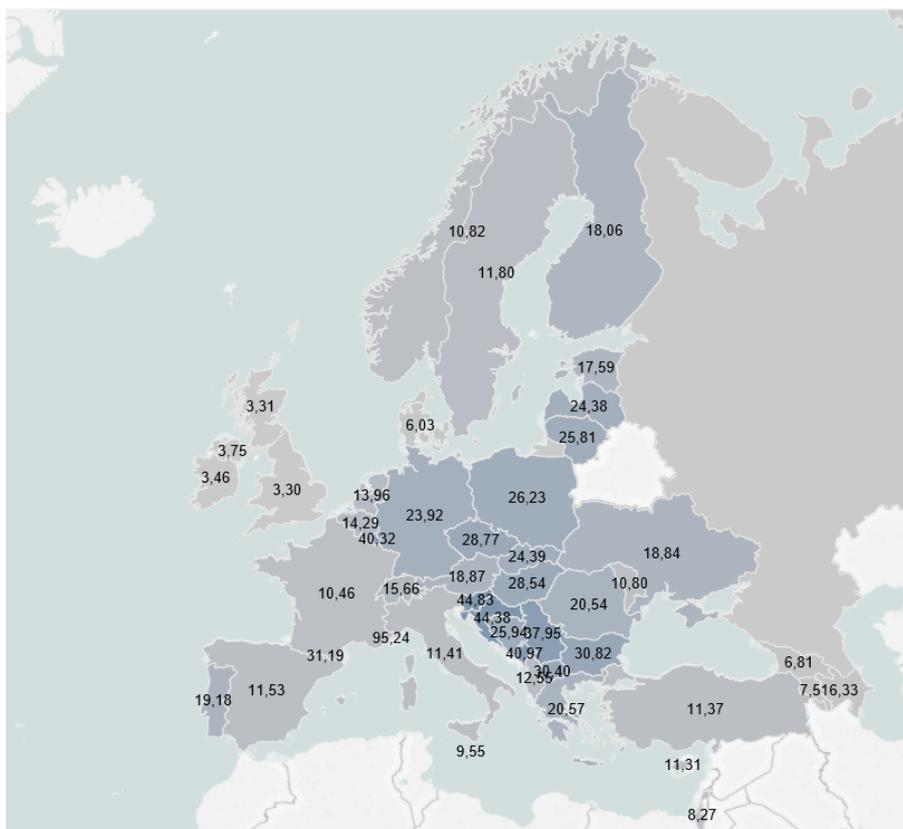
La tabella fornita dal ministero della giustizia tedesco (*Federal Office of Justice*) mostra come una parte della differenza sia spiegata dall'inclusione nei dati tedeschi di quelli relativi ai pubblici ministeri, alla magistratura amministrativa e tributaria. Se si escludono gli ultimi due gruppi per il confronto, l'indicatore per la Germania scende a circa 16,2, che resta tuttavia un valore elevato nel confronto internazionale.

Una prima conclusione da trarre considerando congiuntamente il dato riferito ai giudici (elevato in Germania) e quello della litigiosità (relativamente bassa in Germania) è che il sistema giudiziario tedesco si caratterizza per bassi carichi di lavoro il che in parte spiega le più elevate *performance*.

Il tema dei carichi di lavoro è peraltro un indicatore di difficile comparazione in un'ottica internazionale. Nel caso dell'Italia, ma l'organizzazione non è dissimile in altri paesi, l'attività del magistrato è supportata fondamentalmente da due categorie di risorse umane: il personale con funzioni amministrative e la magistratura onoraria.

Le funzioni concretamente svolte nei tribunali dai giudici onorari di tribunale (GOT) e nelle procure dai vice procuratori onorari (VPO) sono di varia natura e vanno dal mero supporto al giudice nella preparazione delle udienze, alla sua sostituzione solo in alcune sedute, fino alla vera e propria presa in carico di procedimenti per alcune selezionate materie. In ogni caso, l'attività dei magistrati onorari non è adeguatamente rendicontata e pertanto calcolare l'effettivo carico di lavoro tenendo conto anche di questa categoria di personale, che come abbiamo visto pure incide, è pressoché impossibile.

Fatta questa importante premessa sul contributo (più o meno occulto) della magistratura onoraria nei vari Stati, risulta che Francia, Italia e Spagna appaiono, in definitiva, sistemi giudiziari con meno giudici della media del panel considerato (16,61 giudici ogni 100 mila abitanti) ma anche inferiore alla media europea dei 47 aderenti al Consiglio d'Europa (21 giudici ogni 100 mila abitanti) come mostrato nella cartina di seguito riportata.



Dalla cartina risultano tuttavia alcune tendenze geografiche evidenti. È infatti molto elevato il numero dei giudici pro-capite di tutta l'area del centro e dell'est europeo. Con dotazioni più basse, ma sostanzialmente allineate, risultano dell'area mediterranea e quelli del nord Europa.

Da osservare che nel periodo 2010-2014 cresce il numero dei giudici in Italia e in Spagna mentre diminuisce negli altri paesi del panel.

I magistrati italiani sono in numero inferiore alla media europea ma risultano pagati meglio dei loro colleghi, soprattutto con riferimento alle fasi finali della carriera.

Paese	Salario lordo in euro Giudici grado	Salario lordo in euro 1° Giudici corte	Salario netto in euro Giudici grado	Salario netto in euro 1° Giudici corte
Francia	41.552	116.671	30.898	86.814
Germania	45.294	110.011	ND	ND
Italia	56.263	186.637	34.758	99.203
Polonia	ND	ND	ND	ND
Spagna	47.494	106.992	33.721	66.688
Media EU	47.651	130.098	33.126	84.235

Il settore penale non è oggetto del presente studio, tuttavia, per completezza di informazione, si osserva che il confronto dei magistrati italiani con quelli europei è analogo anche con riferimento alla funzione requirente dal momento che si contano in Italia 3,4 unità ogni 100 mila abitanti contro una media europea di 10,8.

Anche in questo caso il trend del numero di *public prosecutors* in Italia nel periodo 2010-2014 è in leggero aumento e il salario medio risulta più alto che nel resto d'Europa.

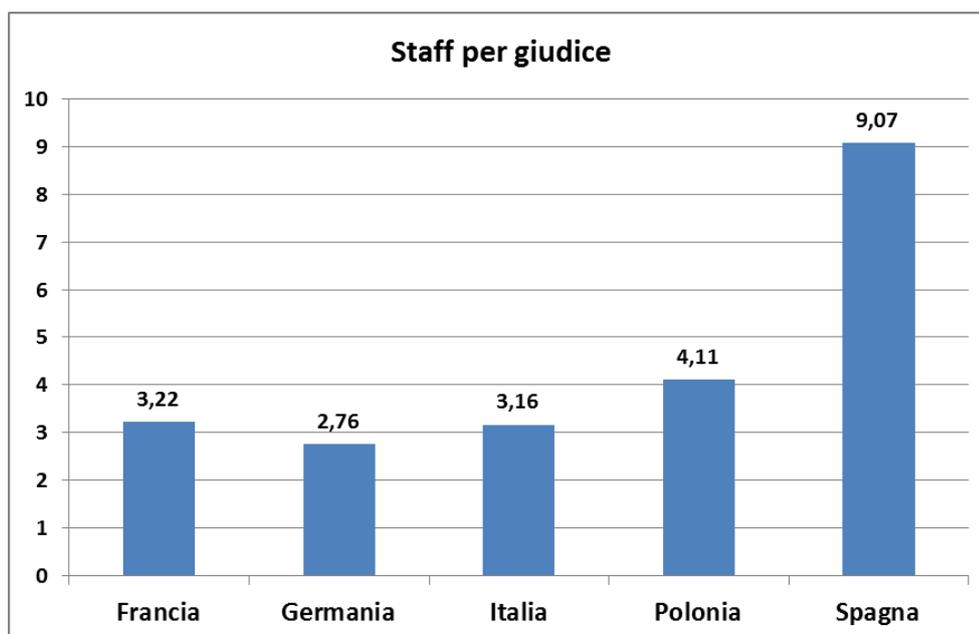
Il personale amministrativo che lavora nei tribunali e nelle corti rappresenta una risorsa preziosa del sistema giudiziario. Anche in questo caso si osserva un sostanziale allineamento tra il numero degli "amministrativi" italiani e quelli francesi. Molto più alti i numeri forniti dagli altri paesi.

In aggiunta alle osservazioni precedentemente fatte sull'apporto della magistratura onoraria all'attività giurisdizionale, un altro elemento di evidente differenza tra i vari sistemi giudiziari considerati è quello relativo ai *Rechtspfleger*, una figura presente con questo specifico nome in Germania e Austria, con funzioni "quasi-giurisdizionali" avente competenza autonoma e le cui decisioni possono essere oggetto di appello.

Così come osservato per la suddivisione in capitoli di spesa del budget, anche in questo caso la scomposizione del dato per funzione di personale riportata nella tabella seguente, va letta con cautela. Gli Stati hanno dichiarato infatti una certa difficoltà a classificare esattamente il proprio personale all'interno delle rigide categorie definite da Cepej.

Paese	Staff totale	Rechtspfleger	Staff che assiste il giudice	Staff amministrativo	Staff tecnico	Altri
Francia	22.360	N.App.	18.816	2.493	1.051	N.App.
Germania	53.302	8.482	28.621	7.503	1.119	7.577
Italia	21.903	N.App.	13.760	4.116	488	3.539
Polonia	41.534	1.847	23.428	7.324	3.741	5.194
Spagna	48.563	3.667	N.App.	N.App.	N.App.	44.896
Media EU	37.532	4.665	21.156	5.359	1.600	15.302

Il modo migliore per operare un confronto appare dunque quello di valutare il rapporto tra personale amministrativo totale non già rispetto alla popolazione quanto ai giudici come di seguito indicato.



Fonte: Cepej (2016).

L'Italia presenta pertanto un tasso di personale amministrativo per giudice più basso degli altri paesi con un trend decrescente misurato a partire dai primi anni 2000. Il blocco del turn-over delle assunzioni ha inoltre determinato un "invecchiamento" progressivo del personale amministrativo italiano che tuttavia non può essere oggetto di comparazione internazionale.

Va osservato che il rapporto personale amministrativo / giudici è sensibilmente più alto all'interno del panel considerato in questo studio che quello risultante mediamente negli altri paesi europei che si posiziona generalmente a meno di 3 (Austria 2,90; Grecia 2,45; Olanda 3,15, Norvegia 1,54; etc.).

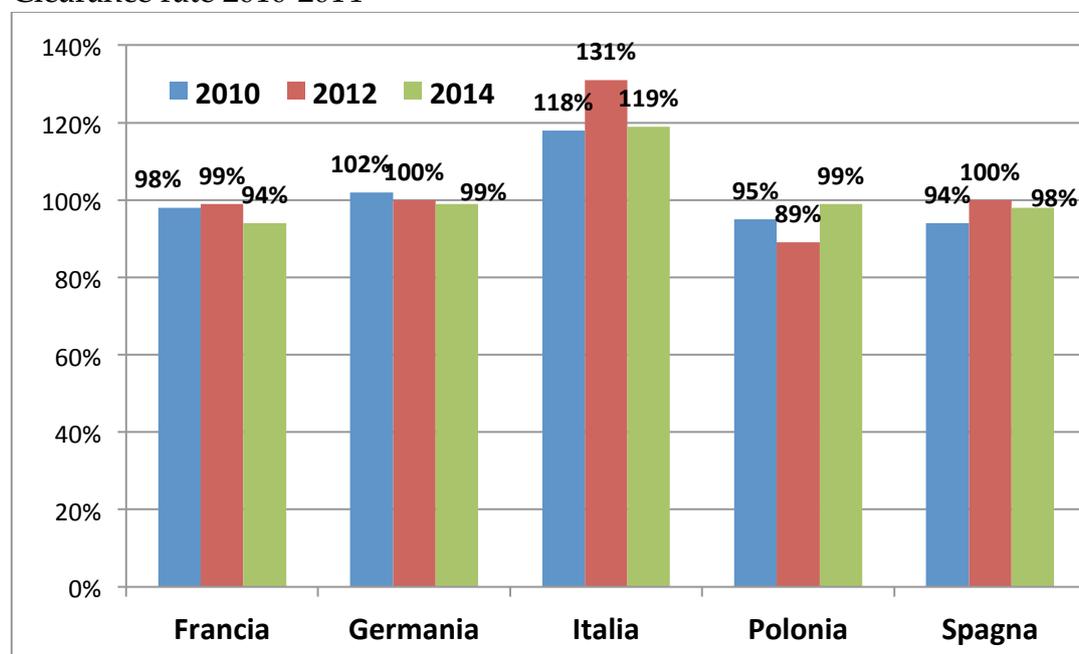
6.1.5. Il clearance rate

Il *clearance rate* è definito come il rapporto tra numero di casi definiti e numero di casi iscritti. Esso misura la capacità di un ufficio o di un intero sistema giudiziario di definire (e quindi smaltire) i casi sottoposti al giudizio in un intervallo di tempo.

Un tasso minore di 1 indica che nell'unità di tempo considerata, il sistema giudiziario non riesce a lavorare una quantità di affari pari al numero di iscrizioni di nuovi affari, con la conseguenza che esso tenderà a generare arretrato. Viceversa, un indice che assume un valore maggiore di 1 denota una produttività più alta della domanda e quindi una capacità del sistema giudiziario di lavorare una quantità di affari pari a quella in ingresso nell'ultimo periodo con l'aggiunta di una quota di affari pendente da periodi precedenti.

Si riporta di seguito la tabella di comparazione del clearance rate dei paesi del panel selezionato con riferimento al contenzioso civile del 2014, come calcolato dalla Cepej.

Clearance rate 2010-2014



Fonte: Cepej (2016).

Su questo indicatore di *performance* l'Italia ha fatto registrare negli ultimi tre rapporti pubblicati dalla Cepej uno dei valori più alti a livello europeo.

Nel 2014, il *clearance rate* calcolato per l'Italia e riportato in tabella è risultato il valore più alto di tutti i 47 paesi censiti. Esso è associato in parte alla capacità di smaltimento, in parte alla minore litigiosità. Già nel 2014 si è ridotto rispetto al 2012: se la produttività fosse rimasta costante, in presenza di una litigiosità stabile, anch'esso avrebbe dovuto rimanere stabile.

6.1.6. La “qualità della giustizia” misurata dalla Banca Mondiale

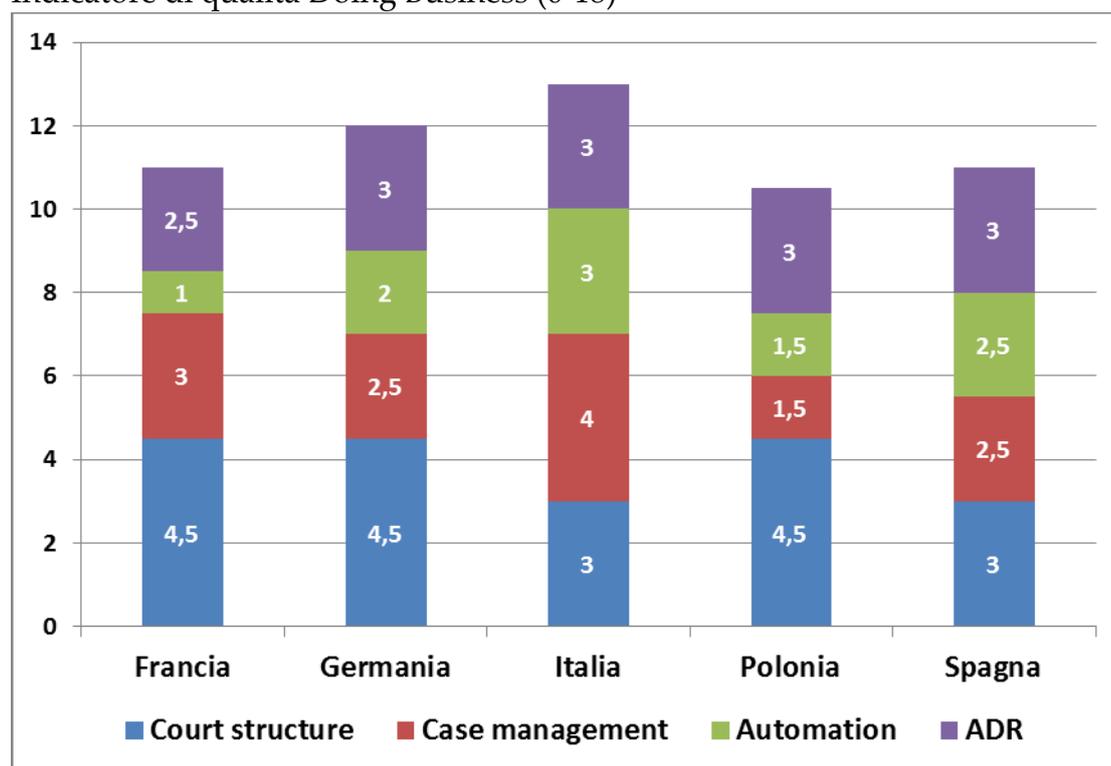
Da due anni a questa parte, la Banca Mondiale ha integrato il set dei propri indicatori della categoria che misura l’efficienza della giustizia civile con un indicatore di “qualità” che misura in qualche modo aspetti organizzativi del sistema.

Questo indicatore misura il livello di adozione, verificato in circa 190 economie del mondo, di una serie di buone pratiche nel proprio sistema giudiziario in quattro aree: organizzazione giudiziaria, *case management*, informatizzazione, e risoluzione alternativa delle controversie.

Il sistema giudiziario italiano, è abbastanza noto, non occupa una posizione di cui andare fieri nel *ranking* stilato con l’indicatore *Enforcing Contracts*: nel Rapporto 2017 (relativo al 2016) siamo al 108° posto su 190 economie rilevate. In realtà, l’Italia aveva una posizione peggiore prima che venisse introdotto l’indicatore sulla qualità di cui ci occupiamo in questa sezione del documento.

Il risultato dell’Italia in questo specifico indicatore è infatti più che lusinghiero, come risulta dalla tabellina estratta dall’ultima edizione del *Doing Business – Enforcing Contracts* riferita al panel selezionato per questo studio.

Indicatore di qualità Doing Business (0-18)



Siamo valutati molto bene per l’ampia disponibilità di sistemi di risoluzione alternativa delle controversie, per gli investimenti in digitalizzazione e nell’informazione statistica. Dobbiamo però migliorare con riferimento alla pubblicazione delle sentenze (attualmente possibile solo per quelle di Cassazione), con la creazione di tribunali o sezioni specializzati nella gestione delle cause commerciali (attualmente la specializzazione riguarda solo le

cause in materia societaria, presso i tribunali delle imprese), con una maggiore trasparenza rispetto ai sistemi di assegnazione dei procedimenti ai giudici.

Complessivamente, è l'indicatore relativo all'organizzazione degli uffici quello su cui vi sono i maggiori spazi di miglioramento. Queste debolezze contribuiscono a spiegare perché a una consistente riduzione della litigiosità non si sia ancora associata una contrazione significativa della durata dei procedimenti. Sono coerenti con questa interpretazione le sensibili differenze tra uffici per quanto attiene ad arretrato e tempi, che non appaiono strettamente correlate con la disponibilità di risorse di cui si è accennato in precedenza.

6.1.7. Conclusioni e prospettive

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.

Purtroppo, molto spesso le analisi condotte da queste organizzazioni sono diffuse in modo superficiale, limitando la comunicazione alla posizione occupata dall'Italia in classifica senza un esame di tutti i parametri necessari a valutare le *performance*.

Questo documento ha cercato di circoscrivere sia il panel dei paesi esaminati a un gruppo di sistemi giudiziari comparabili e di limitare il numero degli indicatori che tuttavia sono stati analizzati più approfonditamente per tutti i paesi selezionati.

L'Italia dimostra che nel periodo 2010-2014 ha conseguito i miglioramenti più rilevanti. Ciò ha consentito di ridurre e talvolta colmare totalmente la distanza con gli altri paesi; tuttavia, non riusciamo ancora a mostrare livelli di servizio più competitivi degli altri sistemi.

Tra le cause della dinamica favorevole si può sicuramente includere il calo della litigiosità, dovuta in buona parte alle misure introdotte negli anni recenti. Poiché una parte di tale riduzione potrebbe essere attribuibile all'andamento della congiuntura economica (la litigiosità è in parte correlata al ciclo economico) occorre tenere presente che in caso di ripresa si potrebbe assistere anche a un nuovo aumento della domanda.

Sul fronte dell'offerta, nonostante il *clearance rate* sia stato elevato nel confronto internazionale, diversi indicatori suggeriscono che fattori organizzativi siano oggi alla radice delle lentezze dell'aggiustamento. Gli indicatori della Banca Mondiale sulla qualità organizzativa, che ci vedono "virtuosi" per disponibilità di ADR e grado di informatizzazione, segnalano carenze sul fronte della gestione degli uffici. Un indicatore aggregato (e quindi molto "grezzo") di produttività del sistema (procedimenti esauriti per magistrato) evidenzia un andamento analogo alla litigiosità: se si riduce la litigiosità, anche la produttività si attenua, non consentendo di produrre rapidamente benefici sull'aggressione dell'arretrato e la durata dei procedimenti. Il ruolo della componente organizzativa è confermato dalle differenze di performance sul territorio italiano, con il nord-ovest italiano che, dal punto di vista della giurisdizione civile, rappresenta un'area in

cui una impresa italiana o straniera, può operare alle stesse condizioni delle grandi città europee comparabili.

6.2. La tutela dei minori

L'Italia ha risentito e ancora risente dell'impatto della crisi mondiale e, nel settore della tutela delle persone di minore età e dell'accoglienza dei bambini piccoli con genitori in difficoltà, si avverte in modo ancora più forte. Crisi del welfare, diminuzione delle risorse disponibili, maggiori costi per le famiglie, servizi sociali sottodimensionati, sono fattori che compromettono la tutela dei diritti dell'infanzia.

Investire nel welfare, nell'istruzione e nell'educazione è perciò determinante per interrompere e invertire il circolo vizioso che riproduce le condizioni di fragilità, trasferendole di generazione in generazione. Per questo è decisivo intervenire nella vita dei bambini più piccoli: anche per prevenirne i disagi nell'età adulta.

L'obiettivo è garantire il rispetto dei diritti dei bambini sanciti dalla Convenzione di New York: dai più basilari, quali il diritto alla famiglia e alla salute, sino a quelli, altrettanto importanti, per il sano sviluppo del bambino, del diritto all'educazione, al gioco e alle attività culturali.

Risulta, quindi, necessario e urgente impegnare più risorse nel sociale e investire nell'infanzia, per tutelarne i diritti e dare sostegno a quella etica della responsabilità che richiede l'impegno di tutti.

La speranza è che, una volta divenuti adulti, i bambini di oggi possano guardare al tempo dell'infanzia come ad un periodo in cui hanno potuto conoscere il valore dei diritti, perché possano trasmetterne a loro volta l'importanza.

La scuola, oltre a insegnare sin da piccolissimi i principi fondamentali della civile convivenza, del rispetto di sé e dell'altro, può e deve costituire l'elemento di coesione, integrazione ed inclusione ed il supporto fondamentale per tutti i bambini: una scuola di qualità è fondamentale per lo sviluppo dell'autostima e del benessere del bambino.

Devono essere garantiti uguali diritti per tutti i bambini nell'accesso ai servizi educativi e all'istruzione, sin dalla primissima infanzia, con una particolare attenzione ai "vulnerabili tra i vulnerabili", tra cui i minori non accompagnati, bambini e adolescenti particolarmente fragili perché minori, soli e stranieri; i minori fuori famiglia, sia quelli in affidamento etero-familiare sia quelli ospiti dei servizi residenziali; i minori figli di genitori detenuti; i minori appartenenti a minoranze etniche; i minori in condizioni di povertà.

Tali bambini e ragazzi costituiscono un target sensibile della popolazione scolastica e sono a rischio di insuccesso scolastico per le proprie caratteristiche esogene ed endogene. Va sottolineato che non tutti sono portatori di difficoltà, perché la capacità di resilienza di ciascun individuo, ossia la capacità di fronteggiare eventi traumatici in maniera positiva, è espressa diversamente, e per questo molti possono avere un soddisfacente sviluppo personale e scolastico, seppure con vissuti personali sfavorevoli. Ciononostante, a causa dell'estrema varietà di situazioni individuali, è importante che le istituzioni scolastiche in generale e gli insegnanti in particolare conoscano, comprendano e sappiano affrontare i vissuti, le difficoltà e le esperienze negative di tali tipologie di minorenni e che siano sostenuti e preparati adeguatamente nella loro accoglienza, senza ignorare il vissuto e la

storia che questi bambini e ragazzi porteranno in classe. Si configura, quindi, un problema di tipo culturale e informativo a cui si deve dare risposta con una formazione adeguata.

Quindi elevati livelli di stress dovuti alla trascuratezza o al maltrattamento, la permanenza in contesti di deprivazione in una fase evolutiva, la frammentazione degli affetti e delle relazioni significative, sono indicatori suscettibili di attenzione per individuare la migliore accoglienza scolastica per bambini e ragazzi con queste caratteristiche.

L'obiettivo di attuare il principio di uguaglianza dei diritti di tutti i bambini e i ragazzi si persegue anche con la lotta alla povertà. Sconfiggere le disuguaglianze esistenti tra le varie aree del Paese è una necessità, non solo in riferimento alle condizioni di povertà economica ma anche educativa, nonché in riferimento al diritto di "abitare" (si pensi alla condizione dei bambini Rom), alla salute, alle cure, alla qualità dei servizi.

I dati ISTAT mostrano come in Italia la condizione delle persone di minore età che vivono in condizione di povertà non sia migliorata: circa un milione di minori e circa un milione e mezzo di famiglie residenti in Italia vivono in condizione di povertà assoluta e si registrano sul punto le cifre più alte dal 2005 a oggi.

Oltre alle condizioni di povertà assoluta e relativa, si registrano segnali allarmanti anche per i casi di povertà educativa, intesa sia come privazione delle possibilità di accesso ad opportunità educative, sia come privazione della possibilità e della libertà di scelta di quelle opportunità.

Povertà economica e povertà educativa si alimentano reciprocamente in una catena che fatica a spezzarsi. Le disuguaglianze relative a privazioni delle possibilità educative nei confronti dei bambini in condizioni di povertà violano il principio di uguaglianza e pregiudicano la concreta possibilità per bambini e adolescenti di sviluppare le proprie inclinazioni. Povertà educativa significa, anche, povertà affettiva e di relazioni, che crea esclusione. I bambini poveri sono spesso bambini più soli perché costretti a rinunciare o a diminuire importanti occasioni di socializzazione. L'investimento educativo, in tal senso, contribuirebbe non solo a interrompere le catene intergenerazionali della povertà, ma agirebbe in senso preventivo rispetto all'evolversi delle giovani personalità, in forme di disadattamento e devianza. In questa ottica, è fondamentale offrire opportunità educative integrate e di qualità, a partire dai primi anni di vita e un investimento nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

La scuola è il primo contesto sociale esterno con cui il bambino entra in contatto ed è il luogo

in cui si realizza il processo di inclusione e integrazione in una collettività di pari. Per questo motivo la scuola diventa una risorsa fondamentale per agevolare il percorso di apprendimento e per sperimentare relazioni positive con i coetanei e con altri adulti significativi.

Bisogna quindi agire per superare le disuguaglianze relative a privazioni delle possibilità educative nei confronti dei bambini di basso status socio-economico, dei bambini appartenenti ad una minoranza etnica, dei bambini e ragazzi migranti, di quelli sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria minorile. Le disuguaglianze non solo sono

lesive dei diritti dei bambini e dei ragazzi, ma mettono in discussione anche i principi fondamentali della Convenzione di New York.

Il diritto all'uguaglianza deve costituire il "faro" che illumina la strada di tutte le azioni delle istituzioni nazionali, europee ed internazionali nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza e, sicuramente, costituisce il "faro" che illumina l'attività dell'Autorità di garanzia.

7. Gli incentivi alle imprese in Italia: il volume delle agevolazioni e focalizzazione MISE

7.1. Introduzione

Nel corso degli ultimi anni il Ministero dello Sviluppo Economico ha operato un rilevante riassetto degli interventi a sostegno delle attività economiche e produttive del Paese. Le modifiche del quadro degli strumenti agevolativi hanno individuato i seguenti obiettivi primari dell'intervento pubblico: il sostegno all'innovazione, agli investimenti produttivi e all'accesso al credito. Il riassetto, inoltre, adotta una strategia che si basa su una visione integrata, unitaria e non frammentata dei fabbisogni del tessuto industriale alla luce delle peculiarità e delle caratteristiche intrinseche del sistema economico e produttivo italiano e delle dinamiche competitive a livello internazionale.

Il presente contributo è volto a fornire una panoramica dei principali interventi agevolativi predisposti dal MiSE e del relativo contesto economico-industriale di riferimento. L'obiettivo è quello di fornire, da un lato, un approfondimento sui volumi complessivi di spesa a sostegno del tessuto produttivo da cui è possibile evincere un quadro di riferimento delle finalità degli interventi; dall'altro lato, di tracciare l'attuale assetto strategico degli interventi agevolativi.

Il primo profilo di analisi rappresenta una sintesi dei principali risultati della "Relazione annuale (2016) sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive (MiSE)" (di seguito "Relazione 2016"), 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 e analisi delle molteplici forme di sostegno finanziario pubblico alle imprese, in grado di rilevare 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, quanto disposto dal D.L. 83/2012 in tema di riordino degli strumenti di incentivazione. Il Decreto ha consentito, da una parte, di ridurre il fenomeno della frammentarietà degli interventi di sostegno (a livello di amministrazione centrale, ridotti a n. 27) e, dall'altra, a indirizzare il sistema di incentivazione verso più precisi obiettivi di politica industriale di prioritario interesse per il tessuto industriale.

Da un'analisi di contesto internazionale sulla spesa per aiuti di Stato, emerge inoltre che, 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. Dall'osservazione dei dati dello State Aid Scoreboard 2015, la posizione dell'Italia (con 4,9 miliardi di euro, 0,3% circa del PIL) si colloca ben al di sotto della media europea (0,67%). Rispetto ai principali competitor europei, la Germania, con oltre 38 miliardi di euro, presenta la spesa in aiuti (in valore assoluto) più elevata con l'1,32% rispetto al PIL,

mentre la Francia, con una spesa dello 0,67%, si allinea alla media EU-28, ben al di sopra dell'Italia. 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. La dinamica decrescente delle risorse concesse ed erogate è, tuttavia, influenzato dalla fase di transizione rappresentata dal passaggio dalla vecchia alla nuova programmazione comunitaria che ha influenzato in negativo l'operatività degli interventi agevolativi.

L'analisi per livelli di governo fornisce 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 rifocalizzazione degli interventi di sostegno alle imprese verso tre principali finalità: facilitazione all'accesso al credito, sostegno agli investimenti produttivi e alle attività di R&S, supporto allo sviluppo territoriale.

Alla luce di quanto esposto il lavoro è strutturato come segue. Nel secondo paragrafo si espongono i principali risultati della ricognizione sui volumi di spesa degli interventi agevolativi nazionali e regionali. Nel terzo paragrafo si fornisce un'illustrazione delle principali misure contributive al fine di fornire elementi utili per inquadrare le finalità perseguite dall'assetto strategico definito dal MiSE nonché un quadro generale sul Programma operativo Nazionale – Imprese e Competitività 2014-2020. Infine, si introducono le principali novità in tema di controllo e trasparenza sugli aiuti alle imprese.

7.3.1. 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. Dai risultati di sintesi della "Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive" (2016), predisposta dal MiSE, emerge che il numero complessivo degli interventi agevolativi realmente attivi a livello di

amministrazioni centrali si sono ridotti. Le riforme poste in essere soprattutto a livello di amministrazioni centrali (i.e. D.L. 83/2012), in realtà, hanno determinato una riduzione ancora più consistente degli interventi agevolativi realmente attivi. Il monitoraggio condotto, infatti, ricomprende molte misure gestite dalle amministrazioni centrali ormai abrogate, che risultano tuttavia ancora attive sul fronte delle erogazioni corrisposte ai beneficiari. Laddove si considerino esclusivamente gli strumenti realmente idonei a determinare nuovi impegni di spesa, il numero degli interventi realmente attivi, a livello di amministrazioni centrali, scenderebbe a n. 21.

Voltando lo sguardo ai principali risultati degli importi agevolativi complessivi relativi a concessioni, erogazioni e ad investimenti agevolati (Tabella 1), nel 2015 i volumi delle agevolazioni concesse ed erogate registrano un calo significativo rispetto al 2014. In termini di operatività, il 2015 registra una significativa riduzione del valore delle agevolazioni (Tabella 1). Nell'ultimo anno di rilevazione, come era facile da prevedere in considerazione dell'avvenuta chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013, le agevolazioni concesse ammontano a circa 3 miliardi di euro, valore minimo del periodo sottoposto a monitoraggio (2010-2015), con una riduzione 43% circa rispetto al 2014. Nonostante l'ampia contrazione registrata, il dato non evidenzia particolari criticità, ma, al contrario, rappresenta il naturale effetto della chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013 e dall'esaurirsi dell'eccezionale operatività di alcuni interventi particolarmente significativa negli anni precedenti. Il 2014, infatti, è coinciso con il periodo di massima operatività di alcuni strumenti di sostegno posti in essere dalle amministrazioni centrali: i "Contratti di sviluppo", i Progetti di ricerca e formazione di cui al d.m. (MIUR) 593/00 e il "Bando Investimenti Innovativi".

Anche sul fronte dei flussi di cassa effettivamente impiegati con le erogazioni, i livelli di spesa registrati nell'ultimo anno di rilevazione si attestano sul valore più basso del periodo. La riduzione registrata dalle agevolazioni erogate rispetto al 2014, tuttavia, appare più contenuta (-18%). In relazione alla capacità delle agevolazioni di far leva per gli investimenti privati delle imprese, appare importante constatare che, anche nel corso dell'ultimo anno, gli investimenti agevolati sono cresciuti (+8,5%).

Tabella 1: Quadro di sintesi in milioni di euro (2010-2015)

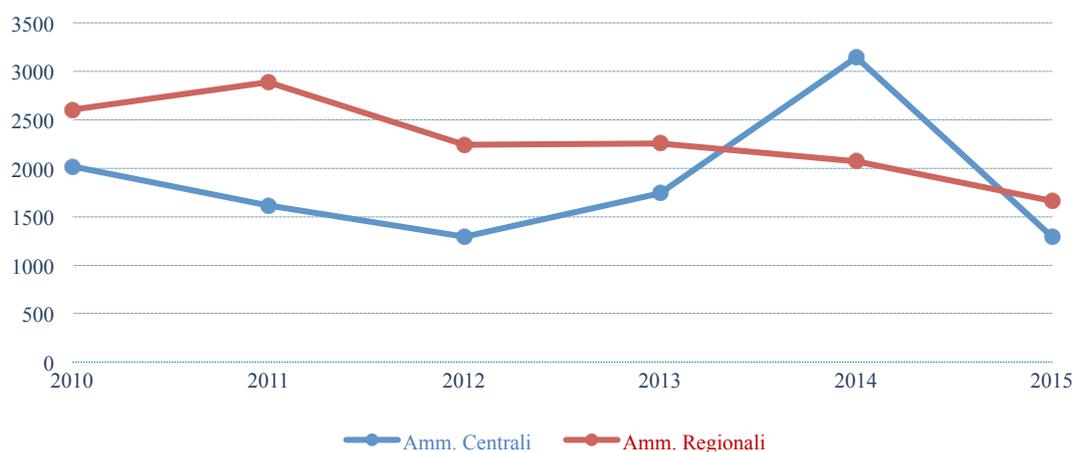
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale cumulato 2010-2015
Domande approvate (n.)	89.007	51.708	114.059	54.648	63.754	41.921	415.097
Variazione %		-41,91	120,58	-52,09	16,66	-34,25	
Agevolazioni concesse	4.616,79	4.502,07	3.529,43	3.999,00	5.210,33	2.954,82	24.812,44
Variazione %		-2,48	-21,60	13,30	30,29	-43,29	
Agevolazioni	3.691,21	3.838,03	3.395,62	3.196,08	3.503,10	2.859,55	20.483,59

erogate						
Variazione %		3,98	-11,53	-5,88	9,61	-18,37
Investimenti agevolati	15.836,67	14.958,86	11.796,08	12.132,93	10.242,93	11.111,99
Variazione %		-5,54	-21,14	2,86	-15,58	8,48

Fonte: dati MISE

Le amministrazioni regionali hanno concesso un volume di aiuti superiore a quello delle amministrazioni centrali, tale superamento inizia a consolidarsi nel tempo. Nell'ultimo anno di monitoraggio (Figura 1), le concessioni effettuate dalle Amministrazioni regionali (1,65 miliardi di euro) hanno superato, in volume di spesa, le agevolazioni concesse a livello centrale (1,3 miliardi di euro), consolidando il trend che aveva caratterizzato il rapporto tra livelli di governo tra il 2010 e il 2013.

Figura 1: Agevolazioni concesse nel periodo 2010-2015 (milioni di euro)



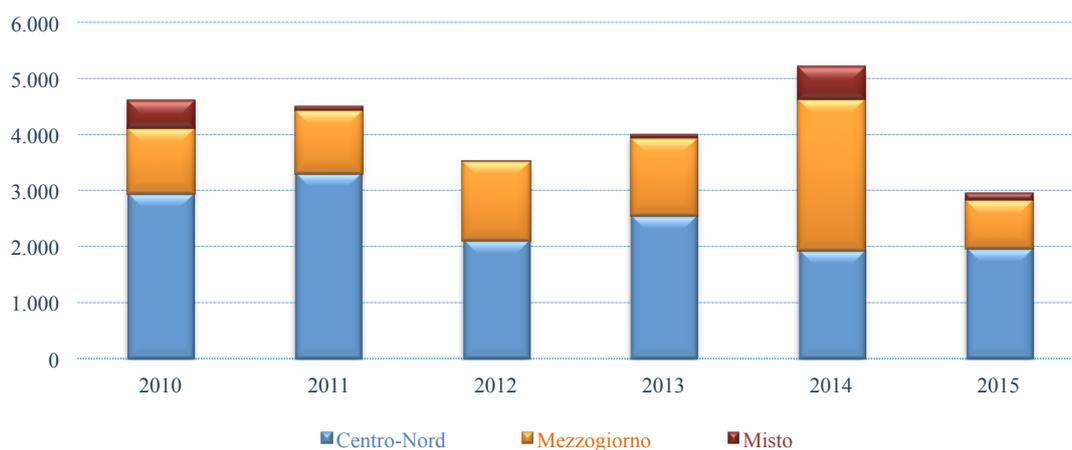
Fonte: Elaborazione dati MISE

Sul fronte dei beneficiari degli interventi agevolativi la quota prevalente di agevolazioni concesse ha interessato le Piccole e Medie Imprese (PMI), che assorbono circa 1,9 miliardi di euro, contro i 544 milioni di euro delle Grandi Imprese (GI). Tale prevalenza, peraltro, trova conferma su tutto il periodo di monitoraggio. Le PMI, infatti, risultano beneficiarie di circa il 73,4% delle agevolazioni complessive (2010-2015), mentre le Grandi Imprese (GI) risultano destinatarie del 26,6%.

