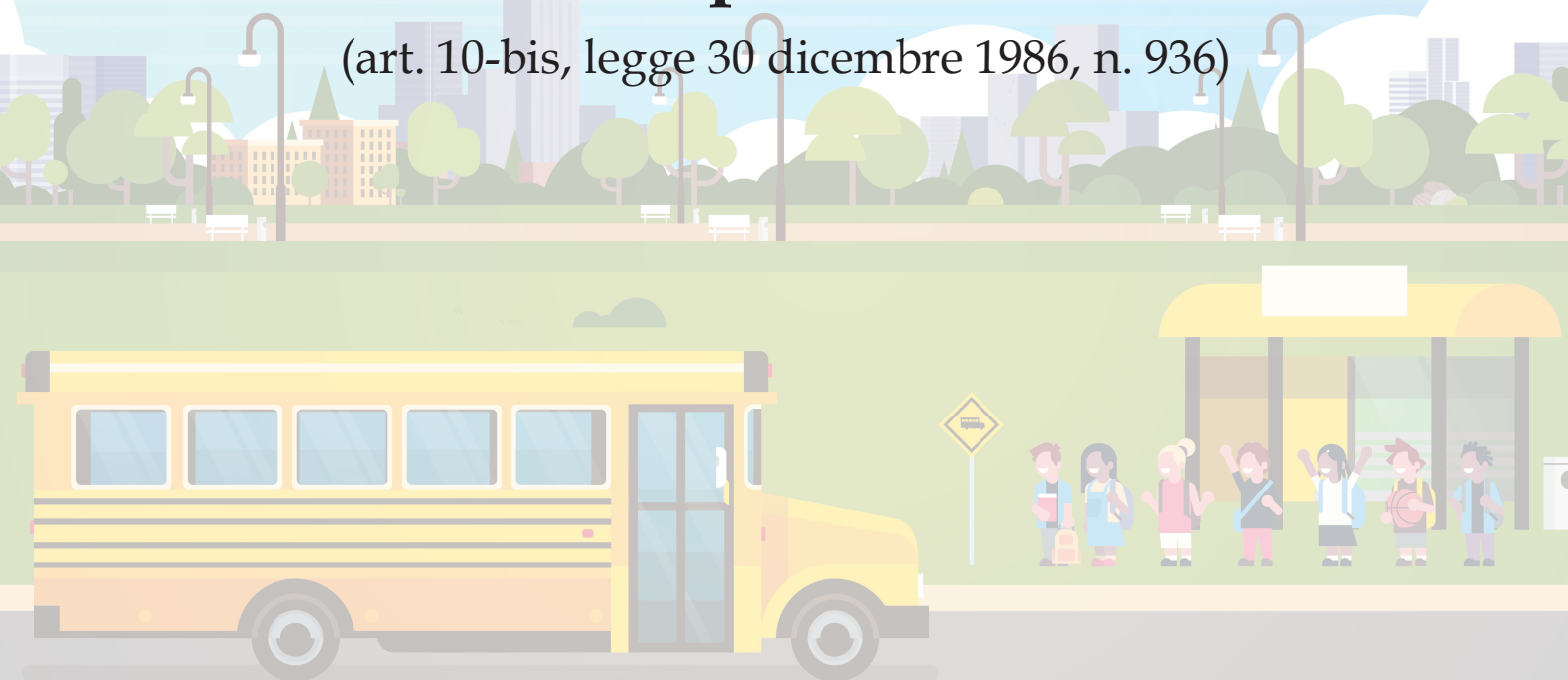




# **RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO**

**sui livelli e la qualità dei servizi offerti  
dalle Pubbliche amministrazioni centrali  
e locali alle imprese e ai cittadini**

(art. 10-bis, legge 30 dicembre 1986, n. 936)





**RELAZIONE 2019**  
**AL PARLAMENTO E AL GOVERNO**  
**sui livelli e la qualità dei servizi offerti**  
**dalle Pubbliche amministrazioni centrali**  
**e locali alle imprese e ai cittadini**

(art. 10-bis, legge 30 dicembre 1986, n. 936)







## *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*

### L'ASSEMBLEA

(seduta 27 novembre 2019)

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 demanda 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 disciplinano i tempi e i modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTA la legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196, ed in particolare gli articoli da 7 a 10-bis, in relazione agli articoli 10 e 10-bis della citata legge 30 dicembre 1986, n. 936;

VISTO il Regolamento degli Organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del CNEL il 17 luglio 2019, in particolare l'articolo 12, (*Programma*), comma 2;

VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;

VISTO l'accordo quadro di collaborazione interistituzionale tra CNEL ed ISTAT del 20 novembre 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;

VISTO l'Accordo interistituzionale CNEL – Università di Bologna *Alma mater studiorum* – Dipartimento Scienze aziendali, del 6 maggio 2019, concernente, tra l'altro, l'approfondimento delle metodologie di misurazione qualitativa e quantitativa delle prestazioni di servizi resi dalle Amministrazioni pubbliche;

VISTA la nota 10 luglio 2019, n. 1359 di attivazione della collaborazione con il Dipartimento mercati e sistemi di pagamento, della Banca d'Italia, in ordine alla redazione della 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;

VISTA la Direttiva generale per l'azione amministrativa del Segretario generale per l'anno 2019;

ESAMINATE le risultanze dell'attività istruttoria diretta dalla Commissione II, Politiche sociali e sviluppo sostenibile nelle sessioni 15 e 21 marzo, 15 maggio, 20 giugno, 18 luglio e 18 settembre 2019;

VISTO il verbale dell'Assemblea, nella seduta del 28 ottobre 2019 in cui si dà atto della esposizione delle risultanze istruttorie riferite alla Relazione annuale sopra citata;

SENTITI l'Ufficio di Presidenza ed il Consiglio di Presidenza, nelle distinte sedute del 27 novembre 2019;

UDITO il Relatore Cons. Efisio ESPA;

TENUTO CONTO di quanto emerso nel corso del dibattito assembleare;

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO,

#### APPROVA

*l'unità "Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini".*

Il Presidente

Prof. Tiziano TREU



Testo approvato dalla Commissione istruttoria sulle Politiche sociali e Sviluppo Sostenibile del CNEL, dall'Ufficio di Presidenza, e dall'Assemblea del CNEL.

Componenti della Commissione istruttoria unica:

Presidente: Gianna Fracassi

Componenti: Stefano Biasioli, Cosmo Colonna, Efsio Espa, Carlo Ferroni, Gianmario Gazzì, Alessandro Geria, Giorgio Groppo, Domenico Iannello, Giordana Pallone, Fabrizio Ernesto Pregliasco, Domenico Proietti, Maurizio Savoncelli, Luciano Silvestri, Cecilia Tomassini, Giovanni Vecchi

Consigliere Relatore: Efsio Espa

## SOMMARIO

<b>Capitolo 1 - Presentazione del Rapporto</b>	15
1.1. Aspetti metodologici	16
1.1.1. La metodologia di indagine	16
1.1.2. La misurazione degli impatti del funzionamento della PA	17
1.1.3. I dati statistici al servizio della misurazione dei risultati	17
1.1.4. La formazione dei dipendenti pubblici	18
1.1.5. La prevenzione della corruzione	18
1.1.6. I servizi digitali delle PA	18
1.2. La performance nelle amministrazioni centrali	19
1.2.1. Il bilancio dello Stato	19
1.2.2. Il sistema dei pagamenti	19
1.2.3. Salute e Sanità	19
1.2.4. Istruzione	20
1.2.5. Assistenza	20
1.2.6. Servizi alle imprese	21
1.2.6.1. Il ruolo del Gruppo Cdp a supporto di imprese e dei processi di internazionalizzazione	21
1.2.6.2. Servizi reali per l'internazionalizzazione. L'Agenzia ICE	21
1.2.7. Ambiente	22
1.3. La performance dei servizi comunali	22
<b>Capitolo 2 - Metodologia</b>	25
2.1. La misurazione degli impatti delle politiche pubbliche orientate al benessere e allo sviluppo sostenibile: un modello a cui tendere (a cura di Fabiola Riccardini)	25
2.1.1. Introduzione	25
2.1.2. Gli indicatori BES e SDGs e il loro utilizzo ai fini della valutazione delle politiche	26
2.1.3. Alcuni indicatori BES/SDGs che possono essere utilizzati per la valutazione della qualità dei servizi pubblici	31
2.1.4. Andamenti degli indicatori di benessere e sviluppo sostenibile	37
2.2. Il Valore Pubblico. Ovvero, come finalizzare le performance pubbliche verso il benessere dei cittadini e lo sviluppo sostenibile, a partire dalla cura della salute delle PA (a cura di Enrico Deidda Gagliardo)	41
2.2.1. Abstract	41
2.2.2. Introduzione: le performance delle PA a 10 anni dal D.Lgs. 150/2009	41
2.2.3. Il Valore Pubblico	43
2.2.4. Che cosa è il Valore Pubblico? Nuovo orizzonte delle performance e volano per il benessere dei cittadini e lo sviluppo sostenibile, a partire dalla cura della salute dell'ente	44
2.2.4.1. Il Valore Pubblico come nuovo orizzonte delle performance	45
2.2.4.2. Il Valore Pubblico come volano per il Benessere dei cittadini e lo Sviluppo Sostenibile	46
2.2.4.3. Il Valore Pubblico come volano per curare la salute dell'ente	47
2.2.5. Come si crea il Valore Pubblico? La "piramide del Valore"	49
2.2.6. Come si misura il Valore Pubblico? Meta-indicatore e Scala del Valore Pubblico	51
2.2.7. Come si governa, si potenzia e si protegge il Valore Pubblico? Il modello di Public Value Governance	54
2.2.8. Quali utilità dal Valore Pubblico? Le possibili applicazioni	56
2.2.9. Bibliografia	57
2.3. Gli indicatori di performance nelle PA (a cura di Emanuele Padovani, Università di Bologna)	58
2.3.1. Livelli, dimensioni e classi	58
2.3.2. Requisiti	60
2.3.3. Caratteristiche	61
2.3.4. Bibliografia	63
2.4. Un'analisi del settore pubblico attraverso i dati del primo Censimento permanente delle istituzioni pubbliche - data di riferimento 31/12/2015 (a cura di Alessandro Faramondi e Elisa Berntsen, Istat et al)	64
2.4.1. Introduzione	64

2.4.2.	Struttura e dimensioni delle istituzioni pubbliche.....	65
2.4.3.	La formazione dei dipendenti pubblici .....	67
2.4.4.	La gestione ecosostenibile.....	72
2.4.5.	Prevenzione della corruzione e trasparenza .....	74
2.4.6.	Organi di governo .....	79
2.4.7.	Compiti svolti e servizi erogati dalle unità locali .....	81
2.5.	Nuove strategie del sistema informativo statistico sulle pubbliche amministrazioni (a cura di Alessandro Faramondi e Alessandra Preti, Istat et al).....	85
2.5.1.	Introduzione .....	85
2.5.2.	Il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche .....	85
2.5.2.1.	La strategia censuaria .....	85
2.5.2.2.	Prime valutazioni dopo quattro anni dalla prima edizione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche .....	88
2.5.2.3.	Stato dell'arte del registro di base .....	90
2.5.3.	Il Portale della pubblica amministrazione: stato di attuazione e prospettive .....	91
2.5.3.1.	Stato di attuazione del portale e implicazioni del processo di armonizzazione contabile .....	91
2.5.3.2.	Gli indicatori relativi al Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.....	93
2.5.3.2.1.	Implementazione del Portale della PA in relazione al processo di armonizzazione contabile....	96
2.5.3.3.	Prospettive di innovazione del portale in relazione all'utilizzo della fonte amministrativa "Banca dati delle amministrazioni pubbliche" (Bdap).....	98
2.5.4.	Il progetto per la creazione del registro esteso delle principali variabili economiche della PA (Frame PA) .....	99
2.5.5.	Economia della conoscenza nella PA: Ricerca e sviluppo e digitalizzazione .....	101
2.5.5.1.	Ricerca e sviluppo delle istituzioni pubbliche .....	101
2.5.5.2.	Digitalizzazione e comunicazione nella pubblica amministrazione locale.....	102
2.5.6.	Conclusioni .....	103
2.6.	Le politiche della formazione e il contributo della Scuola Nazionale dell'Amministrazione .....	104
2.6.1.	Introduzione .....	104
2.6.2.	La Missione della SNA .....	105
2.6.3.	L'aumento delle attività formative .....	106
2.6.4.	I contenuti dell'offerta formativa.....	109
2.6.5.	Le modalità di erogazione dei corsi .....	110
2.8.	I prezzi di riferimento come strumento idoneo per incrementare l'efficienza della spesa per contratti pubblici e per l'individuazione di indicatori di rischio corruttivo (a cura di Fabrizio Sbicca, ANAC et al) .....	111
2.8.1.	Genesi ed evoluzione dei prezzi di riferimento .....	111
2.8.2.	Le metodologie utilizzate e le analisi condotte da ANAC in ottemperanza ai decreti 98/2011 e 66/2014 e ss.mm. ii. ....	113
2.8.3.	Effetti derivanti dall'applicazione dei prezzi di riferimento .....	116
2.8.4.	Ulteriori implicazioni dei prezzi di riferimento: inefficienza e corruzione negli appalti .....	119
2.9.	I servizi digitali nelle pubbliche amministrazioni (a cura di Monica Gabrielli, Anna Scafuri, SOGEL).....	132
2.9.1.	Come migliorare la qualità dei servizi pubblici attraverso la gestione della CitizeneXperience nel percorso di transizione al digital government .....	132
2.9.2.	La misurazione del livello di digitalizzazione dei servizi pubblici .....	133
2.9.2.1.	L'Agenda digitale europea .....	133
2.9.2.2.	Strategia per la crescita digitale .....	134
2.9.2.3.	L'eGovernment Action Plan.....	135
2.9.2.4.	L'eGovernment Benchmarking Report.....	136
2.9.2.5.	The Digital Economy and Society Index (DESI).....	140
2.9.2.6.	Il Digital Maturity Indexes (DMI).....	144
2.9.2.7.	Un framework per la Pubblica Amministrazione .....	145
2.9.3.	La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione.....	146
2.9.3.1.	Lo stato di attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) .....	146
2.9.3.2.	La strategia digitale attraverso il Piano Triennale per l'informatica della Pubblica Amministrazione.....	149
2.9.3.2.1.	Lo stato dell'arte delle piattaforme nazionali: cosa ha funzionato e ambiti dimiglioramento .....	152
2.9.3.2.2.	I progetti infrastrutturali chiave: il ruolo dei Poli Strategici Nazionali (PSN) .....	155
2.9.4.	Sitografia.....	158

<b>Capitolo 3 - La performance delle Amministrazioni centrali</b>	161
3.1. Bilancio dello Stato e sistema dei pagamenti	161
3.1.1. Il completamento della riforma del Bilancio dello Stato e gli effetti delle politiche di bilancio sul benessere equo e sostenibile (a cura di Mario Collevocchio, SPISA)	161
3.1.1.1. Abstract	161
3.1.1.2. L'evoluzione della normativa di riforma del bilancio	161
3.1.1.2.1. Un cenno alle origini	162
3.1.1.2.2. La riforma del bilancio parte dalle Regioni	162
3.1.2. La legge di contabilità e di finanza pubblica	166
3.1.3. Il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio	167
3.1.3.1. La legge di bilancio	168
3.1.3.2. Il bilancio di previsione	170
3.1.4. Gli effetti delle politiche di bilancio sul benessere equo e sostenibile	172
3.1.5. Il collegamento con il ciclo di bilancio: un obiettivo da raggiungere	173
3.1.6. L'estensione degli indicatori BES agli enti territoriali	175
3.2. L'innovazione nel sistema dei pagamenti pubblici e il SIOPE+ (a cura di Carlo Maria Arpaia, Pasquale Ferro, Walter Giuzio, Stefano Ranucci, Banca d'Italia)	175
3.2.1. Introduzione	175
3.2.2. Il sistema dei pagamenti pubblici: caratteristiche e specificità	178
3.2.2.1. Gli attori del sistema e il ruolo del tesoriere	179
3.2.2.2. Le norme contabili e il contenuto informativo degli ordinativi di pagamento e incasso	179
3.2.2.3. Le infrastrutture e le procedure di pagamento (e incasso)	181
3.2.3. Innovazione nella PA, e-government e sistema dei pagamenti pubblici	182
3.2.3.1. Il livello di digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana nel confronto internazionale	183
3.2.3.2. Il livello di digitalizzazione delle amministrazioni centrali: una valutazione dei servizi offerti all'utenza e del rapporto tra ente e tesoriere	186
3.2.3.3. Le procedure di spesa e rendicontazione delle amministrazioni centrali	186
3.2.3.4. Le procedure di acquisizione delle entrate delle amministrazioni statali	187
3.2.3.5. Il livello di digitalizzazione delle amministrazioni territoriali: una valutazione dei servizi offerti all'utenza e del rapporto tra ente e tesoriere	188
3.2.3.6. Il grado di informatizzazione e integrazione dei sistemi gestionali degli enti territoriali	189
3.2.3.7. Il grado d'integrazione tra i sistemi informativi degli enti e il colloquio con le altre amministrazioni mediante canali digitali	190
3.2.3.8. Il livello di maturità digitale nei servizi offerti all'utenza e nell'offerta di strumenti di pagamento elettronici	191
3.2.3.9. Il collegamento con il tesoriere per la gestione di incassi e pagamenti	194
3.2.4. Il possibile ruolo del sistema dei pagamenti pubblici nell'innovazione: PagoPA e Siope+	195
3.2.4.1. Ampliamento dei canali di pagamento e offerta di servizi on-line: il caso PagoPA	195
3.2.4.2. Un nuovo modello di dialogo tra ente e tesoriere: il nuovo sistema dei pagamenti pubblici disegnato con SIOPE+	197
3.2.5. Conclusioni	199
3.2.6. Bibliografia	201
3.2.7. Appendice grafici e tabelle	202
3.3. Salute e sanità	209
3.3.1. Salute e sanità: misurazioni di performance e aree di criticità (a cura di Carla Collicelli - CNR)	209
3.3.1.1. Abstract	209
3.3.1.2. Le performance del sistema della sanità italiana secondo le misurazioni internazionali	209
3.3.1.3. L'andamento temporale	215
3.3.1.4. Le differenze interne	218
3.3.1.5. La questione del diritto all'accesso alle cure e quella delle liste di attesa: diseguaglianze e "povertà sanitaria"	223
3.3.1.6. Sostenibilità, indicatori Onu e Strategia italiana al 2030	227
3.4. Istruzione	233
3.4.1. Istruzione - Le informazioni disponibili su Infanzia, Scuola, Università e Ricerca (a cura di Cristina Stringher, INVALSI; Alberto Ciolfi e Carmela Anna Nappi, ANVUR; Angelo MARI, SNA)	233
3.4.1.1. Abstract	233
3.4.1.2. Introduzione - Il settore Istruzione nell'ambito delle Politiche Pubbliche	234
3.4.1.3. Infanzia	236



3.4.1.3.1	Aggiornamento normativo e dati di riferimento su asili nido e altri servizi socio educativi per la prima infanzia .....	236
3.4.1.3.2	Lo stato di attuazione del sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia (0-6) ..	238
3.4.1.3.3	Dagli input agli outcome: la valutazione degli esiti dei bambini nella scuola dell'infanzia secondo Save the Children.....	239
3.4.1.4	Scuola.....	241
3.4.1.4.1	Elementi di scenario.....	241
3.4.1.4.2	Gli outcome di sistema: dagli SDGs alle prove INVALSI nel contesto nazionale e internazionale .....	243
3.4.1.5	Università e Ricerca .....	247
3.4.1.5.1	Il contesto normativo.....	247
3.4.1.5.2	Le istituzioni universitarie, risorse economiche e spese .....	249
3.4.1.5.3	Processo: Valutazioni ANVUR didattica e ricerca universitaria .....	250
3.4.1.5.4	Prodotto: dati di output con aggiornamento su numero laureati e confronto con dati comparativi internazionali o europei .....	251
3.4.1.5.5	Test TECO come misura di outcome universitario.....	252
3.4.1.6	Conclusioni e prospettive .....	253
3.4.1.7	ALLEGATI .....	255
3.5	Assistenza.....	275
3.5.1	Il diritto al gioco e allo sport delle persone di minore età con disabilità (a cura di Irene Archilietti - AGIA).....	275
3.5.1.1	Abstract.....	275
3.5.1.2	Introduzione .....	275
3.5.1.3	I minorenni con disabilità: un dato difficile da rilevare .....	276
3.5.1.4	Lo studio.....	277
3.5.1.4.1	I focus.....	278
3.5.1.4.2	Le interviste ai ragazzi con disabilità .....	278
3.5.1.4.3	Il questionario ai Comuni.....	278
3.5.1.5	I parchi inclusivi .....	279
3.5.1.6	Buone prassi.....	280
3.5.1.7	Raccomandazioni .....	281
3.5.1.7.1	Prima raccomandazione.....	281
3.5.1.7.2	Seconda raccomandazione .....	282
3.5.1.7.3	Terza raccomandazione .....	283
3.5.1.8	Conclusioni .....	284
3.5.2	L'assistenza ai disabili (a cura di Aldo Amoretti, Professione in Famiglia).....	286
3.5.2.1	L'assistenza ai non autosufficienti.....	286
3.6	Servizi alle imprese.....	289
3.6.1	Cassa Depositi e Prestiti: le linee strategiche del nuovo piano industriale 2019-2021 .....	289
	e gli strumenti a supporto delle imprese (a cura di Simona Camerano - CDP et al) .....	289
3.6.1.1	Abstract .....	289
3.6.1.2	Introduzione .....	289
3.6.1.3	Export credit: il ruolo di CDP .....	290
3.6.1.4	Operatività del Polo SACE-SIMEST.....	292
3.6.2	Servizi reali per l'internazionalizzazione. L'Agenzia ICE (a cura di Stefania Spingola, ICE et al).....	295
3.6.2.1	Il ruolo dell'ICE nel sistema di sostegno pubblico all'internazionalizzazione .....	295
3.6.2.2	L'attività nel 2018.....	298
3.6.2.2.1	I servizi promozionali.....	299
3.6.2.2.2	I servizi informativi e di assistenza.....	303
3.6.2.2.3	La formazione .....	306
3.6.2.2.4	L'attrazione degli investimenti esteri .....	308
3.6.2.2.5	La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle attività dell'Agenzia ICE .....	310
3.6.2.3	I risultati sulla soddisfazione della clientela .....	312
3.6.2.4	I clienti dell'ICE e l'impatto dei servizi sulle esportazioni .....	313
3.7	Ambiente .....	318
3.7.1	I servizi di protezione e ricerca ambientale per cittadini e imprese (a cura di Alfredo Pini, ISPRA et al).....	318
3.7.1.1	Introduzione .....	318
3.7.1.2	LEPTA.....	318
3.7.1.2.1	Il percorso intrapreso.....	318



3.7.1.2.2.	Conclusioni .....	322
3.7.1.2.3.	Bibliografia/ sitografia .....	323
3.7.1.3.	Il SINA strumento di gestione, integrazione e diffusione dei dati e delle informazioni territoriali-ambientali .....	324
3.7.1.3.1.	InfoARIA – Componente del sistema informativo per i dati sulla qualità dell’aria necessari alla raccolta e alla predisposizione dei dataset per il Reporting verso CE .....	325
3.7.1.3.2.	Il Network Nazionale della Biodiversità (NNB) .....	325
3.7.1.4.	Reporting ambientale .....	326
3.7.1.5.	Educazione e formazione ambientale .....	329
3.7.1.5.1.	Iniziative di educazione ambientale.....	330
3.7.1.5.2.	Corsi di formazione ambientale .....	330
3.7.1.5.3.	Tirocini e progetti alternanza scuola - lavoro .....	330
3.7.1.5.4.	Accordi e collaborazioni.....	331
3.7.1.6.	Servizi e attività bibliotecarie erogati nel 2018 dalla Biblioteca ISPRA.....	332
3.7.1.7.	Rifiuti .....	333
3.7.1.8.	Il dissesto idrogeologico in Italia .....	335
3.7.1.8.1.	Il quadro nazionale sul dissesto.....	335
3.7.1.8.2.	Indicatori di rischio a supporto delle decisioni e per la valutazione delle politiche .....	336
3.7.1.8.3.	I servizi cartografici per i cittadini, le imprese e la PA.....	337
3.7.1.8.4.	Riferimenti bibliografici .....	337
3.7.1.9.	Controlli ambientali.....	338
3.7.1.9.1.	Attività relative all’attuazione e all’ applicazione delle norme IPPC agli impianti di competenza statale.....	338
3.7.1.9.2.	Attività relative all’attuazione del D.Lgs. 105/2015 .....	339
3.7.1.9.3.	Formazione del personale ispettivo .....	340
3.7.1.10.	Bonifiche .....	341
3.7.1.10.1	Siti di Interesse Nazionale (SIN) .....	342
3.7.1.10.2.	Siti oggetto di procedimento di bonifica regionale (non SIN).....	346
<b>Capitolo 4 - La performance dei servizi territoriali .....</b>		<b>351</b>
4.1.	Introduzione ai contenuti della banca dei fabbisogni standard comunali pubblicata in opencivitas (a cura di Vincenzo Atella) .....	351
4.2.	Riferimenti bibliografici .....	354
4.3.	La performance delle Amministrazioni comunali (a cura di Emanuele Padovani).....	355
4.3.1.	Premessa .....	355
4.3.2.	Sintesi .....	355
4.3.3.	Nota metodologica generale.....	359
4.3.4.	Amministrazione.....	362
4.3.4.1.	Nota metodologica specifica.....	362
4.3.4.2.	Analisi .....	363
4.3.5.	Polizia locale .....	367
4.3.5.1.	Nota metodologica specifica.....	367
4.3.5.2.	Analisi .....	367
4.3.6.	Istruzione.....	375
4.3.6.1.	Nota metodologica specifica.....	375
4.3.6.2.	Analisi .....	376
4.3.7.	Viabilità .....	382
4.3.7.1.	Nota metodologica specifica.....	382
4.3.7.2.	Analisi .....	383
4.3.8.	Territorio (e Territorio & Viabilità).....	387
4.3.8.1.	Nota metodologica specifica.....	387
4.3.8.2.	Analisi .....	388
4.3.9.	Rifiuti .....	395
4.3.9.1.	Nota metodologica specifica.....	395
4.3.9.2.	Analisi .....	395
4.3.10.	Sociale .....	400
4.3.10.1.	Nota metodologica specifica.....	400
4.3.10.2.	Analisi .....	402
4.3.11.	Nido .....	412
4.3.11.1.	Nota metodologica specifica.....	412

4.3.11.2.	Analisi .....	412
4.4.	La comparazione della spesa per contratti pubblici a livello territoriale (Fabrizio Sbicca ANAC) .....	417
4.4.1.	Introduzione .....	417
4.4.2.	L'analisi della spesa per beni e servizi in ambito regionale .....	417
4.4.3.	Comparazione a livello regionale per il servizio di ristorazione ospedaliera. ....	422
4.4.4.	Comparazione a livello regionale per dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete mellito .....	423
4.4.5.	Comparazione a livello regionale per la fornitura di carta in risme .....	428

## Capitolo 1

# Presentazione del Rapporto



# 1. PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO

a cura di Efisio Espa, CNEL-SNA

I contenuti della settima Relazione annuale del CNEL sui servizi generati dalle amministrazioni pubbliche ai cittadini e alle imprese si fondano, come consuetudine dei rapporti CNEL, su un sistema di informazioni economico-statistiche e di indicatori di risultato sulle prestazioni finali rese dai soggetti pubblici ai destinatari finali (cittadini e imprese) reso possibile, innanzitutto, da una collaborazione istituzionale solida e collaudata con l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT). Pur senza avere una ambizione di assoluta completezza, la Relazione analizza in dettaglio un'ampia area di politiche pubbliche che vanno dagli ambiti dell'istruzione a quello della tutela ambientale, dalla gestione del bilancio e delle sue innovazioni a tematiche specifiche dell'assetto del nostro sistema di welfare.

Come in precedenti occasioni, la Relazione CNEL offre un quadro inevitabilmente frastagliato e differenziato sulle principali direttrici settoriali dell'intervento pubblico. A elementi di carattere gestionale di tonalità positiva (si pensi alla progressiva soluzione del problema annoso del ritardo dei pagamenti da parte della PA) si saldano vecchie e nuove criticità (ad esempio, la condizione dei disabili e il consolidarsi dei fenomeni di povertà sanitaria) relativa alla qualità dei servizi erogati dalla PA.

Il quadro complessivo che emerge è sempre quello di una amministrazione "in movimento" (ne è testimonianza il graduale diffondersi dei processi di digitalizzazione all'interno dell'amministrazione) seppure appesantita, come continuano a segnalare gli indicatori della Banca Mondiale del *Doing Business in...*, da una eccessiva complessità di regole e di percorsi procedurali che seguitano a tradursi non solo in meri aspetti di inefficienza della gestione amministrativa ma, soprattutto, in oneri significativi sulla vita delle imprese e dei cittadini.

Rispetto alle precedenti esperienze, la Relazione 2019 del CNEL evidenzia tre novità molto importanti:

un'analisi di particolare dettaglio delle performance a livello comunale, in accordo con le disposizioni normative che attribuiscono al CNEL la responsabilità di redigere una Relazione annuale sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e *locali* alle imprese e ai cittadini. La collaborazione è stata resa possibile attraverso il contributo congiunto dell'Università di Bologna e della Banca dati SOSE di OpenCivitas;

un focus specifico sulle strategie di trasformazione digitale e sugli aspetti concreti che possono già essere evidenziati con riferimento ai processi di innovazione delle amministrazioni pubbliche, ottenuto grazie a una importante fornitura da uno degli attori principali dell'innovazione digitale, la SOGEI;

una attenzione molto rilevante – destinata a crescere nei prossimi anni – sulle questioni della sostenibilità, così come fotografate dalla famiglia degli indicatori di benessere equo e sostenibile (su cui il CNEL ricoprì un ruolo di apripista non troppi anni fa) e dell'insieme contiguo delle misurazioni legate ai *Sustainable Development Goals* legati alla strategia 2030 delle Nazioni Unite.

La Relazione si avvale anche, per riprendere il tema della essenziale collaborazione con l'ISTAT, dei primi risultati dello straordinario progetto del Censimento continuo posto in essere da diversi anni e che è ormai arrivato a un grado di maturazione tale da poter generare una formidabile quantità di nuove informazioni legate al comportamento e alla performance delle amministrazioni. Al pari dei risultati relativi ai confronti internazionali (il rapporto OCSE *Government at a Glance* relativo al 2019

è apparso a ridosso della fase di stampa), questa Relazione viene pubblicata poco prima dell'uscita di dati aggiornati e maggiormente coerenti con lo stato attuale della qualità dei servizi resi dalla PA, quali quelli del Censimento 2017. Sarà cura del CNEL nei prossimi mesi aggiornare le risultanze di questa Relazione e, in un certo senso, monitorare la vasta e crescente area dei risultati di prodotto e di impatto delle politiche pubbliche nazionali.

Una considerazione di notevole rilevanza ai fini di una lettura realistica delle analisi pubblicate in questa Relazione riguarda il tema della progressiva e sempre più consistente riduzione del numero dei dipendenti pubblici. I dati elaborati dall'ISTAT all'interno degli schemi di contabilità nazionale (in cui, pertanto, si osservano le cosiddette Unità di lavoro standard) mostrano che nell'ultimo quindicennio (ultima rilevazione il 2018) gli occupati pubblici si sono contratti di circa 400 mila unità. Nel 2019, oltretutto, ai flussi di pensionamento "naturali" e ad attività di reclutamento ancora complessivamente insufficienti a compensare le cessazioni avvenute, si è aggiunto un nuovo canale di uscita rappresentato dalla cosiddetta "Quota 100" (oltre 50mila domande di pensionamento soltanto a metà 2019).

## 1.1. Aspetti metodologici

### 1.1.1. La metodologia di indagine

Da circa 25 anni, il CNEL concentra la sua attenzione sulla necessità di misurare con più attenzione l'attività amministrativa o, con linguaggio più attuale e oggi più diffuso, le politiche pubbliche. La questione di come offrire una raffigurazione più precisa e circostanziata dell'azione della PA nei tanti ambiti del suo intervento è emersa da lungo tempo, fin dalla definizione dei primi schemi di contabilità nazionale. Per un periodo molto esteso le rappresentazioni dell'operato della PA si concentravano essenzialmente su due aspetti:

- quantificazione del cosiddetto "valore aggiunto delle amministrazioni pubbliche" all'interno del calcolo del valore aggiunto complessivo di un paese (semplificando molto: la somma del valore monetario degli input di lavoro e della domanda di beni e servizi generata dal settore pubblico);
- la definizione delle grandezze di spesa pubblica a partire dagli schemi del bilancio pubblico.

Come è ben noto, nel primo caso la raffigurazione statistica si riferisce essenzialmente al valore degli input utilizzati dalla PA al fine di generare i propri prodotti e servizi; nel secondo l'evoluzione della PA viene osservata sotto una lente meramente monetaria che, se necessaria dal punto di vista del controllo sul bilancio, nasconde quasi completamente ogni aspetto legato alla quantità e alla qualità dell'attività svolta dal settore pubblico.

Le insufficienze relative alla misurazione dell'attività amministrativa hanno condotto da tempo alle necessità di definire con più attenzione, in primo luogo, i prodotti e i servizi direttamente connessi all'agire amministrativo. Organizzazioni come l'OCSE, anche utilizzando una mole di dati sempre più ricca generata, ad esempio, dall'Organizzazione mondiale della sanità nel campo della tutela della salute, raccolgono e standardizzano ormai da anni informazioni statistiche (di provenienza nazionale, ovviamente) che consentono di guardare e analizzare in dettaglio i risultati effettivi e concreti generati dalle singole politiche pubbliche (pazienti "intercettati" dai sistemi sanitari nazionali, laureati delle università, km di strade o ferrovie, ore di formazione, ...) consentendo di guardare "oltre" le grandezze meramente monetarie e, anzi, creando premesse più credibili per l'azione di

programmazione finanziaria in capo allo Stato.

In alcuni casi i programmi di misurazione più accurata e circostanziata dell'attività pubblica giungono alla definizione di indicatori di impatto delle politiche pubbliche, come mostrato in numerosi capitoli di questa Relazione.

L'universo di dati che si va consolidando attorno ai concetti di prodotto e impatto pubblici è naturalmente ampio, disomogeneo, difficilmente riconducibile (almeno nell'immediato) a misure di sintesi del "prodotto pubblico". E tuttavia, come la Relazione 2019 dimostra, questo universo di raffigurazioni statistiche assai diverse tra loro anche sul piano metodologico aiuta a capire in maniera assai più efficace il comportamento e la performance del settore pubblico offrendo ai cittadini e allo stesso decisore pubblico un insieme di indicazioni concrete che, almeno in linea di principio, dovrebbero meglio orientare il suo operato.

### **1.1.2. La misurazione degli impatti del funzionamento della PA**

L'analisi della qualità dei servizi pubblici non può prescindere dall'utilizzare i concetti di benessere e sviluppo sostenibile: tali concetti, multidimensionali, per essere rappresentati hanno bisogno di misure e/o indicatori che ne riassumono le caratteristiche e l'andamento. La loro utilità può risiedere anche nella possibilità di definire un valore pubblico e contribuire così al mantenimento o al miglioramento del benessere reale delle comunità amministrate, dando anche senso al miglioramento delle performance della PA.

Il miglioramento delle performance delle pubbliche amministrazioni italiane va indirizzato verso la creazione del Valore Pubblico. Il modello di creazione del Valore Pubblico proposto nel presente lavoro consente di mettere a sistema, governare e finalizzare le performance di una o più PA verso l'orizzonte della generazione di Benessere a favore dei cittadini di oggi e di domani, in un'ottica di Sviluppo Sostenibile e a partire dalla cura della salute dell'ente

Nel prosieguo della parte metodologica sono definiti i tratti distintivi degli indicatori, ossia i misuratori, della performance nelle PA, che danno corpo e contenuto alle varie dimensioni del modello interpretativo del Valore Pubblico. In particolare, sono definiti le caratteristiche principali; i requisiti, i livelli, le dimensioni e le classi di indicatori.

### **1.1.3. I dati statistici al servizio della misurazione dei risultati**

Nell'ambito dei censimenti permanenti delle unità economiche, l'ISTAT garantisce un quadro statisticamente dettagliato delle caratteristiche strutturali e organizzative degli enti pubblici e della loro articolazione territoriale. I dati raccolti a livello di unità istituzionale e di sede centrale consentono analisi sulle caratteristiche strutturali e sulle scelte strategiche dell'istituzione pubblica considerata nel suo complesso, indipendentemente dal territorio di appartenenza. Le informazioni acquisite a livello di unità locale (che rappresenta il luogo di lavoro) sull'attività economica svolta e sull'occupazione per tipologia contrattuale, consentono di sviluppare analisi sulla presenza del settore pubblico nei principali ambiti di intervento (istruzione, sanità, assistenza sociale, giustizia) mappando l'offerta sul territorio dei servizi erogati direttamente dalle unità locali.

La crescente esigenza di conoscenza del settore della pubblica amministrazione, associata alle sempre maggiori opportunità offerte dall'utilizzo delle fonti amministrative e dei registri statistici, ha sollecitato l'Istat a progettare un quadro coerente e sistematico di informazioni statistiche che renda possibile descrivere e valutare aspetti strutturali e dinamici della Pubblica Amministrazione. Il sistema presenta caratteristiche di completezza, sistematicità e continuità delle informazioni statistiche

diffuse, al fine di favorire lo sviluppo di un processo di progressiva integrazione e interconnessione delle informazioni per l'analisi del funzionamento dell'Amministrazione pubblica, delle performance delle strutture organizzative che ne fanno parte e degli effetti delle relative azioni poste.

Le informazioni disponibili riguardano le principali grandezze economiche e finanziarie degli enti pubblici, anche a livello di singola amministrazione, sia i principali servizi pubblici erogati nell'ambito della sanità, della giustizia, dell'istruzione e della cultura.

#### **1.1.4. La formazione dei dipendenti pubblici**

Il capitolo dedicato alla formazione dei pubblici dipendenti (oltre alle informazioni presenti nel capitolo dedicato alle evidenze desumibili dai censimenti Istat) si concentra sul ruolo svolto dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

Vengono analizzate le innovazioni introdotte negli ultimi anni, da quelle di carattere amministrativo-organizzativo a quelle più direttamente afferenti i contenuti e le modalità di erogazione dei corsi. Nell'ottica di questa Relazione vanno sottolineati quei dati di prodotto (ore di formazione, numero dei partecipanti ai corsi, attività in e-learning) che mostrano apprezzabili segnali di miglioramento negli ultimi anni e nel 2018-2019 in particolare.

Anche nella recente esperienza della SNA emerge comunque la questione del vistoso calo del personale amministrativo, "asciugatosi" negli ultimi anni di oltre il 40 per cento.

#### **1.1.5. La prevenzione della corruzione**

Sul fronte della prevenzione della corruzione sono presentati due importanti contributi: il primo sui prezzi di riferimento, intesi quale strumento idoneo per incrementare l'efficienza della spesa per contratti pubblici e per l'individuazione di indicatori di rischio corruttivo; il secondo relativo all'analisi della spesa per contratti pubblici relativi ai servizi erogati con elementi di comparazione territoriale. A tal riguardo sono state effettuate comparazioni regionali, con particolare riferimento alla spesa dei comuni. Inoltre, è stata anche condotta un'analisi territoriale su singoli mercati, segnatamente i servizi di ristorazione ospedaliera, la fornitura di carta e i dispositivi medici per il controllo del diabete.

#### **1.1.6. I servizi digitali delle PA**

I servizi digitali sono uno dei principali settori in cui i cittadini nutrono aspettative crescenti nei confronti dello Stato. Sulla base dei nuovi modelli di erogazione di servizi personalizzati di aziende digitali private, i cittadini si aspettano esperienze simili con i servizi pubblici in termini di usabilità, accessibilità, semplicità, velocità ed efficacia. I cittadini si aspettano inoltre che la Pubblica Amministrazione offra servizi pubblici progettati con una prospettiva orientata all'utente e adattabile a diversi profili di utenti.

La *Citizen eXperience* (CX) ovvero l'adozione e l'attuazione di approcci orientati a migliorare l'esperienza dell'utente nella progettazione e nella fornitura di servizi pubblici sta diventando una delle principali priorità di tutti governi impegnati nel percorso di transizione al digitale.

Il successo dell'attuazione di approcci orientati all'utente nella fornitura di servizi pubblici richiederà innanzitutto un cambiamento nella cultura del settore pubblico.



## 1.2. La performance nelle amministrazioni centrali

### 1.2.1. Il bilancio dello Stato

La riforma del bilancio dello Stato avviata negli ultimi decenni e tuttora in corso, ha dato luogo alla forte accentuazione della sua funzione di strumento fondamentale di politica economica e di governo rispetto a quella tradizionale di strumento contabile. Per la caratteristica di collegare gli obiettivi alle risorse disponibili in termini quantitativi e qualitativi preventivamente definiti, il bilancio rende più credibile la realizzazione delle iniziative assunte a livello politico, spesso enunciate e diffuse solo per ragioni di consenso.

Il bilancio interviene in tutti i settori che interessano la vita della comunità e di ciascuno di noi. In esso troviamo le cifre, i numeri, gli euro dei tributi che paghiamo, del debito pubblico che siamo costretti ad assumere, delle spese per interventi nel campo dell'agricoltura, del commercio, dell'industria, dei trasporti, delle opere pubbliche, dell'istruzione, della sanità, del lavoro, della protezione sociale, della difesa, della giustizia e così via. In tale quadro, la relazione tratta delle iniziative in atto rivolte alla misurazione degli effetti della politica di bilancio sul benessere equo e sostenibile nella prospettiva più ampia del cammino verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile contenuti nell'Agenda ONU 2030.

### 1.2.2. Il sistema dei pagamenti

Nel prosieguo della Relazione si descrive il sistema dei pagamenti pubblici: gli aspetti definatori, il ruolo dei diversi attori, le infrastrutture e le regole che ne disciplinano il funzionamento allo scopo di evidenziarne le caratteristiche peculiari e le criticità. Successivamente si fornisce una descrizione del livello d'innovazione della PA italiana e della sua capacità di fornire servizi attraverso canali digitali, distinguendo tra le diverse realtà in cui essa si declina (PA centrale, locale, dimensione, area geografica) ed evidenziando le principali criticità riscontrate nel processo di digitalizzazione. Vengono poi analizzati due aspetti connessi all'innovazione digitale della PA attraverso le procedure di pagamento: quella del miglioramento del rapporto con cittadini e imprese mediante l'offerta di servizi di pagamento che consentono la conclusione in rete dell'iter per l'erogazione di un servizio (business case: PagoPA); e quella della relazione tra ente e tesoriere che, opportunamente gestita e regolata, può stimolare l'integrazione tra i sistemi informativi dell'ente e le procedure di pagamento, presupposto necessario per una PA più efficiente e più efficace (business case: SIOPE+).

### 1.2.3. Salute e Sanità

Secondo i dati delle principali agenzie internazionali, la sanità pubblica italiana continua a registrare livelli di performance molto lusinghieri, in particolare per quanto riguarda le dimensioni contenute della spesa sia in valore assoluto che in percentuale del PIL, che per il valore elevato della durata della vita e della speranza di vita alla nascita. Anche la mortalità evitabile tramite prevenzione ed appropriatezza delle cure mostra in Italia livelli migliori di molti altri paesi europei. Lo stesso indice di adeguamento agli standard contenuti nella Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile per quanto riguarda benessere e salute, calcolato da ASviS annualmente, mostra un andamento positivo. A fronte di ciò vanno segnalate alcune criticità vecchie e nuove. Tra quelle di più antica data si segnala in primo luogo la debolezza delle cure territoriali per disabili e non autosufficienti e l'insufficiente offerta di strutture per la lungodegenza. In secondo luogo, permangono differenze sostanziose in termini di spesa sanitaria pro-capite, offerta di servizi sul territorio, qualità degli stessi

e possibilità di accesso appropriato e tempestivo alle prestazioni, sia tra regioni ed aree geografiche, che tra gruppi sociali.

Tra le criticità di più recente evidenza, vanno rimarcate quelle relative alla sostenibilità del sistema dal punto di vista delle risorse e rispetto alla prevenzione intesa in senso olistico. Per quanto riguarda le risorse, risulta crescente il divario tra la domanda ed i costi di produzione, in costante aumento, da una parte, e la ristrettezza del finanziamento pubblico, in calo rispetto al PIL negli ultimi anni, dall'altra. In questo ambito una criticità crescente si rileva rispetto agli organici ed alle carenze del personale. Per ciò che attiene alla prevenzione di tipo olistico, ancora troppo debole risulta lo sforzo profuso nell'obiettivo di fare degli obiettivi di benessere e salute, nella loro ampia articolazione, elementi da inserire tra le priorità in termini di adeguamento e riforma nel mondo del lavoro e della produzione, nella scuola e negli altri canali formativi, nella organizzazione delle città e dei trasporti e negli interventi per l'ambiente ed il clima.

#### 1.2.4. Istruzione

L'approfondimento relativo all'Istruzione consta di tre sottosezioni: Infanzia, Scuola, Università e Ricerca. Il riferimento complessivo è rappresentato dai *Sustainable Development Goals*. Le informazioni, selezionate nell'ottica della sobrietà nel numero degli indicatori, sono in molti casi di *output* (es.: numero di ELET, di NEET o di diplomati e laureati), ma nella relazione cerchiamo di focalizzare l'attenzione sugli indicatori di *outcome* disponibili per le tre sottosezioni (es.: dati sulla qualità, livelli di apprendimento degli studenti). La metodologia seguita, come per gli anni scorsi, è un'accurata revisione delle informazioni disponibili per dar conto dei livelli di qualità nel settore istruzione.

Nella relazione CNEL 2019, le novità da segnalare rispetto al 2017 in ambito normativo e valutativo sono: i progressi registrati nell'istituzione del sistema di cura e istruzione da zero a sei anni; l'introduzione nella scuola delle prove nazionali di lingua inglese e la valutazione computer-based delle competenze raggiunte al V anno di secondaria superiore; per il sistema universitario, gli interventi a favore degli studenti e le politiche di reclutamento del personale.

Lo stato generale di istruzione e università si può riassumere con alcuni dati essenziali. L'*accesso ai servizi infanzia* per bambini da zero ai tre anni resta inferiore alla media europea, sebbene in aumento (30,7% a fronte del 33% del benchmark Europa 2020), con forti disparità territoriali e unità di offerta in calo rispetto alla precedente relazione CNEL. In ambito scolastico, accanto ad un lieve aumento nel numero di diplomati (che sono il 60,9% dei 25-64enni) e una lieve riduzione degli abbandoni precoci, si segnala il preoccupante fenomeno della *dispersione implicita*: sono oltre il 7% i ragazzi diplomati dalla scuola secondaria che non raggiungono le competenze fondamentali previste in italiano, matematica e inglese. La *spesa pubblica dedicata all'istruzione terziaria* nel 2016 rappresenta una percentuale pari a 1,5% della spesa pubblica italiana totale, la più bassa nell'area OCSE. I dati EUROSTAT evidenziano come l'Italia sia ancora tra gli ultimi Paesi EU per percentuale di popolazione in possesso di un titolo di studio universitario.

Si evidenzia pertanto un persistente divario quantitativo a livello di prima infanzia e università, rispetto ai livelli europei, e una necessità di attenzione alla qualità delle competenze degli studenti prodotte dall'intero sistema.

#### 1.2.5. Assistenza

Nella sezione relativa all'assistenza sono trattati due temi estremamente delicati: il diritto al gioco dei minori disabili e l'assistenza ai non autosufficienti.

Il diritto al gioco e allo sport delle persone di minore età con disabilità in Italia non è sufficientemente garantito. L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha avviato uno studio con la Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni. Grazie ad esso sono emerse carenze e disparità tra Nord e Sud, sono state ascoltate le esigenze dei minorenni, delle loro famiglie e degli enti locali. Dal quadro che ne è scaturito l'Autorità garante ha formulato una serie di raccomandazioni destinata a dare attuazione ai diritti enunciati dalla Convenzione ONU sui diritti di bambini e ragazzi. Nell'assistenza ai non autosufficienti si conferma la tendenza all'accrescimento del fenomeno in ragione dell'invecchiamento della popolazione. Istat prevede per il 2030 cinque milioni di soggetti non autosufficienti dei quali un milione ultra-ottantacinquenni. Il disagio dei soggetti si combina con quello delle famiglie. Le differenze sono relevantissime tra questi estremi: famiglie benestanti che si possono permettere più di una badante o residenze di lusso; altre che sbarcano il lunario grazie al nonno non autosufficiente che avrà una pensione al minimo abbinata ad assegno sociale e indennità di accompagnamento.

### **1.2.6. Servizi alle imprese**

#### **1.2.6.1. Il ruolo del Gruppo Cdp a supporto di imprese e dei processi di internazionalizzazione**

Cassa Depositi e Prestiti (CDP) promuove lo sviluppo dell'Italia, impiegando responsabilmente il risparmio domestico per favorire crescita e occupazione, sostenendo l'innovazione e la competitività di imprese, infrastrutture e territorio. Con oltre 340 miliardi in gestione tra risparmio postale e obbligazioni, CDP opera con logiche di intervento orientate allo sviluppo sostenibile, nell'ambito di un quadro normativo ben definito che include l'equilibrio economico-finanziario delle iniziative di investimento e la complementarietà delle attività rispetto al sistema bancario e finanziario.

Con il Piano Industriale “#CDP2021 dall'Italia per l'Italia” si vuole rafforzare l'impegno a supporto dell'economia nazionale, in particolare nella prospettiva delle nuove sfide che attendono il Paese: (i) il recupero del gap di sviluppo produttivo; (ii) l'innovazione, la produttività, la competitività e la crescita dimensionale delle imprese; (iii) l'aumento degli investimenti in infrastrutture e il miglioramento della qualità dei servizi pubblici. Il Piano prevede la mobilitazione di oltre 200 miliardi di euro in tre anni: 111 miliardi di risorse impiegate direttamente da CDP e 92 miliardi di euro attivati da soggetti terzi.

Le linee strategiche di intervento prevedono la riorganizzazione delle attività di Cassa Depositi e Prestiti in quattro ambiti: i) Imprese; ii) Infrastrutture PA e Territorio; iii) Grandi partecipazioni strategiche e iv) Cooperazione internazionale.

#### **1.2.6.2. Servizi reali per l'internazionalizzazione. L'Agenzia ICE**

L'ICE-Agenzia promuove l'internazionalizzazione 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 Invitalia2, 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).

### **1.2.7. Ambiente**

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) presenta i servizi erogati alle imprese e ai cittadini nell'anno 2018 con un punto di vista quali-quantitativo.

L'anno 2018 è il secondo anno di vita dell'ISPRA come componente centrale del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), l'insieme dell'Istituto e delle 21 Agenzie per l'Ambiente Regionali e delle Province Autonome, istituito dalla legge 132 del 2016.

La sfida lanciata dalla Legge 132/2016 è, in primo luogo, rendere operativa e dare legittimità normativa ad una struttura complessa, articolata ed anche disomogenea per attività, compiti, risorse, territorio ed ambiente di riferimento, già federata in passato su basi volontarie.

Nel paragrafo i riferimenti non solo all'attività dell'ISPRA ma anche a quella dell'intero SNPA, a partire dall'elemento qualificante per questa relazione, vale a dire l'introduzione nel nostro ordinamento legislativo del concetto di "prestazione tecnica ambientale" a cui la legge associa i cosiddetti "livelli essenziali".

### **1.3. La performance dei servizi comunali**

Attraverso i dati disponibili sulla piattaforma OpenCivitas di SOSE S.p.A., società del Ministero dell'Economia e delle Finanze e da Banca d'Italia, si analizzano, per la prima volta sul panorama italiano, la performance delle amministrazioni comunali delle Regioni a statuto ordinario, sia sotto il profilo dell'impegno finanziario delle amministrazioni comunali (il livello di spesa per unità di servizio o pro capite), sia sotto il profilo della quantità e qualità del servizio erogato alla cittadinanza.

In particolare, sono trattati i servizi delle funzioni fondamentali dei comuni definite nel D.lgs. 216/2010: *Amministrazione, Polizia locale, Istruzione, Viabilità, Territorio, Rifiuti, Sociale, Asili Nido*.

## Capitolo 2

# Metodologia



## 2. METODOLOGIA

### 2.1. La misurazione degli impatti delle politiche pubbliche orientate al benessere e allo sviluppo sostenibile: un modello a cui tendere

a cura di Fabiola Riccardini, CNEL-Istat

#### 2.1.1. Introduzione

L'intento del presente scritto è quello di formulare una prima ipotesi verso la costruzione della valutazione dei servizi pubblici attraverso l'utilizzo degli indicatori di benessere e sviluppo sostenibile (BES e SDG) ai fini della Relazione prevista dalla legge n. 15, art. 9, del 2009.

Il ruolo dei servizi pubblici è importante per il benessere e lo sviluppo sostenibile. La letteratura è ricca di analisi che indagano questo nesso. In primo luogo, il raggiungimento di un certo grado di equità, nelle società e tra società, è raggiungibile attraverso la fornitura di servizi pubblici. Ad esempio, il servizio di istruzione, i servizi sanitari e previdenziali da sempre svolgono una funzione di redistribuzione della ricchezza e contribuiscono al benessere degli individui che ne beneficiano. Ma anche la durabilità nel tempo e nello spazio di un certo grado di benessere e sviluppo dipendono altresì dai servizi pubblici. Ad esempio, un'azione pubblica volta alla salvaguardia del patrimonio naturale e culturale di un territorio consente di mantenere e possibilmente sviluppare quei capitali necessari a tramandare alle generazioni future il benessere raggiunto, oppure i servizi offerti per la mobilità sostenibile contribuiscono ad un vivere armonico dei cittadini in diversi luoghi delle città e tra città. Gli obiettivi di benessere e di sviluppo sostenibile sono diventati oggi fondamentali e varie politiche pubbliche li hanno assunti come obiettivi del loro operato. Dunque, analizzare la qualità dei servizi pubblici non può prescindere dall'utilizzare i concetti di benessere<sup>1</sup> e sviluppo sostenibile<sup>2</sup> che attualmente sono stati sviluppati. Tali concetti, multidimensionali, per essere rappresentati hanno bisogno di misure e/o indicatori che ne riassumono le caratteristiche e l'andamento. Per questi fenomeni multidimensionali si parla quindi di sistemi di misurazione o insiemi di indicatori<sup>3</sup> per rappresentarne le varie dimensioni. La loro utilità può risiedere anche nella possibilità di definire un valore pubblico e contribuire così al mantenimento o al miglioramento del benessere reale delle comunità amministrate, dando anche senso al miglioramento delle performance della PA (vedi anche par. 2.2 e 2.3 della presente Relazione).



1. Per una disamina della letteratura principale si veda il Rapporto BES dell'Istat.

2. Per un'analisi dei concetti si veda il Rapporto SDGs dell'ISTAT.

3. Per indicatore si deve intendere una misura che indica i successi o insuccessi del soggetto a cui è riferito, serve a monitorare cambiamenti nel tempo e nello spazio e fare comparazioni tra soggetti diversi per valutare il raggiungimento a meno di obiettivi.... (cfr. United Nations, Role of Law Indicators 2011, ISTAT...)



### 2.1.2. Gli indicatori BES e SDGs e il loro utilizzo ai fini della valutazione delle politiche.

L'esigenza di evidenziare i rapporti tra le politiche pubbliche e gli effetti sul benessere dei cittadini e sullo sviluppo inteso come sostenibile ha delineato nuovi percorsi di programmazione e di monitoraggio e valutazione prevedendo l'utilizzo degli indicatori di benessere e di sviluppo sostenibile. A tale fine sono stati definiti gli insiemi di indicatori BES (benessere equo e sostenibile) e SDGs (*Sustainable Development Goals*), che sono framework di riferimento per le politiche per pianificare e monitorare il raggiungimento di obiettivi di benessere delle persone, dei territori e di sviluppo sostenibile. Essi utilizzano prevalentemente indicatori di *outcome* (risultato-impatto). Tali indicatori possono essere utilizzati in varie fasi del ciclo politico: sia in fase *ex-ante* per capire la situazione e disegnare le politiche, per specificare dei pro e contro delle differenti strategie, per supportare l'allocazione delle risorse necessarie all'implementazione delle strategie identificate, sia in fase *ex-post* per monitorare il raggiungimento dei risultati ottenuti, per verificare l'operato delle politiche pubbliche quindi per operare una valutazione complessiva dell'intervento cercando di identificare le azioni necessarie per futuri miglioramenti<sup>4</sup>. A questo proposito il recente *Rapporto Beyond GDP* realizzato dall'High Level Expert Group on the *Measurement of Economic Performance and Social Progress* (Stiglitz-Fitoussi-Durand 2018 Report) approfondisce proprio l'utilizzo degli indicatori di benessere ai fini delle policy.

Come è noto in Italia questi insiemi di indicatori serviranno sempre più alle politiche collegate al Bilancio dello Stato, ma anche delle Amministrazioni territoriali, per esempio ai Documenti unici di programmazione (DUP) e i Documenti economia e finanza regionale (DEFER). Infatti, con la legge di riforma del Bilancio dello Stato, all'art. 10 (relativo al Documento di economia e finanza) i commi 10-bis e 10-ter, che prevedono rispettivamente la redazione da parte del Ministero dell'economia e finanze sulla base dei dati forniti dall'Istat di due appositi documenti: un apposito allegato al DEF e una relazione da presentare alle Camere sugli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) prodotti dall'Istat. A seguito di questa legge diverse leggi regionali hanno introdotto gli indicatori BES nel ciclo di programmazione locale.

In generale è auspicabile che si rafforzi il legame tra gli obiettivi delle politiche definite nella Legge di Bilancio e il ciclo della valutazione della performance della pubblica amministrazione<sup>5</sup> con l'obiettivo di colmare il divario che separa le politiche dalla vita quotidiana dei cittadini<sup>6</sup>. Il ciclo di valutazione delle performance, come noto, si collega alla valutazione dell'impatto del servizio rivolto agli utenti, in sostanza si dovrebbe valutare il miglioramento del livello di benessere rispetto alla condizione di partenza (tipica misurazione degli obiettivi specifici triennali delle amministrazioni pubbliche).

Idealmente l'utilizzo degli indicatori BES copre tutto il ciclo di programmazione e valutazione delle politiche pubbliche:

Ogni servizio pubblico e i risultati raggiunti con la loro fornitura/erogazione verso i destinatari

4. Tali sistemi di indicatori sono tuttavia da considerare in evoluzione, via via che i dati statistici per il loro calcolo vengono prodotti. Gli indicatori SDG, in particolare, sono un insieme a cui i vari paesi del mondo devono tendere e la loro produzione rappresenta una sfida anche per i paesi avanzati. Essi costituiscono anche la base per le previsioni degli effetti connessi alle politiche nel periodo di riferimento.

5. Vedi Linee guida per il sistema di misurazione e valutazione della performance dei Ministeri in <http://www.funzione-pubblica.gov.it/articolo/dipartimento/16-06-2017/pubblicate-linee-guida-sul-piano-della-performance>

6. Anche la recente Relazione sull'evoluzione degli indicatori di benessere equo e sostenibile per l'anno 2019, nella audizione dell'ISTAT, presso la V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" e la V Commissione "Bilancio", riprende i collegamenti tra gli indicatori BES e la valutazione delle politiche.



(imprese e famiglie nazionali ed esteri), potrebbero essere analizzati attraverso gli insiemi di indicatori BES/SDGs. I servizi pubblici sono collegati alle politiche che ne stabiliscono la loro implementazione. Sarebbe quindi auspicabile mappare i vari servizi pubblici, collegarli alle politiche che ne prevedono l'erogazione e monitorarne i risultati raggiunti con la loro erogazione attraverso gli insiemi di indicatori BES/SDGs. Sarebbe, tuttavia, utile costituire un gruppo di lavoro specifico con sede presso il CNEL, che svolga un lavoro analitico e di condivisione delle scelte per identificare i nessi politiche/servizi pubblici/indicatori di benessere e sviluppo sostenibile. Un esempio è stato sviluppato nel par. 2.1.3.

È bene comunque rammentare che il cambiamento osservato, attraverso gli indicatori, è attribuibile solo in parte all'intervento pubblico, ma può essere invece dovuto agli altri innumerevoli fattori che ne influenzano comunque l'evoluzione. Per questo occorre definire nel modo più univoco possibile i nessi causali tra i risultati raggiunti e le politiche. Questa intrinseca ed ineliminabile difficoltà nel "valutare gli effetti" di una politica deve imporre molto realismo nel disegno della valutazione, senza però indurre a rinunciarvi. Ad ogni modo l'osservazione delle tendenze degli indicatori in tempi diversi, prima e dopo l'implementazione delle politiche, ci indicano i cambiamenti avvenuti in modo migliorativo o peggiorativo del fenomeno sotto osservazione. Questi indicatori di impatto sono complementari agli indicatori di performance sviluppati nel par. 2.3. della presente Relazione. A livello di Nazioni Unite con la firma degli Obiettivi di sviluppo sostenibile da parte dei Paesi membri nel settembre 2015 per il loro raggiungimento entro il 2030, sono stati definiti anche gli insiemi di indicatori che servono al monitoraggio del loro raggiungimento. Tali indicatori sono stati promulgati dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite e incaricati gli uffici di statistica nazionali della loro produzione per alimentare il data base gestito dall'Ufficio di statistica delle NU<sup>7</sup>. Sono stati definiti circa 240 indicatori per i 169 target, che i Paesi devono sviluppare in fasi successive secondo le regole stabilite dalla Commissione statistica delle NU.

Anche a livello europeo sono stati messi a punto degli indicatori di benessere e di sviluppo sostenibile per monitorare le politiche europee<sup>8</sup>.

Tali indicatori consentono valutazioni nel tempo (serie storiche) e valutazioni cross section, cioè di confronto tra insiemi (tra territori, tra pratiche diverse, ecc.). Per questi sistemi di indicatori possiamo disporre anche di confronti internazionali, in modo particolare per gli SDGs e gli indicatori europei.

Da notare che gli SDGs presentano i target, ovvero obiettivi da raggiungere entro un arco di tempo, mentre nel BES non sono previsti target. Quindi gli indicatori SDGs consentono valutazioni di conformità in relazione ai target stabiliti in sede politica e fanno parte integrante dell'*Annual Report on SDGs* stilato dalle Nazioni Unite<sup>9</sup>. Per l'Italia sono analizzati nel *Rapporto SDGs* che l'Istat pubblica annualmente dal 2018<sup>10</sup>.

Gli indicatori BES sono analizzati nel *Rapporto BES* che annualmente l'Istat produce dal 2013 e sono utilizzati, come accennato in precedenza, anche nell'*allegato al DEF* e rientrano nella *Relazione al Parlamento del Ministero economia e finanza*. Il **BES Nazionale** mostra indicatori anche a livello regionale<sup>11</sup>. I

7. <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>

8. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi>

9. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019>

10. <https://www.istat.it/it/archivio/229565>

11. [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/il-rapporto-istat-sul-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-rapporto-istat-sul-bes)

12 domini sono stati scelti attraverso il dialogo con le parti sociali - nel Comitato Istat-Cnel costituito nel 2010 e attraverso indagini specifiche, nonché attraverso il dialogo con i rappresentanti regionali - gli indicatori sono stati definiti nell'ambito del Comitato scientifico costituito presso l'Istat nello stesso periodo e formato da esperti di settore.

Il **BES nel DEF** (dal 2014 al 2018-2019) è invece un insieme di indicatori selezionati dal Comitato di esperti BES allo scopo costituito, che rappresenta le caratteristiche del benessere equo e sostenibile secondo i domini del BES Nazionale, seguendo determinati criteri<sup>12</sup>. Gli indicatori selezionati sono 12, uno per dominio BES. Le ultime relazioni che utilizzano gli indicatori BES sono il *DEF 2019* del 9 aprile 2019<sup>13</sup> e la 2<sup>a</sup> *Relazione sugli indicatori BES 2019 del 27 febbraio 2019*<sup>14</sup>.

Vi è poi il **BES Territoriale**, che coglie le esigenze dei territori e gli indicatori sono selezionati sulla base delle discussioni con i rappresentanti territoriali<sup>15</sup>, la copertura corrisponde alle province italiane. In passato con il progetto **Urbes** gli indicatori definiti coprivano il territorio delle province e delle città metropolitane. Infine, è stato messo punto un sistema informativo per le città<sup>16</sup>, che organizza indicatori a livello comunale per dominio BES.

Esiste un evidente collegamento tra BES ed SDGs, il primo esprime una declinazione nazionale del benessere e sviluppo sostenibile, il secondo esprime invece la dimensione internazionale dei predetti concetti, che sono poi obiettivi di policy dei paesi delle Nazioni Unite. Volendo collegare i due framework è possibile fare riferimento ai seguenti schemi:

12. Vedi la Relazione finale del Comitato BES del 20 giugno 2017 e il Decreto di individuazione degli indicatori di benessere e quo e sostenibile del 16 ottobre 2017

13. [http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2019/def/DEF\\_2019\\_Allegato\\_BES\\_16\\_04\\_19\\_H\\_19\\_30.pdf](http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2019/def/DEF_2019_Allegato_BES_16_04_19_H_19_30.pdf)

14. [http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Relazione\\_BES\\_25\\_02\\_2019.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Relazione_BES_25_02_2019.pdf)

15. [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/il-bes-dei-territori](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-bes-dei-territori)

16. <https://www.istat.it/it/archivio/220004>

Schema 1. Collegamento tra il framework BES con quello degli SDGs, attraverso gli indicatori comuni

Bes		SDGs
1. Salute	3 indicatori	1 indicatore in GOAL 2, 2 indicatori in GOAL 3
2. Istruzione e formazione	5 indicatori	4 indicatori in GOAL 4 1 indicatore in GOAL 8
3. Lavoro e conciliazione tempi di vita	4 indicatori	1 indicatore in GOAL 5 3 indicatori in GOAL 8
4. Benessere economico (*)	6 indicatori	4 indicatori in GOAL 1 3 indicatori in GOAL 10,
5. Relazioni sociali		
6. Politica e istituzioni (*)	7 indicatori	4 indicatori in GOAL 5 4 indicatori in GOAL 16
7. Sicurezza	3 indicatori	1 indicatore in GOAL 5 2 indicatori in GOAL 16
8. Benessere soggettivo		
9. Paesaggio e patrimonio culturale	2 indicatori	1 indicatore in GOAL 11 1 indicatore in GOAL 13
10. Ambiente (**)	12 indicatori	3 indicatori in GOAL 1 2 indicatori in GOAL 6 1 indicatore in GOAL 7 1 indicatore in GOAL 8 5 indicatori in GOAL 11 2 indicatori in GOAL 12 3 indicatori in GOAL 13 1 indicatore in GOAL 14 1 indicatore in GOAL 15
11. Innovazione, ricerca e creatività	2 indicatori	2 indicatori in GOAL 9
12. Qualità dei servizi	1 indicatore	1 indicatore in GOAL 16

(\*) 1 indicatore ripetuto in più goal (\*\*) 5 indicatori ripetuti in più goal B

 Fonte: Istat, [www.istat.benessere e sostenibilità](http://www.istat.benessere-e-sostenibilita)

## Schema 2. Collegamento tra gli obiettivi SDG e i domini del BES<sup>17</sup>:

Obiettivi SDGs	Domini BES
Obiettivo 1 Povertà	Dominio 4 Benessere Economico Dominio 10 Ambiente
Obiettivo 2 Nutrizione e agricoltura	Dominio 1 Salute Dominio 10 Ambiente
Obiettivo 3 Salute	Dominio 1 Salute
Obiettivo 4 Istruzione e formazione	Dominio 2 Istruzione e formazione
Obiettivo 5 Donne	Dominio 3 Lavoro e conciliazione dei tempi di vita Dominio 6 Politica ed istituzioni Dominio 7 Sicurezza
Obiettivo 6 Acqua	Dominio 10 Ambiente Dominio 12 Qualità dei servizi
Obiettivo 7 Energia	Dominio 10 Ambiente Dominio 12 Qualità dei servizi
Obiettivo 8 Crescita, piena occupazione e lavoro dignitoso	Dominio 2 Istruzione e formazione Dominio 3 Lavoro e conciliazione dei tempi di vita Dominio 4 Benessere Economico Dominio 10 Ambiente
Obiettivo 9 Infrastrutture, industrializzazione e innovazione	Dominio 4 Benessere Economico Dominio 10 Ambiente Dominio 11 Ricerca e innovazione
Obiettivo 10 Disuguaglianze	Dominio 4 Benessere economico
Obiettivo 11 Città e insediamenti umani	Dominio 9 Paesaggio e patrimonio culturale Dominio 10 Ambiente Dominio 12 Qualità dei servizi Dominio 7 Sicurezza
Obiettivo 12 Produzione e consumo	Dominio 4 Benessere Economico Dominio 10 Ambiente Dominio 12 Qualità dei servizi
Obiettivo 13 Cambiamenti climatici	Dominio 10 Ambiente
Obiettivo 14 Oceani e risorse marine	Dominio 10 Ambiente
Obiettivo 15 Ecosistemi terrestri, foreste e perdita di biodiversità	Dominio 10 Ambiente
Obiettivo 16 Pace, giustizia e istituzioni	Dominio 6 Politica e istituzioni Dominio 7 Sicurezza Dominio 12 Qualità dei servizi
Obiettivo 17 Mezzi di implementazione e partenariato globale	Dominio 6 Politica e istituzioni Dominio 12 Qualità dei servizi Dominio 11 Ricerca e innovazione

Fonte: Sviluppo e benessere sostenibili. Una lettura per l'Italia (Riccardini et al. al. 2016)

I domini BES e gli obiettivi SDGs indicano gli ambiti di politica corrispondente e come queste possono essere monitorate per valutare gli impatti sul benessere e lo sviluppo sostenibile. Tuttavia, la valenza di questi framework e insiemi di indicatori risiede anche nella loro capacità di cogliere alcuni *trade off* delle politiche e quindi di capire le interrelazioni che esistono per valutare gli impatti tra domini del benessere e obiettivi dello sviluppo sostenibile.

17. Riccardini F. and all, Sviluppo e benessere sostenibili. Una lettura per l'Italia. Ed UniversItalia, Novembre 2016

### 2.1.3. Alcuni indicatori BES/SDGs che possono essere utilizzati per la valutazione della qualità dei servizi pubblici

Di seguito viene presentato, a titolo di esempio, un elenco di alcuni indicatori BES e SDGs che hanno connessioni con la valutazione della qualità dei servizi pubblici organizzati per dominio BES e obiettivi SDGs.

Schema 3. Indicatori BES e SDGs utili per la valutazione dei servizi pubblici.