Nel 2015 il Centro-Nord ha movimentato la quota maggiore di risorse complessive (centrali e regionali). Spostando l'analisi sulla capacità di assorbimento delle agevolazioni da parte degli operatori economici, in considerazione delle diverse aree geografiche del nostro Paese, nel periodo 2010-2015 le imprese del Centro-Nord risultano beneficiarie della quota prevalente (Figura 2). Rispetto a quanto emerso nel 2014 (anno in cui il Mezzogiorno ha registrato un volume di concessioni più elevato rispetto al Centro-Nord), nel 2015 si segnala una sensibile riduzione delle risorse usufruite dalle imprese localizzate

nel Mezzogiorno. Le agevolazioni concesse, infatti, risultano in prevalenza impegnate a favore di imprese localizzate nel Centro-Nord (circa il 66,5% del totale). In virtù della chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013, si segnala, infatti, una brusca riduzione subita dalle agevolazioni concesse nel Mezzogiorno; da quasi 2,7 miliardi di euro nel 2014 a quasi 860 milioni di euro nel 2015. Anche con riferimento alle agevolazioni erogate, lungo l'intero arco temporale considerato (2010-2015), il Centro-Nord risulta stabilmente l'area territoriale capace di movimentare il livello di agevolazioni più elevato. Nel corso del 2015 le erogazioni beneficiarie nel Sud Italia, infatti, si riducono ulteriormente passando da 1,5 miliardi di euro nel 2014, a poco meno di 1,3 miliardi di euro nel 2015; al Centro-Nord i livelli di spesa restano stabilmente più elevati. In virtù della diversa modalità di funzionamento degli interventi in relazione alle aree territoriali (i.e. regole sull'intensità degli aiuti), infine, l'area del Centro-Nord attiva circa il 78% (poco più di 52 miliardi di euro) degli investimenti agevolati totali (quasi 72 miliardi di euro) nel periodo 2010-2015.

Figura 2: Agevolazioni concesse per ripartizione territoriale (milioni di euro)



Fonte: Elaborazione dati MISE

Per quanto riguarda il tema degli obiettivi orizzontali di politica industriale effettivamente perseguiti dagli interventi agevolativi (Tabella 2), nel 2015 trova conferma il trend che vede negli obiettivi di sostegno alle attività di "Ricerca, sviluppo e innovazione" (R&S&I) e "Sviluppo produttivo e territoriale" le finalità che movimentano la quota maggiore di risorse. Tali obiettivi continuano a rappresentare, cumulativamente, le principali finalità, sia sul versante delle agevolazioni concesse (72%) che di quelle erogate (78,5%). Nel 2015 l'obiettivo "Sviluppo produttivo e territoriale" è destinatario di oltre 1,4 miliardi di agevolazioni concesse e di 962 milioni di euro di erogazioni; la dimensione delle agevolazioni concesse ed erogate per "R&S&I" si attestano, rispettivamente, a circa 717 milioni di euro e quasi 1,3 miliardi di euro.

Tabella 2: Quadro di sintesi in milioni di euro (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agevolazioni concesse						
R&S&I	2.286,00	1.374,39	1.328,39	1.446,26	1.370,33	717,04
Internazionalizzazione	352,64	363,10	374,03	408,31	269,42	305,65
Nuova imprenditorialità	469,90	294,51	301,36	301,04	308,07	143,31
Sviluppo produttivo e territoriale	1.059,11	2.213,77	1.034,72	1.436,14	2.351,48	1.420,53
Altro	449,14	256,31	490,93	407,25	911,04	368,29
Totale	4.616,79	4.502,07	3.529,43	3.999,00	5.210,33	2.954,82
Agevolazioni erogate						
R&S&I	1.564,11	1.222,31	1.753,40	1.478,65	1.486,19	1.284,19
Internazionalizzazione	271,12	317,15	293,05	269,78	202,45	115,48
Nuova imprenditorialità	277,30	289,36	214,90	207,65	206,39	218,63
Sviluppo produttivo e territoriale	1.353,66	1.810,81	850,37	980,70	1.244,46	962,42
Altro	225,02	198,40	283,90	259,29	363,61	278,84
Totale	3.691,21	3.838,03	3.395,62	3.196,08	3.503,10	2.859,55

Fonte: MISE

La dinamica dei ruoli dei livelli di governo, nella specializzazione per il perseguimento degli obiettivi di politica industriale, nel 2015, mostra che gli strumenti regionali concentrano la quasi totalità delle risorse in Sviluppo produttivo e territoriale e R&S&I. Nel 2015, è possibile segnalare che gli interventi regionali orientano la quasi totalità delle risorse (i.e. circa il 93% delle risorse complessive) alla promozione dell'obiettivo "Sviluppo produttivo e territoriale" (68% circa) e delle attività di "R&S&I" (25% circa). Il 93% circa delle risorse movimentate dalle amministrazioni centrali, invece, si ripartiscono in modo più equilibrato verso gli obiettivi "Sviluppo produttivo e territoriale", "R&S&I" e "Internazionalizzazione".

Tabella 3: Agevolazioni concesse per obiettivo periodo 2010-2015 (composizione percentuale)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
R&S&I	Amm. Centrali	63,37%	55,17%	40,12%	44,26%	34,81%	32,08%
	Amm. Regionali	47,42%	19,19%	46,03%	37,02%	27,34%	24,62%
Internazionalizzazione	Amm. Centrali	16,35%	22,31%	29,07%	22,99%	8,93%	25,75%
	Amm. Regionali	1,57%	0,60%	1,51%	1,92%	2,15%	1,90%
Nuova imprenditorialità	Amm. Centrali	17,87%	15,26%	17,78%	12,90%	8,44%	6,26%
	Amm. Regionali	5,52%	2,12%	4,85%	4,70%	5,20%	5,03%
Sviluppo produttivo e territoriale	Amm. Centrali	2,41%	7,26%	13,02%	19,86%	47,82%	35,90%
	Amm. Regionali	45,49%	78,09%	47,60%	56,36%	65,31%	68,45%

Fonte: Elaborazioni dati MISE

Per quanto riguarda l'analisi delle diverse tipologie d'intervento relative alle diverse modalità operative con cui vengono veicolate le risorse al tessuto economico e produttivo, emerge che le agevolazioni concesse sotto forma di contributo in conto capitale rappresentano la forma che movimentata la quota maggiore di risorse a livello di interventi regionali, mentre a livello di amministrazioni centrali, è il contributo misto la tipologia di agevolazione più rilevante. Di fatti, dal monitoraggio condotto, di rilievo appare il quadro sulla natura delle tipologie di agevolazioni impiegate per i trasferimenti (Tabella 4). Nel 2015, il contributo in conto capitale si conferma la forma prevalente di agevolazione impiegata a livello regionale (62%); a livello di amministrazioni centrali, al contrario, tale forma di agevolazione ha un più contenuto impiego. Tuttavia, rispetto ai precedenti anni, il ricorso al conto capitale da parte delle amministrazioni centrali segna un'evidente crescita; da una quota rappresentativa del 2,5% del totale delle agevolazioni concesse nel 2014, infatti, il c/capitale, nel 2015, pesa circa il 23%. Per gli interventi nazionali, nel 2015, il "contributo misto" si conferma la forma agevolativa più utilizzata con circa il 55%.

Tabella 4: Agevolazioni concesse per tipologia periodo 2010-2015 (valori percentuali)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contributo in c/capitale c/impianti	Amm. Regionale	45,95%	45,39%	41,81%	37,77%	37,21%	62,39%
	Amm. Centrale	24,38%	4,25%	0,00%	0,16%	2,55%	22,82%
Contributo in c/esercizio	Amm. Regionale	1,24%	1,82%	1,33%	5,15%	3,82%	2,08%
	Amm. Centrale	0,37%	0,30%	1,35%	0,39%	0,14%	1,93%
Contributo in c/interessi c/canoni	Amm. Regionale	7,37%	3,68%	2,75%	4,00%	3,20%	3,61%
	Amm. Centrale	13,04%	18,28%	21,25%	15,09%	3,90%	14,03%
Contributo misto	Amm. Regionale	23,90%	10,04%	32,18%	25,85%	22,17%	12,91%
	Amm. Centrale	56,76%	71,32%	67,51%	70,25%	73,00%	54,86%
Credito di imposta/bonus fiscale	Amm. Regionale	0,00%	8,45%	0,33%	0,00%	0,13%	0,08%
	Amm. Centrale	0,12%	0,06%	1,34%	5,76%	16,86%	0,13%
Finanziamento agevolato	Amm. Regionale	13,20%	21,31%	17,09%	22,95%	28,17%	16,37%
	Amm. Centrale	4,93%	5,80%	8,54%	8,36%	3,55%	6,23%
Partecipazione al capitale	Amm. Regionale	0,26%	0,29%	1,06%	0,70%	1,56%	1,15%
	Amm. Centrale	0,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Non specificato	Amm. Regionale	8,07%	9,03%	3,46%	3,59%	3,73%	1,41%
	Amm. Centrale	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: Elaborazioni dati MISE

7.3.2. La strategia di rifocalizzazione del Ministero dello sviluppo economico: una visione d'insieme sulle principali iniziative

A seguito della strategia di riposizionamento posta in essere nel corso degli ultimi anni il MISE ha sensibilmente modificato il quadro degli strumenti di intervento a sostegno delle attività economiche e produttive. Come anticipato nella parte introduttiva del presente

contributo, l'assetto strategico assunto dal MiSE è stato quello di reindirizzare gli interventi di sostegno alle imprese verso tre principali finalità: facilitazione all'accesso al credito, promozione degli investimenti produttivi, sostegno alle attività di R&S e supporto allo sviluppo territoriale. Il nuovo riassetto organizzativo delle misure agevolazione ha preparato, inoltre, il terreno per favorire l'introduzione e l'attuazione di nuove strategie di politica industriale, facilitando, attraverso l'adozione di strumenti già attivi e consolidati, la riduzione dei tempi di attivazione dei programmi. Il nuovo "Piano nazionale industria 4.0", introdotto dal Governo, ne è un valido esempio. Il nuovo programma industriale, infatti, è stato attuato attraverso il potenziamento di strumenti di incentivazione già attivi e collaudati oltre che all'adozione di nuove misure in risposta alle nuove esigenze emergenti.

Nel presente paragrafo, al fine di fornire un quadro d'insieme sulle principali iniziative attuate dal MiSE, si illustreranno, attraverso un inquadramento a carattere generale, per prima, il nuovo programma industriale Piano nazionale industria 4.0; in seguito, si offrirà un approfondimento sulle finalità e sull'operatività dei principali strumenti di sostegno alle imprese e verranno tracciate lo stato di ricognizione del programma PON R&C (2014-2020). Nell'ultima sezione, infine, verrà illustrata una delle più importanti novità introdotte in tema di trasparenza di aiuti alle imprese: il Registro nazionale degli aiuti (RNA).

7.1.1.1. Il Piano nazionale Industria 4.0

Il "Piano nazionale Industria 4.0"⁷⁸, previsto dalla legge del 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017), rappresenta una delle più rilevanti novità in ambito di politica industriale.

Il piano del Governo, presentato il 21 settembre 2016, ha l'obiettivo di incentivare gli investimenti privati verso tecnologie e beni qualificati con impatto trasversale a più settori, rientranti nell'ambito di Industria 4.0⁷⁹. L'intento del programma è, pertanto, quello di aumentare la spesa privata in Ricerca, Sviluppo e Innovazione e rafforzare la finanza a supporto delle imprese e delle start-up in favore del riposizionamento competitivo dei sistemi produttivi del Paese.

Per favorire tali investimenti, sono previsti importanti incentivi finalizzati alla copertura dei costi derivanti da investimenti in beni altamente tecnologici. Per usufruire degli incentivi previsti dalla Legge di bilancio 2017, le imprese devono investire in tecnologie a

⁷⁸ <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/industria40>.

⁷⁹ Con il termine "Industria 4.0" ci si riferisce alla cosiddetta quarta rivoluzione industriale che comporta l'organizzazione di processi di produzione basati sulle ultime tecnologie e su dispositivi in grado di comunicare autonomamente tra di loro lungo la catena del valore. Attraverso all'avvento di nuove tecnologie quali ad esempio, l'IoT (Industrial Internet of Things), l'Advanced Manufact Solutions, l'analisi dei Big Data etc., è possibile ottimizzare la catena del valore, dal fornitore al consumatore, attraverso l'integrazione verticale o orizzontale delle informazioni. Persone e macchine si integrano e comunicano tra loro portando alla creazione di una produzione intelligente più efficiente, flessibile e veloce.

supporto della trasformazione di Industria 4.0. La Legge di bilancio 2017 prevede, infatti, all'allegato A e B, un elenco di tecnologie abilitanti che godono degli incentivi e che sostanzialmente possono essere distinte in beni materiali (strumenti e macchinari dotati di sensori/azionamenti che consentono l'interconnessione e di controlli computerizzati) e beni immateriali (software che permettono di gestire e digitalizzare i processi).

Le misure agevolative del Piano industria 4.0 si basano su specifiche linee guida:

- Rispettare il principio di neutralità tecnologica;
- favorire azioni orizzontali rispetto a quelle verticali o settoriali;
- promuovere i fattori abilitanti;
- orientare gli strumenti esistenti per favorire il salto tecnologico e della produttività;
- coordinare i principali stakeholder senza ricoprire un ruolo dirigente.

Per raggiungere lo scopo previsto, il Piano Industria 4.0 si avvale, attraverso un potenziamento rindirizzato in una logica innovativa, di diverse misure già attive e collaudate che si sono rivelate efficaci oltre che di nuove misure di sostegno concepite ad hoc per rispondere pienamente alle esigenze emergenti.

Tra gli interventi di rilievo adottati dal programma per investimenti in beni rientranti in Industria 4.0 si rilevano:

- a) l'introduzione di un Iper-ammortamento che rappresenta una novità assoluta e di un Super-ammortamento;
- b) il potenziamento della misura Credito d'imposta per ricerca, sviluppo e innovazione;
- c) il rafforzamento della misura agevolativa per gli investimenti in tecnologie "Beni strumentali - Nuova Sabatini" tramite l'innalzamento del contributo;
- d) l'introduzione di nuove soglie d'investimento per la misura Contratti di Sviluppo.

Nella seguente sezione viene illustrata la principale novità d'intervento prevista nel Piano industria 4.0, l'Iper e il Super ammortamento; mentre si rinviano alle prossime sezioni gli strumenti già attivi di cui il programma si serve per il raggiungimento degli obiettivi prefissi.

7.1.1.2. Iper e Super-ammortamento

La misura agevolativa Iper e il Super ammortamento prevista dall'articolo 1, commi 8-13, della legge del 11 dicembre 2016, n. 232, (Legge di bilancio 2017) ha lo scopo di supportare e incentivare le imprese che investono in nuovi beni strumentali, materiali e immateriali, funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi.

Soggetti beneficiari

L'intervento è rivolto a tutti i soggetti titolari di reddito d'impresa, comprese le imprese individuali assoggettate all'IRI, con sede fiscale in Italia, incluse le organizzazioni di imprese residenti all'estero, indipendentemente dalla forma giuridica, dalla dimensione aziendale e dal settore economico in cui operano.

Funzionamento della misura e spese agevolabili

Le imprese possono beneficiare di un iper-ammortamento del 250% sull'acquisto di beni materiali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale rientranti nell'allegato A

della Legge di bilancio 2017 e di un super ammortamento del 140% sull'acquisto di beni immateriali (software, sistemi MES, piattaforme e applicazioni) connessi a investimenti in bene materiali di Industria 4.0 e rientranti nell'allegato B della Legge di bilancio 2017. Il vantaggio della misura è pertanto quello di poter contabilizzare un maggior costo per procedere con una deduzione extracontabile del reddito (tramite l'effettuazione di variazioni in diminuzione in dichiarazione dei redditi).

L'accesso alla misura è automatico, l'impresa si avvale dell'agevolazione durante la fase di redazione di bilancio e tramite un'autocertificazione. Per gli investimenti in iperammortamento superiori a 500.000 euro per singolo bene è necessaria una perizia tecnica giurata da parte di un perito o ingegnere iscritti nei rispetti albi professionali attestante che il bene possiede caratteristiche tecniche tali da includerlo negli elenchi di cui all'allegato A o all'allegato B.

I principali strumenti agevolativi attivati e gestiti dal MiSE

Gli interventi agevolativi alle attività economiche e produttive di competenza del MiSE sono attualmente declinabili attraverso tre principali obiettivi (Figura 3): 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.

Figura 3: I principali strumenti per obiettivi di sostegno alle imprese



Nelle sezioni seguenti si forniscono, per ogni obiettivo, un'illustrazione sul funzionamento e sull'operatività dei principali strumenti agevolativi, in termini di consistenza operativa, del MiSE.

7.1.1.3. Interventi per l'Accesso al credito e per gli investimenti produttivi

7.1.1.3.1. Il Fondo di Garanzia

Il Fondo centrale di Garanzia per le PMI (Fondo di Garanzia), istituito con la Legge n. 662/96 (art. 2, comma 100, lettera a) e operativo dal 2000, rappresenta uno dei più rilevanti strumenti agevolativi di sostegno al tessuto produttivo ed economico del Paese, sia per operatività che per finalità perseguita. La centralità di questo strumento, infatti, è strettamente connessa all'obiettivo strategico prioritario di migliorare le condizioni di accesso al credito delle imprese. Grazie al Fondo le imprese hanno la concreta possibilità di ottenere finanziamenti senza garanzie aggiuntive (e quindi senza costi di fidejussioni o polizze assicurative) sugli importi garantiti dal Fondo.

A partire dal 2011, il Fondo è stato oggetto di numerosi interventi normativi che hanno migliorato le modalità di funzionamento, esteso l'operatività anche a comparti produttivi originariamente non ammessi e ampliato i canali di finanziamento. In virtù dei positivi risultati fatti registrare dall'operatività dell'intervento e della crescente esperienza maturata negli anni, il Fondo è riuscito sempre a garantire il proprio sostegno alle imprese in un contesto economico, come quello degli ultimi anni, mutato e particolarmente vulnerabile sotto il profilo della produttività e degli investimenti. Infatti, la difficile ripresa del ciclo economico e le conseguenti difficoltà operative che hanno affrontato gli operatori economici, specie le PMI, hanno reso necessario il rafforzamento delle dotazioni finanziarie del Fondo, divenuto oramai sempre più il perno dell'itero sistema italiano di sostegno alle imprese.

Soggetti beneficiari

La garanzia del Fondo è concessa alle PMI iscritte al Registro delle Imprese e ai professionisti iscritti agli ordini professionali o aderenti ad associazioni professionali iscritte all'apposito elenco del Ministero dello Sviluppo Economico. L'impresa e il professionista devono essere in grado di rimborsare il finanziamento garantito. Devono perciò essere considerati economicamente e finanziariamente sani sulla base di appositi modelli di valutazione che utilizzano i dati di bilancio (o delle dichiarazioni fiscali) degli ultimi due esercizi. Le start up sono invece valutate sulla base di piani previsionali.

Funzionamento della misura

Il Fondo di garanzia interviene attraverso la concessione di una garanzia pubblica prestata all'impresa a fronte di finanziamenti concessi dalle banche. La garanzia concessa consente all'impresa, in presenza di condizioni prestabilite, di accedere più agevolmente al finanziamento bancario, rispetto alle normali condizioni di mercato.

L'intervento agevolativo può avvenire sulla base di diverse modalità operative. Il Fondo può intervenire mediante garanzie concesse direttamente alle banche finanziatrici (garanzia diretta), mediante controgaranzie a favore di confidi e altri fondi di garanzia, soggetti garanti di prima istanza delle banche finanziatrici (controgaranzia) e, di rilevanza

marginale, attraverso garanzie rilasciate assieme a confidi o e altri fondi di garanzia (cogaranzia).

Una PMI, con il ricorso al Fondo di garanzia, può accedere ai finanziamenti erogati dalle banche coprendo fino all'80% del finanziamento con la garanzia pubblica e non oltre 2.500.000,00 euro di importo garantito dal Fondo. Attraverso il Fondo, l'impresa può, dunque, accedere al credito – soprattutto grazie al minor assorbimento di capitale di vigilanza delle banche conseguente alla “ponderazione zero” delle operazioni garantite dal Fondo - a condizioni migliori, sia in termini di minori tassi di interesse applicati al finanziamento, che di maggior credito accordato. Oltre alla modalità operativa ordinaria del Fondo, nel 2014, con Decreto del 24 aprile 2014 cosiddetto “decreto portafogli”, è stata introdotta una nuova modalità operativa per la concessione della garanzia su portafogli di finanziamenti. Attraverso la tecnica della cartolarizzazione virtuale (così detta Tranché Cover), la garanzia del Fondo interviene coprendo una quota proporzionale del rischio sottostante ai portafogli di finanziamenti composti da istituti bancari.

Operatività dello strumento

Il Fondo di Garanzia per le PMI si conferma, per operatività e capacità di promuovere l'accesso al credito, la misura centrale dell'intero sistema italiano di sostegno al tessuto economico e produttivo.

Il monitoraggio condotto sul Fondo di Garanzia per le PMI consente di metterne in luce l'esponentiale crescita operativa registrata in ottica pluriennale (Tabella 5). Nell'ultimo anno di rilevazione, il 2015, il numero delle domande accolte è stato pari a oltre n. 102.000, in aumento rispetto al precedente anno (+19% circa), le garanzie concesse pari a 10,2 miliardi di euro circa, a fronte di finanziamenti garantiti pari a circa 15 miliardi di euro. Nel periodo di monitoraggio 2009-2015, il Fondo ha accolto complessivamente n. 457.335 operazioni finanziarie, che hanno determinato garanzie concesse superiori a 41 miliardi di euro, ed attivato un volume di nuovi finanziamenti per oltre 69 miliardi di euro. Per quanto riguarda le coperture del rischio delle operazioni garantite dal Fondo, l'importo complessivo accantonato si attesta a 4,3 miliardi di euro circa, di cui circa 1,1 miliardi di euro nell'ultimo anno di rilevazione.

Tabella 5: Operatività del Fondo (milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Operazioni accolte (n.)	24.602	50.069	55.201	61.410	77.229	86.228	102.596	457.335
Finanziamento garantito	4.884,69	9.058,83	8.328,44	8.146,72	10.751,62	12.857,21	14.998,17	69.025,67
Garanzia concessa	2.734,48	5.192,11	4.408,12	4.015,41	6.394,71	8.338,04	10.169,89	41.252,77
Importo accantonato	287,49	566,60	441,47	391,08	675,32	890,22	1.099,25	4.351,43

Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-Medio Credito Centrale

Osservando il rapporto tra le garanzie concesse e l'importo accantonato (dati aggregati del periodo 2009-2015), è possibile riscontrare un'elevata efficacia dello strumento, con un effetto moltiplicatore, infatti, di circa 9,5 volte l'ammontare delle risorse pubbliche accantonate; tale risultato appare ancora più evidente se si considera l'effetto moltiplicatore sui finanziamenti garantiti; in questo caso, infatti, lo strumento raggiunge un effetto leva pari a circa 15,9 volte la posta. Nel 2015, gli accontamenti hanno determinato un moltiplicatore sui finanziamenti garantiti pari a 13,6 volte (i.e. 1 euro accantonato ha determinato 13,6 euro di finanziamento).

Un esercizio valutativo della Banca d'Italia sul Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese

Nel corso del 2014 e nei primi mesi del 2015 il Dipartimento di Economia e Statistica della Banca d'Italia⁸⁰ ha condotto un esercizio valutativo sul Fondo di garanzia per le PMI. Dalle informazioni micro fondate sui finanziamenti garantiti offerti dal Ministero dello sviluppo economico, lo studio si è prefisso l'obiettivo di analizzare gli effetti dello strumento su alcune variabili chiave: volumi dei prestiti bancari, tassi di interesse applicati dagli intermediari, condizioni economiche finanziarie dei beneficiari, probabilità di entrata in sofferenza.

In termini metodologici, l'analisi condotta ha poggato su tecniche controfattuali di valutazione delle politiche pubbliche, in particolare, di regression discontinuity design (RDD). Tale tecnica appare particolarmente appropriata per la valutazione, laddove lo strumento di intervento pubblico utilizzi un meccanismo a punteggio per determinare l'ammissibilità delle domande.

L'analisi controfattuale impiegata ha messo a confronto, pertanto, le imprese che hanno ricevuto il sussidio con imprese aventi caratteristiche simili ma con un punteggio inferiore alla soglia di ingresso al programma (campione di controllo). Lo studio ha interessato un campione complessivo di n. 84.000 imprese (società di capitale dell'industria e dei servizi) di cui circa 12.000 hanno beneficiato del Fondo tra il 2005 e il 2010.

Dall'analisi comparata della performance dei due gruppi di imprese (beneficiarie e non) sono emerse tre principali risultanze.

Le operazioni assistite dalla garanzia del Fondo, in primo luogo, hanno determinato per i beneficiari un effetto quantitativamente rilevante sui volumi complessivi del credito ottenuto rispetto alle imprese non ammissibili al beneficio. Nei successivi due anni all'intervento, infatti, il tasso di crescita dei prestiti delle imprese con punteggio maggiore della soglia è di cinque punti percentuali superiore.

Per il tramite del Fondo, in secondo luogo, risultano essere finanziate prevalentemente operazioni in capitale circolante. Seppur di tenue entità, risulta positivo l'effetto dello

⁸⁰ "Public guarantees to SME borrowing. A RDD evaluation", a cura di Guido de Blasio, Stefania De Mitri, Alessio D'Ignazio, Paolo Finaldi Russo (Banca d'Italia) e Lavinia Stoppani (Università Cattolica di Milano), di prossima pubblicazione sulla collana Temi di Discussione della Banca d'Italia.

strumento sui fatturati delle beneficiarie; al contrario, non risultano significativi gli effetti sugli investimenti⁸¹.

I prestiti garantiti, infine, presentano una maggiore probabilità di ingresso in sofferenza nei due anni successivi all'intervento del Fondo. Sulla scorta dei risultati dell'esercizio valutativo, lo studio condotto da Banca d'Italia avanza tre principali indirizzi di policy, in termini di cambiamenti nel funzionamento dello strumento. In primo luogo, adottare criteri di accesso alla garanzia meno stringenti al fine di estendere ad un numero più ampio di imprese gli effetti positivi osservati. Introdurre meccanismi volti a favorire un beneficio in termini di minor tasso di interesse applicati ai finanziamenti garantiti dal Fondo. Rafforzare, infine, gli strumenti di valutazione del rischio di credito delle imprese e raffinare i meccanismi di selezione utilizzati dalle banche rispetto ai beneficiari.

7.1.1.3.2. Beni strumentali - Nuova Sabatini

Lo strumento agevolativo istituito dal decreto-legge Del Fare (decreto-legge n. 69/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98/2013, art. 2) noto come "Beni strumentali – Nuova Sabatini" è finalizzato ad accrescere la competitività del sistema produttivo del Paese e migliorare l'accesso al credito delle micro, piccole e medie imprese (PMI). Lo strumento opera attraverso la concessione di contributi associati a finanziamenti bancari facilitando l'accesso al credito delle PMI italiane per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature. Il raggiungimento di tale obiettivo è sostenuto attraverso la cooperazione con il Fondo centrale di Garanzia. La sinergia messa in atto dai due strumenti, tramite il modello "contributo-garanzia", ha lo scopo di massimizzare l'obiettivo principale dell'intervento prevedendo un impatto positivo in termini di ampliamento della porzione delle imprese bancabili ai fini della misura agevolativa, assicurando la massima accessibilità allo strumento. Nel 2016, l'intervento è stato oggetto di una significativa riforma che ha previsto, in attuazione del decreto-legge n. 3, del 24 gennaio 2015, la possibilità di riconoscere i contributi a PMI anche a fronte di un finanziamento, compreso il leasing finanziario, non necessariamente erogato a valere sul plafond di provvista costituito presso la gestione separata di Cassa depositi e prestiti S.p.A come contrariamente in passato. L'entrata in vigore, a partire dal 2 maggio 2016, della nuova disciplina⁸² ha determinato un significativo miglioramento dell'operatività, ottimizzando e semplificando i flussi, accelerando le prenotazioni e riducendo i tempi per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti. L'impennata delle operazioni a seguito della nuova disciplina ha determinato l'esaurimento delle risorse finanziarie complessive con la conseguente chiusura dello sportello a partire dal 3 settembre 2016. La Legge di bilancio 2017 ha previsto un nuovo stanziamento finanziario di 560 milioni di euro portando la dotazione finanziaria complessiva a 943,86 milioni di euro. Oltre al nuovo stanziamento, la Legge di bilancio ha introdotto un contributo maggiorato del 30% per gli

⁸¹ Tale risultato appare in linea con l'evidenza sottolineata di un prevalente ricorso al Fondo per operazioni in capitale circolante.

⁸² Prevista dal decreto interministeriale 25 gennaio 2016 e dalla circolare del 23 marzo 2016.

investimenti in tecnologie rientranti nel Piano Industria 4 (cfr. paragrafo 3.1) e una riserva del 20% delle nuove risorse stanziare per la concessione dei contributi di Industria 4.0.

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 e beni rientranti nel Piano Industria 4.0.

Funzionamento della misura

La misura prevede:

- la costituzione presso Cassa depositi e prestiti S.p.a. (CDP) di un plafond di risorse 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, possono utilizzare per concedere alle PMI, fino al 31 dicembre 2018, 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. 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 ed è maggiorato del 30% per investimenti in tecnologie rientranti nel Piano Industria 4.0 in piena aderenza a quanto previsto nell'allegato A e nell'allegato B alla Legge di bilancio 2017.
- 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.

Operatività dello strumento

Alla data del 31 dicembre 2016 sono state presentate 19.701 domande di finanziamento alle banche/intermediari finanziari per un ammontare di finanziamenti bancari/leasing richiesti di più di 5 miliardi di euro per un totale di 14.248 imprese richiedenti. Il 44% del totale degli investimenti proposti riguarda le piccole imprese, il restante 56% è suddiviso tra medie (42%) e micro (14%). Il contributo decretato dal MiSE è di circa 367 milioni di euro. I risultati fatti registrare alla data di monitoraggio danno evidenza della portata operativa dello strumento quale misura contributiva che riscuote un elevato interesse e una notevole partecipazione da parte delle PMI.

7.1.1.4. Strumenti di sostegno alla Ricerca e Sviluppo

7.1.1.4.1. Finanziamenti agevolati per la ricerca e sviluppo

Con la riforma di riordino degli incentivi alle imprese realizzata dal Decreto Crescita 2012, il FIT – Fondo per l’innovazione tecnologica ha assunto la denominazione di “Fondo per la crescita sostenibile”. Il Fondo per la crescita sostenibile interviene per il finanziamento di programmi e interventi con un impatto significativo in ambito nazionale sulla competitività dell’apparato produttivo, con particolare riguardo alle seguenti finalità:

- la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema produttivo;
- il rafforzamento della struttura produttiva, il riutilizzo di impianti produttivi e il rilancio di aree che versano in situazioni di crisi complessa;
- la promozione della presenza internazionale delle imprese e l’attrazione di investimenti dall’estero.

Nell’ambito della finalità di ricerca, sviluppo e innovazione, il Fondo per la crescita sostenibile costituisce il principale strumento d’intervento per la concessione di finanziamenti agevolati alle imprese. Dal 2014 ad oggi, l’impegno del MISE a sostegno della Ricerca e dello Sviluppo grazie all’intervento del Fondo è stato di circa 1,6 miliardi di euro. Il Fondo crescita promuove bandi, attraverso diversi interventi, per agevolare 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. Le finanze del Fondo Crescita in ambito Ricerca e Sviluppo sono alimentate da tre fonti finanziarie: le risorse nazionali, le risorse del FRI (Fondo rotativo imprese) presso Cassa Depositi e le risorse del PON I&C.

Le agevolazioni sono concesse nella forma del finanziamento agevolato, nel rispetto dei limiti delle intensità massime di aiuto stabilite dal Regolamento GBER, a parziale copertura delle spese ammissibili. Le spese ammissibili, come di consueto in questa tipologia di interventi, sono relative ai costi del personale, agli strumenti e alle attrezzature (nella misura in cui sono utilizzati per le attività di ricerca), ai servizi di consulenza, ai materiali utilizzati per le prove o per la realizzazione di prototipi.

Gli interventi per il sostegno dei progetti di ricerca e sviluppo sono finalizzati, nell’ambito definito dal programma quadro di ricerca e innovazione “Orizzonte 2020”, a sostenere progetti volti ad introdurre significativi avanzamenti tecnologici tramite lo sviluppo di tecnologie abilitanti (tecnologie ad alta intensità di conoscenza e associate ad elevata intensità di R&S, a cicli d’innovazione rapidi, a consistenti spese di investimento e a posti di lavoro altamente qualificati) o di tecnologie che consentano di fronteggiare le “sfide per la società” definite in accordo con la strategia Europa 2020.

Operatività dei principali strumenti del Fondo crescita sostenibile R&S

Tra i principali interventi gestiti dal MiSE attivati negli ultimi anni a sostegno delle attività di ricerca e sviluppo nell’ambito del Fondo Crescita, si rilevano:

- Progetti di R&S negli ambiti tecnologici di Horizon 2020: riguarda agevolazioni dirette a sostenere la realizzazione di progetti di ricerca industriale e di sviluppo sperimentale negli ambiti tecnologici individuati dal programma “Horizon 2020” dell'Unione europea. Di seguito sono elencati i bandi, attivi e attivati, relativi alla specifica forma d'intervento:
 1. Con il bando del DM del 20 giugno 2013 “Horizon 2020”, attualmente chiuso, avente dotazione di 300 milioni di euro (ridotta a 234 milioni), sono stati finanziati progetti tra gli 800 mila euro e i 3 milioni di euro. Al mese di marzo 2017, sono stati ammessi un totale di 221 progetti, con un ammontare di 209,93 milioni di euro di finanziamenti/contributi istruiti.
 2. Con il bando del DM 1 giugno 2016 “Horizon 2020” aree PON I&C, attualmente attivo, avente dotazione di 180 milioni di euro sono finanziati progetti di R&S focalizzati sulle tecnologie abilitanti e industriali nelle aree del Programma Operativo Nazionale Imprese e competitività 2014 –2020 (Regioni meno sviluppate e Regioni in transizione).
- Grandi progetti R&S “Agenda digitale” e “Industria sostenibile”: riguarda agevolazioni per la promozione di grandi progetti di ricerca e sviluppo nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione elettroniche (ICT), coerenti con l'Agenda digitale italiana, e nel settore della cosiddetta industria sostenibile. Di seguito sono elencati i bandi, attivi e attivati, relativi alla specifica forma d'intervento:
 1. Con il bando del DM 15 ottobre 2014 “Agenda digitale” avente una dotazione di 150 milioni di euro (incrementato a 176 milioni), attualmente chiuso, sono stati finanziati progetti tra i 5 e i 40 milioni di euro finalizzati a investimenti su tecnologie abilitanti ICT su specifici settori applicativi (salute, formazione, cultura, mobilità, energia, monitoraggio del territorio ecc.). Al mese di marzo 2017, l'intervento ha agevolato 27 progetti, con un ammontare di 141,26 milioni di euro di finanziamenti/contributi istruiti.
 2. Con il bando adottato con DM 15 ottobre 2014 “industria sostenibile” avente una dotazione di 298 milioni di euro, attualmente chiuso, sono stati finanziati progetti tra i 5 e i 40 milioni di euro finalizzati investimenti su tecnologie abilitanti fondamentali su specifiche tematiche rilevanti (impianti industriali, trasporti, spazio, ICT, tecnologie energetiche e ambientali). Al mese di marzo 2017, l'intervento ha agevolato 45 progetti, con un ammontare di 285,59 milioni di euro di finanziamenti/contributi istruiti.
 3. Con il bando Grandi progetti R&S - PON I&C con DM del 1 giugno 2016 con dotazione di 200 milioni di euro, attualmente attivo, sono agevolati grandi progetti di ricerca e sviluppo nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione elettroniche e per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana e nell'ambito di specifiche tematiche rilevanti per l'«industria sostenibile» nelle regioni meno sviluppate.

- Accordi di programma con Regioni per il sostegno a progetti di ricerca e sviluppo: l'intervento mira alla sottoscrizione di accordi da parte del Ministero dello sviluppo economico e le Regioni ed eventualmente altre amministrazioni pubbliche per sostenere progetti di ricerca/sviluppo. L'obiettivo è sostenere la competitività di imprese di rilevanti dimensioni e di specifici territori attraverso il sostegno a processi di innovazione, ivi inclusi quelli relativi a cluster tecnologici, che abbiano un impatto significativo sulla salvaguardia e l'aumento dell'occupazione. L'intervento è stato istituito con DM del 1 aprile 2015 con una dotazione, in una prima fase di attuazione, di 80 milioni di euro. A marzo 2017 sono stati sottoscritti 5 accordi per agevolazioni complessive di 68 milioni di euro MISE. Sono inoltre in corso di sottoscrizione, alcuni in stato avanzato, ulteriori 7 accordi per un fabbisogno stimato di ulteriori 80 milioni di euro.

7.1.1.4.2. Credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo

Il Credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo è stato istituito dall'articolo 3 del Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. n. 145 (c.d. Decreto destinazione Italia), convertito con modificazioni dalla legge 9/2014. Dopo un periodo d'inapplicabilità, 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 ha fatto sì che l'agevolazione fiscale costituisca a tutti gli effetti un aiuto di Stato), sia la copertura finanziaria prevista, l'impasse della norma è stata superata grazie all'articolo 1, comma 35 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (cd. Legge di Stabilità 2015) che ha sostituito interamente l'art. 3 del Decreto destinazione Italia (poi in seguito novellato dall'articolo 1, commi 15 e 16 della Legge 11 dicembre 2016, n. 232 cd. Legge di Bilancio 2017) rendendo la misura un intervento strutturale rivolto a tutte le imprese e ridefinendone la copertura finanziaria.

L'obiettivo della misura è quello di stimolare la spesa privata in Ricerca e Sviluppo per innovare processi e prodotti e garantire la competitività futura delle imprese. L'intervento prevede il riconoscimento all'impresa di un credito d'imposta del 50% su spese incrementali in Ricerca e Sviluppo, riconosciuto fino a un massimo annuale di 20 milioni di €/anno per beneficiario.

Soggetti beneficiari e spese agevolabili

Il credito d'imposta è attribuito a tutti i soggetti titolari di reddito d'impresa (imprese, enti non commerciali, consorzi e reti d'impresa), indipendentemente dalla natura giuridica, dalla dimensione aziendale e dal settore economico in cui operano. Le imprese per fruire del credito devono effettuare investimenti in attività di ricerca e sviluppo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014 e fino a quello in corso al 31 dicembre 2020. Sono agevolabili tutte le spese relative a ricerca fondamentale, ricerca

industriale e sviluppo sperimentale: costi per personale altamente qualificato e tecnico, contratti di ricerca con università, enti di ricerca, imprese, start up e PMI innovative, quote di ammortamento di strumenti e attrezzature di laboratorio, competenze tecniche e private industriali.

7.1.1.4.3. Credito d'imposta per le nuove assunzioni di profili altamente qualificati (CIPAQ)

L'articolo 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. Le Agevolazioni concesse a fronte dell'assunzione di dipendenti qualificati ammontano complessivamente a circa 40,3 milioni di euro.

7.1.1.5. Strumenti per lo Sviluppo territoriale

7.1.1.5.1. Contratti di sviluppo

L'intervento Contratti di sviluppo (CDS), istituito dall'art. 43 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112⁸³ e operativo dal 2011, 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.

L'intervento è articolato lungo traiettorie settoriali (i.e. industria, servizi turistici, commercio) ed è indirizzato verso obiettivi orizzontali di politica industriale (i.e. sostegno agli investimenti, allo sviluppo produttivo e territoriale, alle attività di R&S&I) e di rilevante interesse pubblico (i.e. tutela ambientale, sviluppo infrastrutturale) al fine di attivare investimenti strategici e innovativi in grado di abilitare un aumento di occupazione, l'attrazione di investimenti dall'estero e investimenti coerenti con il Piano nazionale Industria 4.0 (cfr. par. 3.1). Infatti, il Contratto di Sviluppo costituisce anche una leva per modernizzare i comparti industriali in quanto, in coerenza con il disposto del Piano Industria 4.0, supporta il cambiamento tecnologico anche al fine di stimolare

⁸³ Convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relativo alla semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti e di sviluppo d'impresa.

L'attrazione di nuovi investimenti dall'estero. I programmi di sviluppo possono, inoltre, essere integrati da investimenti (a carico degli enti interessati) in opere infrastrutturali, materiali e immateriali, funzionali alla realizzazione dei programmi stessi.

L'intervento presenta, pertanto, la peculiarità di promuovere il perseguimento di molteplici obiettivi ovvero:

- il consolidamento dell'ecosistema economico-produttivo attraverso il rinnovamento degli asset produttivi;
- il riequilibrio economico-territoriale attraverso il rafforzamento delle attività imprenditoriali strategiche nelle aree economicamente meno sviluppate del Paese;
- il rilancio competitivo del tessuto industriale attraverso il sostegno alla R&S&I e la promozione della tutela ambientale;
- in via indiretta, il miglioramento delle condizioni di accesso al credito bancario.

Le procedure negoziali di concessione delle agevolazioni consentono al regime di adattare il complesso delle agevolazioni alle esigenze peculiari dell'investimento. La gestione dei contratti di sviluppo è affidata all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (Invitalia) che opera sotto le direttive ed il controllo del MiSE. Con il decreto dell'8 novembre 2016 sono state apportate modifiche ed integrazioni al decreto del 9 dicembre 2014 che costituisce la normativa di attuazione dello strumento agevolativo dei Contratti di sviluppo. Le principali novità hanno riguardato: l'accelerazione delle procedure e la riduzione del termine di realizzazione degli investimenti, dei tempi di approvazione delle proposte del CDS e dell'erogazione delle agevolazioni. Inoltre, è stata introdotta la possibilità di stipulare Accordi di sviluppo tra il Ministero, Invitalia, l'impresa proponente e le eventuali Regioni cofinanziatrici per promuovere la realizzazione di programmi che rivestono una particolare rilevanza strategica in relazione al contesto territoriale di riferimento.

Nel tempo, sono state assegnate allo strumento vari incrementi finanziari, che hanno portato la dotazione finanziaria dei Contratti di sviluppo, per il periodo 2015-2020 all'ammontare complessivo di 1.871 milioni di euro a cui vanno sommate le risorse non utilizzate per il regime d'aiuto scaduto nel dicembre 2014 pari a circa 200 milioni di euro. Nella dotazione complessiva, vanno inoltre considerati gli apporti finanziari già effettuati delle singole regioni quali co-finanziamenti a progetti localizzati nei rispettivi territori per complessivi 400 milioni di euro circa, si stima che la dotazione media annua dell'intervento sia pari a 450 milioni di euro. Considerata la dotazione finanziaria complessiva assegnata allo strumento e la previsione di impegni medi pari a circa 22 milioni di euro per singolo Contratto di Sviluppo, è possibile stimare il finanziamento di circa n. 120 nuovi Contratti di Sviluppo.

La prima edizione dei Contratti di sviluppo, avviata a settembre 2011, si è conclusa a dicembre 2014. Il 10 giugno 2015, a seguito dell'adeguamento dell'incentivo alla nuova normativa comunitaria, è partita la seconda edizione.

Soggetti beneficiari

La misura si rivolge alle imprese di qualsiasi dimensione, italiane ed estere, che realizzino, singolarmente o in forma congiunta, programmi di investimento sull'intero territorio nazionale, con limitazioni d'intervento per le grandi imprese nelle aree non ricomprese nel punto 107, par. 3, lett. a) e c) della Carta degli Aiuti di Stato a finalità regionale. I settori d'intervento nei quali realizzare i programmi d'investimento sono: industriale, turistico e tutela ambientale. I programmi possono prevedere progetti di ricerca, sviluppo ed innovazione (la tipologia di programma di sviluppo turistico prevede i soli progetti di innovazione) e la realizzazione di infrastrutture di pubblico interesse.

Funzionamento dell'intervento

Il Contratto di Sviluppo, grazie, alle procedure negoziali svolte da Invitalia, risulta uno strumento di aiuto particolarmente flessibile in quanto consente di adattare il complesso delle agevolazioni alle esigenze dell'investimento.

Lo strumento prevede, infatti, diverse forme di agevolazioni finanziarie variamente modulabili: contributo a fondo perduto, finanziamento agevolato, contributo in conto interesse e contributo diretto alla spesa, la cui entità dipende dalla tipologia di progetto (di investimento o di ricerca, di sviluppo e innovazione) e dalla localizzazione dell'iniziativa. La misura delle agevolazioni è definita nei limiti delle intensità massime, rispetto alle spese ammissibili, calcolate in equivalente sovvenzione lordo, che esprime il valore attualizzato dell'aiuto indicato come percentuale del valore attualizzato delle spese ammissibili. La dimensione minima dell'investimento, ad esclusione del costo delle opere infrastrutturali qualora previste, è di 20 milioni di euro, ovvero 7,5 milioni di euro qualora il programma riguardi esclusivamente attività di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli.

Per quanto riguarda l'iter di concessione delle agevolazioni, l'impresa deve presentare nei termini fissati la domanda di Contratto di Sviluppo al gestore. Invitalia verificati i requisiti, le condizioni di ammissibilità e la disponibilità delle risorse finanziarie stanziare, trasmette gli elementi progettuali e richiede il parere alle Regioni interessate dal programma di sviluppo, in merito alla compatibilità del programma di sviluppo progettuale con il piano di sviluppo locale. In caso di parere favorevole delle Regioni dopo l'esito positivo dell'istruttoria, Invitalia approva il programma di sviluppo e concede le agevolazioni. L'erogazione dell'agevolazione avviene sulla base di stati di avanzamento lavori (SAL). Invitalia redige, per l'ultimo stato di avanzamento lavori un'apposita relazione sull'avvenuta realizzazione del progetto d'investimento, esprimendo un giudizio finale di merito.

Operatività dello strumento

Per la seconda edizione dei Contratti di Sviluppo, alla data del 1 agosto 2017 (Tabella 6) sono state presentate 620 domande e agevolate complessivamente 98 contratti di programmi di investimento strategici per un totale di 3.441 milioni di euro di investimenti attivati e 1.753 milioni di euro di agevolazioni concesse. I primi tre settori di attività

economica delle domande presentate si riferiscono al turismo (38%), alla trasformazione di prodotti agricoli (37%) e allo sviluppo industriale (19%). A differenza, i primi tre settori di attività economica dei contratti di sviluppo finanziati riguardano: lo sviluppo industriale (59%), la trasformazione di prodotti agricoli (27%) e il turismo (12%). Oltre l'85% dei programmi dei contratti di sviluppo finanziati è concentrato nelle Regioni del Mezzogiorno.

Tabella 6: Operatività dell'intervento agevolativo "Contratti di sviluppo" al 01/08/2017

Domande presentate	620
Contratti stipulati	98
Investimenti attivati (mln di euro)	3.441
Agevolazioni concesse (mln di euro)	1.753

7.1.1.5.2. Programma Operativo Nazionale "Imprese e Competitività" 2014-2020

Il Programma Operativo Nazionale Imprese e Competitività 2014-2020 (PON I&C) nasce dalle scelte fatte in sede di Accordo partenariato in termini di obiettivi da perseguire e interventi da attuare, a seguito di un lungo processo di confronto istituzionale e partenariale condotto in Italia e iniziato a partire dal 2013. Le esigenze emerse durante il processo di confronto sono state quelle di strutturare un programma che sia in grado di intervenire nel Mezzogiorno al fine di riavviare una dinamica convergenza tra il Sud e il Centro-Nord bruscamente interrotta dalla prolungata fase recessiva degli ultimi anni.

Il PON I&C, approvato dalla Commissione europea il 23 giugno 2015 e successivamente modificato il 24 novembre 2015 a seguito dell'adesione dell'Italia alla c.d. «Iniziativa PMI», interviene, pertanto, con lo scopo di rafforzare le imprese del Mezzogiorno in una logica di riequilibrio territoriale e di convergenza tra il Sud e il Centro-Nord.

Il Programma infatti intende accrescere gli investimenti nei settori chiave nelle Regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) e in quelle in transizione (Abruzzo, Molise, Sardegna) tenendo conto delle priorità della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e combinando le agevolazioni in risposta ai fabbisogni delle imprese e agli interventi infrastrutturali per migliorarne il posizionamento.

Il PON I&C è stato programmato sulla base di quattro obiettivi d'intervento (OT), o Assi, di cui all'art. 9 del regolamento (Ue) 1303/2013 ovvero:

1. OT1-Asse 1 Innovazione (rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione);
2. OT2-Asse 2 Banda ultra larga (migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime);
3. OT3-Asse 3 Competitività (promuovere la competitività delle piccole e medie imprese);

4. OT4-Asse 4 Efficienza energetica (sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio).

La finalità ultima prefissa dal PON I&C è quella di contribuire, in coerenza con l'obiettivo della Commissione Europea di portare, entro il 2020, il peso relativo del settore manifatturiero sul PIL europeo dal 15,6% del 2011 al 20%, a sostenere un processo di riposizionamento competitivo del sistema produttivo del Mezzogiorno, invertendo il marcato processo di ridimensionamento e disinvestimento in atto; valorizzando, al contempo, le opportunità di mercato per la filiera industriale legate all'uso efficiente delle risorse energetiche grazie al potenziamento delle infrastrutture energetiche.

La titolarità del Programma è affidata al MiSE, mentre la dotazione finanziaria complessiva è pari a 2,3 miliardi di euro, così ripartiti per Assi:

- Asse 1 Innovazione: 719,11 milioni di euro di cui 645 mln alle Regioni meno sviluppate e 73,4 mln alle Regioni in transizione;
- Asse 2 Banda ultra larga: 233,49 milioni euro alle sole Regioni meno sviluppate;
- Asse 3 Innovazione: 766,85 milioni di euro di cui 698,21 mln alle Regioni meno sviluppate e 68,64 mln alle Regioni in transizione;
- Asse 4 Efficienza energetica: 510, 45 milioni di euro alle sole Regioni meno sviluppate.

Come si evince dalle risorse stanziare gli assi a cui sono destinate maggiori risorse sono l'Asse 1 e l'Asse 3 che costituiscono, infatti, i c.d. Assi prioritari del PON I&C. Il Programma tende a indirizzare maggiore finanza verso politiche a favore delle imprese al fine di fornire contributi che possano incidere in modo diretto e dinamico sulla crescita e lo sviluppo delle PMI del Mezzogiorno. A tale scopo le politiche a favore delle imprese sono 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);

Inoltre le politiche a favore delle imprese sono state delineate attraverso criteri di demarcazione tra interventi PON/POR finalizzati a evitare sovrapposizioni, massimizzare le sinergie e sfruttare appieno il potenziale dei finanziamenti europei/nazionali/regionali a tutti i livelli.

Gli Assi prioritari prevedono pertanto politiche che hanno impatti sia a breve che a medio termine in base alle finalità prefisse. In particolare nell'ambito dell'Asse 1, le principali tipologie di intervento sono le 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 come l’acquisto di servizi innovativi delle imprese.

Nell’ambito dell’Asse 3, le principali tipologie di intervento riguardano il sostegno ai processi di ricerca, sviluppo e innovazione ovvero interventi rivolti al:

- i. Sostegno al consolidamento e rafforzamento della base produttiva tramite finanziamenti diretti, accesso al credito e al mercato dei capitali (es. Nuova Sabatini e Fondo di garanzia).
- ii. Sostegno al rilancio della competitività dei sistemi produttivi e al riposizionamento sui mercati internazionali finalizzati all’attrazione d’investimenti, al riposizionamento competitivo e riqualificazione produttiva delle aree di crisi, all’internazionalizzazione delle PMI, alla creazione di nuove imprese innovative e al sostegno all’innovazione digitale delle imprese.

Allo stato attuale il PON I&C ha finanziato già diverse misure agevolative attualmente attive e molte altre sono in fase di attuazione. Tra i principali interventi coperti dal cofinanziamento di risorse del Programma si segnalano:

- Il Fondo Crescita Sostenibile – Asse 1 (cfr. 3.2.2.1)
- Contratti di sviluppo – Asse 1;
- Il Fondo di Garanzia (Riserva PON I&C) – Asse 3;
- Credito di imposta per Investimenti innovativi – Asse 3.

7.3.3. Il Registro nazionale degli aiuti

Una delle più importanti novità che hanno interessato il sistema degli incentivi alle imprese è il Registro Nazionale degli Aiuti (RNA) che ha sostituito la “vecchia” Banca Dati delle Agevolazioni (BDA)⁸⁴.

Il Registro Nazionale degli Aiuti⁸⁵, in attuazione dell’articolo 52 della legge n. 234/2012, è stato istituito presso la DIGIAI del MiSE ed è operativo dal 12 agosto 2017.

Il Registro nasce a seguito degli impegni assunti dallo Stato Italiano nell’Accordo di partenariato 2014-2020 in cui sono state messe a regime una serie di attività finalizzate a garantire la corretta applicazione delle norme dell’Unione in tema di aiuti di Stato.

L’articolo 14 della legge 29 luglio 2015, n. 115 (c.d. “Legge europea”) ha modificato radicalmente le disposizioni in materia di monitoraggio e controllo degli aiuti di Stato previste dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, sostituendo, tra l’altro, l’intero articolo 52 successivamente modificato dal D.L. n. 244 del 30.12.2016. Il nuovo articolo 52 ha previsto la trasformazione della BDA in RNA stabilendo, a differenza della vecchia banca dati,

⁸⁴ Istituita con l’articolo 14, comma 2, della legge 5 marzo 2001, n. 57.

⁸⁵ Disciplinato dal regolamento del 31 maggio 2017 - n. 115 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 175 GURI del 28.07.2017.

l'obbligo di utilizzo del nuovo Registro ai fini del rispetto dalla normativa europea in materia di aiuti alle imprese.

Il RNA costituisce il primo strumento informatizzato attivato da un Paese membro dell'Unione europea rappresentando una best practice da replicare dagli altri Stati membri. Il Registro rappresenta, infatti, un'importante azione di sistema finalizzata, prima di tutto, a dotare il Paese di uno strumento agile ed efficace per verificare che le agevolazioni pubbliche siano concesse nel rispetto delle disposizioni previste dalla normativa comunitaria, in particolare riferimento ai limiti di cumulo previsti dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato e di aiuti de minimis, rappresentando contestualmente un sistema in grado di rafforzare e razionalizzare le funzioni di pubblicità e trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche.

Il nuovo sistema avrà, inoltre, impatti migliorativi sulla gestione delle attività amministrative sotto il profilo sia della semplificazione che dell'efficienza. Infatti, dopo un triennio di pieno utilizzo dell'RNA, non sarà più necessario autocertificare gli aiuti ricevuti in de minimis, liberando in tal modo le Amministrazioni da un significativo numero di adempimenti. Oltre a ciò, le Amministrazioni concedenti potranno essere più rapide ed attente nelle fasi istruttorie, beneficiando del raccordo tra RNA e Registro delle imprese e disponendo di un quadro sempre più chiaro e completo degli aiuti già concessi, garantendo in tal senso maggiore efficienza della macchina amministrativa. L'RNA è infatti interconnesso con il Registro delle imprese, per l'acquisizione di informazioni relative ai soggetti beneficiari degli aiuti, e con il Sistema CUP della Presidenza del Consiglio dei ministri, per consentire la richiesta e il rilascio del codice unico di progetto (CUP).

Grazie all'immissione dei dati relativi alle misure di aiuto e alle concessioni operate a favore delle imprese effettuate dalle Amministrazioni, il Registro è destinato rappresentare un raccoglitore di importantissime informazioni relative a tutte le tipologie di aiuto previste dalla normativa europea e nazionale, ad eccezione di quelle relative ai settori dell'agricoltura e della pesca per i quali operano i registri SIAN e SIPA (di pertinenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali), i quali saranno comunque interconnessi con il Registro al fine di agevolare le amministrazioni e gli utenti nelle operazioni loro richieste o consentite.

In particolare gli aiuti che verranno inseriti nel sistema riguarderanno:

- a) gli aiuti di Stato notificati alla Commissione europea a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, ad esclusione di quelli nel settore agricolo e forestale e nel settore della pesca e dell'acquacoltura;
- b) gli aiuti di Stato esentati dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE ai sensi dei regolamenti della Commissione adottati per le esenzioni per categoria sulla base dell'articolo 1 del regolamento (UE) n. 2015/1588 del Consiglio del 13 luglio 2015 e successive modificazioni, ad esclusione di quelli nel settore agricolo e forestale e nel settore della pesca e dell'acquacoltura;

- c) gli aiuti de minimis di cui al regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006 e al regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013, nonché quelli previsti dalle disposizioni dell'Unione europea che saranno successivamente adottate nella medesima materia;
- d) gli aiuti de minimis SIEG (Servizi di Interesse Economico Generale);
- e) gli aiuti SIEG.

Da un punto di vista tecnico e funzionale le informazioni da inserire nel Registro riguarderanno dati identificativi:

- dell'Autorità responsabile;
- del regime di aiuti o dell'aiuto ad hoc;
- del Soggetto concedente;
- del soggetto beneficiario dell'aiuto individuale (codice fiscale, denominazione, alla ragione sociale, alla sede legale e alla dimensione);
- del progetto o dell'attività per il quale è concesso l'aiuto individuale;
- dell'aiuto individuale, tipologia dell'aiuto, data di concessione e ammontare in termini di valore nominale e di ESL.

Il Registro Nazionale degli Aiuti, oltre alle informazioni riguardanti le misure di aiuto vigenti nel Paese e le concessioni effettuate dalle amministrazioni a favore delle imprese, conterrà anche l'elenco dei soggetti tenuti alla restituzione di un aiuto oggetto di decisione di recupero della Commissione europea.

8. Il ruolo del Gruppo Cdp a supporto di imprese e dei processi di internazionalizzazione

*8.1. La Cassa depositi e prestiti: il nuovo piano industriale e il ruolo dei fondi**

Abstract

Cassa depositi e prestiti (Cdp) opera a sostegno dello sviluppo economico dell'Italia dal 1850. Nel corso di questi 167 anni l'attività di Cdp è cambiata significativamente, muovendosi dalla *mission* originaria di supporto agli Enti Locali verso un ruolo attivo di sostegno al sistema imprenditoriale. Questo mutamento è apparso ancora più evidente negli ultimi 8 anni, durante i quali il *business* di Cdp ha visto crescere l'impegno di risorse finanziarie a disposizione delle imprese. Basti pensare ai €160 miliardi di euro di investimenti previsti dal piano industriale 2016-2020, che destinerà più del 70% di queste risorse (€117 miliardi di euro) proprio al sistema imprenditoriale. In particolare, l'ambizione è di diventare il partner principale delle imprese italiane, sostenendole lungo tutto il ciclo di vita, dall'elaborazione dell'idea allo sviluppo sui mercati internazionali, fino alla fase di ristrutturazione e rilancio. Per tutti questi obiettivi, Cdp opera sia come finanziatore delle imprese, fornendo loro liquidità a medio e lungo termine, sia come investitore, con interventi diretti e indiretti nel capitale delle aziende. Tra gli interventi diretti a sostegno delle aziende, il supporto all'export e all'internazionalizzazione è uno dei cardini principali, che si sviluppa attraverso l'operatività di Export Banca e in sinergia con SACE e Simest, che compongono il "polo unico dell'export e dell'internazionalizzazione". Per quanto riguarda, invece, l'intervento indiretto a favore della crescita delle imprese, esso si sviluppa prevalentemente attraverso l'attività di Cdp Equity e del Fondo Italiano d'Investimento (FII). Mentre il primo interviene direttamente nel capitale delle aziende "di rilevanza strategica" per l'economia nazionale, il secondo opera con strumenti di *private debt*, *private equity* e *venture capital*, a supporto di aziende di piccola e media dimensione con forti prospettive di crescita.

8.3.1. 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 (82,77%) e dalle Fondazioni di origine bancaria (15,93%), mentre il restante 1,3% è riconducibile ad azioni proprie. A seguito della privatizzazione e specialmente negli ultimi anni, in un contesto economico fragile, 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.

* A cura di Alessandro Melini, Servizio Ricerca e Studi, Cassa depositi e prestiti S.p.A.

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.

Proprio a supporto delle imprese, il piano industriale 2016-2020 prevede, infatti, una forte azione di stimolo allo sviluppo prevedendo di mobilitare circa 117 miliardi di euro (+ 73% rispetto a quanto fatto nel quinquennio precedente), attraverso un mix di interventi disegnato su tutte le fasi del ciclo di vita delle imprese. E quindi con interventi nel venture capital, nell'innovazione e nello sviluppo, nella valorizzazione delle partecipazioni di rilevanza nazionale, nel supporto ai processi di internazionalizzazione e nel rilancio di imprese caratterizzate da adeguate prospettive industriali e di mercato.

L'ambizione strategica del piano industriale rilancia la mission di Cdp declinando in maniera sempre più articolata e ampia le attività e gli ambiti d'intervento lungo tre direttrici. Oggi Cdp rappresenta per l'Italia:

- **l'Istituto Nazionale di Promozione (INP):** la Legge di Stabilità per il 2016 ha conferito a Cdp la qualifica di INP. Questo passaggio assume una rilevanza strategica a livello nazionale ed europeo, poiché gli organismi a cui viene riconosciuta questa qualifica ricevono da uno stato membro dell'Unione un mandato per svolgere attività di sviluppo o di promozione nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS). Il mandato pubblico caratterizza Cdp come una "banca di promozione" chiamata ad intervenire prioritariamente nei settori a parziale "fallimento di mercato" favorendo la partecipazione di altri operatori. L'attività promozionale si realizza infatti anche attraverso un ruolo pro-attivo lungo la filiera, coinvolgendo altri investitori privati e soprattutto favorendo il dialogo tra gli stakeholder;
- **un investitore di lungo termine:** grazie alla peculiarità del proprio business model, Cdp è in grado di fornire capitale paziente al sistema economico, intervenendo su un orizzonte temporale coerente con ritorni non speculativi, ma dalle significative esternalità positive. L'intervento di lungo periodo non si esaurisce nel concetto di capitale "paziente", ma va inteso come approccio che guarda all'impatto sistemico degli interventi e agli equilibri di medio-lungo periodo dell'economia;
- **una banca d'integrazione:** nel promuovere interventi di sistema volti a favorire processi di convergenza, opera in complementarità con il mercato e le sue regole, incluso il mercato dei capitali. In questa logica di complementarità, Cdp aspira a svolgere un ruolo attivo nello sviluppo del mercato dei capitali a supporto della crescita del Paese, intervenendo sia dal lato della domanda, sia da quello dell'offerta.

Al fine di favorire la crescita e l'espansione all'estero delle imprese italiane, Cdp opera in ottica di gruppo con Sace e Simest, controllate rispettivamente per il 100% ed il 76% e con le quali forma "il polo unico dell'export e dell'internazionalizzazione" (vedi approfondimento al paragrafo 3.3.3). L'acquisizione da parte di Cdp delle due società, realizzata nel 2012, ha consentito 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 costituisce, dunque, un sostegno finanziario privato, complementare alle risorse e agli incentivi pubblicistici, funzionale alla migliore attuazione delle politiche pubbliche. 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 delle imprese si è ampliata e diversificata nel tempo, registrando un forte aumento in termini di clienti e di valore. Da un lato nel supporto all'internazionalizzazione l'obiettivo è stato di concentrare le risorse e gli strumenti in un unico polo costituito con Sace e Simest. Dall'altro, la crescita delle imprese italiane è sostenuta da Cdp anche tramite la partecipazione a due fondi in particolare, Cdp Equity (ex FSI) e Fondo Italiano d'Investimento (FII), che operano supportando sia le imprese già consolidate sia le idee innovative da promuovere e commercializzare. In particolare, Cdp interviene tramite questi tre strumenti tra loro complementari sia con finanziamenti a debito, sia con investimenti in equity. FII e Cdp Equity 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 2014-2016, 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.

Il 2016 è stato il primo anno di implementazione del Piano Industriale del Gruppo Cdp. Da un'analisi del consuntivo di bilancio, si possono evincere alcuni dati utili a valutare l'operatività del Gruppo a sostegno dell'economia italiana⁸⁶. L'approfondimento dedicato in questo annuario ai servizi pubblici alle imprese richiede di concentrare la valutazione

⁸⁶ Cfr. Bilancio Gruppo Cassa depositi e prestiti, 31 Dicembre 2016.

sui dati relativi all'attività del Gruppo nel sostegno alle imprese e all'internazionalizzazione del "sistema Italia". Per l'area di supporto alle imprese, nel 2016, il Gruppo ha mobilitato circa €10 miliardi di risorse proprie, con un impatto a livello di sistema di €23 miliardi. Sul fronte del sostegno all'internazionalizzazione, area in cui il ruolo di Sace e Simest all'interno del Gruppo è più decisivo, il Gruppo Cdp ha mobilitato un totale di risorse pari a €14 miliardi, con un totale di risorse attivate pari a €17 miliardi.

Il ruolo di Cdp equity a supporto dello sviluppo delle imprese italiane

Cdp Equity è una holding di partecipazioni nata per dare slancio all'economia italiana, investendo capitale di rischio in aziende di "rilevante interesse nazionale" (come previsto dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 3 maggio 2011 e 2 luglio 2014) ovvero in società in "equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, con adeguate prospettive di redditività e di sviluppo, idonee a generare valore per gli investitori".

I settori strategici a cui si rivolge l'attività di Cdp Equity sono diversi e variano dalla difesa e sicurezza, alle assicurazioni e intermediazione finanziaria, passando per il settore turistico-alberghiero, agroalimentare e beni culturali. Sono considerate di "rilevante interesse nazionale" anche 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 sul territorio.

Cdp Equity, con un capitale sottoscritto e versato pari a 3,5 miliardi di euro, opera nel mercato italiano e internazionale con un orizzonte di lungo periodo.

Acquisisce quote prevalentemente di minoranza e richiede diritti di *governance* attiva.

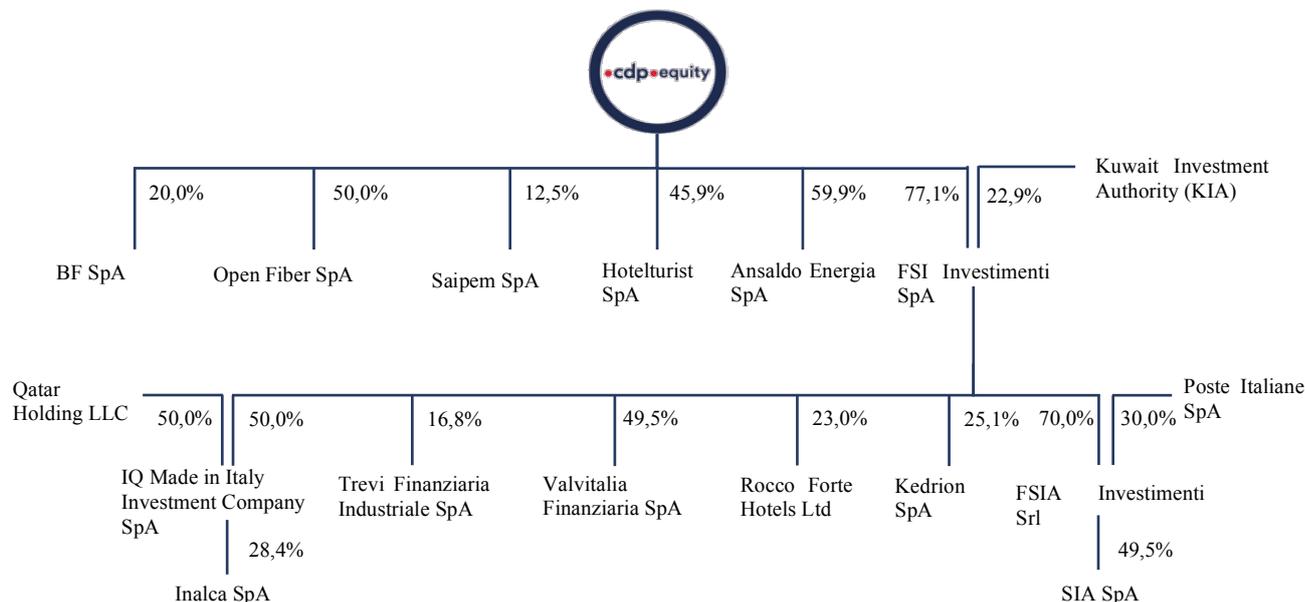
Ha stipulato negli anni accordi di co-investimento con il fondo sovrano del Kazakhstan (Samruk Kazyna), del Kuwait (KIA), del Qatar, della Corea, della Cina e della Russia.

Cdp Equity è membro dal 2014 dell'*International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSWF)*, associazione internazionale dei Fondi Sovrani fondata nel 2009 e costituita da 30 Fondi Sovrani con attività per \$5.000 miliardi.

Per mission e regole d'ingaggio, dunque, Cdp Equity si candida a essere uno dei perni strategici su cui è impostato il piano del Gruppo Cdp a supporto delle imprese. Infatti, Cdp Equity attrae capitali e co-investimenti esteri in aziende italiane, sviluppando importanti sinergie che consentono, nei settori ritenuti strategici per il sistema produttivo italiano, di favorire l'apertura a mercati internazionali spesso difficili da raggiungere.

Nel 2016, il 31 marzo, l'assemblea dei soci ha rinominato la società da Fondo Strategico Italiano a Cdp Equity. Anche attraverso la propria controllata FSI Investimenti, Cdp Equity gestisce tutte le partecipazioni già nel portafoglio con l'obiettivo di far crescere le società e, preferibilmente, quotarle. Attualmente, il portafoglio investimenti è composto da partecipazioni in 11 società.

Tabella 1. Portafoglio di Cdp Equity

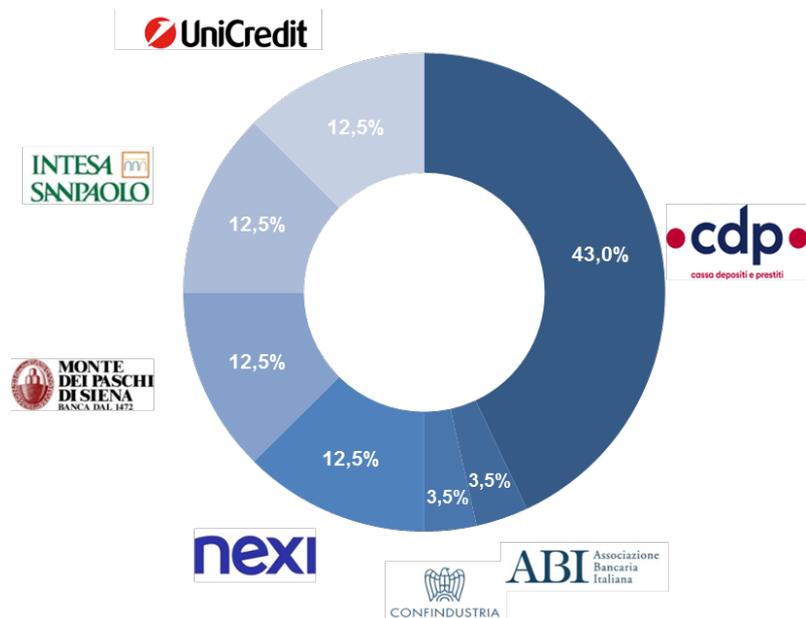


In termini aggregati, l'attività di Cdp Equity ha una forte valenza anche sul piano dell'occupazione. Infatti, le undici società partecipate impiegano un numero complessivo di circa 65.000 dipendenti.

Fondo Italiano d'Investimento SGR

Fondo Italiano d'Investimento SGR è stata costituita nel 2010 su iniziativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di alcune Banche Sponsor e associazioni di categoria. La proprietà della SGR è ripartita nel seguente modo: Cassa Depositi e Prestiti (43,0%), Unicredit (12,5%), Intesa Sanpaolo (12,5%), Monte dei Paschi di Siena (12,5%), Nexi (12,5%), Confindustria (3,5%), ABI (3,5%).

Grafico 1. Azionariato di FII



Aree di Investimento e Fondi gestiti

L'attività di Fondo Italiano di Investimento SGR si concentra su due principali Aree di Investimento, le quali fanno riferimento al Private Equity Diretto e ai Fondi di Fondi.

L'area di **Private Equity Diretto** indirizza la propria attività verso investimenti in piccole e medie imprese presenti ed operanti sul territorio italiano, dedicando particolare attenzione a tutte le realtà che abbiano buone prospettive di sviluppo nazionale ed internazionale e che siano attive in settori considerati strategici e di eccellenza.

L'area di **Fondi di Fondi** è attualmente incaricata della gestione di quattro fondi, i quali indirizzano i propri investimenti verso altri fondi di private equity, private debt e venture capital, con l'obiettivo primario di investire in realtà le cui strategie di investimento siano rivolte al supporto delle fasi di sviluppo sia di startup che di piccole e medie imprese attive sul territorio italiano.

Attualmente il Fondo Italiano d'Investimento SGR gestisce i seguenti sei fondi di investimento mobiliari chiusi, riservati a investitori qualificati:

- **Innovazione e Sviluppo**, dedicato all'acquisizione di partecipazioni dirette nel capitale di imprese italiane medio-grandi con l'obiettivo di favorire i processi di aggregazione all'interno delle rispettive filiere produttive; il target di raccolta del Fondo è pari a € 700 mln.
- **FII Tech Growth**, dedicato all'acquisizione di partecipazioni dirette nel capitale di PMI tecnologiche italiane, con l'obiettivo di sostenere i processi di crescita, innovazione ed internazionalizzazione; il target di raccolta del Fondo è pari a € 150 mln.

- **Fondo Italiano di Investimento Fondo di Fondi**, dedicato a investimenti in altri fondi di private equity che condividano la politica di investimento e gli obiettivi del Fondo, con una dimensione pari a € 389 mln.;
- **Fondo di Fondi di Private Debt (FoF PD)**, dedicato a investimenti indiretti in altri fondi di Private Debt, con una dimensione pari a € 400 mln.;
- **Fondo Italiano di Investimento FII Venture**, dedicato a investimenti in altri fondi di venture capital che condividano la politica di investimento e gli obiettivi del Fondo, con un attivo in gestione pari a € 91 mln.; **Fondo di Fondi di Venture Capital (FoF VC)**, dedicato a investimenti indiretti in altri fondi di Venture Capital, con una dimensione pari € 80 mln e attualmente in fase di raccolta.

Composizione dei singoli portafogli

Relativamente all'attività di private equity diretto, per mezzo del Fondo Italiano di Investimento (FII), dall'origine al 30 giugno 2017, sono stati effettuati 40 investimenti in 33 società per un capitale investito ed impegnato pari complessivamente ad oltre € 400 mln.

Sempre relativamente all'attività di private equity diretto, nel 2017 FII ha lanciato il fondo Innovazione e Sviluppo, con un target complessivo di raccolta pari a 700 milioni di Euro. Il fondo si pone l'obiettivo di rafforzare la competitività delle piccole e medie imprese italiane operanti in filiere di eccellenza (come meccatronica e Italian design), favorendo processi di aggregazione, consolidamento e integrazione verticale. Sul versante degli investimenti diretti in venture capital, si segnala la costituzione del fondo FII Tech Growth, con un target complessivo di raccolta di 150 milioni di Euro. Il fondo si focalizzerà prevalentemente sui comparti del TMT (Technology, Media and Telecommunications) e dell'Innovazione Industriale, valutando anche opportunità di investimento in altri settori di interesse.

Con riferimento all'attività indiretta, è necessario analizzare l'attività di ogni singolo Fondo gestito, cominciando dal Fondo Italiano di Investimento Fondo di Fondi, il quale nel corso della sua attività ha deliberato 16 investimenti per un totale complessivo di € 360 mln. Segue il Fondo Italiano di Investimento FII Venture, con all'attivo 5 investimenti nei seguenti fondi di venture capital per un totale complessivo di € 80 mln. Sempre nell'ambito di investimenti indiretti in venture capital nel 2014 è iniziata l'operatività del Fondo di Fondi di Venture Capital (FoF VC), il quale ha attualmente all'attivo 4 investimenti di venture capital per un totale complessivo di € 45 mln. Ultimo veicolo del segmento indiretto è il Fondo di Fondi di Private Debt (FoF VCPD), con 9 investimenti deliberati per un totale complessivo di € 270 mln.

L'insieme dell'attività dell'area Fondi di Fondi vede oggi un totale di circa 270 imprese coinvolte, per un numero complessivo di circa 50.000 dipendenti."

8.3.2. Polo dell'export e dell'internazionalizzazione*

Il nuovo Piano industriale 2016-2020 del [gruppo Cassa depositi e prestiti](#) (Cdp) ha ridisegnato e sviluppato il modello di intervento in favore delle imprese, cercando di combinare la capacità di supporto tipica di una mission pubblica con la flessibilità organizzativa e la sostenibilità economico-finanziaria proprie di una gestione privatistica. Il Piano prevede un sostanziale aumento delle risorse da mobilitare a sostegno della competitività internazionale delle imprese: 111 miliardi di euro nell'arco di tempo coperto dal Piano, il 50 per cento in più rispetto al quinquennio precedente. Il Piano punta inoltre a una maggiore articolazione e accessibilità delle soluzioni disponibili per lo sviluppo internazionale delle imprese, attraverso l'integrazione dell'offerta di SACE e Simest, l'ottimizzazione dei canali d'accesso mediante il rafforzamento della rete commerciale e l'avvio di un percorso di digitalizzazione.

Tale strategia poggia sulla costituzione del Polo italiano dell'export e dell'internazionalizzazione del gruppo Cdp, sancita a settembre 2016 dal conferimento a SACE del 76 per cento del capitale di Simest. Obiettivo dichiarato è offrire alle imprese italiane un punto d'accesso unico ai servizi offerti da Cdp, SACE e Simest. Nasce così un sistema di sostegno integrato, una one-door come unico punto di accesso a tutti gli strumenti per competere e crescere sui mercati esteri: dall'assicurazione dei crediti alla protezione degli investimenti, dalle garanzie finanziarie per accedere ai finanziamenti bancari ai servizi di factoring, dalle cauzioni per vincere gare d'appalto alla protezione dai rischi della costruzione, dai finanziamenti a tasso agevolato al supporto al credito export e alla partecipazione al capitale delle imprese. È stata inoltre avviata la condivisione dei presidi sul territorio e si sono tenuti roadshow congiunti in Italia per permettere alle tre società di comunicare a livello locale i vantaggi del nuovo modello, unico esempio in Europa.

L'intervento integrato di SACE e di Simest ha già iniziato a concentrarsi su specifiche filiere produttive, come ad esempio l'accordo raggiunto a inizi 2017 con una società italiana operativa nel settore dell'automotive. Le due società metteranno a disposizione delle imprese italiane un pacchetto di soluzioni assicurativo-finanziarie per rispondere in modo più diretto alle numerose esigenze legate ai processi di sviluppo aziendale e apertura sui mercati esteri: ad esempio, nell'ambito dell'esecuzione dei contratti di fornitura, le aziende della filiera potranno ottenere liquidità attraverso il pagamento anticipato delle forniture eseguite, ottenere le garanzie necessarie per l'esecuzione di nuovi contratti di fornitura in Italia e all'estero, proteggere il proprio fatturato dal rischio di mancato pagamento.

L'operatività di Export banca di Cdp rientra nell'offerta integrata con SACE e Simest all'interno del Polo unico tramite una provvista finanziaria di scopo per le attività di export credit. Tale linea di finanziamento si sviluppa in stretta sinergia con il sistema bancario italiano e concorre insieme agli strumenti offerti dalle altre società del Polo unico al supporto dell'internazionalizzazione. In linea generale, Cdp opera sia fornendo credito

* Redatto da Ivano Gioia (Sace), Veronica Grazia Maria Quinto (Simest), Alessandro Melini (Cdp)

all'acquirente, quindi proponendo finanziamenti all'importatore estero, a fronte di forniture di merci o servizi realizzati da operatori italiani, sia finanziando operazioni di internazionalizzazione di operatori italiani. Anche in chiave prospettica, l'intenzione di Cdp per il sostegno all'export è di consolidare l'attività di Export banca, integrandola con i servizi offerti dal resto del Gruppo.

Nel corso del 2016, il Polo dell'export e dell'internazionalizzazione ha mobilitato complessivamente 22,4 miliardi di euro di risorse a supporto delle imprese attive sui mercati esteri, il livello più alto per le società coinvolte, con un incremento di oltre il 30 per cento rispetto al 2015.

8.3.3. SACE e l'internazionalizzazione delle imprese italiane* *Il sostegno dell'Export Credit Agency italiana nel 2016*

Abstract

Il contesto economico del 2016 non ha agevolato l'attività delle Export Credit Agency (ECA), in particolare per la bassa crescita degli scambi mondiali, il rallentamento economico di alcuni importanti geografie e le numerose situazioni di conflitto. Tuttavia SACE è riuscita a registrare una crescita delle nuove garanzie deliberate, 13,2 miliardi di euro complessivamente (+35 per cento rispetto al 2015), in larga parte per operazioni a sostegno dell'export.