Bes	SDGs
<b>1. Dominio Salute - GOAL 2, GOAL 3.</b>	
1. Speranza di vita in buona salute alla nascita (già nel DEF);	
2. Mortalità per causa;	
3. Fattori di rischio (eccesso di peso -già nel DEF -, fumo, alcol, sedentarietà, alimentazione...)	
4. Posti letto nei presidi socioassistenziali e sociosanitari	
5. Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata	
6. Indice di orientamento all'agricoltura della spesa pubblica	
7. Aiuto Pubblico allo Sviluppo in agricoltura	
8. Tasso di lesività grave in incidente stradale	
9. Persone che hanno ricevuto la terapia antiretrovirale (ART)	
<b>2. Dominio Istruzione e formazione - GOAL 4, GOAL 8</b>	
1. Partecipazione scuola d'infanzia	
2. Partecipazione scuola e università	
3. Partecipazione alla formazione continua	
4. Livelli di competenze	
5. Uscita precoce dal sistema scolastico DEF	
6. Bambini che hanno usufruito di servizi comunali per l'infanzia	
7. Percentuale di studenti delle classi III della scuola secondaria di primo grado che non raggiungono un livello sufficiente di competenza alfabetica	
8. Percentuale di studenti delle classi III della scuola secondaria di primo grado che non raggiungono un livello sufficiente di competenza numerica	
9. Percentuale di studenti delle classi III della scuola secondaria di primo grado che non raggiungono un livello sufficiente di comprensione all'ascolto (listening) della lingua inglese	
10. Edifici dotati di accorgimenti per ridurre i consumi energetici	
11. Alunni disabili	
12. Aiuti allo sviluppo per borse di studio a studenti di PVS	
<b>3. Dominio Lavoro e conciliazione tempi di vita - GOAL 5, GOAL 8</b>	
1. Reddito medio disponibile pro-capite (in euro)	
2. Indice di disuguaglianza del reddito disponibile	
3. Tasso di mancata partecipazione al lavoro (valori percentuali) (maschi e femmine) DEF	

4. Rapporto tra tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli (valori percentuali) DEF
5. Occupati sul totale della popolazione
6. Giovani che non lavorano e non studiano
7. Tasso di infortuni mortali e inabilitanti
8. Quota della spesa pubblica per misure occupazionali e per la protezione sociale dei disoccupati rispetto alla spesa pubblica

#### **4. Dominio Benessere economico - GOAL 1, GOAL 10**

1. Indice di povertà assoluta (valori percentuali) DEF
2. Rischio di povertà
3. Povertà assoluta e grave deprivazione materiale
4. Vulnerabilità finanziaria
5. Bassa qualità dell'abitazione
6. Reddito medio disponibile pro-capite (in euro) DEF
7. Indice di disuguaglianza del reddito disponibile DEF
8. Difficoltà di accesso ad alcuni servizi
9. Quota di servizi essenziali (sanità, istruzione, protezione sociale)
10. Spesa per servizi essenziali
11. Spesa PA per funzione
12. Spesa per aiuti allo sviluppo per edu, sal, prot soc
13. Famiglie che dichiarano difficoltà di collegamento con mezzi pubblici nella zona in cui vivono
14. Disuguaglianza di reddito disponibile (già nel DEF)
15. Ricchezza media pro-capite
16. Reddito medio disponibile aggiustato
17. Aiuti per il commercio internazionale
18. Permessi emessi a cittadini non EU per motivo
19. Acquisizioni di cittadinanza
20. Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) in Africa, nei paesi LDCs, SIDS e Landlocked. Erogazioni totali effettuate nell'anno
21. Percentuale di persone che vivono in abitazioni con problemi strutturali o problemi di umidità
22. Famiglie che dichiarano molta difficoltà a raggiungere almeno 3 servizi essenziali

#### **5. Dominio Relazioni sociali**

#### **6. Dominio Politica e istituzioni - GOAL 5, GOAL 16**

1. Fiducia parlamento
2. Fiducia sistema giudiziario
3. Fiducia partiti

4. Fiducia altre istituzioni
5. Donne e rappresentanza politica in Parlamento
6. Donne e rappresentanza politica a livello locale
7. Donne in organi decisionali
8. Affollamento degli istituti di pena

#### **7. Dominio Sicurezza - GOAL 5, GOAL 16**

1. Durata procedimenti giudiziari civili
2. Omicidi
3. Percezione di sicurezza
4. Furti
5. Borseggi
6. Rapine
7. Violenze varie
8. Statistiche sulle violenze che riguardano le donne
9. Centri antiviolenza
10. Persone di 14-65 anni che hanno subito almeno una molestia a sfondo sessuale negli ultimi 12 mesi
11. Proporzione di popolazione che ha subito aggressioni o rapine consumate negli ultimi 12 mesi
12. Percezione di sicurezza camminando da soli quando è buio
13. Percentuale di detenuti adulti in attesa di primo giudizio sul totale dei detenuti adulti
14. Indice di criminalità predatoria (per mille abitanti) DEF
15. Minorenni e giovani adulti in attesa di giudizio nelle strutture residenziali per minorenni e giovani adulti
16. Famiglie che hanno avuto richieste di denaro, favori o altro o che hanno dato denaro, regali o altro in cambio di favori o servizi
17. Indice di efficienza della giustizia civile (in giorni) DEF

#### **8. Dominio Benessere soggettivo**

#### **9. Dominio Paesaggio e patrimonio culturale - GOAL 13**

1. Spese corrente dei comuni per la gestione del patrimonio culturale
2. Densità e rilevazione del patrimonio museale
3. Impatto incendi boschivi

#### **10. Dominio Ambiente - GOAL 1, GOAL 6, GOAL 7, GOAL 8, GOAL 11, GOAL 12, GOAL 13, GOAL 14, GOAL 15**

1. Dispersione rete idrica comunale
2. Raccolta differenziata urbana
3. Conferimento dei rifiuti urbani
4. Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas clima alteranti (tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente per abitante) DEF
5. Indice di abusivismo edilizio (valori percentuali) DEF
6. Irregolarità nella distribuzione dell'acqua
7. Irregolarità nel servizio elettrico
8. Irregolarità nella distribuzione dell'acqua

9. Irregolarità nel servizio elettrico
10. Posti-Km offerti dal TPL
11. Tempo dedicato alla mobilità
12. Soddisfazione dei servizi di mobilità
13. Famiglie che non si fidano di bere l'acqua del rubinetto
14. Famiglie che lamentano irregolarità nell'erogazione di acqua
15. Trattamento delle acque reflue
16. Efficienza delle reti di distribuzione dell'acqua potabile
17. Aiuto Pubblico allo Sviluppo nei settori dell'acqua e sanitizzazione
18. Famiglie molto o abbastanza soddisfatte per la continuità del servizio elettrico
19. Quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia
20. Spesa pubblica pro capite a protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici
21. Famiglie che dichiarano difficoltà di collegamento con mezzi pubblici nella zona in cui risiedono
22. Impermeabilizzazione e consumo di suolo pro capite
23. Conferimento dei rifiuti urbani in discarica
24. Qualità aria urbana
25. Popolazione a rischio fenomeni naturali
26. Incidenza delle aree di verde urbano sulla superficie urbanizzata delle città
27. Rifiuti speciali
28. Rifiuti pericolosi
29. Percentuali di riciclaggio
30. Rifiuti urbani soggetti a raccolta differenziata
31. Numero di organizzazioni/imprese registrate EMAS
32. Istituzioni pubbliche che acquistano beni e/o servizi adottando criteri ambientali minimi (CAM), in almeno una procedura di acquisto (Acquisti verdi o Green Public Procurement) (%)
33. Aiuti allo sviluppo per tecnologie per produzioni e consumi sostenibili
34. Sussidi alle fonti fossili per unità di PIL
35. Politiche per le imprese per stimolare produzioni e consumi sostenibili
36. Imprese che adottano rendicontazioni non finanziarie
37. Imprese che adottano comportamenti ambientalmente e socialmente sostenibili
38. Morti per eventi naturali estremi
39. Anomalie temperature
40. Stock ittici in sovra sfruttamento
41. Aree marine protette
42. Coste balneabili
43. Tasso d'incremento annuo delle aree forestali
44. Quota di superficie forestale coperta da aree protette istituite per legge
45. Frammentazione del territorio naturale e agricolo
46. Impermeabilizzazione del suolo da copertura artificiale
47. Consistenza e livello di minaccia delle specie animali (invertebrati)
48. Illeciti contestati in applicazione della CITES



49. Accertamenti effettuati in applicazione della CITES

### 11. Dominio Innovazione, ricerca e creatività GOAL 9

1. Spesa in R&D o meglio intensità di ricerca (spesa in rapporto al PIL)
2. Innovazione del sistema produttivo
3. Investimenti in proprietà intellettuale
4. Mobilità dei laureati italiani
5. Copertura della banda larga
6. Ricercatori
7. Lavoratori della conoscenza
8. Percentuale di valore aggiunto delle imprese MHT rispetto al valore aggiunto manifatturiero

### 12. Dominio Qualità dei servizi - GOAL 16, Goal 17

1. Aiuto Pubblico allo Sviluppo come quota del reddito nazionale lordo e per paese
2. Entrate delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL, per fonte

Già inseriti negli altri domini:

3. Posti letto nei presidi socioassistenziali e sociosanitari
4. Bambini che hanno usufruito di servizi comunali per l'infanzia
5. Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata
6. Difficoltà di accesso ad alcuni servizi
7. Copertura della banda larga
8. Irregolarità nella distribuzione dell'acqua
9. Irregolarità nel servizio elettrico
10. Posti-Km offerti dal TPL
11. Tempo dedicato alla mobilità
12. Soddisfazione dei servizi di mobilità

Esempi di **mappatura dei servizi pubblici** (secondo una classificazione Istat usata nell'ultimo Censimento delle istituzioni pubbliche) e **collegamento tematico con BES/SDGs**

#### Esempio n.1

##### Servizi finali erogati

Servizi generali di amministrazione pubblica (GOAL 5, GOAL 6, GOAL 8, GOAL 9, GOAL 10 e Dominio Qualità dei servizi pubblici)

Assicurazione sociale obbligatoria (GOAL 1, GOAL 3, GOAL 4, GOAL 8, GOAL 9 e Dominio Benessere economico)

Servizi relativi al territorio e ambiente (GOAL 13, GOAL 14, GOAL 15 e Dominio Ambiente, Dominio Patrimonio naturale e culturale)

Servizi sociali (GOAL 1, GOAL 10, Dominio Benessere economico)

Servizi collegati assistenza sanitaria (GOAL 3, GOAL 2, GOAL 5 e Dominio Salute)

Servizi per viabilità e trasporti (GOAL 11)

Istruzione pubblica e ricerca (GOAL 4 e 9, e Dominio Istruzione e dominio Innovazione e ricerca)

Cultura e beni culturali (GOAL 4, GOAL 11 e Dominio istruzione, Dominio Patrimonio culturale e naturale)

Sport e ricreazione (GOAL 3, GOAL 4 e Dominio salute, Dominio istruzione)

Servizi in campo turistico (GOAL 11 e GOAL 12)

Servizi in campo economico (GOAL 8, GOAL 9, GOAL 10, GOAL 12 e Dominio Benessere economico)

## **Esempio n. 2**

### **Servizi erogati dalle U.L. delle Istituzioni pubbliche**

Servizi generali di amministrazione pubblica (GOAL 5, GOAL 6, GOAL 8, GOAL 9, GOAL 10 e Dominio Qualità dei servizi pubblici)

Servizi per la gestione del territorio (GOAL 11, GOAL 15 e Dominio Ambiente)

Servizi per la gestione dell'Ambiente (GOAL 2, GOAL 13, GOAL 14, GOAL 15 e Dominio Ambiente, Dominio Patrimonio naturale e culturale)

Servizi per la gestione del settore Sociale (GOAL 1, GOAL 3, GOAL 4, GOAL 5, GOAL 8, e dominio Qualità dei servizi, dominio Benessere economico, dominio Salute, dominio Istruzione, dominio Politica istituzioni,)

Servizi per la gestione della Sanità (GOAL 2, GOAL 3, GOAL 5 e dominio Salute, dominio Politica e istituzioni)

Infrastrutture e trasporti (GOAL 9, GOAL 11 e dominio Qualità dei servizi pubblici)

Servizi per la gestione dell'Istruzione (GOAL 4, GOAL 11 e dominio Istruzione, dominio Innovazione e ricerca)

Servizi per la gestione dell'ordine pubblico e sicurezza nazionale (GOAL 16 e dominio Sicurezza)

Servizi per la gestione della cultura e dei beni culturali (GOAL 4, GOAL 11 e dominio Paesaggio e patrimonio culturale)

Servizi per la gestione dello sport e ricreazione (GOAL 3, GOAL 4 e dominio Relazioni sociali)

Turismo (GOAL 11, GOAL 12 e dominio Paesaggio e patrimonio culturale)

Gestione delle attività economiche:

Agricoltura (GOAL 2 e dominio Paesaggio e Patrimonio culturale)

Commercio e artigianato (GOAL 8, GOAL 9 e dominio Lavoro, dominio Benessere economico)

Attività di federazioni e consigli di ordini e collegi professionali (GOAL 8 e dominio Lavoro, dominio Benessere economico)

Giustizia ed attività giudiziarie (Civile e penale) (GOAL 16 e dominio Sicurezza)

Assicurazione sociale obbligatoria (GOAL 1, GOAL 3, GOAL 4, GOAL 8, GOAL 9 e dominio Benessere economico)

























Affari esteri (GOAL 8 e GOAL 17 e altri GOAL relativi agli aiuti allo sviluppo e dominio Politica e Istituzioni)

Altre attività di organizzazioni associative (GOAL 16 e dominio Relazioni sociali)




## 2.1.4. Andamenti degli indicatori di benessere e sviluppo sostenibile

Indicatori BES nel DEF.

Figura 1.19 Indicatori del Bes inseriti nel Documento di Economia e Finanza. Anno 2018 (variazioni rispetto al 2017 e al 2008)

INDICATORE	Valore 2018	Variazione % (rispetto al 2017)	Variazione % (rispetto al 2008)
Reddito medio disponibile aggiustato pro capite ( <i>in euro</i> )	22.699		
Indice di disuguaglianza del reddito disponibile	6,0		
Indice di povertà assoluta ( <i>valori percentuali</i> )	8,4		
Speranza di vita in buona salute alla nascita ( <i>in anni</i> ) (a)	58,6		
Eccesso di peso ( <i>valori percentuali</i> )	44,8		
Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione ( <i>valori percentuali</i> )	14,5		
Tasso di mancata partecipazione al lavoro ( <i>valori percentuali</i> )	19,7		
Rapporto tra tasso di occupazione donne 25-49 anni con figli in età prescolare e donne senza figli ( <i>valori percentuali</i> )	73,8		
Indice di criminalità predatoria ( <i>per mille abitanti</i> )	18,6		
Indice di efficienza della giustizia civile ( <i>in giorni</i> ) (b)	429,0		
Emissioni di CO <sub>2</sub> e altri gas clima alteranti ( <i>tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente per abitante</i> )	7,1		
Indice di abusivismo edilizio ( <i>valori percentuali</i> )	19,0		

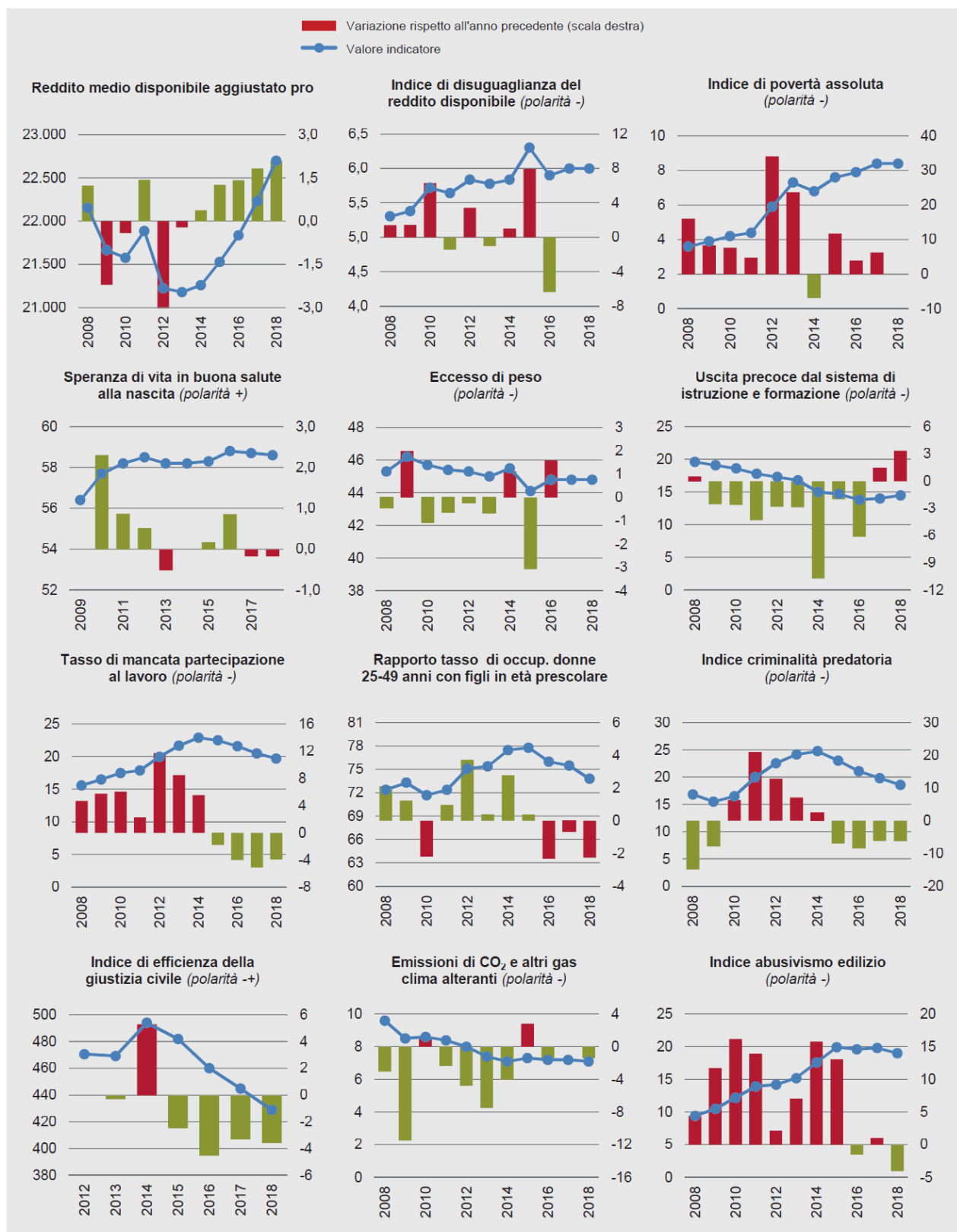
(a) Dato 2008 non disponibile, variazione basata sul 2009.  
 (b) Dato 2008 non disponibile, variazione basata sul 2012.

LEGENDA  
 Miglioramento  
 Stabilità  
 Peggioramento

Fonte: Istat, Rapporto sul Benessere equo e sostenibile (Bes), 2018

# Andamento degli indicatori BES nel DEF

**Figura 1.20** Indicatori del Bes inseriti nel Documento di Economia e Finanza. Anni 2008-2018 (valori e variazioni rispetto all'anno precedente) (a)



Fonte: Istat, Rapporto sul Benessere equo e sostenibile (Bes), 2018  
(a) In verde le variazioni che migliorano il valore dell'indicatore.

## 4 indicatori BES nel DEF: previsioni

**TABELLA III.1: INDICATORI DI BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE – ULTIMO TRIENNIO E PREVISIONI 2018-2021**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Reddito medio disponibile aggiustato pro capite (1)	21.530	21.834	22.217	22.811	23.371	23.967	24.432
Indice di disuguaglianza del reddito disponibile (2)	6,3	5,9	6,0	5,9	5,6	5,5	5,5
Tasso di mancata partecipazione al lavoro (3)	22,5	21,6	20,5	19,8	19,4	18,9	18,3
di cui: uomini	19,0	18,2	17,2	16,8	16,7	16,3	16,0
donne	26,8	25,9	24,5	23,4	22,8	22,0	21,2
Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti pro capite (4)	7,3	7,2	7,2	7,2	7,1	7,1	7,0

(1) Dati in euro. 2015-2017: Istat, Conti nazionali. 2018-2021: previsione MEF-DT.

(2) Dati in valore assoluto. 2015-2016: Istat, Eu-Silc; per il 2017 stime Istat realizzate secondo un approccio macroeconomico. 2018-2021 previsione MEF-DF.

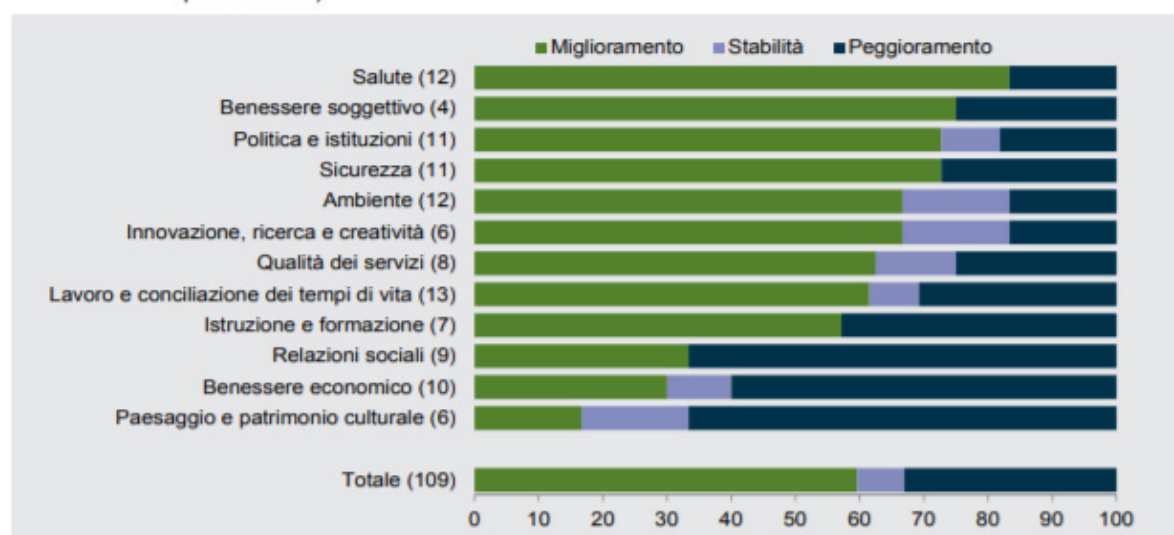
(3) Dati in percentuale. 2015-2017: Istat, Rilevazione sulle forze lavoro. 2018-2021: previsione MEF-DT.

(4) Dati in tonnellate pro capite. 2015-2016: Istat-Ispira Inventario e conti delle emissioni atmosferiche; Istat, Conti economici nazionali. 2017: Istat dati provvisori. 2018-2021: previsione MEF-DT.

Fonte: Ministero Economia e Finanza

Nella tabella III.1 si riporta l'andamento dei suddetti quattro indicatori per il periodo 2015-2021. Per gli anni 2019-2021 si considerano, in relazione a ciascun indicatore, gli effetti delle principali misure contenute nella Legge di Bilancio 2019 e dell'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica. Particolare attenzione è stata dedicata alla misura del Reddito di cittadinanza, che ha impatti rilevanti sugli indicatori BES, sebbene una trattazione più puntuale degli impatti della misura potrà essere effettuata in occasione della presentazione dell'Allegato BES al DEF 2019.

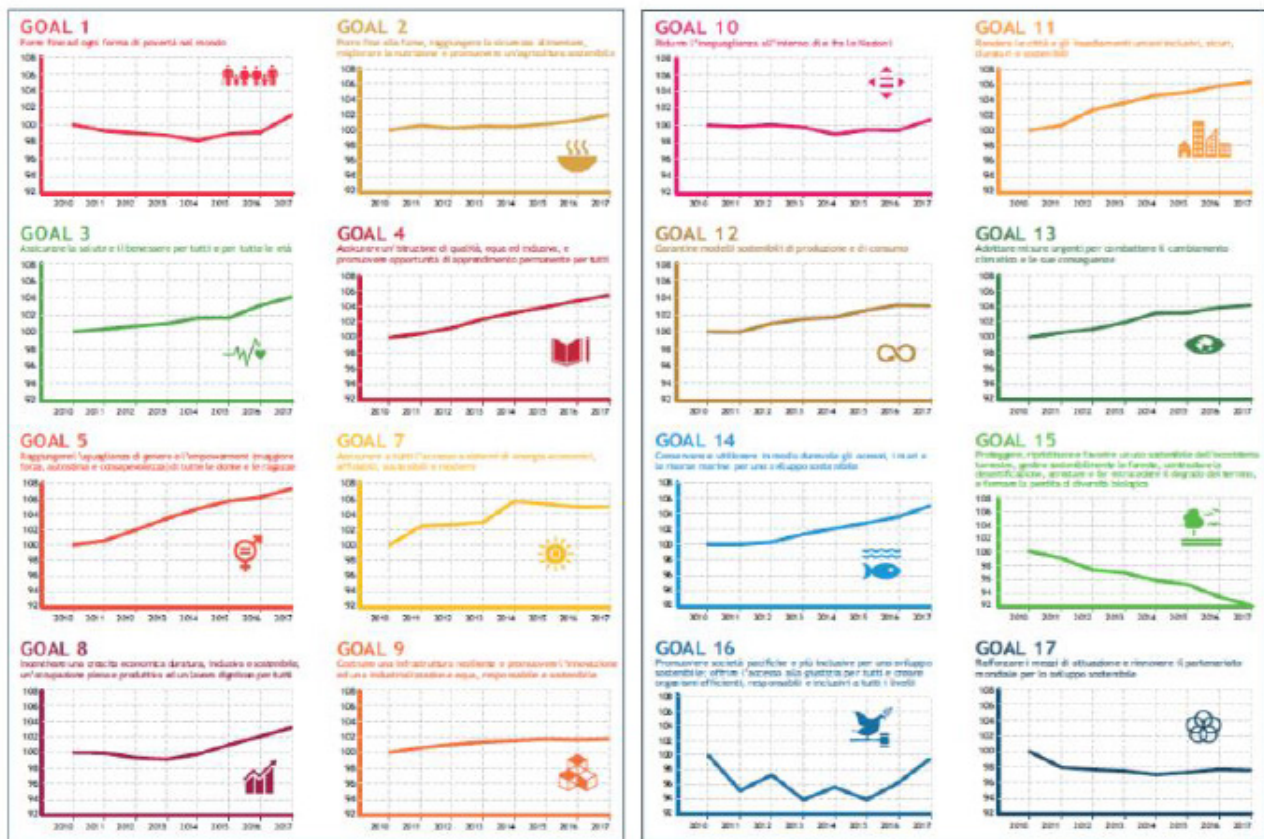
## Evoluzione indicatori BES

**Figura 5.1 Andamento degli indicatori Bes per dominio (a). Anni 2008 e 2018 (valori percentuali)**


Fonte: [www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/gli-indicatori-del-bes](http://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes)  
 (a) Per ciascun dominio in parentesi è indicato il numero degli indicatori confrontabili tra 2008 e 2018 (o anni più vicini).



## Evoluzione indicatori SDGs



Fonte: ASVIS

## **2.2. Il Valore Pubblico. Ovvero, come finalizzare le performance pubbliche verso il benessere dei cittadini e lo sviluppo sostenibile, a partire dalla cura della salute delle PA**

a cura di Enrico Deidda Gagliardo, Università di Ferrara

### **2.2.1. Abstract**

*Il miglioramento delle performance delle pubbliche amministrazioni italiane è stato perseguito prevalentemente tramite la stratificazione successiva di provvedimenti legislativi e mediante progressivi affinamenti metodologici. Ma per rendere tale miglioramento realmente utile alla crescita del paese, occorre cambiare il paradigma di valutazione dell'azione pubblica: dall'approccio adempimentale ("burocrazia della performance") e, a tratti, autoreferenziale ("la performance per la performance"), verso un approccio finalizzato al benessere dei cittadini ("la performance verso il Valore Pubblico"). Per Valore Pubblico s'intende il livello di benessere economico-sociale e ambientale dei destinatari delle politiche e dei servizi. Il modello di creazione del Valore Pubblico proposto nel presente lavoro consente di mettere a sistema, governare e finalizzare le performance di una o più PA verso l'orizzonte della generazione di Benessere a favore dei cittadini di oggi e di domani, in un'ottica di Sviluppo Sostenibile e a partire dalla cura della salute dell'ente.*

### **2.2.2. Introduzione: le performance delle PA a 10 anni dal D.Lgs. 150/2009**

Il miglioramento delle performance delle pubbliche amministrazioni (PA) italiane è stato perseguito prevalentemente tramite la stratificazione successiva di provvedimenti legislativi (D.Lgs. 150/2009, DPR 105/2016, D.Lgs. 74/2017) e mediante progressivi affinamenti metodologici (delibere della ex Commissione Indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza - CIVIT), supportati da laboratori di accompagnamento ispirati ad un approccio *principle-based* (Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica - DFP).

Che cosa ha prodotto il "performance management" nelle PA italiane a 10 anni dal D.Lgs. n. 150/2009? Il puzzle dei risultati si divide tra molteplici esperienze deludenti (tentativi abbandonati, applicazioni adempimentali, attuazioni scomposte, realizzazioni fini a se stesse) e poche ma significative storie di successo, variamente dislocate nei diversi comparti della pubblica amministrazione. Nonostante le difficoltà, la via italiana al "performance management" non deve essere abbandonata perché i principi sono condivisibili, le potenzialità enormi e le best practice incoraggianti. Occorrerebbe però: crescere insieme, in ottica di sistema, sotto la regia del Dipartimento della Funzione Pubblica e in collaborazione con e tra i vari comparti; cambiare il paradigma delle performance, dall'approccio adempimentale ("burocrazia della performance") e, a tratti, autoreferenziale ("la performance per la performance"), verso un approccio finalizzato al benessere dei cittadini ("la performance verso il Valore Pubblico").

Per rendere il miglioramento delle performance pubbliche utile all'incremento del benessere degli utenti, degli stakeholder e, in generale, dei cittadini, occorre cambiare il paradigma di valutazione dell'azione pubblica: bisogna far uscire le performance dal loop adempimentale e autoreferenziale, contrastando la "sindrome del 100%" delle performance individuali, spostando il baricentro verso rinnovate performance organizzative e finalizzando entrambe verso l'orizzonte del Valore Pubblico. Ricordiamo che la performance individuale è l'insieme dei risultati conseguiti e dei comportamenti agiti da parte degli individui che operano nell'ente, ossia il contributo dei singoli al conseguimento delle performance organizzative (LG DFP 2/2017).

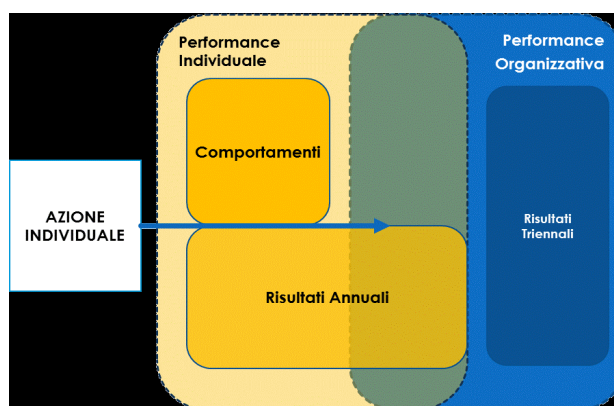


Figura 1 – La performance individuale

Fonte: Linee Guida n. 2/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

La performance organizzativa è l'insieme dei risultati dell'ente e delle sue unità organizzative, dei suoi progetti e processi trasversali. Essa permette di programmare, misurare e poi valutare come l'organizzazione, consapevole dello stato e della salute delle risorse dell'ente, utilizza le stesse in modo razionale per erogare servizi quanti-qualitativamente adeguati alle attese degli utenti, al fine ultimo di creare Valore Pubblico, ovvero di migliorare il livello di benessere degli utenti e degli stakeholder (LG DFP 1/2017 e 2/2017).

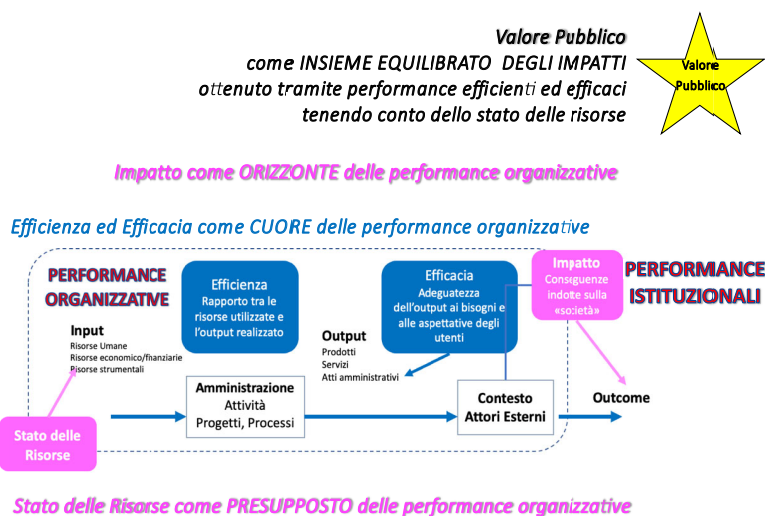


Figura 2 – La performance organizzativa

Fonte: ns. rielaborazione da "Linee Guida n. 1/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica".

Nel rinnovato concetto di performance organizzativa, risalta il focus sul presupposto e sull'orizzonte della stessa.

Definire nel piano della performance lo *stato delle risorse disponibili*, in termini di quantità e soprattutto di qualità (o salute), consente di programmare obiettivi e performance raggiungibili.

Definire nel piano l'*impatto atteso* delle performance organizzative consente di spostare l'attenzione dalla quantità e dalla qualità dei servizi all'effetto generato da essi, e dalle politiche dell'ente, nel medio-lungo termine. Anteporremo, in modo sostanziale a causa del vuoto legislativo, il livello delle "performance istituzionali" a quello delle performance organizzative: esse costituiscono le promesse contenute nelle missioni istituzionali dell'ente e/o nelle missioni di mandato della sua governance



politica. In altre parole, le performance istituzionali esprimono gli impatti delle azioni dell'ente sul soddisfacimento dei bisogni, ovvero sul livello di benessere dei cittadini. Pur nella consapevolezza delle difficoltà di quantificazione, sia per la distanza temporale tra azione ed effetto, sia per la parziale controllabilità, gli impatti possono essere programmati, misurati e valutati.

Gli impatti delle politiche d'interesse nazionale possono essere misurati tramite gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) e i *Sustainable Development Goals* (SDGs) (si veda il paragrafo 2.2); Gli effetti delle politiche specifiche dell'ente possono essere programmati, misurati e valutati tramite indicatori di impatto esterno o interno (qui assimilato per semplicità, pur con le conseguenti approssimazioni, all'outcome), in termini di miglioramento assoluto o percentuale rispetto alle condizioni di partenza:

- l'impatto esterno esprime l'incremento del livello di benessere economico (es. indotto) o sociale (es. occupazione) o ambientale (es. sostenibilità) dei destinatari esterni di una politica (es. di sviluppo) attuata dall'ente, da solo o in partnership con soggetti pubblici e/o privati;
- l'impatto interno esprime l'incremento del livello di salute delle risorse dell'ente (es. + competenze) a seguito di un progetto di miglioramento amministrativo (es. formazione).

Nello scenario descritto, si stagliano tre domande -fin qui irrisolte- sullo sfondo.

- A. *E se le performance vengono perseguite in modo scomposto e autoreferenziale? Si pensi, ad es., al caso in cui un comune abbia due uffici con performance organizzative ed individuali eccellenti ma che, a causa di una scarsa interazione interna su processi erogativi trasversali, si ritrovino cittadini in gravi condizioni di disagio economico e sociale.*
- B. *E se gli impatti esterni sono tra loro in trade-off o addirittura in contrapposizione? Si pensi, ad es., al caso in cui venga perseguito uno sviluppo economico territoriale incurante o addirittura aggressivo nei confronti dell'ambiente.*
- C. *E se la focalizzazione sugli impatti esterni avviene senza presidiare o a scapito di quelli interni, con il drastico deterioramento delle condizioni di salute dell'ente? Si pensi, in generale, alle nuove sfide digitali nei servizi all'utenza a fronte dell'innalzamento dell'età media dei dipendenti pubblici e all'allargamento del gap di competenze. Si pensi, nello specifico, al mantenimento del "welfare sanitario" a fronte della diminuzione dei medici negli ospedali italiani o, ancora, all'espansione dei numeri degli studenti delle Università in assenza di adeguate politiche sulla quantità e sulla qualità delle risorse umane, infrastrutturali e digitali dei servizi a supporto della didattica.*

*La risposta alle tre domande è costituita dal Valore Pubblico, concepito come nuovo orizzonte delle performance delle PA e come volano per finalizzare queste ultime verso il benessere dei cittadini e verso lo sviluppo sostenibile, senza dimenticare di curare la salute dell'ente.*

### 2.2.3. Il Valore Pubblico

Il Valore Pubblico è stato ampiamente studiato in letteratura a partire dal 1995 (Moore 1995; Deidda Gagliardo 2002, 2015; Talbot 2011; Spano 2014; Bracci et al. 2014; Papi et al. 2018). Il dibattito scientifico si è focalizzato soprattutto lungo tre direttrici (Horner and Hutton, 2011):

- che cosa è il Valore Pubblico? Il concetto e la legittimazione (paragrafo 2.3.3)
- come si crea il Valore Pubblico? La creazione (paragrafo 2.3.4)
- come si misura *è il Valore Pubblico? La misurazione* (paragrafo 2.3.5)

In aggiunta alle tre direttrici, ci si interrogherà intorno all'auspicabile modello di governance del Valore Pubblico (par. 2.3.6) e alle sue possibili applicazioni (par. 2.3.7)?

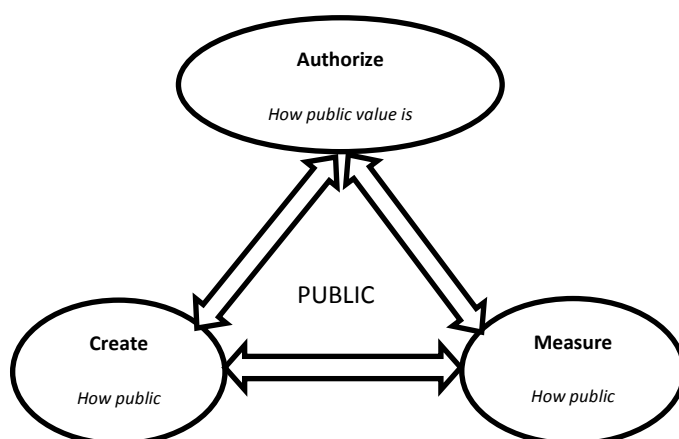


Figura 3 – Concetto, creazione e misurazione del Valore Pubblico  
Fonte: ns. rielaborazione da "Horner and Hutton, 2011: p. 120".

## 2.2.4. Che cosa è il Valore Pubblico? Nuovo orizzonte delle performance e volano per il benessere dei cittadini e lo sviluppo sostenibile, a partire dalla cura della salute dell'ente

Ogni cittadino potrebbe avere la proprio idea di Valore Pubblico. Si tratta, infatti, di un concetto "caleidoscopico", che può cambiare a seconda di chi lo osserva, oltre che del tempo e dello spazio in cui viene osservato. Quindi, ad esempio, il sindaco di un comune dovrà chiedersi: che cosa è Valore Pubblico per la maggior parte dei cittadini di questo territorio, in questa fase storica?

Per trovare una chiave di lettura trasversale ed istituzionale ci affidiamo alle Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Nel paragrafo 2.3.3.1, si cercherà di rispondere alla domanda A (*E se le performance vengono perseguite in modo scomposto e autoreferenziale?*), facendo riferimento alle Linee Guida del DFP che attribuiscono al Valore Pubblico un'accezione di orizzonte di riferimento diretto per le performance organizzative e indiretto per quelle individuali: "La fase di programmazione serve ad orientare le performance individuali in funzione della performance organizzativa attesa e quest'ultima in funzione della creazione di Valore Pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere dei destinatari delle politiche e dei servizi" (LG 2/2017, p. 10). La funzionalizzazione delle performance organizzative alla creazione di Valore Pubblico è esplicitata a pagina 9 delle LG 1/2017: "La performance organizzativa deve [...] avere come punto di riferimento ultimo gli impatti indotti sulla società al fine di creare Valore Pubblico, ovvero di migliorare il livello di benessere sociale ed economico degli utenti e degli stakeholder."

Nel paragrafo 2.3.3.2, si cercherà di rispondere alla domanda B (*E se gli impatti esterni sono tra loro in trade-off o addirittura in contrapposizione?*), facendo riferimento alle Linee Guida del DFP che attribuiscono al Valore Pubblico un'accezione di punto di equilibrio, di equità e di intergenerazionalità:

- tra le diverse categorie di impatto (equilibrio): "Creare Valore Pubblico, ovvero migliorare il livello di benessere sociale ed economico [e ambientale]" (LG 1/2017, p. 9);
- tra le diverse categorie di soggetti interessati (equità): "L'amministrazione crea Valore Pubblico quando persegue (e consegue) un miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti [...] delle diverse categorie di utenti e stakeholder" (LG 2/2017, p. 19);

- tra le diverse generazioni di soggetti interessati (intergenerazionalità): “Per generare Valore Pubblico sui cittadini e sugli utenti, favorendo la possibilità di generarlo anche a favore di quelli futuri, l’amministrazione deve essere efficace ed efficiente tenuto conto della quantità e della qualità delle risorse disponibili” (LG 2/2017, p. 19).

Nel paragrafo 2.3.3.3, si cercherà di rispondere alla domanda C (E se la focalizzazione sugli impatti esterni avviene a scapito di quelli interni, con il drastico deterioramento delle condizioni di salute dell’ente?), facendo riferimento alle Linee Guida del DFP che attribuiscono al Valore Pubblico un’accezione di punto di equilibrio tra gli impatti esterni ed interni: “L’amministrazione crea Valore Pubblico quando persegue (e consegue) un miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti esterni ed interni delle diverse categorie di utenti e stakeholder: per generare valore pubblico sui cittadini e sugli utenti, favorendo la possibilità di generarlo anche a favore di quelli futuri, l’amministrazione deve essere efficace ed efficiente tenuto conto della quantità e della qualità delle risorse disponibili” (LG 2/2017, p. 19).

#### **2.2.4.1. Il Valore Pubblico come nuovo orizzonte delle performance**

Una PA in cui tutte le unità organizzative riuscissero a raggiungere le performance organizzative in modo eccellente erogando servizi di qualità, grazie ad eccellenti contributi individuali da parte dei propri dirigenti e dipendenti, avrebbe una maggiore probabilità di aiutare la governance politica dell’amministrazione a conseguire le performance istituzionali promesse.

Ma questa eccellenza sarebbe totalmente sterile laddove l’ente non riuscisse a creare “Valore Pubblico”, ossia ad aumentare il benessere reale (economico, sociale e ambientale) della collettività amministrata (impatti esterni). E non sarebbe riproducibile laddove l’ente non riuscisse a salvaguardare e a migliorare le proprie condizioni di salute e di crescita (impatti interni).

Se un programma politico non fosse incentrato sulla ricerca del Valore Pubblico specifico per la collettività specifica e in un momento storico specifico, anche il mantenimento delle promesse elettorali non sarebbe sufficiente a migliorare le effettive condizioni di vita della comunità di riferimento.

Per evitare che l’inseguimento delle performance attese, ad opera dei dipendenti e dirigenti (performance individuali) per il tramite delle unità organizzative di appartenenza (performance organizzative) e con il mantenimento delle promesse della governance politica (performance istituzionali), si trasformi in attività scomposte, adempimentali e autoreferenziali occorre mettere a sistema le performance e finalizzarle verso il Valore Pubblico: bisogna conferire ad esse una direzione e un senso. Il Valore Pubblico dovrebbe guidare le performance dell’ente, divenendone l’orizzonte e la “stella polare” sia in fase di programmazione che di misurazione e valutazione, ponendosi come un meta-indicatore, una sorta di “performance delle performance”:

- in fase di programmazione, il Valore Pubblico dovrebbe ispirare le “performance istituzionali” (o impatti attesi), queste dovrebbero orientare le performance organizzative attese che, a loro volta, dovrebbero guidare quelle individuali attese;
- in fase di misurazione e valutazione, si dovrebbe quantificare, prima, e giudicare, poi, il contributo delle performance individuali al conseguimento delle performance organizzative, il contributo di queste ultime al raggiungimento delle “performance istituzionali” e il contributo delle istituzionali, e in generale dei diversi livelli di performance, al Valore Pubblico generato o consumato.

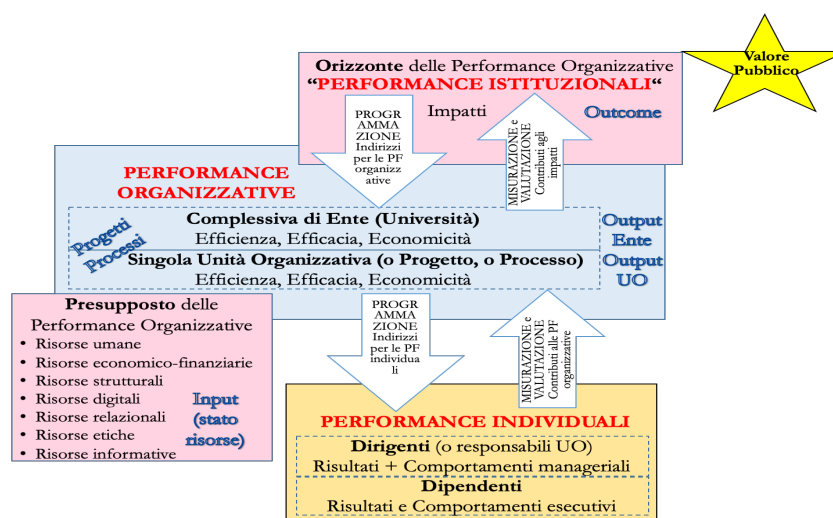


Figura 4 – Il Valore Pubblico come nuovo orizzonte e stella polare della performance

## 2.2.4.2. Il Valore Pubblico come volano per il Benessere dei cittadini e lo Sviluppo Sostenibile

Come può una PA contribuire al mantenimento e incidere sul miglioramento del benessere dei cittadini e sulla realizzazione di uno sviluppo sostenibile?

Una PA genera Valore per il Pubblico quando il livello di benessere non solo dei suoi utenti ma anche dei suoi stakeholder (benessere equo) di oggi è migliore rispetto alle condizioni di partenza delle proprie politiche e dei propri servizi, preservando la possibilità e aumentando la probabilità di migliorare il benessere di utenti e stakeholder di domani, grazie a politiche di sviluppo sostenibile (benessere sostenibile).

Gli impatti delle politiche specifiche di un ente sul benessere dei propri utenti e stakeholder e dei progetti di miglioramento amministrativo su dipendenti e organizzazione possono essere programmati, misurati e valutati tramite specifici indicatori di outcome.

Gli impatti delle politiche d'interesse nazionale possono essere misurati e certificati dall'ISTAT tramite i BES, ovvero gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile riconducibili a 12 domini (Salute; Istruzione e Formazione; Lavoro e Tempi di vita; Benessere Economico; Relazioni sociali; Politica e Istituzioni; Sicurezza; Benessere soggettivo; Paesaggio e Patrimonio; Ambiente; Ricerca e Innovazione; Qualità dei servizi).

Tale benessere non va perseguito secondo una prospettiva egoistica e di corto respiro, ma deve configurarsi equo e sostenibile. Occorre creare Valore Pubblico:

- equo, ossia interspaziale: quindi non solo a favore degli utenti diretti, ma più in generale dei cittadini e dei vari stakeholder;
- sostenibile, ossia intertemporale o intergenerazionale: quindi non solo a favore degli utenti e dei cittadini di oggi, ma anche predisponendo le condizioni per generare valore a favore di quelli futuri.

A tal fine, l'ente deve essere efficace ed efficiente tenuto conto della quantità e della qualità delle risorse disponibili (LG DFP 2/2017), lungo un percorso di sviluppo sostenibile che guardi all'Agenda 2030 dell'ONU. Lo sviluppo sostenibile può essere programmato, misurato, valutato e certificato tramite gli SDGs (Sustainable Development Goals). I 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (Povertà zero; Fame zero; Buona salute e benessere per le persone; Educazione di qualità; Parità di genere; Acqua pulita e servizi igienico-sanitari; Energia pulita e accessibile; Lavoro dignitoso e crescita eco-

nomica; Industria, Innovazione e Infrastruttura; Riduzione delle disuguaglianze; Città e comunità sostenibili; Consumo e produzione responsabile; Azione per il clima; Vita sott'acqua; Vita sulla terra; Pace, Giustizia e Istituzioni forti; Partnership per gli obiettivi) sono articolati in 240 indicatori e in 169 target specifici e riguardano sia i Paesi sviluppati che i Paesi in via di sviluppo che si sono impegnati a rispettarli.

In sintesi, il modello di creazione del Valore Pubblico consente di mettere a sistema, governare e finalizzare le performance di una o più PA verso la generazione di Benessere a favore dei cittadini di oggi e di domani, in un'ottica di Sviluppo Sostenibile. Quindi il Valore Pubblico funge da volano metodologico e organizzativo per la generazione di Benessere Equo e Sostenibile a favore di utenti e cittadini.

#### **2.2.4.3. Il Valore Pubblico come volano per curare la salute dell'ente**

La PA crea Valore se e quando consegue un miglioramento coordinato ed equilibrato (LG DFP 1/2017) sia degli impatti esterni [economico-sociale-ambientale dei destinatari delle politiche e dei servizi], sia degli impatti interni [salute dell'ente], ovvero se e quando migliora il benessere dei cittadini senza dimenticare di curare la salute delle proprie risorse: come dire che per migliorare le ricadute esterne della propria azione, una PA deve prima presidiare e sviluppare lo stato delle proprie risorse.

Definire nel piano della performance lo stato delle risorse disponibili e programmare gli *impatti interni attesi*, ovvero il miglioramento ricercato della quantità e/o della salute delle risorse a seguito di progetti di miglioramento amministrativo, consente di porre le basi per il potenziamento anche degli impatti esterni e, quindi, per la generazione di Valore Pubblico.

Di seguito, una sintesi tabellare di: possibili indicatori di quantità e di qualità delle risorse; progetti (o leve) di miglioramento amministrativo.

Tabella 1 – Lo stato delle risorse

Risorse	Quantità	Qualità	Leve di miglioramento
Umane	numero, FTE, ecc.	Salute organizzativa: <i>adeguatezza dell'organizzazione dell'ente rispetto alle sue finalità e strategie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>riorganizzazione</li> </ul>
		Salute professionale: <i>adeguatezza dei profili professionali esistenti all'interno dell'ente rispetto a quelli necessari</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>assunzione di nuovi profili mirati</li> <li>formazione/aggiornamento di profili esistenti</li> </ul>
		Salute di clima: <i>benessere organizzativo dell'ente</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CUG (Comitato Unico di Garanzia)</li> <li>smart working</li> <li>nudge</li> <li>participation</li> </ul>
		Salute di genere: <i>equilibrio nel numero di donne e uomini esistenti all'interno dell'amministrazione nei vari ruoli organizzativi, pari opportunità per tutti/e</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CUG (Comitato Unico di Garanzia)</li> <li>azioni di promozione e verifica dell'equilibrio di genere e delle pari opportunità</li> </ul>
Economico-finanziarie	€ costi o spese, € indebitamento, ecc.	Salute economico-finanziaria-patrimoniale: <i>equilibrio reddituale tra proventi e costi, fluidità finanziaria tra entrate e spese, solidità patrimoniale tra attività e passività</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>azioni di salvaguardia e sviluppo dell'economicità</li> </ul>
Strumentali materiali	n. e metratura infrastrutture, n. computer	Salute infrastrutturale: <i>livello di obsolescenza, livello di sicurezza, ecc</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>manutenzioni ordinarie e straordinarie</li> </ul>
Strumentali digitali	n. computer, n. applicativi, n. banche dati	Salute digitale: <i>livello di digitalizzazione dell'ente (es. % di processi digitalizzati e di servizi erogabili tramite il sito dell'Ente</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>azioni di semplificazione e digitalizzazione dei processi e dei servizi amministrativi</li> </ul>
Relazionali	n. relazioni	Salute relazionale: <i>quantità e qualità delle relazioni, in generale, e della partecipazione di stakeholder interni e esterni all'amministrazione rispetto ai processi decisionali e valutativi</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>sistemi di partecipazione digitale responsabile alle scelte programmatiche</li> <li>valutazione partecipativa: sistemi di partecipazione alla valutazione della soddisfazione degli utenti, con riflesso sulla performance organizzativa</li> </ul>
Risorse etiche	n. misure trasparenza e anticorruzione	Salute etica: <i>attuazione ed efficacia misure di trasparenza e di anticorruzione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>misure di contrasto al rischio corruttivo previste nel PTPC</li> <li>misure di promozione della trasparenza previste nel PTPC</li> </ul>



Risorse informative	n. informazioni	Salute informativa: integrazione dei sistemi informativi e delle informazioni; qualità delle informazioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>integrare gli applicativi e integrare le banche dati</li> </ul>
---------------------	-----------------	---	--

### 2.2.5. Come si crea il Valore Pubblico? La “piramide del Valore”

Una PA genera Valore per il Pubblico quando il livello di benessere economico, sociale e ambientale di utenti, stakeholder e cittadini e il livello di salute dell'ente, grazie all'incremento delle sue performance, sono superiori rispetto alle condizioni di partenza delle politiche pubbliche e dei progetti di ottimizzazione e di evoluzione amministrativa.

Oggi, la generazione di Valore Pubblico è perlopiù un fatto episodico a causa della navigazione a vista di molte organizzazioni pubbliche, o a seguito di negativi fattori di contesto quali, ad esempio, la corruzione.

La creazione del Valore Pubblico non può tuttavia essere il frutto di una contingenza fortunata, ma solo il risultato ricercato di un processo scientificamente progettato e pragmaticamente governato. Per accrescere la probabilità di creare Valore Pubblico e ridurre il rischio di consumo e distruzione dello stesso (Disvalore Pubblico), le PA potrebbero venire condotte secondo un innovativo modello di “Public Value Governance” che governa i flussi di generazione del valore tramite la “Piramide del Valore Pubblico”: la logica piramidale di accumulazione progressiva di valore si fonda sulla manovra combinata degli indicatori contenuti nei vari livelli della performance: il valore viene accumulato progressivamente di livello in livello e trova la sua misura sintetica nel primo.

Nella logica piramidale, una PA genera Valore Pubblico (livello 1) quando:

- in coerenza con le missioni istituzionali dell'ente, si incrementa il livello di benessere economico, sociale e ambientale dei suoi utenti e stakeholder, senza dimenticare il livello di salute dell'amministrazione, e si contribuisce al mantenimento e al miglioramento del benessere nazionale e territoriale e allo sviluppo sostenibile nell'ottica dell'Agenda 2030 (*livello 2: valore istituzionale o delle performance istituzionali*);
- si orientano le performance organizzative verso il miglioramento di quelle istituzionali o impatti; in particolare, si crea valore aziendale (*livello 3 o delle performance organizzative*) in caso di: performance organizzative adeguate dal punto di vista sociale, ovvero di erogazione di servizi quanti-qualitativamente adeguati a soddisfare gli utenti (efficacia); performance organizzative adeguate dal punto di vista economico, ovvero in presenza di una condotta economica ed efficiente da parte dell'ente; e ciò a partire dalla fotografia dello stato quanti-qualitativo delle risorse dell'ente;
- si orientano le performance individuali verso il miglioramento di quelle organizzative; si crea Valore Individuale (*livello 4 o delle performance individuali*) in caso di: performance individuali dei dirigenti adeguate in termini di risultati e di comportamenti direzionali; performance individuali dei dipendenti adeguate in termini di risultati e di comportamenti esecutivi.

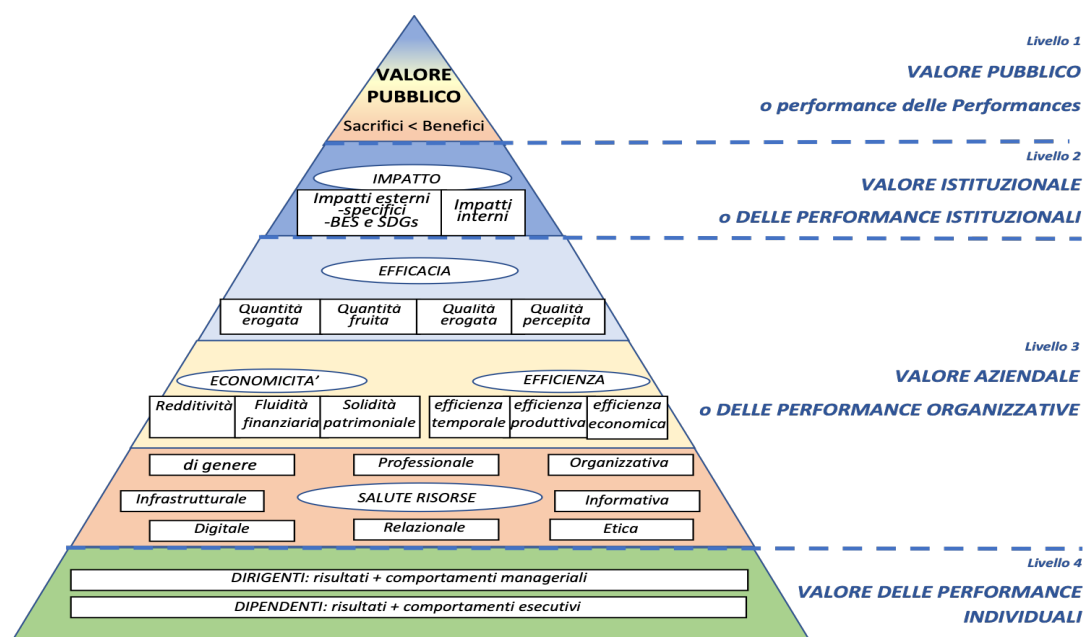


Figura 5 – La “piramide del Valore Pubblico”  
Fonte: Deidda Gagliardo, 2015; Papi et al. 2018.

#### Box 1 – Esempio di creazione di Valore Pubblico da parte di un’unione di comuni

##### PROGRAMMAZIONE

Supponiamo che un’unione di comuni programmi politiche (performance istituzionali attese) di sviluppo economico del territorio e di benessere sociale della sua popolazione, nel rispetto dell’ambiente, e che tutto ciò non venga perseguito tramite politiche distinte o, nel peggiore dei casi, contrapposte, bensì in un’ottica integrata ed equilibrata di sviluppo sostenibile (Valore Pubblico atteso).

Supponiamo che le performance istituzionali programmate orientino la definizione delle performance organizzative attese sia di tipo quantitativo (ad es., costruzione tramite privati di un’infrastruttura strategica) e qualitativo (ad es., standard qualitativi ambientali, energetici e temporali dell’infrastruttura strategica), che di tipo economico (ad es., ricerca di finanziamenti europei per la costruzione dell’infrastruttura) e di efficientamento (ad es., produttività del personale preposto alla ricerca dei finanziamenti europei), alla luce dello stato delle risorse disponibili (ad es., ufficio fundraising non specializzato, personale non formato, mancanza di relazioni strutturate con regione e unione europea, elaborazioni cartacee, applicativi non interoperabili, rischi corruttivi). Ma attenzione, non si può creare Valore Pubblico senza curare la salute delle risorse dell’ente: perciò, dopo aver fotografato lo stato delle risorse e individuato il gap di salute rispetto al livello funzionale a raggiungere le performance organizzative e a contribuire a quelle istituzionali, l’amministrazione programma azioni di miglioramento amministrativo (impatti interni attesi) al fine di incrementare il livello di salute delle risorse.

Supponiamo, infine, che le menzionate performance organizzative programmate orientino la definizione delle performance individuali attese (ad es., al dirigente vengono assegnati obiettivi di formazione dei collaboratori e comportamenti attesi in termini di team building, mentre al personale vengono assegnati obiettivi di screening delle opportunità di finanziamento e comportamenti attesi in termini di collaborazione tra colleghi).

##### REALIZZAZIONE

Supponiamo che, a seguito della realizzazione delle azioni di miglioramento amministrativo programmate, si siano prodotti i seguenti impatti interni: viene riorganizzato l’ufficio fundraising con uno specifico focus sui finanziamenti europei (salute organizzativa), si forma il personale dedicato (salute professionale), si lavora in filiera con la regione e si entra in network istituzionali europei (salute relazionale), si automatizza la ricerca on line delle linee di finanziamento (salute digitale), si crea un database integrato delle linee di finanziamento e di tutte le informazioni connesse (salute informativa), si attuano le misure di riduzione del rischio corruttivo (salute etica).

Supponiamo che i risultati individuali dei dirigenti e dipendenti siano in linea con quelli programmati (ad es. in termini di finanziamenti mappati e comportamenti collaborativi per i dipendenti; di formazione realizzata e



comportamenti aggregativi per il dirigente)

Supponiamo che, anche grazie miglioramento dei livelli di salute dell'ente, i risultati individuali conseguiti abbiano contribuito al raggiungimento dei risultati organizzativi: ipotizziamo, in particolare, che l'alta produttività del personale (efficienza) abbia contribuito ad ottenere cospicui finanziamenti europei (economicità); ipotizziamo poi che sia stata costruita, tramite privati, l'infrastruttura strategica (efficacia quantitativa) secondo gli standard energetici, ambientali, temporali programmati (efficacia qualitativa).

Supponiamo che, anche grazie al conseguimento dei risultati organizzativi, le politiche integrate dell'unione di comuni abbiano consentito di ottenere i risultati istituzionali promessi: quindi, di insediare fruttuose attività imprenditoriali di tipo innovativo (impatto economico) e di aumentare il livello occupazionale sia durante l'infrastrutturazione che nelle nuove attività produttive (impatto sociale), e ciò nel rispetto dell'ambiente circostante (impatto ambientale).

Tale equilibrio tra gli impatti esterni prodotti, fondato sugli impatti interni e raggiunto grazie ai risultati individuali, organizzativi e istituzionali in linea con le performance programmate, racconterebbe un esempio di Valore Pubblico creato (anzi, per la precisione co-creato dai comuni dell'unione, anche insieme ai privati), in linea con il Valore Pubblico atteso.

### 2.2.6. Come si misura il Valore Pubblico? Meta-indicatore e Scala del Valore Pubblico

Ad oggi, il valore effettivamente creato o consumato dalle PA non viene misurato in maniera scientificamente attendibile. Ma come si può creare Valore Pubblico se prima non si è in grado di misurarlo?

La logica piramidale di accumulazione progressiva di valore si fonda sulla manovra combinata degli indicatori contenuti nei vari livelli della performance: si crea Valore Pubblico quando i benefici complessivamente prodotti da un ente a favore della propria utenza sono complessivamente superiori ai sacrifici sopportati: ma come è possibile misurare e confrontare benefici e sacrifici espressi tramite diversi livelli, dimensioni e tipologie di performance? La proposta si basa sui seguenti cardini metodologici: a) *Meta-indicatore del Valore Pubblico o "performance delle performance"*; b) *Scala del Valore Pubblico*.

a) *Meta-indicatore del Valore Pubblico o "performance delle performance"*

Il Valore Pubblico è rappresentabile attraverso un meta-indicatore costruito come risultanza di un'architettura coordinata di indicatori di performance da inserire negli strumenti di programmazione, misurazione e valutazione delle PA.

Il Valore Pubblico non ha valore assoluto bensì relativo, in quanto consente di governare diversi livelli (es. performance organizzative), dimensioni (es. efficacia) e tipologie (es. efficacia quantitativa) di performance ai fini della sua creazione. Gli indicatori nei diversi livelli delle performance esprimono le leve per diminuire i sacrifici da un lato e per aumentare i benefici a favore dell'utenza dall'altro; quando i secondi sono complessivamente superiori ai primi si ha creazione di Valore per il Pubblico.

Come misurare i diversi indicatori di performance in modo tale che essi, tramite il meta-indicatore, possano esprimere il valore creato/consumato da una PA? Il Modello di misurazione potrebbe essere strutturato su due piani informativi:

- un piano informativo di I livello (standard), con indicatori comuni a tutte le PA dello stesso comparto/settore, e quindi utile a fini comparativi (ad es. indicatori comuni sulla salute digitale elaborati da DFP-UVP e AGID) o al fine di costruire e governare filiere e network per la co-creazione di Valore Pubblico (es. contributi delle PA di una filiera o di un network ai BES o agli SDGs)
- un piano informativo di II livello (custom), definibile a piacimento da ogni PA e utile

per costruire modelli adeguati alla propria specifica realtà. Il piano informativo custom può essere espresso con gli indicatori specifici che l'ente ritiene più opportuni, ma comunque riconducibili a quelli standard.

### b) Scala del Valore Pubblico

Consiste in una scala capace di misurare se l'amministrazione sta creando (prevalenza dei benefici sui sacrifici) o consumando (prevalenza dei sacrifici sui benefici) Valore per il proprio Pubblico. Per poter confrontare benefici e sacrifici è necessario normalizzare le performance espresse tramite diversi metri di misurazione. La normalizzazione è un'operazione di omogeneizzazione dei metri di misurazione, ovvero di riconduzione di valori espressi in diverse unità di misura ad una scala di misurazione comune, nella quale vanno individuati gli estremi: la performance più alta possibile e quella più bassa possibile.

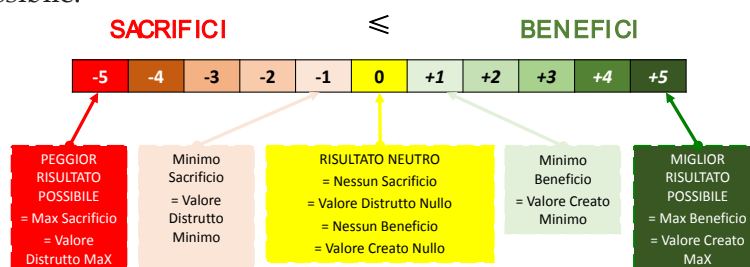


Figura 6 – La scala del Valore Pubblico

Il principale elemento di criticità della scala di normalizzazione risiede nella fissazione degli estremi. L'individuazione oggettiva o convenzionale degli stessi e il suo mantenimento nei diversi periodi indagati determina la validità del modello<sup>18</sup>.

In fase di programmazione, vanno individuate le performance attese tra gli estremi della "scala di normalizzazione".

In sede di misurazione va verificato in quale gradino della "scala di normalizzazione" si posizionano le singole performance conseguite rispetto a quelle attese.

Nel confronto preventivo-consuntivo si potrà così confrontare il VP effettivamente creato o consumato con il VP programmato o atteso.

18. Gli estremi della scala potrebbero essere costituiti: a) convenzionalmente, dagli standard di performance fissati con legislazione nazionale per diverse categorie di servizi pubblici; b) negozialmente, dagli standard di performance contrattati preventivamente dalla PA con i propri stakeholder, tramite percorsi di partecipazione guidati; oppure da auspicabili standard di comparto/settore; c) oggettivamente, dalle performance migliori e peggiori oggettivamente conseguibili nell'ambito di rapporti percentuali (ad es., la capienza di una casa di riposo avrà un minimo ed un massimo di anziani accoglibili); d) empiricamente, dalle performance migliori e peggiori oggettivamente conseguite nell'ambito di un campione di soggetti osservati in un periodo di tempo circoscritto (ad es., le performance di spesa, o di efficacia, o di efficienza più basse e più alte di n. comuni osservati in un determinato esercizio); e) statisticamente, dagli estremi della "scala di Likert" (1932), nel caso di valutazioni soggettive (es: citizen satisfaction).

VP program- mato	VP creato	VP consumato	Giudizio	
2	da 3 a 4		Situazione positiva e superiore alle attese	😊
2	2		Situazione positiva e in linea con le attese	😊
2	1		Situazione positiva ma inferiore alle attese	😊
2	0		Situazione nulla e inferiore alle attese	😊
2		da -1 a -5	Situazione negativa e inferiore alle attese	😞

Figura 7 – Il confronto tra il VP creato o consumato e il VP programmato

Al Valore Pubblico atteso saranno associate determinate performance istituzionali, organizzative e individuali attese. La creazione di Valore Pubblico in misura inferiore rispetto a quella programmata potrà essere causata da performance individuali, organizzative o istituzionali inferiori rispetto a quelle programmate. Il consumo di Valore Pubblico potrà essere causato da performance individuali, organizzative o istituzionali negative e quindi inferiori rispetto a quelle programmate.

#### Box 2 – Esempio di misurazione di Valore Pubblico da parte di un'unione di comuni

##### MISURAZIONE E VALUTAZIONE

###### Valore Pubblico ATTESO

Performance Istituzionali	2,50	VALORE PUBBLICO	5,00
Performance Organizzative	1,50		
Performance Individuali	1,00		

###### Valore Pubblico CREATO/CONSUMATO

Performance Istituzionali	2,14	VALORE PUBBLICO	4,44
Performance Organizzative	1,30		
Performance Individuali	1,00		

Giudizio	
Situazione positiva ma inferiore alle attese	😊

Dopo aver normalizzato, tramite la Scala della figura 6, sia gli indicatori di performance individuali, organizzative e istituzionali che il loro indicatore di sintesi (Valore Pubblico), supponiamo che il minor Valore Pubblico creato rispetto a quello atteso ( $4,44 - 5,00 = -2,44$ ) sia imputabile in parte agli impatti interni (risultati istituzionali) inferiori a quelli attesi ( $2,14 - 2,50 = -0,36$ ) e in parte ai risultati organizzativi inferiori rispetto a quelli programmati ( $1,30 - 1,50 = -0,20$ ).

Supponiamo che lo scostamento degli impatti interni rispetto a quelli attesi sia riconducibile:

- ad un'inadeguatezza dei percorsi partecipativi ( $0,05 - 0,25 = -0,20$ ), ipotizziamo a causa della mancata considerazione di tale componente nell'ambito della salute relazionale.
- alla scarsa comunicazione social ( $0,04 - 0,20 = -0,16$ ), ipotizziamo a causa dell'aver trascurato tale componente nell'ambito della salute informativa.

Supponiamo poi che lo scostamento dei risultati organizzativi rispetto a quelli programmati sia riconducibile ad una bassa citizen satisfaction ( $0,05 - 0,25 = -0,20$ ), ipotizziamo a causa dell'aver considerato solo l'efficacia qualitativa erogata (ovvero gli standard ambientali, energetici e temporali) e non l'efficacia qualitativa percepita dai cittadini.

Insomma, ci ritroveremmo in una situazione paradossale: l'unione dei comuni ha centrato gli obiettivi, generando sviluppo sostenibile per il territorio, ma lo ha fatto in maniera prevalentemente auto-referenziale ossia prestando scarsa attenzione all'utenza, sia in termini di coinvolgimento che di comunicazione. Quindi, il Valore Pubblico creato è elevato ma non pienamente soddisfacente rispetto alla attese, poiché non apprezzabile fino in fondo dalla collettività.

### 2.2.7. Come si governa, si potenzia e si protegge il Valore Pubblico? Il modello di Public Value Governance

Al fine di creare Valore Pubblico, sia la singola amministrazione che gli insiemi di più PA (filieri e network) dovrebbero venire condotti secondo un innovativo modello di *"Public Value Governance"*, fondato sui seguenti 4 pilastri:

I pilastro, di tipo politico: la *"Public Value Policy"*

II pilastro, di tipo manageriale: il *"Public Value Management"*

III pilastro, di tipo partecipativo: la *"Public Value Participation"*

IV pilastro, di tipo funzionale: il *"Sistema integrato di Performance & Risk Management"* finalizzato alla generazione del Valore Pubblico.

I pilastro, di tipo politico: la *"Public Value Policy"*. I primi a credere che la missione istituzionale dell'amministrazione sia la creazione di valore a favore del proprio pubblico dovrebbero essere gli organi di indirizzo politico. Perciò, la governance dovrebbe impostare le proprie politiche in funzione del mantenimento e del miglioramento del livello di benessere economico, sociale, ambientale dei cittadini, secondo la richiamata ottica di equità e sostenibilità. Quindi, gli obiettivi specifici e le performance attese nel piano della performance dovrebbero essere funzionali agli indicatori di impatto specifici e trasversali (BES, SDGs) e alla generazione di Valore Pubblico.

II pilastro, di tipo manageriale: il *"Public Value Management"*. I primi alleati degli organi di indirizzo politico e co-protagonisti nel perseguimento del Valore Pubblico dovrebbero essere i dirigenti e il personale in posizione di responsabilità, oltre che il personale tecnico-amministrativo da essi guidato. Il *"Public Value Manager"* è un dirigente o un responsabile (di struttura organizzativa, di processo o di progetto) capace di sollevare lo sguardo organizzativo dalla situazione lavorativa contingente e specifica e di finalizzare l'azione amministrativa propria e dei suoi collaboratori in funzione della generazione del Valore Pubblico. Esso dovrebbe essere scelto e formato non tanto e non solo sulle competenze tecniche e specialistiche, quanto e sempre più sulle *"soft skills"* trasversali. Esso dovrebbe guidare i propri collaboratori secondo stili di leadership autorevoli e ispirati al *"nudge"* (Thaler, Sunstein 2008), ovvero secondo un approccio di *"spinta gentile al cambiamento"*. Il *Public Value Manager* dovrebbe favorire la transizione dell'ente da logiche organizzative tradizionali (funzionali, gerarchiche, matriciali, ecc.) a logiche di processo e di progetto, ispirate alla semplificazione e riqualificate in chiave digitale.

III pilastro, di tipo partecipativo: la *"Public Value Participation"*. Il Valore Pubblico andrebbe osservato con gli occhi dei destinatari delle politiche dell'ente e dovrebbe essere generato con il loro contributo partecipativo. Utenti, stakeholder interni ed esterni e cittadini, andrebbero coinvolti nelle varie fasi del ciclo della performance:

- in fase di programmazione i *"contributors"* interni ed esterni, potrebbero contribuire ad identificare le esigenze prioritarie, a valutare le possibili opzioni strategiche (*co-commissioning*), a progettare le possibili soluzioni operative (*co-design*);
- in fase di gestione, i *"contributors"* interni ed esterni potrebbero partecipare alla gestione (*co-management*) e alla erogazione (*co-produzione*) di servizi pubblici;
- in fase di misurazione, i *"contributors"* interni ed esterni potrebbero fornire feedback sui risultati dell'ente utili a giudicare, nella successiva fase della valutazione, le performance organizzative e gli impatti da esse prodotti (*co-evaluation*) e, di conseguenza, a riprogrammarli in modo migliorativo.

La partecipazione dovrebbe essere *"responsabile"*: a tal fine andrebbe costruita e realizzata con un approccio *"negoziale"* (ossia, previa contrattazione dei sacrifici che si è disposti a sopportare per

godere dei benefici richiesti) e “accountable” (ovvero, in forma di rendicontazione permanente degli impegni e dei risultati).

IV pilastro, di tipo funzionale: il “Sistema integrato di performance & risk management”. Attraverso la programmazione, la gestione, la misurazione, la valutazione e la continua rialimentazione in chiave di miglioramento progressivo delle performance dell’amministrazione (Performance Management), si aumenterebbe la probabilità di generare Valore Pubblico. Attraverso la programmazione, la gestione, la misurazione, la valutazione e la continua rialimentazione in chiave di miglioramento progressivo delle misure di riduzione dei rischi dell’ente (Risk Management), si ridurrebbe la possibilità di erodere il Valore Pubblico e si contrasterebbero le cause della sua mancata o minore creazione.

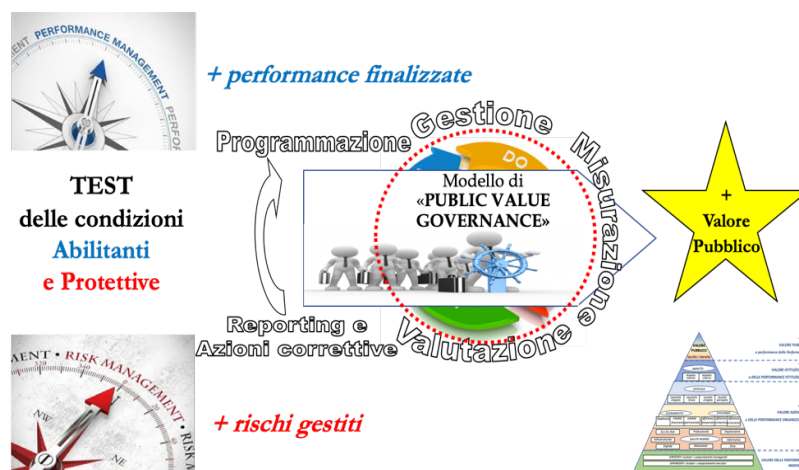


Figura 8 – Il Sistema integrato di performance & risk management” finalizzato alla generazione del Valore Pubblico

Per accrescere la probabilità di generazione del Valore Pubblico, in fase di progettazione del Sistema integrato di Performance & Risk Management, e in ogni sua ciclica rialimentazione annuale, occorrerebbe effettuare un “test delle condizioni di contesto”. Come chiarito all’inizio del documento, dall’avvento del D.Lgs. 150/2009 ad oggi si è inseguito il miglioramento delle PA tramite revisioni legislative o metodologiche di processi, strumenti e soggetti del ciclo della performance. Invece, la soluzione va ricercata nella finalizzazione delle performance verso l’orizzonte del valore e, propedeuticamente, nella costruzione delle condizioni di contesto.

Per *condizioni abilitanti* si intendono condizioni in presenza delle quali aumenta la probabilità di creare valore, ovvero le leve per curare la salute dell’ente e del suo contesto esterno e interno, per migliorare le performance, per aumentare la probabilità di creare Valore Pubblico. Insomma, le condizioni abilitanti potenziano il Valore Pubblico, contribuendo a migliorare la salute dell’ente e, per tale via, ad incrementare le sue performance. Tra esse si ricordano, il commitment politico, la formazione, il coinvolgimento del personale, la semplificazione, la digitalizzazione, ecc..

Per *condizioni protettive* si intendono le precauzioni per diminuire i rischi di mancata o minore creazione o, addirittura, di erosione del Valore Pubblico. I rischi si riducono in presenza di sistemi di Risk Management (COSO 2017; ISO31000; ISO37001) capaci di affrontare in modo integrato, e non secondo un approccio a silos, le varie tipologie dei rischi. Tra essi si ricordano i rischi strategici e operativi, di privacy, reputazionali, corruttivi<sup>19</sup>, finanziari, ambientali, di sicurezza, informatici.

19. In tale scenario, spicca il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA 2019-2021) elaborato dall’Autorità Nazionale AntiCorruzione (ANAC) e messo in consultazione a luglio 2019, che si caratterizza per un passaggio deciso ad un logica di “Cor-



## 2.2.8. Quali utilità dal Valore Pubblico? Le possibili applicazioni

Le utilità scaturenti dalla programmazione, misurazione e valutazione del Valore Pubblico sono riconducibili alle seguenti cinque possibili applicazioni: di ente, di sistema, di filiera, di network, per il cittadino:

Tabella 2 – Le utilità scaturenti dalle possibilità applicazioni del Valore Pubblico

<p><i>Utilità di ente.</i> Nel caso di una o più PA: miglioramento attraverso il confronto temporale e spaziale;</p>
<p><i>Utilità di sistema.</i> Nel caso di governance nazionale, regionale e/o di comparto, informazioni utili:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ad indirizzare politiche di miglioramento del sistema di PA (ranking del Valore Pubblico);</li> <li>• a premiare le PA più virtuose, con premi finanziari, organizzativi, formativi, reputazionali;</li> <li>• ad accompagnare quelle meno virtuose, con interventi mirati di accompagnamento formativo e professionale che partano dalle aree critiche;</li> </ul>
<p><i>Utilità di filiera.</i> Nel caso di filiera verticale ad es. tra UE e/o ministero e/o altra PA centrale e/o regione e/o ente territoriale, informazioni utili:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• per la governance della filiera;</li> <li>• per la misurazione del contributo intermedio di ogni PA della filiera alla generazione di benessere a favore degli utenti finali;</li> </ul>
<p><i>Utilità di network.</i> Nel caso di network orizzontale ad es. degli enti tra loro e/o con soggetti privati, informazioni utili:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• per la governance del network;</li> <li>• per la misurazione del contributo di ogni nodo del network alla generazione di Benessere a favore degli utenti finali;</li> </ul>
<p><i>Utilità civica.</i> Il cittadino e l'utente avrebbero informazioni utili:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• per puntolare le PA che abbiano standard quanti-qualitativi di servizio inadeguati;</li> <li>• per scegliere le PA da cui farsi erogare il servizio.</li> </ul>

*ruption Risk Management"* al fine di contrastare l'attuale deriva adempimentale dei sistemi di prevenzione della corruzione delle PA italiane. In particolare, appaiono significativi i principi guida dell'integrazione e del Valore Pubblico. Principio dell'integrazione: "la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance. A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT (vedi infra § 8. PTPCT e performance)". Orizzonte del valore pubblico: "La gestione del rischio deve contribuire alla generazione di Valore Pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle PA, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi".