8.1.1.1. Introduzione

Il credito all'esportazione non è stato favorito da un contesto di crescita ridotta del commercio globale, come quello registrato nel 2016. Le società come SACE, infatti, operano per facilitare gli scambi internazionali, agevolando le condizioni di offerta, e promuovendo gli investimenti esteri.⁸⁷ Secondo dati preliminari, nel 2016 i nuovi impegni assicurativi assunti dai membri della Berne Union, di cui SACE fa parte, sono cresciuti lievemente (+2,5 per cento) a 1.880 miliardi di dollari, considerando i vari tipi di supporto: sostegno alle esportazioni, con dilazioni sia a breve sia a medio-lungo termine, e agli investimenti diretti esteri (Ide), in un quadro di ulteriore rallentamento del commercio mondiale di beni.⁸⁸

* Redatto da Ivano Gioia e Stefano Gorissen, SACE.

⁸⁷ 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. La garanzia del credito all'export ha inoltre una funzione rilevante per gli istituti bancari, nell'ottica dei requisiti di capitale previsti dall'accordo Basilea III e dall'Unione bancaria europea.

⁸⁸ La Berne Union è un'organizzazione internazionale che riunisce le principali società per il credito all'esportazione del mondo. È articolata in tre comitati: Breve termine, Medio-lungo termine e Investimenti. Per copertura a breve termine si intende l'assicurazione per un intervallo di tempo inferiore ai 2 anni.

Secondo i dati della Berne Union, mentre l'assicurazione di credito a breve termine, che continua a rappresentare la voce principale (circa l'87 per cento), ha riportato un incremento in linea con il dato complessivo (+3,0 per cento), l'assicurazione per il rischio di credito a medio-lungo ha registrato un calo del 13 per cento, passando a 134 miliardi di dollari; le nuove operazioni hanno coinvolto in particolare il Nord America, Africa Subsahariana ed Europa. I principali paesi per cui sono state richieste coperture per operazioni a medio-lungo termine sono Stati Uniti d'America (Usa), Angola, Egitto, Regno Unito e Qatar che insieme rappresentano 46,5 miliardi di dollari di esportazioni assicurate da membri della Berne Union. Dopo il picco registrato nel 2015, gli indennizzi associati a queste coperture sono diminuiti del 7,5 per cento (per un totale di circa 3 miliardi di dollari), in particolare a seguito della riduzione legata alla Russia, all'Iran e agli Stati Uniti; sono invece cresciuti in Brasile e Spagna.

L'assicurazione dei rischi politici per gli investimenti all'estero è risultata invece, ancora una volta, in controtendenza: ha registrato, nel corso del 2016, una crescita di oltre il 20 per cento nelle nuove richieste per coperture, per un valore finale di 112,8 miliardi di dollari.⁸⁹ Le nuove coperture di questo tipo hanno interessato in particolare Kazakistan, Stati Uniti, Indonesia, Cina e Turchia, per un importo pari al 30,4 per cento del totale.

8.1.1.2. Attività e risultati di SACE nel 2016

A livello consolidato, SACE ha assistito oltre 23.000 aziende, in prevalenza Pmi, nel corso del 2016, mobilitando complessivamente 22,4 miliardi di euro di risorse, in aumento del 30,5% rispetto all'anno precedente.

SACE ha deliberato nel corso dell'anno nuove garanzie per 13,2 miliardi di euro (+35 per cento rispetto al 2015), di cui l'86 per cento per operazioni a sostegno dell'export e il restante 14 per cento dell'internazionalizzazione, generando complessivamente 534,2 milioni di euro di premi lordi. I nuovi impegni si riferiscono principalmente a controparti nelle Americhe (32,2 per cento), in particolare negli Usa che hanno contribuito al 75 per cento della *performance* dell'area in relazione a operazioni nel settore della produzione di navi da crociera (crocieristico); seguono Unione Europea (31 per cento) e Medio Oriente e Nord Africa (17,1 per cento). I settori industriali di maggior rilievo sono stati il crocieristico, le infrastrutture e costruzioni, l'elettrico e l'*oil and gas*.

Nel 2016 i sinistri liquidati da SACE sono ammontati a 344,1 milioni di euro (+33 per cento), relativi prevalentemente a operazioni assicurate con controparti in Germania, Iran, Russia e Ucraina. I settori maggiormente interessati sono stati il metallurgico (54 per cento), in cui permane un eccesso di capacità produttiva a livello globale, con un tasso di utilizzo medio degli impianti del 69 per cento, e il navale (23 per cento), in particolare nel segmento connesso all'esplorazione e produzione *offshore* di idrocarburi, che ha risentito anche nel 2016 di una contrazione degli investimenti e di un allineamento verso il basso del nolo delle navi.

⁸⁹ In questo caso i rischi coperti sono quelli politici associati all'esproprio, al *breach of contract*, agli atti violenti e alle restrizioni nell'accesso alla valuta.

Nel corso dell'anno sono stati recuperati 731,4 milioni di euro di crediti da controparti sovrane, oltre il 70 per cento dei quali dall'Iran in virtù dell'accordo raggiunto a gennaio 2016, dopo il raggiungimento dell'*Implementation Day* e la conseguente sospensione delle sanzioni internazionali, con il Ministero delle Finanze iraniano e la Central Bank of Iran; il rimanente 30 per cento è stato corrisposto da altri paesi come Iraq, Egitto, Argentina, Ecuador e Cuba. Sono stati inoltre recuperati 23,1 milioni di euro da controparti private. L'esposizione totale, a fine 2016, ammontava a 43,8 miliardi di euro (+4,5 per cento rispetto al 2015).⁹⁰ L'analisi per area geo-economica evidenzia una maggiore esposizione verso i paesi dell'Unione europea, e in particolare verso l'Italia, che è rimasta prima per concentrazione (sebbene in calo dal 20,6 del 2015 al 18,3 per cento), in virtù delle operazioni di garanzia per i finanziamenti volti a favorire l'internazionalizzazione delle imprese italiane. È aumentata l'esposizione nelle Americhe, che è passata dal 17,3 al 20,5 per cento, in Medio Oriente e Nord Africa e nell'Africa subsahariana, mentre è apparso in calo il livello di concentrazione nei paesi europei extra-Ue e Csi e in Asia Orientale e Oceania.

Il settore crocieristico è divenuto il primo per esposizione, con un'incidenza che passa dal 20,7 al 23,1 per cento, seguito dall'*oil and gas* e dalle infrastrutture e costruzioni. Occorre segnalare il significativo aumento dell'esposizione verso il settore chimico e petrolchimico (+56,9 per cento), in seguito alla copertura di due grandi progetti in Oman e Russia.

Per le linee di attività riguardanti assicurazione del credito, cauzioni e rischi della costruzione, SACE ha registrato un'esposizione complessiva di 40,2 miliardi al 31 dicembre 2016. Il commercio all'ingrosso, l'agroalimentare e il commercio al dettaglio sono i tre principali settori industriali del portafoglio connesso a queste attività; questi settori hanno registrato un aumento del fatturato piuttosto contenuto. Nel corso dell'anno SACE ha mobilitato circa 5,9 miliardi di euro di risorse, tra ramo credito (Italia ed estero) e ramo cauzioni, e totalizzato complessivamente 80,3 milioni di euro in premi lordi. L'anno si è chiuso con un utile di 2,9 milioni di euro, in miglioramento rispetto al risultato del 2015, negativo per 6,6 milioni di euro.

Nel 2016 i giorni di ritardo nei pagamenti sono scesi a 15,4 giorni, quasi 2 giorni in meno rispetto al 2015 (per complessivi 73,8 giorni). Le imprese di servizi sono quelle che hanno contribuito maggiormente a questa riduzione. Le attività di recupero crediti e di gestione dei *dossier* informativi strumentali alla valutazione del rischio controparte, che dal 2016 sono state rese disponibili anche ad aziende non assicurate da SACE, hanno registrato un utile netto di 274 mila euro.

Per quanto riguarda la linea di attività *factoring*, SACE ha registrato un monte crediti di 2,1 miliardi di euro a fine 2016. Il *turnover* nel 2016 è stato pari a 4,5 miliardi di euro. Sono stati maggiormente interessati dalle attività di smobilizzo dei crediti i settori edilizia, metallurgia e energia. È cresciuta l'operatività con l'estero: il 56 per cento del *turnover* complessivo è stato generato da operazioni con debitori esteri, rispetto al 35 per cento dello scorso esercizio; è aumentata anche l'incidenza dei debitori privati (passata dal 58

⁹⁰ L'esposizione è calcolata come somma dei crediti e delle garanzie perfezionate in quota capitale e interessi.

all'83 per cento) rispetto a quella della Pubblica Amministrazione, scesa al 17 per cento. Il 2016 si è chiuso con un utile di 5 milioni di euro, in diminuzione del 46 per cento rispetto al 2015, principalmente per effetto di alcune rettifiche di valore e di una diversa composizione del portafoglio, con una maggiore esposizione verso controparti private.

8.1.1.3. Conclusioni e prospettive

SACE ha aumentato anche nel 2016 il suo contributo all'economia nazionale, in linea con gli obiettivi che le sono stati assegnati, favorendo la capacità delle imprese italiane di cogliere opportunità all'estero. Le riorganizzazioni interne e la sempre crescente interrelazione con Cdp mirano ad accrescere la vicinanza di SACE alle aziende italiane, anche di piccola e media dimensione, in un'ottica di sostenibilità di lungo periodo.

8.3.4. Incentivazioni alle imprese e internazionalizzazione: Simest*

SIMEST è una società per azioni controllata da Sace, a seguito dell'acquisizione, nel 2016, del pacchetto azionario detenuto da Cassa depositi e prestiti (circa 76 per cento).

SIMEST, costituita nel 1991 con lo scopo di promuovere e sostenere sotto il profilo tecnico e finanziario gli investimenti di imprese italiane all'estero, gestisce dal 1999 gli strumenti finanziari pubblici a sostegno delle attività di internazionalizzazione delle imprese italiane. Di seguito si riassumono i principali risultati conseguiti negli ultimi tre esercizi in ciascuna delle principali linee di attività di SIMEST.

Tabella 1. Dati riassuntivi delle attività di SIMEST

	Numero operazioni			Milioni di euro		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Partecipazioni Simest						
Nuove partecipazioni acquisite	53	32	25	125	90	89
Partecipazioni fondo di <i>venture capital</i>						
Nuove partecipazioni acquisite	18	18	8	9	7	6
Incentivi alle imprese						
Crediti all'esportazione	85	44	64	2.337	5.118	5.808
Contributi per investimenti in società all'estero	34	39	32	78	76	123
Programmi di inserimento sui mercati esteri	139	103	117	110	80	84
Studi di fattibilità e programmi di assistenza tecnica	15	10	16	1	1	2
Patrimonializzazione delle PMI esportatrici	13	27	23	3	6	6
Partecipazione delle PMI a fiere e/o mostre	5	11	32	0,2	0,3	1

8.1.1.4. Partecipazioni in società all'estero

SIMEST può acquisire partecipazioni fino al 49 per cento del capitale sociale in investimenti di imprese italiane in paesi extra Ue. La partecipazione di SIMEST consente alle imprese italiane l'accesso alle agevolazioni, sotto forma di contributi agli interessi, per il finanziamento dell'acquisizione della loro quota di capitale (v.infra). Inoltre SIMEST può acquisire, a condizioni di mercato e senza agevolazioni, partecipazioni fino al 49 per cento 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.

A valere sulle delibere approvate nel 2016 o in precedenza, nel corso dell'anno SIMEST ha portato a termine 33 operazioni su partecipazioni, per un importo complessivo di 103 milioni di euro, di cui: 20 nuove partecipazioni in società all'estero, per un importo di circa 57 milioni di euro; 7 aumenti di capitale sociale in partecipazioni all'estero già in essere al 31 dicembre 2015, per complessivi 9 milioni di euro; 5 nuove partecipazioni in Italia, per un importo di 32 milioni di euro; un aumento di capitale sociale in una società in Italia già partecipata al 31 dicembre 2015 per 5 milioni di euro.

Dall'inizio dell'attività al 31 dicembre 2016, SIMEST ha acquisito 795 partecipazioni in nuovi progetti e 304 tra aumenti di capitale di società già partecipate e aggiornamenti di piano per complessivi 1,1 miliardi di euro. A seguito dei movimenti di portafoglio intervenuti nel 2016, SIMEST deteneva alla fine dell'esercizio quote di partecipazione per un totale di 536 milioni di euro in 237 società italiane ed estere.

8.1.1.5. Partecipazioni a valere sul Fondo unico di venture capital

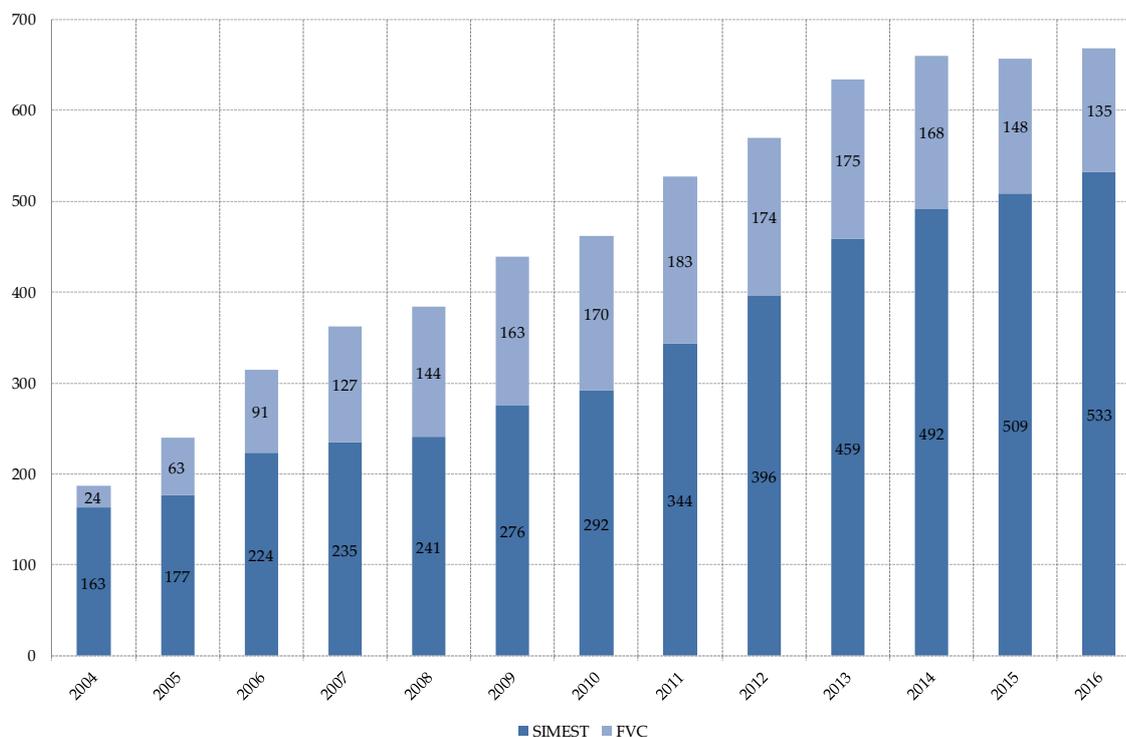
L'attività del Fondo di venture capital - strumento avviato nel 2004 dal Ministero dello Sviluppo Economico nell'ottica di offrire un sostegno finanziario, ma ancor prima istituzionale, alle imprese italiane impegnate in processi di internazionalizzazione - si sostanzia in una partecipazione di minoranza, aggiuntiva alla partecipazione diretta di SIMEST, nel capitale sociale di società costituite da imprese italiane in alcuni paesi ed aree di particolare interesse per il sistema imprenditoriale, al fine di realizzare investimenti di carattere produttivo e commerciale diretti all'inserimento sul mercato locale.⁹¹ In coerenza con la propria missione istituzionale SIMEST, pur essendo azionista della joint venture estera, delega, sia per la propria quota che per quella del Fvc, la gestione ordinaria al partner industriale italiano, con un basso impatto in termini di *governance*.

Nel corso del 2016 le acquisizioni di quote di partecipazione sono state nel complesso pari a circa 8 milioni di euro così ripartiti: 8 nuove partecipazioni in società all'estero, per un

⁹¹ SIMEST può operare con il Fvc in Cina, Russia, Ucraina, Moldavia, Armenia, Azerbaijan, Georgia, tutti i paesi dell'Africa, Israele, Libano, Giordania, Siria, Autorità Palestinese, Turchia, Iraq (e paesi confinanti, purché con attività prevalente rivolta all'Iraq), India, Indonesia, Malaysia, Maldive, Sri Lanka, Thailandia, Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Kosovo, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Serbia, Montenegro e tutti i paesi dell'America centrale e dell'America meridionale.

importo complessivo di circa 6 milioni di euro; 3 aumenti di capitale sociale in società già partecipate al 31 dicembre 2015 per circa 2 milioni di euro.

Grafico 1. Portafoglio partecipazioni SIMEST e Fondo unico di venture capital al 31 dicembre (valori in milioni di euro)



- *Attività di gestione dei fondi agevolativi*

A SIMEST è affidata la gestione degli interventi di sostegno finanziario, alle esportazioni e ad altre forme di internazionalizzazione del sistema produttivo italiano, volti a facilitare i processi di sviluppo sui mercati esteri. Nel seguito si presentano i principali strumenti gestiti.

Fondo contributi (legge 295 del 1973), che alimenta le seguenti due linee di attività:

- Crediti all'esportazione (Decreto legislativo 143 del 1998, capo II). Il contributo erogato da SIMEST sul credito all'esportazione, nella duplice forma del credito acquirente e del credito fornitore, è uno strumento destinato a supportare le esportazioni di beni di investimento, come macchinari, impianti, relativi studi, parti di ricambio, lavori e servizi, in tutti i paesi del mondo.

Nel corso del 2016 sono state approvate 64 operazioni di credito capitale dilazionato per un importo di 5.808 milioni di euro, di cui 5.590 milioni di euro hanno riguardato il credito acquirente attraverso finanziamenti di forniture effettuate da esportatori italiani a controparti estere nei settori cantieristica navale, in particolare nel segmento crocieristico, petrolchimico, energetico e infrastrutturale. I restanti 218 milioni di euro, inerenti a operazioni di credito

fornitore, hanno riguardato il finanziamento di forniture relative a macchinari e componenti realizzate da società italiane a controparti estere.

- Contributi per investimenti in società all'estero (Leggi 100 del 1990, articolo 4 e 19 del 1991, articolo 2). L'agevolazione prevede la concessione di contributi sugli interessi alle imprese italiane a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero, partecipate dalla SIMEST, in paesi non appartenenti all'Unione Europea. Nel 2016 sono state accolte 32 operazioni per un importo di finanziamenti agevolabili pari a 123 milioni di euro.

Fondo rotativo (legge 394 del 1981) destinato alla concessione dei seguenti finanziamenti a tasso agevolato:

- realizzazione di programmi di inserimento sui mercati esteri (nel 2016 i finanziamenti accolti sono stati 117 per 84 milioni di euro, con forte prevalenza degli Stati Uniti quale destinazione);
- studi di fattibilità e programmi di assistenza tecnica collegati ad investimenti italiani all'estero (nel 2016 i finanziamenti accolti sono stati 16 per complessivi 2 milioni di euro, principalmente verso gli Stati Uniti e la Cina);
- patrimonializzazione delle Pmi esportatrici, al fine di accrescerne la competitività sui mercati esteri (nel 2016 sono stati accolti 23 finanziamenti per 6 milioni di euro);
- realizzazione di iniziative promozionali delle Pmi per la partecipazione a fiere e/o mostre (nel 2016 sono stati accolti 32 finanziamenti per 1 milione di euro; le fiere per le quali è stato richiesto l'intervento hanno interessato principalmente Emirati Arabi Uniti, Brasile, Stati Uniti e Cina).

Rispetto al 2015, il volume dei nuovi finanziamenti concessi è aumentato, soprattutto grazie all'effetto della riforma degli strumenti, disposta dal Ministero dello Sviluppo Economico e operativa dal 24 ottobre 2016, che ha consentito il rilancio dello strumento a fronte della progressiva riduzione del contenuto agevolativo dello stesso causata dalla riduzione dei tassi d'interesse di mercato, tenuto anche conto della necessità per le imprese beneficiarie di rilasciare garanzie bancarie o assicurative su parte del finanziamento.

8.3.5. CDP a supporto dell'internazionalizzazione: 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 Banca⁹² 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.

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 simili 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.

Analizzando i dati di Export banca, si può osservare un forte aumento dei volumi avvenuto nel 2016, con un totale finanziato pari a 4,9 miliardi di euro. Rispetto a quanto registrato negli anni precedenti, l'aumento è significativo sia in termini relativi che in valore assoluto. Infatti, dopo una flessione avvenuta tra il 2013 e il 2014 (- 39 per cento), il 2015 è stato protagonista di un balzo del 26 per cento, mentre il 2016 ha conosciuto una crescita del 210 per cento (pari a poco meno di 3,6 miliardi di euro in valore assoluto). Tale aumento è il risultato di un incremento congiunto nel valore dei finanziamenti erogati e nel numero delle operazioni finanziate. Se nel 2015 il numero di contratti stipulati è stato pari a 6, nel 2016 le stipule di Export banca sono cresciute fino ad arrivare a un totale di 13, due unità in meno rispetto al massimo registrato nel 2013 (15 operazioni finanziate).

Da un punto di vista settoriale, il segmento maggiormente interessato dalle operazioni di Export Banca è la cantieristica navale che rappresenta circa l'85% del totale dei finanziamenti, con un importo medio delle operazioni significativamente superiore

⁹² Decreto legge n. 78 del 2009, attuato con decreto del MEF del 22 gennaio 2010 (c.d. normativa Export Banca).

rispetto agli altri settori. Le infrastrutture e le costruzioni rappresentano il 7% delle operazioni, mentre un ulteriore 6% riguarda il settore dell'energia. Gli altri settori, tra cui la meccanica, sono invece interessati da meno operazioni, caratterizzate peraltro da un importo relativamente inferiore.

9. Il ruolo dell'ICE e delle Camere di commercio nel sistema di sostegno pubblico all'internazionalizzazione

9.1. Il ruolo e i servizi dell'ICE

Nel perseguire i suoi compiti istituzionali l'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, in quanto ente nazionale preposto al sostegno delle imprese italiane sui mercati esteri, offre servizi di informazione, promozione collettiva, assistenza, consulenza e formazione, con particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese, singole e associate. L'Agenzia opera in base alle linee guida definite dalla *Cabina di Regia per l'Italia internazionale* in materia di promozione e di internazionalizzazione, inclusa la funzione di supporto nell'attrarre investimenti esteri in Italia, in raccordo con Invitalia⁹³, mentre le attività legate alla promozione sono realizzate in collaborazione con i vari *stakeholders* istituzionali (tra cui Regioni, Province, Ministeri, Università) e imprenditoriali (Confindustria, Rete Imprese, CNA, per citarne alcuni).

In un contesto internazionale caratterizzato da una crescita economica moderata e da molte incertezze sul piano geopolitico, l'ICE ha visto consolidare il suo ruolo centrale nel sistema pubblico di sostegno all'internazionalizzazione anzitutto in ragione dell'ulteriore potenziamento delle attività promozionali realizzate, sulla base dei mandati e delle risorse assegnate dal Ministero per lo Sviluppo Economico e dagli altri committenti, sia pubblici che privati. Di conseguenza è in aumento il bacino di utenza dell'ente: in complesso, il numero delle imprese assistite è passato nel 2016 da circa 16.200 a oltre 17.000 (per i servizi indicati nel [grafico 4.1](#)). Con riguardo al tipo di sostegno, si nota una lieve flessione dei clienti dei servizi di assistenza a pagamento, a fronte di un evidente aumento nell'erogazione di servizi promozionali, finanziati con il Piano straordinario (cfr. il successivo par. 4.2.1) e di servizi gratuiti di "primo orientamento", diretti alle imprese meno presenti sui mercati esteri.

All'incremento del volume di attività e delle risorse assegnate per le attività di promozione si è tuttavia accompagnata una ulteriore riduzione delle risorse economiche assegnate specificamente per il funzionamento della struttura ([grafico 4.2](#)). Insieme ai vincoli imposti alla dotazione di personale dalle norme sul turnover della pubblica amministrazione, ciò rappresenta un evidente limite alla possibilità di sostenere le imprese in maniera adeguata, pur in presenza di una crescente erogazione di servizi di supporto e di utenti.

⁹³ Decreto legge n.133/2014, convertito con legge 11 novembre 2014.

Grafico 4.1 - Distribuzione dei clienti ICE per tipologia di servizi

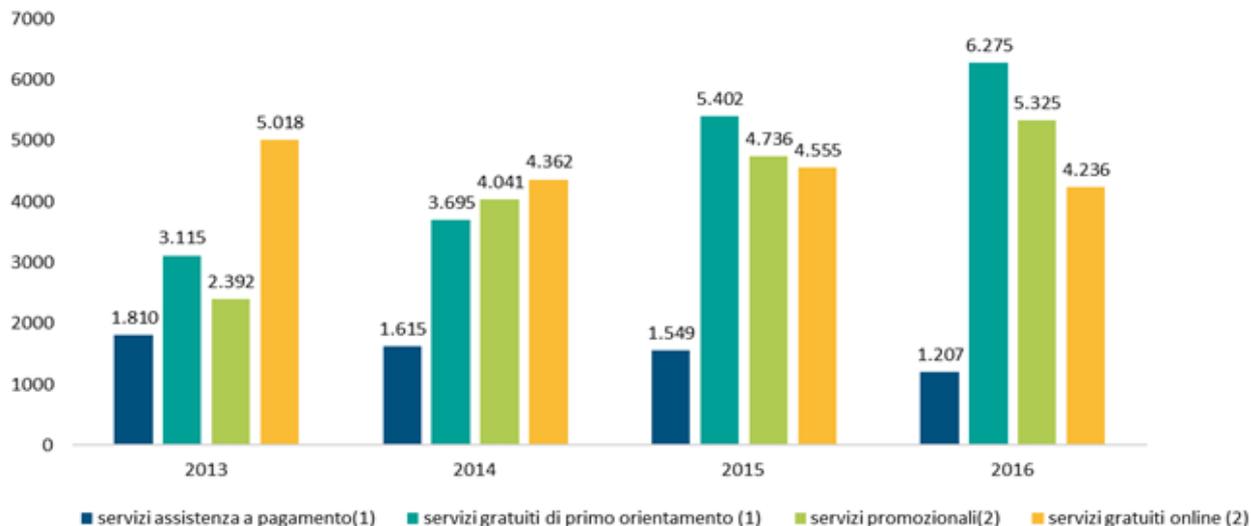
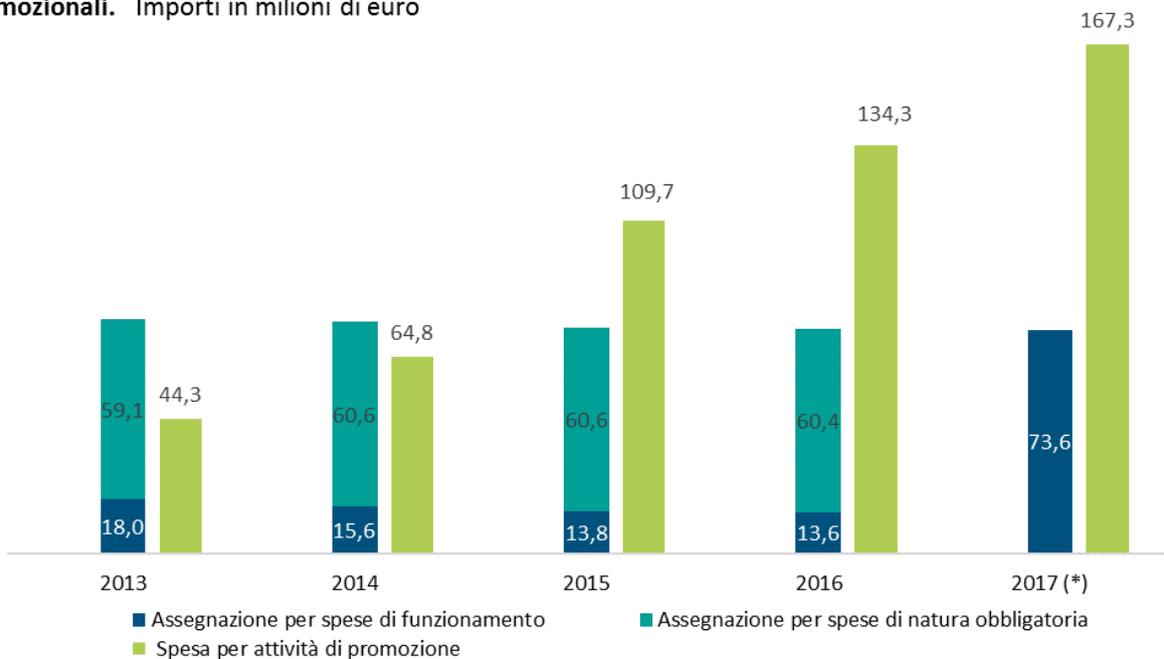


Grafico 4.2 - Assegnazioni per funzionamento, spese di natura obbligatoria e spesa per attività promozionali. Importi in milioni di euro



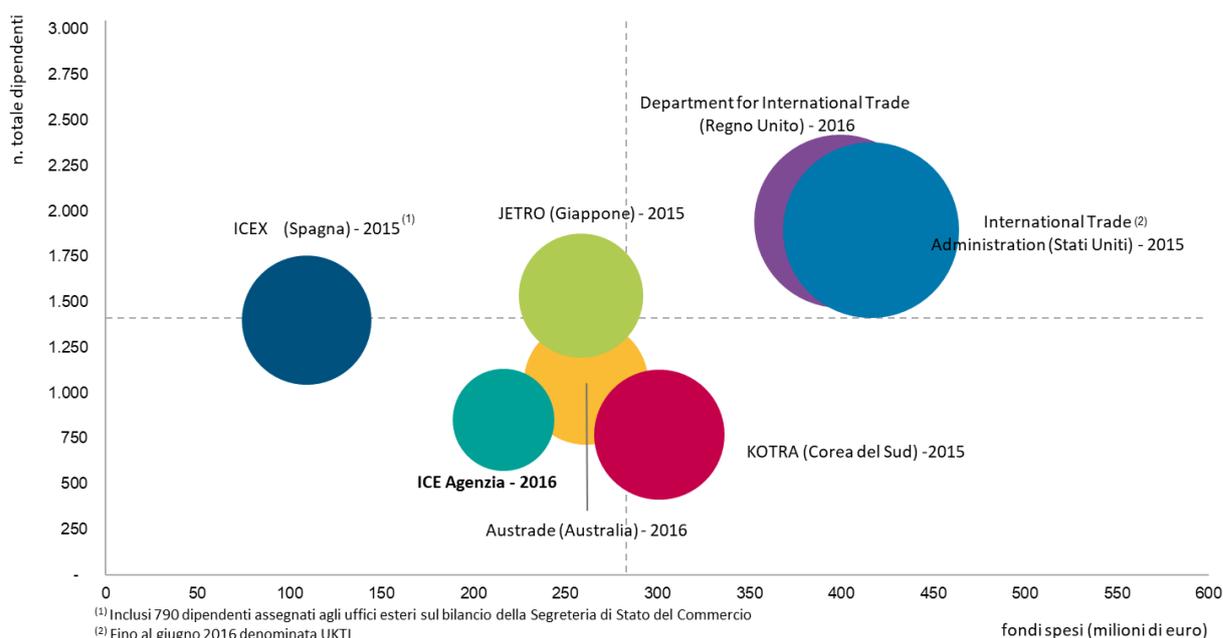
(*) Previsione di spesa promozionale da provvedimento di variazione al Bilancio di previsione 2017.

In base al ddl di bilancio 2017, l'assegnazione per le spese di funzionamento è unica e include le spese di natura obbligatoria

Fonte: elaborazioni ICE su dati di bilancio

Con riferimento alla dotazione di risorse finanziarie complessive (necessarie per svolgere le attività e per la struttura organizzativa), ma soprattutto al numero di risorse umane, non si opera ancora in condizioni di parità (level playing field) rispetto ai principali paesi concorrenti sui mercati mondiali (grafico 4.3). Difatti, nel monitorare alcuni tra i principali enti preposti a sostenere i processi di internazionalizzazione delle imprese (Trade Promotion Organizations, TPO), organizzazioni di natura prevalentemente pubblica con attività co-finanziate dalle imprese⁹⁴, si osserva che – con una dotazione complessiva di personale intorno a 850⁹⁵ – le risorse umane dell’ICE sono sostanzialmente inferiori a quelle di molti altri enti preposti al sostegno dei processi di internazionalizzazione. Per esempio, il Department for International Trade del Regno Unito dispone di 1.900 dipendenti per svolgere le proprie attività, l’International Trade Administration (Stati Uniti) ha 1.896 addetti, mentre ICEX (l’ente spagnolo) si avvale, oltre al personale assunto in proprio, di altre 790 persone a carico del bilancio del Ministero dell’Economia.

Grafico 4.3 - Risorse delle agenzie per l'internazionalizzazione: fondi spesi per attività e funzionamento e numero di dipendenti. La dimensione della bolla rappresenta il numero di uffici della rete estera.



Fonte: elaborazioni ICE su bilanci e relazioni delle Agenzie

9.2. L'attività dell'ICE nel 2016

In tale contesto, assumono significato i processi di efficientamento della gestione sviluppati dall'ente e caratterizzati dal rafforzamento degli strumenti di controllo di gestione, coadiuvato dall'applicazione del Sistema di Gestione della Qualità (ISO 9001) e dall'attuazione di un Sistema di misurazione e valutazione basato su obiettivi, indicatori e target orientati al raggiungimento di elevati standard di efficienza ed efficacia. Peraltro, a riprova della validità del percorso intrapreso dall'ente, la crescita della produttività

⁹⁴ Lederman, Olarreaga, Pyton (2009) *Export Promotion Agencies Revisited*, World Bank Working Paper 5125.

⁹⁵ A fine 2016 le risorse umane erano pari a 428 unità di personale di ruolo e a 424 risorse umane direttamente assunte dagli uffici ICE della rete estera con contratti rispondenti alle normative locali.

operativa, in sostanziale costanza del numero delle risorse umane (la spesa promozionale pro-capite è aumentata del 25% rispetto al 2015 e del 106% rispetto al 2014), resa possibile oltre che dall'impegno profuso dal personale, dalla più efficiente organizzazione generale dei processi di lavoro.

Di seguito sono descritti, per ciascun ambito di attività, le modalità con cui l'ICE ha perseguito la propria mission istituzionale e i principali risultati conseguiti nel corso del 2016.

9.3.1. I servizi promozionali

L'attività di promozione del *Made in Italy* è molto articolata ed è composta da vari programmi di intervento, attuati grazie a una vasta gamma di strumenti che includono la partecipazione delle imprese alle principali manifestazioni espositive, l'organizzazione di seminari e di incontri b2b, azioni pubblicitarie e di comunicazione, missioni in Italia di operatori esteri, azioni presso la grande distribuzione.

Nel 2016 l'ICE-Agenzia ha svolto interventi promozionali per oltre 134 milioni di euro, con un incremento del 22 per cento rispetto al 2015, raggiungendo il livello di spesa in assoluto più elevato nella storia dell'ente ([grafico 4.4](#)), superiore al picco massimo registrato nel 2009, quando la spesa era stata di circa 126 milioni di euro, con una dotazione di personale tuttavia decisamente più elevata (complessivamente 1247 unità, di cui 694 rappresentate da personale di ruolo). Il dato evidenzia quindi l'impegno da parte della struttura e l'elevata capacità di spesa raggiunta, nonostante il costante ridimensionamento dei fondi assegnati per il funzionamento dell'ente.

Le attività del Piano annuale ICE-Mise e del Piano straordinario per la promozione del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia⁹⁶, giunto alla seconda annualità di realizzazione, hanno rappresentato la parte più rilevante dell'investimento destinato alla promozione, determinando una spesa complessiva di 108 milioni di euro. Le azioni del Piano straordinario hanno peraltro beneficiato nel 2016 di un'assegnazione definitiva superiore a quella inizialmente programmata per il finanziamento della seconda annualità⁹⁷.

All'assegnazione pubblica alla base dell'attività ordinaria e straordinaria finanziata dal MISE, si è aggiunto il contributo finanziario delle imprese a titolo di compartecipazione ai costi di realizzazione, differenziato in funzione delle finalità dell'iniziativa, del mercato-obiettivo e del tipo di intervento. Se tradizionalmente tale contributo era pari in media al 30 per cento della spesa per il solo Piano annuale, risulta marginale nel caso del Piano

⁹⁶ Il "Piano straordinario per la promozione del Made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia" è stato varato dal governo con la L. 164 dell'11 novembre 2014, di conversione del D.L. 133 del 12 settembre 2014, cosiddetto "Sblocca Italia" per il triennio 2015-17, per sostenere il rilancio del Made in Italy sui mercati esteri.

⁹⁷ Lo stanziamento pubblico 2016 per il Piano annuale ICE-MISE è stato pari a 17,8 milioni di euro; a questo si sono aggiunti complessivi 82,5 milioni destinati al finanziamento del *Piano straordinario* per il 2016 di cui 51 milioni assegnati a valere sul capitolo 2535 e 31,5 sul capitolo 7481 del bilancio MISE.

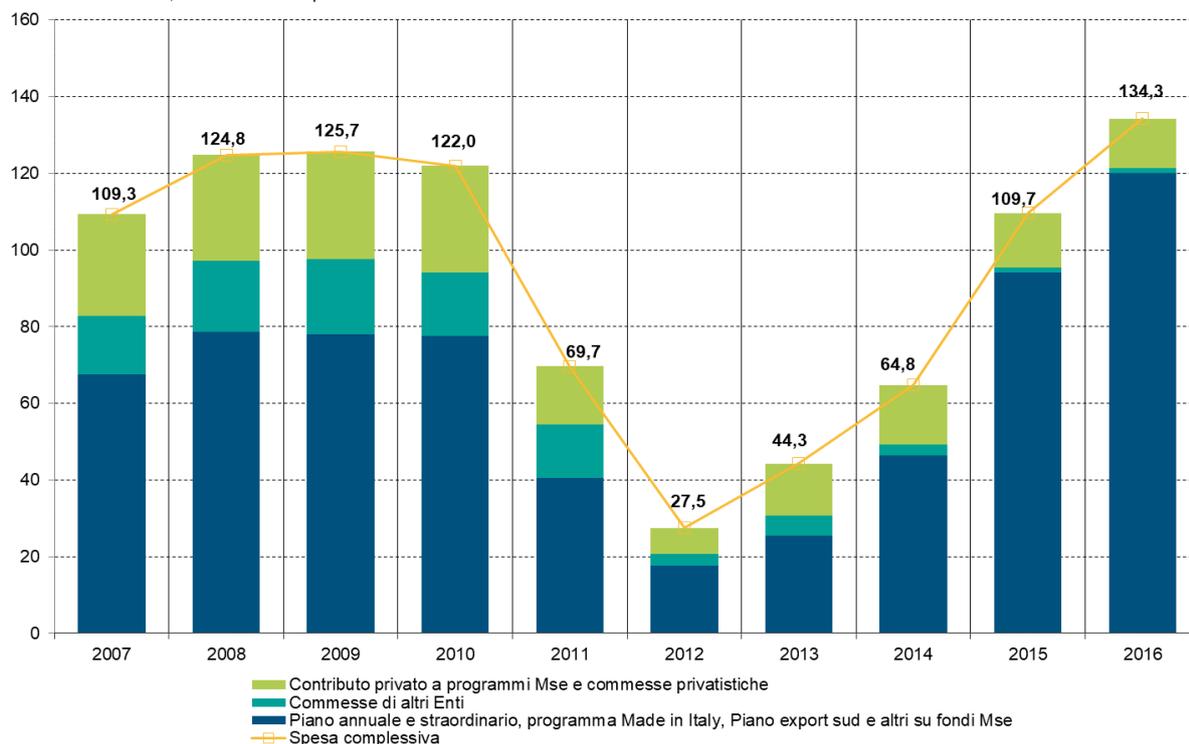
straordinario, per la natura del programma, concepito come intervento pubblico a supporto delle aziende finalizzato al rilancio del sistema economico. Complessivamente, nel 2016 la quota di partecipazione delle aziende ai piani di intervento ICE-MISE è stata infatti pari a circa il 10 per cento della spesa totale, percentuale inferiore rispetto alle annualità precedenti per la maggiore incidenza degli interventi legati al Piano straordinario.

Le azioni realizzate nell'ambito del Programma straordinario per il *Made in Italy*, nato nel 2004 per sostenere campagne straordinarie di promozione destinate a specifici mercati e settori e finanziato sempre dal MISE con fondi addizionali rispetto a quelli destinati al piano annuale, hanno fatto registrare una spesa di 11 milioni di euro, mentre per quanto riguarda le iniziative del Piano Export Sud a sostegno delle regioni dell' "obiettivo convergenza", piano triennale giunto alla sua terza ed ultima annualità, la spesa è stata pari ad oltre 12 milioni di euro. A valere su fondi dell'Unione Europea, messi a disposizione dal Programma operativo nazionale imprese e competitività 2014-2020, si aprirà nel 2017 un nuovo ciclo di interventi di promozione e di formazione all'internazionalizzazione a favore delle micro, piccole e medie imprese del Mezzogiorno. Il nuovo piano pluriennale, che avrà avvio nel secondo semestre 2017, in continuità con la prima edizione del Piano, sarà esteso ad 8 regioni del mezzogiorno – quelle meno sviluppate e quelle in transizione – e si avvarrà di uno stanziamento complessivo di 50 milioni di euro.

Oltre agli articolati programmi di promozione finanziati dal MISE o comunque a prevalente finanziamento pubblico, l'ICE-Agenzia ha realizzato attività finanziate direttamente con fondi di privati (imprese, consorzi, associazioni) e progetti commissionati in forma privatistica da enti e istituzioni (Ministeri, Regioni, organismi internazionali ecc.), che hanno determinato una spesa complessiva di circa 2 milioni di euro.

Nel complesso l'azione promozionale attuata dall'ICE è stata impostata e sviluppata sulla base delle indicazioni della *Cabina di regia per l'Italia internazionale*, nell'ottica di una strategia di programmazione coordinata e congiunta con gli altri attori coinvolti nell'attività a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese. In coerenza con le linee guida della cabina di regia, l'Agenzia ha realizzato azioni di potenziamento dei grandi eventi fieristici italiani e una campagna pluriennale di contrasto al fenomeno dell'*Italian sounding*, oltre a rinnovare le collaborazioni con le principali catene distributive mondiali e supportare le produzioni agroalimentari nazionali come *follow-up* di Expo 2015.

Grafico 4.4 - Spesa promozionale dell'Ice per principali componenti
Milioni di euro, inclusi contributi privati



Fonte: Ice

Sono state inoltre messe in atto le tradizionali iniziative di supporto alle piccole e medie imprese (Pmi) come ad esempio le partecipazioni collettive alle principali fiere internazionali di settore, le attività di *incoming*, la formazione e i *Roadshows* per l'internazionalizzazione.

Nel 2016 sono state realizzate circa 800 iniziative promozionali. Sul piano settoriale, le risorse sono state destinate prevalentemente al sostegno del sistema moda (29 per cento della spesa), e del comparto agroalimentare (28 per cento), mentre dal punto di vista geografico, gli interventi si sono concentrati prioritariamente sul mercato nord-americano, in particolare sugli Stati Uniti, e a seguire, sui principali mercati UE e sulle economie emergenti e mature del continente asiatico.

Anche quest'anno le manifestazioni espositive si confermano come la tipologia di intervento prevalente, nella quale sono incluse le partecipazioni collettive a fiere, e le mostre autonome, ossia eventi espositivi settoriali organizzati direttamente da ICE, affiancate da azioni di comunicazione e iniziative presso la grande distribuzione. Rilevante il supporto dato alle produzioni *Made in Italy* attraverso il potenziamento delle principali manifestazioni fieristiche italiane e l'organizzazione di *incoming* nei distretti produttivi.

Nell'ambito della programmazione straordinaria del *Made in Italy*, si segnala, inoltre, l'organizzazione di sette missioni imprenditoriali all'estero in coincidenza con visite governative e istituzionali, dove l'ICE ha accompagnato le aziende italiane partecipanti con lo scopo di esplorare nuovi mercati e stabilire contatti con le controparti estere.

In linea con la crescita dei fondi investiti, si registra un forte aumento dei partecipanti alle iniziative promozionali realizzate nel 2016: gli operatori italiani coinvolti, sia a titolo gratuito che a pagamento, sono stati infatti 21.861; altrettanto rilevante la partecipazione degli operatori esteri, pari a 17.087 unità.

9.3.2. I servizi informativi e di assistenza

Oltre ai servizi di tipo promozionale, l'Agenzia offre, alla stregua delle altre Trade Promotion Organizations, un'ampia gamma di servizi informativi e di assistenza, sia gratuiti che a pagamento, diretti ad aiutare le imprese nel selezionare i mercati esteri su cui impostare le loro strategie di marketing.

Tra i servizi erogati gratuitamente rientrano i servizi informativi on line (cui si accede dal portale www.ice.gov.it e da www.italtrade.com per gli operatori esteri) e quelli di "prima assistenza", mentre i servizi a maggiore valore aggiunto vengono prestati dietro corrispettivo.

Con riguardo ai servizi gratuiti online, nel 2016 gli utenti del portale ICE (www.ice.gov.it) hanno consultato più di 5 milioni di pagine, mentre gli accessi al sito dell'Agenzia sono stati 878.021 (890.402 nel 2015)([tavola 4.1](#)). Nel corso dell'anno è proseguito l'arricchimento informativo del portale e sono stati apportati miglioramenti sia per offrire maggiore fruibilità sia per ottemperare alle esigenze e agli obblighi di legge relativi alla trasparenza. 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 ventures* 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.

Nel 2016 è proseguito regolarmente l'aggiornamento delle numerose banche dati accessibili dal portale istituzionale dell'ICE che riportano statistiche sul commercio estero e sugli investimenti diretti esteri.

Il portale www.italtrade.com, interamente dedicato agli utenti esteri, ai quali sono rivolti articoli redazionali di interesse generale ed informative su eventi importanti per la promozione del *Made in Italy* ha fatto registrare 449.301 accessi al sito e la consultazione di circa 3 milioni di pagine. Al 31 dicembre 2016, inoltre, le imprese registrate nella *Top business directory*, che include informazioni approfondite sull'attività e la produzione aziendale nonché una vetrina fotografica, a disposizione degli utenti esteri erano 7.702.

Nell'ambito dei servizi gratuiti di primo orientamento, inoltre, il servizio di Relazioni con il Pubblico (URP), che offre una "prima assistenza" alle imprese che si rivolgono all'ICE, è intervenuto nel corso dell'anno per far fronte a circa 1.700 richieste, prevalentemente

attraverso colloqui telefonici e posta elettronica, la maggior parte delle quali riguardanti informazioni sui servizi e le attività che l'ICE può offrire a supporto delle aziende, assistenza per entrare in nuovi mercati e chiarimenti in merito alle procedure di esportazione verso mercati specifici, come ad esempio dazi doganali, etichettature e standard tecnici.

Tavola 4.1 - Prodotti informativi

Valori assoluti

Prodotti informativi	2014	2015	2016
Pubblicazioni a catalogo realizzate con fondi istituzionali	378	669	959
Numero di pagine visitate su www.ice.gov.it	7.619.759	6.015.636	5.280.850
Utenti registrati al portale Ice al 31 dicembre	82.069	89.490	95128
Numero di pagine visitate su www.italtrade.com	2.403.085	3.247.581	2.911.055
Utenti registrati nella banca dati di www.italtrade.com	56.357	56.469	57.246
Notizie pubblicate su Commercio Estero News	11.935	12.656	14.200
Opportunità commerciali	1.190	1.299	1.190
Gare e aggiudicazioni	8.445	4.750	5.424
Finanziamenti internazionali	11	10	0
Anteprima grandi progetti	573	339	384

Fonte: Ice

I servizi di assistenza a pagamento, erogati per lo più dagli uffici della rete estera, sono personalizzati in base alle esigenze delle imprese. La gamma dei servizi è ampia e copre tutti gli 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, tra cui i servizi di ricerca clienti e di partner esteri, le ricerche di mercato, il sondaggio prodotto, il supporto alla soluzione delle controversie, la realizzazione di campagne pubblicitarie e molti altri.

Tra i risultati conseguiti nel 2016 emerge - oltre al considerevole numero di informazioni veicolate dagli uffici (22.174) - una percentuale di clienti che per la prima volta si sono rivolti all'ICE per ottenere assistenza, pari al 79 per cento sul totale. Questo dato va letto alla luce di alcune innovazioni introdotte per promuovere l'offerta dei servizi di sostegno alle aziende. In primo luogo, la piena operatività del catalogo on-line dei servizi ha facilitato l'accesso da parte di nuove aziende, generando 918 richieste di preventivi on-line; in secondo luogo sono stati sviluppati vari accordi con gruppi di imprese e banche, che agiscono da moltiplicatori e che hanno promosso i servizi ICE presso nuovi bacini di utenti, portando all'erogazione di 711 servizi (sia gratuiti che a pagamento) a 270 aziende (in confronto nel 2015 sono stati erogati 501 servizi a 207 aziende). Inoltre, il Roadshow

“Italia per le imprese” ha portato circa 2.003 imprese a conoscere l’attività di assistenza personalizzata da parte della rete di uffici dell’Agenzia durante le 16 tappe organizzate nel corso dell’anno⁹⁸. Delle aziende incontrate nel corso delle tappe, il 72 per cento ha proseguito il rapporto con ICE grazie a servizi di ricerca partner ed attività formativa.

Tavola 4.2 - Principali servizi erogati dall'Ice-Agenzia

Tipo di servizio		Numero servizi		
		2014	2015	2016
Informazioni generali e di primo orientamento	Gratuito	4.711	8.016	11063
Informazioni doganali, valutarie, tecniche	Gratuito	96	354	673
Ricerca clienti e partner esteri	A pagamento	633	593	530
Eventi promozionali e di comunicazione	A pagamento	395	412	337
Organizzazione incontri d'affari	A pagamento	250	245	286
Il tuo prodotto sul mercato	A pagamento	352	262	236
Informazioni riservate su imprese estere	A pagamento	294	230	219
Ricerca professionisti locali	Gratuito	78	167	195

Fonte: Ice

9.3.3. La formazione

La formazione mantiene una posizione centrale tra i servizi di supporto all’internazionalizzazione delle imprese italiane; il notevole incremento dell’attività svolta nel 2016 (le iniziative realizzate sono passate da 72 a 110) ha permesso di raggiungere oltre 2.600 aziende, con una gamma di servizi molto ampia e innovativa in risposta ai diversificati fabbisogni formativi delle imprese coinvolte.

L’80 per cento delle iniziative formative è orientato alle aziende italiane e agli imprenditori attraverso la realizzazione di cicli seminariali, export lab (fase didattica in aula e assistenza personalizzata anche all’estero), mini corsi innovativi, attività di coaching (ore di consulenza a distanza abbinate a riunioni mensili). La formazione internazionale, invece, si riferisce a interventi su settori particolarmente innovativi sia all’estero che in Italia rivolti a operatori stranieri; alla formazione di studenti stranieri da inserire in aziende italiane come facilitatori di relazioni tra azienda italiana e mercato estero di riferimento; attività formative rivolte a funzionari stranieri di enti omologhi; nonché attività specifiche per architetti e interior designers ed esperti dei settori food stranieri.

⁹⁸ Il Roadshow “Italia per le imprese”, avviato nel gennaio 2014, vede impegnati in un’azione congiunta su tutto il territorio nazionale numerosi soggetti pubblici e privati facenti parte del sistema di supporto per l’internazionalizzazione, per informare le aziende sugli strumenti di promozione all’estero ed affiancarle nel loro percorso di sviluppo sui mercati esteri. Giunto al suo quarto anno di attività, a maggio 2017 aveva toccato 47 città in 19 regioni, con la partecipazione di circa 6.500 aziende

Nel 2016 sono state riconfermate le tipologie di intervento formativo di maggiore successo. In particolare per quanto riguarda la formazione di giovani laureati è stata realizzata la 48° edizione del Corso di orientamento al commercio con l'estero (Corce) Fausto De Franceschi e sono proseguite le collaborazioni con diverse Università per la realizzazione di specifici corsi.⁹⁹ Nell'ottica di trasferire le esperienze del Corce a livello territoriale, è stato progettato il Corce Puglia, avviato all'inizio del 2017.

Gli interventi formativi rivolti alle imprese hanno confermato i format più apprezzati, come i percorsi formativi integrati Export lab, i corsi brevi sulla tutela della proprietà intellettuale, realizzati sia nell'ambito del Piano export sud che del Piano export per la Sardegna, quattro master in Export Management Tem Academy, finalizzati a formare esperti nei processi di internazionalizzazione d'impresa che assistano gli imprenditori nella definizione e attuazione delle strategie di sviluppo sui mercati, ai quali hanno partecipato circa 100 allievi, e il progetto Export Now, follow-up formativo del Roadshow Italia per le imprese, con 16 tappe formative nel 2016, cui hanno partecipato 179 aziende.

L'attività svolta nel 2016 è stata caratterizzata anche da una forte propensione all'innovazione. Un ruolo di primaria importanza è stato riservato alle tematiche relative al digitale, in risposta alle nuove esigenze di promozione ed interazione sui mercati esteri. In particolare si segnala il progetto Digital 4 Export, che ha formato le imprese sugli strumenti necessari per accrescere il business e la competitività sui mercati esteri coinvolgendo, nelle tappe realizzate tra il 2016 e il 2017 in altrettante città italiane, circa 130 aziende ed il primo master in digital export, volto a formare export manager in grado di utilizzare in modo trasversale le tecnologie di informazione e comunicazione e di web marketing, sia in contesti B2c che B2b.

Sono stati inoltre introdotti nuovi format, ed è stata effettuata una riformulazione degli interventi già consolidati, dando spazio ad approfondimenti settoriali e alle tematiche di prioritario interesse per le PMI che intendono internazionalizzare la loro attività. Una novità in tale ambito è stato il progetto Fast export, consistente in 40 incontri formativi sulle certificazioni doganali per l'export in tutto il territorio nazionale. L'elevato numero di adesioni registrate e l'alto gradimento riscontrato tra i partecipanti hanno suggerito di ripetere nel 2017 il progetto con un'evidenziazione dei temi legati alle preferenze doganali e alle barriere non tariffarie.

Anche la formazione personalizzata per le imprese ha annoverato un nuovo modello di corso, Export academy, riservato a imprenditori ed export manager, che prevede incontri specialistici di alta formazione, con cadenza quindicinale, caratterizzati da approfondimenti settoriali o tematici tarati sulle peculiari caratteristiche del tessuto imprenditoriale di volta in volta coinvolto.

⁹⁹ Collaborazioni sono state avviate o proseguite con l'università del Sannio e le altre università campane per la realizzazione del Corso di alta formazione Iba - International business academy, con la Fondazione Biella per la 27° edizione del Master sulle fibre nobili e con l'Istituto Adriano Olivetti di studi per la gestione dell'economia e delle aziende per la 13° edizione del Master in international business management.

Per quanto riguarda la formazione internazionale, oltre al nuovo format Global export management, realizzato in collaborazione con tre Università siciliane e riservato a giovani provenienti dai paesi del bacino mediterraneo, l'ICE ha partecipato, insieme ad altri enti ed Associazioni, al programma Invest your talent in Italy, che incentiva l'afflusso di giovani studenti, offrendo borse di studio ed un percorso formativo strutturato completato da un tirocinio presso un'azienda italiana.

Va infine sottolineata una particolare attenzione nei confronti dei paesi del bacino mediterraneo e del Medio Oriente che, malgrado le difficoltà geopolitiche, sono stati destinatari di diverse iniziative formative (3 Master Global export management, 2 percorsi Lab Innova in Marocco e Palestina, 1 incontro tecnico-formativo in Tunisia) e oggetto di focus di approfondimento, con testimonianze degli Uffici della rete estera.

Questa vasta gamma di servizi ha trovato largo consenso e un alto indice di gradimento tra gli imprenditori: sono infatti molto positivi i dati relativi alla customer satisfaction rilevata per il complesso delle iniziative realizzate lo scorso anno – con una media di 4,5 su un massimo di 5 – che conferma l'apprezzamento degli interventi formativi e rafforza il trend crescente dell'ultimo triennio. Il tasso di placement dei Master, che nel 2016 ha raggiunto il 90 per cento, conferma la validità e l'efficacia delle proposte dell'ICE-Agenzia per i giovani laureati.

9.3.4. L'attrazione degli investimenti esteri

A seguito della nuova attenzione governativa agli investimenti esteri, da ultimo con il decreto-legge 133 del 2014, anche conosciuto come Sblocca Italia, l'attività di attrazione degli investimenti esteri è stata potenziata e ampliata a fine 2015 con l'inserimento nel nuovo organigramma dell'ICE di una struttura più articolata, l'area "Attrazione investimenti" comprendente tre uffici dedicati rispettivamente alla promozione degli investimenti, allo sviluppo del partenariato e alla realizzazione di analisi settoriali ed al supporto operativo agli operatori esteri.

Grazie all'incremento dei fondi dedicati, nel 2016 è aumentato il numero di iniziative promozionali volte a favorire l'attrazione di investimenti, che hanno riguardato in primo luogo l'ampliamento della rete dei Desk, fondamentale per alimentare l'attività di *lead generation* e veicolare l'offerta italiana verso gli investitori esteri. I nuovi desk sono stati attivati a Londra, New York, San Francisco, Dubai, Singapore, Tokyo. Inoltre sono state organizzate 4 ulteriori tappe del Roadshow Invest in Italy, finalizzate a presentare l'offerta italiana (New York, San Francisco, Londra, Dubai) e delle presenze congiunte - con partner pubblici e privati – alle principali manifestazioni dedicate in particolare all'offerta italiana per il settore immobiliare (MIPIM e MAPIC a Cannes ed Expo Real a Monaco di Baviera).

A supporto dell'attività di informazione, promozione e assistenza per gli investimenti esteri, sono stati realizzati prodotti editoriali e multimediali, a carattere generale e settoriale, con l'obiettivo di presentare le opportunità di investimento in Italia: nel 2016 è stata realizzata la Guida Paese Invest in Italy, mirata a presentare le potenzialità del

mercato italiano ed a rafforzare l'immagine del paese nei confronti degli investitori esteri e sono stati realizzati cinque profili dedicati ai settori servizi finanziari, biotecnologie, *engineering-automotive*, real estate, turismo.

Nel corso del 2016 è stata fornita assistenza a 34 aziende italiane che proponevano opportunità di investimento o che potevano, per caratteristiche industriali, strutturali e finanziarie, soddisfare le richieste dei potenziali investitori esteri. A queste si sono aggiunti 69 Enti proprietari di immobili inseriti sul portale www.investinitalyrealestate.com, una vetrina web dedicata alla promozione e valorizzazione di immobili pubblici in dismissione, in vendita o in concessione, attraverso cui favorire, in forma trasparente, l'interazione tra la domanda e le opportunità di investimento immobiliare selezionate nel patrimonio pubblico italiano tra le più qualificate in termini di localizzazione, tipologia e dimensione.

La stipula di accordi di partenariato sull'offerta italiana con regioni, enti locali ed altri enti è finalizzata a coordinare le strategie di intervento per l'attrazione investimenti esteri e a stabilire forma di collaborazione sull'offerta con altri enti preposti all'attrazione degli investimenti esteri. In tale ambito, sono stati complessivamente sottoscritti fino a tutto il 2016 11 protocolli d'intesa con regioni e province autonome; è stato inoltre stipulato un Accordo quadro con AIFI-Associazione Italiana del Private Equity, Venture Capital e Private Debt, il cui obiettivo è collaborare per sostenere ed orientare le imprese estere interessate all'offerta italiana relativa a fusioni ed acquisizioni.

Inoltre, è proseguita la collaborazione con il Consiglio Nazionale del Notariato e con il Consiglio Nazionale dei Geometri a seguito degli Accordi sottoscritti nel 2015, per fornire assistenza ad investitori stranieri su tematiche specifiche e sulla normativa italiana. Nuove collaborazioni sono state avviate con l'Agenzia delle Entrate-Settore Fiscalità Internazionale e Agevolazioni Fiscali e, nell'ottica di una stretta cooperazione con le Associazioni di categoria, con la Direzione Generale di Federmacchine, per studiare un approccio specifico al settore della meccanica nell'attrazione degli investimenti esteri.

L'attività di assistenza e supporto agli investitori esteri ha coinvolto nel 2016 circa 20 investitori importanti e si è concentrata nei seguenti settori: energia tradizionale e rinnovabile, raffinazione, trasporto, aerospazio, turbine, industria navale militare, giochi e lotterie, materiali da costruzione e tabacco.

Particolare attenzione è stata dedicata, attraverso i servizi di *aftercare*, ai soggetti stranieri già operanti in Italia, intenti a consolidare o espandere i propri investimenti, in relazione a vari stadi di vita dei progetti.

Il recente accordo tra ICE e Invitalia, siglato nel luglio 2017, è intervenuto a completare il processo di riorganizzazione di funzioni e competenze avviato da qualche anno, definendo compiutamente la ripartizione dei ruoli in materia di attrazione di investimenti, attraverso la creazione di una struttura unica in grado di coordinare l'attività da svolgere all'estero, che continuerà ad essere gestita dall'ICE, soprattutto attraverso l'azione dei 9 desk e quella da sviluppare in Italia, di cui si occuperà Invitalia facilitando e supportando

gli investitori esteri all'interno del territorio nazionale. Un gruppo di lavoro congiunto opererà per organizzare e coordinare le informazioni provenienti da enti, istituzioni e privati predisponendo portafogli di offerte da presentare ai potenziali investitori.

9.3.5. Le imprese assistite dall'ICE

Data l'eterogeneità delle imprese, una conoscenza più profonda delle aziende che si rivolgono all'ICE è indispensabile per la definizione di strumenti sempre più efficaci e mirati a sostenere l'internazionalizzazione. A tal fine, in collaborazione con Istat, è stata svolta un'analisi per rilevare il grado di internazionalizzazione delle imprese che usufruiscono dei servizi ICE. Gli indicatori sono la propensione all'export (percentuale di fatturato esportato sul fatturato totale), la propensione all'import (rapporto tra il valore delle importazioni e il valore degli acquisti di beni e servizi)¹⁰⁰ e la persistenza dei clienti sui mercati esteri, cioè se le aziende che usufruiscono dei servizi dell'ICE siano in prevalenza esportatori stabili oppure occasionali. Difatti, se la letteratura sull'eterogeneità delle imprese evidenzia che gli esportatori sono in genere più grandi, più produttivi, più innovativi, più dotati di manodopera qualificata¹⁰¹ rispetto ai non-esportatori, questi aspetti risultano più accentuati quando le stesse operano in maniera stabile sui mercati esteri. Inoltre, quanto più è lungo il periodo temporale in cui un'impresa esporta, tanto maggiore è la probabilità che essa continui ad essere presente sui mercati esteri e la persistenza è maggiore in presenza di un'elevata propensione all'export anche per via dell'attivazione di processi di apprendimento continuo (*learning-by-exporting*).

Passando a esaminare le caratteristiche dei clienti ICE in relazione a questi aspetti, è stata effettuata l'integrazione tra le banche dati gestionali con gli archivi Istat di un campione di imprese registrate nel 2016 come clienti ICE; queste sono state ripartite in cinque gruppi in base ai diversi tipi di servizi erogati¹⁰², che includono:

¹⁰⁰ La quota di fatturato export rappresenta infatti una misura dell'intensità con cui le imprese competono sui mercati internazionali, mentre l'indicazione sulla propensione all'importazione è interessante in quanto ne può conseguire un miglioramento della competitività sui mercati esteri, soprattutto in anni caratterizzati dalla crescente diffusione delle catene globali del valore. Analisi empiriche mostrano, peraltro, come il fatto di operare nei due sensi (cioè di essere sia esportatori che importatori) accresca la probabilità di sopravvivenza delle imprese stesse, cfr. sul caso della Germania Wagner J. (2013) *Exports, Imports and Firm Survival: First Evidence for Manufacturing Enterprises in Germany*, Review of World Economics 149 (1) p.113.

¹⁰¹ Ottaviano G.I.P., Mayer T. (2007), *The Happy Few: The Internationalisation of European Firms-New Facts based on Firm Level Evidence*, Efim - European Firms & International Markets, Cepr, Brùgel Blueprint Series 3.

¹⁰² I clienti presi in considerazione sono relativi al 2016 mentre i dati Istat sono riferiti all'anno precedente (archivio integrato Coe Asia). Il collegamento, effettuato a partire da 13.944 imprese registrate nel 2016, ha consentito di avere una base dati di 7.409 imprese; il *matching* non è riuscito laddove le imprese non esportano o non hanno esportato nell'anno 2015.

Restano inoltre escluse: le imprese che hanno usufruito di servizi informativi di tipo generale, resi dagli uffici in Italia o all'estero; gli utenti che hanno consultato il sito ICE senza scaricare documentazione; le imprese beneficiarie di altri servizi a titolo gratuito realizzati su fondi promozionali (formazione, cooperazione industriale); molte imprese rappresentate da clienti di tipo istituzionale - enti regionali, camere di commercio, associazioni e altre istituzioni- che operano spesso come intermediari e moltiplicatori dei servizi offerti dall'Agenzia.

Con riguardo ai 5 gruppi di imprese, questi contengono qualche duplicazione nella misura in cui abbiano usufruito, nel 2016, di più tipi di servizi. Va tuttavia rilevato i gruppi rappresentano dei bacini di utenza in larga parte distinti.

1. imprese esportatrici che hanno ottenuto servizi informativi di “primo orientamento”, erogati gratuitamente dalla rete di uffici esteri;
2. imprese esportatrici che hanno ottenuto servizi informativi tramite il sito ICE (notizie su opportunità commerciali, partecipazione a gare, note di settore e altro), scaricando gratuitamente la documentazione;
3. imprese esportatrici che hanno fatto ricorso a servizi di assistenza personalizzata, erogati (a pagamento) dalla rete estera ICE;
4. imprese esportatrici che hanno usufruito di servizi promozionali con l’ICE;
5. imprese esportatrici che hanno usufruito di servizi (gratuiti o a pagamento) a seguito della partecipazione ai Roadshow “Italia per le imprese”, organizzati dall’ICE nei due anni precedenti.

Ne è risultata una base dati di 7.409 imprese, le cui esportazioni rappresentano oltre il 20 per cento circa dell’export italiano¹⁰³. Le vendite estere sono realizzate prevalentemente da imprese di dimensioni maggiori, con un 59,4 per cento del fatturato estero riferito al 5,4 per cento delle imprese di maggiori dimensioni ([tavola 4.3](#)).¹⁰⁴

Tavola 4.3 - Imprese esportatrici clienti dell'Ice nel 2016 ed esportazioni, per classi di addetti

Numero di imprese e valori in milioni di euro

Classi di addetti	N. di imprese clienti	Peso %	Valore delle esportazioni ⁽¹⁾	Peso %	N. di imprese esportatrici italiane	Peso %	Valore delle esportazioni italiane	Peso %
0-9	2.482	33,5	1.364	1,7	129.314	66,4	23.709	6,1
10-19	1.529	20,6	2.713	3,4	33.074	17,0	25.158	6,4
20-49	1.648	22,2	7.195	9,1	20.212	10,4	45.642	11,7
50-99	789	10,6	8.134	10,3	6.575	3,4	46.071	11,8
100-249	566	7,6	12.717	16,1	3.749	1,9	69.433	17,8
250-499	226	3,1	11.040	13,9	1.095	0,6	49.214	12,6
500 e oltre	169	2,3	36.064	45,5	813	0,4	131.606	33,7
Totale	7.409	100	79.226	100	194.832	100	390.834	100

⁽¹⁾ Esportazioni effettuate dai clienti Ice; risultanti dal collegamento tra le banche dati Ice (registrazioni 2016) e l'archivio Istat AsiaCoe (dati 2015)

Fonte: elaborazioni Ice e Istat

Considerando la propensione all’export, i clienti dell’ICE presentano una distribuzione molto diversa rispetto alla media nazionale: difatti, se il 57 per cento delle imprese italiane ha una quota di fatturato export pari o inferiore al 10 per cento, solo il 28 per cento dei clienti si colloca in questa classe ([grafico 4.5](#)). Invece, oltre il 36 per cento delle imprese ICE presenta una quota export su fatturato superiore al 50 per cento.

¹⁰³ Il dato sulle esportazioni è riferito al 2015, ultimo anno disponibile nell’archivio Asia-Coe dell’Istat.

¹⁰⁴ In Italia le imprese medio-grandi (con più di 250 addetti) realizzano circa il 46 per cento delle esportazioni totali, mentre negli altri paesi europei la concentrazione delle esportazioni nella classe dimensionale maggiore è più elevata, ed è rispettivamente il 49,8 per cento in Spagna, il 55,2 per cento in Francia e il 77,3 per cento in Germania; per approfondimenti si veda ICE (2017) *L’Italia nell’Economia Internazionale*, p.224.

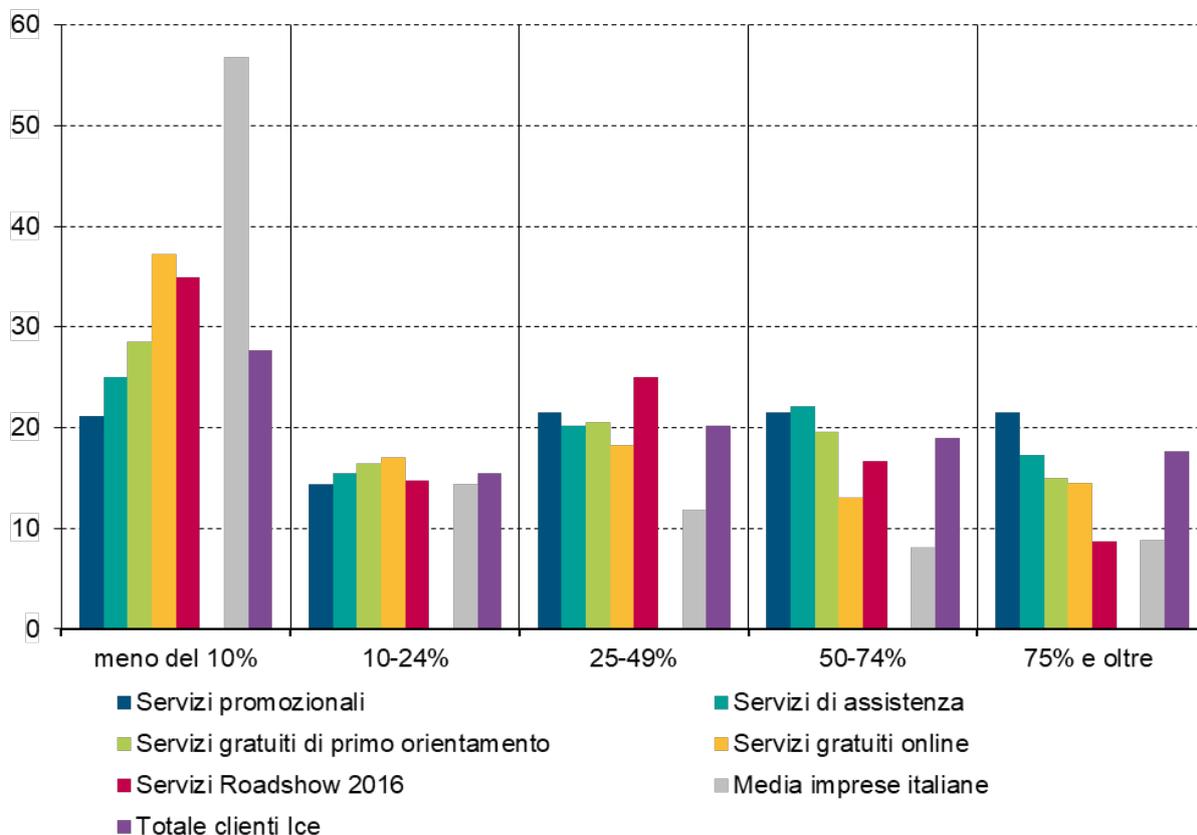
Con riguardo ai gruppi di clienti, suddivisi per tipologia di servizi, si osserva una maggiore propensione export tra i clienti dei servizi promozionali e quelli di assistenza personalizzata, mentre le imprese che ricorrono ai servizi gratuiti e ai Roadshow si concentrano in buona parte nella classe inferiore (fino al 10 per cento). Oltre ad essere un effetto di composizione settoriale, il dato suggerisce che partecipano ad eventi promozionali imprese più strutturate organizzativamente, tale da gestire meglio le attività legate ai processi di internazionalizzazione.

Proseguendo l'analisi sulle modalità di internazionalizzazione, circa l'80 per cento delle imprese clienti (5.883) sono sia esportatori che importatori, percentuale che è ben superiore alla media italiana¹⁰⁵. Il grado di propensione all'import è invece piuttosto contenuto: per il 57 per cento dei clienti le importazioni pesano meno del 10 per cento sul totale degli acquisti di beni e servizi ([grafico 4.6](#)).

In terzo luogo, per misurare il grado di persistenza dei clienti ICE sui mercati esteri, si è verificato il numero di anni in cui le imprese hanno effettuato delle operazioni di export tra il 2007 e il 2015 ([tavola 4.4](#)). Sono considerate operanti stabilmente sui mercati esteri le imprese che hanno esportato da 6 a 9 anni, mentre sono stati classificati come esportatori occasionali i clienti che, nel periodo considerato, hanno esportato tra 1 e 3 anni.

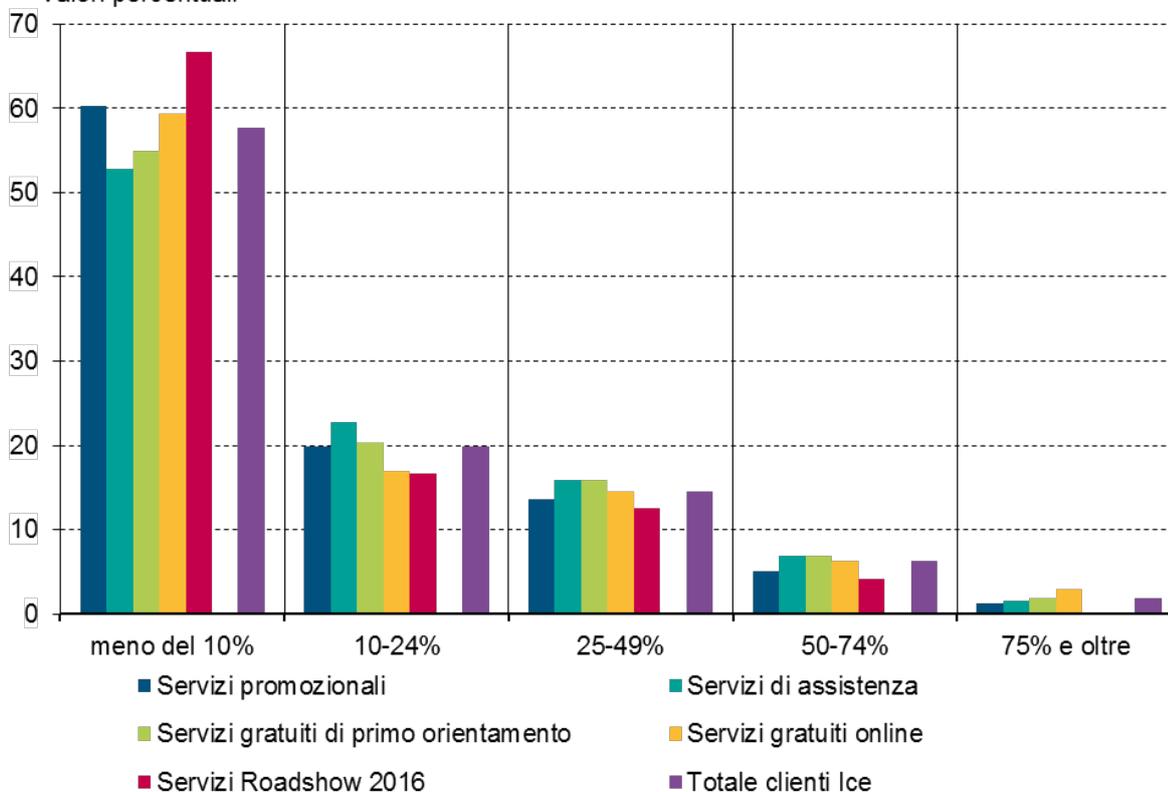
¹⁰⁵ Il Report Intermedio Istat-Cnel (2016) sul tema *Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa* rileva che gli esportatori-importatori sono il 33,8 per cento delle imprese italiane internazionalizzate, i soli esportatori sono il 43,7 per cento, i soli importatori il 3,1 per cento e imprese definite *global* il 19,5 per cento; peraltro gli esportatori-importatori sono associati a una dimensione relativamente maggiore, secondi solo alle imprese *global*.

Grafico 4.5 - Distribuzione delle imprese esportatrici clienti dell'Ice, per propensione all'export e tipo di servizi erogati
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati Ice e Istat

Grafico 4.6 - Distribuzione delle imprese esportatrici clienti dell'Ice, per propensione all'import e tipo di servizi erogati
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati Ice e Istat

In sintesi, i risultati mostrano che, in confronto all'insieme delle imprese esportatrici, i clienti ICE sono molto più radicati sui mercati esteri: il 77,9 per cento dei clienti ICE rientra infatti nella classe degli esportatori stabili, contro il 51,2 per cento delle imprese italiane. La percentuale sale all'80,4 per cento nel caso dei clienti promozionali ed è pari al 78,3 per cento per i clienti di servizi di assistenza personalizzata; scende invece al 68,3 per cento nel caso delle imprese che hanno usufruito di servizi a seguito della partecipazione ai Roadshow ICE. Ciò appare in linea con la loro elevata propensione export, dal momento che le imprese che vendono stabilmente sui mercati esteri presentano, in genere, ampie quote di fatturato esportato.

Tavola 4.4 - Grado di stabilità sui mercati esteri delle imprese esportatrici clienti dell'Ice, 2016⁽¹⁾

Numero di imprese e valori percentuali

N. anni con export (2007-2015)	N. clienti - servizi promozionali	Peso %	N. clienti - servizi di assistenza	Peso %	N. clienti - servizi gratuiti primo orientamento	Peso %	N. clienti - servizi gratuiti online	Peso %	N. clienti - servizi Roadshow 2016	Peso %	N. totale clienti Ice ⁽²⁾	Peso %	N. imprese esportatrici italiane	Peso %
Imprese esportatrici occasionali														
1	167	4,7	37	5,1	184	5,7	81	5,2	24	9,5	387	5,2	33.241	17,1
2	142	4,0	33	4,6	170	5,3	73	4,7	21	8,3	350	4,7	20.820	10,7
3	126	3,6	27	3,7	140	4,3	62	4,0	9	3,6	296	4,0	16.165	8,3
Totale	435	12,3	97	13,4	494	15,3	216	14,0	54	21,4	1.033	13,9	70.226	36,0
Imprese esportatrici mediamente stabili														
4	133	3,8	35	4,8	127	3,9	70	4,5	13	5,2	314	4,2	13.252	6,8
5	127	3,6	25	3,5	125	3,9	65	4,2	13	5,2	296	4,0	11.683	6,0
Totale	260	7,3	60	8,3	252	7,8	135	8,7	26	10,3	610	8,2	24.935	12,8
Imprese esportatrici stabili														
6	130	3,7	19	2,6	135	4,2	90	5,8	11	4,4	313	4,2	11.492	5,9
7	135	3,8	23	3,2	121	3,7	74	4,8	9	3,6	296	4,0	10.883	5,6
8	155	4,4	36	5,0	161	5,0	108	7,0	12	4,8	384	5,2	12.682	6,5
9	2.431	68,6	489	67,5	2.067	64,0	920	59,6	140	55,6	4.782	64,5	64.614	33,2
Totale Clienti	2.851	80,4	567	78,3	2.484	76,9	1.192	77,3	172	68,3	5.775	77,9	99.671	51,2
Totale Imprese	3.546	100,0	724	100,0	3.230	100,0	1.543	100,0	252	100,0	7.418	100,0	194.832	100,0

⁽¹⁾ Imprese esportatrici risultanti dal collegamento tra le banche dati Ice (registrazioni 2016) e l'archivio Istat AsiaCoe (dati 2015)

⁽²⁾ Numero di imprese al netto delle duplicazioni dovute alla richiesta di più servizi

Fonte: elaborazioni Ice e Istat

Il sostegno offerto dall'ICE sembra quindi essere in linea con quanto suggerito da più parti, ovvero che – in presenza di scarse risorse pubbliche - sia opportuno offrire un supporto soprattutto a quelle imprese che hanno maggiori probabilità di affermarsi stabilmente sui mercati esteri¹⁰⁶, sostenendole – ad esempio – nell'obiettivo di diversificare i loro mercati di sbocco.