## 2.2.9. Bibliografia

- Bracci E., Deidda Gagliardo E., Bigoni M., *Public value measurement in cultural services: a case study*, in *Public Value Management, Measurement and Reporting (a cura di Guthrie J., Marcon G., Russo S., Farneti F.)*, Third Volume of the new Emerald Series Studies in Public and Non-Profit Governance, EmeraldBooks 2014, pp. 129-157.
- Deidda Gagliardo E., *La creazione del valore nell'ente locale. Il nuovo modello di governo economico*, Collana di studi economico-aziendali «E. Giannessi», Giuffrè, Milano 2002, pp. 1-456.
- Deidda Gagliardo E., *Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance*, Collana Rirea Aziende n. 30, RIREA, Roma 2015, pp. 1-475.
- Horner L., Hutton W., *Public Value Deliberative Democracy and the Role of Public Managers*, in Benington J. and Moore, M.H. (Eds.), *Public Value: Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, Basingstone 2011, UK, pp. 112-126.
- Likert R., *A Technique for the Measurement of Attitudes*, in *Archives of Psychology*, Vol. 22, n. 140, 1932.
- Moore M.H., *Creating public value: strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge MA 1995.
- Papi L., Bigoni M., Bracci E., Deidda Gagliardo E., *Measuring public value: a conceptual and applied contribution to the debate*. *Public Money and Management*, 2018, 0962, 1-8. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1439154>
- Spano A., *How do we measure Public Value? From theory to practice*, in Guthrie J., Marcon G., Russo S., Farneti F., *Public Value Management, Measurement and Reporting*. Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 2014.
- Talbot C., *Paradoxes and prospects of "public value"*, in *Public Money & Management*, vol. 31, issue 1, January, 2011.
- Thaler R. H., Sunstein C. R., *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT, US: Yale University Press, 2008.

## 2.3. Gli indicatori di performance nelle PA

a cura di Emanuele Padovani, Università di Bologna

In questa sezione sono delineati i tratti distintivi degli indicatori, ossia i misuratori, della performance nelle PA, che danno corpo e contenuto alle varie dimensioni del modello interpretativo del Valore Pubblico esposto nella sezione precedente. In particolare, la sezione 2.3.1 individua i livelli, le dimensioni e le classi di indicatori, la sezione 2.3.2 tratta i requisiti che gli indicatori devono possedere, mentre la sezione 2.3.3 ne espone le caratteristiche principali.

### 2.3.1. Livelli, dimensioni e classi

In funzione dell'oggetto sottoposto a misurazione, si individuano tre livelli di performance: "macro", quando si fa riferimento al settore pubblico di un intero Paese, "meso", nel caso l'oggetto cui si riferisce la performance sia una policy pubblica o un servizio pubblico complesso che richiede l'intervento di più attori contemporaneamente, "micro" se il focus si sposta su una singola organizzazione e la sua scomposizione in centri di responsabilità intermedi, finanche ai singoli individui componenti l'organizzazione. Nel contesto di questa Relazione assumono rilievo il secondo, "meso", e il terzo livello, "micro" con riferimento alla c.d. performance organizzativa.

Oltre ai tre livelli sopra delineati, la performance è classificata in base all'aspetto oggetto di analisi, e quindi di misurazione, da cui ne deriva la sua caratteristica di multidimensionalità. È noto che diversamente dalle imprese che agiscono a scopo di lucro, nella pubblica amministrazione non esiste analoga forma di misurazione sintetica della performance rappresentata dal profitto o risultato economico. I vari aspetti di performance sono spesso intangibili e difficili da misurare, non sono sommabili fra loro, ovvero non sono fra loro alternativi, pertanto pongono un problema di misurazione di sintesi. In sostanza, il mancato raggiungimento di un obiettivo, come ad esempio il livello di qualità percepito dall'utenza, non è sostituibile da un risultato superiore alle attese di un altro obiettivo, per esempio il costo unitario del servizio reso.<sup>20</sup> Ciò deriva dalla caratteristica multidimensionale tipica della performance pubblica, tale per cui essa si configura come la risultante di diverse combinazioni di risultati raggiunti in ambiti diversi.<sup>21</sup>

In generale, la performance si suddivide nelle due dimensioni principali di:

- *efficienza*, ossia il rapporto fra ciò che si produce, in estrema sintesi i servizi e gli effetti che questi e l'attività di regolamentazione provoca sulla comunità amministrata, e le risorse utilizzate;
- *efficacia*, ossia la capacità di soddisfare le esigenze, i bisogni, della comunità amministrata.

A queste si possono sommare due ulteriori dimensioni chiave:<sup>22</sup>

- *stato delle risorse*, ossia la salute delle risorse umane, economico-finanziarie e strumentali sotto il duplice profilo quantitativo e qualitativo; tale dimensione costituisce la precondizione di operatività delle strutture organizzative della PA;
- *impatto*, ossia l'effetto ultimo, generalmente valutabile nel medio-lungo termine, genera-

20. Si noti la differenza fra i concetti di obiettivo e risultato rispetto al concetto di performance: l'obiettivo si riferisce alla performance attesa, il risultato si riferisce alla performance effettivamente realizzata.

21. Gli ambiti a cui si riferisce la norma sono riportati all'art. 8 c. 1 D.Lgs. 150/2009 come modificato dal D.Lgs. 74/2017.

22. Le quattro dimensioni della performance organizzativa sono individuate per i ministeri nelle Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance - n. 2/2017 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per la valutazione della performance; per estensione logico-concettuale, tali ambiti sono estendibili a tutto il settore della PA.



to da una politica o da un complesso di servizi; tale dimensione qualifica dunque la finalità dell'agire della PA ed è riconducibile alla dimensione del benessere e dello sviluppo sostenibile discusso nella sezione 2.1 ed al concetto di Valore Pubblico espresso nella sezione 2.2.

Per misurare tali dimensioni in cui si scompone la performance complessiva, sono necessari misuratori o indicatori. Per *indicatore* s'intende un'informazione espressa da uno o più numeri a rapporto fra loro tesa a rappresentare un fenomeno relativo alla performance, meritevole d'attenzione da parte di uno o più stakeholder (portatori di interessi) interni o esterni.

Le principali classi in cui si scompongono gli indicatori di performance seguono i quattro ambiti fondamentali riconosciuti sia dalla disciplina internazionale sia dall'Ufficio per la valutazione della performance presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, e dall'ANAC - Autorità Nazionale Anti Corruzione (ex CIVIT - Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche) per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche in applicazione dei dettami del D.Lgs. 150/09 e D.Lgs. 74/2017:<sup>23</sup>

- indicatori di *input*, che misurano i fattori produttivi consumati sia in termini fisico-tecnici sia in termini economici; in quest'ultimo caso si fa riferimento al costo dei fattori produttivi inteso come la misura economica dell'utilizzo degli input per lo svolgimento delle attività e la produzione dei servizi;
- indicatori di *processo*, che misurano le attività o i servizi intermedi realizzati dall'organizzazione per il raggiungimento dell'output-risultato;
- indicatori di *output* (o *output-risultato*), che misurano i prodotti-servizi realizzati a favore della comunità amministrata per il soddisfacimento dei bisogni, da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo; mentre gli indicatori di processo si riferiscono ai "mezzi" (ad esempio il numero degli atti amministrativi interni oppure le ore sviluppate per erogare determinati processi interni), gli indicatori di output-risultato sono riferibili ai "fini" dell'organizzazione (ad esempio la produzione di un certo numero di autorizzazioni oppure le tonnellate di rifiuto smaltito o la percentuale di raccolta differenziata); quando presenti, sono riferibili alla prospettiva dell'utente cioè ciò che l'utente riceve dalla specifica pubblica amministrazione;<sup>24</sup>
- indicatori di *impatto* o *outcome*, che misurano l'impatto che gli output hanno prodotto, nel loro insieme, unitamente ad altre variabili di contesto e nell'ambito delle diverse politiche adottate, sulla società in genere e che riguardano l'andamento di fenomeni socioeconomici e ambientali complessi; tale dominio di indicatori può essere ricondotto agli indicatori BES/SDGs di cui alla sezione 2.1.2.

Tali ambiti sono da considerarsi in rapporto di reciproca correlazione, lungo un continuum che li collega in rapporto di causa-effetto. Gli input sono elaborati dando vita a processi (attività o servizi intermedi) che a loro volta consentono di ottenere determinati output-risultati che, in ultima analisi, contribuiscono a determinare specifici impatti socioeconomici. Mentre il primo ambito può essere misurato attraverso valori monetari, i processi, gli output-risultati e gli outcome sono generalmente

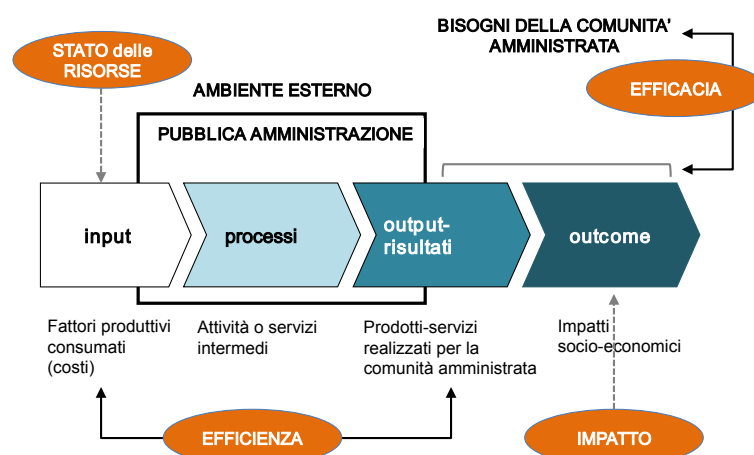
23. Si vedano le delibere ANAC nn. 89/2010 e 112/2010.

24. Nella Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance - n. 2/2017 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per la valutazione della performance, la classe degli indicatori di "processo" è da intendersi come parte della classe degli indicatori di "output"; in questa sede si ritiene utile mantenere tali tipologie separate, poiché relative a due tipologie distinte di performance, una attinente alle attività svolte avente una rilevanza prettamente interna (processo) mentre l'altra è attinente ai risultati più propriamente sviluppati per il cliente/comunità esterna (output-risultato).

(ma non esclusivamente) misurati da indicatori non monetari.

Dunque, le due dimensioni di performance per eccellenza, efficienza ed efficacia, corrispondono, rispettivamente, al rapporto fra input (costi) e gli output-risultati, e al rapporto fra gli output-risultati (o gli outcome) effettivamente prodotti e il bisogno (espresso o inespresso/latente) da parte della comunità amministrata. La dimensione dello stato delle risorse prende in considerazione aspetti quali-quantitativi misurati da indicatori di input, mentre la dimensione di impatto utilizza un set di indicatori specifico (Tav. 1).

Tavola 1. Dimensioni di performance e classi di indicatori



### 2.3.2. Requisiti

Così come chiaramente delineato dalla seconda linea guida sulla performance del Dipartimento della funzione pubblica<sup>25</sup>, gli indicatori devono essere:

- *significativi*, ossia devono essere tali da misurare propriamente ciò che ci si propone di misurare; ad esempio, se si vuole misurare l'efficacia dei servizi relativi allo sviluppo economico di un territorio, non si potrà ricorrere alla semplice misurazione del numero di corsi di formazione sulla innovazione digitale organizzati, ma dovranno essere utilizzati indicatori maggiormente pertinenti, come ad esempio la percentuale di aziende che hanno aderito ai corsi di formazione o, meglio, la percentuale di aziende che hanno partecipato e che sono soddisfatte;
- *completi*, ossia dovrebbero essere in grado di misurare i vari aspetti di performance; ad esempio nel caso della valutazione della performance di processo e output della polizia locale, non sarebbe corretto limitarsi alle sole funzioni di polizia stradale, poiché essa copre diverse altre funzioni (polizia amministrativa, commerciale, annonaria, etc.);
- *tempestivi*, ossia devono essere resi disponibili in tempi utili ai decisori; su questo fronte si sono fatti passi enormi negli ultimi anni, ma in alcuni casi si registrano ancora scostamenti temporali piuttosto importanti; inoltre è necessario considerare il naturale gap temporale nei rapporti di causa-effetto fra le diverse dimensioni di performance (input-processi-output-impatti);
- *misurabilità/affidabilità*, ossia la capacità degli indicatori di essere misurati attraverso pro-

25. Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance – n. 2/2017 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per la valutazione della performance, sezione 4.2.

cedure oggettive e verificabili/tracciabili; ad esempio indicatori non sostenuti da sistemi verificabili di registrazioni interne (es. nr. di pratiche) non dovrebbero essere presi in considerazione, come pure le valutazioni di aspetti qualitativi fornite direttamente dal personale responsabile coinvolto.

Un'ultima caratteristica degli indicatori di performance non colta dalle linee guida, ma decisamente funzionale alla presente Relazione è quella della *legittimazione*. Gli indicatori devono essere legittimati dal più elevato numero di stakeholder. Generalmente tale caratteristica è presente negli indicatori disponibili nelle banche dati nazionali quando il percorso di selezione e identificazione delle metodologie di calcolo prevede la partecipazione degli stakeholder rilevanti, come ad esempio accade per la banca dati OpenCivitas di SOSE, in cui MEF e IFEL, cioè la rappresentanza degli enti locali, hanno lavorato insieme per la selezione del sistema di misurazione dei servizi pubblici locali fondamentali.

### 2.3.3. Caratteristiche

Gli indicatori di input costituiscono le risorse, tipicamente il denaro (risorsa generica) attraverso cui si acquistano i fattori produttivi (risorse specifiche) che sono impiegati per sviluppare i diversi processi. Gli indicatori di input, quindi, possono misurare i fattori produttivi consumati sia in termini economici, ossia il valore monetario di acquisizione degli input, sia in termini fisico-tecnici. Nel primo caso si fa riferimento al *costo* dei fattori produttivi inteso come la misura economica dell'utilizzo degli input per lo svolgimento delle attività e la produzione dei servizi, mentre nel secondo caso è necessario riferirsi alle modalità tecniche di misurazione specifica di ciascuna risorsa. Caratteristici esempi di indicatori di input possono essere il numero dei dipendenti (o, meglio e se possibile, le ore uomo lavorate), i metri/kg/mc/litri di materiale utilizzato, il costo per le forniture (ossia la misura monetaria degli input consumati), il costo per la singola attività proveniente dalla contabilità analitica (misura monetaria degli input consumati in relazione ad una specifica attività).

Generalmente è preferibile utilizzare la misura del costo in quanto consente di omogeneizzare l'unità di misura, fornendo anche la possibilità di collegare il ciclo di gestione della performance (d.lgs. n. 150/2009) col ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il cui sistema informativo di base è appunto rappresentato dalle grandezze espresse dalle rilevazioni di contabilità. È noto, tuttavia, che il sistema di contabilità delle pubbliche amministrazioni sta subendo una riforma tecnicamente piuttosto complessa, la c.d. "armonizzazione contabile", tesa appunto ad armonizzare i sistemi dei vari comparti, storicamente eterogenei, nella direzione di una maggiore trasparenza, attendibilità e confrontabilità. La nuova contabilità è volta anche a fornire maggiori conoscenze di carattere economico, fra cui, appunto, la conoscenza dei costi dei servizi<sup>26</sup>. Allo stato attuale tale percorso non si è ancora concluso, pertanto non in tutti i comparti è possibile ottenere informazioni di costo e dunque si utilizzano le informazioni di spesa/uscita tipica della contabilità pubblica.

Per quanto concerne gli indicatori di processo, output ed outcome, generalmente non finanziari, si applicano metodologie di misurazione tipiche dello specifico contesto di analisi. Ad esempio la misurazione dei servizi dell'infanzia richiederà una misurazione che tenga conto delle varie dimensioni rilevanti dello specifico settore (ad esempio il numero di utenti serviti, il rapporto educatori/

26. Si rinvia a Camera dei deputati (2018), L'armonizzazione dei sistemi contabili della pubblica amministrazione, [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105334.pdf?\\_1542355729223](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105334.pdf?_1542355729223)

utenti, la qualità percepita dai genitori, etc.) che richiedono competenze specifiche per la definizione di criteri di misurazione univoci (ad esempio, come considerare le frequenze parziali/infra-annuali nel conteggio degli utenti, quali dimensioni di qualità considerare, etc.) al fine di rendere gli indicatori affidabili e confrontabili nel tempo e nello spazio.

La selezione degli indicatori di processo, output-risultato ed outcome influisce sul tipo di informazioni sottoposte al management, agli organi di governo e ai portatori di interesse esterni e quindi, in ultima analisi, sulla percezione, e quindi capacità di governo. È dunque necessario porre attenzione su una serie di caratteristiche che pongono problemi di selezione degli indicatori<sup>27</sup>.

- *Soggettivi vs. oggettivi*. Nel primo caso, gli indicatori discendono da valutazioni soggettive di una o più persone, ad esempio il grado di bontà dei pasti espresso dagli utenti attraverso un questionario. Nel secondo caso, gli indicatori misurano grandezze tangibili e univoche, come ad esempio il numero di pasti erogati. Gli indicatori soggettivi sono meglio in grado di misurare quegli aspetti di performance, tipicamente di carattere qualitativo, che sarebbe difficile o, spesso, impossibile enumerare o misurare attraverso strumenti di misurazione. Essi consentono di cogliere circostanze e sfumature che sfuggono totalmente ad indicatori oggettivi. Tuttavia, gli indicatori soggettivi dipendono da pregiudizi, atteggiamenti e stati psichici dipendenti dal momento in cui viene espresso il giudizio. Il parametro oggettivo garantisce una maggiore obiettività/certezza, sicché è spesso preferito quando la sua valutazione possiede ripercussioni rilevanti, come nel caso in cui l'indicatore sia collegato alla corresponsione di incentivi economici.
- *Discreti vs. scalari*. Sono discreti se sono espressi attraverso una dicotomia del tipo "soddisfacente/non soddisfacente", "sì/no", ecc. (ad es. il grado di soddisfazione delle domande ottenute da un ufficio relazioni con il pubblico). Sono indicatori scalari se sono espressi da una scala di valori (ad es. lo stesso indicatore che assume valori su scala di Likert da 1 = insufficiente a 9 = ottimo). I secondi sono generalmente preferibili ai primi poiché maggiormente significativi nei confronti spazio-temporali.
- *Misure effettive vs. misure sostitutive (proxy)*. Generalmente questa distinzione vale per gli indicatori di output-risultato. Le misure sostitutive sono utilizzate allorché non sia possibile misurare l'output-risultato effettivo. In questo caso, tale indicatore dovrebbe essere strettamente legato all'output-risultato che si vuole misurare. È però necessario fare molta attenzione a non prestare troppa attenzione all'indicatore sostitutivo, finendo con l'oscurare l'output-risultato reale. Un classico esempio è il numero di lamentele o segnalazioni. L'utilizzo di tali parametri sostitutivi per stimare, come proxy, la qualità del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani potrebbe essere fuorviante ad esempio nel confronto fra due amministrazioni comunali differenti. Difatti, supponendo che il livello qualitativo effettivo (che andrebbe più adeguatamente misurato tramite la sottoposizione dei questionari all'utenza/cittadinanza e/o tramite valutazioni tecniche) sia simile, le differenze di senso civico delle popolazioni locali potrebbero portare a forti differenze nella valutazione, e quindi ad una informazione fuorviante. Problemi analoghi emergono nel momento in cui lo stesso parametro fosse utilizzato per il confronto nel tempo per la stessa amministrazione locale, laddove aumenti o diminuzioni del numero di

27. Gran parte della discussione qui proposta è in Padovani E., "Indicatori di performance (input, processo, output-risultato, outcome)", in Hinna L. (a cura di) (2013). Il glossario della riforma della pubblica amministrazione. Maggioli Editore, Rimini.

segnalazioni potrebbero essere dovuti non tanto a deterioramenti o miglioramenti dei livelli di qualità del servizio, quanto ad altri fattori (es. incentivi ad utilizzare il servizio di segnalazioni telefoniche).

➤ *Dimensione quantitativa vs. qualitativa.* Gli indicatori sono quantitativi o qualitativi, se, rispettivamente, relativi a grandezze fisiche, ad es. km di strade spazzati, o a valori che esprimono le caratteristiche qualitative del servizio, ad es. il grado di soddisfazione della cittadinanza rispetto alla pulizia delle strade. Tuttavia, a causa delle intrinseche difficoltà nella misurazione degli aspetti qualitativi, molto spesso accade che vi sia molta più enfasi sull'aspetto quantitativo. Ma lo stesso indicatore prescelto per misurare la quantità generalmente implica un qualche standard di qualità. Ad esempio, il numero di moduli compilati è un tipico indicatore di processo, espresso da una misura quantitativa, effettiva, scalare ed oggettiva, tesa a misurare una dimensione di per sé tipicamente quantitativa. Ciò nonostante essa implica implicitamente che il modulo debba essere stato compilato correttamente, ovvero privo di errori, il che concerne un aspetto tipicamente qualitativo.

### 2.3.4. Bibliografia

- Astegiano G., D'Aries C., Padovani E. (2014). Il nuovo sistema dei controlli interni. Wolters Kluwer, Milano, capitolo 3
- Bouckaert G.-Halligan J., Managing Performance. International comparisons, Routledge, London, 2008
- Farneti G., Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori, Giappichelli Editore, Torino, 1995; Padovani E.-Young D.W., Managing Local Governments. Designing Management Control Systems that Deliver Value, Routledge, London, 2012.
- Farneti G., Padovani E., Gli indicatori negli enti locali: caratteristiche e opportunità gestionali. Definizioni e tipologie, in "Azienditalia - I Corsi", n.1, 2010, pp.1-42
- Hatry H. (2007), Performance Measurement: Getting Results (seconda edizione), Washington D.C., The Urban Institute Press
- Hinna L. (a cura di) (2013). Il glossario della riforma della pubblica amministrazione. Maggioli Editore, Rimini
- Mussari R. (2002) (a cura di), Manuale operativo per il controllo di gestione (progetto finalizzato "Controllo di gestione: best practices" del Dipartimento della Funzione Pubblica - UIPA), Soveria Mannelli, Rubbettino
- Padovani E., Young, D.W. (2011), Managing Local Governments. Designing Management Control Systems that Deliver Value, Londra, Routledge, cap. 8
- Poister T. H. (2003), Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations, San Francisco, Jossey-Bass
- Talbot C. (2010), Theories of Performance. Organizational and Service Improvement in the Public Domain, Oxford, Oxford University Press
- Talbot C., Performance Management, in Ferlie E., Lynn L. Jr. & Pollit Ch. (a cura di), The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 491-517
- Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. (2015), Performance Management in the Public Sector, Londra, Routledge (2nd edition)



## **2.4. Un'analisi del settore pubblico attraverso i dati del primo Censimento permanente delle istituzioni pubbliche - data di riferimento 31/12/2015**

a cura di Alessandro Faramondi e Elisa Berntsen, Istat et al<sup>28</sup>

### **2.4.1. Introduzione**

Nell'ambito dei censimenti permanenti delle unità economiche, il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche fornisce un quadro statisticamente dettagliato delle caratteristiche strutturali e organizzative degli enti pubblici e della loro articolazione territoriale, con cadenza biennale. La prima edizione si è svolta nel 2016, con data di riferimento il 31 dicembre 2015. La seconda edizione del censimento delle istituzioni pubbliche è stata effettuata nel 2018 e il rilascio dei dati è previsto a partire dalla fine del 2019.

I dati raccolti a livello di unità istituzionale e di sede centrale consentono analisi sulle caratteristiche strutturali e sulle scelte strategiche dell'istituzione pubblica considerata nel suo complesso, indipendentemente dal territorio di appartenenza. Le informazioni acquisite a livello di unità locale (che rappresenta il luogo di lavoro) sull'attività economica svolta e sull'occupazione per tipologia contrattuale, consentono di sviluppare analisi sulla presenza del settore pubblico nei principali ambiti di intervento (istruzione, sanità, assistenza sociale, giustizia) mappando l'offerta sul territorio dei servizi erogati direttamente dalle unità locali.

Data questa premessa, nel seguito vengono proposti degli spunti di analisi che si possono ulteriormente sviluppare in base alle esigenze conoscitive.

In apertura, per contestualizzare gli approfondimenti tematici presentati, viene fornita una sintetica descrizione della struttura e delle dimensioni delle istituzioni pubbliche e un confronto storico su base territoriale dell'andamento dei dipendenti pubblici dal 1991 al 2015, reso possibile grazie alla disponibilità dei dati dei precedenti censimenti generali dell'industria e dei servizi, a cadenza decennale.

A seguire, vengono presentati i risultati degli approfondimenti tematici, a livello di unità istituzionale, che hanno caratterizzato la prima edizione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche relativi a: formazione del personale dipendente, gestione ecosostenibile, trasparenza e anticorruzione, organi di governo delle istituzioni pubbliche. La lettura dei dati è sempre proposta per forma giuridica ma è possibile effettuare tutte le analisi anche a livello territoriale, per regione e ripartizione geografica.

Infine, vengono presentati i risultati di ulteriori approfondimenti tematici condotti a livello di unità locali e in particolare riguardanti i compiti svolti e i servizi pubblici erogati agli individui e alla collettività. Per essi valgono le stesse considerazioni sulla possibile chiave di analisi per territorio.

---

28. Hanno contribuito:

Alessandro Faramondi (Introduzione e Conclusioni), Elisa Berntsen (par. 2.4.2. Struttura e dimensioni delle istituzioni pubbliche e par. 2.4.3. La formazione dei dipendenti pubblici), Priscilla Altili (par. 2.4.4. La gestione ecosostenibile), Federico Caboni (par. 2.4.5. Prevenzione della corruzione e trasparenza), Ilaria Straccamore (par. 2.4.6. Organi di governo), Marcello Zerilli (par. 2.4.7. per la parte dei compiti svolti) e Chiara Orsini (par. 2.4.7. per la parte dei servizi erogati).

## 2.4.2. Struttura e dimensioni delle istituzioni pubbliche

Al 31 dicembre 2015, sono state censite 12.874 istituzioni pubbliche presso le quali prestano servizio quasi 3.500.000 di unità di personale (Tavola 1.1). Il personale dipendente comprende anche le forze armate e di sicurezza (pari a quasi 500.000 unità) e i dipendenti pubblici in servizio presso unità locali residenti all'estero (ambasciate, consolati, istituti di cultura, ecc.) inseriti per la prima volta nel campo di osservazione censuario.

Tavola 1.1 - Istituzioni pubbliche e personale in servizio per forma giuridica.  
Anno 2015 (Valori assoluti e percentuali)

FORMA GIURIDICA	Istituzioni pubbliche		Personale dipendente (a)		Personale non dipendente		Totale personale in servizio
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	33	0,3	1.787.404	54,1	17.122	9,9	1.804.526
Regione (Giunta e consiglio regionale) (b)	40	0,3	63.523	1,9	7.584	4,4	71.107
Provincia e città metropolitana (b)	111	0,9	81.027	2,5	1.420	0,8	82.447
Comune	8.011	62,2	390.180	11,8	31.643	18,2	421.823
Comunità montane e unione dei comuni	573	4,5	13.295	0,4	973	0,6	14.268
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	244	1,9	660.987	20,0	37.310	21,5	698.297
Università pubblica	69	0,5	99.079	3,0	55.844	32,2	154.923
Ente pubblico non economico ©	2.255	17,5	59.050	1,8	9.829	5,7	68.879
Altra forma giuridica	1538	11,9	150.768	4,6	11.830	6,8	162.600
<b>Totale</b>	<b>12.874</b>	<b>100,0</b>	<b>3.305.313</b>	<b>100,0</b>	<b>173.558</b>	<b>100,0</b>	<b>3.478.871</b>

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

(a) Il personale dipendente in servizio comprende il personale comandato, distaccato, in convenzione proveniente da altro Ente ed esclude il personale comandato, distaccato, in convenzione presso altro Ente.

(b) Per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sono inserite come unità di analisi la Giunta e il Consiglio. In fase progettuale, in accordo con il Centro Interregionale per i Sistemi informatici, geografici e statistici (Cisis), è stato infatti deciso di somministrare per ogni Regione e per le Province autonome di Trento e Bolzano due questionari distinti a Giunta e Consiglio regionale, in considerazione della autonomia amministrativa, organizzativa e contabile. Di conseguenza i dati pubblicati sono relativi ai due questionari di Giunta e Consiglio. Questo consente di arricchire il patrimonio informativo diffuso e meglio descrivere la complessità di queste importanti unità.

(c) Gli Enti pubblici non economici comprendono: le Camere di commercio, gli Ordini e collegi professionali, i Consorzi di diritto pubblico, gli Enti parco e gli Istituti o enti pubblici di ricerca.

Analizzando la distribuzione del personale in servizio nella Pubblica amministrazione per forma giuridica, si evidenzia una maggiore concentrazione del personale dipendente nell'Amministrazione centrale (54,1 per cento) e nelle Aziende o Enti del Servizio sanitario nazionale (20,0 per cento). I Comuni, che incidono per il 62,2 per cento sul totale delle unità istituzionali, impiegano solo l'11,8 per cento di dipendenti pubblici. Le altre forme giuridiche assorbono il restante 14,1 per cento.

Il personale non dipendente è impiegato in misura prevalente nell'Università pubblica (32,2 per cento), e nelle Aziende o Enti del Servizio statistico nazionale (21,5 per cento).

La disponibilità dei dati dei precedenti censimenti generali dell'industria e dei servizi consente un'analisi in serie storica che evidenzia una diminuzione significativa dei dipendenti pubblici dal 1991 al 2015 (-314 mila unità pari a - 10 per cento). L'ultima variazione di segno positivo (+2,7 per cento) si è registrata nel decennio 1991-2001 (Figura 1.1).

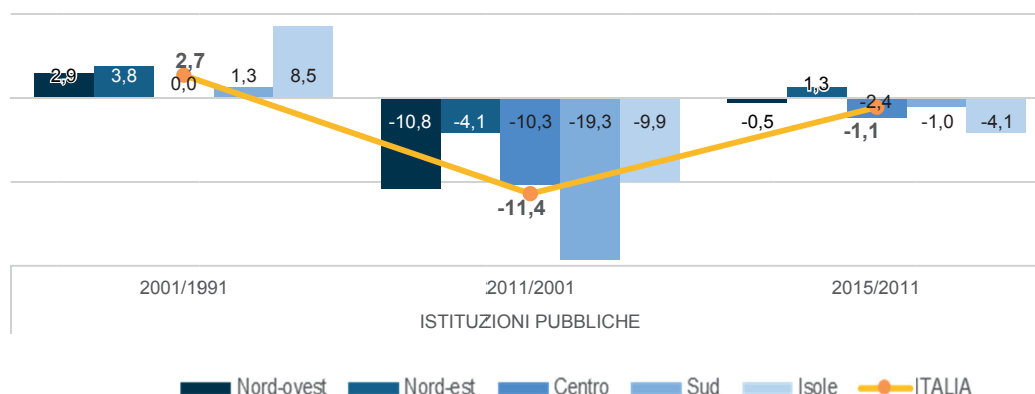


Figura 1.1 - Andamento del numero di dipendenti delle unità locali delle istituzioni pubbliche per ripartizione territoriale (variazioni percentuali)

Fonte Istat, Censimento generale dell'industria e dei servizi 1991,2001, 2011; Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

A livello territoriale è interessante analizzare il rapporto tra dipendenti pubblici e popolazione residente (Figura 1.2). A livello nazionale, l'indice è in lieve diminuzione tra il 2011 e il 2015, passando da 4,8 a 4,6 dipendenti pubblici ogni 100 abitanti. In entrambe le tornate censuarie, la maggiore concentrazione di dipendenti pubblici si registra nei territori del Nord a Statuto speciale: regione Valle d'Aosta e Province autonome di Trento e Bolzano (le uniche con più 7 dipendenti pubblici ogni 100 abitanti). Con riferimento al 2015, la quota più bassa di dipendenti pubblici sulla popolazione residente si registra in: Lombardia (3,7), Puglia (4,1), Campania e Veneto (4,3).



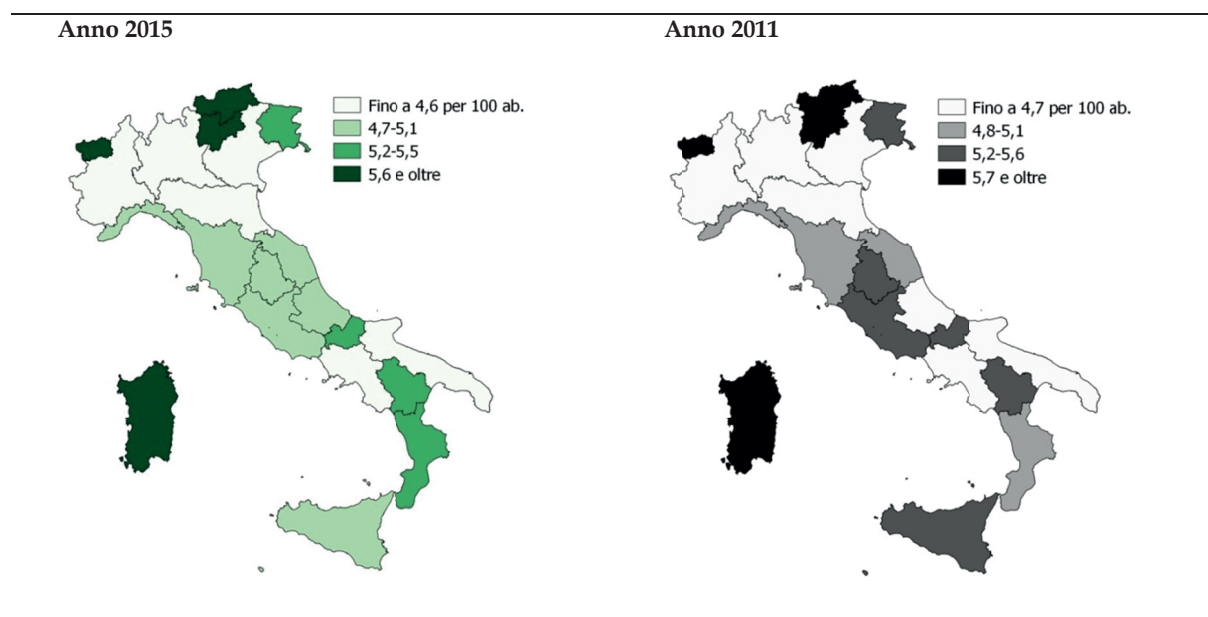


Figura 1.2- Dipendenti delle unità locali delle istituzioni pubbliche per regione. Anni 2015 e 2011 (incidenza sulla popolazione residente)

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015;  
Censimento generale dell'industria e dei servizi 2011.

### *Approfondimenti tematici*

#### **2.4.3. La formazione dei dipendenti pubblici**

La formazione dei dipendenti pubblici rappresenta uno degli approfondimenti tematici previsti dalla rilevazione censuaria in considerazione del ruolo rilevante che lo sviluppo delle competenze del personale può svolgere nei processi di trasformazione e modernizzazione della PA. I contenuti informativi sulla formazione sono stati definiti in collaborazione con la Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), mutuando da essa anche lo schema classificatorio delle attività formative, articolato per aree e sottoaree tematiche.

Nel 2015 poco meno del 50 per cento delle istituzioni pubbliche ha svolto attività formative per il proprio personale. Tali istituzioni rappresentano tuttavia il 92 per cento dei dipendenti pubblici<sup>29</sup>. Un'analisi per forma giuridica rileva forti asimmetrie. Superano il 90 per cento le istituzioni appartenenti per forma giuridica a: Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale (93,9 per cento), Regione (92,5 per cento), Azienda o ente del servizio sanitario nazionale (96,3 per cento), Università pubblica (100 per cento). Registrano valori inferiori alla media nazionale gli Enti pubblici non economici e le Comunità montane e Unioni di comuni (Tavola 2.1).

29. I dati sono riferiti al solo personale civile, escludendo quindi Forze armate e di Sicurezza, al netto del personale del comparto scuola (i cui dati sono stati acquisiti da fonte amministrativa).

Tavola 2.1 -Istituzioni pubbliche che hanno organizzato o finanziato attività formative e relativo personale dipendente per forma giuridica - Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

FORMA GIURIDICA	HANNO ORGANIZZATO/FINANZIATO ATTIVITA' FORMATIVE				di cui	HANNO ADOTTATO UN PIANO FORMATIVO			
	Istituzioni		Personale dipendente (a)			Istituzioni		Personale dipendente (a)	
	v.a.	% su tot FG	v.a.	% su tot FG		v.a.	% su tot FG	v.a.	% su tot FG
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	31	93,9	269.838	99,9	25	75,8	261.556	96,9	
Regione (Giunta e consiglio regionale) b)	37	92,5	63.207	99,5	25	62,5	49.828	78,4	
Provincia e Città metropolitana (b)	85	76,6	70.578	87,1	35	31,5	54.591	67,4	
Comune	4.002	50,0	305.455	78,3	707	8,8	165.747	42,5	
Comunità montane e unione dei comuni	225	39,3	9.912	74,6	46	8,0	3.216	24,2	
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	235	96,3	645.027	97,6	224	91,8	624.562	94,5	
Università pubblica	69	100,0	99.079	100,0	50	72,5	81.654	82,4	
Ente pubblico non economico(c)	636	28,2	50.513	85,5	218	9,7	41.419	70,1	
Altra forma giuridica	902	58,6	134.110	89,0	445	28,9	100.173	66,4	
Totale	6.222	48,3	1.647.719	92,2	1.775	13,8	1.382.746	77,3	

Fonte: Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche

(a) I dati sono riferiti al solo personale dipendente civile, escludendo quindi forze armate e di sicurezza, al netto del personale del comparto scuola (i cui dati dati sono acquisiti da fonte amministrativa).

(b) Per le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono inserite come unità di analisi la Giunta e il Consiglio. In fase progettuale, in accordo con il Centro interregionale per i sistemi informativi, geografici e statistici (Cisis), è stato infatti deciso di somministrare per ogni regione e per le province autonome di Trento e Bolzano due questionari distinti a Giunta e Consiglio regionale, in considerazione della autonomia amministrativa, organizzativa e contabile. Di conseguenza i dati pubblicati sono relativi ai due questionari di Giunta e Consiglio. Questo consente di arricchire il patrimonio informativo diffuso e meglio descrivere la complessità di queste importanti unità.

(c) Ente pubblico non economico: Camera di commercio, Consorzio di diritto pubblico, Ente parco, Istituto o ente pubblico di ricerca, Ordine e Collegio professionale

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

Poco meno del 14 per cento delle istituzioni pubbliche ha adottato un piano formativo. La pianificazione dell'attività formativa è maggiormente diffusa presso: Aziende o enti del servizio sanitario nazionale (91,8 per cento), Amministrazioni dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale (75,8 per cento), Università pubbliche (72,5 per cento). Di contro è pratica poco consolidata presso i Comuni (8,8 per cento), le Comunità montane e Unioni di comuni (8,0 per cento). Sono state organizzate o finanziate dalle istituzioni pubbliche più di 220.000 attività formative che hanno registrato oltre 2.400.000 partecipanti<sup>30</sup> (Tavola 2.2).

Tavola 2.2 - Attività formative organizzate e/o finanziate dalle istituzioni pubbliche e relativi partecipanti per forma giuridica - Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

FORMA GIURIDICA	Istituzioni pubbliche che hanno finanziato o organizzato formazione	% su tot FG	Personale dipendente (a)	% su tot FG	Attività formative		Partecipanti		Partecipanti ogni 100 dipendenti
					Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	31	93,9	269.838	99,9	5.336	2,4	135.402	5,6	50,2
Regione (Giunta e consiglio regionale) b)	37	92,5	63.207	99,5	4.014	1,8	71.923	3,0	113,8
Provincia e Città metropolitana (b)	85	76,6	70.578	87,1	4.725	2,1	74.784	3,1	106,0
Comune	4.002	50,0	305.455	78,3	70.451	31,9	330.003	13,7	108,0
Comunità montane e unione dei comuni	225	39,3	9.912	74,6	3.535	1,6	13.673	0,6	137,9
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	235	96,3	645.027	97,6	75.553	34,2	1.343.203	55,6	208,2
Università pubblica	69	100,0	99.079	100,0	5.130	2,3	91.362	3,8	92,2
Ente pubblico non economico*	636	28,2	50.513	85,5	10.603	4,8	86.001	3,6	170,3
Altra forma giuridica	902	58,6	134.110	89,0	41.435	18,8	270.084	11,2	201,4
<b>Totale</b>	<b>6.222</b>	<b>48,3</b>	<b>1.647.719</b>	<b>92,2</b>	<b>220.782</b>	<b>100,0</b>	<b>2.416.435</b>	<b>100,0</b>	<b>146,7</b>

Fonte: Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche

(a) I dati sono riferiti al solo personale dipendente civile, escludendo quindi forze armate e di sicurezza, al netto del personale del comparto scuola (i cui dati sono acquisiti da fonte amministrativa).

(b) Per le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono inserite come unità di analisi la Giunta e il Consiglio. In fase progettuale, in accordo con il Centro interregionale per i sistemi informativi, geografici e statistici (Cisist), è stato infatti deciso di somministrare per ogni regione e per le province autonome di Trento e Bolzano due questionari distinti a Giunta e Consiglio regionale, in considerazione della autonomia amministrativa, organizzativa e contabile. Di conseguenza i dati pubblicati sono relativi ai due questionari di Giunta e Consiglio. Questo consente di arricchire il patrimonio informativo diffuso e meglio descrivere la complessità di queste importanti unità.

Ente pubblico non economico: Camera di commercio, Consorzio di diritto pubblico, Ente parco, Istituto o ente pubblico di ricerca, Ordine e Collegio professionale

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

Il rapporto tra il numero di partecipanti e il numero dei dipendenti, pari a 146,7 per il complesso delle istituzioni pubbliche, è un indicatore del livello di pervasività dell'azione formativa messa in capo dalle istituzioni. Il livello più alto è raggiunto dalle Aziende o enti del servizio sanitario nazionale (208,2) e, a livello territoriale (Tavola 2.3) dalle regioni del Nord Est (216,9).

30. Per partecipante si intende una persona che ha preso parte ad un'attività formativa. Nel caso in cui abbia preso parte a più attività formative è stato conteggiato tante volte quante sono le attività a cui ha preso parte.

Tavola 2.3 - Attività formative organizzate e/o finanziate dalle istituzioni pubbliche e relativi partecipanti per regione e ripartizione geografica - Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

REGIONI E RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Istituzioni pubbliche che hanno finanziato o organizzato formazione	Personale dipendente (a)	Attività formative		Partecipanti		Partecipanti ogni 100 dipendenti
			Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	
Piemonte	689	99.074	17.95	8,1	169.858	7,0	171,4
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	73	9.262	1.758	0,8	11.749	0,5	126,9
Lombardia	1.126	185.436	32.882	14,9	373.504	15,5	201,4
Trentino - Alto Adige	434	78.870	18.373	8,3	138.580	5,8	175,7
Bolzano/Bozen	172	40.882	9.126	4,1	62.177	2,6	152,1
Trento	262	37.988	9.247	4,2	76.403	3,2	201,1
Veneto	678	112.287	27.015	12,2	200.695	8,3	178,7
Friuli-Venezia Giulia	260	38.571	8.945	4,1	91.336	3,8	236,8
Liguria	156	43.164	4.670	2,1	69.030	2,9	159,9
Emilia-Romagna	464	116.873	30.510	13,8	321.091	13,3	274,7
Toscana	364	94.696	15.395	7,0	238.222	9,9	251,6
Umbria	111	23.665	3.721	1,7	49.292	2,0	208,3
Marche	177	34.831	6.021	2,7	65.005	2,7	186,6
Lazio	351	436.387	32.075	14,5	353.631	14,6	91,0
Abruzzo	139	22.307	2.311	1,0	36.398	1,5	163,2
Molise	52	5.903	317	0,1	5.456	0,2	92,4
Campania	238	84.565	3.084	1,4	69.398	2,9	82,1
Puglia	206	62.350	3.946	1,8	52.704	2,2	84,5
Basilicata	58	11.680	507	0,2	4.575	0,2	39,2
Calabria	106	33.018	1.730	0,8	36.327	1,5	110,0
Sicilia	214	106.104	3.751	1,7	78.149	3,2	73,7
Sardegna	324	48.676	5.820	2,6	51.435	2,1	105,7
Nord-ovest	2.046	336.936	57.261	25,9	624.141	25,8	185,2
Nord-est	1.836	346.601	84.843	38,4	751.702	31,1	216,9
Centro	1.003	589.579	57.212	25,9	706.150	29,2	119,8
Sud	799	219.823	11.895	5,4	204.858	8,5	93,2
Isole	538	154.780	9.571	4,3	129.584	5,4	83,7
<b>Totale</b>	<b>6.222</b>	<b>1.647.719</b>	<b>220.782</b>	<b>100,0</b>	<b>2.416.435</b>	<b>100,0</b>	<b>146,7</b>

Fonte: Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche

(a) I dati sono riferiti al solo personale civile, escludendo quindi forze armate e di sicurezza, al netto del personale del comparto scuola (i cui dati sono acquisiti da fonte amministrativa).

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

### [Contenuti]

La formazione dei dipendenti pubblici è una formazione di tipo tradizionale, principalmente volta ad aggiornare le conoscenze specialistiche relative al settore istituzionale di appartenenza, e poco orientata ad accrescere le competenze manageriali e relazionali utili al processo di innovazione e efficientamento della Pubblica Amministrazione.

La formazione nella Pubblica Amministrazione è erogata prevalentemente in aree tematiche tecnico-specialistiche e giuridico-normative, le prime caratterizzate da specificità connesse all'esercizio della propria missione istituzionale, le seconde comprensive della formazione obbligatoria prescritta da specifiche norme (Tavola 2.4).

Relativamente consistente in termini di partecipazioni, anche la formazione nelle materie economico-finanziaria, informatica e telematica e Organizzazione e personale.

Tavola 2.4 - Partecipanti alle attività formative organizzate e/o finanziate dalle istituzioni pubbliche per aree tematiche e forma giuridica - Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

FORMA GIURIDICA	AREA TEMATICA											Totale partecipanti
	1. Organizzazione e personale	2. Manageriale	3. Comunicazione	4. Economico-finanziaria	5. Controllo di gestione	6. Informatica e telematica	7. Lingue straniere	8. Multidisciplinare	9. Internazionale	10. Giuridico-normativa	11. Tecnico-specialistica	
	(valori assoluti)											
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	6.608	919	4.915	28.531	3.830	14.186	2.323	6.648	1.756	45.048	20.634	135.402
Regione (Giunta e consiglio regionale) (a)	6.075	1.885	3.379	11.820	570	9.630	951	333	4.130	28.397	4.745	71.923
Provincia e Città metropolitana (a)	3.609	1.038	2.254	7.090	478	5.787	331	302	343	43.548	10.026	74.784
Comune	15.336	2.832	6.301	43.725	1.902	22.194	1.811	2.184	705	173.303	59.710	330.003
Comunità montane e unione dei comuni	1.187	393	317	1.716	198	640	44	136	57	6.546	2.437	13.673
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	53.835	33.834	47.435	11.330	3.028	31.405	8.411	28.900	4.567	269.302	951.154	1.343.203
Università pubblica	5.999	2.131	3.480	9.867	607	12.357	2.244	1.005	2.154	47.951	3.567	91.362
Ente pubblico non economico	13.474	5.191	7.992	8.644	6.307	14.856	2.220	2.320	1.150	107.495	111.497	281.111
Altra forma giuridica	5.022	1.331	4.206	2.172	340	3.488	612	2.491	320	31.455	23.533	74.970
<b>Totale</b>	<b>111.145</b>	<b>49.554</b>	<b>80.283</b>	<b>124.907</b>	<b>17.258</b>	<b>114.523</b>	<b>18.947</b>	<b>44.319</b>	<b>15.187</b>	<b>753.009</b>	<b>1.087.303</b>	<b>2.416.435</b>
	(valori percentuali)											
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	4,9	0,7	3,6	21,	2,8	10,5	1,7	4,9	1,3	33,3	15,2	100,0
Regione (Giunta e consiglio regionale) (a)	8,4	2,6	4,7	16,4	0,8	13,4	1,3	0,5	5,7	39,5	6,6	100,0
Provincia e Città metropolitana (a)	4,8	1,4	3,0	9,5	0,6	7,7	0,4	0,4	0,5	58,2	13,4	100,0
Comune	4,6	0,9	1,5	13,2	0,8	6,7	0,5	0,7	0,2	52,5	18,	100,0
Comunità montane e unione dei comuni	8,7	2,9	2,3	12,6	1,4	4,7	0,3	1,0	0,4	47,9	17,8	100,0
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	4,0	2,5	3,5	0,8	0,2	2,3	0,6	2,2	0,3	20,0	63,4	100,0
Università pubblica	6,6	2,3	3,8	10,8	0,7	13,5	2,5	1,	2,4	52,5	3,9	100,0
Ente pubblico non economico	4,8	1,8	2,8	3,1	2,2	5,3	0,8	0,8	0,4	38,2	39,7	100,0
Altra forma giuridica	6,7	1,8	5,6	2,9	0,5	4,7	0,8	3,3	0,4	42,0	31,4	100,0
<b>Totale</b>	<b>4,6</b>	<b>2,1</b>	<b>3,3</b>	<b>5,2</b>	<b>0,7</b>	<b>4,7</b>	<b>0,8</b>	<b>1,8</b>	<b>0,6</b>	<b>31,2</b>	<b>45,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

### [Modalità di erogazione]

La quasi totalità delle attività di formazione sono state svolte attraverso una sola e unica modalità di erogazione (monomodale), principalmente rappresentata dalla tradizionale tipologia del corso d'aula (73,2 per cento), seguita dalla partecipazione a convegni e conferenze (11,9 per cento), modalità particolarmente diffusa presso gli enti locali: Comuni (19,5 per cento), Province (15,7 per cento), Comunità montane e unioni di comuni (13,2 per cento) (Tavola 2.5). La formazione in situazione di lavoro (training on the job) e l'e-learning rappresentano rispettivamente il 6 per cento e il 4 per cento del complesso delle attività formative svolte. Il training on the job rappresenta la seconda modalità adottata dalle Amministrazioni centrali dello stato mentre l'e-learning è più diffusa presso le Aziende del sistema sanitario nazionale. Le restanti tipologie di formazione monomodali – quali la videoconferenza/webinar, l'autoapprendimento e il telefono – sono state utilizzate rispettivamente nel 2,1 per cento, 1,1 per cento e 0,2 per cento delle attività formative organizzate o finanziate dalle istituzioni pubbliche. Solo il restante 1,5 per cento delle attività formative è stato erogato in modalità mista, ad es: parte in aula e parte e-learning (blended learning).

Tavola 2.5 - Attività formative organizzate o finanziate dalle istituzioni pubbliche per modalità di erogazione e forma giuridica - Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

FORMA GIURIDICA	MODALITÀ DI EROGAZIONE								Totale
	Aula	E-learning	Learning on the job/preferenza/webinar/webinars	Telefono	Convegno/Conferenze	Autoapprendimento	Blended learning		
	(valori assoluti)								
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	3.972	1.068	113	59	-	89	0	35	5.336
Regione (Giunta e consiglio regionale) (a)	3.393	112	131	43	-	234	41	60	4.014
Provincia (a)	3.385	59	110	36	-	682	9	73	4.354
Comune	50.402	2.022	630	2.075	292	13.740	386	904	70.451
Comunità montane e unione dei comuni	2.792	82	37	72	7	468	18	59	3.535
Città metropolitana	330	10	16	2	-	13	-	-	371
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	54.954	1.454	9.127	17	1	7.405	1.152	1.443	75.553
Università pubblica	4.043	288	66	200	13	304	5	211	5.130
Ente pubblico non economico	5.553	620	490	1.616	137	1.428	641	116	10.603
Altro ente pubblico non economico	22.475	2.666	1.994	264	13	818	70	214	28.514
Altra forma giuridica	10.317	536	610	156	2	1.028	111	161	12.921
Totale	161.616	8.917	13.324	4.542	465	26.209	2.433	3.276	220.782
	(valori percentuali)								
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	74,4	20,0	2,1	1,1	-	1,7	0,0	0,7	100,0
Regione (Giunta e consiglio regionale) (a)	84,5	2,8	3,3	1,1	-	5,8	1,0	1,5	100,0
Provincia (a)	77,7	1,4	2,5	0,8	-	15,7	0,2	1,7	100,0
Comune	71,5	2,9	0,9	2,9	0,4	19,5	0,5	1,3	100,0
Comunità montane e unione dei comuni	79,0	2,3	1,0	2,0	0,2	13,2	0,5	1,7	100,0
Città metropolitana	88,9	2,7	4,3	0,5	-	3,5	-	-	100,0
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	72,7	1,9	12,1	0,0	0,0	9,8	1,5	1,9	100,0
Università pubblica	78,8	5,6	1,3	3,9	0,3	5,9	0,1	4,1	100,0
Ente pubblico non economico	52,4	5,8	4,6	15,3	1,3	13,5	6,0	1,1	100,0
Altro ente pubblico non economico	78,8	9,3	7,0	0,9	0,0	2,9	0,2	0,8	100,0
Altra forma giuridica	79,8	4,1	4,7	1,2	0,0	8,0	0,9	1,2	100,0
Totale	73,2	4,0	6,0	2,1	0,2	11,9	1,1	1,5	100,0

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

#### [Modalità di gestione]

Più della metà delle unità istituzionali che hanno organizzato o finanziato attività di formazione per il proprio personale (56,2 per cento), ne hanno affidato la gestione a soggetti esterni (gestione indiretta) attraverso l'acquisto da catalogo di corsi oppure offrendo la possibilità al proprio personale di frequentare corsi fuori dall'istituzione di appartenenza presso altra istituzione pubblica, scuola pubblica di settore, impresa/istituzione privata o ente internazionale (Tavola 2.6). Solo il 12,9 per cento delle istituzioni ha svolto formazione in gestione diretta attraverso la progettazione e realizzazione delle attività formative con docenti interni o esterni. Nel restante 30,9 per cento dei casi le istituzioni hanno fatto ricorso a una modalità di gestione mista con una prevalenza della gestione indiretta sulla gestione diretta (18,6 per cento). In particolare, sono i Comuni e le Comunità montane e Unioni di comuni a ricorrere principalmente alla gestione esclusivamente indiretta delle attività di formazione con un'incidenza rispettivamente del 65,9 per cento e 56,4 per cento. Di contro nelle Aziende o enti del SSN la maggiore incidenza relativa si registra per la gestione mista con quota prevalente di gestione diretta (46,8) seguita dalla gestione solo diretta delle attività di formazione (38,7 per cento).

Tavola 2.6 - Istituzioni pubbliche che hanno organizzato e/o finanziato attività di formazione per modalità di gestione e forma giuridica - Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

FORMA GIURIDICA	Modalità di gestione										Totale
	Solo Diretta	Diretta> Indiretta	Diretta= Indiretta	Indiretta> Diretta	Solo Indiretta	Solo Diretta	Diretta> Indiretta	Diretta= Indiretta	Indiretta> Diretta	Solo Indiretta	
	(valori assoluti)					(valori percentuali)					
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	1	14	2	11	3	3,2	45,2	6,5	35,5	9,7	100,0
Regione (Giunta e consiglio regionale) b)	4	11	1	12	9	10,8	29,7	2,7	32,4	24,3	100,0
Provincia e Città metropolitana (b)	11	15	0	31	28	12,9	17,6	0,0	36,5	32,9	100,0
Comune	357	215	72	720	2638	8,9	5,4	1,8	18,0	65,9	100,0
Comunità montane e unione dei comuni	36	17	7	38	127	16,0	7,6	3,1	16,9	56,4	100,0
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	91	110	4	26	4	38,7	46,8	1,7	11,1	1,7	100,0
Università pubblica	9	27	1	28	4	13,0	39,1	1,4	40,6	5,8	100,0
Ente pubblico non economico(c)	122	48	20	95	351	19,2	7,5	3,1	14,9	55,2	100,0
Altra forma giuridica	171	178	25	196	332	19,0	19,7	2,8	21,7	36,8	100,0
Totale	802	635	132	1157	3496	12,9	10,2	2,1	18,6	56,2	100,0

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

#### 2.4.4. La gestione ecosostenibile

Dal punto di vista dei contenuti, l'approfondimento sulla gestione ecosostenibile fornisce l'orientamento delle istituzioni pubbliche sugli aspetti legati alla sostenibilità ponendo l'attenzione sulle azioni positive poste in essere su tali tematiche.

[Rendicontazione sociale e/o ambientale]

Nel periodo 2012-2015, due istituzioni pubbliche su dieci hanno adottato forme di rendicontazione sociale e/o ambientale (Tavola 3.1). Quest'informazione rappresenta un nuovo indicatore di contesto nazionale introdotto dall'Istat nel Rapporto SDGs 2019<sup>31</sup> sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile promossi dalle Nazioni Unite nell'ambito dell'Agenda Globale 2030, con particolare riferimento al target 12.6<sup>32</sup> che incoraggia le unità economiche ad adottare pratiche sostenibili, fornendone informazioni nella loro rendicontazione periodica.

Accanto alla rendicontazione economico-finanziaria, quella sociale e/o ambientale rende conto in modo trasparente di come l'unità economica si comporta rispetto agli impegni presi ed alle responsabilità che da essi ne derivano in campo sociale e ambientale e analizza le performance nei relativi ambiti fornendo informazioni sui risultati delle iniziative intraprese di sostenibilità contribuendo a una programmazione più attenta, alla luce degli effettivi rischi e impatti del loro operato<sup>33</sup>.

La rendicontazione non finanziaria è maggiormente diffusa tra Enti pubblici non economici (45,1 per cento), Regioni (32,5 per cento), Aziende o enti del SSN (25,8 per cento). Meno diffusa tra le Amministrazioni centrali (6,1 per cento), Comunità montane e unioni di comuni (11,8 per cento) e Comuni (11,8 per cento). La forma di rendicontazione non finanziaria più utilizzata è il bilancio sociale<sup>34</sup>, adottato dal 17,9 per cento del complesso delle istituzioni, mentre quella meno utilizzata è il Bilancio ambientale<sup>35</sup>.

31. Istat, Rapporto SDGs 2019. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia, Collana Letture statistiche, Roma, giugno 2019.

32. Target SDG 12.6.1 - Numero di società che pubblicano rapporti di sostenibilità.

33. Cfr. nota 3

34. Bilancio sociale: è il documento nel quale l'amministrazione riferisce, a beneficio di tutti i suoi interlocutori privati e pubblici, le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali e operativi. Con tale forma di rendicontazione l'amministrazione presenta periodicamente in modo volontario, gli esiti della sua attività, non limitandosi ai soli aspetti finanziari e contabili.

35. Bilancio ambientale: strumento operativo utilizzato dalle amministrazioni pubbliche a supporto della valutazione degli effetti ambientali delle politiche territoriali, nell'ambito del processo decisionale pubblico. Con l'applicazione dei sistemi di Contabilità Ambientali il bilancio è in grado di fornire informazioni sull'andamento dello stato dell'ambiente, sull'impatto ambientale delle politiche di settore, sulle relazioni tra economia e ambiente.

Tavola 3.1 - Istituzioni pubbliche che hanno adottato forme di rendicontazione sociale e/o ambientale per forma giuridica - Anni 2012-2015 (valori percentuali)

FORMA GIURIDICA	Istituzioni che hanno adottato almeno una forma di rendicontazione sociale e/o ambientale	di cui hanno adottato		
		Bilancio sociale	Bilancio ambientale	Rapporto ambientale
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	6,1	3,0	3,0	-
Regione (Giunta e consiglio regionale) (a)	32,5	22,5	2,5	20,0
Provincia (a)	13,7	9,8	1,0	4,9
Comune	11,8	9,8	1,5	2,5
Comunità montane e unione dei comuni	11,5	10,3	0,3	1,0
Città metropolitana	22,2	11,1	11,1	-
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	25,8	25,0	0,4	1,2
Università pubblica	24,6	20,3	1,4	4,3
Ente pubblico non economico	45,1	44,6	0,6	0,6
Altro ente pubblico non economico	20,0	18,4	0,8	2,1
Altra forma giuridica	26,6	25,9	0,2	1,0
<b>Totale</b>	<b>19,5</b>	<b>17,9</b>	<b>1,2</b>	<b>2,0</b>

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

Il dato regionale mostra che la rendicontazione sociale e/o ambientale è più diffusa in Emilia-Romagna, nella Provincia autonoma di Trento, in Puglia, Toscana e Sicilia, e, al contrario, meno diffusa in Piemonte, Abruzzo, Lombardia, Calabria, Provincia Autonoma di Bolzano e Basilicata (Figura 3.1).

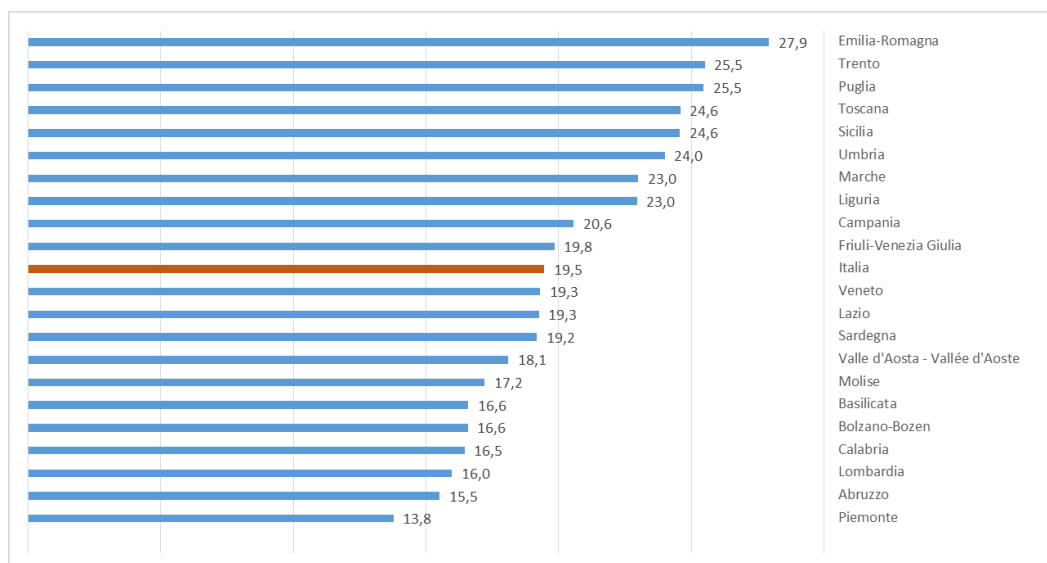


Figura 3.1 - Istituzioni pubbliche che hanno adottato forme di rendicontazione sociale e/o ambientale per regione - Anni 2012-2015 (valori percentuali)

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

Gli acquisti verdi rappresentano modelli di acquisto attenti agli impatti ambientali, per le categorie merceologiche coperte dai criteri ambientali minimi (Cam). La percentuale di istituzioni pubbliche che acquistano beni e/o servizi adottando criteri ambientali minimi, in almeno una procedura di acquisto (Acquisti verdi o Green Public Procurement - GPP) rappresenta un ulteriore indicatore di contesto nazionale, riferito al target dell'Agenda 2030 indirizzato alla promozione di pratiche sostenibili in materia di appalti pubblici (Target 12.7).

Nel 2015, la percentuale di amministrazioni pubbliche che hanno effettuato procedure di acquisto verde varia a seconda della tipologia di bene/servizio, registrando livelli più elevati per la cancelleria (48,5), le apparecchiature elettriche/elettroniche (40,7 per cento), i servizi energetici (35,2 per



cento), servizi e prodotti per la pulizia (32,9 per cento) e la gestione dei rifiuti urbani (28 per cento). Particolarmente virtuose risultano le istituzioni appartenenti alla Forma giuridica: Città metropolitana, Azienda o ente del servizio sanitario nazionale, Università pubblica, Regione e Amministrazione centrale. Meno orientati ad acquisti verdi gli Enti pubblici non economici (Tavola 3.2).

Tavola 3.2 - Istituzioni pubbliche che, per singola categoria merceologica, hanno acquistato beni e/o servizi adottando criteri ambientali minimi (CAM), in almeno una procedura di acquisto (Acquisti verdi o Green Public Procurement), per forma giuridica - Anno 2015 (valori percentuali)

FORMA GIURIDICA	Apparecchiature elettriche e/o elettroniche:	Arredi: - mobili per ufficio	Cancelleria: - carta	Servizi e prodotti per la pulizia degli edifici:	Servizi energetici:	Materiali edili:	Prodotti tessili	Servizi urbani e al territorio:	Ristorazione:	Trasporti:	Rifiuti: - gestione dei rifiuti urbani
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	60,6	54,5	57,6	51,5	51,5	12,1	12,1	9,1	21,2	9,1	36,4
Regione (Giunta e consiglio regionale) (a)	67,5	57,5	80,0	45,0	47,5	10,0	15,0	10,0	22,5	17,5	20,0
Provincia (a)	63,7	16,7	78,4	45,1	45,1	9,8	9,8	2,9	7,8	4,9	5,9
Comune	43,5	12,2	52,8	37,6	41,9	15,3	3,6	24,5	27,7	8,5	34,5
Comunità montane e unione dei comuni	33,9	9,1	38,6	19,0	18,0	3,5	3,0	3,7	10,6	6,1	13,8
Città metropolitana	88,9	33,3	88,9	55,6	66,7	22,2	44,4	22,2	22,2	0,0	11,1
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	68,0	48,4	59,0	46,3	41,0	25,8	18,0	11,5	41,0	26,2	36,5
Università pubblica	75,4	53,6	73,9	42,0	44,9	31,9	10,1	17,4	20,3	14,5	30,4
Ente pubblico non economico	31,0	8,4	38,8	22,3	19,6	2,1	1,3	1,8	4,8	2,2	17,6
Altro ente pubblico non economico	39,7	14,5	43,5	27,3	29,2	6,0	4,5	2,9	15,7	4,7	17,9
Altra forma giuridica	30,6	12,5	34,5	24,4	24,7	6,2	6,3	4,2	15,1	5,2	18,0
<b>Totale</b>	<b>40,7</b>	<b>12,8</b>	<b>48,5</b>	<b>32,9</b>	<b>35,2</b>	<b>11,6</b>	<b>3,9</b>	<b>16,6</b>	<b>21,5</b>	<b>7,2</b>	<b>28,4</b>

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

A livello territoriale le procedure di GPP risultano più frequentemente adottate nelle Province autonome di Bolzano e di Trento, in Calabria, Campania, Emilia-Romagna e Liguria e meno diffuse in Molise, Valle d'Aosta e Sicilia (Figura 3.2).

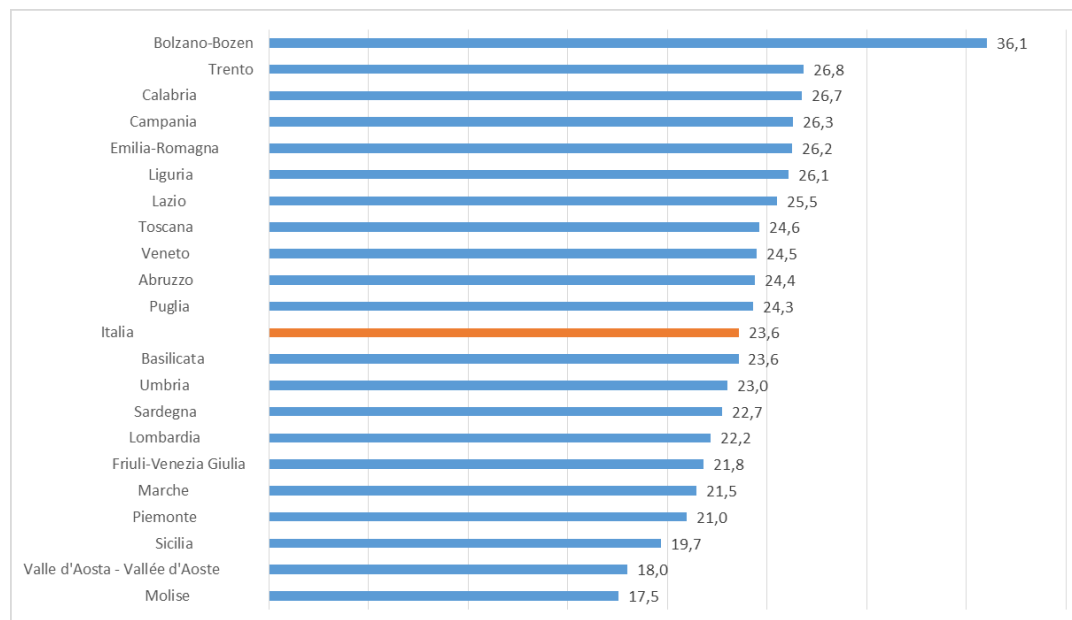


Figura 3.2 - Istituzioni pubbliche che hanno acquistato beni e/o servizi adottando criteri ambientali minimi (CAM), in almeno una procedura di acquisto (Acquisti verdi o Green Public Procurement), per regione - Anno 2015 (valori percentuali)

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

## 2.4.5. Prevenzione della corruzione e trasparenza

Tra gli approfondimenti tematici introdotti nella prima edizione del censimento permanente delle istituzioni pubbliche, vi è anche il tema della prevenzione della corruzione e della trasparenza al fine

di monitorare il grado di adeguamento delle istituzioni pubbliche a quanto previsto dalla normativa di riferimento (Legge n. 190/2012 e decreto legislativo n. 33/2013 e s.m.i) e dal Piano nazionale dell'anticorruzione.

Al 31 dicembre 2015, le istituzioni pubbliche che hanno nominato il Responsabile della prevenzione della corruzione e il Responsabile della trasparenza sono oltre 11.000, pari al 87,6 per cento del totale (Tavola 4.1). Il 2,6 per cento delle istituzioni pubbliche ha nominato solo il Responsabile della prevenzione della corruzione, l'1,4 per cento solo il Responsabile della trasparenza e l'8,4 per cento non ha proceduto ad alcuna nomina. La maggiore copertura si registra nelle Città metropolitane (100 per cento), nelle Aziende o enti del SSN (98,8) e nelle Università pubbliche (98,6 per cento).

Tavola 4.1 Istituzioni pubbliche che hanno nominato il Responsabile della prevenzione della corruzione e/o il Responsabile della trasparenza per forma giuridica - Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

FORMA GIURIDICA	Numero istituzioni	Nomina							
		Entrambi= Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza		Solo Responsabile della prevenzione della corruzione		Solo Responsabile della trasparenza		Nessun responsabile	
		Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	33	28	84,8	-	-	-	-	5	15,2
Regione (Giunta e consiglio regionale) (a)	40	37	92,5	-	-	1	2,5	2	5,0
Provincia (a)	102	99	97,1	1	1,0	1	1,0	1	1,0
Comune	8.011	7.518	93,8	169	2,1	64	0,8	260	3,2
Comunità montane e unione dei comuni	573	431	75,2	9	1,6	8	1,4	125	21,8
Città metropolitana	9	9	100,0	-	-	-	-	-	-
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	244	241	98,8	3	1,2	-	-	-	-
Università pubblica	69	68	98,6	1	1,4	-	-	-	-
Ente pubblico non economico	2.255	1.694	75,1	116	5,1	59	2,6	386	17,1
Altro ente pubblico non economico	619	515	83,2	23	3,7	12	1,9	69	11,1
Altra forma giuridica	919	639	69,5	19	2,1	29	3,2	232	25,2
<b>Totale</b>	<b>12.874</b>	<b>11.279</b>	<b>87,6</b>	<b>341</b>	<b>2,6</b>	<b>174</b>	<b>1,4</b>	<b>1.080</b>	<b>8,4</b>

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

I dati relativi alla nomina del responsabile della prevenzione della corruzione e del responsabile della trasparenza forniscono anche il dettaglio del genere della figura che ricopre tali ruoli (Tavola 4.2). In 9.555 istituzioni, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) è rappresentato da un'unica figura. Il ruolo è ricoperto da donne per il 39,9 per cento.

La maggiore presenza femminile si ritrova nelle Aziende o enti del SSN (53,5 per cento), nei Comuni (44,2 per cento) e nelle Province (42,7 per cento). La minore presenza nelle Università (20 per cento) e negli Enti pubblici non economici. Per quanto riguarda il Responsabile della trasparenza, l'incidenza di donne sul totale sale al 45,4 per cento.

Tavola 4.2 - Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile della trasparenza per genere e forma giuridica - Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

FORMA GIURIDICA	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (unica figura)				Responsabile della prevenzione della corruzione				Responsabile della trasparenza			
	Maschi	Femmine	Totale	Percentuale di femmine sul totale	Maschi	Femmine	Totale	Percentuale di femmine sul totale	Maschi	Femmine	Totale	Percentuale di femmine sul totale
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	10	5	15	33,3	8	5	13	38,5	9	4	13	30,8
Regione (Giunta e consiglio regionale) (a)	19	13	32	40,6	3	2	5	40,0	4	2	6	33,3
Provincia (a)	43	32	75	42,7	17	8	25	32,0	16	9	25	36,0
Comune	3.534	2.802	6.336	44,2	634	627	1.261	49,7	610	554	1.164	47,6
Comunità montane e unione dei comuni	242	137	379	36,1	29	25	54	46,3	32	22	54	40,7
Città metropolitana	5	2	7	28,6	2	-	2	-	1	1	2	50,0
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	74	85	159	53,5	49	34	83	41,0	31	49	80	61,3
Università pubblica	40	10	50	20,0	16	3	19	15,8	8	10	18	55,6
Ente pubblico non economico	1.042	451	1.493	30,2	206	80	286	28,0	155	76	231	32,9
Altro ente pubblico non economico	343	111	454	24,4	58	21	79	26,6	42	26	68	38,2
Altra forma giuridica	386	169	555	30,5	68	30	98	30,6	57	50	107	46,7
<b>Totale</b>	<b>5.738</b>	<b>3.817</b>	<b>9.555</b>	<b>39,9</b>	<b>1.090</b>	<b>835</b>	<b>1.925</b>	<b>43,4</b>	<b>965</b>	<b>803</b>	<b>1.768</b>	<b>45,4</b>

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

Ampie le differenze territoriali, senza una specifica connotazione in base alla ripartizione geografica (Figura 4.1). Supera il 50 per cento la presenza femminile nel ruolo di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nelle istituzioni pubbliche dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna. La quota rosa più bassa presso le istituzioni di Bolzano, Puglia, Veneto e Trento.

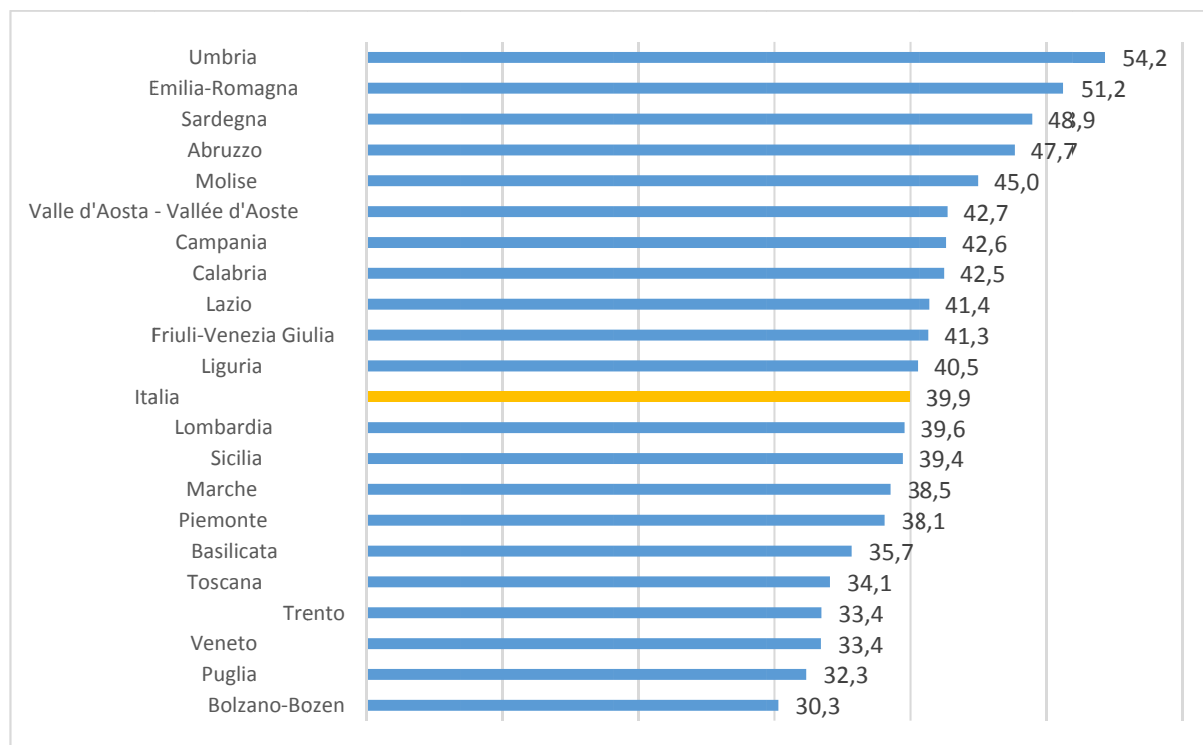


Figura 4.1 - Percentuale di donne che ricoprono il ruolo di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per regione - Anno 2015 (valori percentuali)  
Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

Sul piano degli interventi, l'83,5 per cento delle istituzioni ha adottato misure per la prevenzione della corruzione (Tavola 4.3). Le percentuali salgono ulteriormente fino a superare il 97 per cento nel caso delle Regioni, Province, Città metropolitane, Aziende o enti del servizio sanitario nazionale e Università pubbliche. Al primo posto nella graduatoria delle misure adottate, considerate nel loro complesso, figurano l'adozione di specifiche tipologie di controllo sugli atti e sull'attività svolta e la specificazione degli obblighi di astensione in caso di conflitti di interesse. La rotazione del personale è la misura di prevenzione della corruzione meno utilizzata, se considerata complessivamente. La tipologia di misure di anticorruzione messe in atto variano molto in base alla forma giuridica di appartenenza dell'istituzione.

Tavola 4.3 - Istituzioni pubbliche che hanno adottato misure di prevenzione della corruzione e tipo di misure adottate per forma giuridica - Anno 2015 (valori percentuali)

FORMA GIURIDICA	Numero istituzioni che hanno adottato misure	Numero istituzioni che NON hanno adottato misure	Misure adottate								Numero istituzioni che NON hanno adottato misure	Totale
			Attivazione sistemi di tutela	Rotazione del personale	Adozione di protocolli di legalità negli affidamenti	Controlli sulla composizione delle commissioni di gara o di concorso	Adozione di specifiche tipologie di controllo sugli atti e sull'attività svolta	Previsione di specifici obblighi di comportamento dei soggetti coinvolti nella gestione dei servizi	Specificazioni e degli obblighi di astensione in caso di conflitti di interesse	Altro		
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	81,8	18,2	63,6	54,5	39,4	51,5	54,5	54,5	69,7	12,1	18,2	100,0
Regione (Giunta e consiglio regionale) (a)	97,5	2,5	75,0	60,0	55,0	77,5	62,5	65,0	80,0	22,5	2,5	100,0
Provincia (a)	99,0	1,0	64,7	44,1	43,1	67,6	84,3	72,5	74,5	18,6	1,0	100,0
Comune	89,3	10,7	45,2	15,0	35,0	47,6	62,5	53,0	57,5	16,1	10,7	100,0
Comunità montane e unione dei comuni	69,3	30,7	32,3	11,0	22,7	37,3	41,0	37,2	41,0	11,5	30,7	100,0
Città metropolitana	100,0		66,7	33,3	22,2	55,6	88,9	77,8	66,7	33,3		100,0
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	98,4	1,6	86,1	50,8	68,0	76,6	54,1	75,0	79,1	21,3	1,6	100,0
Università pubblica	100,0		79,7	53,6	53,6	82,6	65,2	56,5	72,5	26,1		100,0
Ente pubblico non economico	67,2	32,8	26,3	7,8	20,0	22,0	32,5	34,5	35,7	17,3	32,8	100,0
Altro ente pubblico non economico	85,3	14,7	44,4	23,4	35,1	50,1	40,5	51,2	54,6	16,0	14,7	100,0
Altra forma giuridica	72,1	27,9	33,1	11,3	27,2	41,6	38,6	42,8	44,2	12,5	27,9	100,0
<b>Totale</b>	<b>83,5</b>	<b>16,5</b>	<b>41,6</b>	<b>15,1</b>	<b>32,2</b>	<b>43,3</b>	<b>53,5</b>	<b>48,9</b>	<b>52,6</b>	<b>16,1</b>	<b>16,5</b>	<b>100,0</b>

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

Sul piano della trasparenza, sono più di 10.600, pari all'82,5 per cento del totale, le istituzioni che hanno rispettato gli obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati e in particolare la pubblicazione della carta dei servizi, i costi contabilizzati e i tempi medi di erogazione dei servizi come previsto dall'art. 32 del d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 (Figura 4.2). Sono le istituzioni appartenenti alla forma giuridica Città metropolitana e Azienda o ente del servizio sanitario nazionale ad avere maggiormente adempiuto a tali obblighi, mentre gli Enti pubblici non economici e le istituzioni appartenenti alla categoria "Altra forma giuridica" hanno rappresentato una minore adesione, anche in base ai diversi vincoli normativi rispetto ad altre tipologie istituzionali. E' dell'87,5 per cento la percentuale dei Comuni che pubblicano informazioni sulla qualità dei servizi erogati.

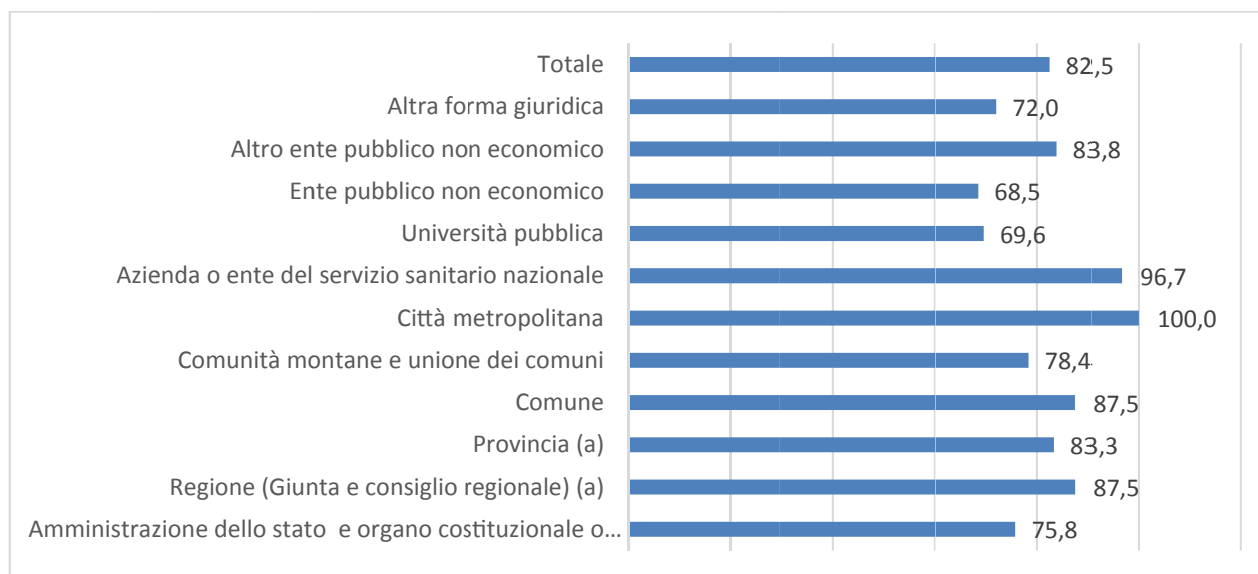


Figura 4.2 - Istituzioni pubbliche che hanno rispettato gli obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati, di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, per forma giuridica Anno 2015 (valori percentuali)

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

Nel corso dell'esercizio 2015, sono principalmente le Aziende o enti del SSN (70,9 per cento), seguite dalle Amministrazioni dello Stato e organi costituzionali o a rilevanza costituzionale (48,5 per cento) ad avere adottato atti di programmazione almeno annuale degli acquisti di servizi e forniture (Figura 4.3).

ra 4.3). Le percentuali più basse sono registrate da Comunità montane e unioni di comuni (19,4 per cento) e dai Comuni (19,6 per cento).

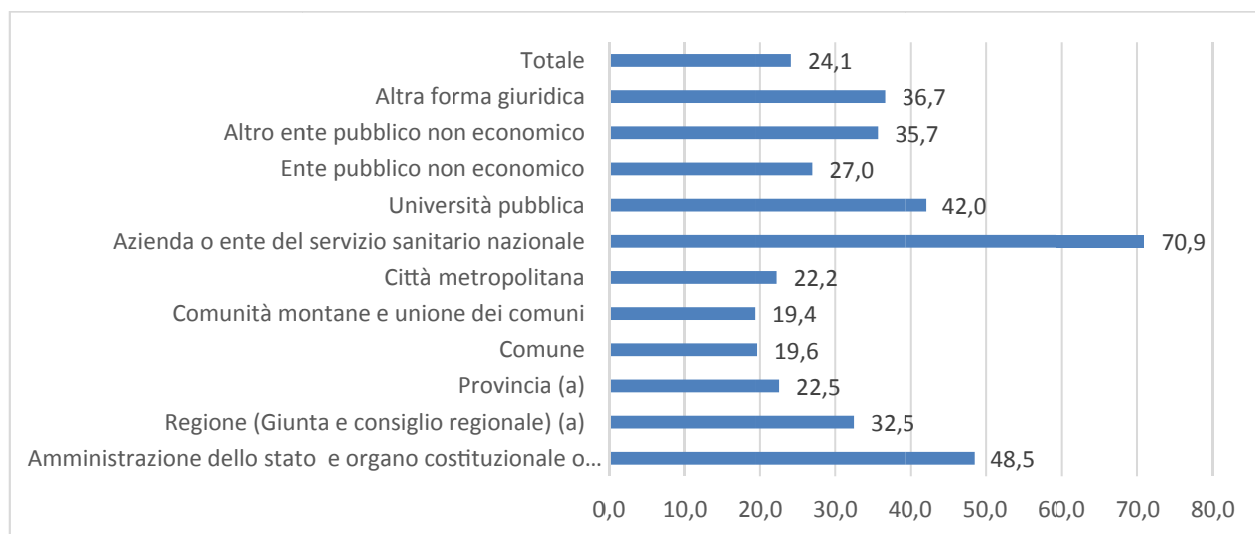


Figura 4.3- Istituzioni pubbliche che hanno adottato, nel corso dell'esercizio 2015, atti di programmazione almeno annuale degli acquisti di servizi e forniture per forma giuridica - Anno 2015 (valori percentuali)  
Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

Con riguardo alle misure per il rafforzamento dell'acquisizione centralizzata della pubblica amministrazione, risultano poco meno della metà delle unità istituzionali attive al 31/12/2015, quelle che hanno fatto ricorso alle centrali di committenza per l'acquisto di beni o servizi (Figura 4.4). In misura prevalente si tratta di Aziende o enti del SSN (86,9 per cento) e Amministrazioni centrali (84,8 per cento), Regioni (82,5 per cento), e Università pubbliche (78,3 per cento).

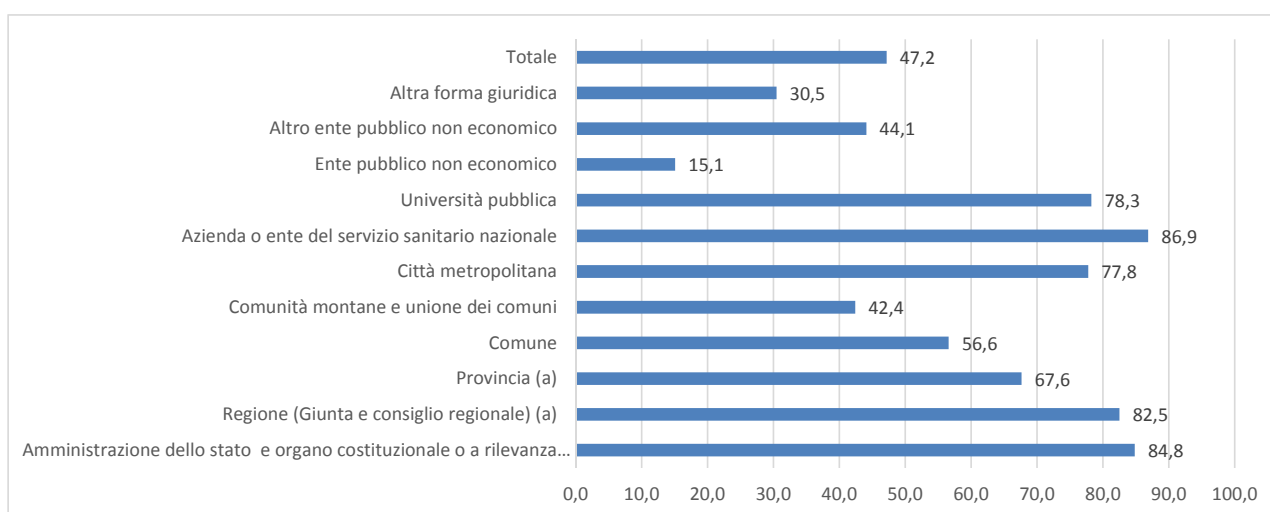


Figura 4.4-Istituzioni pubbliche che nel corso dell'esercizio 2015 hanno fatto ricorso a centrali di committenza per l'acquisto di beni e servizi per forma giuridica - Anno 2015 (valori percentuali)  
Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

Infine, sono il 48 per cento le istituzioni che hanno adottato strumenti di controllo riguardo la corretta gestione dei servizi finali e di funzionamento, in un'ottica di modernizzazione della Pubblica Amministrazione volta alla produzione di risultati misurabili e valutabili (Tavola 4.6).

**Tavola 4.6 Istituzioni pubbliche che hanno adottato sistemi di controllo sulla corretta gestione dei servizi finali e di funzionamento per forma giuridica - Anno 2015 (valori percentuali)**

FORMA GIURIDICA	Numero istituzioni che hanno adottato sistemi di controllo	Tipologia di controlli				
		Ispettivi	Informativi tramite report periodici	Tramite sistemi di rilevazione della soddisfazione degli utenti finali	Su segnalazione	Altro
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	66,7	27,3	39,4	21,2	30,3	6,1
Regione (Giunta e consiglio regionale) (a)	72,5	25,0	45,0	37,5	37,5	2,5
Provincia (a)	65,7	16,7	43,1	22,5	21,6	7,8
Comune	47,8	12,7	16,6	9,7	18,2	11,8
Comunità montane e unione dei comuni	33,3	7,9	12,2	6,8	11,2	7,9
Città metropolitana	77,8	22,2	55,6	55,6	22,2	22,2
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	84,0	43,4	56,1	45,5	49,6	10,7
Università pubblica	88,4	24,6	46,4	68,1	50,7	13,0
Ente pubblico non economico	38,8	8,6	11,3	8,6	14,7	11,0
Altro ente pubblico non economico	60,1	18,4	27,9	29,6	25,4	8,7
Altra forma giuridica	55,0	14,9	27,2	27,9	22,4	9,0
Totale	47,9	13,0	18,1	12,9	18,8	11,0

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

Le più virtuose anche sotto questo aspetto risultano le istituzioni appartenenti alla forma giuridica: Università pubblica (88,4 per cento), Azienda o ente del SSN (86,9 per cento), Regione (72,5 per cento), Città metropolitana, (77,8 per cento) Amministrazione dello Stato o organo costituzionale o a rilevanza costituzionale (66,7). Tra i vari tipi di controlli messi in atto, oltre a quelli su segnalazione, diffusi presso tutte le tipologie di istituzione, controlli informativi tramite report periodici e tramite sistemi di rilevazione della soddisfazione degli utenti finali, maggiormente utilizzati dalle istituzioni appartenenti al settore della sanità e a quello universitario.

## 2.4.6. Organi di governo

Tra le novità informative del censimento permanente delle istituzioni pubbliche vi è l'avvio di analisi riguardanti la struttura organizzativa delle istituzioni pubbliche.

[Organo di vertice]

L'analisi prende avvio dall'organo di vertice politico<sup>36</sup>, al quale è affidata la titolarità della legale rappresentanza di un'istituzione pubblica (Figura 5.1). Un aspetto che emerge con chiarezza è la limitata presenza femminile negli organi di vertice delle istituzioni, che raggiunge il 14,4 per cento, nonostante le donne rappresentino oltre la metà del personale in servizio nella pubblica amministrazione (56 per cento). Guardando la forma giuridica, il valore più basso si ritrova nelle Università (7,2 per cento di vertici femminili) e il più alto nelle Amministrazioni dello stato e organi costituzionali o a rilevanza costituzionale (21,2 per cento).

36. Presidente, Segretario generale o altra massima carica dell'istituzione pubblica.



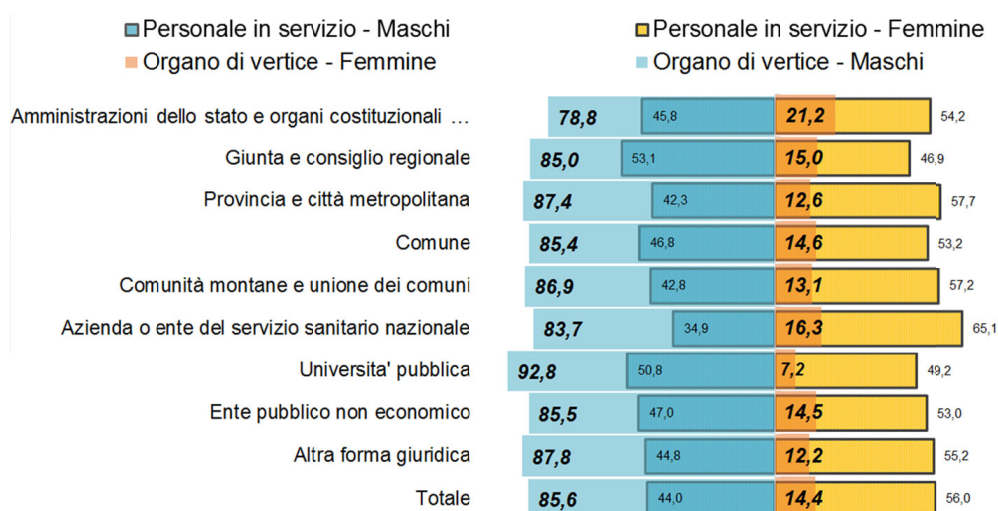


Figura 5.1 Genere dell'organo di vertice delle istituzioni pubbliche e del personale in servizio presso di esse (dipendenti e non dipendenti) - Anno 2015 (valori percentuali)  
Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

### [Organi di governo]

Passando all'analisi degli altri organi di governo dell'unità istituzionale, oltre l'organo di vertice, che svolgono funzioni di indirizzo politico-amministrativo, ed escludendo le istituzioni con organo di vertice commissariato, sono 12.030 le istituzioni con almeno un organo di governo (Tavola 5.1). Di queste, il 74 per cento risulta avere una struttura articolata composta da due o più organi; si tratta principalmente delle Università e della quasi totalità degli enti territoriali.

Tavola 5.1 Istituzioni pubbliche per numero di organi di governo e forma giuridica  
Anno 2015 (valori assoluti)

FORME GIURIDICHE	Numero di organi di governo			Totale istituzioni (a)
	0	1	2 o più	
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	21	11	1	33
Regione (Giunta e consiglio regionale) (b)	-	40	-	40
Provincia (b)	-	42	43	85
Comune con meno di 5.000 abitanti	-	-	5.536	5.536
Comune con popolazione tra 5.000 e 20.000 abitanti	-	-	1.860	1.860
Comune con 20.000 abitanti e oltre	-	-	490	490
Comunità montane e unione dei comuni	-	-	517	517
Città metropolitana	-	9	-	9
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	-	180	15	195
Università pubblica	-	-	69	69
Ente pubblico non economico	213	2.206	247	2.666
Altra forma giuridica	72	633	131	836
<b>Totale</b>	<b>306</b>	<b>3.121</b>	<b>8.909</b>	<b>12.336</b>

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.  
(a) Non sono considerate le istituzioni con organo di vertice commissariato.

In riferimento agli enti territoriali, è stato possibile fare un focus sia sulla tipologia di organi sia sulla composizione media e di genere (Figura 5.2). La presenza femminile, limitata a livello di organi di vertice delle istituzioni (14,4 per cento), risulta contenuta anche negli altri organi di governo: solo il 28 per cento di presenze negli organi deliberativi e il 34 per cento negli organi esecutivi degli enti territoriali. Particolarmente significativa la presenza delle donne nelle Giunte regionali per le quali si riscontra una quota pari al 40 per cento. Nelle istituzioni con altri organi di governo, il valore più alto si ritrova nelle Aziende o enti del servizio sanitario nazionale (32 per cento) e il più basso nelle Province (16 per cento)



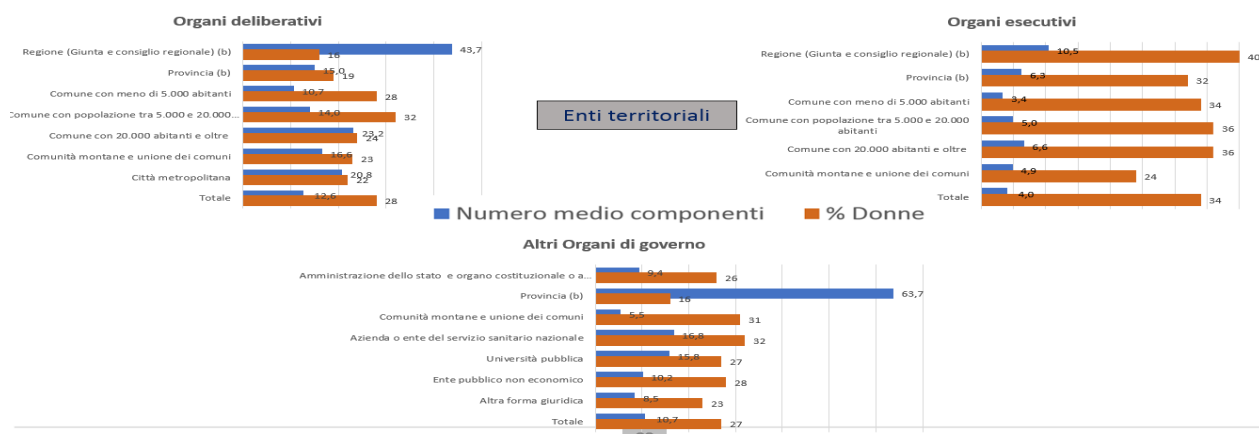


Figura 5.2- Numero medio di componenti degli altri organi di governo e genere per forma giuridica (valori percentuali)

Fonte Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche 2015.

## 2.4.7. Compiti svolti e servizi erogati dalle unità locali

Di particolare rilievo, la granularità dell'informazione desumibile dal censimento delle istituzioni pubbliche, costituita dal massimo livello di dettaglio, sia territoriale, sia settoriale, con cui sono raccolte le informazioni per ciascuna unità locale in cui sono situate le istituzioni pubbliche sul territorio nazionale e all'estero.

Le informazioni sui compiti da esse svolti e sui servizi erogati, consentono di tracciare mappe della presenza e del funzionamento sul territorio delle istituzioni e del relativo personale in servizio nei diversi ambiti di intervento pubblico.

[Compiti svolti dalle unità locali delle istituzioni pubbliche]

In relazione al numero di compiti svolti, che possono essere di indirizzo e coordinamento<sup>37</sup>, di funzionamento<sup>38</sup> o istituzionali<sup>39</sup>, più della metà delle unità locali afferenti alle istituzioni pubbliche dichiara di svolgere più di un compito (Tavola 6.1), fatta eccezione per le Province e le Aziende o enti del SSN che registrano una prevalenza di unità locali impegnate nello svolgimento di un'unica funzione.

37. Compiti di indirizzo e coordinamento: sono orientati a individuare le linee di indirizzo e coordinamento dell'istituzione; sono definiti anche come attività di governo dell'istituzione;

38. Compiti di funzionamento: sono compiti di natura amministrativa e/o gestionale; sono strumentali al funzionamento dell'istituzione, indipendentemente dalla specifica missione attribuita e senza che necessariamente si persegua l'erogazione di servizi finali al pubblico. Ne sono esempi la gestione del personale, della logistica e dei servizi di manutenzione, degli acquisti, del magazzino, ecc.

39. Compiti istituzionali: sono direttamente ed esclusivamente connessi con l'esercizio della missione formalmente assegnata all'istituzione. Si tratta della fornitura di servizi che possono essere erogati su richiesta di singoli utenti (servizi individuali), oppure in modo indistinto ad una collettività (servizi collettivi)

Tavola 6.1- Unità locali delle istituzioni pubbliche per numero di compiti svolti e forma giuridica - Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

FORMA GIURIDICA	Numero di compiti								Totale unità locali (a)
	1 compito		2 compiti		3 compiti		Non risponde		
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	1.157	20,3	785	13,7	3.114	54,5	656	11,5	5.712
Regione (Giunta e consiglio regionale) (b)	749	45,3	361	21,9	542	32,8	-	-	1.652
Provincia (b)	1.520	74,9	293	14,4	217	10,7	-	-	2.030
Comune	16.212	46,2	8.589	24,5	10.268	29,3	3	0,0	35.072
Comunità montane e unione dei comuni	695	45,0	310	20,1	541	35,0	-	-	1.546
Città metropolitana	144	46,8	94	30,5	70	22,7	-	-	308
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	4.397	54,5	1.948	24,1	1.673	20,7	56	0,7	8.074
Università pubblica	360	30,0	598	49,8	243	20,2	-	-	1.201
Ente pubblico non economico	1.043	30,6	662	19,4	1.702	49,9	2	0,1	3.409
Altro ente pubblico non economico	951	33,7	963	34,1	910	32,2	-	-	2.824
Altra forma giuridica	849	38,9	537	24,6	797	36,5	-	-	2.183
Totale	28.077	43,9	15.140	23,7	20.077	31,4	717	1,1	64.011

(a) La voce di totale non è comprensiva delle unità locali-scuole statali, che sono state acquisite da fonte amministrativa.

Con riguardo alla tipologia di compito svolto (Tavola 6.2), meno del 39 per cento delle unità locali svolge compiti di indirizzo e coordinamento ovvero connessi all'attività di governo dell'istituzione. Generalmente è l'unità locale sede unica o centrale<sup>40</sup> a esercitare l'indirizzo e il coordinamento dell'istituzione. Il 68,5 per cento delle unità locali esercita attività di funzionamento ovvero di natura amministrativo e/o gestionale, necessarie al mantenimento dell'apparato organizzativo e allo svolgimento dei compiti istituzionali. Infine, quasi l'80 per cento delle unità locali svolge compiti istituzionali, ovvero direttamente connessi alla missione istituzionale dell'ente di appartenenza, che si esplicano nell'erogazione di servizi individuali o collettivi. Il maggior livello di operatività che si esplica nella fornitura di servizi finali risulta proprio delle unità locali afferenti alle Aziende o enti del servizio sanitario nazionale e alle Province per le quali si registrano, di contro, i valori più bassi nello svolgimento di compiti di indirizzo e coordinamento.

Tavola 6.2- Unità locali delle istituzioni pubbliche per tipo di compiti svolti e forma giuridica - Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

FORMA GIURIDICA	Tipo di compiti				Totale unità locali (a)
	Indirizzo e coordinamento	Funzionamento	Istituzionale	Non risponde	
Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	58,5	69,5	83,4	11,5	5.712
Regione (Giunta e consiglio regionale) (b)	38,7	64,5	84,3	0,0	1.652
Provincia (b)	15,2	34,0	86,6	0,0	2.030
Comune	36,2	72,5	74,4	0,0	35.072
Comunità montane e unione dei comuni	47,8	69,3	72,9	0,0	1.546
Città metropolitana	36,4	64,9	74,7	0,0	308
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	28,4	47,9	88,5	0,7	8.074
Università pubblica	23,9	85,3	81,0	0,0	1.201
Ente pubblico non economico	62,5	78,7	78,1	0,1	3.409
Altro ente pubblico non economico	43,8	77,7	77,1	0,0	2.824
Altra forma giuridica	51,0	75,3	71,3	0,0	2.183
<b>Totale</b>	<b>38,9</b>	<b>68,5</b>	<b>77,9</b>	<b>1,1</b>	<b>64.011</b>

[Servizi erogati dalle unità locali delle istituzioni pubbliche]

La mappa dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche si basa sul Catalogo dei servizi Istat, una classificazione appositamente realizzata dall'Istat per il Censimento generale del 2011 e opportunamente rimodulata per il censimento permanente in base alle evidenze emerse.

L'analisi dei dati sui servizi erogati in gestione diretta dalle unità locali delle istituzioni pubbliche si presta a una duplice lettura: Accanto all'individuazione delle attività svolte e dei servizi offerti dalle singole categorie di soggetti istituzionali classificati per forma giuridica, è possibile cogliere il peso

40. Sede unica: individua il luogo unico dove l'istituzione esplica la propria attività e dove sono ubicati gli uffici amministrativi e/o direzionali. Nel caso in cui la sede sia unica, l'unità locale corrisponde all'unità istituzionale (istituzione unilocalizzata). Sede centrale individua il luogo dove l'istituzione esplica parte delle proprie attività e dove sono ubicati anche i principali uffici amministrativi e/o direzionali. L'istituzione plurilocalizzata si articola, quindi, in una sede centrale e in una o più sedi secondarie; in tal caso le unità locali sono rappresentate, oltre che dalla sede centrale, anche dalle sedi secondarie.

che ciascuna tipologia istituzionale esercita nell'erogare il servizio al pubblico.

Tavola 6.3 – Servizi erogati dalle unità locali delle istituzioni pubbliche per forma giuridica - Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

SERVIZI EROGATI	FORMA GIURIDICA									Totale servizi (b)
	Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza	Regione (a)	Provincia (a)	Comune	Comunità montana/isola o unione di comuni	Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	Università pubblica	Ente pubblico non economico	Altra forma giuridica	
	valori assoluti									
Servizi generali di amministrazione pubblica	3.586	477	346	17.737	384	59	21	1.005	123	23.738
Servizi per la gestione del territorio	1.149	419	283	7.978	348	26	-	290	196	10.689
Servizi per la gestione dell' Ambiente	26	844	342	2.930	200	19	8	983	247	5.599
Servizi per la gestione del settore Sociale	233	199	627	12.322	660	1.948	-	1.077	835	17.901
Servizi per la gestione della Sanità	312	18	4	350	4	13.182	27	234	65	14.196
Infrastrutture e trasporti	239	90	314	630	32	3	-	108	156	1.572
Servizi per la gestione dell'Istruzione	170	114	712	4.992	167	81	1.927	758	246	9.167
Servizi per la gestione dell'ordine pubblico e sicurezza nazionale	267	70	103	4.572	497	-	-	38	8	5.555
Servizi per la gestione della cultura e dei beni culturali	1.662	249	129	5.297	90	-	303	240	105	8.074
Servizi per la gestione dello sport e ricreazione	12	6	29	1.320	20	-	6	99	326	1.816
Turismo	18	65	83	430	51	-	-	12	37	805
Gestione delle attività economiche	112	38	47	825	71	4	3	457	97	1.654
Agricoltura	48	510	194	100	83	2	-	508	86	1.531
Commercio e artigianato	2	19	6	1.307	49	1	-	84	26	1.494
Attività di federazioni e consigli di ordini e collegi professionali	10	-	13	1	-	-	-	3.262	4	3.290
Giustizia ed attività giudiziarie (Civile e penale)	2.913	24	4	186	2	2	-	17	2	3.150
Assicurazione sociale obbligatoria	2	-	2	13	2	-	-	1.753	49	1.821
Affari esteri	905	10	-	-	-	-	-	1	4	920
Altre attività di organizzazioni associative	10	9	3	161	22	4	1	210	38	458
Totale	11.676	3.161	3.241	61.151	2.682	15.331	2.295	11.245	2.650	113.432
	valori percentuali									
Servizi generali di amministrazione pubblica	30,7	15,1	10,7	29,0	14,3	0,4	0,9	8,9	4,6	20,9
Servizi per la gestione del territorio	9,8	13,3	8,7	13,0	13,0	0,2	-	2,6	7,4	9,4
Servizi per la gestione dell' Ambiente	0,2	26,7	10,6	4,8	7,5	0,1	0,3	8,7	9,3	4,9
Servizi per la gestione del settore Sociale	2,0	6,3	19,3	20,2	24,6	12,7	-	9,6	31,5	15,8
Servizi per la gestione della Sanità	2,7	0,6	0,1	0,6	0,1	86,0	1,2	2,1	2,5	12,5
Infrastrutture e trasporti	2,0	2,8	9,7	1,0	1,2	0,0	-	1,0	5,9	1,4
Servizi per la gestione dell'Istruzione	1,5	3,6	22,0	8,2	6,2	0,5	84,0	6,7	9,3	8,1
Servizi per la gestione dell'ordine pubblico e sicurezza nazionale	2,3	2,2	3,2	7,5	18,5	-	-	0,3	0,3	4,9
Servizi per la gestione della cultura e dei beni culturali	14,2	7,9	4,0	8,7	3,4	-	13,2	2,1	4,0	7,1
Servizi per la gestione dello sport e ricreazione	0,1	0,2	0,9	2,2	0,7	-	0,3	0,9	12,3	1,6
Turismo	0,2	2,1	2,6	0,7	1,9	-	-	1,1	1,4	0,7
Gestione delle attività economiche	1,0	1,2	1,5	1,3	2,6	0,0	0,1	4,1	3,7	1,5
Agricoltura	0,4	16,1	6,0	0,2	3,1	0,0	-	4,5	3,2	1,3
Commercio e artigianato	0,0	0,6	0,2	2,1	1,8	0,0	-	0,7	1,0	1,3
Attività di federazioni e consigli di ordini e collegi professionali	0,1	-	0,4	0,0	-	-	-	29,0	0,2	2,9
Giustizia ed attività giudiziarie (Civile e penale)	24,9	0,8	0,1	0,3	0,1	0,0	-	0,2	0,1	2,8
Assicurazione sociale obbligatoria	0,0	-	0,1	0,0	0,1	-	-	15,6	1,8	1,6
Affari esteri	7,8	0,3	-	-	-	-	-	0,0	0,2	0,8
Altre attività di organizzazioni associative	0,1	0,3	0,1	0,3	0,8	0,0	0,0	1,8	1,4	0,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

I servizi erogati dalle unità locali delle istituzioni pubbliche<sup>41</sup>, rilevati al censimento permanente del 2015 risultano essere in misura più consistente i Servizi generali di amministrazione pubblica<sup>42</sup> seguiti dai Servizi per la gestione del settore Sociale, dai Servizi per la gestione della Sanità e da quelli per la gestione del territorio<sup>43</sup> (Tavola 6.3).

Con riguardo al soggetto istituzionale che offre il servizio (Tavola 6.4), i Servizi generali di ammini-

41. I dati sui servizi erogati non comprendono i servizi della Difesa resi dal personale civile del Ministero della difesa, in quanto erogati congiuntamente al personale militare e censiti nel questionario di rilevazione delle Forze armate e di sicurezza. Tali informazioni saranno diffuse nell'ambito di uno specifico approfondimento relativo alle Forze armate e di sicurezza.

42. I Servizi generali di amministrazione pubblica comprendono: servizi anagrafici, rilascio autorizzazioni e certificazioni, accoglimento di denunce, sportello tributi, relazioni pubbliche e comunicazioni agli utenti.

43. I servizi per la gestione del territorio sono articolati nei seguenti ambiti: Edilizia, Politiche abitative, Urbanistica, Attività dei Vigili del fuoco e protezione civile, Energia e risorse minerarie, Comunicazione

strazione pubblica sono erogati da tutte le tipologie istituzionali ma in misura prevalente dai Comuni (74,7 per cento) e dalle Amministrazioni centrali (15,2 per cento). I Comuni rappresentano anche il principale soggetto erogatore di servizi per la gestione del settore Sociale (68,8 per cento) seguiti dalle Aziende o enti del servizio sanitario nazionale (10,9 per cento).

Tavola 6.4 - Servizi erogati dalle unità locali delle istituzioni pubbliche per forma giuridica - Anno 2015  
(composizioni percentuali)

SERVIZI EROGATI	FORMA GIURIDICA									Totale servizi (b)
	Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	Regione (a)	Provincia (a)	Comune	Comunità montana/isolana o unione di comuni	Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	Università pubblica	Ente pubblico non economico	Altra forma giuridica	
Servizi generali di amministrazione pubblica	15,1	2,0	1,5	74,7	1,6	0,2	0,1	4,2	0,5	100,0
Servizi per la gestione del territorio	10,7	3,9	2,6	74,6	3,3	0,2	-	2,7	1,8	100,0
Servizi per la gestione dell' Ambiente	0,5	15,1	6,1	52,3	3,6	0,3	0,1	17,6	4,4	100,0
Servizi per la gestione del settore Sociale	1,3	1,1	3,5	68,8	3,7	10,9	-	6,0	4,7	100,0
Servizi per la gestione della Sanità	2,2	0,1	-	2,5	-	92,9	0,2	1,6	0,5	100,0
Infrastrutture e trasporti	15,2	5,7	20,0	40,1	2,0	0,2	-	6,9	9,9	100,0
Servizi per la gestione dell'istruzione	1,9	1,2	7,8	54,5	1,8	0,9	21,0	8,3	2,7	100,0
Servizi per la gestione dell'ordine pubblico e sicurezza nazionale	4,8	1,3	1,9	82,3	8,9	-	-	0,7	0,1	100,0
Servizi per la gestione della cultura e dei beni culturali	20,6	3,1	1,6	65,6	1,1	-	3,7	3,0	1,3	100,0
Servizi per la gestione dello sport e ricreazione	0,7	0,3	1,6	72,6	1,1	-	0,3	5,4	17,9	100,0
Turismo	2,2	8,1	10,3	53,4	6,3	-	-	15,0	4,6	100,0
Gestione delle attività economiche	6,8	2,3	2,8	49,9	4,3	0,2	0,2	27,6	5,9	100,0
Agricoltura	3,1	33,3	12,7	6,5	5,4	0,1	-	33,2	5,6	100,0
Commercio e artigianato	0,1	1,3	0,4	87,5	3,3	0,1	-	5,6	1,7	100,0
Attività di federazioni e consigli di ordini e collegi professionali	0,3	-	0,4	-	-	-	-	99,1	0,1	100,0
Giustizia ed attività giudiziarie (Civile e penale)	92,5	0,8	0,1	5,9	0,1	0,1	-	0,5	0,1	100,0
Assicurazione sociale obbligatoria	0,1	-	0,1	0,7	0,1	-	-	96,3	2,7	100,0
Affari esteri	98,4	1,1	-	-	-	-	-	0,1	0,4	100,0
Altre attività di organizzazioni associative	2,2	2,0	0,7	35,2	4,8	0,9	0,2	45,9	8,3	100,0
<b>Totale</b>	<b>10,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	<b>53,9</b>	<b>2,4</b>	<b>13,5</b>	<b>2,0</b>	<b>9,9</b>	<b>2,3</b>	<b>100,0</b>

## 2.5. Nuove strategie del sistema informativo statistico sulle pubbliche amministrazioni

a cura di Alessandro Faramondi e Alessandra Preti, Istat et al<sup>44</sup>

### 2.5.1. Introduzione

La crescente esigenza di conoscenza del settore della pubblica amministrazione, associata alle sempre maggiori opportunità offerte dall'utilizzo delle fonti amministrative e dei registri statistici, ha sollecitato l'Istat a progettare un quadro coerente e sistematico di informazioni statistiche che renda possibile descrivere e valutare aspetti strutturali e dinamici della Pubblica Amministrazione. Il sistema presenta caratteristiche di completezza, sistematicità e continuità delle informazioni statistiche diffuse, al fine di favorire lo sviluppo di un processo di progressiva integrazione e interconnessione delle informazioni per l'analisi del funzionamento dell'Amministrazione pubblica, delle performance delle strutture organizzative che ne fanno parte e degli effetti delle relative azioni poste.

In questo contesto si inserisce sia l'entrata a regime del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche che annualmente fornisce dati strutturali sulle istituzioni pubbliche, e a cadenza biennale, offre numerosi approfondimenti e spunti di riflessione su un ampio ventaglio di tematiche sia il costante aggiornamento e la manutenzione evolutiva delle informazioni pubblicate sul portale della Pubblica amministrazione. Tali informazioni sono relative sia alle principali grandezze economiche e finanziarie degli enti pubblici, anche a livello di singola amministrazione, sia ai principali servizi pubblici erogati nell'ambito della sanità, della giustizia, dell'istruzione e della cultura.

Ulteriori indagini statistiche realizzate dall'Istituto su temi specifici di interesse dalle amministrazioni pubbliche quali le attività di ricerca e sviluppo realizzate dalle istituzioni pubbliche e lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione locale completano il quadro di riferimento e consentono di ampliare la comprensione delle modalità con cui le amministrazioni pubbliche soddisfano i bisogni degli utenti e assicurano l'efficacia delle politiche pubbliche.

### 2.5.2. Il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche

#### 2.5.2.1. La strategia censuaria

I censimenti permanenti, realizzati dall'Istat a partire dal 2016, segnano una svolta nella statistica ufficiale, fino al 2011 caratterizzata da censimenti generali a cadenza decennale.

La nuova strategia censuaria si basa sulla piena valorizzazione dei dati amministrativi e prevede la produzione e l'aggiornamento annuale dei registri statistici di base e la realizzazione periodica di indagini dirette, necessarie a supportarne la costruzione e ad arricchirne l'output con informazioni

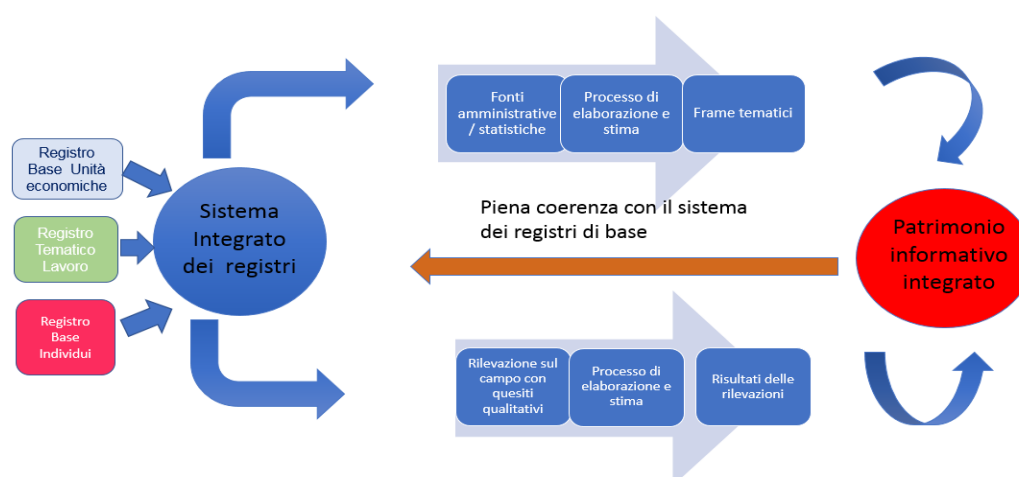
44. Hanno contribuito:

Alessandro Faramondi (Introduzione e Conclusioni), Elisa Berntsen (2.5.2.1. La strategia censuaria), Nevio Albo (par. 2.5.2.2. Prime valutazioni dopo quattro anni dalla prima edizione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche), Domenico De Siena (par. 2.5.2.3. Stato dell'arte del registro di base), Alessandra Preti (par. 2.5.3.1. Stato di attuazione del portale e implicazioni del processo di armonizzazione contabile, par. 2.5.3.2.1. Implementazione del Portale della PA in relazione al processo di armonizzazione contabile e par. 2.5.3.3. Prospettive di innovazione del portale in relazione all'utilizzo della fonte amministrativa "Banca dati delle amministrazioni pubbliche" (Bdap)), Simone Cavatorta (par. 2.5.3.2. Gli indicatori relativi al Censimento permanente delle istituzioni pubbliche), Susanna Mantegazza e Roberta Varriale (par. 2.5.4. Il progetto per la creazione del registro esteso delle principali variabili economiche della PA (Frame PA)), Anna Maria Urbano (par. 2.5.5.1. Ricerca e sviluppo delle istituzioni pubbliche), Alessandra Nurra (2.5.5.2. Digitalizzazione e comunicazione nella pubblica amministrazione locale).

non presenti nelle fonti amministrative.

L'obiettivo è di accrescere quantità e qualità dell'offerta informativa aumentando la frequenza del rilascio di informazioni statistiche su unità economiche e popolazione al fine di cogliere i processi di cambiamento in atto nel sistema economico e sociale. Il passaggio dai censimenti decennali ai censimenti permanenti segna, pertanto, il passaggio da una logica conoscitiva a una logica di monitoraggio e valutazione dei fenomeni osservati e delle policy ad essi collegate.

La valorizzazione delle fonti amministrative e la specializzazione tematica delle indagini statistiche rappresentano aspetti strategici del nuovo modello di produzione statistica. Da un lato, l'utilizzo di dati da fonti amministrative consente all'Istat di pubblicare annualmente informazioni quantitative sulla struttura delle unità economiche, a livello nazionale e territoriale, senza generare onere statistico su di esse. Dall'altro lato, le rilevazioni dirette su variabili qualitative permettono di conoscere e approfondire tematiche emergenti di particolare interesse per gli *stakeholders*. Lo schema concettuale del nuovo modello funzionale ha il suo punto cardine nel sistema integrato dei registri di cui sono componenti il Registro base delle unità economiche, il Registro tematico del lavoro e il Registro base degli individui, alimentati da fonti amministrative e statistiche. Pertanto, i dati raccolti sul campo attraverso le rilevazioni censuarie passano da essere fonte unica a fonte sussidiaria per garantire l'integrazione informativa e migliorare la qualità dei registri.



Obiettivo strategico dei censimenti permanenti delle unità economiche (imprese, istituzioni pubbliche e non profit) è il rilascio di informazioni massimamente integrate e granulari con frequenza più ridotta rispetto alla periodicità decennale che ha caratterizzato i passati censimenti generali. La strategia censuaria prevede, a regime, che negli anni non coperti da rilevazione diretta il rilascio dei dati sia di fonte registro.

Il sistema integrato dei registri è già a una fase consolidata e avanzata del processo di produzione per il censimento permanente delle imprese e rappresenta il modello di riferimento per quello delle istituzioni pubbliche e delle istituzioni non profit. Dai primi anni del 2000 il registro di base fornisce annualmente informazioni strutturali (forma giuridica, attività svolta, dipendenti) a livello di impresa e di unità locali afferenti. Il nuovo censimento permanente delle imprese prevede una rilevazione campionaria con cadenza triennale come strumento per approfondire aspetti tematici riguardanti il sistema produttivo. Nel caso delle istituzioni non profit, il registro statistico fornisce annualmente, a



partire dall'anno di riferimento 2016, informazioni sulla consistenza e sulle principali caratteristiche strutturali del settore non profit mentre le rilevazioni campionarie, a cadenza triennale, rilevano informazioni che permettono approfondimenti specifici, a integrazione delle informazioni desunte dal registro statistico. La prima edizione della rilevazione del Censimento permanente delle istituzioni non profit si è svolta nel 2016, con data di riferimento il 31 dicembre 2015.

Per quanto riguarda le istituzioni pubbliche, il registro statistico di base definisce la popolazione e le variabili strutturali (forma giuridica, attività economica, dipendenti).

La rilevazione diretta ha cadenza biennale. Nel 2016 è stata svolta la prima edizione del censimento delle istituzioni pubbliche, con data di riferimento il 31 dicembre 2015, ed è stata completata la diffusione dei dati<sup>45</sup>. La seconda edizione è stata effettuata nel 2018 ed entro la fine del 2019 è previsto il rilascio dei primi risultati.

A livello normativo, i censimenti permanenti sono indetti e finanziati dalla legge di bilancio (L. n. 205 del 27 dicembre 2017, art.1 commi dal 227 al 237) e sono organizzati ed effettuati dall'Istat in base alle disposizioni contenute nei Piani generali di censimento e in altri atti di istruzione.

Per quanto riguarda il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, l'articolo 2 del relativo Piano generale di censimento, stabilisce i seguenti obiettivi:

- verificare la copertura del registro statistico delle istituzioni pubbliche e la qualità delle stime prodotte con le fonti amministrative disponibili;
- aggiornare il quadro informativo strutturale acquisito con i pregressi censimenti delle istituzioni pubbliche, ad un livello territoriale fine, con informazioni non presenti in fonti amministrative relative alle caratteristiche funzionali, organizzative e territoriali del settore pubblico in Italia;
- acquisire informazioni relative a nuove tematiche di interesse del settore in maniera condivisa con gli stakeholder.

La rilevazione, a carattere censuario, oltre ad ampliare elementi di conoscenza del settore delle istituzioni pubbliche, consente di acquisire informazioni sulle unità locali, presenti sul territorio nazionale o residenti all'estero, attive alla data del 31 dicembre dell'anno di riferimento, colmando una carenza informativa delle fonti amministrative.

I dati raccolti a livello di unità istituzionale e di sede centrale consentono analisi sulle caratteristiche strutturali e sulle scelte strategiche dell'istituzione pubblica vista come "centro decisionale", indipendentemente dal territorio di appartenenza. Le informazioni acquisite a livello di unità locale invece consentono analisi approfondite delle caratteristiche settoriali, occupazionali e delle attività svolte presso i luoghi di lavoro che incidono direttamente sull'economia e sulle caratteristiche infrastrutturali e sociali del territorio.

Particolarmente rilevante la granularità dell'informazione desumibile dal censimento delle istituzioni pubbliche, costituita dal massimo livello di dettaglio, sia territoriale, sia settoriale, con cui sono raccolte le informazioni per ciascuna unità locale in cui sono situate le istituzioni pubbliche sul territorio nazionale e all'estero.

45. Confronta il paragrafo "L'analisi del settore pubblico attraverso i dati del primo censimento permanente delle Istituzioni pubbliche"



### 2.5.2.2. Prime valutazioni dopo quattro anni dalla prima edizione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche

I quattro anni trascorsi dall'avvio del primo Censimento permanente delle istituzioni pubbliche da parte dell'Istat consentono di tracciare un più compiuto bilancio di questa nuova attività. Il passaggio dal censimento decennale – con l'ultima edizione del 2011 – al censimento permanente biennale delle istituzioni pubbliche – con le prime due edizioni del 2015 e del 2017 – rientra tra le più recenti strategie perseguite dall'Istat per cogliere le opportunità scaturite dalla crescente informatizzazione e digitalizzazione dei processi statistici. La maggiore utilizzabilità delle fonti amministrative<sup>46</sup>, la disponibilità di un sistema di data warehousing per la diffusione, ma soprattutto l'evoluzione delle tecniche e degli strumenti di indagine<sup>47</sup> hanno favorito una revisione complessiva dell'organizzazione censuaria, con riferimento sia al censimento della popolazione sia ai censimenti economici, in grado di replicare con maggior frequenza la rilevazione, comprimendone al contempo costi e risorse. Principale obiettivo di questo nuovo assetto censuario – che si iscrive in un più generale cambiamento del modello di produzione delle statistiche ufficiali, incentrato sulla realizzazione di registri statistici e sulla costante integrazione in essi dell'informazione proveniente da fonte amministrativa e indagini – è quello di garantire all'utenza informazioni più aggiornate e composite sui fenomeni di interesse.

Grazie alla decisa riduzione dei tempi intercensuari, l'Istat è stata in grado di colmare un gap informativo sulle istituzioni pubbliche, che sembrava potersi considerare fisiologico, a fronte dei continui mutamenti di cui questa realtà è interessata. Negli ultimi venti anni, infatti, ossia dalla entrata in vigore della L. n. 241/1990<sup>48</sup> sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso agli atti amministrativi, sono decine gli interventi legislativi che hanno modificato la composizione, l'ambito di competenza, le politiche del personale, l'organizzazione interna, la produttività, il rapporto con i cittadini delle istituzioni pubbliche.

Senza entrare nel merito del dibattito sull'efficacia delle singole disposizioni, e circoscrivendo l'arco temporale di riferimento all'ultimo quadriennio, l'intervento legislativo di maggior rilievo che ha riguardato le istituzioni pubbliche è dato dalla L. n. 124/2015, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (cd. "Riforma Madia"). Dei diversi decreti attuativi emanati a seguito della legge delega, alcuni hanno introdotto nel campo delle istituzioni pubbliche dei cambiamenti, che il censimento permanente a cadenza biennale ha potuto opportunamente registrare. Le nuove norme hanno inciso soprattutto sulle caratteristiche strutturali di questo dominio statistico: numero e localizzazione delle unità istituzionali attive e delle relative unità locali, denominazione, forma giuridica e attività economica, personale in servizio. E' il caso del D.Lgs. n. 169/2016<sup>49</sup>, che ha istituito 15 Autorità di sistema portuale, in luogo delle 24 Autorità portuali preesistenti; oppure del D.Lgs. n. 177/2016<sup>50</sup>, che ha previsto una complessiva razionaliz-

46. Impiegate prevalentemente per la formazione delle liste precensuarie e come *benchmark* nella fase di controllo e correzione dei dati raccolti.

47. Tecnica d'indagine CAWI – Computer Assisted Web Interviewing –, caratterizzata da strumenti quali: questionario elettronico con *data entry* controllato, sistema di gestione della rilevazione, piattaforma per la gestione del flusso documentale.

48. "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

49. "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124".

50. "Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

zazione della dislocazione delle Forze di polizia sul territorio, ha disposto l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato (CFS) nell'Arma dei carabinieri, insieme a una redistribuzione di competenze del soppresso CFS tra vari soggetti<sup>51</sup>, con conseguenti incrementi delle dotazioni organiche e percorsi di mobilità del personale in entrata presso i soggetti destinatari delle nuove funzioni. Il D.Lgs. n. 219/2016<sup>52</sup> ha ridefinito le circoscrizioni territoriali in cui operano le Camere di commercio, imponendo la loro riduzione mediante processi di accorpamento. Il D.Lgs. n. 43/2017<sup>53</sup> ha istituito il Comitato italiano paralimpico, quale ente con personalità giuridica di diritto pubblico. Da ultimo, il D.Lgs. n. 75/2017<sup>54</sup> ha previsto nel triennio 2018-2020 una specifica procedura di stabilizzazione per il personale a tempo determinato, e l'espletamento di procedure concorsuali riservate per il personale con contratto di lavoro flessibile presso la pubblica amministrazione, purché tale personale sia in possesso di determinati requisiti.

Un altro fronte normativo di consistenti cambiamenti strutturali all'interno delle istituzioni pubbliche nell'ultimo quadriennio è rappresentato dalle numerose ridefinizioni dell'assetto sanitario regionale. Dal 2015 ben 6 regioni hanno emanato provvedimenti che dispongono una riduzione delle Aziende sanitarie locali sul proprio territorio: la Lombardia è passata da 15 a 8 ASL<sup>55</sup>, la Toscana da 12 a 3<sup>56</sup>, il Lazio da 12 a 10<sup>57</sup>, il Piemonte da 13 a 12<sup>58</sup>, il Veneto da 21 a 9<sup>59</sup>, la Sardegna da 8 a 1<sup>60</sup>. Infine, appare utile ricordare anche il D.Lgs. n. 149/2015<sup>61</sup>, istitutivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, quale agenzia nazionale per lo svolgimento delle attività ispettive del lavoro, già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL. In tale nuova istituzione è confluito a partire dal 1° gennaio 2017 il personale ispettivo in servizio presso le sedi del Ministero del lavoro. Oltre ai dati di struttura, il censimento permanente rileva anche variabili qualitative delle istituzioni pubbliche, riguardanti un insieme di attività e caratteristiche utili ad ampliare la conoscenza del

51. Arma dei carabinieri, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, Polizia di Stato, Corpo della guardia di finanza, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

52. "Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura".

53. "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, concernente il Comitato italiano paralimpico, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124".

54. "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

55. L.R. 23/2015 "Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)".

56. L.R. 84/2015 "Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005".

57. Nel caso della Regione Lazio la disposizione è contenuta in un decreto del commissario ad acta: DCA n. U00606 "Attuazione dei Programmi Operativi 2013 - 2015 approvati con il DCA n. U00247/14, come successivamente modificati ed integrati, tra l'altro, dal DCA n. U00373/15. Istituzione delle AA.SS.LL. "Roma 1" e "Roma 2". Soppressione delle AA.SS.LL. "Roma A", "Roma B", "Roma C" e "Roma E". Ridenominazione delle AA.SS.LL. "Roma D" come "Roma 3", "Roma F" come "Roma 4", "Roma G" come "Roma 5" "Roma H" come "Roma 6".

58. Nel caso della Regione Piemonte la disposizione è contenuta in una Deliberazione del Consiglio Regionale n. 179-40516 del 06/12/2016 e nel successivo D.P.G.R. 94/2016 "Art. 18, comma 5, l.r. n.18/2007 Costituzione dell'Azienda sanitaria locale "Città di Torino".

59. L.R. 19/2016 "Istituzione dell'ente di governance della sanità regionale veneta denominato "Azienda per il governo della sanità della Regione del Veneto - Azienda Zero". Disposizioni per la individuazione dei nuovi ambiti territoriali delle Aziende ULSS".

60. L.R. 17/2016 "Istituzione dell'Azienda per la tutela della salute (ATS) e disposizioni di adeguamento dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2006, n. 10 (Tutela della salute e riordino del servizio sanitario della Sardegna. Abrogazione della legge regionale 26 gennaio 1995, n. 5) e alla legge regionale 17 novembre 2014, n. 23 (Norme urgenti per la riforma del sistema sanitario regionale)".

61. Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183".

settore. La selezione e l'operativa definizione di queste variabili è stata in parte frutto di una progettazione condivisa dell'Istat con altri soggetti istituzionali, come il gruppo di istituzioni nazionali e locali partecipanti al comitato cd. "Grandi Enti" e i diversi soggetti governativi, unitamente a un'autorità indipendente, che hanno collaborato alla predisposizione dei singoli quesiti censuari. A tali insiemi di variabili sono state dedicate intere sezioni del questionario. Tra le principali si annoverano le seguenti aree tematiche: formazione del personale (definita con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione - SNA), composizione degli organi e della struttura organizzativa (definita con il Dipartimento della Funzione Pubblica), gestione ecosostenibile (in collaborazione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare), modalità di gestione dei servizi di funzionamento e finali, adeguamento alle principali misure per la trasparenza e la prevenzione della corruzione (definita con l'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC). A partire dal 2017 sono stati inseriti anche quesiti riguardanti: misurazione della performance e armonizzazione contabile, digitalizzazione e sicurezza informatica (realizzati con il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, l'Agenzia per l'Italia Digitale - Agid, e il Team per la Trasformazione Digitale).

Il censimento delle istituzioni pubbliche a cadenza ravvicinata offre altresì l'occasione di revisionare i contenuti del questionario con riferimento a singole variabili tematiche, per le quali non siano intervenuti mutamenti normativi di rilievo negli ultimi anni ma si siano riscontrati problemi di rilevazione nel censimento precedente. È quanto accaduto, tra la prima e la seconda edizione del censimento permanente, per la sezione del questionario dedicata agli organi e alla struttura organizzativa delle istituzioni pubbliche. L'eterogeneità degli assetti di *governance* che contraddistingue questo settore riconducibile principalmente alle coesistenza di soggetti con differente natura giuridica (pubblica/privata), ambito territoriale di competenza (locale, regionale, nazionale), tipologia di attività svolta (economica/non economica), nonché all'ampia autonomia organizzativa e statutaria di cui godono molte unità istituzionali con la medesima personalità giuridica pubblica - non permette l'individuazione di un quadro di definitorio comune. Pertanto, a fronte delle difficoltà evidenziate da parte dei rispondenti nel ricostruire l'organigramma istituzionale, è stato necessario diversificare, ma allo stesso tempo semplificare, lo schema di rilevazione della sezione, integrando gli *item* delle possibili risposte con riguardo alla identificazione degli organi di indirizzo e controllo, e riducendo la complessità dei quesiti che rilevano l'apparato gestionale e di staff.

### 2.5.2.3. Stato dell'arte del registro di base

Il concetto di amministrazione pubblica non è univocamente definito e muta in base al contesto di riferimento e ai riferimenti normativi che ne determinano il confine. Nel sistema dei registri di unità economiche il campo di osservazione del registro di base delle istituzioni pubbliche (Registro Asia-IP) è costituito da un insieme "core" rappresentato dalla lista S13, che comprende le unità istituzionali classificate in base alla legge 196, del 31 dicembre 2009 e ss.mm. e dalle istituzioni pubbliche extra S13, unità classificate in base al D.Lgs. n. 165/2001 che fa esplicito riferimento a istituti autonomi case popolari, alla totalità degli enti pubblici non economici e include ordini e collegi professionali, ACI, ex-Ipab, alcune aziende speciali della CCIAA.

Il registro di base delle istituzioni pubbliche è il frame di riferimento dell'architettura del Censimento delle istituzioni pubbliche sia come input, laddove costituisce la lista di partenza della rilevazione censuaria, sia come output nella misura in cui produce con riguardo ad uno specifico anno di riferimento (in media nell'anno o a una data puntuale) una popolazione di unità attive e di variabili che ne descrivono la struttura. La lista censuaria è da intendersi, quindi, come un sottoinsieme proprio

del registro, ossia una lista predisposta ad hoc per la rilevazione; in particolare ai fini della rilevazione sono escluse le società di capitali classificate come S13 e sono invece presenti Ordini e Collegi Professionali, ACI, aziende speciali, aziende di servizi alle persone, aziende di edilizia abitativa, consorzi di diritto pubblico, e altre unità aventi natura giuridica pubblicistica non comprese nella lista S13.

Il processo di creazione del registro delle istituzioni pubbliche, frutto dell'integrazione di dati da fonte amministrativa e statistica<sup>62</sup> prevede una fase iniziale in cui l'aggiornamento del campo di osservazione e dei caratteri anagrafici produce una lista di partenza per la rilevazione censuaria avente come anno di riferimento il 31/12 dell'anno "t".

Le modalità di aggiornamento del registro sono continue. Nel corso della rilevazione censuaria possono giungere segnalazioni circa l'esistenza di unità di nuova costituzione, non presenti in lista perché non ancora segnalate dalle fonti amministrative, la cessazione di unità e/o la modificazione di alcuni caratteri; verificata l'effettiva appartenenza al campo d'osservazione, tali segnalazioni vengono recepite contribuendo a migliorare la copertura e la qualità del registro.

Più in generale, il canale aperto con le unità rilevate, consente già in corso di rilevazione di procedere alla riconciliazione dei dati. La variazione di alcuni caratteri, quali ad esempio la ragione sociale o l'indirizzo, viene gestita senza particolari difficoltà.

Nella fase successiva alla rilevazione continuano le attività di riconciliazione e interessano anche i dati relativi all'occupazione. Per la stima dell'occupazione dipendente è fonte rilevante il Registro tematico del lavoro che integra a livello micro i dati occupazionali a livello di unità istituzionale e lavoratore.

In generale, l'uso di fonti amministrative per l'aggiornamento dei principali caratteri delle unità istituzionali pubbliche nel Registro, tra cui l'occupazione, pone problemi di identificazione più complessi rispetto, ad esempio, al settore delle imprese. Al fine di garantire il collegamento tra le varie unità amministrative e l'unità istituzionale di riferimento è stata creata una matrice di raccordo che contiene tutti i legami tra le diverse unità identificate nel sistema in modo da permetterne la referenziazione. Tale struttura, correntemente aggiornata, è quindi utilizzata per applicare un modello di classificazione delle unità statistiche distinguendole in unità istituzionali, unità intermedie o sub-istituzionali e unità locali.

### **2.5.3. Il Portale della pubblica amministrazione: stato di attuazione e prospettive**

#### **2.5.3.1. Stato di attuazione del portale e implicazioni del processo di armonizzazione contabile**

Il portale statistico della pubblica amministrazione (d'ora in avanti Portale della PA.) o offre un ampio patrimonio informativo sulle amministrazioni pubbliche centrali e locali e sui relativi settori di intervento, in grado di supportare la definizione e la valutazione delle politiche pubbliche da parte di policy maker e amministratori pubblici centrali e locali e di soddisfare le esigenze di informazione

62. Elenco delle AAPP (lista S13 con riferimenti temporali tagliati ad hoc), Sistema informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici - SIOPE, Indice della PA (realizzato dall'Agenzia per l'Italia digitale - AGID), Elenco enti di fonte Inps - ex gestione Inpdap, Sistema informativo del MEF - NOIPA, Il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali - ACT, Modello Irap (quadro IK), Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato, Censimento IP ed. precedente, Indagine Riddcue, Database delle partecipate pubbliche; Registro Istituzioni Non profit.



e trasparenza dei cittadini.

Si tratta di un progetto di sistema informativo sulla pubblica amministrazione realizzato dall'Istat in collaborazione col CNEL, in base a quanto disposto dall'articolo 3, comma 72 della legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) che prevede, all'interno del programma statistico nazionale, un'apposita sezione dedicata alle statistiche sulle pubbliche amministrazioni e alle società da esse controllate nonché sui servizi resi dalla pubblica amministrazione nel suo complesso.

Il data warehouse rende disponibili indicatori statistici calcolati sulla base dei bilanci consuntivi delle regioni, delle province, delle città metropolitane, dei comuni, delle unioni di comuni e delle comunità montane, delle università, delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere e delle camere di commercio. Gli indicatori sono disponibili per singola amministrazione. Sono anche disponibili dati e indicatori di attività della pubblica amministrazione relativamente ai settori sanità, istruzione, cultura, giustizia. Completano l'offerta informativa dati e indicatori sulle retribuzioni contrattuali dei dipendenti e sul grado di soddisfazione degli utenti di alcuni dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni.

Le statistiche sono organizzate per temi strutturati in un albero gerarchico a più livelli. I dati sono presentati in tavole multidimensionali con la possibilità di comporre tabelle e grafici personalizzati. L'albero del portale, cui le informazioni sono riferite, si compone di dieci temi che possono essere suddivisi in tre macro-ambiti:

1. informazioni sui tre sotto-settori principali di amministrazioni pubbliche: Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, come definiti dal Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali (SEC 2010), disciplinato nel Regolamento Ue n. 549/2013 pubblicato il 26 giugno 2013, che definisce i principi e i metodi di Contabilità nazionale a livello europeo. Il Sec fissa in maniera sistematica e dettagliata il modo in cui si misurano le grandezze che descrivono il funzionamento dell'economia di un Paese, in accordo con le linee guida internazionali stabilite nel Sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite (2008 SNA).
2. informazioni sulle più importanti funzioni pubbliche (Giustizia, Sanità, Istruzione, Cultura e Sport, Assistenza e previdenza);
3. informazioni sul costo del lavoro, sulle retribuzioni pubbliche e sulla qualità dei servizi pubblici dichiarata dagli utenti.

I dati relativi al primo ambito sono riferiti alle amministrazioni pubbliche, come definite dalle regole del Sistema Europeo dei Conti (SEC2010). Il campo di osservazione coincide, quindi, con l'elenco ufficiale delle unità istituzionali che fanno parte delle amministrazioni pubbliche, Settore S13 del SEC, per il quale si compila il conto economico consolidato che costituisce il riferimento per gli aggregati trasmessi alla Commissione europea in applicazione del Protocollo sulla procedura per i deficit eccessivi, annesso al Trattato di Maastricht.

Il dominio di riferimento del portale è pertanto uguale a quello adottato dalla contabilità nazionale nelle principali sedi internazionali e utilizzato per l'elaborazione dei conti economici nazionali per settore istituzionale.

Esso comprende le Amministrazioni centrali, le Amministrazioni Locali e gli Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.

Accedendo alle sezioni relative alle singole tipologie istituzionali del portale, si trovano informazioni in serie storica sul numero di unità istituzionali afferenti a tale tipologia, sul personale, dipendente e non dipendente, sulla formazione e sui principali servizi erogati, oltre al dettaglio delle

principali voci di entrata e di spesa dell'Istituzione.

Per la tipologia Presidenza del Consiglio e Ministeri, si trovano i dati elaborati dal Rendiconto dello Stato. A partire dal 2018, il processo di lavorazione dei dati del rendiconto dello Stato è stato innovato e informatizzato, consentendo una significativa riduzione dei tempi per la diffusione delle informazioni: entro settembre dell'anno "t" sono infatti disponibili i dati dell'esercizio "t-1".

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

Il secondo ambito del portale presenta 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: sono presenti indicatori sulle strutture e sulle attività sanitarie, sull'assistenza socio-sanitaria erogata nonché sulla disabilità;
- istruzione scolastica e universitaria: sono presenti dati e indicatori su scuole, classi, insegnanti e studenti delle scuole pubbliche dei diversi gradi di istruzione primaria e secondaria e, per l'istruzione universitaria, dati su immatricolati, iscritti, laureati e docenti degli atenei pubblici;
- cultura e sport: con dati su personale, attività e visitatori dei musei e delle biblioteche pubbliche;
- assistenza e previdenza: sono presenti informazioni su pensioni e pensionati, spese dei comuni per i servizi sociali;
- giustizia: con informazioni su procedimenti civili, penali e amministrativi, protesti, attività notarile, reati, condannati, istituti di prevenzione e detenuti.

Infine, 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.

A partire dal 2018 è stato avviato un processo di innovazione del portale che ha riguardato, da un lato, l'aggiornamento delle informazioni in seguito ai risultati derivanti dalla pubblicazione dei dati del primo censimento permanente delle istituzioni pubbliche e dall'altro, la revisione della maggior parte degli indicatori statistici calcolati sulla base dei bilanci consuntivi delle amministrazioni pubbliche in relazione al processo di armonizzazione contabile che ha comportato la modifica degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili della maggior parte degli enti pubblici.

### **2.5.3.2. Gli indicatori relativi al Censimento permanente delle istituzioni pubbliche**

Come anticipato, a partire dal 2016 l'Istat ha inaugurato la stagione dei nuovi censimenti permanenti della popolazione e delle unità economiche che sono andati a sostituire i precedenti censimenti generali aventi cadenza decennale.

I risultati definitivi del primo Censimento permanente delle istituzioni pubbliche (anno di riferimento 31 dicembre 2015) sono stati diffusi dall'Istat tramite il datawarehouse di I.Stat dedicato al Censimento dell'industria e dei servizi<sup>63</sup> e attraverso una raccolta di tavole statistiche pubblicate sul

63. I dati sono disponibili al seguente link: <http://dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it>, all'interno del tema "Istituzio-

sito web dell'istituto<sup>64</sup>.

Ad integrazione ed approfondimento dei risultati, a marzo del 2019 l'Istat ha pubblicato sul Portale della PA una serie di indicatori calcolati a partire dai dati censuari: nello specifico, un set di indicatori riferiti alle unità istituzionali e alle unità locali delle amministrazioni pubbliche, che hanno aggiornato gli indicatori che l'Istat aveva pubblicato sulla base dei risultati del precedente censimento delle istituzioni pubbliche, realizzato nell'ambito del IX Censimento generale dell'industria e dei servizi ed avente come riferimento il 31 dicembre 2011.

La logica che ha guidato l'individuazione degli indicatori relativi al primo Censimento permanente delle istituzioni pubbliche da diffondere tramite portale della PA è stata quella di aggiornare al 2015 le informazioni già pubblicate con riferimento al 2011. Tale attività è stata possibile solo in parte, dal momento che, con l'introduzione del censimento permanente, i questionari di rilevazione relativi alle unità istituzionali e alle unità locali sono stati sensibilmente aggiornati e modificati rispetto a quelli utilizzati per la tornata censuaria precedente.

Contestualmente è stato individuato un set di indicatori, non pubblicati per il 2011 che, oltre a fornire informazioni di maggiore dettaglio sulle dotazioni di personale delle amministrazioni e sulle attività formative erogate al personale, ampliano la possibilità di analisi dell'utente anche al tema innovativo della gestione ecosostenibile. La seguente tabella riporta i nuovi indicatori pubblicati sul portale P.A:

**Tav. 1 Elenco degli indicatori pubblicati a partire dalla prima edizione del censimento permanente delle Istituzioni pubbliche - 2015**

**Area relativa alla dotazione e alla composizione del personale**

Personale non dipendente di sesso femminile (incidenza % sul personale non dipendente);

Personale totale di sesso femminile (incidenza % sul personale totale);

**Area relativa alla formazione**

Ore di formazione manageriale erogate nel corso dell'anno (incidenza % sulle ore di formazione totali erogate nel corso dell'anno);

Ore di formazione in comunicazione erogate nel corso dell'anno (incidenza % sulle ore di formazione totali erogate nel corso dell'anno);

Ore di formazione economico-finanziaria erogate nel corso dell'anno (incidenza % sulle ore di formazione totali erogate nel corso dell'anno);

Ore di formazione in controllo di gestione erogate nel corso dell'anno (incidenza % sulle ore di formazione totali erogate nel corso dell'anno);

Ore di formazione multidisciplinare erogate nel corso dell'anno (incidenza % sulle ore di formazione totali erogate nel corso dell'anno);

Ore di formazione internazionale erogate nel corso dell'anno (incidenza % sulle ore di formazione totali erogate nel corso dell'anno);

Ore di formazione giuridico-normativa erogate nel corso dell'anno (incidenza % sulle ore di formazione totali erogate nel corso dell'anno);

Ore di formazione tecnico-specialistica erogate nel corso dell'anno (incidenza % sulle ore di formazione totali erogate nel corso dell'anno);

Ore di formazione in valutazione di qualità dei servizi resi al pubblico erogate nel corso dell'anno (incidenza % sulle ore di formazione totali erogate nel corso dell'anno);

Ore di formazione in sicurezza sul lavoro erogate nel corso dell'anno (incidenza % sulle ore di formazione totali erogate nel corso dell'anno);

ni Pubbliche 2011, 2015".

64. Le tavole statistiche sono disponibili al seguente link: <https://www.istat.it/it/archivio/226179>.



Ore di formazione in altra attività formativa erogate nel corso dell'anno (incidenza % sulle ore di formazione totali erogate nel corso dell'anno);
Partecipazioni alla formazione manageriale nel corso dell'anno (incidenza % sul totale delle partecipazioni ad attività di formazione nel corso dell'anno);
Partecipazioni alla formazione in comunicazione nel corso dell'anno (incidenza % sul totale delle partecipazioni ad attività di formazione nel corso dell'anno);
Partecipazioni alla formazione economico-finanziaria nel corso dell'anno (incidenza % sul totale delle partecipazioni ad attività di formazione nel corso dell'anno);
Partecipazioni alla formazione internazionale nel corso dell'anno (incidenza % sul totale delle partecipazioni ad attività di formazione nel corso dell'anno);
Partecipazioni alla formazione giuridico-normativa nel corso dell'anno (incidenza % sul totale delle partecipazioni ad attività di formazione nel corso dell'anno);
Partecipazioni alla formazione tecnico-specialistica nel corso dell'anno (incidenza % sul totale delle partecipazioni ad attività di formazione nel corso dell'anno);
Partecipazioni alla formazione in valutazione di qualità dei servizi resi al pubblico nel corso dell'anno (incidenza % sul totale delle partecipazioni ad attività di formazione nel corso dell'anno);
Partecipazioni alla formazione in sicurezza sul lavoro nel corso dell'anno (incidenza % sul totale delle partecipazioni ad attività di formazione nel corso dell'anno);
Partecipazioni alla formazione in altra attività formativa nel corso dell'anno (incidenza % sul totale delle partecipazioni ad attività di formazione nel corso dell'anno);
Area relativa alla gestione ecosostenibile
Istituzioni pubbliche che hanno approvato il bilancio sociale (incidenza %);
Istituzioni pubbliche che hanno approvato il bilancio ambientale (incidenza %);
Istituzioni pubbliche che hanno approvato il rapporto ambientale (incidenza %).