9.3.6. La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle attività dell'Agenzia ICE

L'attività dell'ICE Agenzia diretta al sostegno del processo di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese è stata monitorata e misurata sulla base del *Piano della Performance 2016-2018*, documento di programmazione strategica dove, in base alle risorse assegnate sono stati esplicitati, anche a seguito di un confronto con gli *stakeholders*, obiettivi, indicatori e target. Gli obiettivi sono stati fissati nell'ottica di perseguire un significativo miglioramento del livello quali-quantitativo dei servizi offerti; ogni obiettivo è accompagnato dalla definizione di puntuali strumenti di misurazione (indicatori), nonché di target da raggiungere, sulla base dei dati di consuntivo dell'anno precedente.

Per individuare i propri obiettivi, l'ICE Agenzia ha coinvolto nel corso dell'anno di riferimento i propri utenti e gli altri soggetti istituzionali e imprenditoriali, attraverso un processo di dialogo e ascolto per raccogliere suggerimenti, osservazioni, aspettative e proposte., per il 2016 sono stati individuati due obiettivi strategici per l'Agenzia ICE, di particolare rilevanza rispetto ai bisogni e alle attese degli stakeholder; seguendo la

¹⁰⁶ Si veda anche lo studio Investing in Trade Promotion Generates Revenue – a Study of Trade Promotion Organisations, International Trade Centre e Université de Genève, 2016.

costruzione logica dell' "albero della performance", a questi obiettivi è associata una serie di indicatori che comprendono gli ambiti di misurazione e valutazione della performance. La misurazione della performance 2016 ha verificato sia il grado di raggiungimento dei due obiettivi considerati strategici per l'ente che il conseguimento degli obiettivi operativi, attribuiti a ciascuna unità organizzativa. Gli obiettivi strategici sono stati declinati, per le diverse unità organizzative, in 47 obiettivi operativi a cui si connettono 87 indicatori, in modo da consentire una rappresentazione chiara degli intenti e dei risultati.

Nel 2016 il grado di raggiungimento del primo obiettivo strategico¹⁰⁷, che riguarda le attività legate alla mission dell'ICE, è stato pari al 97,3 per cento, e risulta dalla misurazione di 8 indicatori, di cui 5 di risultato (*outcome*), tutti riconducibili alle aree di intervento operativo in cui si sostanzia la funzione di supporto all'internazionalizzazione delle imprese.

Con riguardo al secondo obiettivo strategico¹⁰⁸, legato alla razionalizzazione dell'organizzazione e dei processi di lavoro, a sua volta articolato in 5 indicatori, nel 2016 il grado di raggiungimento è stato pari al 97,2 per cento,

I risultati relativi agli indicatori di *outcome* (5 indicatori su 8) sono riferiti all'obiettivo strategico n.1 e danno conto della qualità percepita dagli *stakeholders* per i servizi erogati:

- *percentuale di nuovi clienti sul totale*: l'indicatore misura il numero dei nuovi clienti che si avvalgono dei servizi dell'ICE. Può essere considerato una *proxy* dell'*outcome* e dell'efficacia dei servizi dal momento che servizi efficaci attraggono nuovi clienti. Inoltre è un indicatore che misura l'*outcome* dell'attività di comunicazione dell'ente. Il grado di raggiungimento dell'indicatore è risultato pari al 53 per cento su un target del 40 per cento, calcolato sui clienti degli ultimi cinque anni;
- *il tasso di placement dei corsi di formazione*: l'indicatore misura la percentuale dei partecipanti alle iniziative di formazione dell'Agenzia che, a 9 mesi dalla conclusione del percorso, trovano una collocazione lavorativa. Il grado di raggiungimento dell'indicatore è risultato pari a 90 per cento su un target 85 per cento;
- *customer satisfaction sui servizi di promozione resi alle imprese italiane*: l'indicatore misura il grado di soddisfazione relativo alle iniziative di promozione. Il grado di raggiungimento dell'indicatore è risultato pari al 4,27 su un target di 4,3 (scala da 1

¹⁰⁷ Il primo obiettivo strategico si riferisce ad "Accrescere il grado di internazionalizzazione delle imprese italiane, migliorando l'offerta dei servizi e ampliando l'utenza dell'Agenzia e promuovere gli investimenti esteri in entrata", ed è misurato da 8 indicatori quantitativi.

¹⁰⁸ Il secondo obiettivo strategico attiene al "Semplificare i processi di lavoro, perseguendo l'economicità dell'azione amministrativa, garantire la trasparenza e le pari opportunità"; per la misurazione vi fanno riferimento 5 indicatori.

a 5)¹⁰⁹. Tale dato è il risultato della media della customer satisfaction promozionale, conseguita dagli uffici della sede, pari a 4,3, di Milano pari a 4,35 e degli uffici all'estero pari a 4,16.

- *customer satisfaction sui servizi di assistenza a pagamento, resi alle imprese italiane*: l'indicatore misura la soddisfazione espressa nei confronti dei servizi di assistenza resi dall'ICE e si basa su un'indagine a campione, realizzata da una società esterna. Il livello di soddisfazione è risultato pari a 4,14, rispetto a un target fissato a 4,1 (scala da 1 a 5). Rispetto all'anno precedente si osserva un aumento di 3,6 punti percentuali nella quota di clienti soddisfatti (85,2 per cento rispetto a 81,6 per cento dell'anno precedente);
- *numero di accordi/contratti con controparti estere, a seguito della partecipazione al Piano Export Sud*. Questo indicatore misura l'effettiva conclusione di accordi/contratti, andati a buon fine, tra le imprese italiane e le controparti estere. La rilevazione è basata sulla somministrazione di un questionario alle aziende che hanno partecipato agli eventi del Piano export sud. L'indicatore è risultato pari a 429 rispetto a un target di 100, definito dalla DGIAI del Ministero dello Sviluppo economico, committente istituzionale dell'ICE per il Piano Sud.

La metodologia di misurazione e valutazione della performance organizzativa, definita nel *Sistema di misurazione e valutazione* e declinata nel Piano di performance, prevede che gli indicatori e i target del Piano siano oggetto di una specifica attività di monitoraggio e reportistica.

L'intero impianto realizzato costituisce dunque una occasione importante per migliorare le strategie orientate a standard di efficienza ed efficacia elevati e per rafforzare e qualificare ulteriormente il processo di innovazione organizzativa dell'ICE come leva gestionale per valorizzare il capitale umano dell'ICE e responsabilizzare tutti i dipendenti sui risultati organizzativi, misurandone oggettivamente impegno e competenze.

9.3.7. I risultati sulla soddisfazione della clientela

Nell'ambito del sistema di misurazione della performance, le analisi sulla soddisfazione della clientela rappresentano uno strumento fondamentale per valutare la qualità e il gradimento dei servizi offerti dall'ICE. Queste rilevazioni sono condotte da oltre dieci anni sui partecipanti alle iniziative promozionali e, in tempi più recenti, sono state estese anche ad altre tipologie di servizi, con l'obiettivo di perseguire un continuo miglioramento degli standard qualitativi.

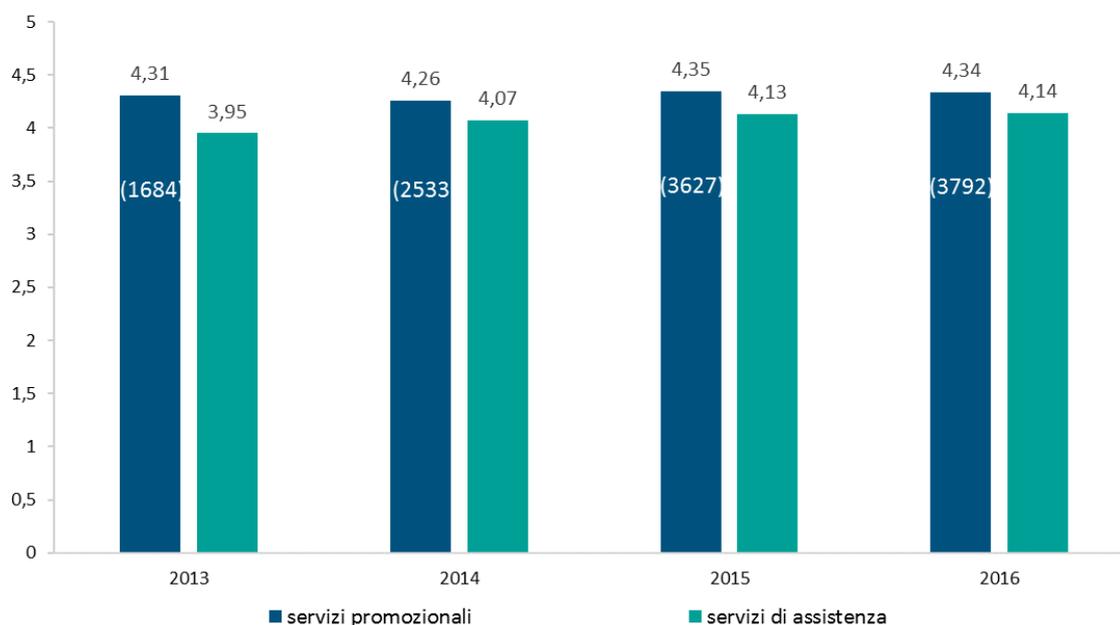
¹⁰⁹ Tale dato è il risultato della media della customer satisfaction promozionale rilevata attraverso l'elaborazione di questionari raccolti, conseguita dagli uffici della sede, pari a 4,3, e di Milano pari a 4,35 e, dell'esito di un'indagine esterna sugli uffici all'estero, il cui risultato è stato pari a 4,16.

Per valutare la soddisfazione dei partecipanti alle iniziative promozionali sono stati elaborati 3.792 questionari (contro i 3.736 del 2015), compilati in occasione di 170 eventi promozionali (158 nel 2015). La rilevazione è stata effettuata chiedendo agli intervistati da un lato di attribuire un punteggio agli obiettivi ritenuti più importanti e dall'altro di indicare il grado di soddisfazione in ordine al raggiungimento di tali obiettivi, utilizzando una scala numerica da 1 (molto insoddisfatto) a 5 (molto soddisfatto). Con riguardo agli obiettivi legati alla partecipazione alle varie azioni promozionali, complessivamente considerate, quelli di maggior interesse sono risultati l'acquisizione di nuovi contatti (valore medio di importanza 4,3 e di soddisfazione 3,3), la conoscenza del mercato (3,89 contro 3,4) e l'approfondimento dei contatti precedentemente acquisiti (3,81 contro 3,23). Complessivamente, con riguardo alla soddisfazione sui servizi forniti dall'ICE, la valutazione espressa è stata molto positiva: il grado medio di soddisfazione sui vari servizi forniti prima e durante lo svolgimento dell'attività promozionale, valutato dagli operatori mediante il parametro *giudizio globale*, si è attestato a 4,34 (in una scala da 1 a 5), in linea con il risultato del 2015.

L'indagine esterna condotta sui servizi di assistenza erogati dalla rete estera nel 2016, evidenzia un elevato grado di soddisfazione complessiva da parte della clientela, pari a 4,14 (anche in questo caso in una scala da 1 a 5), in lieve miglioramento rispetto all'anno precedente, confermando il trend positivo osservato nell'ultimo quadriennio, quando è stato avviato il monitoraggio annuale. La rilevazione, effettuata su un campione molto significativo, ha confermato i giudizi positivi sull'accessibilità ai servizi tramite i diversi canali di contatto e confermato una forte propensione a servirsi del sostegno offerto dall'Agenzia

Rispetto all'anno precedente, la valutazione espressa è risultata in aumento in tutte le categorie oggetto di rilevazione, con la netta prevalenza di risposte con punteggio pari a 4 e 5. Sul versante del servizio ottenuto, la soddisfazione dei clienti è aumentata, con una valutazione particolarmente positiva per quanto riguarda la conformità rispetto all'offerta iniziale nonché l'accuratezza e completezza. In riferimento alla valutazione dell'ufficio e della sua organizzazione, i clienti hanno espresso giudizi positivi specialmente con riguardo a professionalità e riservatezza, nonché tempi di gestione delle richieste ([grafico 4.7](#)).

Grafico 4.7 - Grado di soddisfazione espresso dai clienti ICE sui servizi promozionali e di assistenza
Giudizio globale, scala da 1 a 5; numero di questionari elaborati per i servizi promozionali



Fonte: ICE, rilevazione su servizi promozionali realizzata su elaborazione di questionari raccolti in occasione degli eventi e indagine sui servizi di assistenza realizzata da Pragma

9.3.8. L'impatto dei servizi ICE sulle esportazioni: una valutazione preliminare

Per ampliare l'analisi sull'efficacia delle politiche pubbliche e arricchire il sistema di valutazione degli interventi, in aggiunta alla consueta misurazione della *customer satisfaction* sui servizi dell'ICE, è stata effettuata, in via sperimentale, anche una prima misurazione del loro impatto sulle esportazioni, ricorrendo all'approccio metodologico del controfattuale. Questa si basa su micro-dati di impresa ed è volta a confrontare la crescita delle esportazioni di un campione di imprese che hanno usufruito di servizi di supporto in un dato periodo, con l'analoga crescita media di un altro campione, costituito da imprese che non vi hanno fatto ricorso.¹¹⁰

La misurazione è stata svolta grazie alla collaborazione con l'Istat che, nel pieno rispetto delle normative sulla *privacy*, ha integrato le banche dati gestionali dell'ICE con gli archivi dei micro-dati sulle imprese attive nel commercio internazionale.

¹¹⁰ Si veda F. Onida, *Perché e come assicurare un efficace sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese?*, in ICE (2014), "L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto Ice 2013-2014", pp. 463-469; su un'analisi controfattuale realizzata dal CEPII in Francia si veda M. Saladini, *Efficacia dei dispositivi di sostegno all'esportazione delle imprese francesi: una valutazione quantitativa*, in ICE, op. cit., pp. 470-472.

L'analisi considera le imprese che nel 2014 hanno usufruito di servizi promozionali e di servizi di assistenza a pagamento, con l'obiettivo di verificare l'andamento delle loro vendite estere nei due anni successivi.

La costruzione del campione primario è stata effettuata a partire da 5.225 imprese clienti dell'ICE, registrate nel 2014, che hanno usufruito di servizi promozionali e di servizi di assistenza e informazione a pagamento.¹¹¹ Ai fini della valutazione di efficacia, la performance dei clienti ICE è stata quindi comparata con le esportazioni di un campione controfattuale, estratto casualmente dalla popolazione di imprese con caratteristiche simili a quelle del campione primario¹¹², con l'esclusione delle imprese più grandi.¹¹³

I dati sull'andamento delle esportazioni relativi ai due insiemi di imprese mostrano che nel periodo 2015-2016 i clienti dell'ICE (di dimensione piccola e medio-grande) hanno accresciuto le loro esportazioni del 4,2 per cento, mentre il gruppo di controllo ha registrato, nello stesso periodo, un aumento dell'1,5 per cento (tavola 4.5).

Tavola 4.5 - L'impatto dei servizi ICE sulle esportazioni
Valori in miliardi di euro e variazioni percentuali

	N. di partite Iva	Esportazioni		
		2014	2016	var. 2016/2014
Clienti Ice ⁽¹⁾	3.969,0	24,7	25,7	4,2
Campione di raffronto	3.969,0	17,5	17,8	1,5
Totale esportazioni italiane	-	398,9	417,1	4,6

⁽¹⁾ Clienti di servizi di assistenza a pagamento e di servizi promozionali; escluse imprese con più di 500 addetti.

Fonte: elaborazioni su dati Istat, anno di benchmark 2014

¹¹¹ Il *matching* con i micro-dati è riuscito con riguardo a 4.065 imprese; tra le imprese escluse rientrano i clienti che non operano ancora sui mercati esteri o che non hanno importato-esportato nell'anno di benchmark.

¹¹² I clienti dell'Agenzia si discostano notevolmente dalla media delle imprese esportatrici italiane, essendo molto meno rappresentate le micro-imprese e presentando una maggiore concentrazione nei settori dell'agroalimentare e della meccanica. Sulla diversa dimensione aziendale del campione ICE influisce il fatto che molte imprese ricorrono ai servizi dell'Agenzia con l'obiettivo di espandersi su mercati lontani o difficili, per affrontare i quali devono disporre di un'organizzazione adatta a superare varie barriere (anche di costo), e questo non sempre è alla portata delle imprese più piccole.

¹¹³ Data l'elevata eterogeneità delle imprese e dei loro prodotti, il gruppo di controllo non pretende di essere una perfetta replica del campione di clienti ICE.

9.3. *Il ruolo e i servizi delle Camere di commercio*

Il Sistema camerale si trova oggi a operare in un contesto di forte cambiamento, con dinamiche che stanno delineando uno scenario completamente nuovo, al momento ancora in evoluzione.

La riforma delle camere di commercio, varata con il Decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 219, ha segnato una nuova fase per il Sistema e ha trovato un importante passaggio attuativo nell'approvazione, da parte dell'Assemblea di Unioncamere, del piano di riorganizzazione del sistema camerale, presentato lo scorso 8 giugno al Governo. Tale riforma restituisce al Paese una rete di 60 camere di commercio più efficienti e in grado di servire al meglio le aziende italiane. Oltre a confermare la competenza sul Registro delle imprese, il decreto ribadisce il ruolo camerale di amministrazioni pubbliche vicine alle imprese, assegnando nuove e importanti funzioni sui temi della digitalizzazione, dell'orientamento e del raccordo fra studenti e mondo del lavoro, della cultura e del turismo.

Al di là della revisione organizzativa del sistema delle camere di commercio – basata su un processo di accorpamento delle attuali camere di commercio e delle relative aziende speciali - e della ridefinizione delle funzioni e dei compiti assegnati, i principali elementi che contraddistinguono il cambiamento di scenario, che avrà i suoi pieni effetti nei prossimi anni, sono:

- la progressiva riduzione del diritto annuale, che ha portato nel 2017 a un taglio a regime del 50%, con conseguente contrazione delle risorse finanziarie disponibili per sviluppare progetti e iniziative;
- la conseguente esigenza, non più procrastinabile, di procedere a un percorso interno di maggiore efficientamento, gestendo le minori risorse disponibili in un quadro di migliore utilizzo e più efficace fruizione;
- la necessità di declinare un nuovo modello di funzionamento, in grado di creare innovazione, cogliere le esigenze e le opportunità provenienti dal mercato, fornire risposte e servizi a maggior valore aggiunto, supportare in chiave più moderna le imprese ed i territori nelle loro dinamiche di crescita e sviluppo.

Si sta, quindi, assistendo a un vero e proprio momento di svolta del Sistema camerale stesso, che, per i motivi suddetti, deve necessariamente attuare una strutturale strategia di riordino, di riposizionamento e di revisione del proprio modello di funzionamento, pianificando un articolato e necessario programma di ridefinizione di obiettivi e attività, in un contesto di minori garanzie economico-finanziarie e di maggiore competitività.

Il sistema camerale ha, quindi, avviato un percorso di profondo ripensamento del proprio ruolo: rivedendo il proprio modello di funzionamento, ridefinendo le relazioni con le nuove realtà territoriali e le imprese, ripensando i propri prodotti e servizi e individuando nuove opportunità di sviluppo, in un quadro di riordino attraversato da logiche strutturali

di aziendalizzazione ed efficientamento istituzionale comuni, peraltro, all'intero comparto della pubblica amministrazione.

9.3.9. La funzione di internazionalizzazione delle CCIAA alla luce del decreto di riforma

Pur confermando la natura delle camere di commercio quali “enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell’ambito delle economie locali”, il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 - in attuazione della delega di cui all’articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, che ha provveduto al riordino delle funzioni e del finanziamento delle CCIAA – ne ha ridefinito le funzioni, introducendo altresì modifiche ad alcuni compiti, fra i quali quelli relativi al supporto ai processi di internazionalizzazione. Il provvedimento ha, infatti, attribuito alle CCIAA compiti di informazione, formazione, supporto organizzativo e assistenza alle piccole e medie imprese per la preparazione ai mercati internazionali, delineando al contempo la collaborazione del sistema camerale con ICE Agenzia per la diffusione e le ricadute operative a livello aziendale delle sue iniziative. In questo ambito, tuttavia, il decreto esclude in ogni caso dai compiti delle CCIAA le attività promozionali direttamente svolte all'estero (quali, in primo luogo, le fiere e le missioni), includendo in tale divieto anche aziende speciali e unioni regionali.

L’intervento camerale nel campo dell’internazionalizzazione sarà, pertanto, strumentale alle politiche generali del Governo e non sarà realizzato in maniera autonoma. L’obiettivo è di affermare una nuova capacità propositiva ed attuativa del sistema camerale in materia, partendo anche dalla necessaria ricostituzione e piena valorizzazione della sua rete a livello territoriale, nonché dal rafforzamento della partnership con l’ICE Agenzia, responsabile dell’attuazione delle politiche pubbliche di internazionalizzazione del sistema produttivo. Va, a tal riguardo, evidenziata la piena complementarietà tra la specializzazione dell’Agenzia ICE nell’attività di promozione e di sostegno delle imprese italiane nel loro processo di internazionalizzazione, da un lato, e il ruolo di accompagnamento all’internazionalizzazione delle medesime imprese che il sistema camerale svolge sul territorio, dall’altro. Senza poi trascurare le attività che le CCIAA potranno svolgere per diffondere e assicurare il follow-up delle iniziative promozionali o di servizi finanziari realizzati sia da ICE Agenzia, sia dalle strutture del Gruppo Cassa Depositi e Prestiti: una leva di primaria importanza per fidelizzare di più le piccole aziende e dare una spinta al fatto che proseguano ad andare o a vendere all’estero.

Tale complementarietà tende, dunque, a superare una visione strettamente legata alla promozione e si basa, invece, su approccio integrato che punta all’accompagnamento, alla crescita delle competenze interne all’azienda, al sostegno attraverso nuovi strumenti finanziari, alla centralità degli accordi con le reti distributive.

Le azioni realizzate dal sistema camerale sui territori di riferimento si raccordano, peraltro, con i macro-obiettivi strategici definiti a livello nazionale dalla Cabina di Regia per l’Italia internazionale (alla quale partecipa anche Unioncamere in rappresentanza di tutto il sistema camerale), dove si è voluto dare rilevanza al ruolo delle camere di commercio

quale rete di contatto diretto con le imprese sul territorio per l'accesso ai servizi di supporto all'internazionalizzazione, affermando in tal modo l'importanza delle azioni di preparazione ai mercati esteri delle PMI ai fini dell'ulteriore rafforzamento del sistema di promozione del Made in Italy. Nello specifico, il contributo del sistema camerale agli obiettivi del "Piano per la promozione straordinaria del made in Italy e l'attrazione degli investimenti per il triennio 2015-2017" – la cui attuazione è in capo alla stessa Cabina di Regia per l'Italia internazionale – riguarda la realizzazione di iniziative volte a:

- garantire una crescita consistente dell'export italiano, incrementando il numero delle imprese stabilmente esportatrici. In questo caso, il target è rappresentato da 20.000 imprese industriali potenziali esportatrici (con fatturato tra 1 e 50 milioni di euro), da individuare puntualmente nel corso del 2017 e successivamente da raggiungere e preparare per l'estero;
- aumentare il volume di esportazioni attraverso il consolidamento delle aziende saltuariamente esportatrici: circa 80.000 imprese, che fanno oggi poche o pochissime operazioni sull'estero, di cui rafforzare le skill professionali, le capacità organizzative e finanziarie con azioni «porta a porta»;
- accrescere la capacità di intercettare investimenti esteri.

La nuova progettualità delle camere in risposta a queste priorità strategiche sarà sempre più basata sulla profilazione dei diversi target di utenti (attraverso meccanismi di CRM) e sull'utilizzo delle tecnologie digitali, anche come strumento attraverso il quale le nostre PMI possono in parte superare i vincoli dimensionali all'export. Basti pensare, da quest'ultimo punto di vista, che (secondo una ricerca Google-Doxa) il 24% del fatturato export delle piccole imprese deriva dall'e-commerce, percentuale che sale al 39% nel caso di quelle di medie dimensioni.

9.3.10. Le attività e i servizi realizzati

Nel corso del 2016, già prima del decreto legislativo di riforma, la rete delle camere di commercio e delle loro aziende speciali aveva peraltro avviato un percorso di ridefinizione dei contenuti e delle modalità di erogazione di servizi alle imprese nel campo dell'internazionalizzazione.

Secondo i dati di consuntivo dell'Osservatorio camerale (a oggi ancora preliminari ma già largamente indicativi), le iniziative di promozione a sostegno dell'internazionalizzazione hanno subito un ulteriore calo rispetto al 2015, con particolare riferimento a quelle attività che, a seguito del decreto di riforma, potranno essere realizzate solo se affidate al sistema camerale da parte di soggetti terzi, in primo luogo le Regioni. È questo il caso delle antenne e desk all'estero gestiti direttamente dalle CCIAA, nonché della partecipazione alle fiere e all'organizzazione di missioni commerciali all'estero (già fortemente ridimensionate nel 2015), con un impatto immediato in termini di contrazione delle imprese partecipanti, che in alcuni casi (specie trattandosi di unità di micro e piccola dimensione) hanno perso punti di riferimento "di prossimità". La riduzione del diritto annuale ha comunque ridimensionato anche le iniziative di incoming, le attività formative

(workshop formativi, seminari e *country presentation*) e, soprattutto, i servizi di consulenza specialistica.

Oltre al filone promozionale, va menzionata l'attività certificativa per l'estero svolta dalle camere di commercio, rilevante non solo per la quantità delle certificazioni prodotte su richiesta delle imprese italiane ma anche per la funzione di garanzia della loro affidabilità nei confronti di vari interlocutori esteri, come autorità doganali, banche, partner commerciali. Si tratta, dunque, di un concreto sostegno per lo svolgimento di operazioni di commercio internazionale. Tra le certificazioni più importanti rientrano i *Carnet Admission Temporaire - Temporary Admission* (Carnet Ata), rilasciati per conto di Unioncamere, e i certificati di origine. Il Carnet Ata è uno strumento al tempo stesso promozionale e di garanzia, che consente agli operatori di esportare e importare temporaneamente le proprie merci a fini promozionali, educativi, scientifici o tecnico-professionali, in esenzione dal pagamento dei dazi doganali. I settori principali di utilizzo sono gioielleria, abbigliamento e accessori, pelletteria, audiovisivi, elettromedicali e veicoli impiegati in competizioni sportive: tutti ambiti produttivi dove è forte l'incidenza di produzioni italiane di eccellenza.

L'Italia, che ha aderito alla relativa Convenzione internazionale dal 1964, è stabile al quinto posto per numero di documenti rilasciati ai propri operatori tra i 77 paesi aderenti al sistema internazionale. L'utilizzo è particolarmente diffuso nelle relazioni con il Giappone, gli Stati Uniti d'America e la Svizzera ma anche con la Federazione russa, la Cina, l'India e - recentemente - con gli Emirati Arabi Uniti, che hanno da poco aderito al sistema.

Il numero di documenti emessi annualmente dalle camere di commercio oscilla tra i 9.000 e i 10.000. Nel 2016, pur rilevandosi una lieve flessione rispetto all'esercizio precedente in termini di documenti emessi (-1,6 per cento), si è registrato un aumento significativo quanto al valore delle merci esportate temporaneamente (+48 per cento) rispetto al 2015, grazie al contributo determinante del settore orafo e della gioielleria in genere.

I certificati di origine, invece, sono necessari per l'importazione di merci in alcuni stati - in particolare tra i paesi arabi, quelli dell'America Latina, del Sud Est asiatico e dell'Europa orientale - e costituiscono talora un requisito essenziale per l'accesso al credito all'esportazione o per la partecipazione a gare d'appalto internazionali. Nell'esercizio 2016, considerando il trend evidenziato dalle rilevazioni disponibili presso un campione di CCIAA al momento di redigere il presente testo, si ritiene che il numero dei certificati emessi sia rimasto stabile rispetto all'anno precedente.

Alle due categorie appena evidenziate si aggiunge una serie di altri documenti sottoposti a visto camerale prima della presentazione alle autorità consolari dei paesi di destinazione delle merci, che generano un'attività notevole in termini di numero di atti predisposti, costantemente in aumento nell'ultimo triennio.

Tabella 1. Principali indicatori sull'attività di sostegno all'internazionalizzazione delle CCIAA (numero e valore in milioni di euro)

	2014	2015	2016	
Antenne e <i>desk</i> all'estero gestiti direttamente dalle CCIAA	111	36	14*	*dato parziale di 70 su 98 CCIAA
Partecipazione a fiere e mostre all'estero	1.056	616	474*	*dato parziale di 70 su 98 CCIAA
Ricevimento delegazioni estere in Italia	568	737	262*	*dato parziale di 70 su 98 CCIAA
Organizzazione di missioni commerciali all'estero	574	229	183*	*dato parziale di 70 su 98 CCIAA
Imprese partecipanti ad attività promozionali	38.851	18.297	9.360*	*dato parziale di 70 su 98 CCIAA
Partecipanti ad attività formative	19.504	24.736	13.267*	*dato parziale di 70 su 98 CCIAA
Utenti di attività di consulenza	28.292	23.879	8.242*	*dato parziale di 70 su 98 CCIAA
Certificati di origine	715.577	735.902	563.878	*dato parziale su 63 CCIAA su 98
Carnet Ata	9.732	9.231	9.083	dato complessivo 2016
Altri documenti per l'estero	410.527	483.815	382.416	*dato parziale di 63 su 98 CCIAA
Fondi erogati (milioni di euro)	69,2	40,2	31,8*	*dato parziale di 84 su 98 CCIAA

Fonte: Osservatorio camerale Unioncamere

Anche gli interventi economici relativi all'internazionalizzazione dovrebbero aver segnato una diminuzione nel 2016, sostanzialmente in linea rispetto a quanto rilevato per il 2015 ma ben distanti dall'impegno finanziario degli anni precedenti (basti pensare che solo nel 2013 l'importo era pari a quasi 79 mln di euro).

Il generale processo di rinnovamento delle strutture camerali a sostegno dell'internazionalizzazione negli ultimi anni ha puntato, tra l'altro, a individuare e definire standard di qualità omogenei su tutto il territorio nazionale. Da qui è nata anche la rete nota come WorldPass, sportelli informativi tra loro connessi attraverso una piattaforma telematica unica (www.worldpass.camcom.it) che consente, tra l'altro, l'interazione degli sportelli stessi con i diversi attori del sistema camerale coinvolti.

Nello specifico, la piattaforma fornisce un unico punto di accesso a una serie di strumenti informativi – sia di matrice camerale che di altre istituzioni – per accompagnare le imprese nell'avvio di un'attività di commercio internazionale. Gli Sportelli WorldPass offrono alle

imprese servizi di primo orientamento, informazione e assistenza sui temi legati al commercio internazionale. Attraverso gli Sportelli WorldPass è possibile ottenere informazioni relative a: formalità necessarie per avviare un'impresa all'estero; passi da compiere per intraprendere un'operazione commerciale internazionale; informazioni sulle iniziative messe in campo dalle istituzioni per il sostegno all'internazionalizzazione. Essi assicurano, inoltre, l'informazione su normative e disposizioni estere inerenti all'accesso ai mercati e consentono di richiedere assistenza specializzata allo sportello territoriale o attraverso il servizio "l'Esperto online". I dati sull'utilizzo del portale confermano l'interesse delle imprese per tutte le diverse tematiche che le avvicinano al mercato globale: le consultazioni della piattaforma e le iscrizioni delle imprese sono cresciute progressivamente nell'ultimo triennio e registrano oggi 11.000 imprese iscritte e circa 100.000 visitatori annui che consultano le diverse sezioni della piattaforma, per un totale di 600/700 mila consultazioni.

9.3.11. Conclusioni e prospettive

La recente riforma delle camere di commercio richiama in maniera decisa il ruolo principale che il sistema deve svolgere soprattutto in un momento di grandi cambiamenti per le imprese, a partire da quelli legati alla globalizzazione e alla diffusione delle tecnologie ICT. In questo scenario, le azioni messe in campo dal sistema camerale implicano la necessità di porre l'impresa al centro di interventi in cui l'internazionalizzazione si intreccia con il tema dell'innovazione, della digitalizzazione e, non da ultimo, della qualificazione del capitale umano.

Questa fase di profondo cambiamento sta, peraltro, facendo emergere nuovi e più articolati bisogni da parte delle imprese, che richiedono risposte più avanzate rispetto al passato, come peraltro nella recente riforma si enfatizza:

- una forte esigenza di personalizzazione del servizio, da interpretare in maniera fortemente integrata all'interno di veri e propri "pacchetti" che partono dalle attività di accompagnamento sui territori e arrivano fino al ricorso a soggetti specializzati all'estero (in primis, la rete ICE Agenzia);
- una forte attenzione all'efficacia, intesa come effettiva capacità delle imprese di ampliare il proprio business, che sposta l'attenzione - come si è accennato - dalla semplice iniziativa promozionale al suo indispensabile follow-up;
- una attenta valutazione delle ricadute delle attività di servizio su tutta l'organizzazione aziendale e - in prospettiva, con la diffusione dell'Industria 4.0 - sempre di più sull'ecosistema produttivo in cui l'impresa è inserita.

Ciò implica, in prospettiva, la necessità di focalizzare ancor più l'azione delle camere di commercio sulla dimensione e sulla conoscenza del territorio, ambito elettivo di riferimento del sistema camerale e livello al quale vengono rilevate le domande di intervento e si chiede un primo supporto di assistenza. Con una differenza sostanziale rispetto al passato: un approccio nella messa a punto e nell'offerta di servizi caratterizzato

da un maggior grado di proattività, agendo attraverso una funzione di stimolo e di proposta “porta a porta” anche verso le imprese potenzialmente esportatrici.

10. Il ruolo dei SUAP

10.1. L’Agenda per la semplificazione 2015-2017 e l’indagine sui SUAP ¹¹⁴

A fronte della scarsa percezione da parte delle imprese degli interventi di semplificazione adottati nell’ultimo decennio, con l’adozione dell’Agenda per la semplificazione 2015-2017¹¹⁵ è stato inaugurato un nuovo metodo, basato sulla collaborazione tra Governo, Regioni ed enti locali nell’implementazione delle misure di semplificazione e nella verifica dei risultati attesi.

Con riferimento agli interventi di semplificazione per le imprese, l’Agenda ha posto al centro dell’attenzione il tema dell’operatività dei SUAP, che rappresenta ancora un fondamentale nodo critico da affrontare.

Nell’autunno 2015 è stata condotta un’indagine¹¹⁶ sugli aspetti critici del sistema dei SUAP finalizzata ad elaborare, su questa base, ulteriori proposte di semplificazione in grado di assicurare la piena operatività dei SUAP.

L’indagine realizzata nell’ambito Azione “SUAP operativi per ridurre tempi e adempimenti”, è stata coordinata da un apposito gruppo di lavoro del Tavolo tecnico per la semplificazione ed è stata condotta con la collaborazione delle principali associazioni imprenditoriali (Confindustria, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti e CNA) attraverso:

- un’ indagine qualitativa¹¹⁷, svolta mediante focus group “lato amministrazione” (a cui hanno partecipato gli operatori SUAP) e “lato utenza” (rivolti alle imprese e alle loro associazioni) svolta in 17 Regioni e nella Provincia autonoma di Bolzano;
- La raccolta dei dati amministrativi provenienti dai sistemi informativi di Unioncamere (che registra i dati sui procedimenti avviati e conclusi dai SUAP in delega/convenzione con le Camere di commercio) e dai sistemi informativi di alcune Regioni (Sardegna, Calabria, Emilia Romagna, Valle d’Aosta);

114

Il presente contributo è stato predisposto da Silvia Paparo, Federica Cacciatore, Isabella Salza del Dipartimento della Funzione Pubblica e Stefano Campioni.

115

<http://www.italiasemplice.gov.it/lagenda/presentazione/>.

116

<http://www.italiasemplice.gov.it/azioni-impresa/attivita-impresa/indagine-suap/>.

117

La traccia utilizzata per l’indagine qualitativa è disponibile al link

http://www.italiasemplice.gov.it/media/2184/suap-operativi_indagine-e-traccia.pdf. I resoconti completi dei focus group regionali sono, invece, consultabili al link

http://www.italiasemplice.gov.it/media/2225/indagine_suap_focus_group.pdf.

- I risultati di specifiche indagini realizzate autonomamente dalle Regioni (Marche e Lombardia in particolare).

Dall'indagine così condotta è emerso un primo dato rilevante, legato alla convergenza delle risposte dei soggetti coinvolti, sia dal lato dell'amministrazione, sia da quello degli utenti. Ciò ha consentito di delineare un quadro chiaro e condiviso dei principali problemi connessi alla piena operatività dei SUAP, riferiti in particolare ai seguenti aspetti:

- disomogeneità e difformità di tempi, procedure, piattaforme informatiche e modulistica utilizzate, spesso anche all'interno della stessa Regione;
- complessità delle procedure in uso e numerosità delle amministrazioni coinvolte;
- criticità dei sistemi di *back office* all'interno e fra le amministrazioni;
- scarsa numerosità e insufficiente formazione degli operatori dei SUAP;
- scarsa digitalizzazione dei processi e complessità dei flussi telematici di *front-* e *back office*.

Con riferimento specifico alla complessità delle procedure e dei rapporti fra le amministrazioni coinvolte, gli operatori dei SUAP e gli utenti sono stati concordi nell'indicare fra gli enti meno collaborativi i Vigili del fuoco, le Soprintendenze e l'Agenzia delle dogane (seguiti da altre amministrazioni quali le ASL, l'ANAS, le Questure ecc.); fra le principali ragioni, sono emerse:

- mancate risposte in tempi certi;
- presenza problematica in sede di Conferenza di servizi;
- persistenza delle richieste di documentazione in formato cartaceo.

Fra i procedimenti e gli endoprocedimenti più "problematici", invece, sono stati segnalati: la domanda per l'ottenimento dell'AUA (Autorizzazione Unica Ambientale) e quelli derivanti dalla normativa ambientale in genere, le autorizzazioni paesaggistiche, le procedure doganali e le varianti urbanistiche in edilizia, oltre alle richieste di autorizzazione per la gestione dei lidi balneari.

10.2. La legge n. 124 del 2015 e i decreti attuativi sulla Conferenza di servizi e la SCIA

L'analisi delle principali criticità nell'esperienza attuativa del SUAP ha costituito la base conoscitiva per l'individuazione degli interventi più rilevanti di semplificazione introdotti dalla legge n. 124 e dai relativi decreti attuativi.

La differenziazione delle procedure e della modulistica è stata affrontata con la delega di cui all'art. 5 della legge n. 124 del 2015, che ha previsto la precisa individuazione dei procedimenti aventi ad oggetto: la segnalazione certificata di inizio attività, il silenzio assenso, l'autorizzazione espressa e la comunicazione preventiva; nonché l'introduzione di una disciplina generale delle attività non soggette ad autorizzazione espressa.