Come accennato in precedenza, alcuni dei dati censuari sono stati raccolti a livello di unità istituzionale, mentre altri presentano un dettaglio a livello di unità locale. Nello specifico, i dati relativi alle dotazioni di personale sono disponibili per unità locale, mentre quelli sulla formazione e sulla gestione ecosostenibile riguardano l'unità istituzionale nel suo complesso. Questo comporta che gli indicatori, nella loro articolazione territoriale a livello regionale, devono essere interpretati diversamente a seconda che la sede di riferimento sia quella dell'unità istituzionale o dell'unità locale. Laddove possibile, infatti, si è sfruttato il dettaglio informativo derivante dal questionario somministrato a livello di unità locale. Per fare un esempio, le Regioni e le Province autonome, per quanto riguarda gli indicatori sul personale, presentano anche la ripartizione territoriale "estero", dal momento che alcune unità locali risultano ubicate al di fuori del territorio nazionale, mentre tale ripartizione risulta assente per gli indicatori sulla formazione, dal momento che, in questo caso, l'articolazione territoriale può essere basata solo sulle sedi delle unità istituzionali, tutte ubicate in Italia. Aspetti come questo, legati alla corretta lettura delle informazioni pubblicate, hanno reso necessario un lavoro approfondito sui metadati illustrati nel portale, in modo da guidare l'utenza nell'interpretare il dato in modo univoco.

Il set di indicatori basati sul censimento delle istituzioni pubbliche, limitato per il momento alle edizioni relative al 2011 e al 2015, rappresenta una base di partenza, un inizio di serie storica che potrà essere aggiornata e ampliata negli anni a venire sulla base degli input informativi provenienti dalle successive edizioni del censimento, nonché sulla base della valutazione delle -esigenze conoscitive dell'utenza.

### 2.5.3.2.1. Implementazione del Portale della PA in relazione al processo di armonizzazione contabile

Il legislatore italiano, anticipando di 10 anni la normativa europea del 2011, ha introdotto nel nuovo titolo V parte II della Costituzione, approvata con legge n. 3/2001, la materia “Armonizzazione dei bilanci pubblici” inserendola nell’ambito della competenza concorrente Stato - Regioni e poi riconducendola, con la legge costituzionale n. 1/2012<sup>65</sup>, nella competenza esclusiva statale.

Il processo di armonizzazione ha preso avvio nel 2009, con l’emanazione di due provvedimenti, la Legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 – a seguito alle regole adottate dall’UE in materia di coordinamento della finanza e delle politiche economiche degli Stati membri – e la Legge 42/2009 sul federalismo fiscale, con cui il Governo è stato delegato a legiferare sul tema. In attuazione di tali deleghe sono stati emanati due decreti legislativi delegati: il D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 91 e il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, che hanno introdotto nuove norme volte, appunto, all’armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche.

I due decreti legislativi si fondano su criteri direttivi sostanzialmente analoghi, volti all’adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato, all’affiancamento del sistema di contabilità economica patrimoniale a quella finanziaria; alla riclassificazione dei dati contabili degli enti e delle amministrazioni pubbliche in regime di contabilità civilistica, all’adozione di schemi comuni di bilancio articolati in missioni e programmi nonché alla definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio, costruiti secondo comuni metodologie.

All’avvio del processo di riforma il quadro era invece caratterizzato da una forte disomogeneità tra i vari ordinamenti contabili delle amministrazioni pubbliche italiane, che si presentavano come un insieme stratificato di norme e procedure amministrative, con differenze sia tra i diversi comparti della pubblica amministrazione, sia all’interno dei medesimi comparti<sup>66</sup>.

Il processo di armonizzazione contabile rappresenta per il Portale della PA una grande potenzialità, in quanto, a regime, consentirà di disporre di dati omogenei e confrontabili tra i diversi enti dalla pubblica amministrazione.

L’armonizzazione contabile ha comportato un adeguamento di alcuni degli output informativi messi a disposizione dell’utenza attraverso il portale:

- Per gli enti (quali enti locali territoriali: Regioni e province autonome, province, città metropolitane, comuni, unioni di comuni) che hanno mantenuto anche il sistema contabile di tipo finanziario, si è reso necessario reimpostare gli indicatori di bilancio pubblicati fino al 2015, cercando nel contempo di garantire, ove possibile, il mantenimento delle serie storiche per l’analisi delle informazioni.
- Per gli enti che sono passati dalla contabilità finanziaria a quella economico-patrimoniale, come ad esempio le università, si sta procedendo alla nuova progettazione degli schemi di conto economico e degli indicatori di bilancio da pubblicare.

65. Con tale norma, sono stati espressamente previsti i principi dell’equilibrio strutturale delle entrate e delle spese e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, è intervenuta anche nell’art. 117, comma 2, lett. e), assegnando la materia dell’armonizzazione all’esclusiva competenza legislativa dello Stato. Attualmente, a seguito di una successiva modifica costituzionale varata nel 2012.

66. Particolarmente complessa si presentava la situazione delle regioni che, in quanto già dotate di competenza legislativa concorrente in materia, pur in presenza di norme statali contenenti principi generali di coordinamento (decreto legislativo n. 76/2000), avevano cumulato negli anni interventi disparati in materia di contabilità, con il risultato di rendere i vari sistemi contabili regionali non solo diversi da regione a regione, ma anche diversi di anno in anno (e a volte all’interno dello stesso anno) nell’ambito della medesima regione

Per quanto riguarda gli *Enti locali territoriali*, in concomitanza con l'entrata in vigore del nuovo bilancio armonizzato, avvenuta nell'anno finanziario 2016, l'Istat ha operato una revisione degli indicatori di bilancio che vengono pubblicati, a partire dal 2007, a livello di singolo ente, per le seguenti tipologie istituzionali: Regioni e Province autonome, Province (e Città Metropolitane dal 2015), Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane. Il processo di revisione ha avuto due finalità concorrenti: verificare quali indicatori potessero essere mantenuti a partire dalle voci del nuovo bilancio, al fine di non interrompere le serie storiche pregresse; introdurre nuovi indicatori sfruttando le potenzialità informative offerte dal bilancio armonizzato,

Conseguentemente, il percorso di revisione degli indicatori ha previsto, in una prima fase, l'esame approfondito del nuovo certificato armonizzato di rendiconto finanziario, al fine, in primo luogo, di individuare le voci di bilancio utili per calcolare almeno una parte degli indicatori prodotti con l'vecchio bilancio fino al 2015<sup>67</sup>. Allo stesso tempo, si è colta l'occasione della riforma in atto per effettuare una nuova progettazione complessiva degli indicatori proposti, il che ha portato alla scelta di interrompere la pubblicazione per alcuni indicatori ritenuti ridondanti e/o di limitato interesse per l'utenza, anche nell'ottica di snellire il portale e renderlo più fruibile. Infine, sono stati elaborati nuovi indicatori sulla base delle nuove informazioni desumibili dai bilanci armonizzati<sup>68</sup>.

Le motivazioni che hanno portato all'introduzione o alla soppressione dei singoli indicatori sono diverse e vanno dalla mera calcolabilità con il nuovo bilancio armonizzato, al potenziale informativo connesso all'indicatore, alla sua chiarezza di lettura e interpretazione per l'utente, alla possibilità che l'informazione da esso veicolata risulti in qualche modo ridondante e/o fuorviante rispetto a quella fornita da altri indicatori.

Nel complesso, il set di indicatori pubblicato sul Portale della PA a partire dall'anno finanziario 2016 rappresenta un aggiornamento e un'ottimizzazione del set precedente, avendo eliminato alcuni indicatori di limitato valore conoscitivo ed avendone introdotti altri maggiormente in linea con le caratteristiche e le potenzialità informative del nuovo bilancio armonizzato. Tale set, d'altra parte, rappresenta solo un punto di partenza, stante la possibilità di integrarlo negli anni a venire con nuovi indicatori di interesse per l'utenza, in conformità con la logica di continuo aggiornamento e sviluppo del Portale della PA.

Per le *Università* il processo di armonizzazione è disciplinato dall'articolo 5 della legge n. 240/2010, i cui principi sono stati attuati con il decreto legislativo n. 18 del 2012, volto all'introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato, sulla cui base è poi intervenuto il decreto ministeriale n. 19 del 14 gennaio 2014, che ha definito i principi contabili di armonizzazione contabile delle università, ora a regime. Infatti, a partire dai bilanci del 2016, tutte le università gestiscono un sistema di contabilità economico finanziaria e redi-

67. Gli indicatori mantenuti anche a seguito dell'armonizzazione sono: Rigidità della spesa; Spese per rimborso prestiti in relazione alle entrate correnti; Incidenza dei trasferimenti correnti sulle spese correnti; Incidenza dei trasferimenti in conto capitale sulle spese in conto capitale; Grado di autonomia impositiva; Avanzo (disavanzo) di amministrazione in relazione alle entrate correnti; Capacità di riscossione; Capacità di spesa; Indica di accumulazione dei residui passivi; Indice di smaltimento dei residui passivi.

68. I nuovi indicatori elaborati sono i seguenti: Spese per interessi passivi in relazione alle entrate correnti; Incidenza dei redditi da lavoro dipendente sulle spese correnti; Grado di dipendenza da amministrazioni centrali; Grado di dipendenza da amministrazioni locali; Incidenza del finanziamento derivante dall'accensione di prestiti; Indice di accumulazione dei residui attivi; Indice di smaltimento dei residui attivi, Incidenza dei redditi da lavoro dipendente sulle spese correnti al netto dei trasferimenti correnti.

gono il conto economico e lo stato patrimoniale secondo il nuovo schema contabile. Uniformando gli schemi di budget economico e budget degli investimenti e di bilancio, si rende omogenea e univoca l'applicazione dei criteri di valutazione da parte degli Atenei e, in tal modo, conformi e comparabili i relativi bilanci.

Gli indicatori presenti sul portale ed elaborati fino al 2015 per le università sono basati sull'omogenea redazione dei conti consuntivi, documento che gli atenei erano tenuti a compilare in base alle disposizioni dell'art. 7, comma 6, della legge 9 maggio 1989 n. 168, al fine di consentire l'analisi della spesa finale e il consolidamento dei conti del settore pubblico allargato. L'omogenea redazione, nella versione rimodulata dalla contabilità nazionale dell'Istat, consentiva di calcolare numerosi indicatori per la totalità degli atenei, indipendentemente dal fatto che avessero contabilità finanziaria oppure economico/patrimoniale. Altri indicatori erano invece calcolati solo per gli atenei con contabilità finanziaria, essendo connaturati a tale impostazione di bilancio. Nel corso degli anni durante i quali il processo di armonizzazione contabile delle università era avviato ma non completato, questi ultimi indicatori sono stati calcolati per un numero via via decrescente di atenei, aumentando progressivamente il numero di università che cominciavano ad applicare i nuovi principi. A partire dal 2016, tutte le università si sono adeguate alla nuova normativa e pertanto gli indicatori precedenti, basati sull'omogenea redazione, non sono più calcolabili.

Si è quindi proceduto a un'analisi per individuare nuovi indicatori da pubblicare sul portale per i bilanci delle università. Come base di partenza, anche per esigenze di omogeneità dei valori pubblicati sul portale, è stata valutata la possibilità di utilizzare per le università gli indicatori utilizzati per le Camere di commercio, che, da tempo, adottano una contabilità economico-patrimoniale e un Conto Economico e Stato Patrimoniale di tipo civilistico, ai quali affiancare indicatori specifici che tengano conto della particolarità delle Università. Al momento sono in corso le attività per testare gli indicatori proposti che saranno condivisi con i referenti delle Università.

### **2.5.3.3. Prospettive di innovazione del portale in relazione all'utilizzo della fonte amministrativa "Banca dati delle amministrazioni pubbliche" (Bdap)**

La Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (di seguito BDAP), istituita nel 2010 ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 196/2009, contiene specifiche informazioni fornite dalle singole amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare agli enti preposti un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica. La (BDAP) riutilizza il patrimonio informativo del Data Warehouse della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e lo estende ai dati acquisiti da altre Amministrazioni (ANAC, ISTAT, Banca d'Italia, Enti Territoriali, Ministero dell'Interno, ecc.).

Le amministrazioni pubbliche<sup>69</sup> debbono trasmettere alla Banca dati i dati concernenti i bilanci di previsione, le variazioni ai bilanci, i conti consuntivi nonché i dati relativi alle operazioni gestionali<sup>70</sup>.

69. Ai sensi della legge di riforma della contabilità di Stato (art. 1, comma 2 legge 31 dicembre 2009 n. 196) per amministrazioni pubbliche si intendono: gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) pubblicato annualmente in Gazzetta Ufficiale, sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. L'ultimo elenco è stato pubblicato con Comunicato ISTAT nella G.U. n. 229 del 30 settembre 2019.

70. In particolare, gli enti territoriali, i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria trasmettono i bilanci di previsione, compreso il piano degli indicatori e dei risultati attesi; i rendiconti della gestione, compreso il piano degli indicatori e dei risultati; i propri bilanci consolidati e i dati concernenti il piano dei conti integrato. Gli enti strumentali in contabilità civilistica, invece, devono trasmettere il budget economico e il bilancio di esercizio

Le modalità di trasmissione dei dati sono stabilite con appositi decreti emanati dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Per quanto riguarda l'Istat assume una fondamentale importanza, ai fini dell'elaborazione dei dati per il Portale della PA, la possibilità di disporre dei dati dei bilanci degli enti territoriali in maniera più tempestiva rispetto al passato, e, conseguentemente, di elaborare e pubblicare sul portale i diversi indicatori di bilancio riducendo il gap temporale tra il periodo di riferimento del bilancio e la diffusione della relativa informazione.

La trasmissione dei dati da parte degli enti alla Banca dati, infatti, deve avvenire rispettivamente entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione, a decorrere da quello relativo all'esercizio 2017 ed entro 30 giorni dall'approvazione del rendiconto della gestione, a decorrere da quello relativo all'esercizio 2016. A decorrere dal bilancio di previsione 2019, la trasmissione dei documenti contabili deve avvenire entro 30 giorni dal termine previsto per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato<sup>71</sup>.

Il passaggio ai bilanci armonizzati e il loro utilizzo a fini statistici, consentito anche dalla fonte amministrativa costituita dalla BDAP, è sicuramente una delle opportunità per arricchire l'informazione delle statistiche ufficiali sulle Istituzioni pubbliche.

Infatti, le informazioni integrative che così rese disponibili consentiranno di incrementare la capacità informativa del Portale della PA: la ripartizione del bilancio armonizzato per missioni e programmi e la confrontabilità delle missioni tra i vari enti e, per gli enti locali anche dei programmi, ha permesso di avviare uno studio di fattibilità per valutare la possibilità di elaborare e confrontare le informazioni disponibili sulle spese degli enti, suddivise per missioni e programmi.

Per gli enti territoriali, si potrebbero effettuare confronti per aree geografiche o per ampiezza demografica, e valutare quali sono le aree di maggiore impegno finanziario per gli enti. Sarebbe interessante, ad esempio, analizzare come si ripartisce nel territorio la spesa per la missione "Giustizia" o per quella per "Istruzione e diritto allo studio", oppure scendendo ad un livello di analisi ancora più dettagliato, la spesa per il programma "Istruzione prescolastica" potrebbe essere raffrontata con il numero dei potenziali utenti del servizio di quella specifica area geografica.

Le sole analisi dei dati di spesa del bilancio non sono però sufficienti per valutare l'efficacia della spesa e il soddisfacimento dei bisogni dell'utenza. Una maggiore uscita in termini finanziari, sia in valore assoluto o in rapporto alla popolazione di riferimento, di per sé non assicura il raggiungimento degli obiettivi programmati in termini di livello di servizio reso all'utenza. I dati contabili, quindi, dovranno poi essere analizzati in relazione ai servizi resi e alla soddisfazione dell'utente, così da poter fornire al decisore pubblico anche informazioni sull'efficace utilizzo delle risorse per le finalità programmate ed individuare, se del caso, azioni correttive.

#### **2.5.4. Il progetto per la creazione del registro esteso delle principali variabili economiche della PA (Frame PA)**

Il Sistema integrato dei Registri (SIR) include una serie di Registri Statistici (di base, tematici ed estesi) che centralizzano ed integrano i dati derivati dalle fonti amministrative, dalle rilevazioni

<sup>71</sup>. Per le Regioni, le Province Autonome di Trento e di Bolzano, per le Città metropolitane, le Province e i comuni è prevista l'applicazione di una sanzione in caso di mancato rispetto dei termini previsti per la trasmissione alla BDAP del bilancio di previsione, del rendiconto e del bilancio consolidato, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti (compreso l'invio del rendiconto approvato in Giunta o dei dati di preconsuntivo, ove previsto).



statistiche condotte dall'Istituto e dalle nuove fonti ai fini della produzione delle statistiche Ufficiali correnti. Il SIR è progettato per garantire una gestione unitaria delle diverse tematiche (statistiche sociali, ambientali, economiche, etc.) ed una integrazione concettuale e statistica oltre che fisica tra le unità statistiche che lo compongono.

Tale integrazione, a cui l'Istat in questi ultimi tre anni sta dedicando ampie risorse, può essere estesa al modello interpretativo della Contabilità Nazionale attraverso la connessione tra le unità statistiche afferenti ai registri e le unità istituzionali che compongono i conti per settore. Interpretato in tal senso, si può comporre una infrastruttura informativa sulle unità economiche che mette in relazione i settori istituzionali con i settori di attività economica, i registri base e i registri estesi.

Lo sviluppo del Registro Esteso Frame della Pubblica Amministrazione (di seguito Frame PA), su cui l'Istat nell'ultimo anno ha deciso di investire, consentirà di completare il sistema dei registri sulle unità economiche<sup>72</sup> e, inoltre, sarà un primo fondamentale passo per arrivare a determinare un sistema statistico più ampio dedicato alla pubblica amministrazione che rispecchi concettualmente, anche se non operativamente, la declinazione microeconomica delle stime aggregate di Contabilità Nazionale. Il registro statistico di riferimento è quello relativo alle Amministrazioni Pubbliche (S13), costruito attraverso l'integrazione di una molteplicità di fonti amministrative e aggiornato annualmente con indagini dirette a supporto. Il modello di riferimento del Frame PA è dato dalla Contabilità Nazionale ed è basato sullo schema delle Statistiche di finanza pubblica contenuto nel Sec2010 che risponde ai requisiti di analisi propri della finanza pubblica e consente l'immediata confrontabilità dei conti relativi all'Italia con quelli degli altri paesi comunitari.

Per arrivare a un primo esercizio di costruzione effettiva di una versione prototipale del Frame PA, il gruppo di lavoro incaricato sta lavorando lungo queste principali linee di attività:

- analisi delle fonti statistiche e amministrative disponibili per le sottopopolazioni che compongono il registro base delle Amministrazioni Pubbliche (S13);
- risoluzione delle problematiche di qualità connesse all'utilizzo di fonti i cui dati non sono validati o sono validati solo a livello di dominio di diffusione e non di micro-dato;
- scelta delle variabili da includere nella fase prototipale del registro;
- armonizzazione dei concetti e delle definizioni adottate nelle fonti amministrative e nelle rilevazioni statistiche scelte come input per approssimare il criterio di competenza utilizzato per le stime dei conti di finanza pubblica in Contabilità Nazionale;
- verifica della completa integrazione del progetto di Registro Esteso Frame PA con il Sistema Integrato dei Registri, con particolare attenzione all'integrazione con il registro tematico del lavoro;
- analisi dei requisiti architetturali e tecnici per l'implementazione del registro;
- definizione della strategia di integrazione dei dati, delle metodologie per il trattamento delle incoerenze nei dati e dei metodi per la stima dei dati totalmente o parzialmente mancanti, con particolare riferimento a sottopopolazioni di piccole dimensioni o peculiari;
- primo esercizio di costruzione di una versione prototipale del Registro Esteso Frame PA.

A regime, le variabili da includere nel registro esteso saranno:

1. Occupati.

2. Entrate:

- tributi e contributi sociali;

---

72. Unitamente a quello delle Istituzioni senza scopo di lucro.

- ricavi dalla vendita di beni e servizi;
  - trasferimenti e contributi correnti;
  - totale entrate correnti;
  - totale entrate in conto capitale.
3. Uscite:
- spese per il personale;
  - consumi intermedi;
  - trasferimenti e contributi correnti;
  - totale spese correnti;
  - investimenti fissi lordi;
  - trasferimenti e contributi in conto capitale;
  - totale spese in conto capitale.

Nella fase prototipale a cui il gruppo sta lavorando, oltre alle variabili fornite dal registro di base S13 (codici identificativi, data inizio attività, stato attività, forma giuridica, codice Ateco e tipologia istituzionale) si sta rivolgendo particolare attenzione ad un sottoinsieme di variabili relative alle entrate e alle uscite delle unità statistiche. Inoltre, il registro del lavoro fornirà stime coerenti per gli occupati e includerà tutte le unità comprese nel registro di base S13.

Per coprire tutte le unità del registro di base S13 è necessario ricorrere a più fonti -, solo alcune sovrapponibili tra loro. Le fonti individuate per alimentare il registro esteso sono sia rilevazioni statistiche sia archivi amministrativi. Le rilevazioni realizzate in Istat coprono le Regioni, gli enti di previdenza, le Camere di Commercio e un insieme eterogeneo di enti pubblici rilevati attraverso l'indagine Riddcue. La principale fonte amministrativa riguarda gli enti locali è la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) che sta sostituendo quella storicamente fornita dal Ministero dell'Interno. Sempre da fonti ministeriali, è possibile coprire sottopopolazioni specifiche come le aziende sanitarie, le aziende ospedaliere, Policlinici, ecc. (Ministero della Salute), le università pubbliche (Miur) e le amministrazioni centrali dello Stato (Ministero dell'Economia e delle Finanze). Inoltre, la Contabilità Nazionale, per le stime di finanza pubblica, utilizza ulteriori fonti amministrative: Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), bilanci consuntivi, Camere di commercio (TELEMACO), Centro di super calcolo - Consorzio di università (CINECA) e Ispettorato Generale del Bilancio (RGS-IGB).

Per ovviare alla disomogeneità degli schemi contabili, l'armonizzazione delle variabili economiche derivate da fonti diverse sta avvenendo facendo riferimento alle classificazioni utilizzate nell'ambito del sistema dei conti nazionali (SEC2010) in modo da avere un minimo comune multiplo. In particolare, i dati di bilancio, a prescindere dallo schema contabile adottato dalle diverse istituzioni pubbliche, sono classificati secondo il principio di competenza del SEC2010.

Al momento è in corso una sperimentazione sugli enti locali (Comuni, Unioni di Comuni, Province, Comunità Montane, Città metropolitane). Si sta lavorando sui dati relativi al 2017, simulando il processo di approvvigionamento dei dati ai fini di costruire una strategia di integrazione e di imputazione dei dati con l'obiettivo di realizzare un processo pilota per i dati relativi al 2018.

## **2.5.5. Economia della conoscenza nella PA: Ricerca e sviluppo e digitalizzazione**

### **2.5.5.1. Ricerca e sviluppo delle istituzioni pubbliche**

Per le tematiche qui affrontate una delle principali aree di interesse è sicuramente quella della ricerca e sviluppo realizzata dalle istituzioni pubbliche.



L'Istat fornisce annualmente i dati sulla spesa per R&S e la consistenza del personale impegnato nella relativa attività svolta da Istituzioni pubbliche, università, imprese e istituzioni private non profit. Le informazioni sono raccolte secondo le raccomandazioni metodologiche dell'Ocse contenute nel cosiddetto "Manuale di Frascati" che, dal 1963 rappresenta la base concettuale e metodologica per la misurazione delle attività di R&S a livello internazionale.

La rilevazione sulle attività di R&S nelle istituzioni pubbliche è censuaria. Con essa vengono raccolte informazioni sull'attività di R&S di tutte le istituzioni pubbliche che hanno potenzialmente svolto attività di R&S nell'anno di riferimento. Tali istituzioni sono individuate tramite l'acquisizione, la verifica e l'integrazione di dati amministrativi e statistici. Anche in quest'ambito la popolazione di riferimento è rappresentata dalla lista S13, considerando solo le Amministrazioni pubbliche che hanno potenzialmente svolto attività di R&S nel corso dell'anno di riferimento.

Le informazioni che vengono acquisite riguardano quattro aree tematiche:

- Informazioni generali sulle attività di R&S dell'istituzione pubblica;
- Informazioni sulle spese per R&S;
- Informazioni sul personale impiegato in R&S;
- Altre informazioni sulle attività di R&S.

#### **2.5.5.2. Digitalizzazione e comunicazione nella pubblica amministrazione locale**

L'Istat, rispondendo ai bisogni informativi espressi anche dal Governo centrale, ha realizzato nel 2007, per la prima volta dopo un'edizione sperimentale, la *Rilevazione sulle ICT nelle Amministrazioni locali* (ICTPA) identificando come aree prioritarie di indagine quelle connesse, da un lato, all'utilizzo dell'ICT per l'organizzazione interna e l'interazione tra aree funzionali, e, dall'altro alla disponibilità di servizi pubblici innovativi, di facile accesso e caratterizzati da diversi livelli di interattività e complessità. Tra le tematiche incluse nella rilevazione sin dalle prime edizioni quelle principali riguardano: l'organizzazione interna dei servizi ICT e le modalità di gestione delle funzioni informatiche, la disponibilità di postazioni informatizzate, la connettività, la dematerializzazione dei processi interni, l'accesso telematico ai servizi online delle pubbliche amministrazioni locali (d'ora in poi Pal), il riutilizzo dei dati, l'utilizzo di basi di dati di interesse nazionale. Dall'edizione 2015 dell'indagine sono stati introdotti anche quesiti per rispondere alle esigenze informative emerse dall'Accordo di Partenariato dell'Italia per gli anni 2014-2020 con particolare riguardo alle Pal che offrono online servizi pubblici per i quali sono possibili l'avvio e la conclusione per via telematica dell'intero iter relativo al servizio richiesto, forniscono punti di accesso wi-fi gratuiti, utilizzano connessioni in banda larga, presentano bandi di gara sopra soglia in formato elettronico.

Con l'edizione 2018 si è proceduto a un aggiornamento delle tematiche eliminando quesiti riferiti a fenomeni ormai maturi (pec, protocollo informatico, ecc..) ed evitando duplicazioni nelle richieste di misurazione di fenomeni quali data center, cloud e disaster recovery rilevati anche da nuove indagini introdotte da Agid (Censimento del patrimonio ICT delle Pubbliche Amministrazioni) e da Istat (Censimento Permanente sulle Istituzioni Pubbliche, anno 2017). Inoltre, la collaborazione con Agid e Team digitale ha contribuito al miglioramento dei contenuti informativi tenendo conto delle normative vigenti e del nuovo Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione. Pertanto, sono state introdotte tematiche innovative connesse all'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale (chatbot) e di analisi di big data e altre più strategiche relative alla valutazione dell'evoluzione digitale delle Pal (ad es. formazione ICT, presenza di un responsabile per la transizione

digitale, monitoraggio del processo di trasformazione, indicatori di efficacia gestionale e esterna nei rapporti con l'utenza).

In particolare, nell'ultima edizione dell'indagine, il questionario è stato suddiviso in sei sezioni riguardanti: informazioni strutturali e organizzative dell'ente, dotazioni tecnologiche e utilizzo di reti e connessioni, l'informatizzazione delle attività, l'utilizzo di servizi telematici per l'acquisto di beni e servizi, l'utilizzo di open data e riuso del software, il livello di disponibilità dei servizi offerti sul sito web, l'introduzione di innovazioni tecnologiche avanzate, i fattori che hanno inciso sul processo di trasformazione digitale dell'Amministrazione<sup>73</sup>.

L'indagine, inserita nel Programma Statistico Nazionale, dall'anno 2009 ha una periodicità triennale<sup>74</sup> e le unità di rilevazione e analisi cui si rivolge sono le Regioni e Province autonome, Province e Liberi consorzi comunali, Città metropolitane, Comuni, Comunità montane o Unioni montane.

Dall'anno 2009 i risultati ottenuti si basano su oltre il 90% dei rispondenti ovvero sul 73%-89% per cento dell'universo di riferimento delle amministrazioni locali considerate.

### 2.5.6. Conclusioni

Negli ultimi venti anni si è assistito ad una profonda innovazione del sistema amministrativo. Sono decine gli interventi legislativi che hanno modificato la composizione, l'ambito di competenza, le politiche del personale, l'organizzazione interna, la produttività, il rapporto con i cittadini delle istituzioni pubbliche. Che si sia trattato di uno o più articoli relativi al contenimento della spesa pubblica all'interno di una legge di stabilità, di una norma di riordino di un comparto o che disciplina una materia comune, oppure di una vera e propria riforma complessiva della pubblica amministrazione (il cui perimetro è in gran parte coincidente con quello delle istituzioni pubbliche), l'intento dichiarato del legislatore, alla base della sua prolifica attività, è stato sempre quello di dare maggiore attuazione ai principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'agire della P.A. (art. 97 Cost.). In tale contesto di forte cambiamento diventa centrale l'esigenza di conoscenza degli esiti delle innovazioni legislative introdotte.

Per tale motivo l'Istat ha intrapreso la strada di progettare un sistema di informazioni statistiche che renda possibile descrivere e valutare tutti gli aspetti strutturali e dinamici della Pubblica Amministrazione. Il sistema improntato al principio della completezza, sistematicità e continuità delle informazioni statistiche diffuse, si fonda sulla piena integrazione tra fonti amministrative e indagini statistiche, trovando la sua piena realizzazione nel sistema integrato dei Registri Statistici. Tale integrazione, a cui l'Istat in questi ultimi tre anni sta dedicando ampie risorse, è il fulcro del sistema, che consente di fornire informazioni utili per monitorare e valutare i cambiamenti nel sistema della pubblica amministrazione.

In tale contesto di forte cambiamento diventa centrale l'esigenza di conoscenza degli esiti delle innovazioni legislative introdotte.

Per tale motivo l'Istat ha intrapreso la strada di progettare un sistema di informazioni statistiche che renda possibile descrivere e valutare tutti gli aspetti strutturali e dinamici della Pubblica Amministrazione. Il sistema improntato al principio della completezza, sistematicità e continuità delle informazioni statistiche diffuse, si fonda sulla piena integrazione tra fonti amministrative e indagini

<sup>73</sup>.

<sup>74</sup>. Dall'anno 2018 l'Istat si avvale anche delle competenze dei propri uffici territoriali nelle Regioni che non aderiscono all'iniziativa.

statistiche, trovando la sua piena realizzazione nel sistema integrato dei Registri Statistici. Tale integrazione, a cui l'Istat in questi ultimi tre anni sta dedicando ampie risorse, è il fulcro del sistema, che consente di fornire informazioni utili per monitorare e valutare i cambiamenti nel sistema della pubblica amministrazione.

In questo contesto si inserisce sia l'entrata a regime del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche sia il costante aggiornamento delle informazioni pubblicate sul portale della Pubblica amministrazione. Ulteriori indagini realizzate dall'Istituto su temi specifici (digitalizzazione, Ricerca e sviluppo) completano il quadro del sistema informativo integrato sulla PA.

Per finire, l'Istat è fortemente impegnato nello sviluppo di un nuovo registro esteso delle principali variabili economiche della PA (Frame PA), che rispecchi concettualmente la declinazione microeconomica delle stime aggregate di Contabilità Nazionale. In questo modo sarà possibile analizzare e quantificare singoli aspetti, e qualora necessario i costi in funzione degli output perseguiti, avvicinando sempre di più l'obiettivo di poter misurare le performance della PA.

## **2.6. Le politiche della formazione e il contributo della Scuola Nazionale dell'Amministrazione**

a cura di Efisio Espa, SNA-CNEL

### **2.6.1. Introduzione**

Le attività di formazione e aggiornamento del personale sono sempre state di importanza fondamentale ai fini di una buona gestione delle pubbliche amministrazioni. Il "prodotto" generato dalle strutture pubbliche, è fin troppo semplice ricordarlo, si basa essenzialmente sulla qualità del capitale umano presente all'interno delle amministrazioni.

Negli ultimi anni, la necessità di investire in maniera concreta sulle conoscenze, sulle competenze, sui nuovi skill, sulle capacità relazionali dei dipendenti appare ancora più giustificata. Le motivazioni alla base di tale necessità sono ben note: la riduzione, graduale e inesorabile (soprattutto nel nostro Paese), della dimensione quantitativa del personale; il correlato rapido aumento dell'età media dei dipendenti anche a causa della ritardata uscita dal lavoro; il progressivo adattamento nei processi di lavoro all'utilizzo delle tecnologie digitali; l'emergere e il consolidarsi di nuovi ambiti delle competenze (dalla comunicazione alla valutazione) e questa lista potrebbe essere facilmente allungata.

Ormai da tempo, i canali attraverso i quali si svolge la formazione dei dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche sono essenzialmente tre:

la formazione *in-house* (legata alla disponibilità e alla capacità di unità del personale interno di gestire efficacemente la complessa trasmissione di conoscenze e competenze, talora sottoforma di unità didattiche organizzate all'interno delle amministrazioni);

il ricorso al "mercato" (sotto forma di società private che svolgono attività formative, di esperti esterni alla PA, di università pubbliche e private);

i corsi organizzati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), destinati, in via prioritaria, ai dirigenti e funzionari delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Una situazione più frastagliata e forse anche più critica riguarda la formazione per i dipendenti delle Amministrazioni regionali e locali, soprattutto in quei casi in cui sono assenti sul territorio specifici centri di formazione legati all'amministrazione.

Il focus di questo capitolo riguarda invece la SNA e il suo più recente processo di evoluzione e di adeguamento dei percorsi formativi messi a disposizione delle nostre Amministrazioni.

## 2.6.2. La Missione della SNA

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (denominata Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione fino al 2013) nasce nel 1957. La SNA svolge essenzialmente funzioni di alta formazione e di reclutamento, tramite il canale di accesso al funzionariato e alla dirigenza rappresentato dal cosiddetto "corso-concorso". E' posta sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in particolare del Ministro della Pubblica Amministrazione, delegato a tale attività con decreto del Presidente del Consiglio. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, chiamato a supportare l'azione del Ministro, costituisce per la SNA la struttura di riferimento, l'interfaccia istituzionale, con la Presidenza.

La missione della SNA dal punto di vista delle attività formative è ben specificata dall'art. 2, comma 2, del Decreto legislativo n. 178 del 2009.<sup>75</sup> Da esso si evince che "la missione della Scuola è quella di svolgere attività di formazione post-laurea di eccellenza per i dipendenti pubblici, con il supporto di attività di analisi e di ricerca". Gli obiettivi specificati dallo stesso articolo riguardano, in particolare, la promozione e diffusione della "cultura dell'efficacia e dell'efficienza nella pubblica amministrazione", della "innovazione tecnologica e di processo nei servizi erogati dalla pubblica amministrazione centrale", delle "metodologie e [dei] processi di valutazione dei risultati nella pubblica amministrazione".

Tramite il canale del corso concorso, nelle sei edizioni già realizzate, sono stati assunti negli ultimi vent'anni circa 600 dirigenti di seconda fascia; altri 123 verranno immessi nei ranghi delle amministrazioni al termine del settimo ciclo attualmente in piena fase attuativa; una parte significativa dei dirigenti selezionati in passato dalla SNA oggi ricopre incarichi di vertice all'interno delle amministrazioni centrali dello Stato. La SNA svolge pertanto una azione molto importante di selezione della classe dirigente della pubblica amministrazione centrale. Da questo punto di vista, è sempre bene ricordare come il confronto con l'Ecole national d'administration (ENA) francese, spesso utilizzato nel dibattito sulla costruzione delle élites nel nostro paese, non appare del tutto appropriato. L'ENA infatti contribuisce innanzitutto alla selezione dei grand commis il cui sbocco privilegiato è quello delle istituzioni transalpine del Conseil d'Etat, della Court des comptes e della prestigiosa "catena" degli Ispettorati generali (degli affari sociali, dell'amministrazione). Come ben noto, tali compiti di reclutamento in istituzioni di rilievo costituzionale quali il Consiglio di Stato e la Corte dei conti sono affidati nel nostro Paese alla responsabilità delle singole istituzioni.

L'ampiezza del mandato affidato alla SNA si è molto allargata negli ultimi cinque anni. Lo spartiacque è stato costituito dalla soppressione - disposta dall'art. 21, comma 1, del Decreto legge n. 90 del 2014 - di cinque scuole "settoriali": la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno, l'Istituto Diplomatico "Mario Toscano", il Centro di formazione della Difesa, la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche. Le funzioni di reclutamento e di formazione di tali scuole sono state attribuite alla SNA e assegnate a specifici dipartimenti creati proprio al fine di mantenere un legame con le aree di competenza delle scuole soppresse. Queste ultime, va ricordato, svolgevano attività formative molto vaste e delicate: la formazione del personale del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'interno (la carriera prefettizia in modo particolare), del Ministero degli affari esteri e della cooperazione in-

<sup>75</sup> D.Lgs 1 dicembre 2009, n. 178, "Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69"

ternazionale (la formazione dei nuovi diplomatici in primis), del personale civile del Ministero della difesa, del personale dell'Istituto nazionale di statistica e di quello delle amministrazioni centrali impegnato in attività legate all'utilizzo delle statistiche ufficiali.

I Dipartimenti della SNA attualmente presenti sono cinque e coinvolgono aree quali il public management, l'economia, la contabilità, la fiscalità e la statistica, gli affari internazionale ed europei, le istituzioni e la sicurezza, il benessere, la cultura e lo sviluppo sostenibile.

La SNA ha quindi dovuto arricchire i propri piani formativi di quei contenuti settoriali propri dell'attività delle scuole soppresse; l'esempio forse più significativo è offerto dalla formazione in campo tributario particolarmente indirizzata all'Agenzia delle entrate e al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze.

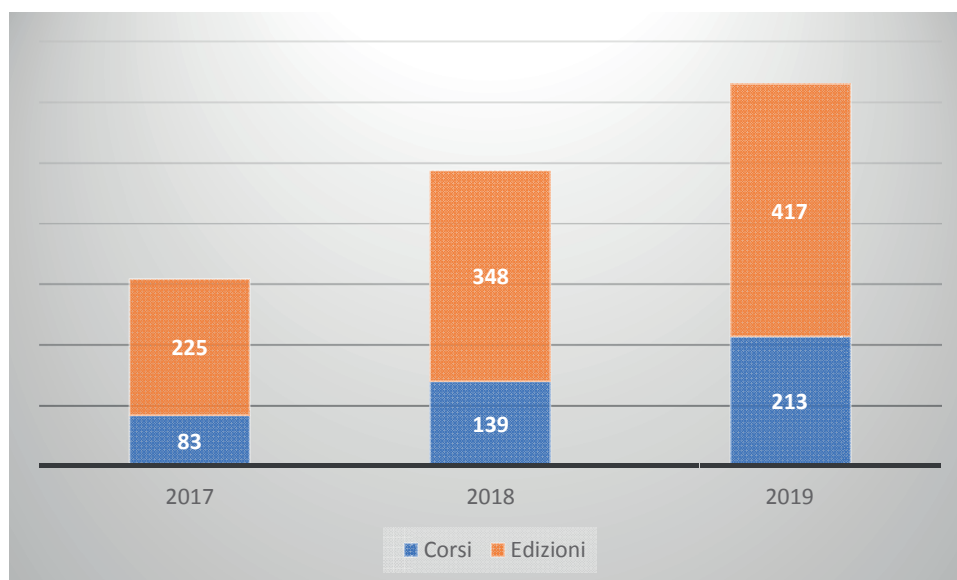
Il processo di assorbimento di tante "missioni" settoriali ha richiesto non poco tempo e capacità di adattamento, anche in considerazione di una dotazione organica del personale SNA sostanzialmente immutata, al momento della soppressione delle scuole citate, rispetto alla organizzazione preesistente. Più in dettaglio, e già a partire dal 2012 (per motivi diversi, ma in gran parte connessi con il pensionamento di decine di unità di personale) la "stazza" organizzativa, in termini di numerosità del personale amministrativo, della Scuola è andata rapidamente declinando. Un numero può essere molto eloquente: da un numero di 192 unità di personale nel 2012, con una progressione continua, si è passati a circa 110 nel 2019.

Un altro aspetto di cui tenere conto nel contesto qui sommariamente richiamato riguarda la soppressione delle sedi territoriali della SNA, ad eccezione di quella di Caserta, sede storica e prestigiosa della SNA situata all'interno della Reggia e sede, dal 2012, del Centro MENA-OCSE cui compete la responsabilità di organizzare percorsi formativi per il personale (dirigenza in primo luogo) delle amministrazioni pubbliche del Medio Oriente e del Nord Africa. Si può già qui osservare che la difficoltà a organizzare corsi sul territorio, causa la soppressione delle sedi di Bologna, Reggio Calabria e Acireale, abbia condotto la SNA ad avviare un progetto di lungo termine dedicato al rafforzamento delle attività formative in e-learning.

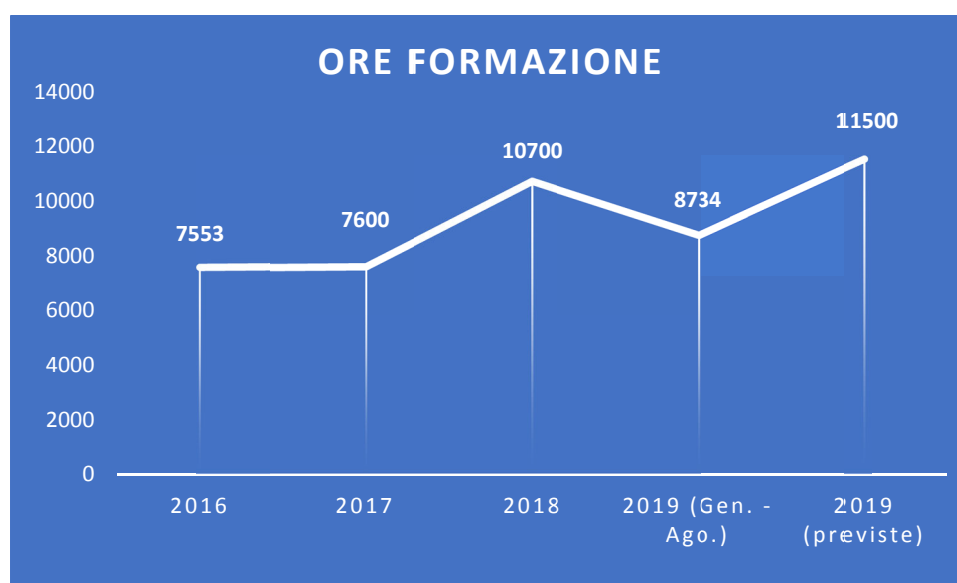
### **2.6.3. L'aumento delle attività formative**

Il volume delle attività formative gestite dalla SNA è progressivamente aumentato nel corso degli ultimi anni ed è destinato ad accrescersi anche nel 2020. Alla base del miglioramento del "prodotto" della Scuola (ore di formazione, partecipanti, corsi, edizioni), in un periodo caratterizzato da una visibile riduzione del personale amministrativo, si è posto un programma di razionalizzazione organizzativa che ha progressivamente coinvolto l'intero operare della Scuola.



**Tabella 1. SNA: Numero dei corsi e delle edizioni**


L'intero assetto delle procedure amministrative interne, oltre a quelle appena richiamate riguardanti l'erogazione del servizio, è stato rivisitato e reso più lineare. Assieme a una più precisa attribuzione dei compiti alle singole strutture amministrative, ciò ha consentito un progressivo efficientamento complessivo delle attività. La crescente digitalizzazione delle attività ha consentito ulteriori miglioramenti nella qualità dei processi interni e di quelli rivolti verso l'esterno. Tramite il sito della SNA, anch'esso oggetto di una nuova progettazione, la gran parte delle procedure che mettono a contatto amministrazioni e SNA si svolge oggi unicamente in forma *on-line*.

**Tabella 2. SNA: Numero di ore di formazione**


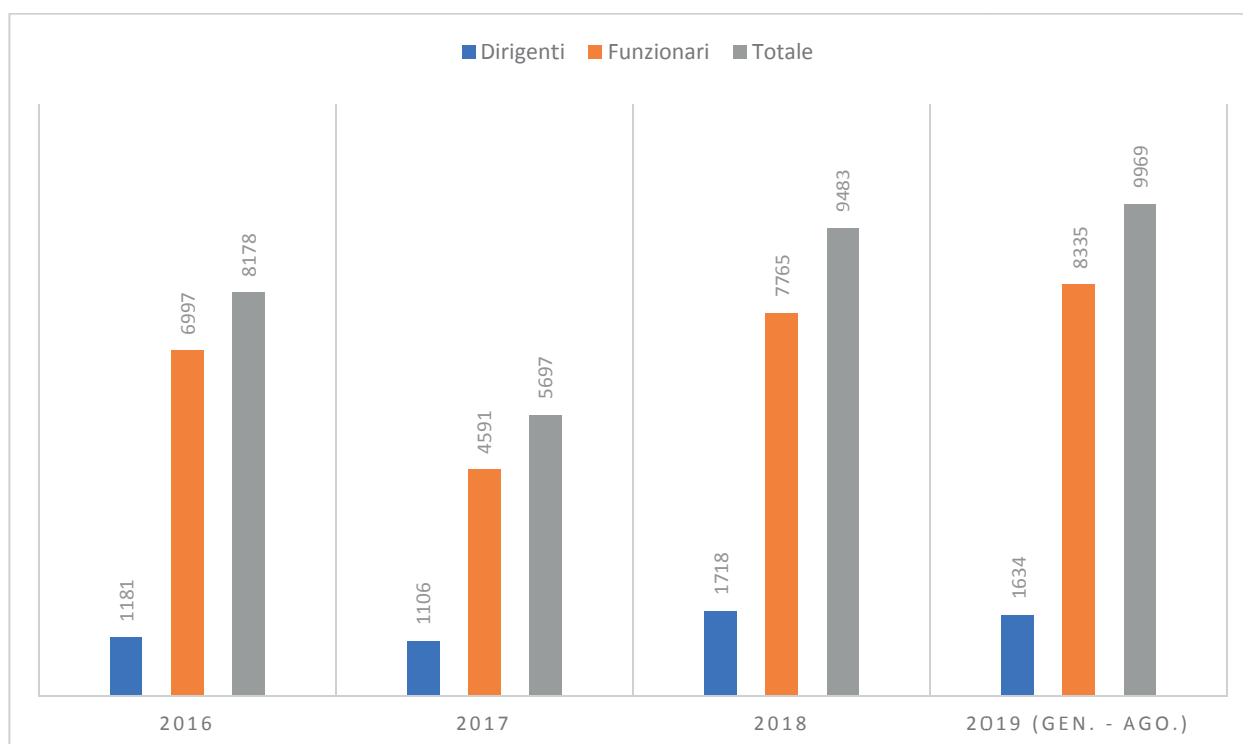


I Dipartimenti sopra citati hanno assunto compiti più precisi sia come “interfaccia” con le amministrazioni di riferimento sia come attori diretti dei processi formativi, ora maggiormente integrati con le strutture amministrative della formazione; in questo contesto, la costruzione delle aree didattiche e dei relativi responsabili scientifici ha consentito di irrobustire di idee e contenuti la fase della programmazione didattica e la relativa definizione delle “squadre” dei docenti impegnati nei corsi.

La programmazione dei percorsi formativi si è gradualmente orientata su orizzonti più lunghi e, al tempo stesso, maggiormente dettagliati. Il cosiddetto Programma delle attività formative (PAF) viene ormai definito stabilmente, in una sua prima versione, entro il mese di aprile dell’anno precedente il periodo interessato alla programmazione. Tale versione, posta all’attenzione e alla valutazione del Comitato di gestione della SNA, viene successivamente condivisa, emendata e integrata grazie al contributo dei responsabili della formazione delle singole amministrazioni, la cui partecipazione è organizzata in un “Club dei formatori” chiamato con regolarità a esprimersi sulla ampiezza e qualità dei corsi offerti. La rete dei formatori, al pari di quella dei direttori del personale delle amministrazioni, consente alla Scuola di avere una importante “cabina di ascolto” e una sorta di “consultazione permanente” con le amministrazioni.

In tal modo l’offerta formativa della SNA, soprattutto quella cosiddetta “a catalogo”, ha la possibilità di calibrarsi sia rispetto ai contenuti dei corsi (meglio ritagliati sui fabbisogni effettivi delle amministrazioni) sia riguardo alla dimensione dell’offerta formativa. Avere, con congruo anticipo da parte delle amministrazioni, una stima sufficientemente affidabile della potenziale partecipazione ai corsi dei dipendenti costituisce un elemento importante della programmazione annuale di dettaglio (con ricadute non banali, per inciso, sulla definizione del bilancio di previsione), al pari della verifica ex-post della partecipazione effettiva ai percorsi formativi offerti.

**Tabella 3. SNA: Partecipanti ai corsi**



La costruzione di un rapporto più solido con le amministrazioni centrali, anche tramite la presentazione pubblica delle attività della Scuola in forme più dinamiche quale quelle organizzate con una specifica giornata di “porte aperte” (OpenSna), è certamente alla base del maggiore interesse per le attività formative manifestato dalle amministrazioni. Le richieste di partecipazione ai corsi si sono moltiplicate, come testimoniato dai dati in termini di “posti partecipante” così come è da registrare un sensibile incremento dei corsi ad hoc richiesti dalle singole amministrazioni.

#### 2.6.4. I contenuti dell’offerta formativa

I contenuti dell’offerta formativa SNA sono stati ugualmente oggetto di una nuova riflessione e di una loro rivisitazione. Da una parte, la portata (e, in alcuni casi, la frequenza) delle innovazioni normative, hanno condotto a rafforzare alcuni percorsi formativi settoriali. L’esempio delle regole in tema di appalti pubblici è forse il più significativo così come l’attenzione al tema dell’anticorruzione (anche per l’obbligatorietà, prevista per legge, dei corsi) è rimasta molto elevata. Anche in altri ambiti consolidati delle attività formative quali quelli, assai diversi tra loro dell’ampia area della contabilità pubblica o di quella della trasparenza, l’offerta della SNA è andata rafforzandosi.

Dall’altra parte, è cresciuta in modo sensibile la programmazione dei corsi in aree quali i *soft skill*, l’analisi e la valutazione delle politiche pubbliche, le tecniche di comunicazione pubblica, l’utilizzo avanzato della lingua inglese. Ugualmente significativa l’attenzione riservata alle tematiche dell’integrazione europea e al ruolo dell’amministrazione pubblica italiana all’interno di esse.

Tre le innovazioni sui contenuti di particolare portata: la predisposizione di ampi programmi formativi in tema di sostenibilità (sul solco della strategia 2030 delle Nazioni Unite relativa al perseguimento dei *Sustainable Development Goals*, SDG), di trasformazione digitale, di utilizzo della statistica al servizio delle decisioni pubbliche. Inoltre, le tematiche di genere, destinate a rafforzarsi nei prossimi anni, hanno toccato in particolare la progettazione e la messa in aula dei corsi in tema di *smart working* e della predisposizione del bilancio di genere.

L’innovazione forse più importante riguarda l’affiancamento di una concreta prospettiva gestionale e operativa a buona parte dei percorsi formativi. Si tratta di un percorso avviato da parecchi anni all’interno della SNA e che comunque richiederà ancora un lungo periodo di adattamento e di assorbimento nelle modalità di costruzione e attuazione dei corsi. L’idea di base è che i contenuti, le conoscenze e le competenze associate a ciascun corso possano essere rese maggiormente coerenti con le dinamiche organizzative e gestionali delle amministrazioni grazie a un approccio didattico che tenga conto delle condizioni reali con cui quegli stessi contenuti vengono utilizzati nel quotidiano delle nostre unità istituzionali.

Tale approccio sconta anche la necessità di una “contaminazione” continua tra ambiti di conoscenza – con cautela si potrebbe ancora usare la parola “disciplinari – differenti. Ad esempio, le indispensabili conoscenze giuridiche e tecniche sulle caratteristiche e sul funzionamento del Bilancio dello Stato possono essere arricchite e rese di maggiore impatto sui partecipanti ai corsi se veicolate all’interno del contesto dinamico della gestione operativa del bilancio stesso e nei rapporti strettamente interrelati tra bilancio, politiche pubbliche, misurazione degli obiettivi economici accanto a quelli finanziari.

Nel contesto della maggiore attenzione alla dimensione gestionale delle amministrazioni si inseriscono i nuovi progetti, che finora hanno coinvolto principalmente la Presidenza del Consiglio e strutture della dimensione e complessità del MEF, relativi all’*assessment* delle competenze, del per-

sonale dirigenziale in primo luogo. Un esame più accurato delle competenze possedute dai dipendenti ha tre importanti ricadute: innanzitutto sul singolo dipendente che ha la possibilità di essere accompagnato nella individuazione più precisa del proprio profilo professionale (a cominciare da ambiti spesso trascurati quali le competenze relazionali); poi sull'amministrazione di appartenenza che, nell'ambito della gestione del personale, ha la possibilità di andare oltre la lettura del curriculum vitae e le percezioni sull'attività svolta dal dipendente; infine sulla stessa SNA che con una più attenta valutazione delle competenze può definire con più attenzione e con elementi di maggiore certezza i propri percorsi formativi.

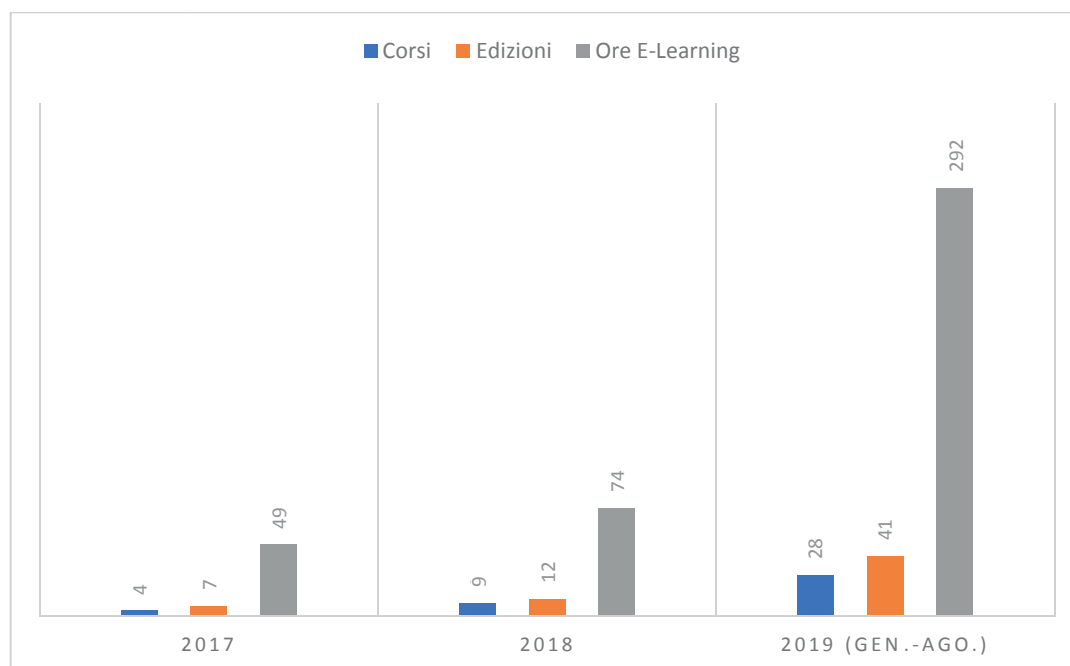
### 2.6.5. Le modalità di erogazione dei corsi

Il buon impatto delle attività formative sui singoli dipendenti e sul funzionamento dell'amministrazione dipende, oltre che da una migliore definizione dei contenuti, dalle modalità di erogazione dei singoli corsi. Da questo punto di vista, almeno quattro aspetti vanno qui sottolineati:

- l'attenzione a una maggiore interdisciplinarietà dei percorsi formativi, nel tentativo di intrecciare tematiche talvolta tra loro solo apparentemente staccate (si pensi, ancora, ai contatti proficui che è possibile creare tra analisi del bilancio e obiettivi/indicatori di carattere economico;
- l'enfasi sulla dimensione laboratoriale del lavoro di aula, al fine evitare la "trappola" della passività delle tradizionali lezioni frontali e, al contrario, favorire il coinvolgimento e la partecipazione attiva degli allievi;
- l'utilizzo, in stretta connessione con i due punti precedenti, di casi di studio tratti da concrete esperienze amministrative, con l'obiettivo di simulare in aula le dinamiche tipiche della vita amministrativa;

L'opportunità di disegnare i percorsi formativi anche tramite l'utilizzo degli strumenti della formazione a distanza (webinar, video-lezioni, messa a disposizione di materiali didattici permanenti sulle piattaforme digitali. La diffusione delle attività in *e-learning* consente, ovviamente, di raggiungere platee molto più ampie di quelle potenzialmente presenti nelle aule, ma offre anche la possibilità di costruire percorsi più vari e articolati (*blended*) che, nelle valutazioni in possesso della SNA, sembrano incontrare un maggiore gradimento da parte dei partecipanti ai corsi.

Tabella 4. SNA: Attività in e-learning



## 2.8. I prezzi di riferimento come strumento idoneo per incrementare l'efficienza della spesa per contratti pubblici e per l'individuazione di indicatori di rischio corruttivo

a cura di Fabrizio Sbicca, ANAC et al<sup>76</sup>

### 2.8.1. Genesi ed evoluzione dei prezzi di riferimento

A partire dalla “grande crisi” del 1992, il nostro paese si è trovato a fronteggiare i problemi derivanti da un debito pubblico eccessivo. Le politiche di “rientro” si sono basate sia in un aumento della pressione fiscale, sia nel contenimento della spesa pubblica. Queste ultime si sono concretizzate soprattutto in tagli lineari e sistematici alla spesa (che hanno determinato anche significative riduzioni della spesa per investimenti e in capitale umano), ma anche in politiche di “spending review”, volte all'incremento dell'efficienza della spesa pubblica (finalizzate in altri termini alla riduzione dell'ammontare della spesa mantenendo inalterato il livello di beni e servizi pubblici).

Nel settore del *public procurement* i principali rimedi sono stati individuati nell'aggregazione della domanda e nella previsione dei cd. prezzi di riferimento, che rappresentano un utile strumento operativo ai fini del miglioramento dell'efficienza e della riduzione della spesa pubblica.

L'idea che soggiace all'individuazione dei prezzi di riferimento può essere riassunta in questi termini: dato uno specifico bene (o servizio), attraverso una ricognizione del mercato dei contratti pubblici è possibile individuare i prezzi più convenienti per la Pubblica Amministrazione. Tale processo è assimilabile ad una ricerca di mercato, di cui condivide la logica di individuazione dei prezzi più bassi praticabile con gli attuali motori di ricerca specializzati presenti sul web. Una volta individuata la gamma di prezzi disponibili per lo specifico bene, si potrebbe astrattamente utilizzare il prezzo più basso quale riferimento per gli acquisti della pubblica amministrazione.

76. Hanno contribuito:

Davide Conforti, Gianluca Marino, Marco Natalicchi, Manuela Saggiomo (ANAC) per il contributo sui prezzi di riferimento come strumento idoneo per incrementare l'efficienza della spesa per contratti pubblici.

La disciplina per i prezzi di riferimento è stata dettata in una prima fase per il solo settore sanitario, attraverso l'articolo 17, comma 1, lettera a), del decreto legge 98/2011 (poi convertito con legge 111/2011) che dispone che l'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, ANAC) «[...] fornisce alle regioni un'elaborazione dei prezzi di riferimento, ivi compresi quelli eventualmente previsti dalle convenzioni Consip [...] alle condizioni di maggiore efficienza dei beni, ivi compresi i dispositivi medici ed i farmaci per uso ospedaliero, delle prestazioni e dei servizi sanitari e non sanitari individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico del Servizio sanitario nazionale. Ciò, al fine di mettere a disposizione delle regioni ulteriori strumenti operativi di controllo e razionalizzazione della spesa [...]».

L'impianto iniziale della norma era quello di fornire alle regioni, in quanto competenti in materia di sanità, dei valori benchmark a cui le aziende sanitarie potevano eventualmente riferirsi nell'acquisto di determinati prodotti e servizi. La finalità di detta norma era da ricondursi ad una razionalizzazione della spesa in sanità, lasciando alle diverse amministrazioni la possibilità di ottenere dei risparmi utilizzando i prezzi di riferimento in quanto valori ottenuti alle condizioni di maggiore efficienza.

La portata dei prezzi di riferimento è mutata con il decreto legge 95/2012 (poi convertito con legge 135/2012) che ha previsto, all'articolo 15, comma 13, lettera b), di inserire nel citato articolo 17 la seguente disposizione: «Qualora sulla base dell'attività di rilevazione di cui al presente comma, nonché sulla base delle analisi effettuate dalle Centrali regionali per gli acquisti anche grazie a strumenti di rilevazione dei prezzi unitari corrisposti dalle Aziende Sanitarie per gli acquisti di beni e servizi, emergano differenze significative dei prezzi unitari, le Aziende Sanitarie sono tenute a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti che abbia l'effetto di ricondurre i prezzi unitari di fornitura ai prezzi di riferimento come sopra individuati, e senza che ciò comporti modifica della durata del contratto. In caso di mancato accordo, entro il termine di 30 giorni dalla trasmissione della proposta, in ordine ai prezzi come sopra proposti, le Aziende sanitarie hanno il diritto di recedere dal contratto senza alcun onere a carico delle stesse, e ciò in deroga all'articolo 1671 del codice civile. Ai fini della presente lettera per differenze significative dei prezzi si intendono differenze superiori al 20 per cento rispetto al prezzo di riferimento».

Il decreto legge 95/2012 ha dunque modificato la natura dei prezzi di riferimento, che hanno assunto una funzione sostanzialmente regolatoria per tutte le amministrazioni operanti nel settore sanitario.

Un ulteriore intervento normativo sui prezzi di riferimento è avvenuto con il decreto legge 158/2012 (convertito con legge 189/2012) che aggiunge alla lettera a) della legge 111/2011 quanto segue: «Per prezzo di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza si intende il 5° percentile, ovvero il 10° percentile, ovvero il 20° percentile, ovvero il 25° percentile dei prezzi rilevati per ciascun bene o servizio oggetto di analisi sulla base della significatività statistica e della eterogeneità dei beni e dei servizi riscontrate dal predetto Osservatorio. Il percentile è tanto più piccolo quanto maggiore risulta essere l'omogeneità del bene o del servizio. Il prezzo è rilasciato in presenza di almeno tre rilevazioni».

Successivamente, con il decreto legge 66/2014 (convertito con legge 89/2014) il campo di intervento dei prezzi di riferimento è stato esteso al di fuori dell'ambito sanitario. In particolare, l'articolo 9, al comma 7, dispone che «[...] la predetta Autorità [...] fornisce alle amministrazioni pubbliche un'elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni e di servizi, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione, nonché pubblica sul proprio sito web i prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di tali beni

e servizi. I prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità e dalla stessa aggiornati entro il 1° ottobre di ogni anno, sono utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa, in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata ai sensi dell'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, in ambito nazionale ovvero nell'ambito territoriale di riferimento. I contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli».

A opera del decreto legge 66/2014 la disciplina dei prezzi di riferimento è stata dunque estesa a tutti i beni e servizi acquistati dalle amministrazioni pubbliche tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione e non coperti da una convenzione. Ciò al fine di rafforzare ed estendere a tutti gli appalti di beni e servizi che maggiormente incidono sul totale della spesa pubblica la funzione regolatoria svolta dall'Autorità attraverso i prezzi di riferimento, nonché di favorire la più ampia trasparenza delle condizioni di acquisto praticate da soggetti diversi operanti all'interno della pubblica amministrazione.

Pur riconducendosi anche la ratio delle disposizioni di cui al decreto legge 66/2014 alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, si evidenzia che con le relative previsioni il legislatore ha inteso rafforzare la portata della vincolatività dei prezzi di riferimento, disponendo la nullità dei contratti stipulati in violazione dei medesimi, laddove invece con il decreto legge 98/2011 si era limitato ad imporre alle stazioni appaltanti l'obbligo di proporre alle imprese aggiudicatrici la rinegoziazione dei contratti laddove questi ultimi si fossero discostati dai prezzi di riferimento.

### **2.8.2. Le metodologie utilizzate e le analisi condotte da ANAC in ottemperanza ai decreti 98/2011 e 66/2014 e ss.mm. ii.**

In attuazione delle disposizioni normative di cui al decreto legge 98/2011 l'Autorità ha avviato la rilevazione dei dati relativi a beni e servizi individuati da Agenas tra quelli di maggiore impatto sulla spesa sanitaria complessiva e a partire dal 2012 ha pubblicato circa 470 prezzi relativamente a dispositivi medici, principi attivi per uso ospedaliero, materiali da guardaroba, prodotti di cancelleria e servizi di pulizia, ristorazione, lavanderia/lavanolo.

Sulla base dell'esperienza maturata con la prima pubblicazione dei prezzi nel 2012, delle nuove previsioni normative che hanno attribuito ai prezzi di riferimento una funzione regolatoria strategica per gli obiettivi di risparmio di spesa e che hanno definito alcuni aspetti operativi nel processo di individuazione dei valori di riferimento, il procedimento finalizzato alla determinazione dei prezzi di riferimento è stato innovato in modo significativo.

Negli anni successivi, infatti, per la determinazione dei prezzi di riferimento aventi a oggetto principi attivi, dispositivi medici, servizi di ristorazione, pulizia e lavanderia/lavanolo (quali categorie di beni/servizi individuate da Agenas), è stata utilizzata una nuova metodologia che ha previsto non solo il coinvolgimento di quasi 300 soggetti operanti in ambito sanitario, comprese le centrali di committenza, includendo tutti i soggetti operanti in ambito sanitario risultanti da Banca dati nazionale dei contratti pubblici (di seguito, BDNCP)<sup>77</sup>, ma anche una preliminare consultazione pubblica on-line con gli stakeholders del settore al fine di condividere le problematiche riguardanti la rilevazione (le stazioni appaltanti da coinvolgere, i questionari da somministrare, ecc.).

A seguito di questo complesso e articolato procedimento regolatorio, l'Autorità ha dapprima pub-

77. I primi prezzi pubblicati a seguito dell'entrata in vigore della norma erano infatti stati calcolati sui dati richiesti al sottoinsieme di stazioni appaltanti che avevano effettuato i maggiori volumi di acquisto, come risultanti dalla BDNCP.



blicato sul proprio sito istituzionale i prezzi di riferimento relativamente a 115 tipologie farmacologiche omogenee, pari a 69 principi attivi e, successivamente, i prezzi di riferimento relativi ad alcuni dispositivi medici quali siringhe, ovatta di cotone e cerotti.

Per le altre categorie merceologiche, il procedimento di determinazione dei prezzi si è mostrato più impegnativo, soprattutto nell'ambito dei servizi, i cui appalti presentano un grado di complessità molto più accentuato.

La principale problematica attiene alla cosiddetta "standardizzazione" di beni/servizi, ovvero alla identificazione delle informazioni rilevanti per rendere confrontabili anche beni/servizi estremamente eterogenei.

Come anticipato, ai fini dell'elaborazione dei prezzi di riferimento, il legislatore ha introdotto in ambito sanitario l'utilizzo del percentile per dare concretezza al concetto di "condizioni di maggiore efficienza dei beni", individuando valori un po' meno "sfidanti" del prezzo più basso rilevato, ovvero uno tra quattro percentili scelti tra il 5°, 10°, 20° o 25°<sup>78</sup>.

Riguardo al criterio di scelta del percentile, la norma fa riferimento all'omogeneità del bene o del servizio, ossia orienta la scelta di un prezzo tanto più "performante" quanto più si è in presenza di beni tra loro omogenei<sup>79</sup>. Pertanto, nel caso di beni con un elevato grado di standardizzazione (ad esempio i principi attivi), è possibile selezionare un percentile più basso rispetto a quello prescelto per beni caratterizzati da un grado di standardizzazione inferiore, come ad esempio i dispositivi medici per i quali, nonostante l'accurata individuazione delle categorie effettuata da Agenas, permane una fisiologica eterogeneità di prodotto all'interno di ciascun dispositivo.

È evidente pertanto che la determinazione del prezzo di riferimento, inteso come prezzo di acquisto alle condizioni di massima efficienza secondo la logica del percentile, ha senso solo se calcolato su beni/servizi tra loro omogenei: in assenza di tale condizione, si perverrebbe alla determinazione di prezzi riferiti a beni e servizi tra loro non confrontabili.

Mentre per i principi attivi e i dispositivi medici Agenas ha potuto effettuare una standardizzazione "a monte" e quindi fornire un elenco di prodotti omogenei. In tali casi, infatti, l'esperto merceologo (Agenas) è in stato in grado di selezionare a monte le caratteristiche rilevanti per individuare prodotti tra loro confrontabili sui quali andare a identificare i prezzi e quindi calcolare i percentili), la stessa cosa non è stata possibile per i servizi e, come si vedrà in seguito, anche per alcuni beni.

Nei casi più complessi, infatti, la fase di analisi dei dati è stata finalizzata all'individuazione di un modello econometrico che mettesse in relazione i corrispettivi pagati con le caratteristiche del servizio, in modo da poter effettuare una standardizzazione "ex post" e garantire la determinazione dei prezzi di riferimento su dati omogenei e, quindi, confrontabili.

In tale tipologia di analisi, resa possibile grazie all'elevato contenuto informativo dei questionari somministrati alle stazioni appaltanti, il ruolo del merceologo (Agenas) si è limitato all'indicazione delle caratteristiche del servizio potenzialmente influenti sul prezzo d'acquisto (cosiddette "caratteristiche rilevanti"), lasciando poi all'analisi statistica il compito di verificarne (e quantificarne) l'effettiva incidenza. Il risultato finale della nuova metodologia è l'individuazione di una "funzione

78. Per maggiore chiarezza, si rammenta al riguardo che, supponendo di aver rilevato 100 prezzi, i suddetti percentili rappresentano rispettivamente il 5°, 10°, 20° o 25° prezzo più basso.

79. A tale criterio, viene affiancato il criterio della significatività statistica che in estrema sintesi si traduce in una scelta, a parità di altre condizioni, di un percentile più piccolo all'aumentare del numero di osservazioni disponibili ed al diminuire della variabilità di tali prezzi.

prezzo di riferimento”, applicabile a varie tipologie di contratto, la cui valorizzazione dipende dalle caratteristiche rilevanti del servizio che si intende acquistare, in relazione alle quali emergerà uno specifico prezzo di riferimento. In tal modo è possibile considerare la specificità dei servizi o attività accessorie che differenziano i singoli contratti.

Volendo chiarire attraverso un esempio concreto le problematiche evidenziate, si osservi che con il termine “servizio di pulizia” vengono considerati servizi assai eterogenei; basti pensare alle diverse esigenze di pulizia di un’area esterna di un ospedale, rispetto alle rigorose procedure di sterilizzazione di una camera operatoria. Inoltre, anche considerando la medesima tipologia di area da pulire, il servizio può essere caratterizzato da elementi estremamente differenziati tra loro (diverso numero di addetti messi a disposizione dall’impresa erogatrice, differenti tipologie di servizio supplementare previste nel contratto, etc.), i quali danno luogo a un livello di eterogeneità molto elevato che, in generale, rende praticamente inattuabile un confronto tra contratti.

Sulla base della succitata metodologia statistico-econometrica, l’Autorità ha pubblicato i prezzi di riferimento per tre servizi in ambito sanitario ad elevato impatto di spesa: i servizi di pulizia, quelli di ristorazione e quelli di lavanderia/lavanolo.

La metodologia descritta è stata però utilizzata anche in ambito extra sanitario. Infatti, in attuazione delle previsioni ex decreto legge 66/2014, l’Autorità ha pubblicato i prezzi di riferimento per la fornitura di carta in risme. Anche per tale bene, apparentemente omogeneo, si è posta la necessità di effettuare a priori una standardizzazione, potendosi definire prezzi diversi a seconda del contratto stipulato. Tali contratti possono infatti prevedere delle caratteristiche del bene o delle condizioni di servizio (ad esempio la consegna o meno al piano), che giustificano una differenziazione del prezzo e che è possibile stimare sulla base di tecniche statistico-econometriche. Il metodo della standardizzazione ex-post permette in altri termini di considerare questi aspetti, riuscendo a identificare quelle variabili (specifiche tecniche e/o condizioni del servizio) che hanno una significativa influenza sul prezzo e di stimarne il peso in termini di differenziali di prezzo. Al fine di meglio illustrare la metodologia utilizzata dall’ANAC, di seguito si riporta la formula di determinazione del prezzo di riferimento (al netto dell’IVA) per la carta in risme da 500 fogli grammatura da 80 a 84 g/mq in scatole da 5 risme<sup>80</sup>:

80. In cui:

**Ordine<sub>minimo10</sub>**: variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile “Unità di misura minima di consegna (ordine minimo)” rilevata con il questionario. A tale variabile è stato attribuito valore 1 per ordini minimi contrattualmente previsti inferiori a 10 scatole e valore 0 per ordini superiori o uguali a 10 scatole.

**Consegna<sub>magazzino</sub>**: variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile “Tipologia di consegna” rilevata con il questionario. A tale variabile è stato attribuito valore 1 per consegne al magazzino della SA e valore 0 in caso contrario (consegna al piano o consegna al piano stradale).

**Consegna<sub>PianoStradale</sub>**: variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile “Tipologia di consegna” rilevata con il questionario. A tale variabile è stato attribuito valore 1 per consegne al piano stradale e valore 0 in caso contrario (consegna al piano o consegna al magazzino).

**Cartiera<sub>ISO</sub>**: corrisponde alla variabile dicotomica “Certificazione ISO 9001/2008 (della Cartiera di produzione)” rilevata con il questionario ed assume valore 1 se la cartiera di produzione è in possesso di una certificazione ISO 9001, valore 0 in caso contrario.

**Carta<sub>Riciclata</sub>**: variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile “Tipologia di carta” rilevata con il questionario. A tale variabile è stato attribuito valore 1 nel caso di carta riciclata e valore 0 nel caso di carta naturale.

**Consegna<sub>3gg</sub>**: variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile “Tempi di consegna” rilevata con il questionario. A tale variabile è stato attribuito valore 1 se il contratto prevedeva una consegna entro 3 giorni lavorativi dall’ordine e valore 0 per termini di consegna superiori.

**Centro, Nordest, Nordovest**: variabili dicotomiche costruite a partire dalla variabile “Regione” presente nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, che assumono valore 1 nel caso in cui la stazione appaltante sia situata in una regione facente parte rispettivamente della macro area “Centro”, “Nord-est”, “Nord-ovest”, e valore 0 in caso contrario. Se la

$$\begin{aligned}
 P_{rif} = & 2,1056 + 0,0803 * Ordine_{minimo10} - 0,0411 * Consegna_{magazzino} - 0,0475 \\
 & * Consegna_{PianoStradale} + 0,0231 * Cartiera_{ISO} + 0,0570 * Carta_{Riciclata} \\
 & + 0,1060 * Consegna_{3gg} - 0,0710 * Centro - 0,1487 * Nordest - 0,1176 \\
 & * Nordovest - 0,0118 * Revisione_{prezzi} + 2,2755 * Formato_{A3} + 2,8657 \\
 & * Inv\_QTA
 \end{aligned}$$

### 2.8.3. Effetti derivanti dall'applicazione dei prezzi di riferimento

Sulla base di stime indicative elaborate dall'Autorità, laddove i contratti che presentano prezzi superiori a quelli di riferimento si allineassero a questi ultimi, i risparmi potenziali complessivi derivanti dall'applicazione di tutti i prezzi pubblicati o in via di prossima pubblicazione sarebbero pari a circa 700 milioni di euro, in buona parte ascrivibili ai servizi di pulizia, ristorazione e lavanolo, che rappresentano attività cui corrisponde un volume significativo di spesa pubblica.

Nella figura 1 di seguito riportata, viene indicato il dettaglio dei risparmi annuali potenziali, derivanti dall'applicazione dei prezzi pubblicati in cinque settori sanitari.

Settore	Risparmi (valori assoluti)	Risparmi (percentuali rispetto alla spesa)
Farmaci	330 milioni	10%
Dispositivi medici	15 milioni	20%
Servizi di pulizia	200 milioni	18%
Servizi di ristorazione	95 milioni	13%
Servizi di lavanolo	100 milioni	20%
Totale	740 milioni	13%

Figura 1 - Risparmi annuali potenzialmente conseguibili dall'applicazione di prezzi di riferimento ambito sanitario (stime Anac).

Da un punto di vista generale, l'attività di determinazione dei prezzi di riferimento è espressione di un potere regolatorio in senso stretto da parte dell'Autorità, in grado di incidere sui contratti pubblici e sui comportamenti delle stazioni appaltanti e delle imprese che partecipano alla gestione di commesse pubbliche, che permette allo stesso tempo di perseguire obiettivi di controllo e revisione della spesa pubblica.

L'applicazione dei prezzi di riferimento risulta un meccanismo senz'altro preferibile rispetto ai "tagli lineari", spesso criticati per il fatto di non essere basati su considerazioni di efficienza nello stabilire i diversi ambiti in cui intervenire per razionalizzare la spesa. Al riguardo, nei due grafici a barre riportati nelle figure 2 e 3, vengono confrontati, a titolo esemplificativo, i diversi effetti distributivi derivabili dal risparmio ottenibile da un allineamento ai prezzi di riferimento, rispetto all'equivalente riduzione di spesa ottenibile con un taglio lineare.

**Revisione prezzi:** variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile "Periodicità prezzi di riferimento" che, nei contratti nel caso il contratto preveda la possibilità di una revisione dei prezzi di qualunque periodicità e 0 in caso contrario.  
**Formato A3:** variabile dicotomica costruita a partire dalla variabile "Formato (UNI EN)" rilevata con il questionario. A tale variabile è stato attribuito valore 1 per la tipologia di carta A3 e valore 0 per la tipologia di carta A4.  
**Inv\_QTA:** fattore di correzione relativo alla quantità acquistata, valorizzato come reciproco della variabile "Quantità (numero di forniture)".

paltante il prezzo di riferimento che si determina considerando le caratteristiche rilevanti presenti in ciascuno specifico contratto<sup>81</sup>. Pertanto la realizzazione di tali risparmi, oltre a non alimentare effetti indesiderabili quali quelli tipici dei tagli lineari, dovrebbe consentire il mantenimento degli stessi livelli di servizio, aspetto estremamente rilevante soprattutto per quei servizi tipicamente labour intensive, dove riduzioni di prezzo si traducono molto spesso in tagli di personale.

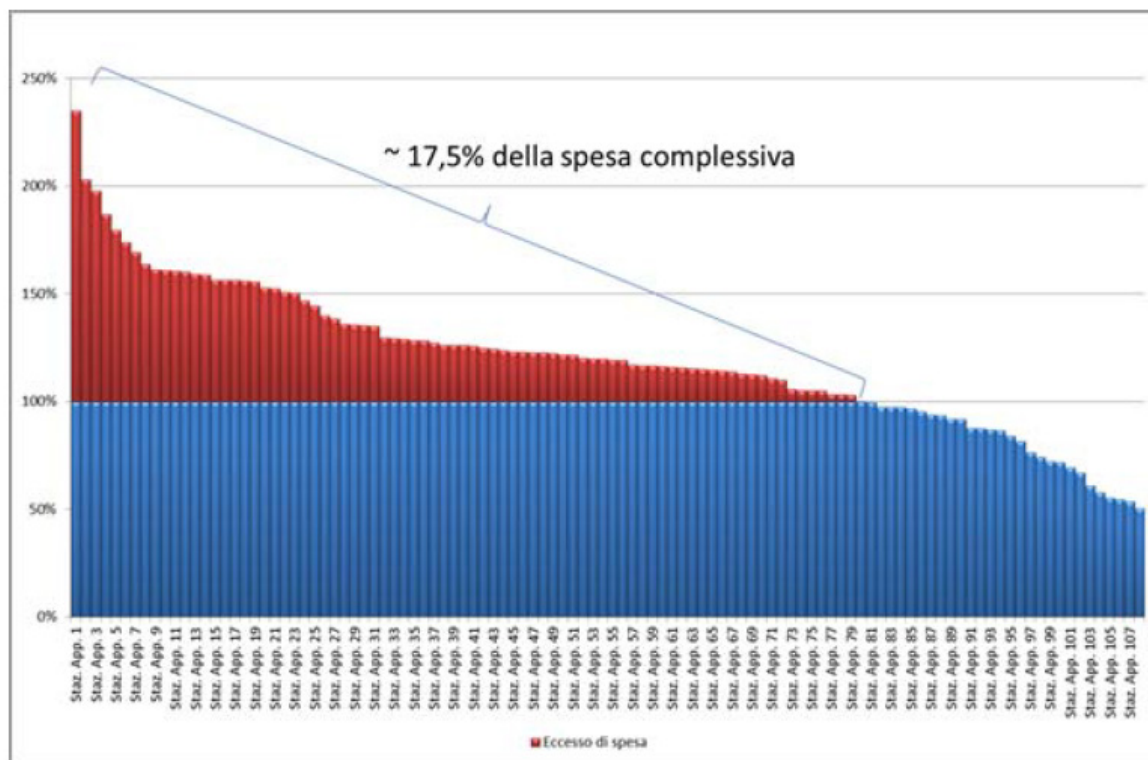


Figura 2 - Eccesso di spesa imputabile alla componente prezzo - stime relative al servizio di pulizia in ambito sanitario (2015) – Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Venendo alla spiegazione del grafico, sull'asse delle ascisse sono riportate in maniera anonima le stazioni appaltanti esaminate<sup>82</sup>. Sull'asse delle ordinate è rappresentata la spesa in percentuale rispetto al prezzo di riferimento, pari al 100%. L'altezza di ciascuna barra rappresenta la spesa di ciascuna stazione appaltante, che è ordinata da sinistra a destra in ordine decrescente, dalle strutture sanitarie meno "oculate" a quelle più "virtuose". Nel grafico in figura 2, la parte di colore blu rappresenta pertanto la spesa non superiore al prezzo di riferimento, mentre la parte rossa costituisce la spesa in eccesso rispetto a quest'ultimo, il c.d. "*overspending*". In tal caso, laddove tutti i contratti si allineassero al prezzo di riferimento, si otterrebbe proprio l'azzeramento di questo eccesso di spesa, rappresentato da tutta la parte rossa del grafico, pari al 17,5% della spesa complessiva, andando a tagliare in maniera selettiva tutto l'*overspending* per ciascuna stazione appaltante.

Nel grafico in figura 3 vengono invece evidenziate le criticità connesse ai tagli lineari, che andando a incidere in maniera indifferenziata su tutti i soggetti, da un lato non riescono ad eliminare in modo mirato le inefficienze, dall'altro penalizzano proprio le stazioni appaltanti che hanno dimostrato di

81. Si intendono le caratteristiche individuate come significative dalla procedura di determinazione del prezzo di riferimento.

82. Per motivi grafici sono rappresentati solo i numeri dispari. In realtà, ciascuna barra del grafico è riferita ad una SA, anche quelle virtualmente corrispondenti a numeri pari, rappresentate dalle barre comprese tra due numerate.



raggiungere livelli di *performance* più elevati.

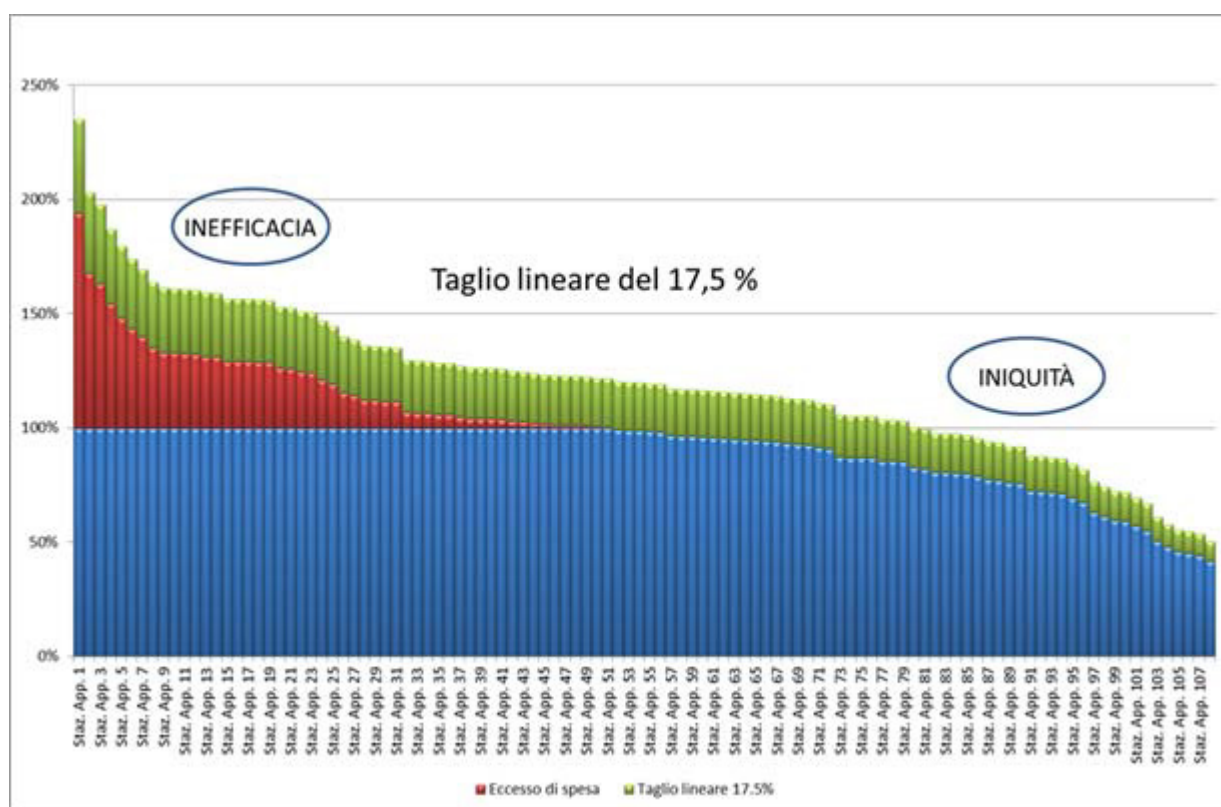


Figura 3 - Eccesso di spesa imputabile alla componente prezzo e tagli lineari - stime relative al servizio di pulizia in ambito sanitario (2015) – Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

La dimensione del grafico è la medesima del precedente, in tale caso però vengono evidenziati gli effetti distributivi di un taglio lineare finalizzato a ottenere il medesimo risparmio di spesa raggiungibile con il prezzo di riferimento, pari al 17,5%. Le singole barre del grafico hanno infatti la stessa altezza e l'area colorata è la medesima del primo grafico<sup>83</sup>. In tale caso, tuttavia, la riduzione dell'eccesso di spesa del 17,5% viene ottenuta tagliando a tutte le stazioni appaltanti la stessa quota di spesa, rappresentata dall'area verde. La nuova spesa complessiva, successiva al taglio, è pertanto rappresentata nel secondo grafico dalla somma delle aree blu e rossa. In altri termini, mentre l'*over-spending* nel grafico precedente era rappresentato dall'area rossa, che con l'applicazione del prezzo di riferimento veniva tagliata per intero, in questo caso il taglio è complessivamente lo stesso ma si distribuisce allo stesso modo sulle stazioni appaltanti a prescindere dalla loro efficienza. In sintesi, con i tagli lineari lo "spreco" non viene eliminato ma solo ridotto (rimane infatti un'area rossa), mentre vengono penalizzate le strutture sanitarie più efficienti. Il taglio lineare è tanto meno efficace per i soggetti più inefficienti e tanto più iniquo per quelli più efficienti.

Il medesimo esercizio di confronto degli effetti del prezzo di riferimento rispetto al taglio lineare, effettuato con riguardo ai servizi di pulizia, può essere ovviamente fatto per tutti i beni/servizi. Con riferimento, ad esempio, ai 39 dispositivi medici per i quali sono stati elaborati i prezzi di riferimento, laddove tutti i contratti si allineassero ai suddetti prezzi, sarebbe possibile attendersi un risparmio valutabile nell'ordine del 15-20% della spesa annuale per tali dispositivi.

83. In altri termini, la somma dell'area blu e rossa del primo grafico è identica alla somma delle aree blu, rossa e verde del secondo grafico.

## 2.8.4. Ulteriori implicazioni dei prezzi di riferimento: inefficienza e corruzione negli appalti

A quanto sopra evidenziato si aggiunga che grazie alle rilevazioni effettuate per la determinazione dei prezzi di riferimento, l'Autorità può disporre di un cospicuo patrimonio informativo che consente di ricavare una serie di indicatori molto utili per la vigilanza sui contratti pubblici.

In particolare, i prezzi di riferimento, oltre a rappresentare un utile strumento per conseguire gli obiettivi di spending review, costituiscono uno strumento di ausilio per l'identificazione e la prevenzione dei fenomeni corruttivi, spesso strettamente connessi a un utilizzo scorretto del denaro pubblico.

Si esaminino, ad esempio, i dati alla base della pubblicazione dei prezzi di 115 farmaci ad uso ospedaliero (riferibili a 69 differenti principi attivi).

È evidente come una semplice analisi della variabilità dei prezzi di acquisto dello "stesso identico prodotto" possa consentire di individuare eventuali criticità/patologie difficilmente riscontrabili senza questo livello di dettaglio e che possono presumibilmente essere imputabili a fattori di inefficienza, che possono a loro volta celare dei potenziali fenomeni corruttivi.

A titolo esemplificativo si riporta un estratto - riferito a sette dei 115 farmaci - contenente alcuni indici statistici descrittivi, da cui emerge la notevole disomogeneità dei prezzi di acquisto rilevati per acquisti di prodotti identici.

Principio attivo (ATC)	Dosaggio	Forma farmaceutica	Min (euro)	Mediana (euro)	Max (euro)	Prezzo riferimento (euro)
Paclitaxel (L01CD02)	6 MG/ML 30 MG	Fiale	1,72	4	8,5	2,18
Paclitaxel (L01CD01)	6 MG/ML 100 MG	Fiale	5,77	10,5	20	7,09
Paclitaxel (L01CD00)	6 MG/ML 150 MG	Fiale	8,74	15,4	30,81	10,76
Paclitaxel (L01CD01)	6 MG/ML 300 MG	Fiale	17,6	27	59,85	21,24
Antitrombina III umana (B01AB02)	1000 UI	Flacone	109	230	305	145
Lenograti (L03AA10)	263 MCG	Fiala/siringa	50	63	79,38	60
Sevoflurane (N01AB08)	250 ML GAS	Flacone	63,18	89,5	114,18	77,003

Figura 4 - Dettaglio relativo alla rilevazione di un set di farmaci - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

La disponibilità di questo patrimonio informativo rende altresì possibile una comparazione delle *performance* delle stazioni appaltanti e, attraverso la costruzione di uno più sistemi di *ranking*, la individuazione delle stazioni appaltanti "meritevoli" di un qualche approfondimento istruttorio. Il termine *performance* può essere sinteticamente interpretato come la capacità della stazione appaltante di acquistare un prodotto ad un prezzo relativamente vantaggioso: più basso è il prezzo ottenuto, migliore sarà la *performance* della stazione appaltante e viceversa.

A titolo esemplificativo, si riportano alcuni risultati di un'analisi che, nello specifico caso dei farmaci, ha previsto l'impiego di due indicatori. Il primo, che relativamente a ciascun farmaco utilizza la posizione (rango) della stazione appaltante, nell'ordinamento crescente dei prezzi di acquisto trasmessi da tutte le stazioni appaltanti che hanno acquistato quel farmaco e il secondo, che tiene conto



anche della “distanza” tra il prezzo di acquisto comunicato ed il prezzo mediano, prezzo *benchmark* del caso specifico.

Il grafico di cui alla figura 5 mette in evidenza come i risultati dell’analisi possano rappresentare un utile strumento per selezionare le amministrazioni su cui concentrare l’attività di vigilanza (le amministrazioni con valore degli indici più elevato).

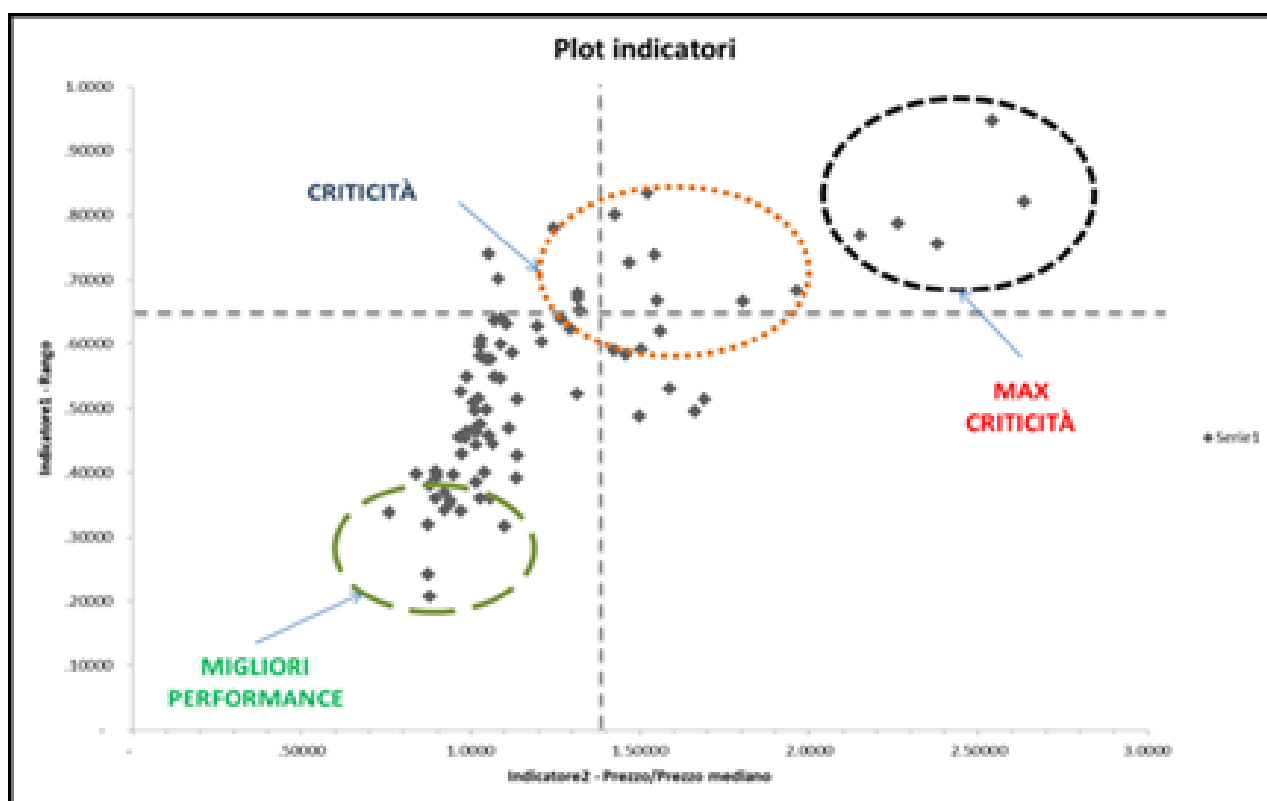


Figura 5 - Valutazione dei risultati ed “indicatori di qualità” – Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

I prezzi di riferimento, quali vincoli di prezzo massimo alle condizioni di efficienza “normale” (che assicurano cioè la corretta qualità del servizio prevista dai contratti e il margine di remunerazione di mercato all’impresa appaltatrice), possono inoltre concorrere al contrasto della corruzione sia limitando direttamente l’eccesso di remunerazione per l’impresa, ossia la rendita che è il principale incentivo alla corruzione, sia favorendo la trasparenza e l’*accountability*, la cui efficacia sono spesso minate dalla complessità e dall’eterogeneità insita, in particolare, nei contratti relativi ai servizi complessi, tra cui quelli per i quali sono stati pubblicati i prezzi di riferimento (pulizia, ristorazione, lavanderia/lavanolo).

È noto, infatti, come la carenza di *accountability* e di trasparenza dell’azione amministrativa favorisca sia l’inefficienza delle politiche di acquisto sia la corruzione, collegata tra l’altro all’eccesso di discrezionalità di cui può godere il funzionario pubblico preposto all’azione amministrativa, soprattutto quando questo viene valutato non in base ai risultati concreti raggiunti dal suo operato, ma sul rispetto di astratte regole procedurali.

In quest’ottica i prezzi di riferimento risultano di particolare utilità come strumento di efficienza e di prevenzione della corruzione in quanto, *ex ante*, limitano significativamente la discrezionalità del funzionario pubblico:

- a. nella definizione della base d’asta dell’appalto (la base d’asta dovrebbe infatti essere deter-

- minata in modo da garantire il rispetto dei prezzi di riferimento);
- b. nella definizione delle caratteristiche fondamentali da considerare nella stesura del bando di gara, che dovrebbero auspicabilmente tener conto delle caratteristiche rilevanti individuate nell'ambito dell'elaborazione dei prezzi di riferimento;
- c. nella definizione del peso da attribuire alle citate caratteristiche rilevanti;
- d. nella definizione del peso da attribuire alle caratteristiche dell'appalto diverse dalle caratteristiche rilevanti (salvo casi particolari, il peso delle prime non dovrebbe eccedere quello delle seconde).

Attraverso i prezzi di riferimento e le collegate caratteristiche rilevanti è possibile, quindi, limitare concretamente la predisposizione da parte del funzionario pubblico di bandi/capitolati "su misura" volti a favorire una specifica impresa, con procedure formalmente ineccepibili.

È bene evidenziare, inoltre, che prima della pubblicazione dei prezzi di riferimento le stazioni appaltanti avevano minori elementi di conoscenza atti a verificare se il corrispettivo da loro pagato era "eccessivo", con la conseguenza che un eventuale disallineamento rispetto ai prezzi di riferimento poteva essere, almeno in parte, giustificato dalla mancata conoscenza del prezzo "efficiente". L'aver fornito alle amministrazioni tale informazione, corredata dall'indicazione delle caratteristiche rilevanti del bene/servizio ha pertanto limitato l'asimmetria informativa esistente sul mercato, rendendo le amministrazioni pubbliche maggiormente consapevoli del costo del bene/servizio in condizione di efficienza.

Ciò ha consentito anche una più efficace analisi dei comportamenti tenuti dalle stazioni appaltanti in tema di affidamento di commesse pubbliche.

In particolare, è possibile elaborare un indicatore di eccesso di spesa (cd. *price overspending*), costruito confrontando l'importo del contratto di un determinato bene/servizio effettivamente pagato e la spesa ottenibile sostituendo il prezzo contrattuale con quello di riferimento pubblicato dall'ANAC. In altri termini, tale indicatore misura l'eccesso di spesa (*price overspending*) imputabile alla componente prezzo, dovuto cioè alla differenza tra il prezzo effettivamente pagato e il prezzo di riferimento:

$$P_{OS} = \frac{P_{eff} * Q_{eff} - P_{Rif} * Q_{eff}}{P_{Rif} * Q_{eff}} * 100$$

con

$P_{eff}$  = prezzo effettivamente pagato dalla stazione appaltante

$Q_{eff}$  = quantità contrattuale

$P_{Rif}$  = prezzo di riferimento.

Attraverso l'elaborazione di tale indicatore per le diverse stazioni appaltanti è stato possibile misurare l'eccesso di spesa delle diverse amministrazioni e conseguentemente rilevare potenziali situazioni di inefficienza e/o di rischio corruttivo, sulle quali concentrare eventuali approfondimenti istruttori. Ad esempio, dalla Tabella di cui alla figura 6, riferita ai servizi di ristorazione in ambito sanitario, si rileva come la stazione appaltante di cui alla prima riga evidenziata in giallo, spende il 61,9% in più di quanto potrebbe spendere applicando i prezzi di riferimento pubblicati nel 2012 (in termini assoluti 255.000 euro annui in più). Tale anomalia, inoltre, permane anche confrontando i suoi prez-

zi contrattuali con i corrispondenti prezzi di riferimento pubblicati nel 2016 (la stazione appaltante spende il 55,2% in più, in termini assoluti 230.000 euro annui in più). Tale stazione appaltante, dunque, pur consapevole, dopo la pubblicazione dei primi prezzi di riferimento 2012, di avere un contratto assai oneroso, non ha ridotto tale eccesso di costo. In altri termini, se nel periodo successivo alla pubblicazione dei prezzi di riferimento le amministrazioni continuano a pagare un prezzo eccessivo per il loro specifico bene/servizio, ci si trova presumibilmente di fronte ad una tipica situazione di “rischio” suscettibile di approfondimento.

Regione	Denominazione Amministrazione	Cig	Spesa Annuale Contrattuale	Spesa Annuale applicando i prezzi di riferimento 2012	Spesa Annuale applicando i prezzi di riferimento 2016	Indicatore di over spending rispetto ai prezzi di riferimento pubblicati nel 2012 IPR_2012	Indicatore di over spending rispetto ai prezzi di riferimento pubblicati nel 2016 IPR_2016	Stipulato dopo pubblicazione prezzi di riferimento 2012	Prorogato/Rinnovato dopo pubblicazione prezzi di riferimento 2012
CALABRIA	[Omissis]	[Omissis]	665.460	410.998	428.791	61,90%	55,20%	No	No
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	437.315	262.507	288.799	66,60%	51,40%	No	No
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	2.174.831	1.478.640	1.441.147	47,10%	50,90%	No	No
PUGLIA	[Omissis]	[Omissis]	483.405	336.554	331.107	43,60%	46,00%	No	No
VENETO	[Omissis]	[Omissis]	7.495.397	5.009.657	5.149.128	49,60%	45,60%	No	No
PUGLIA	[Omissis]	[Omissis]	5.321.570	3.532.259	3.718.367	50,70%	43,10%	No	No
TOSCANA	[Omissis]	[Omissis]	353.424	230.615	254.638	53,30%	38,80%	No	No
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	7.891.028	5.190.728	5.742.006	52,00%	37,40%	Sì	No
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	421.518	307.824	306.869	36,90%	37,40%	No	No
UMBRIA	[Omissis]	[Omissis]	1.310.906	958.841	961.026	36,70%	36,40%	Sì	No
EMILIA ROMAGNA	[Omissis]	[Omissis]	1.406.393	974.815	1.048.916	44,30%	34,10%	No	No
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	1.982.122	1.316.469	1.495.655	50,60%	32,50%	No	Sì
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	2.255.490	1.524.859	1.729.449	47,90%	30,40%	No	No
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	3.287.257	2.342.744	2.531.463	40,30%	29,90%	Sì	No
FRIULI VENEZIA GIULIA	[Omissis]	[Omissis]	866.094	630.522	673.927	37,40%	28,50%	No	No
VENETO	[Omissis]	[Omissis]	2.504.032	1.878.221	1.977.608	33,30%	26,60%	Sì	No
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	1.247.298	954.811	994.083	30,60%	25,50%	No	No
TOSCANA	[Omissis]	[Omissis]	1.629.780	1.345.281	1.300.384	21,10%	25,30%	No	No
LOMBARDIA	[Omissis]	[Omissis]	325.035	266.592	263.019	21,90%	23,60%	No	No
CAMPANIA	[Omissis]	[Omissis]	3.240.127	2.635.549	2.625.008	22,90%	23,40%	Sì	No
PIEMONTE	[Omissis]	[Omissis]	2.674.747	1.758.130	2.184.872	52,10%	22,40%	No	Sì

Figura 6- Indicatori di over spending – Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Attraverso l'impiego del citato indicatore dell'*overspending* è altresì possibile stilare un *ranking* delle stazioni appaltanti meno performanti.

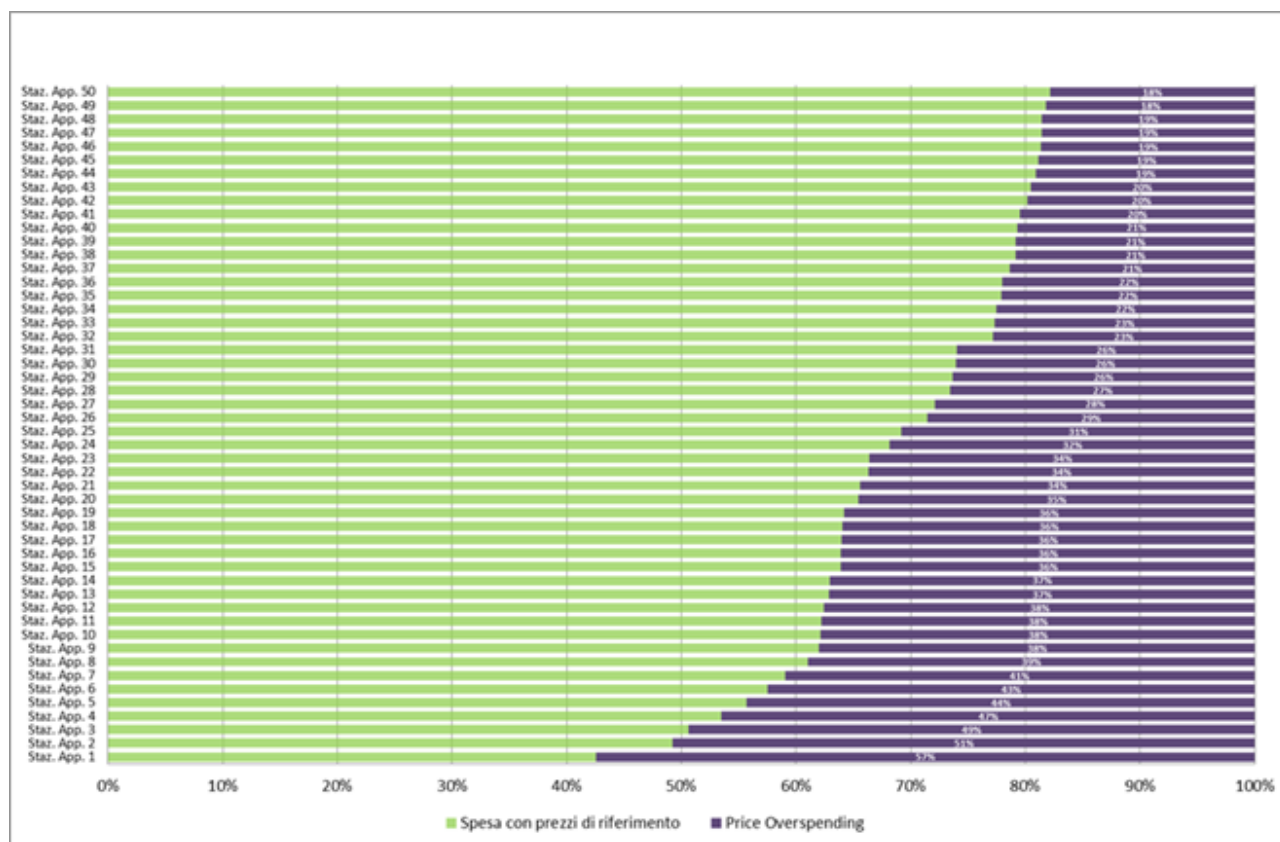


Figura 7 - Ranking SA su price overspending - servizio pulizia in ambito sanitario  
Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Ad esempio, nella figura 7 precedentemente riportata, riferita al servizio di pulizia e sanificazione in ambito sanitario, sull'asse delle ordinate vengono riportati i valori dell'indicatore in ordine decrescente per le prime 50 stazioni appaltanti meno efficienti, a partire dalla prima, che presenta un eccesso di spesa di ben il 57%. In generale, è di facile comprensione come valori estremamente elevati di tale indice possano essere sintomatici di situazioni patologiche, non necessariamente legate alla sola inefficienza. Anche la disponibilità delle informazioni inerenti l'aggiudicatario, consente peraltro di avere una conoscenza approfondita del mercato in questione, permettendo al contempo di produrre indicatori che mettono assieme, ad esempio, informazioni sul prezzo praticato e la quota di mercato detenuta. Al riguardo, nel grafico a torta di seguito riportato, sono rappresentate in forma anonima le quote di mercato delle imprese attive nel servizio di pulizia e sanificazione.

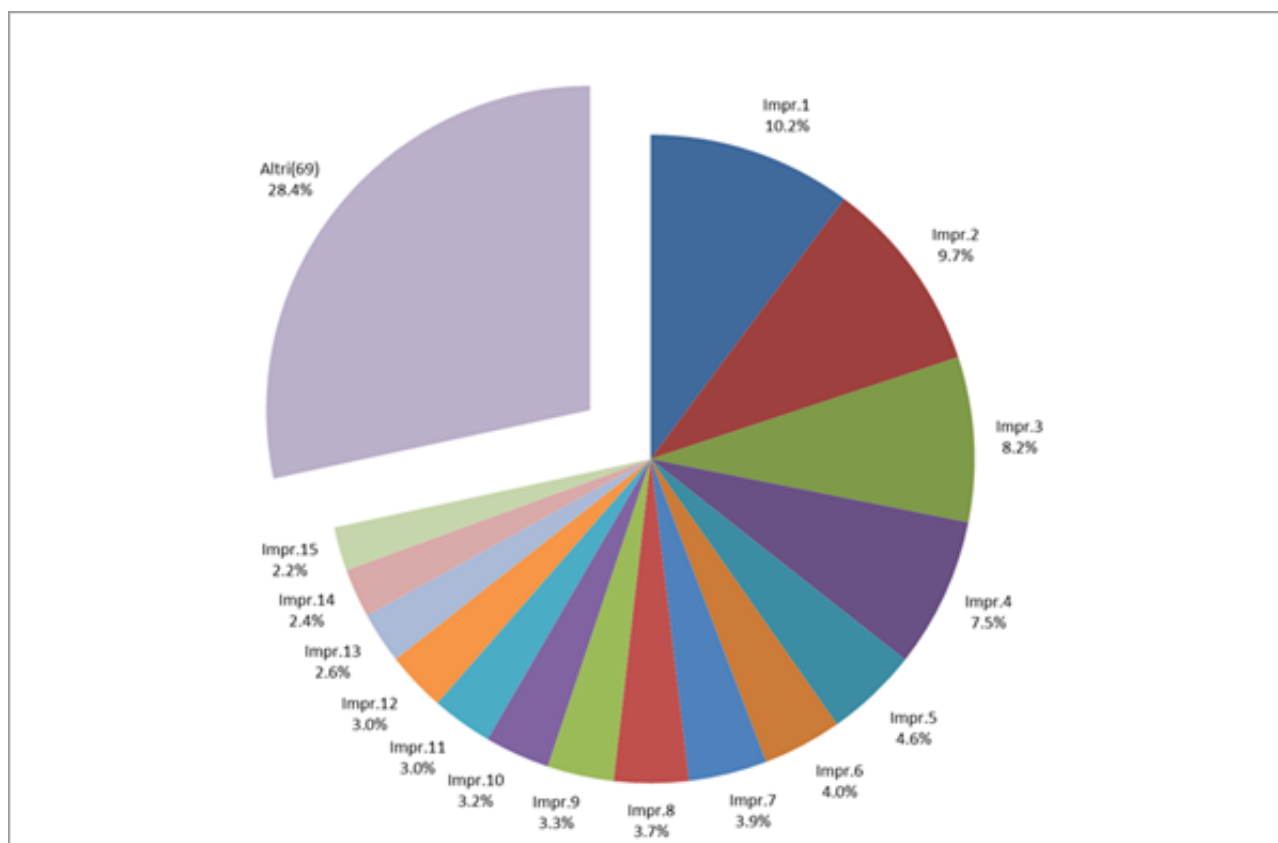


Figura 8 - Quote di mercato delle imprese - servizio pulizia in ambito sanitario

Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Combinando le informazioni relative alle quote di mercato con quelle dei prezzi calcolate in precedenza, è possibile costruire il grafico riportato in figura 9, in cui le imprese aggiudicatrici, rappresentate sull'asse delle ascisse, vengono ordinate in relazione all'eccesso di prezzo, rappresentato sull'asse delle ordinate. Il grafico fornisce informazioni in ordine sia ai meccanismi di mercato sia alle sue possibili patologie, meritevoli di approfondimenti ulteriori e di sviluppi, ad esempio, in termini di costruzione di indicatori di inefficienza e/o corruzione. Da un lato, sembrerebbe apparentemente confermarsi l'ipotesi di economie di scala nella fornitura dei servizi di pulizia, dall'altra appare evidente la notevole diversità di performance, in questo caso delle singole imprese fornitrici del servizio con riguardo al prezzo offerto e aggiudicato in gara. In altri termini, se il solo eccesso di prezzo può astrattamente costituire un indicatore della corruzione dal lato della domanda, la combinazione con le informazioni sugli aggiudicatari può rappresentare un indicatore di corruzione dal lato dell'offerta, come rappresentato graficamente dai semafori a destra del grafico.

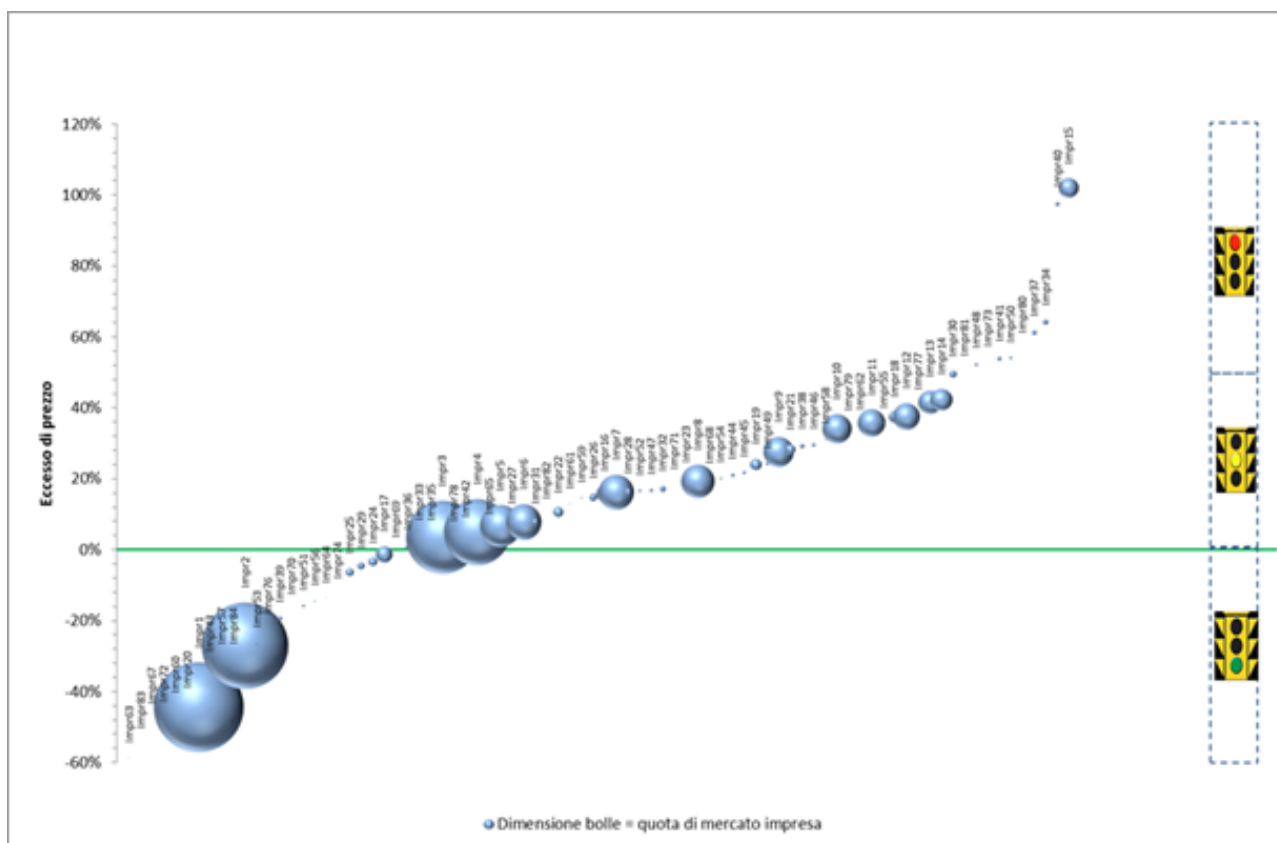


Figura 9 - Quote di mercato delle imprese ed eccesso di prezzo- servizio pulizia in ambito sanitario – Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

L'analisi può ulteriormente essere estesa a livello di singola stazione appaltante e di singola impresa aggiudicataria, in modo da evidenziare, pur con tutte le cautele del caso, eventuali situazioni di anomalia suscettibili di un approfondimento puntuale. Se l'analisi finora rappresentata poteva fornire utili indicazioni ai fini della maggiore comprensione dei meccanismi di acquisto e delle eventuali inefficienze settoriali o locali, in un'ottica di spending review, l'approfondimento a livello di microdato può infatti da un lato innestare efficaci meccanismi di prevenzione dell'inefficienza e/o corruzione, nella misura in cui i dati diventano confrontabili e liberamente accessibili alla collettività, dall'altro fungere da strumento ai fini della costruzione di indicatori dell'inefficienza e/o corruzione tali da guidare l'azione delle diverse istituzioni a vario titolo competenti in materia di controllo e vigilanza dei contratti pubblici. A mero titolo esemplificativo, il grafico seguente, in cui in riga sono riportate alcune stazioni appaltanti raggruppate per regioni e macro aree geografiche, mentre in colonna sono indicate le relative imprese aggiudicatarie delle gare per i servizi di pulizia in ambito sanitario, i cui prezzi di riferimento sono stati pubblicati dall'ANAC nel corso del 2016. I numeri all'interno del grafico e in corrispondenza dell'incrocio stazione appaltante/impresa aggiudicataria sono riferiti al citato indicatore di eccesso di spesa (*price overspending*) imputabile alla componente prezzo.

Si ricorda che tale indicatore calcola l'eccesso di spesa dovuto alla differenza tra prezzo effettivamente pagato e prezzo di riferimento. In linea generale valori molto elevati di questo indice possono essere sintomatici di anomalie<sup>84</sup>.

84. L'eccesso può assumere valori negativi, nel caso di prezzi effettivi inferiori a quelli di riferimento. Va al riguardo osser-



Utilizzando tale indice di eccesso di spesa congiuntamente al dettaglio geografico e all'identità dell'impresa aggiudicataria si possono ottenere informazioni utili per eventuali approfondimenti puntuali. Innanzitutto, la semplice dimensione dell'indicatore di eccesso di spesa è in grado di fornire una prima misura di potenziale anomalia. Nel grafico i valori dell'indice sono stati evidenziati con un colore diverso a seconda della loro dimensione, in bianco nei casi degli indici posizionati intorno allo zero, ossia di prezzi effettivi sostanzialmente allineati a quelli di riferimento<sup>85</sup>, con sfumature diverse di rosso nel caso di valori via via più elevati (in caso di valori superiori a 100, gli indici sono evidenziati con un rosso di elevata intensità, le cosiddette *red flags*) e diverse sfumature di azzurro nei pochi casi di valori negativi. Analizzando comparativamente il singolo dato a livello regionale, tale informazione può essere contestualizzata, isolandone cioè gli effetti generali di natura territoriale, ad esempio valori molto diversi dagli altri a livello regionale possono potenzialmente indicare delle anomalie significative a livello di singola gara. D'altra parte, osservando i valori per colonna è possibile individuare le imprese aggiudicatarie associate ad indicatori di dimensione elevata ed effettuare un confronto comparativo relativamente al "comportamento" di tali imprese nelle diverse realtà territoriali e/o a livello di singole gare. Anche in questo caso valori "estremi" possono essere sintomatici di potenziali anomalie. Dal grafico si osserva la notevole diversità di performance delle singole imprese fornitrici del servizio con riguardo al prezzo offerto e aggiudicato nelle diverse gare. A titolo esemplificativo, per la "stazione appaltante 1" del Lazio (prima riga della tabella) si può osservare come a fronte di una spesa effettiva di € 434.088, quella che si sarebbe ottenuta dall'applicazione dei prezzi di riferimento è di € 213.830. Ne deriva un eccesso di spesa di € 220.259 a cui corrisponde un indice di "*overspending*" pari a 103%, il 2° valore più grande a livello nazionale. La possibilità di esaminare visivamente la disaggregazione anche a livello di impresa aggiudicataria fa emergere altresì un ulteriore elemento di interesse: tale valore (l'indice di *overspending*) è infatti di gran lunga il più elevato della colonna "Impresa 44" all'interno della tabella. Si tratta di una situazione potenzialmente anomala, in quanto tale impresa si è in questo caso aggiudicata un contratto a valori significativamente difforni rispetto a quelli che usualmente pratica. Per comprendere come l'utilizzo di tale strumento possa rivelarsi utile in fase di individuazione di situazioni potenzialmente anomale, possiamo esaminare, sempre in modo esemplificativo, il caso della "stazione appaltante 2" del Lazio. Anche in questo caso l'indice di *overspending* risulta essere piuttosto elevato (79%). Tuttavia la possibilità di visualizzare le performance dell'impresa aggiudicataria (in questo caso l'"impresa 9") attenua sensibilmente l'apparente anomalia: i valori associati a tale impresa (colonna dell'"impresa 9"), infatti, eccedono spesso quelli calcolati con i prezzi di riferimento, configurando una probabile situazione di un'impresa che eroga servizi a prezzi generalmente più elevati, facendone ridurre l'interesse "investigativo".

Un ulteriore caso degno di attenzione è quello della "stazione appaltante 100" della Campania: in questo caso abbiamo l'indice di *overspending* più alto in assoluto (135%) ed inoltre, dall'osservazione dell'interno della tabella, possiamo identificare due situazioni di comportamenti potenzialmente "anomali" da parte delle imprese aggiudicatarie (si vedano le colonne relative all'impresa ed all'impresa 17 e all'impresa 55).

In conclusione, se il solo eccesso di prezzo può astrattamente costituire un indicatore della corru-

---

vato che se prezzi significativamente più alti del prezzo di riferimento possono essere sintomatici di situazioni di spreco e/o corruzione, prezzi significativamente più bassi possono potenzialmente segnalare anche loro delle distorsioni.

85. Lo zero indica infatti assenza di eccesso di spesa, ossia prezzi effettivi pari ai prezzi di riferimento.

zione dal lato della domanda, la combinazione con le informazioni sugli aggiudicatari può rappresentare un indicatore di corruzione dal lato dell'offerta. L'esame congiunto delle informazioni sopra descritte in un unico grafico facilitano pertanto l'individuazione delle situazioni anomale, suscettibili di un approfondimento istruttorio.

In generale, si ritiene che gli strumenti presentati abbiano il vantaggio di sintetizzare da un punto di vista quantitativo moltissime informazioni altrimenti difficilmente riscontrabili dall'analisi dei singoli casi e di renderle visualizzabili in maniera unitaria al fine di facilitare l'individuazione di situazioni altrimenti difficilmente individuabili.

MACRO AREA	REGIONE	Denominazione	SPESA EFFETTIVA (mensile)	SPESA CON PREZZI RIFERIMENTO (mensile)	Eccesso di spesa (mensile)	Eccesso di spesa percentuale	AGGIUDICATARI																		
							IMPRESA 4	IMPRESA 9	IMPRESA 12	IMPRESA 16	IMPRESA 17	IMPRESA 26	IMPRESA 27	IMPRESA 34	IMPRESA 41	IMPRESA 44	IMPRESA 45	IMPRESA 48	IMPRESA 50	IMPRESA 55	IMPRESA 56	IMPRESA 65	IMPRESA 74	IMPRESA 82	
CENTRO	LAZIO	Staz.App.1	434.088	213.830	220.259	103%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	03	-	-	-	-	-	-	-	-
		Staz.App.2	373.156	208.340	164.816	79%	-	79	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Staz.App.3	194.920	144.207	50.713	35%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35
		Staz.App.4	179.875	139.053	40.822	29%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Staz.App.5	4.262.599	3.472.274	790.325	23%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	47	-
		Staz.App.6	276.935	63.144	13.791	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Staz.App.7	8.526	9.724	- 1.199	-12%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Staz.App.8	121.486	146.549	- 25.063	-17%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	MARCHE	Staz.App.9	369.255	244.974	124.281	51%	-	51	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Staz.App.10	81.932	58.036	23.896	41%	-	51	-	-	-	-	-	10	-	-	-	14	-	-	-	-	-	-	-
		Staz.App.11	129.694	106.111	3.583	22%	-	-	22	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Staz.App.12	667.947	768.170	- 100.223	-13%	4	-	-	-	-	-	-	-	-	10	-	-	-	-	-36	-	-	-	-
	TOSCANA	Staz.App.13	1.867.220	1.523.190	344.030	23%	32	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	-	-	-	-
		Staz.App.14	1.217.888	1.016.600	201.289	20%	36	17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19	
		Staz.App.15	1.551.768	1.601.997	- 50.229	-3%	- 4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	UMBRIA	Staz.App.16	394.014	252.475	141.539	56%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	71	-	-	-	36	-	-
		Staz.App.17	68.568	309.166	59.402	19%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Staz.App.18	326.763	341.171	- 14.408	-4%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-10	-	-	-	-	-	-
ISOLE	SARDEGNA	Staz.App.19	213.747	186.207	27.540	15%	17	-	-	-	-	72	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.20	121.653	129.084	- 7.431	-6%	-	-	-	-	-	-	-	-	-6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.21	474.767	515.528	- 40.760	-8%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-8	
	SICILIA	Staz.App.22	73.044	52.955	20.088	38%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.23	50.498	44.250	6.248	14%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.24	248.398	270.800	- 22.402	-8%	-	-	-	-	-	9	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.25	191.755	221.910	- 30.155	-14%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-14	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.26	45.070	62.851	- 17.781	-28%	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.27	1.193.281	2.374.964	- 1.181.684	-50%	-	-	-	-	-	-	-	-	-50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.28	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
NORD-EST	EMILIA ROMAGNA	Staz.App.29	68.815	42.031	26.784	64%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	64	-	-	-	-	-	
		Staz.App.30	416.859	324.753	92.106	28%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.31	427.520	336.160	91.360	27%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.32	204.844	162.903	41.941	26%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.33	242.889	198.104	44.786	23%	-	23	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.34	317.433	276.296	41.137	15%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.35	541.506	476.229	65.276	14%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.36	351.646	317.276	34.370	11%	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	VENETO	Staz.App.37	874.005	1.073.418	- 199.413	-19%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-19	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.39	439.745	276.500	163.245	59%	-	88	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.40	177.048	113.192	63.856	56%	-	56	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.41	492.829	335.416	157.413	47%	-	47	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.42	944.302	763.940	180.363	24%	-	-	-	-	-	24	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.43	170.641	140.221	30.420	22%	-	-	-	-	-	22	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.44	150.089	126.662	23.427	18%	-	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.45	1.340	1.216	124	10%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.46	149.344	144.807	4.537	3%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.47	940.611	1.623.499	682.888	-42%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
NORD-O-VEST	LIGURIA	Staz.App.48	388.446	724.291	335.845	-46%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-46	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.49	164.320	101.070	63.250	63%	-	-	-	-	63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.50	160.100	115.501	44.599	39%	-	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		Staz.App.51	161.671	140.615	21.056	15%	-	-	-	-	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		

Figura 10a - Eccesso di spesa - Incrocio delle informazioni relative alla domanda e all'offerta per dettaglio territoriale - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

MACRO AREA	REGIONE	Denominazione	SPESA EFFETTIVA (mensile)	SPESA CON PREZZI RIFERIMENTO (mensile)	Eccesso di spesa (mensile)	Eccesso di spesa per- centuale	AGGIUDICATARI																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
							IMPRESA 4	IMPRESA 9	IMPRESA 12	IMPRESA 16	IMPRESA 17	IMPRESA 26	IMPRESA 27	IMPRESA 34	IMPRESA 41	IMPRESA 44	IMPRESA 45	IMPRESA 48	IMPRESA 50	IMPRESA 55	IMPRESA 56	IMPRESA 65	IMPRESA 74	IMPRESA 82																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																													
NORD-OVEST	LOMBARDIA	Staz.App.52	173.489	87.774	85.715	98%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Figura 10b - Eccesso di spesa - Incrocio delle informazioni relative alla domanda e all'offerta per dettaglio territoriale – Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Si rileva inoltre che un'analisi degli indicatori di *overspending* condotta simultaneamente ad analisi di altri indicatori di rischio corruttivo (ad es. indicatore sul numero di procedure non aperte, indicatore sul numero di procedure con un'unica offerta, indicatore sul numero di proroghe/rinnovi del contratto aggiudicato, indicatore sul numero di affidamenti ripetuti a una medesima impresa da parte di una specifica amministrazione, ecc.) consente di individuare in maniera ancora più mirata le situazioni anomale, specialmente nei casi in cui i diversi indici convergono nella stessa direzione. In alcuni casi, l'utilizzo congiunto consente di spiegare o comunque attenuare le eventuali anomalie riscontrate (ad esempio, in un contesto regionale coerente con il valore assunto dall'indice), in altri casi rafforza l'anomalia (ad esempio, la presenza di proroghe/rinnovi contrattuali di rilevante entità e la contemporanea presenza di elevati indici di *overspending*).

A titolo meramente esemplificativo, con riferimento al settore dei servizi di ristorazione in ambito sanitario<sup>86</sup>, si possono ottenere delle rappresentazioni grafiche di sintesi molto utili ai fini di una rapida valutazione complessiva delle criticità presenti in un determinato contratto.

Nello specifico sono state utilizzate le sottoelencate 5 dimensioni:

1. indicatore di *overspending* rispetto ai prezzi di riferimento pubblicati nel 2016;
2. indicatore di *overspending* rispetto ai prezzi di riferimento pubblicati nel 2012;
3. rapporto tra durata complessiva di proroghe/rinnovi e durata del contratto;
4. rapporto tra il numero di pasti erogati per i pazienti e il numero di posti letto per i pazienti della struttura servita dal contratto;
5. indicatore di qualità predisposto sulla base dei prezzi di riferimento pubblicati nel 2016.

Utilizzando tali dati è stato possibile costruire la rappresentazione grafica (cfr. figura 11) per ciascuno dei contratti analizzati, attraverso la quale è possibile effettuare immediatamente una valutazione dei contratti in esame, evidenziando quali dimensioni presentino il maggior livello di criticità.

Tale considerazione assume ancor maggior rilievo se effettuata attraverso un approccio di tipo comparativo all'interno della stessa regione, come si evince dai grafici che seguono (cfr. figura 12).

Risulta pertanto evidente come tale approccio grafico garantisca una facile lettura ed immediata percezione di quali siano i contratti meritevoli di una particolare attenzione.

Il sistema proposto è applicabile a tutti i mercati dei contratti pubblici per i quali sono stati pubblicati i prezzi di riferimento, cui corrisponde annualmente un volume di spesa pubblica pari a circa 6 miliardi di euro, che è pertanto suscettibile di essere presidiato dall'ANAC con il descritto sistema di *red flags*.

86. Cfr. F. Sbicca e G. Marino (a cura di), *Efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo*, gennaio 2018, ANAC, Roma.

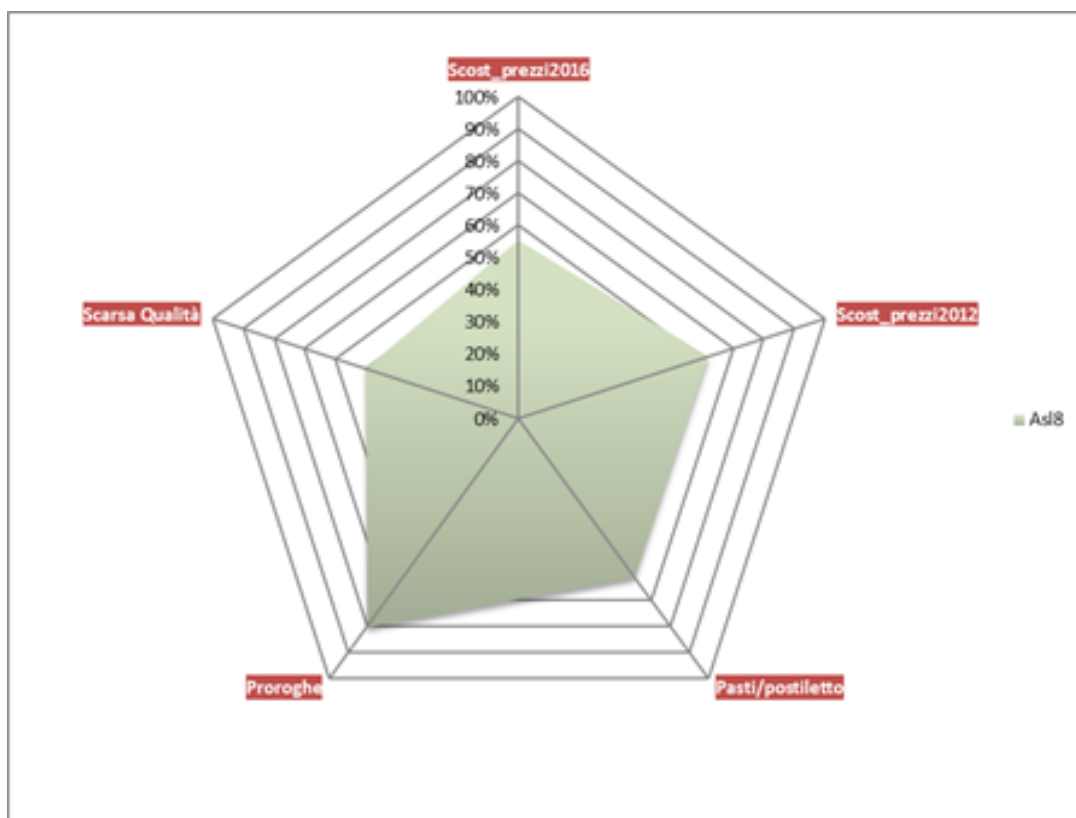


Figura 11 - Indicatori di rischio corruttivo relativi a una struttura sanitaria  
Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

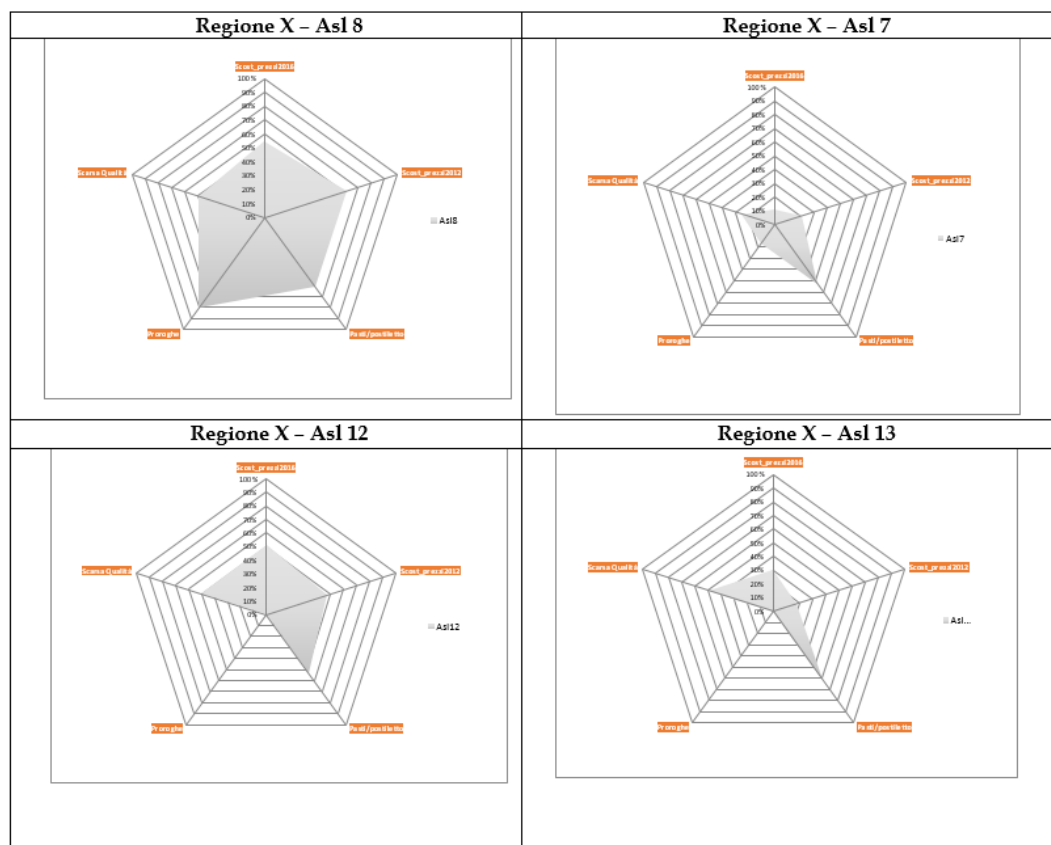


Figura 12 - Indicatori di rischio corruttivo relativi a strutture sanitarie della stessa Regione  
Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.



## 2.9. I servizi digitali nelle pubbliche amministrazioni a cura di Monica Gabrielli, Anna Scafuri, SOGEI

### 2.9.1. Come migliorare la qualità dei servizi pubblici attraverso la gestione della Citizen eXperience nel percorso di transizione al digital government

I servizi digitali sono uno dei principali settori in cui i cittadini nutrono aspettative crescenti nei confronti dello Stato. Sulla base dei nuovi modelli di erogazione di servizi personalizzati di aziende digitali private come *Netflix*, *Airbnb*, *Facebook* o *Amazon*, i cittadini pensano di vivere esperienze simili con i servizi pubblici in termini di usabilità, accessibilità, semplicità, velocità ed efficacia. I cittadini desiderano inoltre che la Pubblica Amministrazione offra servizi pubblici progettati con una prospettiva orientata all'utente e adattabile a diversi profili di utenti.

La *Citizen eXperience* (CX) ovvero l'adozione e l'attuazione di approcci orientati a migliorare l'esperienza dell'utente nella progettazione e nella fornitura di servizi pubblici sta diventando una delle principali priorità di tutti governi impegnati nel percorso di transizione al digitale. Per salvaguardare la fiducia e il benessere sociale, le tecnologie digitali e il riutilizzo dei dati devono essere visti come mezzi per trasformare e migliorare la fornitura di servizi pubblici e per soddisfare le esigenze e le aspettative degli utenti. Gli strumenti digitali dovrebbero consentire agli utenti di esprimere le loro esigenze e alle organizzazioni del settore pubblico di sperimentare i modi migliori per identificare e soddisfare tali esigenze.

Il successo dell'attuazione di approcci orientati all'utente nella fornitura di servizi pubblici richiederà innanzitutto un cambiamento nella cultura del settore pubblico. In effetti, l'era digitale ha portato alla ricerca e al desiderio di un maggiore impegno pubblico e di spazi di collaborazione nelle nostre società e nelle nostre economie. L'era digitale può quindi essere definita come l'era della collaborazione e delle società in rete. Le imprese collaborano con i loro utenti per ottimizzare i servizi, le organizzazioni della società civile collaborano con i cittadini per affrontare questioni pubbliche e gli individui collaborano con altri individui per condividere i loro beni e offrire servizi in quella che è conosciuta come «economia condivisa».

All'interno del presente capitolo viene descritto come e perché la Pubblica Amministrazione è chiamata a creare una cultura di collaborazione in tutto il settore pubblico, adottando un approccio olistico e orientato al sistema per anticipare e identificare i problemi politici e trovare soluzioni per affrontarli. La cultura burocratica e basata su *silos*, che caratterizza le pratiche di prestazione di servizi di molte organizzazioni del settore pubblico, deve essere sostituita se si vuole orientare l'azione verso approcci guidati dall'utente. I funzionari pubblici dovranno essere attratti, formati o riqualificati con le competenze necessarie per adottare approcci di apertura, collaborazione e *share by default*, utilizzando tecnologie e dati digitali per fornire servizi pubblici digitali. La Pubblica Amministrazione deve investire nella creazione del giusto ambiente che possa operare nell'era digitale. Ciò implica sostenere la progettazione di percorsi professionali digitali nei settori pubblici e lo sviluppo di una cultura avanzata della funzione pubblica che utilizzi le tecnologie digitali per interagire con gli utenti e porre le loro esigenze al centro delle sue attività. Per questo saranno necessarie strutture per promuovere la consapevolezza delle opportunità e dei vantaggi delle tecnologie digitali e del riutilizzo dei dati e per dotare i funzionari pubblici delle competenze necessarie. Se l'obiettivo della trasformazione digitale del settore pubblico è fornire, con successo, servizi orientati all'utente, essa dovrà essere associata a una forza lavoro pubblica trasformata e potenziata, arricchita da una nuova mentalità, nuove capacità e, soprattutto, una leadership adeguata e competenze digitali.

Nei paragrafi successivi del presente capitolo sono descritti il percorso di transizione al digitale dell'Europa, le relative strategie, le modalità di misurazione dei risultati raggiunti e la trasformazione digitale in atto del nostro Paese. Le strategie e la misurazione dei risultati dimostrano l'importanza di utilizzare le tecnologie digitali e aumentare il livello di trasparenza e di efficacia dell'interazione con i cittadini.

## **2.9.2. La misurazione del livello di digitalizzazione dei servizi pubblici**

### **2.9.2.1. L'Agenda digitale europea**

L'Agenda digitale europea costituisce una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020 che si propone di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie digitali per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso.

La trasformazione digitale del Paese non può prescindere dalla realizzazione del mercato unico europeo per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. In tale ambito, la strategia della Commissione Europea ha tre obiettivi:

- migliorare l'accesso online ai beni e servizi in tutta Europa per i consumatori e le imprese, al fine di abbattere le barriere che bloccano l'attività online attraverso le frontiere;
- creare un contesto favorevole affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi mediante la disponibilità di infrastrutture e di servizi ad alta velocità, protetti e affidabili, sostenuti da condizioni regolamentari propizie all'innovazione, agli investimenti, alla concorrenza leale e alla parità di condizioni;
- massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea, attraverso investimenti nelle infrastrutture e tecnologie ICT, nel *cloud computing* e nei *big data*, nella ricerca e nell'innovazione per rafforzare la competitività industriale e nel miglioramento dei servizi pubblici, dell'inclusione e delle competenze.

Nella seguente tabella è fornito un riepilogo dei documenti relativi alla strategia per la Crescita Digitale:

Strategia	Descrizione
<b><u>Europa 2020</u></b> <sup>87</sup>	Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.
<b><u>Agenda digitale europea</u></b> <sup>88</sup>	Definisce una prospettiva per raggiungere alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale e un'economia a basse emissioni di carbonio, da attuare tramite azioni concrete a livello di Unione Europea e di stati membri.
<b><u>Strategia per il mercato unico europeo</u></b> <sup>89</sup>	Documento che detta indicazioni su come migliorare l'accesso online ai beni e servizi in tutta Europa, creare un contesto favorevole a reti e servizi digitali e massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea.
<b><u>Revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale - Un mercato unico digitale connesso per tutti</u></b> <sup>90</sup>	Documento di revisione della strategia che valuta i progressi compiuti nella realizzazione del mercato unico digitale, identifica gli obiettivi principali e indirizza nuove attività e azioni europee alla luce della trasformazione digitale.
<b><u>Piano d'azione dell'Unione Europea per l'eGovernment 2016 - 2020</u></b> <sup>91</sup>	L'obiettivo è quello di accelerare la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione
<b><u>Dichiarazione di Tallin 2017</u></b> <sup>92</sup>	Nuovo impegno politico a livello dell'Unione Europea in merito a priorità significative per garantire servizi pubblici digitali di elevata qualità, incentrati sull'utente per i cittadini e servizi pubblici transfrontalieri, senza soluzione di continuità per le imprese.

Tabella 1 – Documenti Strategia per la crescita digitale

Fonte: [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2019-2021/02\\_contesto-normativo-europeo-e-nazionale.html?highlight=tallin#strategie-europee](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2019-2021/02_contesto-normativo-europeo-e-nazionale.html?highlight=tallin#strategie-europee).

### 2.9.2.2. Strategia per la crescita digitale

La Strategia per la crescita digitale 2014-2020 è stata redatta a seguito di un processo di consultazione pubblica, che ha coinvolto tutti gli *stakeholder* pubblici e privati, numerosi cittadini e associazioni civiche, in cui sono emerse diverse proposte di integrazione e modifica della Crescita Digitale, molte delle quali sono state sottoposte a un'analisi più approfondita.

A partire da fine 2014, AgiD (Agenzia per l'Italia Digitale) coordina l'attuazione e l'aggiornamento dinamico della Strategia per la crescita digitale con la collaborazione di tutte le amministrazioni centrali e locali, delle regioni e delle loro strutture sui territori.

Per far sì che il processo di digitalizzazione mantenga la caratteristica di trasversalità, la strategia deve tener conto dei documenti strategici del settore pubblico, mantenendo altresì una piena siner-

87. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>

88. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:IT:PDF>

89. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=IT>

90. [https://eur-lex.europa.eu/content/news/digital\\_market.html?locale=it](https://eur-lex.europa.eu/content/news/digital_market.html?locale=it)

91. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=IT>

92. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/second-eastern-partnership-ministerial-meeting-digital-economy>

gia con le altre strategie pubbliche in essere, sia di pertinenza del governo nazionale sia di competenza regionale.

La strategia è stata pianificata secondo i seguenti obiettivi:

- coordinare gli interventi di trasformazione digitale e avviare un percorso di centralizzazione della programmazione e della spesa pubblica in materia;
- determinare il progressivo *switch off* dell'opzione analogica per la fruizione dei servizi pubblici, diffondere la cultura digitale e lo sviluppo di competenze digitali in imprese e cittadini;
- modernizzare i processi della Pubblica Amministrazione favorendo un'ottica centrata sull'utente;
- adottare un approccio architeturale basato su logiche aperte e standard, che garantiscano accessibilità e massima interoperabilità di dati e servizi;
- adottare soluzioni volte a stimolare la riduzione dei costi e migliorare la qualità dei servizi, contemplando meccanismi di remunerazione anche capaci di stimolare i fornitori a perseguire forme sempre più innovative di erogazione/fruizione dei servizi.

### 2.9.2.3. L'eGovernment Action Plan<sup>93</sup>

Nel 2016, con l'obiettivo di accelerare la trasformazione digitale delle amministrazioni pubbliche e contribuire a rimuovere le barriere digitali esistenti, ridurre gli oneri amministrativi e migliorare la qualità delle interazioni con le amministrazioni pubbliche, è stato comunicato dalla Commissione Europea il piano d'azione *eGovernment* 2016-2020 che riconosce questa opportunità e propone una visione ambiziosa per rendere le Pubbliche Amministrazioni e le istituzioni pubbliche dell'Unione europea aperte, efficienti e inclusive, fornendo a tutti i cittadini e alle imprese dell'Unione Europea servizi pubblici digitali *end-to-end* senza frontiere, personalizzati, di facile utilizzo e di facile utilizzo. Il piano di azione per l'*eGovernment* 2016-2020 ha rilevanza sotto il profilo politico/strategico, in quanto enuncia alcuni principi base che tutte le amministrazioni di tutti gli stati membri devono porre a fondamento delle proprie politiche interne:

- Digitale per definizione (*digital by default*): le Pubbliche Amministrazioni devono fornire servizi digitali come opzione predefinita.
- Principio *una tantum* (*once only principle*): le Pubbliche Amministrazioni devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite.
- inclusività e accessibilità: le Pubbliche Amministrazioni devono progettare servizi pubblici digitali che siano per definizione inclusivi e che vengano incontro alle diverse esigenze delle persone, ad esempio degli anziani e delle persone con disabilità;
- apertura e trasparenza dei dati e dei processi amministrativi;
- transfrontaliero per definizione: le Pubbliche Amministrazioni devono rendere disponibili i servizi pubblici digitali rilevanti a livello transfrontaliero;
- interoperabile per definizione: i servizi pubblici devono essere progettati in modo da funzionare in modalità integrata e senza interruzioni in tutto il mercato unico;
- fiducia e sicurezza: sin dalla fase di progettazione devono essere integrati i profili relativi alla protezione dei dati personali, tutela della vita privata e sicurezza informatica.

93. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>

La Dichiarazione Ministeriale sull'*eGovernment*<sup>94</sup> sottoscritta dall'Italia a Tallin a ottobre 2017 impegna il nostro Paese, così come gli altri stati membri, alla realizzazione dei principi e degli obiettivi dell'*eGovernment Action Plan 2016 - 2020*.

La trasformazione del governo italiano avverrà adottando un approccio innovativo alla progettazione e alla fornitura di servizi internazionali, facile da usare e in grado di soddisfare le esigenze e i requisiti dei cittadini e delle imprese dell'UE.

Le Pubbliche Amministrazioni sfrutteranno appieno il nuovo paradigma digitale per semplificare e incoraggiare l'interazione con le parti interessate. Il nostro Paese e gli altri stati membri confermano così la volontà di attuare principi e obiettivi dell'*eGovernment Action Plan 2016 - 2020*.

La dichiarazione ministeriale di Tallin fissa cinque obiettivi specifici per il periodo 2018-2022<sup>95</sup> costruiti intorno ai principi dei piani d'azione *e-Government 2016-2020*, come indicato di seguito:

<i>eGovernment 2016-2020</i> (principi)	Dichiarazione di Tallin (obiettivi)
1. Digitale per definizione ( <i>digital by default</i> )	1. <i>Digital-by-default, inclusiveness and accessibility</i>
3. Inclusività e accessibilità	
2. Principio <i>una tantum</i> (once only)	2. <i>Once only</i>
7. Fiducia e sicurezza	3. <i>Trustworthiness and security</i>
4. Apertura e trasparenza dei dati e dei processi amministrativi	4. <i>Openness and transparency</i>
5. Transfrontaliero per definizione	5. <i>Interoperability by default</i>
6. Interoperabile per definizione	

Tabella 2 - Principi piani d'azione *eGovernment 2016-2020*

Fonte: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people>.

94. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>

95. [https://teamdigitale.governo.it/upload/docs/2017/10/Mapping\\_Tallin\\_declaration\\_to\\_Italian\\_Digital%20Transformation\\_PlanV1.pdf](https://teamdigitale.governo.it/upload/docs/2017/10/Mapping_Tallin_declaration_to_Italian_Digital%20Transformation_PlanV1.pdf)

## 2.9.2.4. L'eGovernment Benchmarking Report

L'eGovernment Benchmark è un rapporto annuale, pubblicato dalla Commissione Europea, che misura il progresso dei singoli stati membri nella digitalizzazione dei servizi pubblici secondo i principi e le azioni indicati dall'eGovernment Action Plan 2016-2020.

Il rapporto fornisce un'idea della performance dei paesi europei sui servizi pubblici negli eventi più importanti della vita<sup>96</sup> quotidiana descritti nella seguente tabella:

Tipo Evento	Periodi di rilevazione (2012-2014-2016)	Periodi di rilevazione (2013-2015-2017)
Business	Inizio di un'attività di business	Gestione di un'attività già esistente
		Procedure per piccoli contenziosi
Cittadino	Perdita e Ricerca di un nuovo lavoro	Trasloco
	Gestione di eventi familiari	Possedere e guidare un'auto
	Formazione e studio	

Tabella 3 - Eventi vita quotidiana eGovernment Benchmarking Report

Fonte: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people>.

Tali eventi sono misurati in termini di:

1. *user-centricity*: misura l'accesso alle informazioni e l'usabilità dei servizi pubblici online;
2. *trasparency*: misura il grado di trasparenza all'interno delle autorità di governo, nelle procedure di erogazione dei servizi e il livello di controllo che gli utenti hanno sui loro dati personali;
3. *cross border mobility*: da un'idea della misura in cui gli utenti possono usufruire dei servizi pubblici al di fuori del loro paese;
4. *key enablers*: misura il grado di disponibilità dei documenti online.

Gli eventi sono collegati agli obiettivi indicati nella dichiarazione di Tallin e correlati a una serie di indicatori descritti nella seguente tabella:

Obiettivo	Top level benchmarks	Indicatori
digitale <i>by default</i> , inclusività e accessibilità	<i>user centricity</i>	<i>Online availability</i>
		<i>Usability</i>
		<i>Mobile friendliness</i>
fiducia e sicurezza		<i>Authentic sources</i>
Principio <i>una tantum</i> ( <i>once only</i> )	<i>key enablers</i>	<i>eID</i>
		<i>eDocuments</i>
		<i>Digital Post</i>
		<i>Transparency of service delivery</i>
apertura e trasparenza	<i>trasparency</i>	<i>Transparency of personal data</i>
		<i>Transparency of public organization</i>
		<i>Online availability</i>

96. Sono gli eventi della vita (*life events*), un insieme di servizi governativi che di solito sono forniti da molteplici soggetti pubblici relativamente a diversi *civic/business moment*. I sistemi informatici delle Pubbliche Amministrazioni partecipanti cooperano / interoperano per la fornitura continua del servizio. Maggiore è il livello di integrazione tra le Pubbliche Amministrazioni e maggiore è il livello di digitalizzazione del servizio.