Nello stesso tempo, le problematiche connesse all'acquisizione degli atti presupposti sia nell'ambito del procedimento ordinario SUAP (art. 7 del d.P.R. n. 160 del 2010), che nel caso della presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), sono stati affrontati con l'introduzione del principio della "concentrazione dei regimi" e con la riforma della disciplina della conferenza di servizi prevista dall'art. 2 della legge n. 124 del 2015. Completano il quadro normativo delle misure di semplificazione introdotte il silenzio assenso tra amministrazioni (art. 17-bis della legge n. 241 del 1990) e la nuova disciplina dell'autotutela, dettata dall'art. 6 della legge n. 124 del 2015, al fine di favorire il consolidamento delle situazioni soggettive dei privati e la prevalenza del principio di affidamento,

Il d.lgs. n. 126 del 2016, recante l'attuazione della delega in materia di SCIA, ha introdotto il nuovo art. 19-*bis* nella legge n. 241 del 1990 che, attraverso la "concentrazione dei regimi amministrativi", dà attuazione al principio europeo del "*Once only*" ("l'amministrazione chiede una volta sola") e ha disciplinato i casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie: a) altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche (cosiddetta SCIA "unica"); b) l'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni ovvero l'esecuzione di verifiche preventive (cosiddetta SCIA "condizionata"). Questa disciplina è coordinata con la normativa contenuta nell'art. 19, legge n. 241 del 1990.

Il d.lgs. n. 222 del 2016, inoltre, ha completato l'attuazione della delega dell'art.5 della legge n. 124 del 2015 relativa alla "precisa individuazione dei procedimenti" attraverso la ricognizione delle attività private in materia di edilizia, ambiente, commercio e attività assimilabili contenuta in una tabella allegata al decreto, di cui forma parte integrante. La Tabella A indica per ciascun procedimento/attività il regime amministrativo applicabile; descrive la concentrazione dei regimi amministrativi valevole su tutto il territorio nazionale e semplifica i procedimenti.

Il Consiglio di Stato ha definito il d.lgs. n. 222 del 2016 una forma di "codificazione soft", poiché realizza "un riordino normativo, ancorché parziale (...) ossia una raccolta organica e semplificata (...) di tutte le discipline vigenti dell'attività privata nei settori interessati" (Ad. Comm. Spec. n. 1784 del 2016). Infatti, la Tabella A contiene tutte le informazioni utili a: 1) comprendere le modalità di svolgimento di ciascuna procedura; 2) individuare gli oneri a carico dell'interessato e della PA in relazione al singolo regime giuridico individuato; 3) "codificare" gli adempimenti per ciascun procedimento; 4) evitare duplicazioni procedurali e l'introduzione di oneri non previsti.

Rispetto al procedimento ordinario davanti allo sportello unico, la novità rilevante è rappresentata dalla nuova disciplina in materia di conferenza di servizi "semplificata" introdotta dal decreto legislativo n. 127 del 2016. La modalità ordinaria di svolgimento della conferenza è quella semplificata ("asincrona"), vale a dire che le amministrazioni competenti non si riuniscono, ma comunicano tra loro mediante l'utilizzo di strumenti telematici.

I tempi di conclusione dei lavori della conferenza sono certi (45 o 90 giorni quando sono coinvolte le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini) e si considera acquisito l'assenso delle amministrazioni che non si sono espresse nei termini previsti (silenzio-assenso). La conferenza di servizi "simultanea", vale a dire con la riunione in presenza delle amministrazioni coinvolte nel procedimento, si svolge solo quando è strettamente necessaria, nelle ipotesi tassativamente previste dalle legge e cioè: a) nel caso di decisioni di particolare complessità; b) quando nella conferenza semplificata si è verificato un dissenso o comunque sono state indicate condizioni (o richieste modifiche progettuali), che rendono necessaria una nuova valutazione da parte delle amministrazioni. Alla riunione della conferenza partecipa un solo rappresentante per le amministrazioni dello Stato, uno per ciascuna Regione e uno per ciascun Ente locale. La conferenza si conclude in 45 giorni (90 nei casi di decisioni complesse in cui sono coinvolte le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili). Anche in questo caso si considera acquisito l'assenso delle amministrazioni che non si sono espresse nel termine previsto. La nuova disciplina della conferenza di servizi è in vigore dal 28 luglio 2016.

10.3. La semplificazione e standardizzazione della modulistica

Il decreto legislativo n. 126 prevede, l'adozione della modulistica unificata e standardizzata.

Le amministrazioni comunali, alle quali sono rivolte domande, segnalazioni e comunicazioni, hanno l'obbligo di pubblicarli sul loro sito istituzionale. La mancata pubblicazione costituisce illecito disciplinare punibile con la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da tre giorni a sei mesi.

È, comunque, vietato chiedere ai cittadini e alle imprese documenti diversi da quelli indicati nella modulistica e pubblicati sul sito istituzionale.

La standardizzazione e semplificazione della modulistica costituisce un fattore abilitante per la digitalizzazione delle procedure.

Gli appositi gruppi di lavoro dell'agenda per la semplificazione hanno svolto con la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, degli Enti locali e le associazioni imprenditoriali hanno svolto un'intensa attività istruttoria. Sono già stati sanciti due accordi in conferenza unificata sulla modulistica commerciale, artigianale e edilizia (il 4 maggio e il 6 luglio 2016).

La nuova modulistica per le attività commerciali e artigiane fa riferimento a settori di attività in cui operano oltre 1.400.000 imprese.

Per quanto riguarda l'edilizia il numero di titoli abilitativi e/o adempimenti per i quali è stata predisposta modulistica supera i 2.700.000.

Dal monitoraggio effettuato dal Dipartimento della Funzione Pubblica emerge che tutte le Regioni a Statuto ordinario e quelle a Statuto speciale hanno già adeguato la modulistica in materia di attività commerciali e assimilate adottate con l'accordo del 6 maggio.

Per quanto riguarda l'edilizia, hanno adattato la modulistica edilizia alle specificità regionali tutte le altre Regioni a statuto ordinario, la Regione Sicilia e la Valle d'Aosta. La regione Veneto ha pubblicato la modulistica statale. Le altre Regioni a statuto speciale hanno avviato l'iter delle modifiche normative in materia edilizia, nelle quali le citate Regioni hanno competenza legislativa esclusiva.

I dati sono disponibili online alla pagina:

<http://www.italiasemplice.gov.it/modulistica/adozione-modulistica-unificata-e-standardizzata/>

L'obbligo di pubblicazione della modulistica sul sito istituzionale da parte del Comune può essere assolto anche attraverso una delle seguenti modalità:

- Rinvio (link) alla piattaforma telematica in uso;
- Rinvio (link) alla modulistica adottata dalla Regione, successivamente all'accordo e pubblicata sul sito istituzionale della Regione stessa.

11. Il ritardo dei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche: un problema risolto?

10.1. Sommario e conclusioni

Le analisi sul ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche in Italia hanno evidenziato, oltre ai vincoli di bilancio (stress fiscale, patto di stabilità interno, livelli di spesa con elevati gradi d'inefficienza), una difficoltà rilevante nella gestione del ciclo passivo (che ritarda il pagamento indipendentemente dalla disponibilità delle relative risorse), da parte di molti enti, spesso localizzati in alcune regioni del sud (Calabria, Sicilia, Campania).

Il debito commerciale si concentra tra consumi intermedi da produttori market e investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche, due categorie che assorbono intorno ai 40 miliardi di euro annui ciascuna. I soggetti principali che attivano queste tipologie di spesa sono, nel primo caso le aziende sanitarie (oltre il 90 per cento) e, nel secondo, comuni e amministrazioni centrali (circa l'80 per cento). Il ritardo, nel caso degli investimenti, si concentra negli enti sub-centrali che, nel complesso, assorbono più del 50 per cento della spesa.

La dimensione quantitativa del fenomeno dei debiti commerciali è rilevante, intorno ai 4 punti di PIL, per circa due terzi concernente debiti di parte corrente (il resto è diviso in due parti equivalenti, intorno al 13 per cento ciascuna, relative rispettivamente alla parte capitale e alla cessione pro-soluto). La serie storica mostra una gobba, con un punto di massimo nel 2012 e una discesa negli anni successivi, in seguito all'importante intervento dello Stato che ha stanziato, per aggredire il fenomeno, oltre 60 miliardi di euro, tra il 2012 e il 2014 (paragrafo 3).

Dal 2016 questa flessione sembra essersi arrestata, probabile sintomo del raggiungimento del pavimento strutturale, legato alla gestione del ciclo passivo. Nei pagamenti totali c'è sempre una quota fisiologica di ritardo, ascrivibile ai tempi previsti dalla normativa vigente (e ai casi d'incongruenza tra la fornitura e la richiesta); ma la riduzione dei tempi ha seguito lo smaltimento dello stock accumulato, mantenendo un gap strutturale di significative dimensioni (intorno ai 40 miliardi di euro) (paragrafo 4).

Un aspetto da cui si rileva la forte criticità del fenomeno è dato dalla non conoscenza dell'esatto ammontare dei pagamenti (stimati attraverso l'indagine campionaria della Banca d'Italia), nonostante il debito commerciale si configuri come fattura passiva sospesa, registrata nella contabilità dell'ente, e quindi conoscibile anche in assenza di stanziamento nel bilancio. Tale mancanza dovrebbe essere superata dalle recenti implementazioni del sistema SIOPE (paragrafo 5). Fino a quando non sarà conseguito quest'obiettivo, che consentirà una misurazione oggettiva del fenomeno, assumono particolare rilevanza le indagini sui tempi di pagamento eseguite dalle associazioni dei fornitori (paragrafo 2).

Le conclusioni che si traggono dall'esame del fenomeno suggeriscono la necessità d'interventi di natura strutturale per aggredire il ritardo ancora esistente. In altre parole, con l'immissione delle ingenti risorse negli anni 2012-2014 è stato colmato il gap congiunturale, legato alla mancanza di liquidità. Per realizzare nuovi passi avanti occorre

intervenire sui processi, riassumibili nell'esatta determinazione del debito, nella digitalizzazione, nella riorganizzazione dei controlli e nell'armonizzazione dei bilanci. In questo modo potranno essere superate le criticità registrate nell'attuazione dei provvedimenti assunti e si potrà bloccare la procedura d'infrazione che, nonostante le azioni intraprese, ha fatto successivi passi avanti.

10.2. Le indagini sui tempi di pagamento

Nel corso degli ultimi cinque anni sono stati molteplici gli studi, le analisi e le indagini che hanno approfondito il tema dei ritardi di pagamento delle Amministrazioni Pubbliche (AP). Tali indagini si sono concentrate in prevalenza sullo studio di due aspetti del fenomeno che appaio strettamente collegati tra loro: l'individuazione dei tempi medi di pagamento e la stima dell'importo complessivo del debito commerciale nei confronti dei fornitori (cfr. paragrafo 4).

Il calcolo dei tempi medi di pagamento è finalizzato a valutare: da un lato il rispetto delle previsioni europee e nazionali sui tempi di pagamento dei fornitori; dall'altro gli effetti che il ritardo dei pagamenti accumulati dalle AP ha avuto sulle condizioni economiche e finanziarie delle imprese fornitrici¹¹⁸ e sulle operazioni intraprese per fronteggiare il fenomeno dei ritardi dei pagamenti (es. ricorso a operazioni di cessione del credito).

La stima dell'importo complessivo del debito di natura commerciale accumulato dalle AP risponde, invece, a esigenze di monitoraggio e controllo di indicatori di finanza pubblica con particolare riferimento al livello di debito pubblico del Paese. Esso rappresenta inoltre, un utile indicatore per valutare lo stato di salute finanziario dei differenti comparti delle AP (Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali ed Enti del settore sanitario).

A partire dal 2013 le indagini realizzate hanno valutato gli impatti sui ritardi di pagamento e sul livello di debito commerciale dei provvedimenti normativi adottati da Governo e Parlamento per il recepimento della direttiva europea sui tempi di pagamento e per la riduzione dello stock di debito commerciale accumulato dalle AP.

Molte delle ricerche che analizzano il tema dei ritardi di pagamento sono effettuate periodicamente da associazioni di categoria. Dalle analisi, pur considerando che i dati differiscono tra le diverse indagini per le caratteristiche dei soggetti intervistati, per i tempi di rilevazione e per una maggiore o minore accuratezza nella raccolta ed elaborazione, emergono tuttavia indicazioni sostanzialmente convergenti, che possono essere così riassunte:

- a) nelle graduatorie europee l'Italia si colloca ancora (nonostante i progressi registrati negli ultimi anni) tra i "cattivi pagatori" ovvero tra le nazioni che presentano i maggiori ritardi di pagamento sia nel settore privato sia nel settore pubblico;

¹¹⁸ Sul tema degli effetti dei ritardi di pagamento sulla performance delle imprese fornitrici della PA e degli effetti delle politiche per il pagamento dello stock di debito cumulato si suggerisce la lettura del lavoro: "An evaluation of the policies on repayment of government's trade debt in Italy" di L. D'Aurizio e D. Depalo in Temi di discussione n. 1061 - Aprile 2016, reperibile sul sito della Banca d'Italia.

- b) il ritardo più marcato si registra da parte delle amministrazioni pubbliche che nella quasi totalità dei casi non rispettano le previsioni normative relative ai tempi di pagamento dei propri fornitori;
- c) il settore nel quale i ritardi di pagamento da parte delle AP sono più elevati è quello sanitario;
- d) permane una forte disparità su base territoriali, per alcune Regioni i tempi medi di pagamento sono in linea con la media europea (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana), mentre per altre risultano ancora di gran lunga superiori (Campania, Sicilia, Calabria, Molise).

Nel box seguente si riporta una tabella che sintetizza le più recenti indagini condotte sui tempi di pagamento della PA (vedi Tabella n. 1 - *Le indagini sui tempi di pagamento delle Amministrazioni Pubbliche e le loro principali conclusioni*).

TABELLA n. 1 - Le indagini sui tempi di pagamento delle Amministrazioni Pubbliche e le loro principali conclusioni			
Corte dei conti		Oggetto	Conclusioni
Data ricerca	apr-17	Offrire analisi e valutazioni che possano consentire, in primo luogo al Parlamento, di conoscere meglio gli effetti delle politiche pubbliche (il tema dei ritardi di pagamento è analizzato solo con riferimento agli enti del settore sanitario delle Regioni sottoposte a piani di rientro del deficit sanitario)	Nel 2016 si rileva una riduzione dei tempi di pagamento e dell'ammontare di fatture scadute non pagate (settore sanitario delle Regioni sottoposte a piani di rientro).
nome ricerca	1) Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica 2) Relazione sugli andamenti della finanza regionale		
periodo analisi	anni dal 2013 al 2017		
tipo indagine	Analisi su dati SIOPE, e dati SIRTEL		
Intrum Justitia		Oggetto	Conclusioni
Data ricerca	mar-17	Conoscere le abitudini di pagamento e la salute finanziaria delle imprese europee	1) L'ultima edizione dell'European Payment Report di Intrum Justitia rivela che in Europa il tempo medio di pagamento da parte del settore pubblico è salito da 36 a 41 giorni in un solo anno. 2) La buona notizia è che i dati relativi alla Pubblica Amministrazione italiana sono in controtendenza e registrano un miglioramento passando da un tempo di pagamento di 131 a 95 giorni.
nome ricerca	European Payment Report 2017		
periodo analisi	confronto anni 2016 - 2017		
tipo indagine	Analisi su campione di imprese in 29 paesi europei		
Assifact		Oggetto	Conclusioni
Data ricerca	dic-16	Monitoraggio periodico	1) Le pratiche contrattuali nelle

nome ricerca	Monitoraggio della concreta attuazione della direttiva contro i ritardi di pagamento	sulle percezioni degli Associati circa la concreta attuazione delle nuove disposizioni contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (B2B e B2PA)	transazioni B2PA peggiorano sensibilmente, in linea con le transazioni B2B. In particolare si sottolinea che i termini di pagamento nel 2016 sembrano non aver proseguito il miglioramento registrato nell'anno precedente (2015). 2) Peggiorano tutti gli indicatori del giudizio sui comportamenti di pagamento della PA.
periodo analisi	confronto anni 2015 - 2016		
tipo indagine	survey tra le imprese associate		
Farmindustria		Oggetto	Conclusioni
Data ricerca	mar-17	Monitoraggio dei tempi di pagamento della PA alle imprese del settore farmaceutico	1) I tempi di pagamento sono in riduzione dal 2013 passando dai 222 giorni del I° trimestre 2013 agli 88 gironi del I° trimestre 2017. 2) Nel I° trimestre del 2017 si registra una aumento dei tempi di pagamento rispetto al trimestre precedente. L'aumento del primo trimestre sembrerebbe essere riconducibile a fenomeni di stagionalità. Anche negli anni precedenti il primo semestre ha registrato un aumento sui trimestri precedenti. 3) È marcata la differenza tra la media dei ritardi di pagamento degli ultimi 4 semestri tra le Regioni si va dai 526 giorni del Molise ai 38 giorni dell'Umbria.
nome ricerca	Tempi di pagamento della PA alle imprese farmaceutiche		
periodo analisi	confronto primo trimestre 2017 con media ultimi quattro trimestri precedenti		
tipo indagine	survey tra le imprese associate		
Cerved		Oggetto	Conclusioni
Data ricerca	lug-14	Monitoraggio dei tempi di pagamento e dell'ammontare dello scaduto delle fatture dalla PA e delle partecipate	1) Continuano nei primi tre mesi del 2014 i segnali positivi sul fronte dei pagamenti della Pubblica Amministrazione, delle partecipate pubbliche e dei fornitori della PA, con una riduzione delle fatture non saldate e dei tempi di pagamento. La riduzione su base annua dello stock di debito e di partite inavase è però più contenuta rispetto ai due precedenti trimestri, anche a causa della difficoltosa gestione delle fatture di nuova emissione, che sono liquidate con percentuali non distanti da quelle dello scorso anno (precedenti agli interventi sblocca-debito).
nome ricerca	I pagamenti della Pubblica Amministrazione, delle Partecipate e dei fornitori		
periodo analisi	confronto anni 2013 - 2014		
tipo indagine	Analisi su campione di fatture della PA		
ANCE		Oggetto	Conclusioni

Data ricerca	lug -2015 lug -2016		
nome ricerca	1) Pagamenti della Pubblica Amministrazione: Un quadro deteriorato dall'introduzione dello Split Payment; 2) Pagamenti della Pubblica Amministrazione.		
periodo analisi	anni 2010 - 2015		
tipo indagine	Analisi campione imprese del settore costruzioni associate	Monitoraggio tempi di pagamento della PA per le imprese del settore delle costruzioni	<p>1) Secondo l'indagine realizzata dall'Ance presso le imprese associate, nel primo semestre 2015, il 78% delle imprese registra ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione che resta più o meno stabile al 79% nel primo semestre 2016.</p> <p>2) Nel primo semestre del 2016 si è arrestato il trend di riduzione dei ritardi di pagamento registratisi a partire dal 2013, periodo in cui sono state approvate le prime misure nazionali relative allo smaltimento dei debiti pregressi. Da 160 giorni di ritardo nel primo semestre 2013 a 106 giorni nel secondo semestre 2015 per poi risalire a 108 nel primo semestre 2016</p> <p>3) I Tempi medi di pagamento rimangono elevati rispetto agli standard europei: in media, le imprese che realizzano lavori pubblici continuano ad essere pagate dopo 177 giorni (circa 6 mesi) contro i 60 giorni previsti dalla normativa comunitaria che scendono a 168 giorni</p> <p>4) Rispetto agli ultimi due anni, nel primo semestre 2015, aumenta significativamente la richiesta alle imprese di ritardare l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (S.A.L.) o l'invio delle fatture: il 54% delle imprese denuncia questa prassi.</p> <p>5) Per non risultare inadempienti nei pagamenti, infatti, sempre più Pubbliche Amministrazioni tendono a forzare l'invio tardivo delle fatture per spostare artificialmente la data di scadenza delle stesse.</p>
AssoBiomedica		Oggetto	Conclusioni
Data ricerca	mag-15	Monitorare i tempi di pagamento delle forniture di dispositivi medici da parte delle strutture sanitarie pubbliche attraverso la creazione dell'indice DSO (<i>days of outstanding</i>	1) Nonostante le operazioni straordinarie di finanziamento disposte in favore dei fornitori della PA abbiano prodotto risultati sensibili in termini di riduzione dei tempi di pagamento, i tempi medi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche italiane anche nel 2014
nome ricerca	I tempi medi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche e private		

periodo analisi	anni 1990 - 2014	<i>sales</i>) che rappresenta il numero dei giorni tra la data di fatturazione e data di incasso, ovvero il tempo medio di incasso di un'impresa fornitrice.	restano tra i più lunghi in Europa. 2) Risultano essere ancora troppo marcate le differenze di performance nei pagamenti da parte di regioni e di aziende sanitarie. Il perdurare dei ritardati pagamenti da parte delle strutture sanitarie pubbliche è la risultante non solo di un problema di illiquidità, ma anche di un insieme di altri fattori quali: <ul style="list-style-type: none"> • le diffuse inefficienze gestionali interne, con riferimento in particolare ai flussi di cassa; • l'opacità amministrativa della PA; • la limitata efficacia delle norme introdotte dal legislatore nazionale per contrastare i ritardati pagamenti dovuta anche ai tempi lunghi della giustizia o all'effetto congiunto di provvedimenti di segno opposto che ne riducono l'efficacia.
tipo indagine	Analisi Panel		

I dati della ricerca condotta da *Intrum Justitia* in 29 paesi europei nel marzo 2017, collocano la pubblica amministrazione italiana, con una media di 95 giorni, al terzultimo posto per tempi di pagamento tra i paesi dell'Unione prima solo di Portogallo e Grecia e ben lontana da Finlandia, Germania, Regno Unito ed Estonia le cui AP pagano i propri fornitori in media poco dopo 20 giorni. Le AP italiane presentano, inoltre, i termini di pagamento concordati con i fornitori più elevati¹¹⁹ dell'Unione con una media di 68 giorni superiore alle soglie ordinarie previste dalla normativa europea e nazionale (60 giorni nel settore sanitario e 30 per gli altri settori).

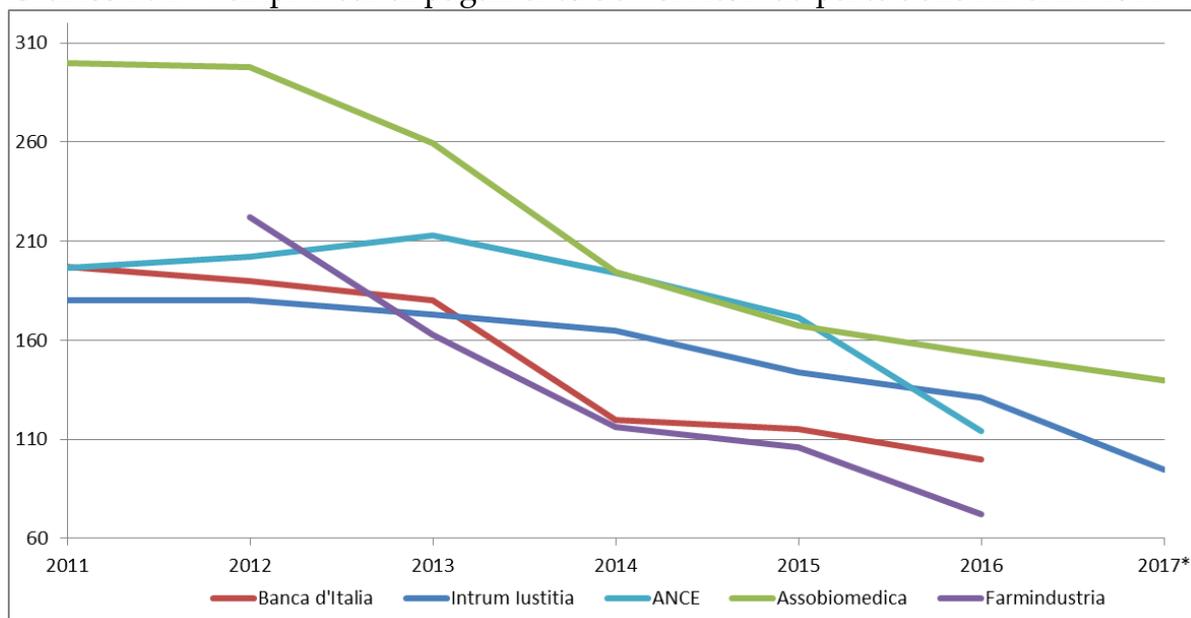
Segnali confortanti arrivano, tuttavia, dall'analisi della serie storica dei tempi di pagamento. L'indagine condotta nel 2011, in piena crisi finanziaria e prima dell'avvio dei provvedimenti di riduzione dello stock di debito, individuava per le AP italiana una media di 180 giorni per il pagamento dei propri fornitori superiore di circa 90 giorni rispetto ai termini concordati. A seguito dei provvedimenti approvati a partire dal 2013, i tempi di pagamento si sono ridotti progressivamente passando a 165 giorni nel 2014, 144 nel 2015, 131 nel 2016 per giungere a 95 nel 2017: una riduzione di circa il 47% in poco meno di 6 anni e di ben 36 giorni nell'ultimo anno. Il dato del 2017 appare, inoltre, in controtendenza rispetto a quanto osservato negli altri paesi europei nei quali i tempi di pagamento delle AP hanno registrato un lieve aumento.

I dati contenuti nelle analisi condotte dalla Banca d'Italia e in altre indagini effettuate da associazioni di categoria, descrivono un andamento dei tempi medi di pagamento delle

¹¹⁹ Con l'unica eccezione della pubblica amministrazione della Grecia.

AP coerente con quello rilevato dall'indagine di *Intrum Justitia* (grafico n.1 - Tempi medi di pagamento dei fornitori da parte delle AP anni 2011 - 2017).

Grafico n. 1 - Tempi medi di pagamento dei fornitori da parte delle AP anni 2011 - 2017*



* il dato del 2017 si riferisce a rilevazioni effettuate nel primo trimestre.

L'analisi comparata dei risultati delle indagini sui tempi di pagamento per il periodo dicembre 2011 – marzo 2017 consente di individuare tre distinte fasi. In una prima fase, relativa agli anni 2011 – 2013 i tempi medi di pagamento delle AP risultano sostanzialmente stabili e superiori a 160 giorni in tutte le indagini, con un valore massimo di circa 300 giorni rilevato dall'indagine di Assobiomedica nell'ambito del settore sanitario. A tale fase segue un periodo di forte riduzione dei tempi medi di pagamento, concentrata nel 2014, che risente degli effetti dei provvedimenti sullo smaltimento dello stock di debito commerciale approvati tra il 2012 e il 2014. Alla fine del 2014 i tempi medi di pagamento si sono attestati tra un minimo di circa 120 giorni secondo le stime della Banca d'Italia e di Farmindustria e un massimo di 195 giorni stimato da ANCE e Assobiomedica. La riduzione dei ritardi di pagamento è proseguita con tassi di crescita più moderati tra il 2015 e il 2016 e sembrerebbe confermarsi anche per il 2017. Le stime relative al 2016 indicano un valore dei ritardi di pagamento che si colloca nell'intervallo tra i 73 giorni dell'indagine condotta da Farmindustria tra le imprese farmaceutiche e i 153 giorni di Assobiomedica. In particolare, nella relazione della Banca d'Italia del 2016¹²⁰, i tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche sono stimati in media al di sotto dei 100 giorni con un trend in riduzione rispetto agli anni precedenti¹²¹.

¹²⁰ Si veda il riquadro: "I debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche" contenuto nella Relazione annuale per l'anno 2016 della Banca d'Italia del 31 maggio 2017 pagine 135-136.

¹²¹ Indicazioni sull'evoluzione dei tempi di pagamento delle PA e dell'ammontare dello stock di debito commerciale delle AP sono contenute nel lavoro pubblicato dalla Banca d'Italia dal titolo: "I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto" di L. D'Aurizio, D. Depalo, S. Momigliano ed E. Vadalà in Questioni di Economia e Finanza n.295 – Ottobre 2015.

In base ai dati di alcune indagini¹²² è possibile concludere che il settore che presenta i ritardi maggiori e la percentuale più elevata di fatture scadute non pagate sul totale delle fatture emesse è rappresentato da quello delle imprese sanitarie, seguito dal comparto degli enti locali. Minori sarebbero invece i ritardi di pagamento delle amministrazioni centrali.

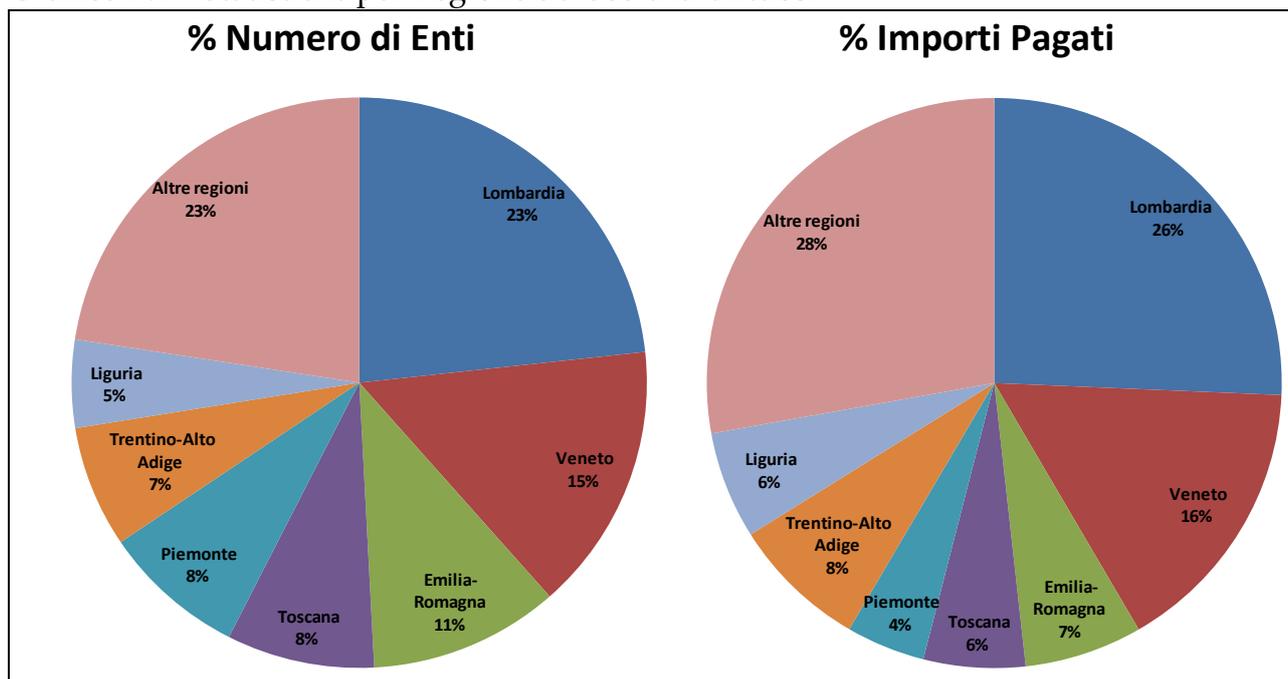
Marcate appaiono le differenze tra i tempi di pagamento su base regionale. I dati delle indagini effettuate da Corte dei conti e Farmindustria concordano nell'individuare nelle Regioni meridionali (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) e in quelle con i deficit sanitari più elevati (Piemonte, Molise, Lazio) le aree del Paese che registrano i più elevati ritardi nei pagamenti delle fatture da parte delle imprese sanitarie. In base ai dati del 2016, la Corte dei conti afferma che *"l'importo dei pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal dPCM del 22 settembre 2014 ha superato in molte realtà il 70 per cento del totale dei pagamenti (Molise, Puglia, Piemonte), con punte dell'89 e dell'81 per cento, rispettivamente, nel Lazio e in Calabria. Più contenuti, ma comunque superiori al 60 per cento i valori relativi a Campania e Sicilia"*. In tali Regioni i ritardi di pagamento, sebbene in riduzione negli ultimi anni, risultano superiori alla media nazionale (compresa tra un minimo di 141 e un massimo di 161 giorni nel 2016). La Corte stima i *"tempi minimi e massimi di pagamento [...] pari rispettivamente a 138 e 163 giorni in Puglia (rispetto ai 176 e 216 del 2014), a 158 e 192 in Piemonte (217 e 243 nel 2014) e a 155 e 176 giorni nel Lazio rispetto a un valore minimo pressoché uguale nel 2014 e un valore massimo pari a 280 [...]. nettamente superiori alla media nazionale, ma comunque in riduzione, la Sicilia (195 e 217 giorni rispetto ai 229 e 255 del 2014) e la Campania (230 e 276 giorni rispetto a 279 e 440 del 2014), mentre il Molise con 526 e 706 giorni evidenzia un peggioramento nei valori massimi rispetto all'esercizio precedente. La Calabria, pur in miglioramento, continua a segnare ritardi particolarmente elevati (369 e 532 giorni nel 2016 rispetto ai 669 e 848 del 2014)"*.

Il divario di tali Regioni con quelle del Nord ovest e del Centro del Paese è confermato anche dai dati contenuti nella classifica dei 500 migliori pagatori della pubblica amministrazione stilata dal Ministero dell'economia e delle finanze¹²³ (vedi grafico nr.2). In tale classifica, escludendo gli enti appartenenti alle amministrazioni centrali (79 enti pari a circa il 16% del totale degli enti e al 24% del totale degli importi pagati), la Regioni con le statistiche più elevate in termini di numero di enti e importi pagati sono: Lombardia (98 enti pari al 23% degli enti e al 26% degli importi pagati); Veneto (64 enti, 15% degli enti e al 16% degli importi pagati); Emilia Romagna (45 enti, 11% degli enti e 7% degli importi pagati); Toscana (35 enti, 8% degli enti e 6% dei pagamenti).

¹²² Ci si riferisce alle indagini condotte da Cerved, Farmindustria e Assobiomedica.

¹²³ La classifica è redatta in base ai dati raccolti dalla piattaforma per il monitoraggio dei crediti commerciali delle amministrazioni pubbliche; essa elenca i 500 enti pubblici più virtuosi, ossia quelli che pagano più tempestivamente, selezionati tra quelli che trasmettono informazioni relative ad oltre il 75% delle fatture a loro indirizzate (c.d. enti attivi) e che abbiano ricevuto almeno 1.000 fatture per un importo complessivo superiore a un milione di euro.

Grafico n.2 – Statistiche per Regione dei 500 enti virtuosi



10.3. I provvedimenti per ridurre i tempi di pagamento.

L'Unione Europea prevede norme molto stringenti per garantire il rispetto dei tempi di pagamento da parte delle amministrazioni pubbliche. Com'è noto la direttiva 2011/7/UE, attualmente in vigore, ha inasprito norme preesistenti (2000/3/UE) che, pur essendo state recepite nel nostro ordinamento (decreto legislativo 231 del 2002), avevano prodotto scarsi risultati. Anche la seconda direttiva è stata recepita (decreto legislativo 192 del 2012). La norma, introdotta nello stesso periodo degli importanti provvedimenti per accelerare i pagamenti, prevede, dal 1° gennaio 2013, un termine ordinario di trenta giorni (in alcuni casi estendibili a sessanta) per il pagamento dei debiti commerciali. Il mancato pagamento entro i termini produce gli interessi di mora automaticamente, in misura pari a otto punti percentuali sul tasso fissato dalla BCE per le operazioni di rifinanziamento principale, decorrenti dal giorno successivo alla scadenza del pagamento.

Nonostante gli ingenti stanziamenti (60 miliardi), attivati con i decreti legge 35 e 102 del 2013 e 66 del 2014 (e gli importanti provvedimenti organizzativi), l'insufficiente ritmo di smaltimento dei pagamenti arretrati ha determinato, nei primi mesi del 2014 la contestazione del mancato rispetto della Direttiva da parte della commissione e l'avvio della prima fase (cosiddetta EU pilot) propedeutica all'apertura della procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia. Alla fine di marzo del 2014, giudicando insoddisfacenti le risposte fornite dal Governo italiano, la Commissione annunciava l'invio di una lettera di messa in mora dell'Italia, propedeutica all'apertura di un procedimento d'infrazione, cosa che accadeva il 18 giugno 2014. Nell'agosto dello stesso anno il Governo italiano ha risposto con un articolato documento ai rilievi della Commissione, indicando le iniziative intraprese sul piano normativo, organizzativo e procedurale per risolvere il

problema dei ritardi. La Commissione ha chiesto di ricevere un aggiornamento bimestrale su tali iniziative.

Nel febbraio 2017 è stato inviato all'Italia un parere motivato, secondo *step* della procedura d'infrazione, con il quale è stato dichiarato l'inadempimento dell'Italia agli obblighi della Direttiva, per il persistere di ritardi di pagamento eccessivi da parte delle amministrazioni pubbliche. In questi casi gli stati membri hanno due mesi di tempo per comunicare alla Commissione Ue i provvedimenti adottati per evitare che le rispettive procedure d'infrazione si aggravino. Nel caso dell'Italia, giunta alla seconda fase del procedimento, il Collegio dei commissari può decidere, in mancanza di risposte adeguate, di ricorrere alla Corte di giustizia dell'Unione. Siamo quindi alla presenza di una situazione molto critica che richiede un'azione tempestiva e incisiva.

Gli interventi del legislatore prima richiamati hanno dato un significativo impulso alla soluzione del problema: sono state immesse ingenti risorse; è stato attivato un forte coinvolgimento del sistema bancario, per accompagnare un processo non breve; è stato rafforzato il controllo collaborativo (della Corte dei conti). Non sono però mancati elementi di criticità. Si è partiti dalla coda del processo (dalle posizioni creditorie e non dai sistemi contabili degli enti). È stata introdotta un'eccessiva centralizzazione del sistema (il registro delle fatture, la piattaforma nazionale) accompagnata da un impianto sanzionatorio che ha limitato l'approccio collaborativo. Non è stato affrontato il nodo delle aziende partecipate che, a livello territoriale, rappresentano spesso il principale creditore dell'ente e mostrano forti opacità.

Le criticità si riflettono negativamente sulla performance del nuovo sistema, attivato dai provvedimenti richiamati. Oltre al dato generale sopra riportato, che vede, secondo ANCE, l'Italia come peggiore pagatore nel 2016 nel settore dei lavori pubblici, si registrano ancora in media circa 100 giorni di ritardo (rispetto ai 60 previsti) con un trend discendente che a partire dal secondo semestre del 2016 sembrerebbe in rallentamento rispetto al semestre precedente. La piattaforma di certificazione dei crediti (PCC)¹²⁴ è poco utilizzata dalle imprese. In base ai dati pubblicati di recente sul sito del MEF¹²⁵ delle circa

¹²⁴ La Piattaforma di certificazione dei crediti (PCC) è un sistema informatico messo a disposizione e gestito dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze che consente ai creditori delle amministrazioni pubbliche di chiedere la certificazione dei crediti relativi a somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali e di tracciare le eventuali successive operazioni di anticipazione, compensazione, cessione e pagamento, a valere sui crediti certificati. La PCC riveste un ruolo primario nel monitoraggio costante e puntuale del processo di estinzione dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni mediante la rilevazione delle informazioni sulle singole fatture ricevute da oltre 22.000 amministrazioni pubbliche registrate al sistema. La Piattaforma acquisisce in modalità automatica, direttamente dal Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle Entrate (SDI), tutte le fatture elettroniche emesse nei confronti delle PA e registra i pagamenti effettuati e comunicati dalle singole amministrazioni. Queste informazioni, tuttavia, potrebbero non essere complete in quanto non tutti gli enti pubblici sono attivi nella comunicazione dei dati relativi ai pagamenti.

¹²⁵ Il 25 settembre 2017 il MEF ha pubblicato, con riferimento all'anno 2016, i dati rilevati dalla Piattaforma di certificazione dei crediti relativi ai pagamenti effettuati, alle fatture ricevute e ai tempi medi ponderati di

22.000 amministrazioni pubbliche iscritte alla piattaforma solo il 61 per cento ha ricevuto tramite il sistema di interscambio almeno una fattura dai propri fornitori. Inoltre, solo un'impresa su 5 (il 19 per cento) ha richiesto dilazioni del versamento delle imposte e dei contributi, anche previdenziali.

Anche sul versante degli enti la piattaforma mostra basse performance: delle 13.000 amministrazioni che hanno ricevuto fatture tramite la PCC, meno della metà (49 per cento) ha fornito le informazioni sui pagamenti effettuati. In base ai dati più aggiornati è stato dunque possibile monitorare i tempi di pagamento dei debiti commerciali per l'anno 2016 per appena il 30 per cento degli enti iscritti alla piattaforma.