Obiettivo	Top level benchmarks	Indicatori
interoperabile <i>by default</i>	<i>cross border mobility</i>	<i>Usability</i>
		<i>Cross border eID</i>
		<i>Cross border eDocuments</i>

Tabella 4 - Indicatori *eGovernment Benchmarking Report*

Fonte: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people>.

Il *Benchmark*, oltre a misurare il livello di digitalizzazione (*digitisation*) attraverso la valutazione dei *mystery shoppers*, è integrato da un *Benchlearning Exercise*.

Il *Benchlearning* misura la maturità dell'*eGovernment* dei singoli paesi in termini di effettivo utilizzo da parte dei cittadini dei servizi digitali, e della capacità delle Pubbliche Amministrazioni di fornire efficienti ed efficaci procedure e servizi. Questa performance è valutata sulla base di due indicatori: la *digitisation* di cui sopra, e la *penetration*, ovvero l'effettivo utilizzo da parte dei cittadini. Quest'ultima è misurata sulla base di dati provenienti da indagini EUROSTAT<sup>97</sup>.

Al fine di valutare tutti gli indicatori, il *Benchmark* utilizza i cosiddetti *mystery shoppers*<sup>98</sup> dei cittadini di ciascuno degli stati membri, in possesso di una *Electronic Identification -eID-*, che, dopo aver ricevuto un *training* specifico per sperimentare e misurare determinati servizi pubblici digitali, si comportano esattamente come potenziali utenti; la verifica dei *mystery shoppers* è guidata da una *checklist* dettagliata e standardizzata.

Eventuali discrepanze nella valutazione dei due *mystery shoppers* vengono valutate e risolte da una terza parte. La valutazione dei *mystery shoppers* si concentra sui cosiddetti *life events*.

Il *Benchmark* comprende un set di otto eventi della vita. Ogni evento della vita rappresenta un set di servizi pubblici che i cittadini o le imprese utilizzano comunemente. Ogni anno, alternativamente, sono misurati quattro eventi della vita; il ciclo biennale permette agli stati membri di porre gli adeguati correttivi dopo ogni misurazione.

Secondo quanto emerge dagli ultimi risultati dell'*eGovernment Benchmarking Report 2019*, il livello di digitalizzazione in Italia è caratterizzato da un basso livello di penetrazione e da un livello medio-basso di digitalizzazione. Pertanto, l'Italia fa parte dello scenario *non-consolidated eGov*, uno scenario in cui i paesi non sfruttano appieno l'opportunità fornita dalle tecnologie digitali. L'Italia è caratterizzata da un livello di penetrazione tra i più bassi d'Europa. Dall'altro lato, il livello di digitalizzazione è vicino alla media europea.

97. La Penetration è misurata da dati EUROSTAT ovvero la percentuale di individui che hanno usato Internet nel corso dell'ultimo anno per interagire con la Pubbliche Amministrazioni vedere <https://digital-agenda-data.eu/>

98. Il *mystery shopper* è un valutatore indipendente che, in incognito, prova e verifica la qualità di prodotti e servizi; la metodologia è comunque usata negli ambiti più diversi dalla vendita al settore bancario, assicurativo, ecc.

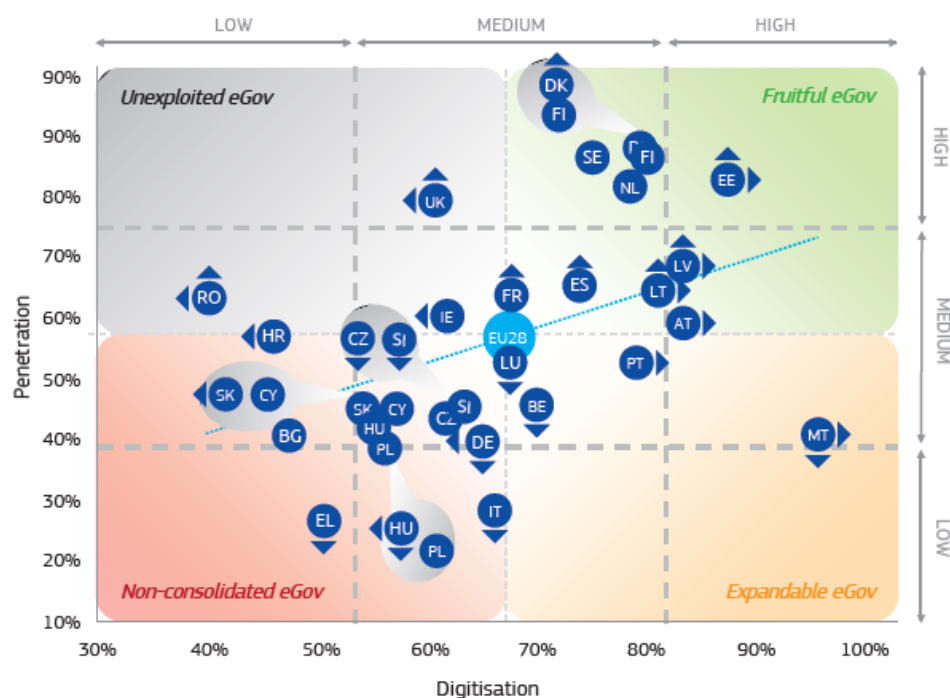


Figura 1 - eGovernment Benchmarking Report Italia

Fonte: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people>.

Come ben rappresentato nel grafico seguente, gli indicatori relativi all'apertura dei dati e delle informazioni, la digitalizzazione delle imprese e l'introduzione della tecnologia digitale nel settore privato dimostrano come in Italia sia presente un ambiente che rallenta l'efficacia delle azioni di *eGovernment*. La banda larga e la sua qualità (connettività) sono in linea con la media europea, mentre tutte le altre caratteristiche (competenze digitali, utilizzo delle tecnologie, ecc.) hanno valori bassi. In particolare, è evidente come per gli utenti italiani sia necessario un rafforzamento delle loro competenze digitali e debbano aumentare l'uso regolare di internet.

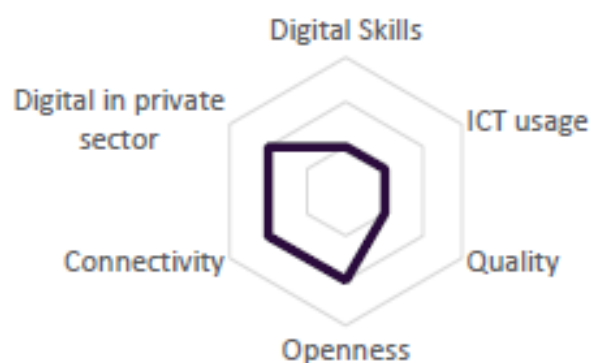


Figura 2 -- eGovernment Benchmark 2019 - Benchlearning analysis

Fonte: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people>.

### 2.9.2.5. The Digital Economy and Society Index (DESI)

Se si contestualizza la strategia di digitalizzazione dei servizi pubblici all'interno del Paese, l'efficacia di questa sembra essere fortemente condizionata da fattori quali l'utilizzo di Internet e le competenze digitali del Paese. Il miglioramento della disponibilità e la qualità dei servizi pubblici si scontra infatti con un contesto che è segnato da un forte divario digitale e da uno scarso interesse nei confronti delle tecnologie digitali.

Un altro indice della digitalizzazione a livello europeo il DESI, un indice sintetico introdotto dalla Commissione Europea nel 2015 con l'obiettivo di misurare l'evoluzione e seguire i progressi dell'Unione europea e dei paesi dell'UE28 verso un sistema economico e una società digitale.

La strategia per il mercato unico digitale in Europa<sup>99</sup> punta a offrire le opportunità insite nelle tecnologie digitali a cittadini e imprese, rafforzando la posizione dell'Europa come leader mondiale nell'economia digitale.

Il DESI rappresenta l'indice della Commissione Europea che misura il livello di attuazione dell'Agenda digitale di tutti gli stati membri e viene pubblicato annualmente<sup>100</sup>.

L'Italia si colloca al 24° posto fra i 28 stati membri dell'Unione Europea nell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) della Commissione Europea per il 2019. L'Italia è in buona posizione, sebbene ancora al di sotto della media europea, in materia di connettività e servizi pubblici digitali. I servizi pubblici online e open data sono prontamente disponibili e la diffusione dei servizi medici digitali è ben consolidata. La copertura a banda larga veloce e la diffusione del suo utilizzo sono in crescita (pur se quest'ultima rimane sotto la media), mentre sono ancora molto lenti i progressi nella connettività superveloce. L'Italia è a buon punto per quanto riguarda l'assegnazione dello spettro 5G.

L'indice DESI, che rileva i progressi compiuti dagli stati membri in termini di digitalizzazione, è strutturato su cinque dimensioni, ognuna delle quali è costituita da un insieme di indicatori che, analizzati singolarmente, permettono di comprendere l'evoluzione nel tempo della competitività digitale di ciascuno Stato membro, anche attraverso il raffronto con gli altri Stati.

99. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market\\_it](https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_it)

100. <http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

	Italia	UE
	posizione in classifica	punteggio
DESI 2019	24	43,9
DESI 2018	24	38,9
DESI 2017	24	36,5

Figura 3 - Ranking 2019 del DESI

 Fonte: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy>.

Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), Ranking 2019

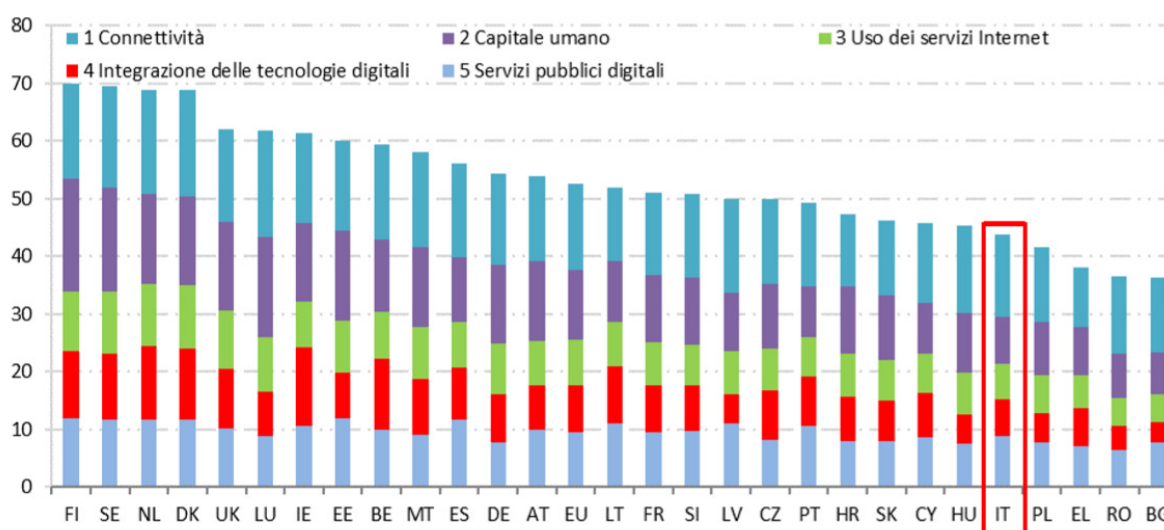


Figura 4 - Ranking 2019 del DESI

 Fonte: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy>.

Di seguito è riportato un dettaglio dei risultati di ognuna delle aree del DESI:

- **Connettività.** Con un punteggio complessivo in termini di connettività pari a 57,6, l'Italia si piazza al 19° posto fra gli stati membri dell'Unione Europea, risalendo di ben sette posizioni rispetto alla classifica DESI dell'anno scorso. La copertura delle reti fisse a banda larga è leggermente aumentata fino a superare il 99,5%. L'Italia ha visto un ulteriore significativo incremento della copertura della banda larga veloce, raggiungendo il 90% delle famiglie e superando dunque la media UE (83%). Per quanto riguarda invece la banda larga ultraveloce (100 Mbps e oltre) l'Italia appare ancora in ritardo e si piazza al 27° posto in prossimità del fondo classifica, pur se con un lieve tasso di crescita. Anche se le percentuali di utilizzo sono leggermente aumentate, l'Italia risulta ancora indietro rispetto alla media europea e si posiziona al 24° posto fra gli stati membri. Con un totale di 89 abbonamenti ogni 100 persone, l'utilizzo della banda larga mobile rimane al di sotto della media UE (96 abbonamenti ogni 100 persone), mentre il punteggio relativo alla diffusione della banda larga veloce è nettamente migliorato, pur rimanendo basso in termini assoluti e relativi, piazzando l'Italia al 23° posto nell'UE. Sia la copertura che la diffusione della banda larga ultraveloce risultano ben al di sotto della media europea nonostante i prezzi dei servizi a banda larga in Italia sono più bassi.
- **Capitale umano.** Sul fronte del capitale umano, l'Italia si piazza al 26° posto fra

gli stati membri dell'Unione Europea e si trova quindi al di sotto della media europea. Il livello delle competenze digitali di base e avanzate degli italiani è al di sotto della media. Solo il 44 % degli individui tra i 16 e i 74 anni possiede competenze digitali di base (57 % nell'UE). La percentuale degli specialisti ICT rimane stabile, sebbene questi abbiano una minore incidenza sulla forza lavoro rispetto all'intera UE (2,6 % rispetto al 3,7 % nell'UE). Per quanto riguarda i laureati in possesso di una laurea in ICT, l'Italia si posiziona ben al di sotto della media UE con solo l'1 % di laureati in ICT. Tra le donne che lavorano solo l'1 % è specializzato in ICT.

➤ **Uso dei servizi internet.** In generale l'uso di servizi Internet rimane ben al di sotto della media europea. Il 19 % degli individui residenti in Italia, quasi il doppio della media, non ha mai usato Internet. Nessuna delle attività online che sono state monitorate presentano un punteggio al di sopra della media. Le attività online più diffuse sono lo streaming o il download di musica, guardare video e il gioco online. Seguono l'uso dei social network e la lettura delle notizie online (sebbene questa attività si trovi all'ultima posizione tra i 28 stati membri dell'UE). Frequentare corsi online è l'attività meno diffusa. L'uso di servizi di video on demand (23 % contro il 31 % nell'UE) è l'attività online che ha registrato l'aumento maggiore dall'anno scorso.

➤ **Integrazione delle tecnologie digitali.** Sul fronte dell'integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, l'Italia si posiziona al 23° posto tra gli stati membri dell'Unione Europea, come nel DESI 2018, ben al di sotto della media. Ci sono stati alcuni progressi nell'uso di servizi *cloud* e *e-commerce*, tuttavia le imprese Italiane non riescono ancora a sfruttare appieno le opportunità offerte dal commercio online. Solo il 10 % delle piccole e medie imprese vende online (ben al di sotto della media UE pari al 17 %), solo il 6 % effettua vendite transfrontaliere e solo l'8 % circa dei loro ricavi proviene da vendite online. Oltre il 37 % delle imprese condivide informazioni per via elettronica all'interno dei propri dipartimenti aziendali (percentuale al di sopra della media UE pari al 34 %).

➤ **Servizi pubblici digitali.** Sul fronte dei servizi pubblici digitali, l'Italia si piazza al 18° posto tra gli stati membri dell'Unione Europea, con buoni risultati per quanto riguarda gli *open data* e i servizi di sanità digitale. Presenta tuttavia uno scarso livello di interazione online tra le autorità pubbliche e l'utenza: solo il 37 % degli utenti di Internet italiani che hanno bisogno di inviare moduli lo fa online. Nel 2018 l'Italia ha ottenuto risultati migliori rispetto al 2017 con riferimento ai servizi che coinvolgono moduli precompilati, agli utenti *eGovernment* e ai servizi pubblici digitali per le aziende. L'Italia è il quarto paese in Europa in materia di *open data*, con un punteggio dell'80 %. L'Italia si posiziona ottava nell'Unione Europea per quanto riguarda i servizi di sanità digitale; il 24 % degli italiani ha usufruito di servizi di sanità e assistenza erogati online. Il 32 % dei medici di base usa le ricette digitali. Sebbene alcuni importanti progetti di *eGovernment* abbiano migliorato il loro tasso di adozione, permangono preoccupazioni sulla digitalizzazione dell'ultimo quintile delle Pubbliche Amministrazioni locali. Il sistema di identità

elettronica conforme eIDAS (Sistema Pubblico di Identità Digitale) ha raggiunto 3.4 milioni di abbonati e 4000 Pubbliche Amministrazioni attive. La centralizzazione delle anagrafi digitali della popolazione (ANPR) ha visto un'accelerazione nel 2018, ma la copertura raggiunge solo il 21% dei comuni italiani. Tuttavia vale anche la pena sottolineare che l'indice DESI non sempre riesce a cogliere la situazione reale, poiché gli indicatori impiegati sono di carattere generale e al loro interno è difficile riconoscere servizi specifici, anche complessi e articolati, offerti dalle Pubbliche Amministrazioni: ad esempio, in Italia, il servizio offerto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, relativo alla compilazione on line del 730 sulla base di un modulo precompilato contenente con tutti i dati di sanità e catasto non è riconoscibile ai fini del calcolo del DESI.

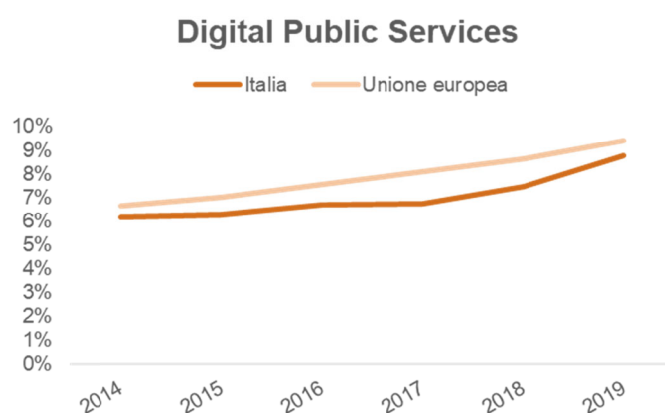


Figura 5 - Servizi pubblici digitali 2014-2019

Fonte: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy>.



### 2.9.2.6. Il Digital Maturity Indexes (DMI)

Sebbene il DESI sia uno strumento molto utile per comprendere l'effettivo stato di digitalizzazione dell'Italia in relazione agli altri Paesi europei, esso presenta alcuni limiti:

- gli indicatori non misurano alcuni fattori chiave per la digitalizzazione dei paesi, come la ricerca e lo sviluppo in tecnologie digitali o la sicurezza informatica delle imprese;
- i dati che alimentano il DESI 2019 dovrebbero far riferimento all'anno 2018; ma alcuni indicatori, primo fra tutti quelli relativi al capitale umano, sono calcolati a partire dai dati aggiornati al 2016 e al 2017;
- l'indice DESI non distingue tra fattori abilitanti e risultati ottenuti e fornisce poche indicazioni a chi vuole migliorare il grado di digitalizzazione.

Con l'obiettivo di creare un indice aggiornato e completo che permetta di poter prendere decisioni in termini di digitalizzazione, l'Osservatorio Agenda digitale del Politecnico di Milano ha costituito il *Digital Maturity Indexes* (DMI), un insieme di 120 indicatori (compresi quelli del DESI), distinti in:

- fattori abilitanti che misurano gli sforzi e gli investimenti fatti per digitalizzare un Paese;
- risultati ottenuti che monitorano l'esito di tali iniziative di digitalizzazione.

Secondo l'ultima valutazione del 2018, l'Italia si colloca al 22° posto su 28 Paesi europei per sforzi fatti nell'attuazione della propria Agenda digitale con un punteggio di 52.5 su 100 contro una media europea pari a 61.6 e al 25° posto per risultati raggiunti con un punteggio di 36.4 contro una media europea pari a 46.9. Ciò dimostra che l'Italia fatica a valorizzare gli investimenti fatti in digitalizzazione.

Gli indicatori sono raggruppati in quattro aree principali per l'attuazione dell'Agenda digitale:

1. Infrastrutture, che misura la diffusione e l'utilizzo di banda larga e altre infrastrutture chiave. In quest'ambito l'Italia è essenzialmente allineata alla media europea. Grazie al Piano Banda Ultra Larga (BUL) la banda larga fissa di base ha ormai raggiunto la quasi totalità degli italiani. Si rimane invece molto indietro sulla copertura a oltre 100 Mbps.

Per quanto riguarda i risultati ottenuti in quest'area l'Italia è significativamente sotto la media raggiungendo quasi il peggior Paese in Europa, la Bulgaria. Basti pensare che nel 2017 solo il 12% delle abitazioni italiane utilizzava una connessione oltre i 30 Mbps, la media europea è pari al 34% quasi 3 volte superiore alla nostra.

L'interpretazione di questi numeri deve tener conto del fatto che la copertura di reti oltre i 30 Mbps ha ricevuto un forte impulso solo recentemente e che esiste un gap temporale fisiologico tra il momento in cui l'infrastruttura è pronta e quello in cui avviene il processo di sottoscrizione e migrazione di linee a maggior velocità da parte degli utenti.

2. Pubblica Amministrazione, che misura la diffusione e l'utilizzo dei servizi di *eGovernment*. L'area Pubblica Amministrazione è quella in cui l'Italia è più vicina alla media europea per sforzi di digitalizzazione fatti. È migliorata sul fronte dei servizi pubblici digitali offerti, passando da 16° nel 2016 a 15° nel 2017, in particolare hanno inciso positivamente il forte avanzamento sul fronte degli open data e la gestione digitale di tutte le fasi dei processi di giustizia amministrativa, che ha posizionato l'Italia tra i migliori Paesi europei sul *Court Automation Index* della Banca mondiale.

Per quanto riguarda i risultati raggiunti però l'Italia si colloca al 20° posto in Europa. Incidono negativamente su tale risultato fattori quali: la scarsa percentuale di individui che recuperano moduli da compilare sui siti delle Pubbliche Amministrazioni, l'esigua percentuale di individui che spediscono digitalmente tali moduli alle Pubbliche Amministrazioni di competenza, la percentuale di individui che hanno ricevuto un rimborso per almeno una spesa pubblica senza doversi recare a uno sportello, la percentuale di individui che ha preso parte a consultazioni pubbliche per indirizzare questioni civiche o politiche, la scarsa percezione di efficacia dei servizi pubblici italiani.

3. Cittadini, che misura la diffusione e l'utilizzo di strumenti digitali, di internet e le competenze digitali. In questo ambito l'Italia si colloca in una posizione sfavorevole rispetto alla media europea, sia con riferimento ai fattori abilitanti che ai risultati ottenuti.

Con riferimento ai fattori abilitanti, i risultati consentono di approfondire i problemi legati alle competenze digitali, soprattutto con riferimento alla gestione di file e di informazioni digitali e alla produzione di contenuti digitali. Inoltre i DMI misurano la diffusione di dispositivi digitali, per i quali l'Italia si colloca all'ultimo posto in Europa: solo il 73% delle abitazioni italiane possiede almeno un PC contro una media europea dell'84%.

Sul fronte dei risultati ottenuti l'Italia perde una posizione in Europa. I fattori che incidono negativamente su questo risultato sono: l'utilizzo quotidiano di Internet, la ricerca di un'occupazione sul web, l'uso di servizi di *storage online*.

4. Imprese, che misura la diffusione e l'utilizzo di tecnologie digitali nei processi di produzione e vendita di prodotti e servizi. Questa è l'unica area dei DMI in cui l'Italia è sostanzialmente allineata, anche se leggermente sotto alla media europea, sia per sforzi di digitalizzazione fatti sia per risultati ottenuti. Tali posizionamenti sono probabilmente il risultato dei piani Industria 4.0 e Impresa 4.0, che hanno consentito di rendere le imprese italiane più competitive sul panorama internazionale.

Con riferimento ai risultati ottenuti i fattori che contribuiscono a collocare l'Italia sotto la media europea sono: la vendita e l'acquisto grazie a canali digitali e le collaborazioni strutturate di filiera esclusivamente tramite canali digitali.

### 2.9.2.7. Un framework per la Pubblica Amministrazione

Gli indicatori introdotti nei paragrafi precedenti, largamente interconnessi tra loro, non sono nati per rappresentare il livello di digitalizzazione nazionale all'interno della Pubblica Amministrazione, ma hanno un carattere europeo (nel caso del DESI e dell'*eGovernment Benchmarking*) e/o intervengono in aree anche private (nel caso del DESI e del DMI). Basti pensare che all'interno del DESI sono inclusi indicatori che di anno in anno vengono considerati statisticamente significativi a livello europeo, ciò ha comportato che nella valutazione del DESI 2019 l'indicatore relativo alle fatture elettroniche è stato eliminato.

All'interno della Strategia per la Crescita Digitale sono stati introdotti degli indicatori per monitorare lo stato di avanzamento, calcolati a livello nazionale e confrontati con i risultati europei. Essi sono distinti in:

1. *Key Performance Indicator* (KPI) di realizzazione, che sono gli indicatori correlati alle

attività avviate nell'ambito delle singole azioni della strategia;

2. KPI di risultato, che permettono di ottenere una misurazione dei risultati che le azioni oggetto della Strategia possono generare sulla Programmazione Nazionale 2014-2020;
3. KPI di impatto, che derivano dal DESI e sono in grado di fornire una misura dell'impatto delle azioni della Strategia in termini di potenziali effetti economici e sociali delle singole azioni e della Strategia per la crescita digitale nel suo complesso.

I KPI, per i quali è stato definito un valore base di partenza (baseline a fine 2013/ inizio 2014) e i valori obiettivo da raggiungere nel 2018 e nel 2020, riguardano i seguenti temi:

- Azioni infrastrutturali trasversali: Sistema Pubblico di Connettività e predisposizione wifi tutti edifici pubblici, Digital Security per la PA, razionalizzazione del patrimonio ICT, consolidamento data center e *cloud computing*, servizio pubblico d'Identità Digitale,
- Piattaforme abilitanti: Anagrafe Popolazione Residente, pagamenti elettronici, fatturazione elettronica PA, *E-procurement*, open data, sanità digitale, scuola digitale, giustizia e legalità digitale, turismo digitale, agricoltura digitale,
- Programmi di accelerazione: Italia login, la casa del cittadino, le competenze digitali, *smart city & communities*

Con l'obiettivo di definire una metodologia utile a monitorare le Agende digitali regionali e gli interventi di trasformazione digitale che permetta inoltre di individuare criticità ed eventuali azioni correttive, all'interno del Piano Triennale AgiD ha inoltre avviato un'attività di ridefinizione delle modalità di calcolo degli indicatori attualmente presenti nella Strategia per la crescita digitale. Le azioni previste di maggior impatto in tal senso sono quelle che riguardano:

- la definizione di nuovi indicatori per monitorare, con maggiore incisività, le iniziative strategicamente rilevanti per AgiD;
- la definizione di una metodologia univoca per la raccolta dei dati utili alla misurazione dei diversi indicatori individuati.

Sarebbe auspicabile implementare e investire in una piattaforma nazionale unica che consente alla Pubblica Amministrazione da un lato di collezionare dati che alimentano gli indicatori e dall'altro di fornire uno strumento che dia la possibilità di seguire direttive per migliorare il livello di tali indicatori. L'obiettivo è quello di consentire alla Pubblica Amministrazione, non solo di fornire dei numeri, ma anche di avere dei ritorni in termini di performance. È necessario ribadire che tale obiettivo deve essere perseguito considerando anche gli obiettivi e le linee di azione riportate nel Piano Triennale per l'Informatica della PA.

## **2.9.3. La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione**

### **2.9.3.1. Lo stato di attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)**

Il Codice dell'Amministrazione Digitale è un testo unico che riunisce e organizza le norme riguardanti l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese. Istituito con il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, è stato successivamente modificato e integrato prima con il decreto legislativo 22 agosto 2016 n. 179 e poi con il decreto legislativo 13 dicembre 2017 n. 217 per promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale. L'articolo 2, comma 1 del CAD stabilisce le finalità e l'ambito di applicazione del CAD che rappresenta la norma di riferimento per la trasformazione digitale.

Con l'ultimo intervento normativo il CAD è stato ulteriormente razionalizzato nei suoi contenuti. Si è proceduto a un'azione di deregolamentazione, sia semplificando il linguaggio, sia sostituendo le precedenti regole tecniche con linee guida, a cura di AgID, la cui adozione risulterà più rapida e reattiva rispetto all'evoluzione tecnologica.

Inoltre, come evidenziato dalla relativa relazione illustrativa del decreto legislativo n. 217/17:

- è stata sottolineata con maggior forza la natura di carta di cittadinanza digitale della prima parte del CAD con disposizioni volte ad attribuire a cittadini e imprese i diritti all'identità e al domicilio digitale, alla fruizione di servizi pubblici *online* e *mobile oriented*, a partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica e a effettuare pagamenti online;
- è stata promossa l'integrazione e l'interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle Pubbliche Amministrazioni in modo da garantire a cittadini e imprese il diritto a fruirne in maniera semplice;
- è stata garantita maggiore certezza giuridica alla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici prevedendo che non solo quelli firmati digitalmente - o con altra firma elettronica qualificata - ma anche quelli firmati con firme elettroniche diverse possano, a certe condizioni, produrre gli stessi effetti giuridici e disporre della stessa efficacia probatoria senza prevedere l'intervento di un giudice caso per caso;
- è stata rafforzata l'applicabilità dei diritti di cittadinanza digitale e promosso l'innalzamento del livello di qualità dei servizi pubblici e fiduciari in digitale, sia istituendo presso l'AgID l'Ufficio del Difensore civico per il digitale, sia aumentando la misura delle sanzioni irrogabili qualora i fornitori di servizi fiduciari violino le norme;
- è stato promosso un processo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico riconducendolo tra le finalità istituzionali di ogni amministrazione.

Lo stato di attuazione del CAD è delineato all'interno della seguente tabella:

Riferimento	Attività	Stato dell'Arte
Capo I - Principi generali Sezione II - Carta della cittadinanza digitale	Domicilio digitale	Adottate le linee guida Indice dei domicili digitali delle Pubbliche Amministrazioni e dei gestori di pubblico servizio ( <a href="http://www.lapadigitale.it">www.lapadigitale.it</a> ).  Da adottare le linee guida per l'elezione dei domicili digitali persone fisiche.
	Piattaforme integrate con Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID)	Adottate le linee guida per la specifica dei codici identificativi del pagamento PagoPA. In fase post consultazione le linee guida su OpenID Connect in SPID e Linee guida per la realizzazione di un modello di Registration Authority Office (RAO) pubblico ( <a href="https://docs.italia.it/AgID/documenti-in-consultazione/lg-modello-rao-docs/it/bozza/">https://docs.italia.it/AgID/documenti-in-consultazione/lg-modello-rao-docs/it/bozza/</a> )

Riferimento	Attività	Stato dell'Arte
Capo I - Principi generali Sezione III - Organizzazione delle pubbliche amministrazioni  Rapporti fra Stato, Regioni e autonomie locali	Nomina del Responsabile per la transizione al digitale	Risultano alla data nominati 5.027 RTD di cui 866 relativi a Pubbliche Amministrazioni Centrali (su 2.242) e 4.226 relativi a Pubbliche Amministrazioni Locali (su 19.880) (IPA – <a href="http://www.indicepa.gov.it">www.indicepa.gov.it</a> ).  L'andamento è riportato nel grafico 1 ( <a href="https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/responsabili-la-transizione-al-digitale">https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/responsabili-la-transizione-al-digitale</a> )
	Istituzione dell'Ufficio del difensore civico	Con l'aggiornamento del Codice dell'Amministrazione Digitale del 13/12/2017 è stato istituito presso AgiD l'ufficio del difensore civico per il digitale.  Per quanto concerne il Difensore civico per il digitale, sono pervenute n. 99 segnalazioni nel 2018. Di queste n. 8 si sono concluse con un invito all'amministrazione a ottemperare alle disposizioni del CAD (vedi <a href="https://www.agid.gov.it/it/agenzia/difensore-civico-il-digitale/inviti-pa">https://www.agid.gov.it/it/agenzia/difensore-civico-il-digitale/inviti-pa</a> )  Le rimanenti sono state ritenute infondate o non di competenza del Difensore.
Capo II – Documento informatico, firme elettroniche, servizi fiduciari e trasferimenti di fondi	Firma Digitale e servizi fiduciari	Adottate le linee guida su Firma digitale e servizi fiduciari.  Da adottare le linee guida per la posta elettronica certificata.
	Sanzioni per vari soggetti sottoposti a vigilanza	È in vigore da giugno 2018 il regolamento per la vigilanza e per l'esercizio del potere sanzionatorio di AgiD. Il regolamento disciplina le funzioni di vigilanza verso i soggetti qualificati o accreditati, iscritti negli elenchi pubblici gestiti da AgiD: <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Prestatori di servizi fiduciari qualificati;</li><li>➤ Gestori di Posta Elettronica Certificata;</li><li>➤ Conservatori di documenti digitali;</li><li>➤ Identity Provider SPID</li></ul>
Capo III – Gestione, conservazione e accessibilità dei documenti e fascicoli informatici	Documento informatico, Fascicolazione, Conservazione	In consultazione le nuove Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici (17 ottobre 2019 AgID)
Capo IV – Trasmissione e informatica dei documenti	Interoperabilità e strumenti per l'accesso ai servizi pubblici	In consultazione le linee guida per il Modello di Interoperabilità. In fase di adozione definitiva le Linee guida per l'accessibilità degli strumenti informatici. Da adottare le linee guida per il punto di accesso telematico ai servizi rete PA attivato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Trasmissione dei documenti tra Pubbliche Amministrazioni



Riferimento	Attività	Stato dell'Arte
Capo V - Dati delle Pubbliche Amministrazioni, identità digitali, istanze e servizi online  Sezione I - Dati delle Pubbliche Amministrazioni	Dati delle Pubbliche Amministrazioni	Da adottare linee guida per <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L'analisi dei dati della PA</li> <li>➤ Condivisione dati tra Pubbliche Amministrazioni</li> <li>➤ Base dati di interesse nazionale</li> <li>➤ Protezione, accessibilità, integrità e riservatezza dati</li> <li>➤ Repertorio nazionale dei dati territoriali</li> </ul>
Capo VI - Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle Pubbliche Amministrazioni	Sviluppo, Acquisizione e riuso di Sistemi Informatici  nelle Pubbliche Amministrazioni	Adottate le linee guida su acquisizione e riuso di software per le Pubbliche Amministrazioni e open source

Tabella 5 - Stato di attuazione del CAD

Fonte: Analisi normativa e stato di attuazione delle linee guida AgID.

### 2.9.3.2. La strategia digitale attraverso il Piano Triennale per l'informatica della Pubblica Amministrazione

Il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2019 – 2021 (di seguito Piano) serve a concretizzare le disposizioni del Codice dell'Amministrazione Digitale. Il CAD stabilisce che le Pubbliche Amministrazioni si debbano organizzare utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, per l'effettivo riconoscimento dei diritti digitali dei cittadini e delle imprese.

Il Piano, predisposto dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID):

- sostiene il percorso inclusivo di crescita digitale delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali con un maggiore coinvolgimento della figura del responsabile per la transizione al digitale;
- definisce i principi architetturali fondamentali, le regole di interoperabilità delle infrastrutture nazionali e il modello di cooperazione fra ecosistemi e piattaforme;
- facilita il rapporto tra le Pubbliche Amministrazioni e il mercato, coinvolgendo anche i soggetti privati nello sviluppo di servizi integrati e interoperabili;
- introduce una nuova chiave di lettura delle iniziative di trasformazione digitale che individua le aree di intervento e l'impatto sugli interlocutori e gli attori principali del percorso: i cittadini, le imprese e le Pubbliche Amministrazioni. Con il Piano Triennale, viene concretamente modificato il punto di vista usuale dei servizi pubblici digitali, mettendo il cittadino al centro.

Gli attori coinvolti nel piano sono tanti e sono tanto più complicate le loro relazioni, tanto da richiederne una rappresentazione grafica:



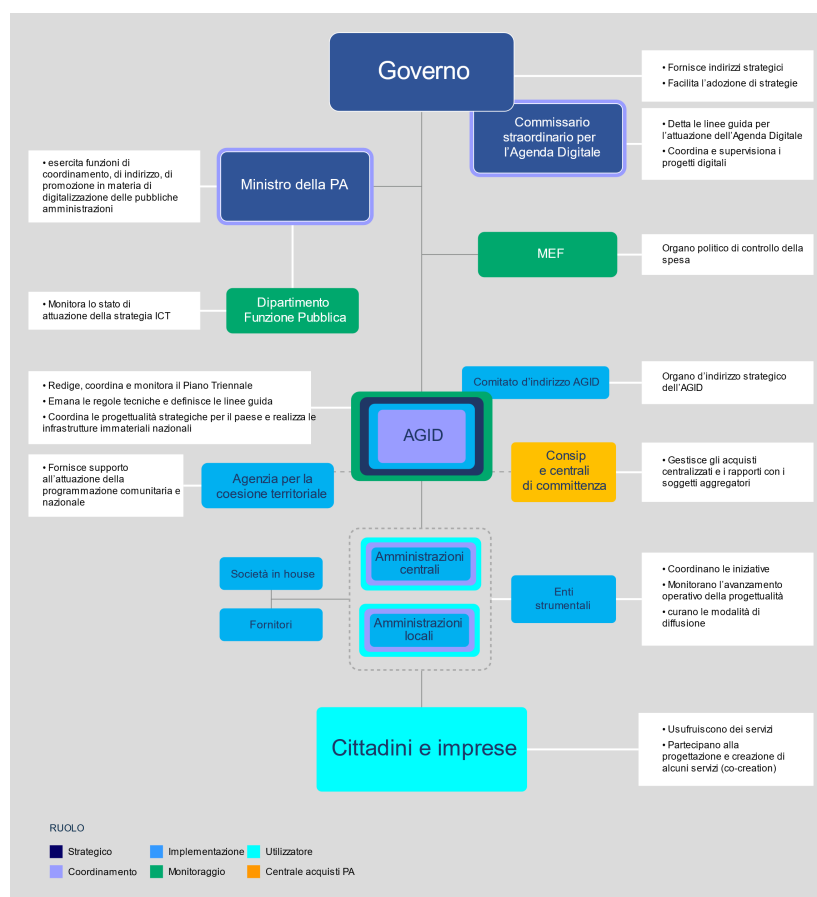


Figura 6 - Attori presenti nel Piano Triennale per l'informatica della Pubblica Amministrazione  
Fonte: [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2019-2021/01\\_piano-triennale-per-informatica-nella-pa.html#attori-trasformazione-digitale](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2019-2021/01_piano-triennale-per-informatica-nella-pa.html#attori-trasformazione-digitale).

Gli indirizzi strategici del Piano Triennale si innestano nelle piattaforme e nei programmi della Strategia per la crescita digitale 2014-2020, in particolare:

- centralizzazione della programmazione della spesa ICT della Pubblica Amministrazione;
- progettazione dei servizi al cittadino in modo che siano già pronti al digitale;
- modernizzare i processi della Pubblica Amministrazione, senza ricorso a leggi o linee guida;
- progettazione di soluzioni con un approccio architettuale standard di mercato;
- promozione di soluzioni volte alla riduzione dei costi e al miglioramento della qualità.

I vecchi *silos* di informazioni, detenuti dalle singole Pubbliche Amministrazioni, devono essere aperti, basandosi su nuovi standard di mercato, senza i vincoli di interoperabilità imposti dalle precedenti linee guida. L'utente o il cittadino, deve essere messo al centro nella realizzazione dei nuovi servizi. La maggiore accessibilità ai servizi, favorirà la creazione di un nuovo mercato di imprese che saranno in grado di integrare i servizi esistenti con servizi a valore aggiunto.

La valorizzazione dei servizi porterà a un maggiore uso degli stessi favorendone la loro diffusione e affermazione sulla tematica del riuso.

Per affrontare in modo chiaro le tematiche del Piano Triennale, le linee di azione sono state aggregate per tematica nel seguente modello strategico:

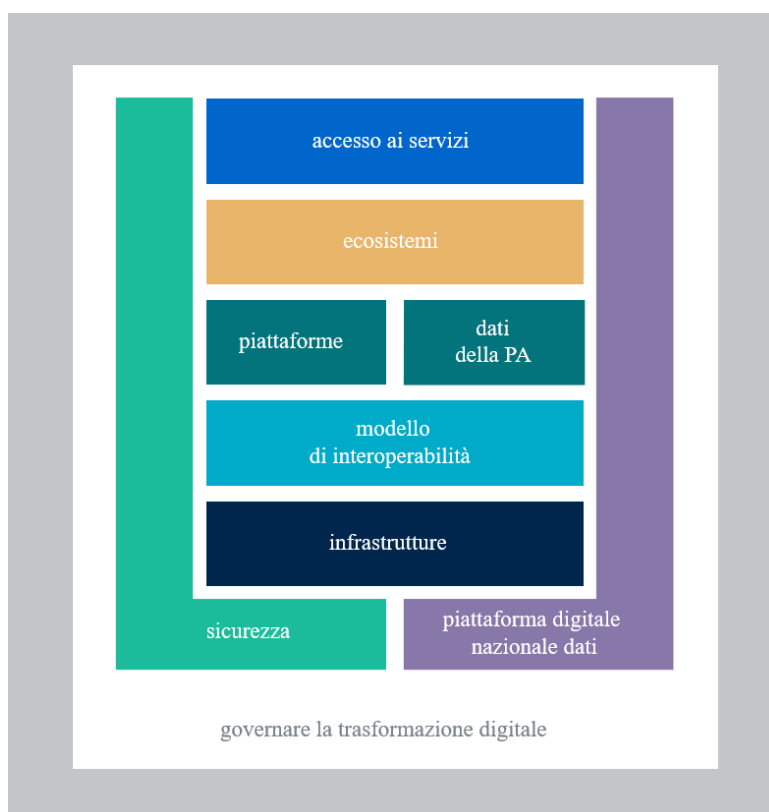


Figura 7 - Modello Strategico - Piano Triennale per l'informatica della Pubblica Amministrazione  
 Fonte: [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2019-2021/01\\_piano-triennale-per-informatica-nella-pa.html#mappa-modello-strategico](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2019-2021/01_piano-triennale-per-informatica-nella-pa.html#mappa-modello-strategico) .

L'AgID inoltre, per favorire lo sviluppo e l'erogazione dei servizi digitali, ha emanato le «Linee guida di design per i servizi e i siti della Pubblica Amministrazione», con gli obiettivi di definire regole comuni per la progettazione di interfacce, servizi e contenuti, di migliorare e rendere coerente la navigazione e l'esperienza del cittadino e di contribuire a ridurre la spesa della Pubblica Amministrazione nella progettazione e realizzazione di nuovi prodotti (applicazioni, siti, servizi digitali). Con l'istituzione di Designers Italia, sito dedicato al personale coinvolto nel disegno di siti per la Pubblica Amministrazione, le effettive esigenze degli utenti vengono usate come punto di partenza per pensare, costruire e migliorare i servizi digitali:

- coinvolgendo cittadini e operatori in ogni momento del percorso progettuale;
- modellando i servizi digitali sulla base di esigenze concrete e risorse esistenti;
- disegnando dei flussi di interazione chiari, che rispondano alle necessità degli utenti, generando un'esperienza positiva;
- strutturando i contenuti in modo semplice, con uno stile comunicativo coerente e una strategia editoriale sostenibile nel tempo.

L'obiettivo è quello di ottenere dei servizi pubblici digitali con standard qualitativi paragonabili a quelli dei migliori servizi privati. Quindi l'uso dei servizi pubblici digitali deve far riscontrare al suo utilizzatore una maggiore qualità e facilità d'uso, una migliore accessibilità, più flessibilità e velocità nella fruizione. Per questo sono state definite le linee guida per il disegno dei servizi digitali sul sito <https://designers.italia.it>.

### 2.9.3.2.1. Lo stato dell'arte delle piattaforme nazionali: cosa ha funzionato e ambiti di miglioramento

Nel corso di questi anni ogni tentativo di digitalizzazione dei servizi pubblici ha replicato la stessa organizzazione a *silos* che ha caratterizzato e penalizzato la Pubblica Amministrazione italiana, col risultato che non si è creato nessun valore aggiunto per l'utente finale. I servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione, essendo solo una replica su piattaforma digitale di quelli analogici, risultano poco utili e usabili ed è così che il nostro Paese stagna in fondo alle classifiche europee in termini di utilizzo dei servizi pubblici digitali da parte dei cittadini.

L'interazione tra amministrazione e utenti richiede invece una rivoluzione parallela e un cambio di paradigma da parte delle amministrazioni. I reali benefici potranno verificarsi solo a condizione di muoversi dalla logica a comparti stagni a strutture orizzontali verso piattaforme nazionali o regionali che accorpano e accentrano in modalità strategica, omogenea e interoperabile secondo un modello definibile come *Government as a Platform*.

C'è necessità di un passaggio dal governo come fornitore di servizi al *government-as-platform* per la co-creazione del valore pubblico. I governi sono chiamati a costruire piattaforme abilitanti che consentono la collaborazione con e tra cittadini, imprese, società civili e altri soggetti per sfruttare la loro creatività, le loro conoscenze e competenze nell'affrontare le sfide che un paese deve affrontare. Le piattaforme abilitanti sono soluzioni che offrono funzionalità fondamentali, trasversali e riusabili nei singoli progetti, uniformandone le modalità di erogazione. Esse sollevano le amministrazioni dalla necessità di dover acquistare e/o realizzare funzionalità comuni a più sistemi software, semplificando la progettazione, riducendo i tempi e i costi di realizzazione di nuovi servizi e garantendo maggiore sicurezza informatica. Alcuni esempi rivolti ai cittadini e alle imprese sono i servizi di identificazione, di fatturazione e di pagamento. Altre piattaforme sono rivolte in via principale alla Pubblica Amministrazione ma sono ugualmente abilitanti, come ad esempio l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR).

Le piattaforme sono disponibili per Pubblica Amministrazione quali strumenti da utilizzare e integrare per dare seguito alla loro digitalizzazione. In una visione funzionale alle scelte delle Pubbliche Amministrazioni, le piattaforme sono suddivisibili nelle seguenti categorie:

Categoria	Piattaforma	Modello di implementazione	Stato
<i>Process service</i>	<i>Public e-procurement</i>	<i>multiple instances</i>	<i>Implementation</i>
	NoiPA	<i>single instance</i>	<i>evolution</i>
	SGPA - Sistema di Gestione Procedimenti Amministrativi nazionali	<i>single instance</i>	<i>design</i>
<i>Task service</i>	pagoPA	<i>single instance</i>	<i>available</i>
	SPID	<i>single instance</i>	<i>available</i>
	CIE	<i>single instance</i>	<i>available</i>
	Poli di conservazione	<i>multiple instances</i>	<i>implementation</i>

Categoria	Piattaforma	Modello di implementazione	Stato
<i>Data service</i>	ANPR	<i>single instance</i>	<i>available</i>
	Siope e Siope+	<i>single instance</i>	<i>evolution</i>

Tabella 6: Piattaforme Pubblica Amministrazione

Fonte: [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2019-2021/06\\_piattaforme.html?highlight=piattaforme#modello-stato-piattaforme](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2019-2021/06_piattaforme.html?highlight=piattaforme#modello-stato-piattaforme).

Le piattaforme abilitanti già operative presso numerose amministrazioni sono:

- CIE (Carta d'identità elettronica): documento d'identità munito di elementi per l'identificazione fisica del titolare, rilasciato su supporto informatico dalle amministrazioni comunali, con la prevalente finalità di dimostrare l'identità del suo titolare.
- SPID (Sistema pubblico d'identità digitale): sistema di autenticazione che, attraverso credenziali classificate su tre livelli di sicurezza, abilita ad accedere ai servizi, ai quali fornisce dati identificativi certificati.
- PagoPA (Gestione elettronica dei pagamenti verso la Pubblica Amministrazione): sistema che interconnette tutti i prestatori di servizi di pagamento alle Pubbliche Amministrazioni e consente al cittadino di effettuare il pagamento scegliendo lo strumento e l'ente preferito. Il sistema fornisce inoltre alle Pubbliche Amministrazioni i flussi per la rendicontazione e la riconciliazione automatica.
- Fatturazione elettronica: gestisce la fatturazione passiva della Pubblica Amministrazione e consente alle amministrazioni di ottimizzare i processi interni integrando la fattura elettronica nei processi contabili e consentendo l'automazione del ciclo dell'ordine.
- ANPR: l'anagrafe centrale di tutti i cittadini e i residenti in Italia. Essa contiene i dati anagrafici, gli indirizzi di residenza e domicilio (fisico e digitale) e rappresenta l'archivio di riferimento delle persone fisiche per tutti gli altri sistemi nazionali (migrazione da anagrafi locali ad anagrafe centrale in corso).
- SIOPE+: evoluzione del sistema SIOPE (utile alla gestione dei flussi di cassa) finalizzato a garantire l'analisi e la valutazione della spesa, il monitoraggio e il controllo dei conti pubblici e a favorire l'attuazione del federalismo fiscale, attraverso attività di armonizzazione e standardizzazione di schemi e flussi dati.
- NoiPA: evoluzione dell'attuale sistema di gestione del personale che eroga servizi stipendiali alle Pubbliche Amministrazioni, a cui saranno aggiunte funzionalità per la gestione delle componenti non economiche del personale, anche a supporto della recente riforma della Pubblica Amministrazione (Legge 124/2015 recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»).

Tra le piattaforme abilitanti in fase di progettazione si elencano:

- ComproPA: sistema nazionale di *e-procurement* che interconnette, in modalità interoperabile, tutti gli attori del processo di *e-procurement* garantendo la gestione, la digitalizzazione e il governo dell'intero ciclo di vita degli appalti pubblici nel rispetto delle disposizioni del codice degli appalti e delle direttive europee.
- Sistema di avvisi e notifiche di cortesia: un sistema, in conformità con quanto previ-

sto anche dalla normativa eIDAS, per consentire al cittadino di ricevere e inviare avvisi e notifiche di cortesia, anche con valore legale, in formato digitale, da e verso tutta la Pubblica Amministrazione, assicurando la tracciabilità, l'integrità, la confidenzialità e il non ripudio.

- Sistema di gestione dei procedimenti amministrativi nazionali: garantisce la comunicazione digitale tra cittadini e Pubblica Amministrazione attraverso lo strumento del domicilio digitale. Permette la dematerializzazione dei procedimenti amministrativi, così da contribuire alla realizzazione di un sistema cooperativo tra amministrazioni che renda interoperabili i flussi documentali tra di esse, riconducendo a unitarietà la gestione dei dati, degli eventi e dei documenti informatici non strutturati.
- Poli di conservazione: sistema realizzato dalle Pubbliche Amministrazioni per l'erogazione di servizi di conservazione documentale, con il coinvolgimento dell'archivio centrale dello Stato che permette la conservazione a lungo termine degli archivi digitali della Pubblica Amministrazione.

Gli obiettivi strategici generali da raggiungere sulle piattaforme abilitanti sono:

- completare la realizzazione delle piattaforme abilitanti e favorirne l'adozione;
- far evolvere le piattaforme abilitanti esistenti migliorandole o aggiungendo nuove funzionalità, adeguando costantemente la tecnologia utilizzata e il livello di sicurezza;
- realizzare le piattaforme abilitanti già progettate;
- individuare e realizzare eventuali nuove piattaforme abilitanti che fungano da acceleratori per il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

AgID ha il compito di produrre e mantenere l'elenco delle piattaforme e considera candidabili a diventare piattaforme abilitanti le soluzioni, nuove o esistenti, che implementano funzionalità di base e trasversali per le Pubbliche Amministrazioni

Anche se nel Piano Triennale risultano indicate le linee di azione degli attori coinvolti sulle piattaforme abilitanti, non risulta chiaramente definito un piano complessivo per la loro realizzazione. L'obiettivo che si sta perseguendo con il Piano Triennale è quello di realizzare, anche per il tramite delle piattaforme abilitanti, una olistica visione dei processi e una semplificata capacità di adesione/adozione da parte degli Enti.

Public e-procurement	pagoPA	Siope+
È stata definita l'architettura di riferimento costituita dalle seguenti componenti: ComproPA, Banca dati degli operatori economici (BDOE), Nodo di smistamento degli ordini di acquisto delle amministrazioni pubbliche (NSO), Fatturazione elettronica.	Dall'avvio in produzione del sistema nel 2012, particolare cura è stata dedicata al miglioramento dell'esperienza utente, con l'introduzione di funzionalità che consentono di semplificare il pagamento. È a disposizione delle PA un kit di sviluppo software per realizzare applicazioni mobili integrate con pagoPA.	L'iniziativa è governata dal MEF e rappresenta l'evoluzione di SIOPE, il sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici. Il sistema SIOPE+ è andato a regime dal 2018 per Regioni, Comuni, Asl e aziende ospedaliere.
NoiPA	SPID	CIE
Da gennaio 2018 è operativa la piattaforma cloud in termini di componenti strutturali e prodotti software.	Sono stati accreditati 9 gestori di identità. AGID ha supportato le PA nelle attività di interfacciamento con SPID portando a 4000 il numero di PA che offrono servizi accessibili con SPID.	A fine 2018 risultano emesse 6,7 mln di CIE. Il dispiegamento del sistema ha coperto quasi totalmente il territorio nazionale.
Sistema di gestione di procedimenti amministrativi	Poli di conservazione	ANPR
Nell'ambito della progettazione della piattaforma SGPA, AGID ha avviato attività per la diffusione e la gestione dei documenti informatici nelle PA, tra cui la redazione di regole tecniche e documenti di riferimento.	Nel marzo 2018 l'Archivio Centrale di Stato, il Consiglio Nazionale del Notariato, il Ministero della Difesa e AGID hanno sottoscritto un accordo di collaborazione per la definizione di regole di interscambio tra i sistemi di conservazione	ANPR non è solo una banca dati, ma un sistema integrato per la cui piena funzionalità sono stati realizzati: interventi per valorizzare i risultati conseguiti, azioni di raccordo con le altre iniziative del PT e azioni di comunicazione verso gli stakeholder

Tabella 7: Piattaforme Pubblica Amministrazione  
Fonte: <https://guidadinamica.agid.gov.it/pa/piattaforme>

Per aggiornamenti circa lo stato dell'arte e di avanzamento dei progetti di crescita digitale si consiglia la consultazione della pagina <https://avanzamentodigitale.italia.it/it>.

### 2.9.3.2.2. I progetti infrastrutturali chiave: il ruolo dei Poli Strategici Nazionali (PSN)

Sotto altro profilo, l'azione di promozione della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione pone senz'altro rilevanti problemi in termini di sicurezza dei dati raccolti, gestiti e custoditi dall'amministrazione. È indubbio, infatti, che tali dati debbano essere di *proprietà* pubblica, tuttavia, la grandissima quantità di dati che tutte le Pubbliche Amministrazioni in tempi brevi saranno chiamate a raccogliere determinerà il necessario ricorso a sistemi tecnologici molto avanzati, di cui difficilmente le amministrazioni dispongono, trovandosi così costrette a esternalizzare il servizio di custodia, affidandolo a società che professionalmente erogano questi servizi (*cloud service provider*) nei confronti di numerosi enti pubblici e privati. Tuttavia, la circostanza che i suddetti dati siano di rilevanza pubblicistica (in quanto comunicati nell'ambito di un procedimento amministrativo e utilizzati per pubblici servizi) pone sicuramente il tema di come questi dati vengano custoditi e, soprattutto, controllati. Appare dunque fondamentale che l'amministrazione sia in grado di esercitare un reale potere di supervisione e controllo sulle società di *cloud computing* affinché i dati – che potremmo



definire come la futura reale moneta di un Paese – non vengano utilizzati a fini diversi e a garanzia della necessaria tutela degli utenti finali. Saranno quindi necessari particolari cautele, prevedendo stringenti protocolli di monitoraggio e supervisione dell'attività svolta dal provider del servizio incaricato della custodia dei dati.

In tale contesto è fondamentale la strategia *cloud* della Pubblica Amministrazione che nasce per favorire l'adozione del modello di *cloud computing* nelle Pubbliche Amministrazioni italiane, in linea con le indicazioni della Strategia per la Crescita digitale del Paese e con le previsioni del Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019 - 2021, e per qualificare servizi e infrastrutture *cloud* secondo specifici parametri di sicurezza e affidabilità idonei per le esigenze della Pubblica Amministrazione, nel rispetto dei seguenti principi:

- miglioramento dei livelli di servizio, accessibilità, usabilità e sicurezza;
- interoperabilità dei servizi nell'ambito del modello *cloud* della Pubblica Amministrazione;
- riduzione del rischio di *vendor lock-in*, ossia creazione di un rapporto di dipendenza col fornitore del servizio;
- riqualificazione dell'offerta, ampliamento e diversificazione del mercato dei fornitori;
- resilienza, scalabilità, reversibilità e protezione dei dati;
- apertura del mercato alle piccole e medie Imprese.

Il modello *cloud* della Pubblica Amministrazione, descritto nella figura seguente, è composto da:

- infrastrutture qualificate da AgID che erogano i servizi *cloud* qualificati descritti nel punto seguente;
- servizi qualificati da AgID consultabili mediante il *cloud Marketplace* suddivisi in *IaaS* (*Infrastructure as a Service*), *PaaS* (*Platform as a Service*) e *SaaS* (*Software as a Service*).

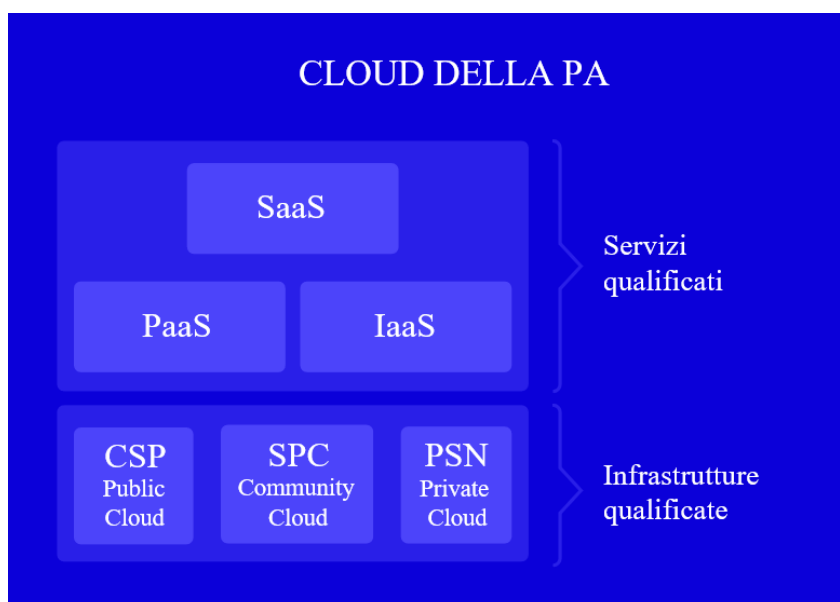


Figura 8 - Cloud della Pubblica Amministrazione

Fonte: [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2019-2021/03\\_infrastrutture.html?highlight=cloud#id1](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2019-2021/03_infrastrutture.html?highlight=cloud#id1).

Con l'obiettivo di mettere in sicurezza (anche fisicamente) le infrastrutture dove transitano i servizi nevralgici del Paese nel modello *cloud* della Pubblica Amministrazione sono stati previsti i Poli

Strategici Nazionali che soddisfano la necessità di mantenere il controllo diretto da parte dello Stato sulle infrastrutture IT (Connettività, Data Center e piattaforme *cloud*) che erogano servizi considerati *asset* strategici nazionali.

I PSN:

- saranno individuati dal Governo sulla base di una selezione di soggetti idonei svolta attraverso il processo definito nella Circolare n. 5 del 30 novembre 2017 pubblicata da AgID;
- dovranno rispettare elevati requisiti di sicurezza, affidabilità, e capacità operativa e saranno coordinati centralmente per erogare servizi *cloud* omogenei, utilizzando piattaforme condivise.
- saranno destinati a tutti quei servizi di rilevanza strategica e di interesse nazionale per i quali non è consigliabile che la gestione dell'infrastruttura e dei dati venga delegata a terze parti (es. sicurezza nazionale).

Le Pubbliche Amministrazioni, in attesa del completamento del processo di qualificazione dei PSN, non possono costituire nuovi data center, e possono procedere agli adeguamenti dei data center esistenti solo esclusivamente per:

- evitare problemi di interruzione di pubblico servizio;
- anticipare processi di dismissione per acquisizione di servizi della gara SPC-*cloud*;
- consolidare i propri servizi su *data center* di altre Pubbliche Amministrazioni al fine di ottenere economie di spesa.

Attualmente l'unico PSN esistente è rappresentato dalla società Sogei S.p.A che sulla base del Decreto legislativo 179/2016 è chiamata a realizzare uno dei PSN che opereranno all'interno del *cloud* della Pubblica Amministrazione.

## 2.9.4. Sitografia

- Europa 2020  
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>
- Agenda digitale europea  
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:IT:PDF>
- Strategia per il mercato unico europeo  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=IT>
- Revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale - Un mercato unico digitale connesso per tutti  
[https://eur-lex.europa.eu/content/news/digital\\_market.html?locale=it](https://eur-lex.europa.eu/content/news/digital_market.html?locale=it)
- Piano d'azione dell'Unione Europea per l'eGovernment 2016 - 2020  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=IT>
- Documento "Crescita digitale 2014-2020"  
[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/documentazione/strategia\\_crescita\\_digitale\\_ver\\_def\\_21062016.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/documentazione/strategia_crescita_digitale_ver_def_21062016.pdf)
- Dichiarazione di Tallin 2017  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/second-eastern-partnership-ministerial-meeting-digital-economy>
- Piano Triennale per l'Informatica della PA  
[https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/piano\\_triennale\\_per\\_linformatica\\_nella\\_pubblica\\_amministrazione\\_2019\\_-\\_2021\\_allegati20190327.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pubblica_amministrazione_2019_-_2021_allegati20190327.pdf)
- Rapporto eGovernment Benchmark 2019  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people>
- eGovernment Benchmark 2019 - Report risultati  
[https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=62371](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=62371)
- Digital Economy Society Index (DESI) - Italia  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy>
- Linee Guida per la realizzazione di un modello di R.A.O. pubblico  
<https://docs.italia.it/AgID/documenti-in-consultazione/lg-modello-rao-docs/it/bozza/>
- L'indice dei domicili digitali delle Pubbliche Amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi (IPA)  
[www.indicepa.gov.it](http://www.indicepa.gov.it)
- Agenzia per l'Italia Digitale - Il monitoraggio dei progetti di trasformazione digitale  
<https://avanzamentodigitale.italia.it/>
- Codice dell'amministrazione digitale - Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i.  
<https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2017-12-13/>
- Stato di attuazione delle linee guida del Codice dell'Amministrazione  
[www.lapadigitale.it](http://www.lapadigitale.it)

## Capitolo 3

# La performance delle Amministrazioni centrali



### 3. La performance delle Amministrazioni centrali

#### 3.1. Bilancio dello Stato e sistema dei pagamenti

##### 3.1.1. Il completamento della riforma del Bilancio dello Stato e gli effetti delle politiche di bilancio sul benessere equo e sostenibile

a cura di Mario Collevicchio, SPISA

###### 3.1.1.1. Abstract

La riforma del bilancio dello Stato avviata negli ultimi decenni e tuttora in corso, ha dato luogo alla forte accentuazione della sua funzione di strumento fondamentale di politica economica e di governo rispetto a quella tradizionale di strumento contabile. Per la caratteristica di collegare gli obiettivi alle risorse disponibili in termini quantitativi e qualitativi preventivamente definiti, il bilancio rende più credibile la realizzazione delle iniziative assunte a livello politico, spesso enunciate e diffuse solo per ragioni di consenso. In realtà il bilancio interviene in tutti i settori che interessano la vita della comunità e di ciascuno di noi. In esso troviamo le cifre, i numeri, gli euro dei tributi che paghiamo, del debito pubblico che siamo costretti ad assumere, delle spese per interventi nel campo dell'agricoltura, del commercio, dell'industria, dei trasporti, delle opere pubbliche, dell'istruzione, della sanità, del lavoro, della protezione sociale, della difesa, della giustizia e così via. Tutto questo in una dimensione notevole. Basti pensare che l'entità complessiva della spesa prevista in bilancio per il solo anno 2019 è di 638 miliardi di euro. Di qui l'interesse e la curiosità che la legge finanziaria, o meglio la legge di bilancio, suscita in gran parte dell'opinione pubblica. Le reti televisive, i giornali, i siti web e tutti i mass media se ne occupano quotidianamente. Il dibattito è acceso e l'azione politica si misura sempre di più in relazione alla qualità delle scelte che il bilancio esprime e alla capacità di attuarle. Questa relazione traccia le fasi della lenta e progressiva evoluzione della normativa di riforma del bilancio dello Stato in Italia fino ai nostri giorni tentando di sintetizzare e semplificare la complessa materia. L'ermetismo del linguaggio e il tecnicismo degli strumenti adottati in questo campo impediscono quella necessaria trasparenza e accessibilità che risponde ai principi base della democrazia e della partecipazione, relegando il bilancio in una ristretta schiera degli addetti ai lavori. Occorre pertanto procedere nella riforma migliorando anche questi aspetti. Con queste premesse, la relazione pone in evidenza che i provvedimenti legislativi più recenti, pur confermando la direzione fondamentale della politica di bilancio verso obiettivi di sviluppo economico e di finanza pubblica ritenuti essenziali, aprono la visione verso altre esigenze di natura civile, sociale e ambientale dirette all'affermazione dei diritti garantiti dalla Costituzione. In tale quadro, la relazione tratta delle iniziative in atto rivolte alla misurazione degli effetti della politica di bilancio sul benessere equo e sostenibile nella prospettiva più ampia del cammino verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile contenuti nell'Agenda ONU 2030.

###### 3.1.1.2. L'evoluzione della normativa di riforma del bilancio

L'evoluzione della normativa di riforma del bilancio dello Stato negli ultimi decenni si è svolta in diverse fasi fino a pervenire ad una prima sistemazione organica con la legge 31 dicembre 2009, n.196 "Legge di contabilità e finanza pubblica", modificata e integrata da numerosi provvedimenti e tuttora in corso di sviluppo. In realtà si tratta di una riforma in continuo assestamento in relazione



al mutare del quadro politico e istituzionale di riferimento e per la natura stessa del bilancio inteso non soltanto come documento contabile, ma come strumento di governo rivolto a soddisfare bisogni pubblici crescenti e mutevoli in campo economico e sociale. Dalla rassegna che seguirà del lento, ma importante e significativo processo di evoluzione della disciplina del bilancio, è possibile cogliere alcuni aspetti interessanti che caratterizzano oggi questo strumento. In particolare:

- il collegamento tra contabilità e finanza pubblica operato dalla legge 196/2009 ha ricondotto il bilancio dello Stato in un ambito più realistico in cui il principio della coerenza tra obiettivi e risorse trova attenta considerazione, tenuto anche conto dei gravi problemi dell'indebitamento
- il bilancio assume sempre più il carattere di strumento di programmazione degli interventi in tutte le vaste aree in cui si manifesta la vita della comunità
- il collegamento con le politiche dell'Unione europea comporta dei limiti, ma consente anche di considerare un orizzonte più vasto di stabilità e crescita in cui si proiettano le scelte di bilancio
- i provvedimenti normativi emanati a partire dal 2016, e in particolare la disciplina della legge di bilancio, confermano l'orientamento della politica di bilancio verso obiettivi di sviluppo economico, ma nello stesso tempo considerano altri obiettivi di natura civile, sociale e ambientale che migliorano le condizioni di vita della comunità. Ci si riferisce in particolare all'introduzione in via sperimentale del bilancio di genere e alla misurazione degli effetti della politica di bilancio sul benessere equo e sostenibile, cui è dedicata questa relazione.

### **3.1.1.2.1. Un cenno alle origini**

Storicamente il bilancio del nuovo Stato italiano ereditò nel 1861 i principi dell'ordinamento piemontese tratti non tanto dallo statuto albertino quanto dalla "legge sarda" di Cavour del 1853. Subito dopo intervennero le prime iniziative legislative in materia di contabilità quali la legge Bastogi, la legge Cambray - Digny del 1869, la legge Magliani del 1883, le leggi Crispi del 1890-91 sull'ordinamento amministrativo e contabile delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e così via fino a giungere all'importante riforma De Stefani del 1923. Quest'ultima dette luogo all'emanazione del regio decreto 18.11.1923, n.2440 "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato" e al relativo Regolamento approvato con regio decreto 23.5.1924, n.827. L'impianto della disciplina era completo e organico tanto che la suddetta normativa è rimasta in vigore per oltre quarant'anni, sia pure con numerose modificazioni e integrazioni introdotte dopo l'approvazione della Costituzione nel 1947. Essa ha inoltre influenzato la disciplina dell'ordinamento contabile degli enti locali e di altri enti pubblici secondo una visione rigorosa e centralistica che era propria dei tempi in cui si era formata e che si andava sviluppando anche attraverso una pioggia di istruzioni e di circolari restrittive recanti una serie minuziosa di regole di gestione improntate al sospetto e al formalismo esasperato. Nell'ambito delle citate fonti, il bilancio di previsione è stato sempre concepito come strumento di controllo preventivo del Parlamento sull'attività di spesa del Governo e tecnicamente formulato in termini di bilancio finanziario di competenza.

### **3.1.1.2.2. La riforma del bilancio parte dalle Regioni**

Anche se numerose sono le modifiche successivamente introdotte alle suddette fonti, anche per effetto dell'entrata in vigore della Costituzione, occorre attendere gli anni '60 per assistere ai primi segnali di cambiamento della disciplina di taluni aspetti del bilancio dello Stato con la legge Curti

del 1° marzo 1964, n. 62. Questo provvedimento avvia il processo di evoluzione della contabilità pubblica in Italia introducendo tre nuove regole di notevole importanza e semplicità:

- la coincidenza dell'anno finanziario dello Stato con l'anno solare
- l'unificazione in un solo disegno di legge di bilancio di tutti gli stati di previsione dei ministeri
- l'introduzione della classificazione economica e funzionale della spesa.

Il processo di riforma del bilancio dello Stato assume un più deciso sviluppo negli anni '70 e '80 con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario. Il crescente intervento dei poteri pubblici nell'economia del paese, i gravi e persistenti fenomeni di lentezza e di incapacità della pubblica amministrazione, l'esigenza a livello politico di dare attuazione ai principi di decentramento e di autonomia regionale e locale previste dalla Costituzione aprono la via verso una nuova concezione del bilancio. Sorgono così, già in sede di elaborazione degli statuti regionali (1971), i nuovi principi cardine dell'ordinamento contabile delle regioni. Una prima fase che va dal 1970 al 1976 è caratterizzata dall'estensione alle regioni a statuto ordinario della normativa sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato del 1923, in quanto applicabile, per effetto dell'articolo 20 della legge 16.5.1970, n. 281. Il palese contrasto tra i principi statutari in materia di contabilità e l'evidente difficoltà di applicare detta normativa alle nuove e diverse esigenze dell'ordinamento regionale portarono ben presto all'emanazione di una legge-quadro che, accogliendo detti principi, consentisse alle regioni di darsi un proprio ordinamento contabile entro i limiti dell'autonomia organizzativa e finanziaria prevista dalla Costituzione. Particolare rilievo assumeva soprattutto l'esigenza di disciplinare in maniera diversa l'istituto del bilancio da intendere come strumento di programmazione. Si perviene in tal modo all'emanazione della legge 19.5.1976, n. 335 "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni" che mira, per la prima volta in Italia, a collegare gli strumenti di bilancio agli strumenti di programmazione al fine di disegnare un processo più razionale di decisione e di gestione. Negli anni 1977 e 1978 quasi tutte le regioni riescono a dotarsi di una propria legge di contabilità rivolta a sviluppare e ad attuare i principi indicati. Tra i nuovi strumenti assumono particolare rilievo il bilancio pluriennale e il bilancio di cassa che per la prima volta fanno il loro ingresso nell'ordinamento contabile. Il bilancio pluriennale viene inteso come strumento necessario della programmazione economico-finanziaria regionale in quanto realizza il collegamento tra programma regionale di sviluppo, leggi di spesa e bilancio annuale. Con l'introduzione del bilancio di cassa accanto al bilancio di competenza si realizza un sistema compiuto di previsioni, tuttora vigente, che attengono alle fasi più significative dei procedimenti di gestione delle entrate e delle spese. Il bilancio di cassa assume rilevanza giuridica ai fini dell'autorizzazione e della limitazione dei pagamenti, ma ha soprattutto la funzione di riferire la politica di spesa a flussi reali da realizzare entro scadenze certe, ricollegando il momento decisionale al momento operativo. La riforma del sistema di bilancio in Italia nasce dunque con le regioni per propagarsi subito dopo nello Stato e negli enti locali.

1978 - La prima fase di riforma del bilancio: la nuova impostazione

All'importante processo di evoluzione della disciplina del bilancio, aperto dalla legge 335/76, non poteva restare estraneo lo Stato che, solo due anni dopo, adeguava la propria legislazione in materia con la legge 5.8.1978, n. 468. Essa rappresenta la più importante riforma del dopoguerra del bilancio dello Stato rivolta a introdurre nuovi strumenti idonei a consentire un più efficace governo della spesa pubblica e dei fenomeni di disavanzo che già si andavano formando.

I punti fondamentali della nuova disciplina sono, in sintesi, i seguenti:

- configurazione di un nuovo sistema di bilancio collegato alle esigenze di programmazione delle scelte di finanza pubblica
- introduzione della legge finanziaria come nuovo strumento normativo capace di eliminare o di attenuare gli effetti sul bilancio della legislazione di spesa e di consentire il recupero di spazi di manovra
- individuazione dell'area del settore pubblico allargato ai fini del coordinamento e del consolidamento dei conti degli enti pubblici rientranti nel settore medesimo e del governo dei relativi flussi.

Il nuovo sistema di bilancio è basato essenzialmente sull'introduzione del bilancio pluriennale, sulla nuova versione del bilancio annuale, sul modo di formulare le leggi di spesa. Con riferimento al bilancio annuale, la maggiore novità è rappresentata dall'introduzione del bilancio di cassa accanto al bilancio di competenza la cui disciplina presenta, in sostanza, le medesime caratteristiche di quella concernente gli analoghi bilanci regionali. Non mancano, inoltre, disposizioni rivolte a disciplinare in maniera più organica i diversi istituti attinenti alla formazione e alla gestione del bilancio annuale e che riguardano i principi fondamentali, l'iscrizione dei fondi di riserva e dei fondi speciali, l'esercizio provvisorio, l'assestamento, le variazioni, la definizione degli impegni di spesa e così via.