La struttura del ciclo passivo è quella che presenta maggiori criticità e ancora non è stata sufficientemente aggredita dai processi di digitalizzazione. Il processo può essere schematizzato. Dall'emissione della fattura da parte del creditore, che giunge all'ente in forma elettronica, si passa preliminarmente alla registrazione nella contabilità generale (ragioneria). In seguito il flusso va all'ufficio che ha richiesto il bene o il servizio che deve verificare e rilasciare, in caso positivo, la determina di liquidazione. A questo punto si ha il ritorno in ragioneria, dove è predisposto il mandato di pagamento che il tesoriere eseguirà.

I processi strutturali in atto possono essere di grande giovamento al miglioramento delle performance.

L'armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, in fase di avanzata attuazione, prevede il potenziamento del ruolo della cassa, la migrazione verso un sistema di contabilità economica (finanziaria potenziata), in cui la connessione tra impegno e pagamento sarà strettissima. Il riflesso sui tempi di pagamento, guidati dal piano dei conti alla base dell'armonizzazione, sarà sicuramente importante.

Il superamento del Patto di stabilità interno con l'equilibrio di bilancio, che ha frenato molto, in particolare negli enti con minori criticità, il flusso dei pagamenti, è destinato a fornire un altro impulso positivo.

Il sistema dei controlli, interni ed esterni, va potenziato, individuando una dimensione di area vasta, soprattutto nelle zone dove si concentra il ritardo, che vanno assistite con la trasmissione di buone pratiche e contributi formativi diretti (nel settore sanitario è stato implementato dal legislatore un intervento diretto sulle situazioni critiche che prescinde dal sistema regionale e aggredisce direttamente l'azienda ospedaliera e il presidio dell'azienda territoriale).

Infine la digitalizzazione, che rappresenta un potente acceleratore dei processi, ma implica profonde innovazioni nelle strutture amministrative e nelle risorse umane.

10.4. L'ammontare dei debiti commerciali delle Amministrazioni Pubbliche

La mancanza di una rilevazione del debito commerciale da parte dei sistemi contabili pubblici e la conseguente mancanza di dati ufficiali sul suo ammontare, rendono ancora oggi necessario un processo di stima per conoscere lo stock di debito commerciale delle Amministrazioni Pubbliche (AP). Tale esigenza è diventata sempre più pressante negli anni successivi all'inizio della crisi finanziaria (dal 2009) in considerazione di due fattori:

- la richiesta dell'Eurostat¹²⁶ alle autorità statistiche nazionali di includere i dati sul debito commerciale nell'ambito di quelli forniti in relazione alla procedura per i disavanzi eccessivi;
- gli elevati livelli di debito commerciale accumulato dalle AP.

In ragione di tali fattori alcuni enti¹²⁷ hanno elaborato proprie stime sull'ammontare dei debiti commerciali. Tra queste si riportano nel seguito le stime prodotte dall'Istat e comunicate all'Eurostat e quelle elaborate dalla Banca d'Italia.

A partire dall'ottobre 2012 l'Istat provvede a comunicare all'Eurostat, due volte l'anno, le stime sull'ammontare del debito commerciale maturato dalle amministrazioni pubbliche affinché tale dato sia inserito nell'ambito di quelli trasmessi nelle procedure per i deficit eccessivi. Il dato stimato dall'Istat si riferisce esclusivamente al debito scaturente da spese di natura corrente e non tiene conto di eventuali operazioni di cessione pro soluto del credito effettuate dalle imprese fornitrici delle AP agli intermediari finanziari. Per tale ragione la stima elaborata dall'ISTAT esprime una misura per difetto dell'ammontare complessivo del debito commerciale che comprende anche le spese in conto capitale e, in un'accezione più ampia, i crediti ceduti con clausola pro soluto dai fornitori.

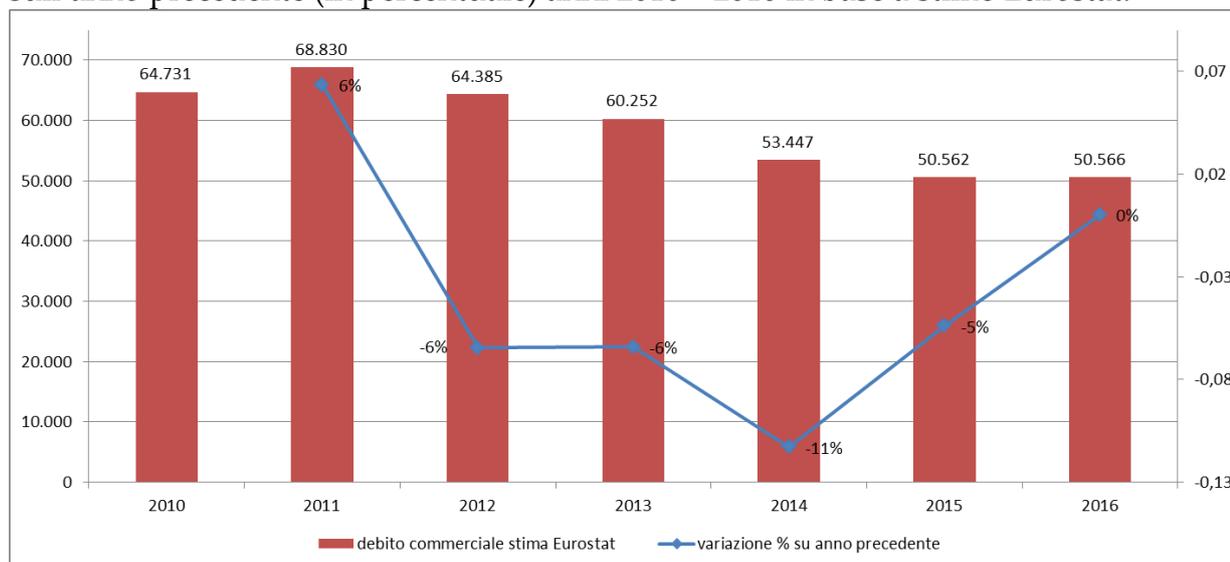
Le stime pubblicate dall'Eurostat individuano il livello di debito commerciale relativo alle spese correnti alla fine del 2016 pari a 50,6 miliardi, circa il 3% del PIL nazionale, a fronte di un valore di circa 68,8 miliardi stimati nel 2011 (cfr. grafico 3). La riduzione del livello di debito è stimata pari a circa 18,4 miliardi in 5 anni con tassi di riduzione che si mantengono pari a circa il 6% tra il 2012 e il 2013 per poi accelerare all'11% nel 2014 e

¹²⁶ Già nell'aprile del 2011 l'Eurostat nell'ambito delle sue visite periodiche presso le autorità statistiche nazionali (ISTAT, Ministero dell'economia e delle finanze e Banca d'Italia) ha invitato l'Italia a fornire le statistiche sull'ammontare del debito commerciale delle amministrazioni pubbliche. Si legge nella relazione del giugno 2011: *"The lack of data on trade credits and advances in EDP table 4 was discussed and Eurostat was informed about the advancement of the work to evaluate these flows for local health units. Eurostat encouraged the Italian statistical authorities to intensify their efforts to complete the calculations and to report the trade credits and advances line (AF71 L), as soon as possible."* La produzione e l'invio delle prime statistiche sull'ammontare del debito commerciale è avvenuta nell'ottobre del 2012 con riferimento allo stock di debito al dicembre 2010. In merito l'Eurostat, nella relazione finale relativa alla successiva visita del febbraio 2013, commenta: *"[...] Eurostat welcomed the fact that the Italian statistical authorities implemented the Eurostat decision of July 2012 on trade credits before the deadline, and insisted that the possible direct renegotiations of trade credits between government and the suppliers should be recorded according to the rules"*. A partire da tale data il dato sull'ammontare del debito commerciale delle amministrazioni pubbliche è stimato e comunicato periodicamente (due volte l'anno) all'Eurostat.

¹²⁷ Oltre all'Istat e alla Banca d'Italia si segnalano le stime elaborate dalla Corte dei conti per il settore sanitario e le stime dell'ANCE.

rallentare tra il 2015 e il 2016, anno nel quale il livello di debito stimato resta sostanzialmente uguale a quello dell'anno precedente.

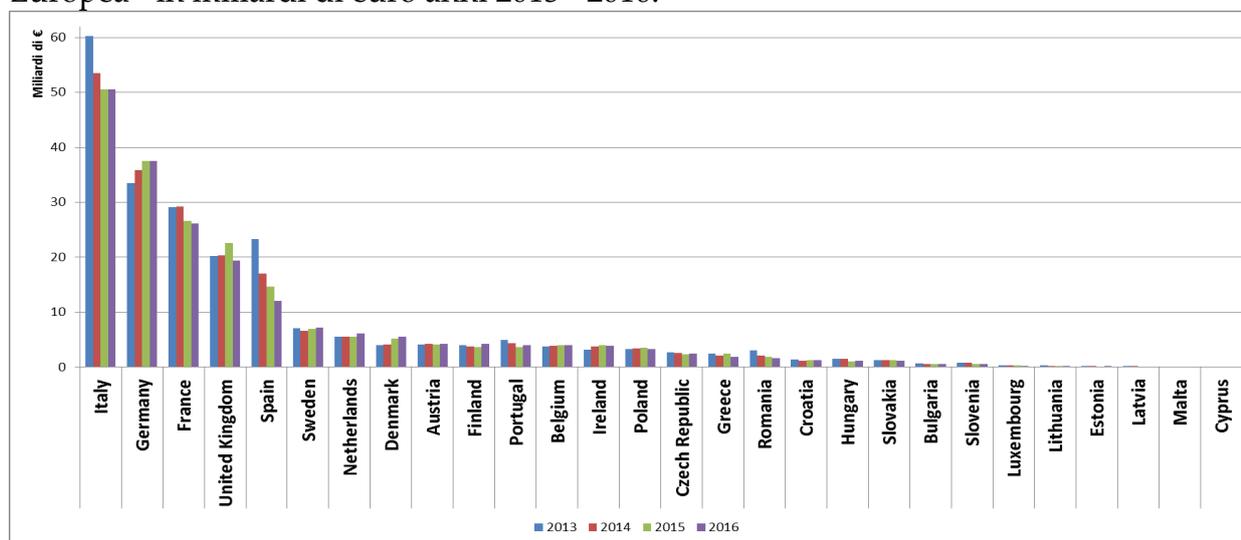
Grafico n. 3 - Debito commerciale delle AP italiane (milioni di euro) e tasso di variazione sull'anno precedente (in percentuale) anni 2010 – 2016 in base a stime Eurostat.



Nel confronto con gli altri paesi europei, il debito commerciale italiano è il più elevato sia in valore assoluto sia in rapporto al PIL.

I debiti commerciali delle AP italiane nel 2016 sono di gran lunga superiori a quelli della Germania (37,5 miliardi), della Francia (26,1 miliardi) e più che doppi rispetto a quelli del Regno Unito (19,4 miliardi) e Spagna (12,1), tutti paesi che hanno un Prodotto interno lordo più elevato o paragonabile a quello italiano (cfr. grafico 4).

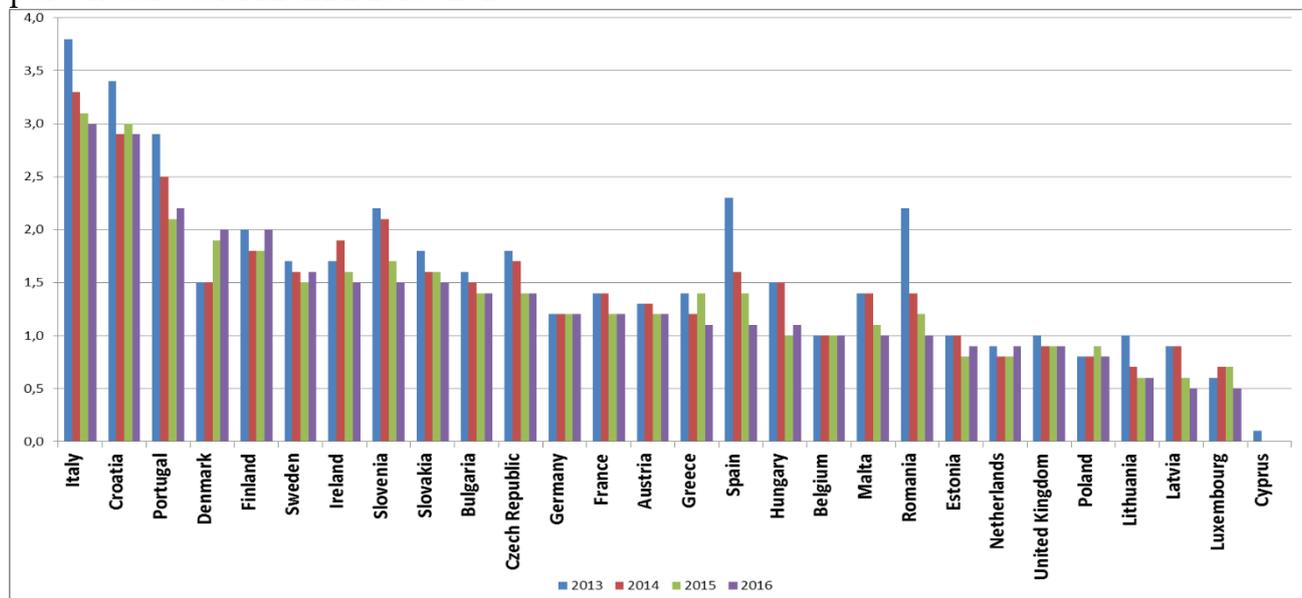
Grafico n. 4 - Debito commerciale delle amministrazioni pubbliche nei paesi dell'Unione Europea - in miliardi di euro anni 2013 - 2016.



Ma il dato che chiarisce come la problematica dell'accumulo di debiti commerciali da parte delle PA rappresenti un problema quasi esclusivamente italiano è rappresentato dal rapporto tra debito commerciale e Prodotto interno lordo. Tale rapporto si attesta al 3,8% nel 2013 per ridursi al 3% nel 2016 un valore che, tuttavia, è quasi tre volte superiore a quello di Germania, Francia (pari all' 1,2%), Spagna (1,1%) e Regno Unito (0,9 %) e doppio

rispetto ad altri paesi che in passato hanno beneficiato di aiuti finanziari da parte dell'Unione quali l'Irlanda (1,5% cfr. grafico 5).

Grafico n.5 - Debito commerciale delle amministrazioni pubbliche nei paesi dell'Unione in percentuale del PIL anni 2013- 2016.

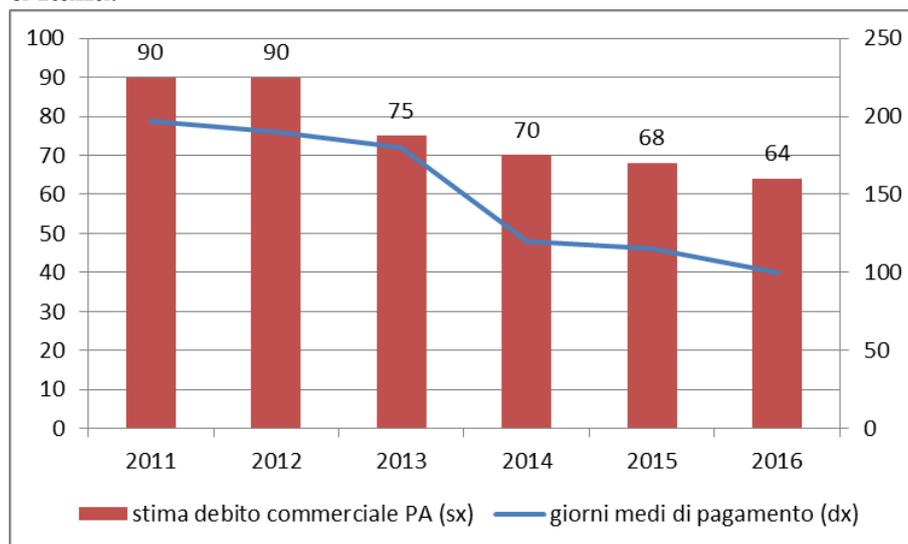


L'andamento indicato dalle stime Eurostat è coerente con le stime pubblicate dalla Banca d'Italia¹²⁸ nella propria relazione annuale che calcola lo stock complessivo di debito commerciale includendo, oltre a quello derivante da spese correnti, anche i debiti originati da spese in conto capitale e l'ammontare di debiti ceduti con clausola pro soluto.

Secondo le stime per l'anno 2016 lo stock di debito commerciale ammonterebbe a circa 64 miliardi pari al 3,8% del PIL (cfr. grafico 6) con una riduzione di circa 26 miliardi negli ultimi cinque anni. Tale riduzione è stata maggiore (circa 20 miliardi) nel biennio 2013 – 2014 in concomitanza con l'emanazione dei provvedimenti straordinari per l'abbattimento dello stock accumulato che hanno messo a disposizione delle amministrazioni pubbliche risorse per circa 40 miliardi di euro.

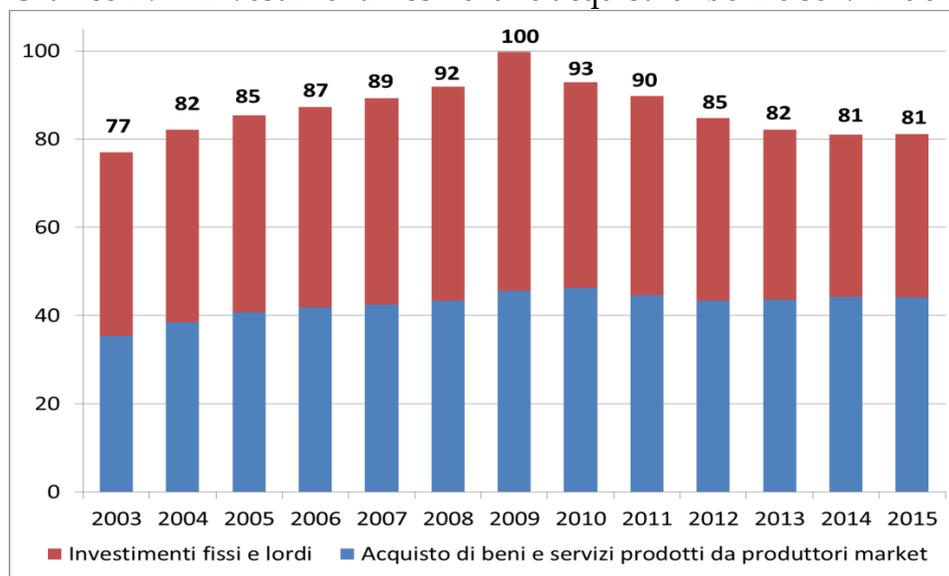
¹²⁸ Come si legge nella Relazione annuale 2016 della Banca d'Italia: "Le stime [sull'ammontare del debito commerciale] sono ottenute dalla somma di due componenti: (a) i crediti ancora presenti nei bilanci delle imprese, valutati a partire dalle indagini campionarie condotte dalla Banca d'Italia; (b) i crediti ceduti dalle imprese a intermediari finanziari con clausola pro soluto rilevati dalle segnalazioni di vigilanza.

Grafico n.6 - Debito commerciale delle AP e giorni medi di pagamento - stime della Banca d'Italia.



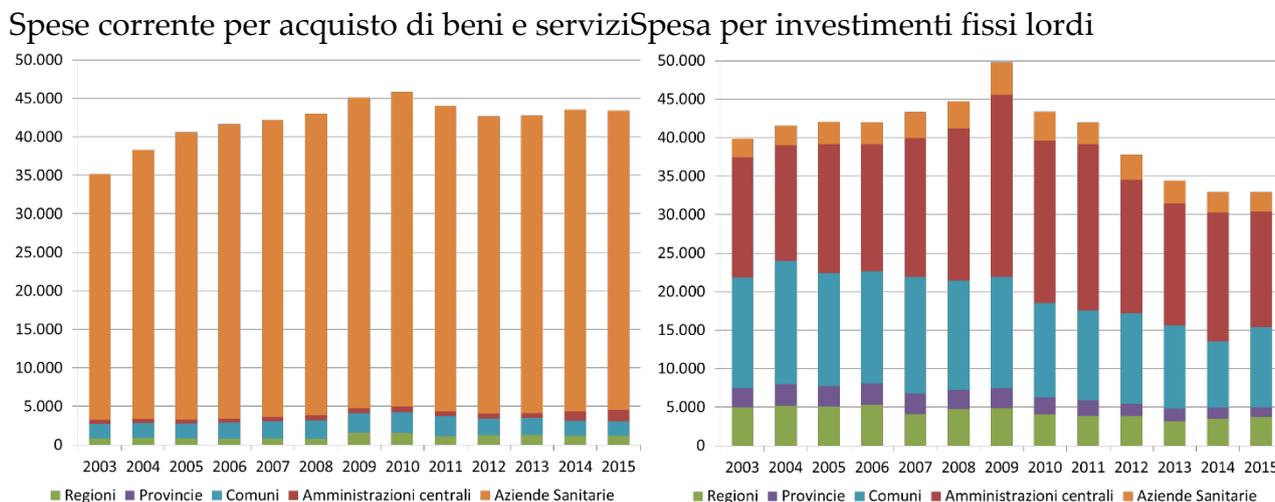
La riduzione dello stock di debito ha coinciso con la riduzione dei ritardi di pagamento e non sembrerebbe essere attribuibile a una contrazione di quelle voci di spesa delle AP in grado di generare nuovi debiti commerciali che sono rimaste sostanzialmente invariata tra il 2013 e il 2015 (vedi grafico 7).

Grafico n.7 - Investimenti fissi lordi e acquisti di beni e servizi delle AP anni 2003 - 2015.



I dati diffusi dall'Istat sulla spesa per comparto delle AP indicherebbero, infatti, un livello di spesa per investimenti fissi lordi in riduzione (grafico 8 dx) più marcata tra il 2011 e il 2013, che si attenua nel successivo biennio 2014 - 2015; analogamente, la spesa per acquisto di beni e servizi, dopo una prima fase di riduzione nel biennio 2011 -2012, è lievemente aumentata tra il 2013 e il 2015 (grafico 8 sx).

Grafico n.8 - Composizione per comparto della spesa per acquisto di beni e servizi e della spesa per investimenti fissi lordi e variazione scorte delle Amministrazioni Pubbliche anni 2003 -2015



Pertanto, la riduzione osservata nei ritardi di pagamento e nello stock di debito commerciale sembrerebbe riferibile agli effetti dei provvedimenti adottati nel corso degli ultimi anni che:

- da un lato hanno contribuito a smaltire una parte rilevante del debito commerciale di natura non fisiologica (ovvero relativo a debiti i cui tempi di pagamento sono superiori a quelli concordati con i fornitori);
- dall'altro hanno contribuito a evitare che nuovi debiti commerciali si accumulassero con riferimento alla componente fisiologica di spesa delle PA.

Tuttavia appare evidente, soprattutto nel confronto con gli altri paesi europei, che l'ammontare dei debiti commerciali non è coerente con valori fisiologici e coerenti con i livelli di spesa delle AP. Permane, infatti, una parte rilevante di debiti commerciali i cui tempi di pagamento restano superiori a quelli concordati con i fornitori e la cui riduzione sembra essersi arrestata a partire dal 2015 con la conclusione dei piani straordinari di pagamento approvati tra il 2012 e il 2014. Le stime¹²⁹ della Banca d'Italia per l'anno 2016 individuano, infatti, in circa il 2% del PIL la componente di debito non fisiologica a fronte di una componente ritenuta fisiologica pari a circa l'1,8% del PIL. Tali percentuali non si discostano di molto da quelle stimate con riferimento al 2015, anno nel quale la componente di debito non fisiologica era stimata in circa il 2,1% del PIL.

10.5. Il SIOPE plus e il monitoraggio dei debiti commerciali

¹²⁹ Si veda il riquadro a pagina 135 della Relazione Annuale 2016 della Banca d'Italia intitolato: *I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche*.

Nel volume “Il ritardo nei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche” sono stati analizzati i problemi e le disfunzioni che impedivano (e impediscono tuttora) il recupero di una situazione di normalità nei pagamenti per debiti commerciali. Tra i possibili rimedi individuati era stata segnalata la necessità di accrescere significativamente l’efficienza del sistema dei pagamenti che già negli ultimi anni è stato al centro di un significativo processo d’innovazione e modernizzazione che ha riguardato soprattutto la componente relativa alla spesa centrale dello Stato. Tuttavia, si rilevava che “sul versante del sistema dei pagamenti delle amministrazioni locali non si è avuto un analogo processo d’innovazione nei modelli e negli strumenti; persistono difficoltà e vischiosità procedurali, segnalate anche in un’indagine della Banca d’Italia sull’informatizzazione degli enti territoriali”¹³⁰. L’indagine, pure in un contesto di accresciuta consapevolezza degli enti circa l’esigenza di modernizzare e dematerializzare la gestione dei pagamenti, sfruttando l’ampia disponibilità delle tecnologie informatiche, ha costantemente rilevato criticità nel processo di spesa e nelle relazioni delle amministrazioni locali con i propri tesoriere. Tali problematiche persistono anche nella più recente indagine sul tema dell’informatizzazione delle amministrazioni locali svolta dalla Banca d’Italia, pubblicata lo scorso mese di maggio¹³¹ di cui si riportano alcune conclusioni nel riquadro seguente.

Riquadro 1 – Considerazioni sul livello d’informatizzazione delle amministrazioni locali nella gestione dei rapporti con il proprio tesoriere.

Il quadro rilevato dall’indagine condotta su un campione di enti appartenenti al comparto delle amministrazioni locali è ancora poco lusinghiero: nonostante i miglioramenti registratisi nel corso del tempo, ancora un ente su cinque dichiara di affidarsi a supporti cartacei nel colloquio con il proprio tesoriere; tale dato è evidente soprattutto nelle aree del sud, dove il valore sale a più di un ente su quattro¹³².

Le fasi di ordinazione dei pagamenti e di contabilizzazione degli incassi non possono che risentire di tale contesto, con solo il 73% degli enti dotato di procedure informatiche per effettuare tali operazioni. È ancora più importante rilevare che è però solo il 60% degli enti ad aver eliminato l’invio parallelo di documenti cartacei: in una quota non irrilevante di enti, pertanto, si ravvisa una duplicazione dell’operatività sul canale informatico e cartaceo; il mantenimento di forme di comunicazione ormai desuete è segno di una certa disgregazione organizzativa.

¹³⁰ Si veda “Il ritardo nei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche”, a cura di M. Degni e P. Ferro, Castelvechi editore, 2016.

¹³¹ Si veda “Indagine sull’informatizzazione delle Amministrazioni locali” a cura di P. Ferro, pubblicato dalla Banca d’Italia nel maggio 2017.

¹³² Dal 2000 a oggi, l’uso dei documenti cartacei si è ridotto del 75% al 19%, prima a favore dello scambio di supporti informatici (es. floppy, cd), poi a favore dei collegamenti telematici.

Vale la pena svolgere alcune considerazioni in merito all'importanza del rapporto ente-tesoriere. Il momento di contatto con il proprio tesoriere è, per l'ente, elemento fondante di diversi processi amministrativi: si pensi ad esempio all'incasso dei tributi, all'ordinazione della spesa, alla rendicontazione del bilancio. La telematizzazione del dialogo con il proprio istituto contribuisce non solo all'efficienza e alla sicurezza delle transazioni, ma può sviluppare effetti positivi in grado di riverberarsi in diversi ambiti dell'organizzazione. L'opportunità di affrontare il tema della telematizzazione del rapporto ente-tesoriere oltrepassa gli ambiti dei pagamenti pubblici e della gestione finanziaria degli enti, diventando di rilievo anche come leva per promuovere il cambiamento organizzativo delle pubbliche amministrazioni e, per questa via, rilanciare l'efficienza dell'azione amministrativa e la capacità di erogare servizi a cittadini e imprese: in questo senso, il rapporto ente-tesoriere potrebbe essere meritevole di politiche di innovazione di più ampia portata. Questa è un obiettivo non secondario del progetto SIOPEplus.

La prospettiva di realizzare un sistema di rilevazione informatizzato e automatizzato dei tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche creando un collegamento tra la piattaforma per la certificazione dei crediti¹³³, gestita dalla Ragioneria Generale dello Stato, e il sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), gestito dalla Banca d'Italia, si è concretizzata rapidamente anche a seguito del parziale fallimento dell'obbligo, disatteso, da parte delle amministrazioni locali, di segnalare le date di pagamento delle fatture commerciali alla citata piattaforma. Del resto, lo stesso Ragioniere Generale dello Stato, in un'audizione al Parlamento¹³⁴, si era soffermato sulla necessità di adottare specifiche misure, anche ordinamentali, finalizzate tra l'altro ad accelerare il pagamento dei debiti scaduti, assicurando il rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla direttiva europea. Accogliendo questa indicazione, nel volume sopra menzionato si affermava che *“in tale contesto, un ruolo potrebbe essere svolto dal SIOPE, che acquisisce contabilmente ed obbligatoriamente i dati del pagamento effettuato dai tesoriere bancari sulla base di codifiche uniformi che potrebbero essere integrate dai dati della fattura pagata, creando in tal modo, per finalità di monitoraggio dell'andamento dei debiti e dei tempi di pagamento, un collegamento tempestivo e affidabile tra lo stesso e la piattaforma sulla fatturazione gestita dalla RGS”*¹³⁵.

È in questo scenario che è maturata la proposta della Ragioneria Generale dello Stato, d'intesa con la Banca d'Italia, di sfruttare le potenzialità di SIOPE per far avanzare, in contemporanea, due obiettivi rilevanti: la rilevazione puntuale e tempestiva dei pagamenti dei debiti commerciali delle amministrazioni locali; l'innovazione nel sistema dei

¹³³ Cfr. nota 8.

¹³⁴ D. Franco, “La fatturazione elettronica e il controllo della spesa”, audizione alla Commissione parlamentare di vigilanza sulla anagrafe tributaria, Camera dei Deputati, 16 luglio 2014.

¹³⁵ “Il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche”, op. cit, pag. 209.

pagamenti delle stesse amministrazioni, rendendo obbligatorio l'utilizzo dell'ordinativo informatico per tutti i pagamenti disposti dalle amministrazioni pubbliche.

Il progetto, condiviso anche dall'Agenzia per l'Italia digitale, è passato rapidamente dalla fase di analisi e studio alla fase realizzativa. Con l'approvazione dell'art. 1, comma 533 della legge 11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017), è stata prevista l'evoluzione della rilevazione SIOPE in SIOPE+, attraverso l'integrazione delle informazioni rilevate dal SIOPE con quelle delle fatture commerciali registrate dalla piattaforma elettronica (PCC). SIOPE chiede a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 della legge n. 196 del 2009 di ordinare gli incassi e i pagamenti al proprio tesoriere utilizzando esclusivamente ordinativi informatici emessi secondo lo standard definito dall'Agenzia per l'Italia digitale.

La nuova piattaforma informatica per i pagamenti costituita da SIOPE+ è un'iniziativa di importanza strategica per il Paese, per diversi motivi. Innanzitutto, l'obiettivo più stringente è quello di evitare la procedura d'infrazione europea per i ritardi nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche; per smaltire tutti i debiti arretrati della PA occorre, infatti, avere chiara evidenza del loro ammontare e sapere dove si annidano i maggiori ritardi. È questo il motivo per cui il progetto SIOPE+ è parte della risposta che il MEF ha indirizzato alla Commissione europea che ha chiesto all'Italia di garantire il rispetto della Direttiva europea, che impone di pagare in 30 giorni (o al massimo 60) i fornitori delle amministrazioni pubbliche. SIOPE+ consentirà di allineare le informazioni sulla fatture, gestite dalla RGS nell'ambito della Piattaforma di Certificazione dei Crediti (PCC)¹³⁶ con quelle sui pagamenti realmente effettuati. Negli ultimi anni il tema dei ritardi nei pagamenti è stato rilevante sia sotto il profilo dell'efficienza dell'azione amministrativa sia per i riflessi che il debito accumulato dalle amministrazioni pubbliche ha sulla liquidità e sulla gestione delle imprese, sulla loro capacità di finanziare gli investimenti e, per tale via, sulle prospettive di crescita economica del Paese. Il secondo motivo è che l'architettura del nuovo sistema SIOPE+, prevedendo un'infrastruttura che si interpone tra la PA che ordina e la banca che esegue il pagamento o l'incasso, consentirà di accedere in maniera strutturata a una pluralità di ulteriori informazioni preziose per il monitoraggio della

¹³⁶ I dati sulle fatture presenti nella piattaforma PCC non consentono - in assenza di apposite segnalazioni da parte degli enti sui pagamenti effettuati - la verifica dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, sottoposti a una speciale disciplina comunitaria, che prevede che gli stessi vengano estinti entro 30-60 giorni. Le segnalazioni dei tesoriери a SIOPE, concepite per un monitoraggio macroeconomico della finanza pubblica, sono effettuate, invece, su base aggregata e non contengono riferimenti alle fatture poste in pagamento. In un quadro più in generale, la crescente esigenza di rendere più efficace e trasparente la finanza pubblica genera fabbisogni informativi sempre nuovi, legati, ad esempio, alla qualità della spesa e all'efficienza delle amministrazioni, alla trasparenza e alla confrontabilità dei conti pubblici, al rispetto della normativa sugli appalti.

finanza pubblica (per esempio, al Codice Identificativo di Gara previsto dalla normativa sugli appalti) e di facilitare l'effettiva tracciabilità dei flussi finanziari pubblici. Ciò avverrà acquisendo le informazioni automaticamente dall'ordinario *iter* di spesa, senza appesantire gli enti o le banche di ulteriori oneri di segnalazione.

Siope+ è, inoltre, un progetto che apporta innovazione nel sistema dei pagamenti pubblici, contribuendo a razionalizzare i rapporti tra enti e tesoriere: la completa dematerializzazione del colloquio ente-tesoriere potrà migliorare, in linea generale, la qualità dei servizi di tesoreria favorendo l'ulteriore integrazione tra i sistemi contabili e le procedure di pagamento e supportando lo sviluppo di servizi di pagamento digitali. L'adozione di uno standard unico a livello nazionale per l'ordinativo informatico di pagamento potrà, inoltre, favorire l'eliminazione di eccessive personalizzazioni nel rapporto ente – tesoriere rendendo meno onerosa, per le banche, l'erogazione di tali servizi e più contendibile il relativo mercato.

La possibilità di disporre di informazioni tempestive sui pagamenti e gli incassi degli enti pubblici costituisce il presupposto per il monitoraggio della finanza pubblica. Fu per tale scopo che nel 2006 la Ragioneria Generale dello Stato affidò alla Banca d'Italia la realizzazione e la gestione del Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), avviato con l'obiettivo di verificare l'andamento dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche e di supportare la costruzione tempestiva e coordinata dei conti pubblici. Tuttavia, l'attuale SIOPE acquisisce solo le informazioni riguardanti le operazioni di cassa delle Pubbliche Amministrazioni "automaticamente" dalle segnalazioni effettuate dai tesoriere che le eseguono, senza chiedere agli enti l'elaborazione di appositi dati e prospetti. Tale caratteristica ha contribuito in misura significativa a migliorare il monitoraggio e la trasparenza della finanza pubblica, consentendo, inoltre, di contrarre i tempi di redazione dei documenti sui dati di cassa e di accelerare il processo di digitalizzazione e armonizzazione delle procedure di bilancio degli enti. A decorrere dal 2017 la rilevazione SIOPE è stata estesa a nuove categorie di enti (i Consigli regionali, le Istituzioni degli enti locali, i consorzi di enti locali e tutti gli enti regionali in contabilità finanziaria) e ha adottato la codifica del piano dei conti integrato prevista dalla riforma contabile degli enti territoriali (circa 3.500 voci).

Dal SIOPE al SIOPE+

In tale contesto, il progetto SIOPE+ introduce un'importante innovazione nella gestione delle informazioni utili al monitoraggio dei flussi finanziari pubblici. Inserendosi nell'ordinario *iter* di erogazione delle spese e di acquisizione delle entrate SIOPE+ avrà a disposizione il massimo livello di dettaglio informativo, contenuto nei documenti emessi dagli enti per contabilizzare pagamenti (mandati) e incassi (reversali). L'integrazione di tali dati con quelli in possesso dalla piattaforma PCC permetterà di monitorare i tempi di pagamento delle fatture, di fornire informazioni più generali sulla classificazione economica delle spese e, in prospettiva, di seguire il ciclo attivo e passivo delle PA nelle diverse fasi. SIOPE+ conserva la caratteristica di acquisire informazioni

“automaticamente”, liberando gli enti dall’obbligo di provvedere alla continua trasmissione di dati, che costituisce la principale criticità dell’attuale sistema di monitoraggio dei debiti commerciali e dei relativi tempi di pagamento e richiede la comunicazione, da parte di ciascuna PA, dei dati riferiti ai pagamenti eseguiti, tramite appositi canali trasmissivi previsti dal sistema PCC.

Presupposti per il funzionamento del sistema sono la dematerializzazione e la standardizzazione del colloquio tra AP e tesoriere, previsti dal disegno di legge di bilancio. A tal fine, l’AgID sta aggiornando le regole tecniche per l’emissione dell’ordinativo informatico di pagamento e incasso (OPI) per tener conto delle novità introdotte a tale proposito dal SIOPE+. Per rendere effettivo il monitoraggio dei tempi di pagamento dei debiti commerciali il nuovo standard OPI introduce un set di dati più ampio che comprende i riferimenti alla fattura in pagamento.

Agli enti che non fossero in grado di aggiornare i propri sistemi informatici in tempo per l’adozione OPI, saranno messe a disposizione gratuitamente le funzionalità necessarie per aderire al sistema (predisposizione dell’ordinativo informatico e trasmissione a SIOPE+).

Come ricordato, oltre che sulla qualità delle informazioni utili all’osservazione della finanza pubblica, SIOPE+ potrà avere impatti positivi anche sull’efficienza del sistema dei pagamenti pubblici: attraverso la completa dematerializzazione del colloquio ente-tesoriere potrà migliorare, in linea generale, la qualità dei servizi di tesoreria, favorendo l’ulteriore integrazione tra i sistemi contabili degli enti e le procedure di pagamento e, al contempo, supportando lo sviluppo di servizi di pagamento digitali. L’adozione di uno standard unico a livello nazionale può, inoltre, favorire l’eliminazione di eccessive personalizzazioni nel rapporto ente – tesoriere rendendo meno onerosa, per le banche l’erogazione di tali servizi, e più contendibile il relativo mercato.

La realizzazione del progetto è stata avviata dal 1° luglio 2017 in via sperimentale con un gruppo pilota di banche ed enti. Regioni, province e comuni entreranno a regime gradualmente dal gennaio 2018, attraverso un rilascio scaglionato nel corso dell’anno per le diverse categorie di enti. SIOPE+ sarà esteso a tutte le amministrazioni pubbliche con successivi decreti del Ministero dell’economia e delle finanze.

SIOPE+ è un progetto ad alta valenza innovativa che, in coerenza con lo spirito dell’agenda digitale, realizza un nuovo modello operativo per il sistema dei pagamenti pubblici, con rilevanti impatti sul *modus operandi* delle amministrazioni pubbliche. La complessità del disegno e la rilevanza degli obiettivi strategici di cui il progetto si fa portatore suggeriscono un attento monitoraggio delle fasi di implementazione e l’attivazione di ogni strumento utile a facilitare gli adempimenti in carico alle amministrazioni pubbliche e ai tesorieri. Pur essendo a regime con circa 21.000 amministrazioni pubbliche e 500 banche tesoriere dal mese di gennaio 2019, già nel corso del 2018 i dati che la nuova infrastruttura consentirà di rilevare saranno utilizzati per calcolare i tempi di pagamento dei debiti commerciali delle principali categorie di enti pubblici, di monitorarne l’andamento e di predisporre interventi normativi e finanziari ove gli stessi dovessero ancora discostarsi significativamente da quelli degli altri paesi

europei e da quelli previsti dalla direttiva europea in materia. Sulla base di dati certi si potrà finalmente immaginare un percorso virtuoso delle amministrazioni pubbliche verso la normalità dei pagamenti.