1988 – La seconda fase: il DPEF e la revisione della legge finanziaria

Il mancato funzionamento di alcuni dei nuovi strumenti introdotti per frenare l'espansione della spesa pubblica, e in particolare della legge finanziaria e dei meccanismi di copertura delle leggi di spesa, ha indotto il Parlamento, dieci anni dopo, ad operare un ulteriore intervento di vasta portata sulla disciplina del bilancio dello Stato. Si tratta della legge 23.8.1988, n. 362 che mira a mettere a punto gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio inteso, quest'ultimo, come sede sostanziale di decisioni politiche rivolte al governo della spesa pubblica. Ne risulta una normativa non semplicemente integratrice della legge 468/1978, bensì innovativa in termini di processo di formazione del bilancio, di sequenza logica delle relative fasi e di migliore configurazione dei diversi documenti previsionali legati tra loro da forti vincoli di complementarietà. Particolare rilievo assume il documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) che entro il 30 giugno di ciascun anno il Governo presenta alle Camere. Esso rappresenta l'antesignano dell'attuale DEF e si pone come documento politico fondamentale di riferimento per la formazione del bilancio che, a differenza delle regioni, si svolgeva in precedenza al di fuori di un quadro preordinato di programmazione. Ma l'aspetto certamente più notevole, che ha messo in moto il processo di revisione della legge 468/78, riguarda la nuova disciplina della legge finanziaria. Nel primo decennio della sua introduzione, questo strumento era diventato un provvedimento "omnibus", sovraccarico di disposizioni più varie che venivano inserite via via in sede di esame parlamentare, approfittando della corsia preferenziale della sessione di bilancio e complicando l'iter di approvazione del bilancio stesso. La nuova disciplina stabilisce in maniera rigorosa i contenuti tassativi del provvedimento e pone divieti all'introduzione di entrate e di spese nei casi diversi da quelli espressamente previsti. In tal modo la legge finanziaria recupera la funzione originaria di incidere sulla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi di politica economica. Per svolgere questa funzione essenziale, essa contiene tra l'altro:

- la determinazione di due limiti fondamentali nella politica di bilancio: il saldo netto da finanziare e il ricorso al mercato finanziario

- la determinazione degli importi dei 'fondi speciali' e le corrispondenti tabelle esplicative dei provvedimenti legislativi in corso
- le misure di carattere fiscale che incidono sul quantum delle prestazioni
- la determinazione delle quote derivanti da leggi di spesa a carattere pluriennale e da leggi di spesa permanente che ad essa rinviano per la quantificazione
- l'importo complessivo massimo della spesa destinata al rinnovo dei contratti del pubblico impiego

La particolare cautela derivante dall'esigenza di difendere la nuova legge finanziaria da eventuali assalti, così come si era verificato in passato, ha indotto il legislatore non soltanto a fissare il contenuto necessario negli elementi indicati, bensì a porre limiti rigorosi al fine di evitare che la legge potesse divenire uno strumento di squilibrio, anziché di governo della finanza pubblica. Ma alla luce dell'esperienza maturata negli ultimi anni ancora una volta il fine suddetto non è stato raggiunto. L'acceso dibattito parlamentare che ha caratterizzato l'esame dei disegni di legge finanziaria e il ricorso frequente al voto di fiducia per la sua approvazione hanno dato luogo a iniziative di ulteriore riforma di questo delicato strumento che confluirà più tardi nella legge di bilancio.

1997 - La terza fase: la struttura. Il doppio bilancio

Le profonde innovazioni introdotte nella disciplina del bilancio dello Stato avevano lasciato inalterato il sistema di classificazione delle entrate e delle spese che era sostanzialmente quello della riforma Curti del 1964. Le spese erano distinte in "titoli" e in "categorie" secondo l'analisi economica, in "rubriche" secondo l'organo che amministrava la spesa (normalmente le direzioni generali dei ministeri) e in "capitoli" con riferimento ai singoli oggetti. In allegato la spesa stessa era poi riclassificata in relazione alle funzioni dello Stato (analisi funzionale). Questo sistema di classificazione aveva dato luogo a una notevolissima frantumazione della base del bilancio che era disseminata in migliaia di capitoli più volte ripetuti, scarsamente significativi, riferiti ad oggetti disomogenei e dotati di stanziamenti di importo notevolmente differente. Ne era così scaturito un bilancio di difficile lettura, con contenuti dispersivi e con una struttura inadeguata sia come strumento di decisione a livello politico, sia come strumento di gestione a livello amministrativo. Per questi motivi, e anche sulla scia della nuova disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, è stata emanata la legge 3.4.1997, n. 94 che apre la via alla terza fase della riforma del bilancio dello Stato, quasi a cadenza decennale. Essa riconduce l'unità previsionale di base dell'entrata e della spesa ai singoli centri di responsabilità amministrativa cui è affidata la relativa gestione e introduce la classificazione della spesa per funzioni-obiettivo, individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative anche in termini di servizi finali resi ai cittadini.

Con il successivo decreto legislativo 7 agosto 1997, n.279, il bilancio dello Stato cambia volto. Viene rivalutata la funzione delle "Note preliminari" agli stati di previsione della spesa nelle quali devono essere, tra l'altro, indicati gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e degli interventi, e gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati. Ma soprattutto viene stabilita la regola di procedere alla determinazione degli stanziamenti esclusivamente in relazione alle esigenze funzionali e agli obiettivi concretamente perseguibili nell'ambito delle funzioni assegnate e nel periodo cui si riferisce il bilancio. Viene in sostanza indicato un criterio di previsione della spesa basato sulla programmazione e introdotto il divieto di procedere ad "ogni quantificazione basata sul mero calcolo della spesa storica incrementa-

le". La regola suddetta rappresenta un modo esemplare di codificazione del metodo della programmazione di bilancio, ma è tuttora largamente disattesa. Analogamente a quanto previsto per gli enti locali dal nuovo ordinamento finanziario e contabile, anche nello Stato si assiste, a partire dal 1998, all'elaborazione di due bilanci: l'uno, più aggregato, da sottoporre all'approvazione del Parlamento e suddiviso in unità previsionali di base; l'altro, più analitico, che viene approvato subito dopo con decreto del ministro dell'economia e delle finanze, da utilizzare ai fini della gestione e della rendicontazione e suddiviso in capitoli.

### **3.1.2. La legge di contabilità e di finanza pubblica**

La legge 31.12.2009, n.96 costituisce l'attuale fonte di riferimento della disciplina della contabilità pubblica costruita attraverso un'importante operazione di sistemazione, razionalizzazione e riordino della normativa di riforma precedentemente emanata e l'introduzione di nuove regole e modelli in linea con i trattati dell'Unione europea e rivolti alla modernizzazione e all'armonizzazione dei sistemi di bilancio a tutti i livelli. Essa abroga la legge 468 del 1968 e le successive modificazioni. Il testo ha subito fino ad oggi numerose modifiche e integrazioni rese necessarie dal nuovo scenario dei rapporti con l'UE, dalla profonda revisione dell'articolo 81 della Costituzione, dai nuovi istituti introdotti in seguito alle deleghe in essa contenuti. Si potrebbe dire tuttavia che, a distanza di quasi un secolo dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato del 1923, si è giunti finalmente a emanare una normativa organica di contabilità e finanza pubblica che getta le basi per l'adozione di un testo unico in un vasto processo di riforma ancora da completare. L'iter di formazione è stato rapido: la proposta di legge è stata presentata al Senato ad iniziativa di 14 senatori il 24 febbraio 2009 e dal Senato approvata il 24 giugno, emendata e approvata dalla Camera l'11 novembre e stata definitivamente approvata dal Senato il 23 dicembre dello stesso anno.

La materia trattata è molto estesa e si sviluppa in 52 articoli raccolti nei seguenti dieci Titoli:

Titolo I – Principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili (artt. 1 - 3)

Titolo II- Misure per la trasparenza e la controllabilità della spesa (artt. 4 - 6)

Titolo III – Programmazione degli obiettivi di finanza pubblica (artt. 7 - 12)

Titolo IV – Monitoraggio dei conti pubblici (artt. 13-16)

Titolo V – La copertura finanziaria delle leggi (artt. 17 - 19)

Titolo VI – Il bilancio dello Stato (artt. 20 - 43)

Titolo VII- Tesoreria degli enti pubblici e programmazione dei flussi di cassa (artt. 44 - 48)

Titolo VIII – Controlli di Ragioneria e valutazione della spesa (art. 49)

Titolo XI – Testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (art. 50)

Titolo X – Disposizioni finali e transitorie (artt. 51 e 52)

Al ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio è dedicato l'intero titolo III che disciplina gli strumenti di programmazione, il coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali, i rapporti con l'Unione europea, il DEF, l'Ufficio parlamentare del bilancio, la manovra di finanza pubblica. Il titolo VI riguarda la disciplina della legge di bilancio, la struttura del bilancio di previsione, la nota integrativa, il processo di formazione del bilancio, i principi contabili generali, la classificazione delle entrate e delle spese, la disciplina dei fondi di riserva, l'asestamento e le variazioni di bilancio, l'impegno e il pagamento delle spese, i residui passivi, la disciplina del rendiconto generale dello



Stato, il bilancio di genere, l'analisi e la valutazione della spesa. Contiene altresì due importanti deleghe al Governo per la revisione della struttura del bilancio e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articoli 40 e 42).

Gran parte delle modifiche e delle integrazioni introdotte alla legge 196/2009 riguardano la disciplina del sistema di bilancio. Si ricordano in particolare:

- la legge 7.4.2011, n.39 e la legge costituzionale 20.4.2012, n.1, emanate in conseguenza delle nuove regole in materia di bilancio adottate dall'Unione europea in ordine al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri
- la legge 24.12.2012, n.243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio in seguito alla modifica apportata all'articolo 81 della Costituzione
- il decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e le disposizioni integrative e correttive introdotte con il decreto legislativo 10 agosto 2014, n.126, 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 5.5.2009, n.42
- il decreto legislativo 12.5.2016, n.90 e le disposizioni integrative e correttive introdotte con il decreto legislativo 12.9.2018, n.116 rivolte al completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato
- il decreto legislativo 12.5.2016, n.93, concernente il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa
- la legge 4.8.2016, n.163, che introduce tra l'altro modifiche notevoli al contenuto della legge di bilancio in attuazione dell'articolo 13 della legge 24.12.2012, n.243.

### 3.1.3. Il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio

Il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, oggi esistente alla luce della legge 196/2009 e delle successive modifiche e integrazioni, si svolge attraverso i seguenti strumenti:

	da presentare alle Camere entro il
Documento di economia finanza (DEF)	10 aprile
Nota di aggiornamento del DEF (NADEF)	27 settembre
Disegno di legge di bilancio	20 ottobre
Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (eventuali)	31 gennaio
Disegno di legge di assestamento	30 giugno
Specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato	termini non definiti

Esaminiamo in sintesi i tre strumenti principali attraverso i quali il ciclo si svolge: DEF, la legge di bilancio, il bilancio dello Stato.

*Il Documento di programmazione economica e finanziaria (DEF)*

Il DEF rappresenta l'atto fondamentale di programmazione nel processo di formazione del bilancio in quanto esprime gli obiettivi della politica economica e finanziaria da conseguire nel triennio cui il bilancio si riferisce. È presentato alle Camere entro il 10 aprile di ciascun anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, e al Consiglio e alla Commissione dell'Unione Europea entro il 30 aprile per consentirne l'esame e le verifiche previste dagli accordi comunitari per tutti i paesi appartenenti



alla zona euro. Il DEF si compone di tre sezioni.

La prima reca lo schema del Programma di stabilità che contiene, oltre a numerose altre informazioni, l'individuazione dei seguenti principali obiettivi e grandezze:

- obiettivi di politica economica e quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica e obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale
- obiettivi programmatici, definiti in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo e, per ciascun anno del periodo di riferimento, in rapporto al prodotto interno lordo e al debito delle amministrazioni pubbliche
- la manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi programmatici nei sottosettori suddetti e indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungerli
- previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e interventi che s'intendono adottare per garantirne la sostenibilità.

La seconda sezione del DEF Analisi e tendenze della finanza pubblica contiene, tra l'altro:

- le previsioni tendenziali a legislazione vigente, almeno per il triennio successivo
- l'indicazione della pressione fiscale delle amministrazioni pubbliche e le previsioni relative al debito delle medesime nel loro complesso e per i sottosettori indicati
- le risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali
- l'individuazione di regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche in coerenza con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione.

La terza sezione del DEF reca lo schema del Programma nazionale di riforma e indica tra l'altro:

- lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti
- gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività
- le priorità del Paese e le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione
- i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

Al DEF sono allegati importanti documenti tra i quali, dal 2017, l'allegato concernente i dati sull'andamento nell'ultimo triennio degli indicatori di benessere equo e sostenibile e sull'evoluzione degli stessi. Appare dunque evidente come il DEF costituisca un documento fondamentale di politica economica in cui sono indicati obiettivi strategici che troveranno sviluppo nei successivi strumenti di programmazione e di bilancio. In particolare, il DEF, con una Nota da presentare al Parlamento entro il 27 settembre (NADEF), è soggetto ad un necessario aggiornamento che tiene conto, tra l'altro, delle osservazioni formulate dalla Commissione UE. Si perviene così alla data del 20 ottobre in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta al Parlamento il disegno di legge di bilancio.

### **3.1.3.1. La legge di bilancio**

È stata introdotta nell'ordinamento contabile dalla legge 4.8.2016, n.163 ed ha avuto la sua prima applicazione con il bilancio per l'esercizio 2017. Essa ha disposto, tra l'altro, l'unificazione dei due

precedenti strumenti legislativi della “legge finanziaria” (detta poi “legge di stabilità”) e della “legge di bilancio” in un solo provvedimento denominato appunto “legge di bilancio”. Si è trattato di una riforma importante rivolta a rendere molto più agevole l’intero procedimento di approvazione del bilancio da parte delle Camere che in passato dovevano ricorrere all’esame e all’approvazione di due distinti disegni di legge: l’uno, la legge finanziaria di contenuto sostanziale in quanto, sia pure entro determinati limiti, poteva modificare la legislazione preesistente e disciplinare nuovi interventi; l’altro, la legge di bilancio che rivestiva un valore meramente formale in quanto rivolta alla mera approvazione degli stati di previsione dell’entrata e della spesa dei ministeri. Oltre a semplificare e ad accelerare l’esame del disegno di legge da parte del Parlamento, l’innovazione ha consentito di collegare in maniera più stretta e coerente le decisioni di bilancio agli obiettivi indicati nel DEF attraverso la loro specificazione e l’adozione delle conseguenti misure quantitative necessarie per la loro realizzazione. In sintesi, la legge di bilancio si riferisce ad un periodo triennale e si compone di due sezioni. La prima sezione presenta in sostanza gli stessi contenuti che erano propri della legge finanziaria e che vengono riformulati come segue:

- determinazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza e di cassa
- norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari sulle previsioni di bilancio e sui saldi attraverso interventi rivolti a modificare i parametri che regolano l’evoluzione delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente o attraverso nuovi interventi
- norme rivolte a rafforzare il contrasto e la prevenzione dell’evasione fiscale e contributiva
- previsione dei ‘fondi speciali’
- importo complessivo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego
- eventuali norme recanti misure correttive degli effetti finanziari derivanti dalle leggi di spesa la cui copertura presenta scostamenti rispetto alle previsioni
- norme eventualmente necessarie a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

Come già stabilito dalla precedente normativa, la sezione prima della legge di bilancio non deve in ogni caso contenere norme di delega, norme di carattere ordinamentale e organizzativo, interventi di natura localistica o microsettoriale, norme che dispongono la variazione diretta delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio a legislazione invariata contenute nella seconda sezione. Questi divieti vengono tuttavia normalmente disattesi nelle centinaia di disposizioni che prima caratterizzavano la legge finanziaria e la legge di stabilità e che ora caratterizzano la legge di bilancio.

La seconda sezione della legge di bilancio:

- espone per l’entrata e per ciascuno stato di previsione della spesa le unità di voto parlamentare con le relative previsioni di competenza e di cassa. Queste ultime sono formate sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei parametri economici utilizzati nel DEF per le previsioni di finanza pubblica e di altre variabili. Con Nota di variazione approvata da ciascuna Camera prima della votazione finale, dette previsioni incorporano, per ciascuna unità di voto, gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni e dagli interventi contenuti nella sezione prima
- stabilisce, per ciascun anno del triennio di riferimento, l’importo massimo di emissione di titoli dello Stato in Italia e all’estero

- consente di rimodulare in via compensativa, rifinanziare, ridurre e riprogrammare le dotazioni finanziarie relative a spese autorizzate da espressa disposizione legislativa, anche con riferimento al periodo di iscrizione in bilancio (“spese per fattori legislativi”)
- può disporre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di bilancio dalle leggi vigenti.

Come è possibile osservare la nuova disciplina della legge di bilancio presenta caratteri innovativi interessanti rispetto alla precedente normativa, ma conferma anche molti dei contenuti già previsti nelle leggi 468/1978 e successive.

### 3.1.3.2. Il bilancio di previsione

Il Parlamento approva la legge di bilancio normalmente entro il 31 dicembre di ciascun anno allo scopo di evitare il ricorso all'esercizio provvisorio che comporta forti limiti alla gestione. Questa esigenza ha reso necessario molto spesso di ricorrere alla mozione di fiducia al Governo riunendo il testo in un solo articolo formato da centinaia di commi che rendono la legge poco leggibile. In via schematica, gli aspetti principali della vigente disciplina sono i seguenti.

#### *Formazione del bilancio*

- I ministri indicano le risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi di spesa definiti entro il 31 maggio con DPCM sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel DEF
- Il MEF valuta la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun ministero e le risorse richieste per la loro realizzazione
- Il Governo presenta alle Camere il disegno di legge di bilancio entro il 20 ottobre
- Il Parlamento provvede, nell'ordine, all'approvazione del disegno di legge di bilancio, all'approvazione della nota di variazione, all'approvazione definitiva
- - il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le amministrazioni interessate, provvede con decreto a ripartire le unità di voto parlamentare in unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione (capitoli).

A questo punto il bilancio si collega al ciclo di gestione della performance previsto dal decreto legislativo 27.10.2009, n. 150 (decreto Brunetta) ampiamente modificato dal decreto legislativo 25.5.2017, n.74 (decreto Madia). L'articolo 21, comma 17, della legge 196/2009 prevede infatti che entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio i Ministri assegnano le risorse ai responsabili della gestione. L'assegnazione avviene di norma attraverso la formazione del Piano della performance accompagnato dalle direttive del Ministro che si estrinsecano in schede tecniche nelle quali sono indicati gli obiettivi specifici da conseguire, gli indicatori, le procedure da seguire, i tempi da osservare.

#### *Nota integrativa al bilancio di previsione*

Il bilancio è composto dallo stato di previsione dell'entrata, di tanti stati di previsione della spesa corrispondenti al numero dei ministeri e del quadro generale riassuntivo. La Nota integrativa deve contenere, per ciascuno stato di previsione:

- per l'entrata:
  - i criteri per la previsione delle principali imposte e tasse
  - la specificazione delle quote aventi carattere ricorrente e non ricorrente
- per la spesa - (organizzata in due sezioni):
  - la sezione prima, il piano degli obiettivi per ogni programma e gli indicatori

di risultato

o la sezione seconda:

- a) il contenuto dei programmi e i criteri di formulazione delle previsioni di spesa
- b) la scheda illustrativa di ogni programma e delle leggi che lo finanziano
- c) l'elenco dei capitoli, articoli e stanziamenti di ciascun programma
- d) il riepilogo delle dotazioni con classificazione economica e funzionale
- e) la scheda illustrativa dei capitoli recanti i fondi settoriali correlati alle principali politiche pubbliche di rilevanza nazionale
- f) il budget dei costi della relativa amministrazione

## Struttura del bilancio

La classificazione delle entrate. Le entrate dello Stato sono ripartite in:

- a) titoli, secondo la fonte di provenienza: titolo I - entrate tributarie, titolo II - entrate extra-tributarie, titolo III - entrate derivanti da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti, titolo IV: entrate derivanti da accensione di prestiti. I primi tre titoli rappresentano le entrate finali; il quarto titolo corrisponde all'entità complessiva del ricorso al mercato finanziario
- b) ricorrenti e non ricorrenti, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata soltanto ad uno o più esercizi
- c) tipologia, ai fini dell'approvazione parlamentare
- d) categorie, secondo la natura
- e) capitoli, che rappresentano la ripartizione delle unità di voto in unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione. I capitoli possono essere suddivisi in articoli.

La classificazione delle spese

Si articola in:

Titoli: titolo I - Spese correnti; titolo II - Spese in conto capitale; Titolo III - Spese per rimborso prestiti

Missioni, programmi, azioni con riferimento ai primi due titoli.

Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa. I programmi rappresentano aggregati di spesa con finalità omogenea diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle missioni. Costituiscono le unità di voto da parte del Parlamento. Le azioni rappresentano un livello di dettaglio dei programmi di spesa che specifica ulteriormente la finalità della spesa rispetto a quella individuata in ciascun programma. Nel decreto del MEF concernente la ripartizione delle unità di voto, la spesa è suddivisa ulteriormente in capitoli che costituiscono le unità elementari di gestione e rendicontazione. I capitoli possono essere suddivisi in articoli. Le spese sono altresì presentate secondo la classificazione economico-funzionale già introdotta dalla legge Curti del 1964 con alcuni adattamenti ai fini del raccordo con la classificazione Cofog.

## Oggetto delle previsioni

Per ogni unità di voto il bilancio indica:

- a) l'ammontare presunto dei residui attivi o passivi
- b) le entrate che si prevede di accertare e le spese che si prevede di impegnare nell'anno

cui bilancio si riferisce

- c) le previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale
- d) l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno cui il bilancio si riferisce

Resta pertanto confermato il sistema misto di competenza e di cassa introdotto con la legge 468/78 con i successivi adattamenti.

### **3.1.4. Gli effetti delle politiche di bilancio sul benessere equo e sostenibile**

La normativa

La legge 4 agosto 2016, n.163, oltre a disciplinare l'unificazione della legge finanziaria con la legge di bilancio in un solo provvedimento legislativo (legge di bilancio), ha per la prima volta gettato le premesse per l'evoluzione delle politiche di bilancio, prevalentemente fondate su obiettivi di natura economica e finanziaria, verso l'analisi degli effetti che sono in grado di produrre sul sistema sociale in termini di benessere equo e sostenibile. Una finalità ambiziosa che, collegandosi alle azioni in corso nel difficile cammino verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile previsti dall'Agenda ONU 2030 (SDGs), può rappresentare un notevole salto in avanti nella valutazione dei servizi pubblici da rendere alla collettività per soddisfare la crescente esigenza di miglioramento della qualità della vita. In particolare, la legge prevede all'articolo 14 l'istituzione presso l'Istat di un Comitato con il compito di provvedere a selezionare e definire, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, indicatori di benessere equo e sostenibile ai fini previsti dall'art.10, comma 10-bis, della legge 196/2009, aggiunto dalla stessa legge 163. I predetti indicatori sono successivamente adottati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Il comma 10-bis richiamato prevede che in apposito allegato al DEF siano riportati l'andamento, nell'ultimo triennio, di detti indicatori BES, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, tenendo conto delle misure previste nella manovra di finanza pubblica per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica e dei contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma. Il comma 10-ter, anch'esso aggiunto dalla legge 163/2016 all'art.10 della legge 196/2009, prevede inoltre che il Ministro dell'economia e delle finanze presenti alle Camere, per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari, entro il 15 febbraio di ciascun anno, un'apposita relazione in cui è evidenziata l'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso. Occorre infine considerare che più recentemente, con una modifica introdotta all'articolo 38-septies della legge 196/2009 concernente il bilancio di genere, l'articolo 8 del decreto legislativo 12.9.2018, n.116 stabilisce che detto bilancio deve tener conto anche dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile.

Lo stato di attuazione

In attuazione di detta normativa si è avviato un processo, tuttora in corso, così caratterizzato:

- nell'Allegato al DEF 2017 è stato riportato per la prima volta un esercizio di analisi basato su quattro indicatori BES:
  - reddito medio aggiustato pro-capite
  - tasso di mancata partecipazione al lavoro
  - indice di disuguaglianza del reddito disponibile
  - emissioni di CO2 e di altri gas alteranti pro-capite



- con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 16.10 2017 sono stati individuati 12 indicatori BES proposti dal Comitato
- nel mese di febbraio 2018 è stata predisposta la prima relazione BES riferita ai quattro indicatori suddetti
- nell'Allegato al DEF 2018 è stato presentato il monitoraggio dell'andamento dei 12 indicatori nel triennio 2015 - 17, mentre si è estesa la previsione al triennio 2018-21 solo con riferimento ai quattro indicatori già previsti nell'allegato al DEF 2017
- in data 25 febbraio 2019 è stata presentata dal Ministro Tria la "Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile 2019" che tratta, in maniera prevalentemente descrittiva, gli effetti che potrebbero scaturire dai provvedimenti previsti nella legge di bilancio 2019 (in particolare, reddito di cittadinanza e quota 100) e che contiene un aggiornamento quantitativo dei dati attinenti ai quattro indicatori iniziali già precedentemente presi in considerazione
- nell'Allegato al DEF 2019, presentato dal Consiglio dei Ministri il 9 aprile scorso, si riporta l'andamento degli indicatori per il triennio precedente e, sulla base del nuovo quadro macroeconomico tendenziale e programmatico contenuto nel DEF, si estende la previsione fino al 2022 soltanto per i quattro indicatori già inseriti nei precedenti allegati e nelle Relazioni BES al Parlamento. Da notare che la difficoltà dell'estensione dell'analisi ai 12 indicatori viene testualmente imputata alla "esistenza di notevoli barriere di natura statistica e metodologica".
- nella Nota di aggiornamento al DEF 2019 (NADEF), approvata dal nuovo Governo il 30 settembre scorso, non si accenna agli indicatori BES, ma si espone un vasto programma di iniziative e interventi nel campo sociale, ambientale e culturale che, una volta transitati nella legge di bilancio 2020, sono rilevanti ai fini del benessere equo e sostenibile.

#### L'ausilio dell'ISTAT

Tutti i documenti descritti sono stati redatti con l'ausilio fondamentale dell'ISTAT previsto dalla medesima legge 163/2016. In particolare, l'Istituto pubblica fin dal 2013 un Rapporto annuale BES che si avvale di oltre 130 indicatori raccolti in 12 domini assunti a base delle determinazioni del Comitato BES. L'ultimo Rapporto è stato pubblicato il 19 dicembre 2019 e presenta una serie aggiornata e interessante di indicatori in un processo di continua evoluzione che considera anche i confronti internazionali, i progetti OCSE in corso e l'estensione delle analisi basate sulla distribuzione degli indicatori a livello regionale. L'ISTAT ha inoltre presentato e pubblicato il 17 aprile 2019 il secondo Rapporto SDGs 2019 (*Sustainable Development Goals system*) che contiene interessanti analisi e informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia. Le analisi riguardano i 17 goals previsti dall'Agenda misurati attraverso l'andamento tendenziale in serie storica di numerosi indicatori e consente di delineare un primo quadro statistico di sintesi dello stato di avanzamento nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Al riguardo occorre altresì richiamare l'importante serie di informazioni contenute nei documenti dell'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASVIs) che ha presentato a Roma il Rapporto 2019 il 4 ottobre scorso.

#### 3.1.5. Il collegamento con il ciclo di bilancio: un obiettivo da raggiungere

Bene dunque l'analisi statistica del BES che segue un percorso di estensione e di approfondimento reso più complesso dall'indicata difficoltà di sviluppare nuovi strumenti di ricerca e di analisi. In tale percorso apparirebbe tuttavia opportuno riunire in un solo documento gli attuali Rapporti BES



e SDGs in considerazione dell'affinità degli obiettivi considerati e delle metodologie adottate. Bene anche la mole delle informazioni accurate e aggiornate da parte dell'ASVIs che estende l'ambito di riferimento nel quale andrebbero incluse e misurate le politiche rivolte al benessere equo e sostenibile. Ancora incerto, parziale e provvisorio si manifesta invece il collegamento dell'andamento degli indicatori BES con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio. Dall'esame della documentazione finora prodotta a livello istituzionale (allegati DEF e Relazioni), si ha l'impressione che sia ancora distante l'obiettivo di collegare in maniera adeguata gli indicatori BES alle politiche di bilancio. I documenti suddetti presentano certamente notevole interesse, ma riflettono quasi esclusivamente dati e informazioni fornite e aggiornate dall'ISTAT. Manca in sostanza il collegamento tra i dati suddetti e le politiche di bilancio intese non in senso generico, ma come individuazione puntuale degli obiettivi del DEF che influiscono sullo stato di benessere equo e sostenibile e sugli esiti effettivi derivanti dall'attuazione di dette politiche con riferimento analitico agli strumenti nei quali il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio si manifesta e si realizza (DEF - NADEF - legge di bilancio - stati di previsione - piani della performance - relazioni sulla performance - rendiconti). In altri termini, la legge 163/2016 prevede due documenti fondamentali tra loro integrati in una sequenza logica e temporale:

- l'Allegato al DEF, che riporta l'andamento degli indicatori nell'ultimo triennio e le previsioni di tale andamento nell'anno in corso e nel triennio considerato dal DEF
- la Relazione BES del Ministro dell'economia e delle finanze, da presentare entro il 15 febbraio di ciascun anno, che prevede l'evoluzione degli indicatori per effetto delle misure previste dalla legge di bilancio nel triennio cui essa si riferisce.

L'esigenza di collegare questi documenti al ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio implicherebbe che il primo (l'Allegato al DEF) dimostri l'andamento degli indicatori a consuntivo, tenendo conto dell'effettiva realizzazione delle misure previste negli anni precedenti in relazione agli obiettivi di politica economica e sociale individuati. Si tratterebbe quindi di esaminare il rendiconto dello Stato e le relazioni finali delle performance con riferimento alle spese effettuate e agli obiettivi realmente conseguiti che hanno in concreto influito sull'andamento degli indicatori BES.

Il secondo documento (la Relazione) assume invece una connotazione più precisa in quanto strettamente collegata alla legge di bilancio e quindi dovrebbe mirare, sull'esperienza del passato, ad aggiornare le previsioni sull'evoluzione futura degli indicatori per effetto delle misure previste in detta legge; evoluzione che sarà poi presa in considerazione nell'allegato al DEF nel successivo mese di aprile. Anche in questo caso, il collegamento con le politiche di bilancio non dovrebbe essere generico e basato soltanto sugli interventi previsti dalla legge di bilancio, bensì più analitico, tenendo conto degli ulteriori strumenti che compongono il sistema di bilancio (in particolare, delle missioni e dei programmi della spesa e dei relativi stanziamenti). Il percorso indicato tiene altresì conto dei tempi nei quali i due documenti vengono elaborati e presentati: la Relazione del MEF entro il 15 febbraio e l'Allegato al DEF entro il 10 aprile di ciascun anno. Per altro verso, considerando l'orizzonte più ampio derivante dalla presentazione al Parlamento dei documenti suddetti e del relativo esame, si entra nel delicato campo della valutazione delle politiche pubbliche che non va circoscritta all'esame dell'attuazione delle leggi e dei decreti, bensì estesa e approfondita con riferimento concreto agli effetti di impatto sul sistema socioeconomico e dunque anche sul benessere equo e sostenibile che dalla realizzazione di quelle politiche derivano.

### 3.1.6. L'estensione degli indicatori BES agli enti territoriali

Potrebbe essere opportuno estendere alle Regioni, alle Città metropolitane e ai Comuni l'introduzione di indicatori di benessere equo e sostenibile anche al fine di consentire ai cittadini la valutazione delle relative politiche in una moderna ed effettiva adozione di sistemi di accountability. In tal senso sono numerose le esperienze maturate negli anni più recenti del bilancio sociale, del bilancio ambientale, del bilancio partecipato e anche del bilancio di genere, ma si tratterebbe in questo caso di tentare di collegare l'intera politica di bilancio agli effetti sul benessere collettivo non in termini astratti o di enunciazione, bensì attraverso adeguate metodologie di misurazione e valutazione di azioni concrete. Per gli enti territoriali, l'analisi può essere agevolata dalla vigente normativa sull'armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio e dalla conseguente omogeneità dei relativi strumenti che riconducono le politiche della spesa entro sistemi di classificazione per missioni e programmi facilmente confrontabili. Sussiste tuttavia la difficoltà di individuare adeguati indicatori di benessere tenendo conto della specificità delle azioni di governo, dei diversi contesti territoriali, della significatività e della disponibilità dei dati, della varietà dei processi di decisione e di gestione, dell'efficienza e dell'efficacia degli apparati. Uno dei percorsi metodologici per i Comuni potrebbe essere il seguente:

- l'elaborazione e il puntuale aggiornamento di un buon Programma di mandato (o Programma di governo) in cui gli obiettivi strategici siano individuati e descritti in maniera corretta e credibile
- l'elaborazione del Documento unico di programmazione (DUP) nel rispetto delle procedure, dei tempi e dei contenuti previsti dalla normativa vigente in cui, sia nella sezione strategica che in quella operativa, vengano evidenziati e misurati con idonei indicatori gli obiettivi BES da raggiungere
- la formazione anch'essa tempestiva del bilancio di previsione, inteso come strumento di programmazione e di governo, in cui gli stanziamenti di entrata e di spesa siano previsti in funzione di programmi e di progetti da realizzare al fine di assicurare la copertura finanziaria nel triennio di riferimento
- la formazione all'inizio di ciascun anno di un Piano della performance (PEG o PDO) programmatico che, in relazione al DUP e alle missioni e ai programmi della spesa del bilancio, contenga tra gli obiettivi di gestione assegnati ai dirigenti anche quelli attinenti alle azioni destinate alla realizzazione degli obiettivi misurati con gli indicatori BES.

A questo punto, l'introduzione degli indicatori BES verrebbe a collegarsi strettamente al ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio seguendone gli sviluppi in sede di gestione, monitoraggio e verifica degli esiti finali attraverso l'esame delle relazioni della performance e dei rendiconti.

## 3.2. L'innovazione nel sistema dei pagamenti pubblici e il SIOPE+

a cura di Carlo Maria Arpaia, Pasquale Ferro, Walter Giuzio, Stefano Ranucci, Banca d'Italia

### 3.2.1. Introduzione

In un'economia sempre più regolata e integrata, lo sviluppo da parte delle amministrazioni pubbliche di modelli organizzativi e gestionali basati su un pervasivo impiego delle nuove tecnologie può avere riflessi positivi sulla vita di imprese e cittadini nella misura in cui consente di: i) migliorare il

livello di qualità dei servizi erogati; ii) minimizzare i tempi e i costi di accesso ai servizi pubblici; iii) aumentare il livello di trasparenza nell'impiego delle risorse pubbliche.

La digitalizzazione della pubblica amministrazione e la conseguente messa a disposizione di cittadini e imprese di servizi pubblici digitali rappresenta un elemento di modernità irrinunciabile che incide sul livello di sviluppo economico di un paese e sulla produttività del sistema paese nel suo complesso. Il tema delle infrastrutture digitali, dell'efficienza della pubblica amministrazione, della misurazione del grado di utilizzo dei servizi offerti *on line* dalla stessa a cittadini e imprese ha attirato da diversi anni l'attenzione degli organismi internazionali che valutano il ritardo dei singoli paesi rispetto alle tendenze e ai progetti d'innovazione prevalenti a livello internazionale. Nelle analisi e nelle graduatorie internazionali sulla digitalizzazione dell'economia e della società, l'Italia ricopre un ruolo non di primo piano, nonostante gli indubbi progressi degli ultimi anni. In questo scenario la pubblica amministrazione ha contribuito significativamente a determinare la posizione dell'Italia che, secondo l'indice DESI (Digital Economy and Society Index), che misura il grado di digitalizzazione degli Stati membri, occupa il 25° posto nell'Unione (dati della Commissione Europea): si pensi solo ai servizi pubblici, dove l'Italia si posiziona nella parte bassa della classifica sulla digitalizzazione con un indice di 52 su 100 contro il 78 della Finlandia.

Per avvicinare questi obiettivi, l'azione nel digitale della PA è stata caratterizzata dalla strategia sulla crescita digitale, tradotta in iniziative e progetti inseriti nella programmazione europea, nei Piani triennali per l'ICT nella PA (l'ultimo approvato recentemente dall'Agenzia per l'Italia Digitale), nel Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e nei piani operativi delle Agende digitali regionali e locali.

I risultati, tuttavia, restano modesti e quindi si rende sempre più necessario avviare concrete iniziative per accelerare la capacità innovativa della pubblica amministrazione, per avviare un circolo virtuoso di crescita del digitale in tutti i segmenti della stessa, per avviare un percorso che sfati il mito di una pubblica amministrazione (e di un paese) costantemente in ritardo, che costituisce un fardello per la crescita economica. E' su queste direttrici che è cresciuta negli ultimi anni la consapevolezza che le tecnologie digitali rappresentano la leva più importante su cui agire per trasformare la pubblica amministrazione che, dato il peso rilevante del settore pubblico dell'economia sul Prodotto Interno lordo, dovrebbe invece porsi l'obiettivo sistemico di guidare la trasformazione digitale del paese, di diffondere l'utilizzo dei servizi pubblici *on line* da parte di cittadini e imprese, di incidere sulle competenze digitali, di stimolare la digitalizzazione delle imprese. Abbiamo più volte sottolineato<sup>101</sup> che per raggiungere questi obiettivi occorrono infrastrutture digitali innovative, una chiara visione del percorso da compiere e della *governance* (politica e amministrativa) necessaria nei confronti di tutti i soggetti istituzionali coinvolti, coordinamento e monitoraggio delle iniziative e incentivi per l'utilizzo esclusivo dei canali digitali accompagnati da efficaci piani di comunicazione.

Le azioni intraprese secondo tali direttrici hanno prodotto, negli ultimi anni, risultati concreti che in qualche modo attenuano il ritardo della pubblica amministrazione italiana, introducendo, ad esempio, la possibilità di svolgere *on line* diversi adempimenti amministrativi o le formalità necessarie per avviare un'impresa.

---

101. Arpaia C.M., Ferro P., Giuzio W., Ivaldi G. e Monacelli D. (2016), *L'e-Government in Italia: problemi e prospettive*, Questioni di economia e finanza, n. 309, Banca d'Italia, Roma.

Vi è poi un altro settore nel quale il processo tecnologico si è manifestato con risultati significativi ed è il sistema dei pagamenti, un mondo costantemente in fibrillazione per la concomitante azione della normativa europea e nazionale, dei nuovi soggetti che si affacciano su un mercato sempre più ampio e competitivo, per il forte potenziale innovativo della digitalizzazione, per l'ampliamento dei canali e degli strumenti di pagamento. In tale scenario un ruolo peculiare è svolto dal sistema dei pagamenti pubblici che, in un'ampia declinazione, comprende l'insieme delle infrastrutture e delle procedure per il trasferimento di denaro tra enti pubblici, cittadini e imprese. Nello specifico, la possibilità da parte di una pubblica amministrazione di offrire all'utenza canali di pagamento via *web* rappresenta, in molti casi, il presupposto per l'avvio o la conclusione di un processo di erogazione dei servizi pubblici in rete e attraverso contenuti digitali. In questo contesto il nostro paese ha conosciuto significative esperienze come, ad esempio il fisco telematico e la telematizzazione delle procedure del bilancio dello Stato e degli incassi e pagamenti pubblici.

Lo sviluppo di procedure digitali che favoriscano l'integrazione di processo tra i soggetti che partecipano al pagamento (utente, tesoriere ed ente pubblico) comporta, in molti casi, l'automazione e la semplificazione dell'iter di erogazione del servizio pubblico e la riduzione dei costi e dei tempi connessi.

Infine, la possibilità di gestire mediante procedure telematiche gli incassi e i pagamenti può facilitare il monitoraggio puntuale e tempestivo dei conti pubblici e, consentire la misurazione di specifici aspetti - quali, per esempio, i tempi di pagamento alle imprese - che aiutano a meglio comprendere le diverse dinamiche attraverso cui la pubblica amministrazione può influenzare il sistema economico.

Nella prospettiva di analisi utilizzata nel presente lavoro, il sistema dei pagamenti pubblici si configura come uno dei canali attraverso i quali l'innovazione tecnologica e di prodotto che interessa gli strumenti e le infrastrutture di pagamento si propaga al mondo della pubblica amministrazione. La presenza di una relazione tra innovazione nel sistema dei pagamenti e digitalizzazione della pubblica amministrazione è confermata dalle numerose esperienze realizzate nel corso degli anni. Tra queste si ricordano, il processo di digitalizzazione delle procedure di pagamento delle amministrazioni centrali, avviato oramai più di vent'anni fa, che ha migliorato i tempi di esecuzione delle operazioni di pagamento, ridotto i costi dell'attività di tesoreria e creato le premesse per lo sfruttamento con finalità informative dei dati sulle operazioni d'incasso e pagamento.

Nell'ambito delle esperienze che hanno interessato le amministrazioni territoriali, si ricorda l'introduzione del Sistema informativo sui pagamenti degli enti pubblici (SIOPE), che ha fornito un importante contributo al monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica locale favorendo al contempo l'informatizzazione dei sistemi di gestione contabile e finanziaria degli enti.

Più di recente, l'avvio del progetto PagoPA ha garantito alle amministrazioni pubbliche la possibilità di ampliare l'offerta di strumenti di pagamento elettronici all'utenza creando le premesse per una gestione totalmente telematizzata di una gran parte dei servizi pubblici (si pensi ad esempio ai servizi di anagrafica, al processo digitale telematico, al pagamento di servizi ecc...).

Ultima esperienza in termini temporali d'innovazione nel sistema dei pagamenti pubblici è rappresentata dalla realizzazione della piattaforma SIOPE+ che, nata con l'obiettivo di monitorare i tempi di pagamento della pubblica amministrazione, ha ampliato il contenuto informativo dei flussi d'incasso e pagamento, semplificando, al contempo, il processo d'incasso e pagamento.

Obiettivo del presente lavoro è quello di sviluppare alcune riflessioni sul ruolo avuto dai processi

d'innovazione del sistema dei pagamenti pubblici nei processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione. In via preliminare all'analisi, si fornisce una definizione del sistema dei pagamenti pubblici e se ne presentano gli aspetti caratterizzanti allo scopo di evidenziare quelli elementi che possono rappresentare un freno al processo di digitalizzazione delle PA italiana. A tal fine si fornisce una fotografia dello stato dell'arte del livello d'informatizzazione raggiunto dalle amministrazioni pubbliche in quelle attività e servizi che mettono in contatto il mondo della pubblica amministrazione con il sistema dei pagamenti pubblici.

L'analisi sviluppata nel presente lavoro si fonda sull'esperienza maturata dalla Banca d'Italia nel processo d'innovazione nel sistema dei pagamenti pubblici, in qualità di tesoriere dallo Stato. In tale veste la Banca – assumendo il ruolo di cerniera tra la pubblica amministrazione e il sistema economico – si è trovata nella condizione di poter promuovere l'adozione delle nuove tecnologie e dei nuovi standard normativi nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato e, più recentemente con l'avvio di SIOPE+, degli altri enti pubblici.

Ulteriore contributo all'analisi deriva dalle sintesi delle conclusioni emerse dalle indagini sull'informatizzazione delle amministrazioni locali condotte con cadenza periodica dalla Banca d'Italia a partire dal 2000.

Coniugando l'esperienza operativa di tesoriere dello Stato con l'attività di analisi e ricerca sulle amministrazioni locali è possibile cogliere - attraverso la descrizione dell'evoluzione del rapporto tra ente pubblico e tesoriere - le tendenze comuni e le differenze nelle modalità di introduzione dell'innovazione nelle diverse declinazioni della pubblica amministrazione italiana.

Il lavoro realizzato presenta la seguente articolazione: il paragrafo due è dedicato agli aspetti definitori del sistema dei pagamenti pubblici. In tale sezione si chiarisce il ruolo dei diversi attori, le infrastrutture e le regole che ne disciplinano il funzionamento allo scopo di evidenziarne le caratteristiche peculiari e le criticità. Nel terzo paragrafo si fornisce una descrizione del livello d'innovazione della PA italiana e della sua capacità di fornire servizi attraverso canali digitali, distinguendo tra le diverse realtà in cui essa si declina (PA centrale, locale, dimensione, area geografica) ed evidenziando le principali criticità riscontrate nel processo di digitalizzazione.

Nel quarto paragrafo sono descritte due diverse prospettive che possono guidare l'innovazione digitale della PA attraverso le procedure di pagamento:

- quella del miglioramento del rapporto con cittadini e imprese mediante l'offerta di servizi di pagamento che consentono la conclusione in rete dell'iter per l'erogazione di un servizio (business case: PagoPA);
- quella della relazione tra ente e tesoriere che, opportunamente gestita e regolata, può stimolare l'integrazione tra i sistemi informativi dell'ente e le procedure di pagamento, presupposto necessario per una PA più efficiente e più efficace (business case: SIOPE+).

Nell'ultima parte del lavoro si sviluppano alcune considerazioni sui prossimi futuri sviluppi del sistema dei pagamenti pubblici.

### **3.2.2. Il sistema dei pagamenti pubblici: caratteristiche e specificità**

Esistono, in letteratura, diverse definizioni del sistema dei pagamenti, elaborate principalmente dalle Banche centrali<sup>102</sup>. Tali definizioni fanno riferimento all'insieme di strumenti, regole, procedure,

102. Il sito *web* della Banca d'Italia definisce il sistema dei pagamenti come "l'insieme degli strumenti, delle procedure,



intermediari e infrastrutture interbancarie che facilitano la circolazione di moneta in un paese o in un'area valutaria.

Sicuramente più recente è, invece, l'esigenza di definire le caratteristiche del **sistema dei pagamenti pubblici**, che possiamo considerare come un insieme più ristretto che riguarda i pagamenti che hanno come beneficiario o debitore una pubblica amministrazione. Tale esigenza fu avvertita qualche anno fa dalla *World Bank* che costituì l'*International Advisory Group (IAG) for Government Payments*<sup>103</sup> ed emanò le "*General guidelines for the development of government payment programs*".

In coerenza con il contenuto delle *General guidelines*, il sistema dei pagamenti pubblici può essere definito come l'insieme di regole, infrastrutture, procedure e strumenti che consentono il trasferimento di moneta tra un soggetto qualsiasi e la pubblica amministrazione.

Partendo dalla definizione elaborata dall'IAG si presentano di seguito gli elementi che compongono il sistema dei pagamenti pubblici italiano chiarendone le specificità di natura normativa e infrastrutturale che ne caratterizzano il funzionamento. Tali aspetti sono rilevanti per comprendere i fattori che possono favorire o ostacolare il processo di trasferimento dell'innovazione dal sistema dei pagamenti alla pubblica amministrazione.

### 3.2.2.1. Gli attori del sistema e il ruolo del tesoriere

Uno degli elementi che caratterizzano il sistema dei pagamenti pubblici è il ruolo ricoperto dal tesoriere di una pubblica amministrazione. I tesoriери gestiscono il trasferimento di risorse finanziarie tra la pubblica amministrazione, le imprese e i cittadini<sup>104</sup>. Nello svolgimento di tale attività il tesoriere s'interfaccia con le infrastrutture contabili dell'amministrazione pubblica per la quale svolge il servizio di tesoreria e con le infrastrutture del sistema dei pagamenti e deve quindi attenersi sia alle regole e alle prassi in quest'ultimo vigenti, sia alle disposizioni normative che disciplinano in maniera specifica l'esecuzione delle operazioni d'incasso e pagamento per conto di un soggetto pubblico. Sebbene nell'ordinamento italiano non vi sia una definizione univoca del servizio di tesoreria, il contenuto caratteristico dell'attività svolta dal tesoriere è individuata da disposizioni normative specifiche per le diverse tipologie di amministrazioni, in base alle quali è possibile distinguere tra:

- il servizio di tesoreria svolto per le amministrazioni centrali dello Stato dalla Banca d'Italia<sup>105</sup>.
- il servizio di tesoreria svolto per gli altri enti pubblici da intermediari finanziari privati (di norma bancari) che è regolato dalle norme contabili degli specifici comparti di enti, primo tra

---

dei circuiti di regolamento e delle norme volti a realizzare il passaggio della moneta da un operatore all'altro". La BCE definisce il sistema dei pagamenti, in un documento del 2009, "the complete set of instruments, intermediaries, rules, procedures, processes and interbank funds transfer systems which facilitate the circulation of money in a country or currency area".

103. Allo IAG partecipavano rappresentanti di banche centrali, Governi nazionali, istituzioni finanziarie internazionali e soggetti di mercato.

104. In base a una definizione generalmente accettata in dottrina, oggetto del servizio di tesoreria e di cassa è "il complesso di operazioni relative alla gestione finanziaria degli enti e finalizzate alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, alla custodia dei titoli e dei valori dell'ente nonché a tutti gli adempimenti previsti dalla legge, dallo statuto, dai regolamenti dell'ente e dalle norme a carattere pattizio." Con riferimento alla differenza tra l'esercizio del servizio di cassa del servizio di tesoreria svolto da un tesoriere, si precisa che: il servizio di cassa ha per oggetto la mera esecuzione delle operazioni di pagamento e incasso per conto dell'amministrazione pubblica; mentre il servizio di tesoreria, oltre all'attività di pagamento e incasso, ha per oggetto la verifica della coerenza tra le operazioni disposte dall'amministrazione con quanto autorizzato in sede di approvazione del bilancio. L'esercizio dell'attività di tesoreria prevede, inoltre, la possibilità di effettuare operazioni di finanziamento da parte del tesoriere nella forma di anticipazioni di cassa. Sul punto si veda: Ottanelli, Venturini (2004), *Guida pratica ai servizi di tesoreria per gli enti. Il rapporto tra banca ed ente pubblico: aspetti operativi e giuridici*, Bancaria Editrice, Roma.

105. L'esercizio dell'attività di tesoreria per lo Stato è regolata dalla legge, dal regolamento di contabilità generale dello Stato, dalle Istruzioni sul Servizio di Tesoreria (IST), dalle convenzioni e dai protocolli d'intesa stipulati tra MEF, Banca d'Italia e altre amministrazioni statali.



tutti il TUEL per le amministrazioni locali.

Il servizio di tesoreria svolto dalla Banca d'Italia per le amministrazioni dello Stato prevede l'esecuzione delle operazioni di pagamento e la contabilizzazione dei versamenti ricevuti senza implicare controlli di merito sulla "capienza" dei capitoli di spesa. Non è, inoltre, prevista - né potrebbe esserlo visti i vincoli posti dal Trattato istitutivo dell'UE - alcuna forma di anticipazione finanziaria da parte della Banca d'Italia<sup>106</sup>.

I servizi di tesoreria per le amministrazioni diverse dallo Stato sono di norma svolti da intermediari finanziari privati. Essi si caratterizzano, in generale, per la possibilità di concedere anticipazioni finanziarie e per la presenza di alcuni obblighi di natura amministrativo-contabile che saranno descritti in dettaglio nel successivo paragrafo.

L'accentramento presso un unico soggetto e il differente contenuto del servizio di tesoreria per le amministrazioni centrali dello Stato rispetto alle altre amministrazioni pubbliche può rappresentare uno dei fattori che spiegano perché le amministrazioni reagiscano diversamente agli stimoli all'innovazione provenienti dal sistema dei pagamenti.

### **3.2.2.2. Le norme contabili e il contenuto informativo degli ordinativi di pagamento e incasso**

Ulteriore elemento che caratterizza il funzionamento del sistema dei pagamenti pubblici è rappresentato dalla normativa di contabilità pubblica. Le regole contabili rivestono un ruolo rilevante nel processo d'innovazione nella misura in cui impongono alle amministrazioni pubbliche e agli enti tesorieri una serie di adempimenti, collegati alle fasi di ordinazione della spesa e acquisizione delle entrate e alla rendicontazione delle operazioni di incasso e pagamento.

Tali norme introducono elementi di disomogeneità nel quadro che regola le procedure d'incasso e pagamento sia tra i differenti comparti della PA, sia rispetto alla disciplina dei servizi di pagamento nelle transazioni tra privati.

Gli adempimenti specifici previsti per le amministrazioni pubbliche rispondono, prevalentemente, a esigenze di natura informativa e contabile<sup>107</sup>. A questo insieme di regole si sono affiancati, negli anni, una serie di obblighi più specifici come le norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari o le disposizioni sulla fatturazione elettronica, che incidono sulle attività che si trovano a monte o a valle di quelle strettamente contabili e sul comportamento degli attori del sistema (imprese fornitrici, tesorieri) diversi dalle stesse pubbliche amministrazioni.

Per effetto del complesso delle disposizioni richiamate, sul ciclo passivo (impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento) e attivo (accertamento, riscossione, versamento) delle amministrazioni pubbliche si è venuto a incardinare un insieme di obblighi e adempimenti che prescindono dal processo di pagamento (o incasso) inteso in senso stretto. Tale singolarità emerge chiaramente dall'analisi del contenuto minimo obbligatorio dei documenti contabili che le amministrazioni pubbliche devono

106. Una descrizione dettagliata dell'evoluzione storica della normativa, dei compiti, delle procedure operative della Tesoreria statale è contenuta nel volume di P. Ferro "Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato: vicende storiche, riforme e prospettive".

107. L'insieme delle prescrizioni connesse all'esecuzione di incassi e pagamenti delle amministrazioni pubbliche si è formata nel corso degli anni rispondendo, in un primo periodo a esigenze di controllo "micro" sulla spesa delle amministrazioni e, più di recente, rispondendo anche a finalità di monitoraggio "macro" delle principali grandezze di finanza pubblica. Il quadro complessivo delle prescrizioni normative, sebbene non appaia omogeneo, trova tra i principali capisaldi la legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/09) e, per gli enti territoriali, il testo unico degli enti locali e nel più recente D. Lgs n. 118/11.

emettere per pagare o incassare e, che finiscono per contenere, oltre alle informazioni necessarie al prestatore di servizi di pagamento per finalizzare la transazione (estremi del beneficiario, tipologia di strumento, coordinate finanziarie), altri elementi informativi che hanno finalità di controllo, monitoraggio e trasparenza dell'impiego delle risorse pubbliche.

Un esempio di tale specificità è rappresentata dal contenuto informativo dell'ordine/mandato di pagamento (o incasso) degli enti locali, che deve consentire almeno tre diverse forme di controllo:

- quello di legittimità e di merito svolto dalla Corte dei conti;
- quello sui flussi di cassa svolto dalla RGS attraverso le codifiche di bilancio e le codifiche gestionali del SIOPE;
- quello sull'esecuzione del bilancio svolto dall'intermediario che assume la qualifica di tesoriere.

Le specificità informative proprie del processo di pagamento e incasso delle amministrazioni pubbliche comportano due principali effetti sulle modalità di trasmissione dell'innovazione dal sistema dei pagamenti al mondo delle amministrazioni pubbliche. In primo luogo, qualunque intervento teso all'ammodernamento delle procedure di pagamento delle amministrazioni pubbliche deve salvaguardare le esigenze informative minime previste dalle norme contabili. Ciò rende più difficile l'adozione "automatica" di nuovi strumenti di pagamento senza una preventiva fase di adattamento e modifica. Un secondo elemento è rappresentato dall'esigenza di condivisione delle informazioni anche con soggetti che non sono direttamente coinvolti nel processo di pagamento (es. MEF, CdC); tale aspetto rende necessario lo sviluppo di standard e infrastrutture comuni tali da consentire il collegamento tra più enti con fabbisogni informativi differenti (es. Piattaforma dei crediti commerciali, SIOPE ecc.).

### 3.2.2.3. Le infrastrutture e le procedure di pagamento (e incasso)

Dalla complessità dell'*iter* amministrativo collegato all'esecuzione di un pagamento o all'acquisizione di un incasso pubblico nasce l'esigenza di realizzare **infrastrutture** *ad hoc* che presidino, attraverso l'automazione, le diverse fasi dei pagamenti pubblici sia sotto il profilo dell'efficienza, sia sotto quello della disponibilità delle informazioni. A tale esigenza rispondono le seguenti infrastrutture incluse nel perimetro del sistema dei pagamenti pubblici:

- Sistema Informatizzato dei Pagamenti delle PA (SIPA), istituito per informatizzare la fase di ordinazione delle spese delle amministrazioni centrali;
- Sistema Informatizzato delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE) nato per la rilevazione dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche e la redazione dei conti trimestrali di cassa;
- Sistema d'interscambio per la fatture elettroniche e la Piattaforma dei Crediti Commerciali;
- PagoPA, che ha lo scopo di favorire la riconciliazione automatica dei pagamenti a favore delle PA e abilitare l'erogazione di servizi on-line da parte delle stesse.
- Ultima, in ordine di tempo, è l'infrastruttura SIOPE+ che intercetta, con il massimo livello di dettaglio possibile, tutti i documenti e i flussi contabili legati ai pagamenti e agli incassi scambiati tra amministrazioni pubbliche e tesoriери (cfr. Fig. 1).

Caratteristiche comuni alle infrastrutture del sistema dei pagamenti pubblici sono:

- la gestione accentrata dei flussi informativi delle diverse amministrazioni pubbliche;
- lo sviluppo di procedure e standard di colloquio uniformi.

La presenza di tali caratteristiche favorisce la gestione, da parte degli enti e dei tesoriери, comple-

tamente automatizzata dei contenuti informativi scambiati con la piattaforma e facilita il processo d'integrazione tra i sistemi informativi sviluppati da un ente<sup>108</sup> e quelli sviluppati dagli altri soggetti presenti nel proprio eco-sistema contabile (per un ente, il tesoriere e le altre PA).

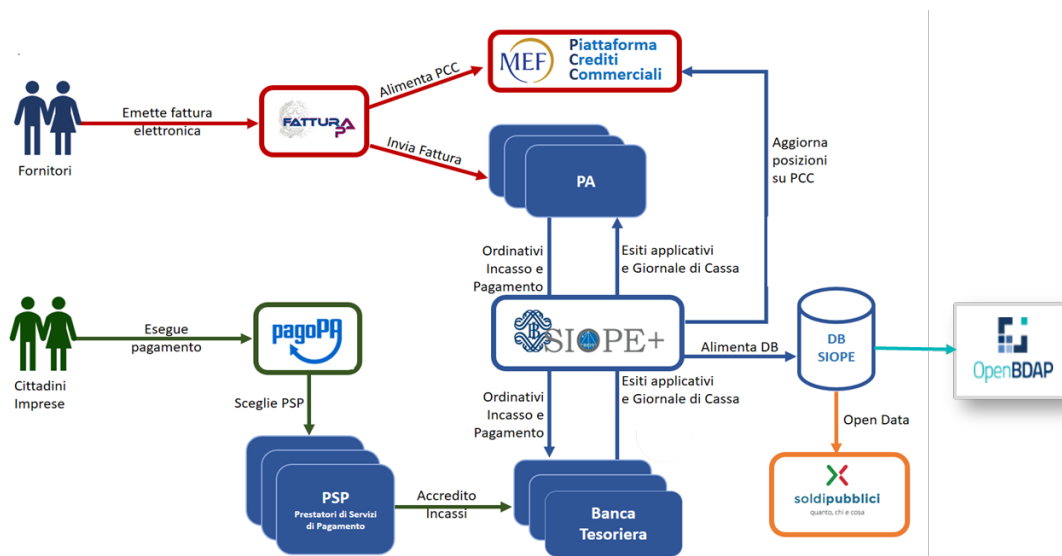


Figura 1 – Le infrastrutture del sistema dei pagamenti pubblici  
Fonte: Agenzia per l'Italia Digitale.

### 3.2.3. Innovazione nella PA, e-government e sistema dei pagamenti pubblici.

Nell'ambito delle specificità delineate nei precedenti paragrafi, l'evoluzione del sistema dai pagamenti può rappresentare uno stimolo allo sviluppo di nuove modalità di dialogo tra amministrazioni pubbliche, imprese e i cittadini, secondo uno schema analogo a quello osservato negli ultimi anni nell'offerta di servizi *on line* da parte delle imprese<sup>109</sup>. Lo sviluppo di nuove modalità di dialogo interattive nella fornitura di beni e servizi da parte delle imprese ha avuto effetti non trascurabili sul rapporto tra pubblica amministrazione e utenza nella misura in cui ha "innalzato" le aspettative di imprese e cittadini nei confronti della PA tese alla ricerca di una maggiore interazione e all'ampliamento dei servizi erogati online.

Secondo un'altra prospettiva, l'innovazione e la diffusione della tecnologia dell'informatizzazione hanno stimolato la definizione di nuovi paradigmi per la gestione e l'erogazione dei servizi pubblici nell'ambito dei quali il pagamento rappresenta il momento iniziale o l'atto finale. In base a tale approccio, l'adozione di procedure di *e-government* (*e-gov*) nella PA è legata all'innovazione nel sistema dei pagamenti pubblici. L'*e-gov*, infatti, accompagnato dallo sviluppo di procedure d'incasso e pagamento innovative e integrate con i sistemi informativo contabili dell'ente, da una parte accresce l'efficienza dei processi interni alla PA aumentandone la produttività, dall'altra migliora l'offerta dei servizi pubblici a cittadini e imprese e sostiene la produttività del settore privato.

L'adozione di strumenti e procedure di *e-gov* rappresenta un elemento centrale per lo sviluppo di amministrazioni moderne. La Commissione Europea ha riconosciuto come l'uso di tecnologie in-

108. Per gestire il personale, la contabilità, il *procurement*, la logistica, il back e il front office, i pagamenti.

109. L'evoluzione più recente del sistema dei pagamenti, e in particolare del segmento *retail*, guidata in larga parte dall'innovazione tecnologica (diffusione dell'*e-commerce*, degli *smartphone* e da ultimo l'evoluzione degli standard di sicurezza) ha introdotto nuove modalità d'interazione nell'offerta di beni e servizi fortemente integrata con le procedure di pagamento e incasso. Tale evoluzione ha avuto un impatto profondo nel sistema economico, contribuendo alla nascita di nuove imprese, nuovi prodotti e modificando in modo sostanziale le abitudini dei consumatori.

formatiche nei processi amministrativi può accrescere l'efficienza per cittadini e imprese, favorire una maggiore trasparenza dell'azione amministrativa e facilitare una più ampia partecipazione dei cittadini alla vita politica<sup>110</sup>.

Perché ciò accada, l'adozione delle tecnologie informatiche deve essere pervasiva in modo da indurre un ripensamento dei processi operativi affinché possano essere concepiti anch'essi come *nativi digitali*<sup>111</sup>.

In questo paragrafo si sviluppano alcune considerazioni sul livello di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche italiane: partendo da un confronto internazionale sul livello di digitalizzazione, si illustra più in dettaglio il grado di maturità raggiunto dalla pubblica amministrazione italiana nei processi che coinvolgono operazioni di incasso e pagamento. Il quadro tratteggiato nell'analisi (condotta distintamente per le pubbliche amministrazioni locali e centrali) restituisce con chiarezza il senso delle difficoltà nel processo di transizione digitale, in uno scenario dove esempi di assoluta eccellenza coesistono con aree di arretratezza.

### 3.2.3.1. Il livello di digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana nel confronto internazionale

La Commissione Europea, al fine di misurare sinteticamente i progressi nei processi di digitalizzazione dei vari paesi dell'Unione, elabora da qualche anno un indice sintetico denominato *Digital Economy and Society Index* (DESI), che aggrega una serie d'indicatori relativi a cinque dimensioni di analisi interconnesse: *connettività* (sviluppo e qualità dell'infrastruttura disponibile per le comunicazioni in "banda larga"), *capitale umano* (disponibilità di competenze necessarie per trarre vantaggio dalle possibilità offerte dalla società digitale), *uso di internet* (gamma di attività che i cittadini di un paese effettuano in rete), *integrazione della tecnologia digitale* (disponibilità di tecnologia digitale per supportare le imprese a migliorare l'efficienza, ridurre i costi, procurarsi nuovi clienti e partner, allargare i mercati di riferimento), *servizi pubblici digitali* (capacità di erogare servizi pubblici attraverso contenuti online).

Il dato più attuale, relativo al 2019, mostra l'Italia al quintultimo posto tra i paesi dell'Unione, davanti solo a Polonia, Grecia, Bulgaria e Romania. L'Italia si pone a un livello inferiore alla media UE per tutti gli indicatori e in modo particolarmente accentuato per il capitale umano.

110. Cfr. Comunicato della Commissione del 20 agosto 2019, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/egovernment>.

111. Cfr. Piano triennale per l'informatica nella PA, <https://pianotriennale-ict.italia.it/assets/pdf/2019-2021/Piano-Triennale-ICT-2019-2021.pdf>

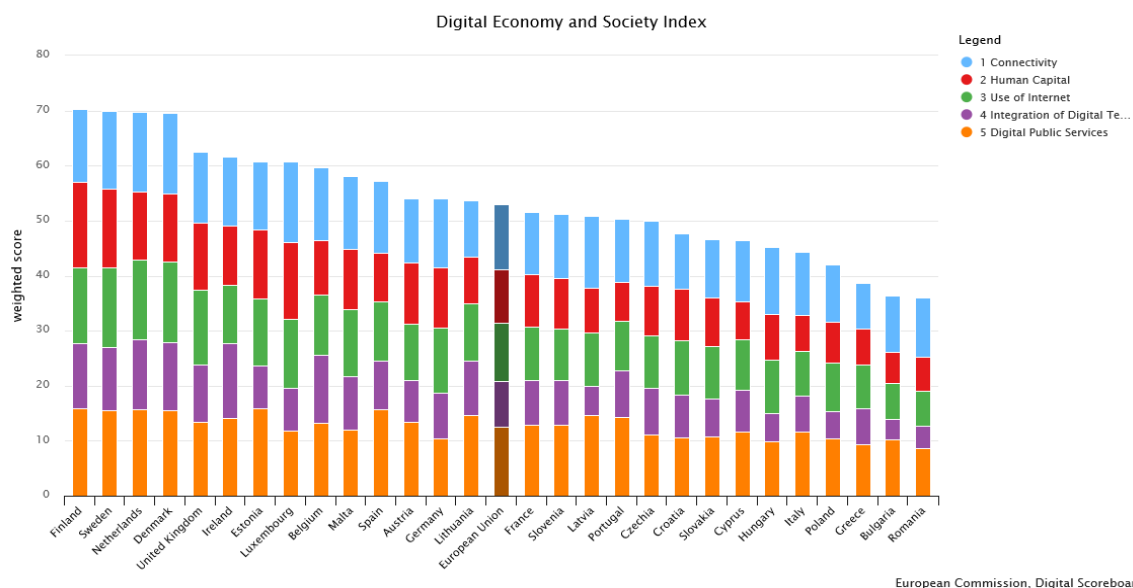


Grafico 1 – Digital Economy e Society Index

Secondo i dati raccolti dalla Commissione, solo il 44% degli individui tra i 16 e i 74 anni possiede competenze digitali di base (57% nell'UE). La percentuale degli specialisti ICT rimane stabile, sebbene questi abbiano una minore incidenza sulla forza lavoro rispetto all'intera UE (2,6% rispetto al 3,7% nell'UE). Per quanto riguarda i laureati in possesso di una laurea in ICT, l'Italia si posiziona ben al di sotto della media UE con solo l'1%. Tra le donne che lavorano solo l'1% è specializzato in ICT. Focalizzando l'attenzione alla disponibilità di servizi pubblici digitali, la situazione italiana mostra un leggero miglioramento, tuttavia insufficiente a compensare il ritardo rispetto alla media dei paesi europei: l'indice sintetico, infatti, riporta un valore pari a 58/100, a fronte di una media europea pari a circa 62/100.

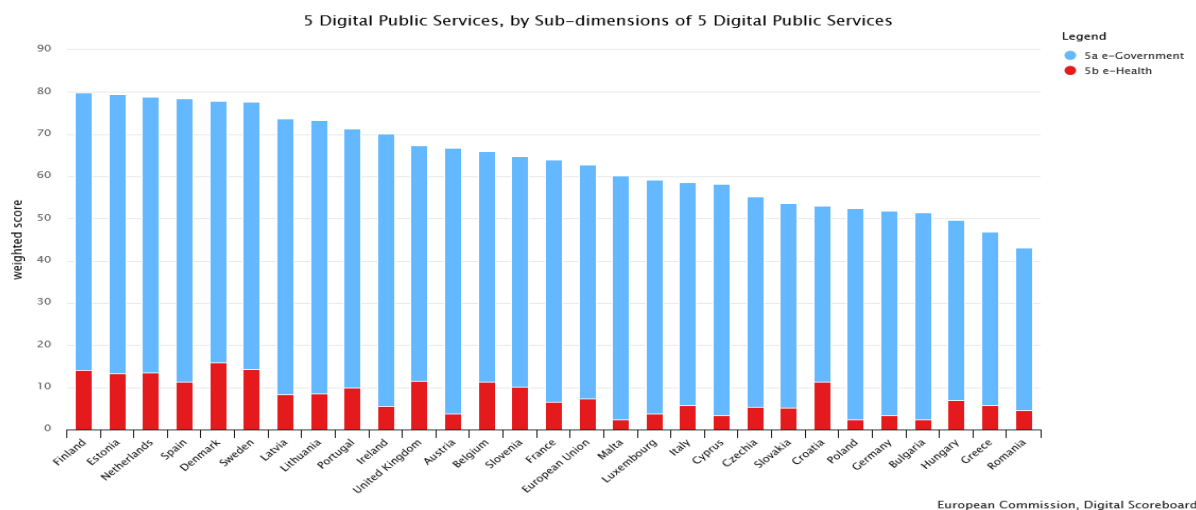


Grafico 2 – Servizi pubblici digitali

Dall'analisi delle singole variabili che concorrono a formare l'indice, emerge un quadro in chiaroscuro. Da un lato, la copertura dei servizi offerti online dalle PA italiane appare in linea con la media dei paesi dell'Unione: in tale campo l'Italia si colloca al 12° posto, con un indice pari a 91/100 (mentre la media dell'Unione si ferma a 87/100); per quanto riguarda la disponibilità di servizi online per le

mprese, si colloca al 18° posto, con un indice in linea con quello della media dell'Unione (85/100)<sup>112</sup>.

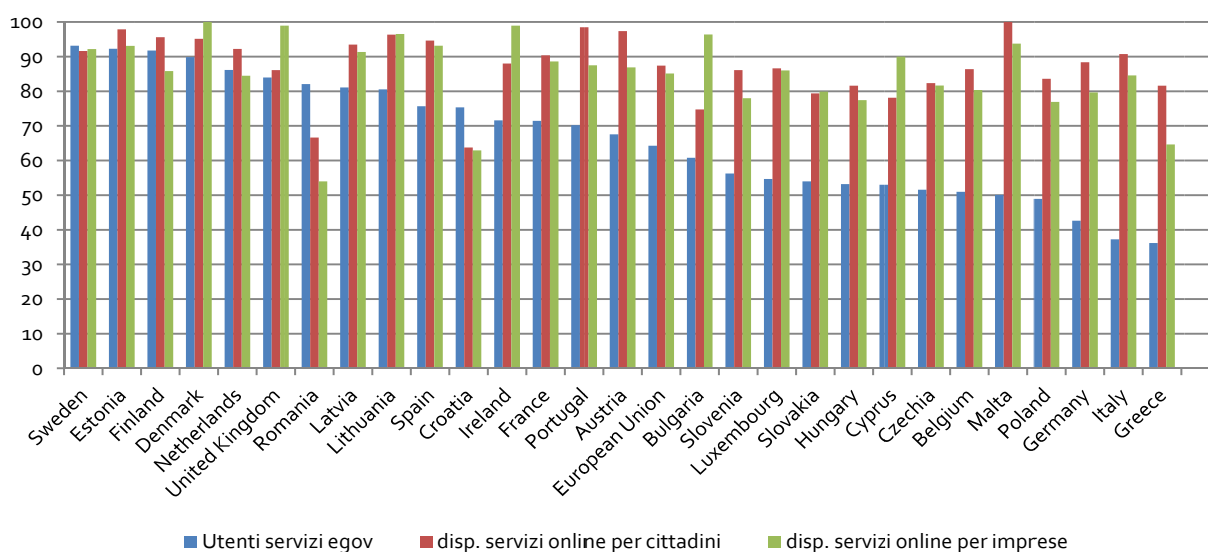


Grafico 3 – Disponibilità dei servizi *on line*

Tuttavia, i dati relativi all'utilizzo di tali servizi da parte dei cittadini mostrano una situazione di gran lunga al disotto della media europea: solo il 37% dei cittadini, infatti, ha utilizzato nell'ultimo anno i servizi online della PA (a fronte di una media europea del 64%), ponendo il paese al penultimo posto davanti alla sola Grecia<sup>113</sup>.

Le analisi della *World Bank* tratteggiano un quadro sovrapponibile. In base all'indice di sviluppo dell'*e-government*, calcolato per il 2018, l'Italia si pone al 24<sup>esimo</sup> posto, dietro i principali paesi dell'Unione Europea e del mondo occidentale, peraltro con un peggioramento di due posizioni rispetto alla rilevazione condotta due anni prima. L'indice è costruito sintetizzando indicatori da tre importanti dimensioni di analisi, relative alla disponibilità d'infrastrutture di telecomunicazione, alla disponibilità di capitale umano, alla disponibilità di servizi online. L'Italia presenta un ritardo rispetto ai paesi comparabili in tutte e tre le componenti.

Lo iato esistente tra disponibilità di servizi *on line* ed effettivo utilizzo degli stessi suggerisce la presenza di carenze nella fruibilità di tali servizi, un concetto che può essere scomposto in molteplici variabili: la semplicità di utilizzo, l'accessibilità tramite *smartphone*, il livello di conoscenza dell'esistenza di tali servizi da parte dell'utenza, la disponibilità di servizi di pagamento elettronici per completare il processo completamente online.

L'analisi della situazione, inoltre, dovrebbe tenere conto della situazione peculiare della PA italiana dove, per effetto del decentramento amministrativo, sono le amministrazioni e gli enti locali a essere maggiormente coinvolte nell'erogazione di servizi ai cittadini. I comuni, le regioni e le ASL rappresentano, infatti, i punti di contatto per l'erogazione di una gamma di servizi più ampia di quanto non

112. Tale indicatore è costruito sulla base della quota di operazioni relative ai principali eventi della vita (per i cittadini) o ai principali *step* necessari per avviare e condurre affari (per le imprese) per i quali, accanto ai canali tradizionali, sono anche disponibili canali online. Per elaborare l'indice, la Commissione ha fatto uso di *mystery shoppers*, personale addestrato a ricercare online e valutare la disponibilità dei servizi in modalità *egovernment*. I risultati dei risultati dei *mystery shoppers* sono poi stati condivisi e validati con i rappresentanti degli Stati membri. Cfr. 2018 eGovernment Benchmark report ([https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=55487](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=55487)), pagine 22-25.

113. Quest'ultima, peraltro, ha visto un 36% di utenti usare i propri servizi online, a fronte un livello di disponibilità degli stessi significativamente più basso che in Italia (in particolare per i servizi alle imprese).



siano le amministrazioni centrali. L'eterogeneità di tale mondo induce a condurre approfondimenti sul livello di maturità dell'*e-government* nelle amministrazioni centrali e nelle amministrazioni locali.

### **3.2.3.2. Il livello di digitalizzazione delle amministrazioni centrali: una valutazione dei servizi offerti all'utenza e del rapporto tra ente e tesoriere.**

Il quadro che emerge dall'analisi sul livello di digitalizzazione delle amministrazioni centrali risulta particolarmente eterogeneo. Diverse aree facenti capo all'amministrazione centrale hanno raggiunto punte di eccellenza e consentono la gestione online della quasi totalità dei procedimenti amministrativi di propria pertinenza: si fa riferimento in particolare all'Agenzia delle Entrate, all'Inps e all'Agenzia delle Dogane che rappresentano esempi concreti di un'efficace interazione con cittadini e imprese attraverso i propri siti *web*. In particolare, la maggiore autonomia organizzativa e contabile di cui sono dotati alcuni enti pubblici, accompagnata dalla possibilità di avvalersi di competenze e risorse tecnologiche adeguate, ha consentito lo sviluppo di livelli dei servizi di front-office particolarmente avanzati e integrati con gli altri sistemi informativo-contabili generando in tal modo i presupposti per lo sviluppo di servizi al pubblico "nativi digitali" che presentano elevati gradi di fruibilità.

Discorso a parte merita l'amministrazione centrale "in senso stretto" ovvero quella costituita dai Ministeri e dagli organi periferici degli stessi (prefetture, sovrintendenze, ambasciate, scuole, etc). Tali realtà, pur molto eterogenee tra loro, sono accomunate dall'essere soggette al Regolamento di contabilità generale dello Stato e alle Istruzioni sul servizio di tesoreria; dal riferimento costante al bilancio dello Stato che si esplica in un'intensa attività di coordinamento svolta dalla Ragioneria Generale dello Stato; dalla gestione dei propri flussi finanziari attraverso il servizio di tesoreria statale svolto dalla Banca d'Italia.

Per comprendere il livello d'informatizzazione delle procedure di pagamento delle amministrazioni statali e il livello d'integrazione con i sistemi informativi e contabili di tali organizzazioni è sicuramente utile separare la descrizione delle procedure di spesa da quelle d'incasso.

### **3.2.3.3. Le procedure di spesa e rendicontazione delle amministrazioni centrali**

Il processo d'informatizzazione della spesa che ha portato all'attuale modello di "tesoreria telematica" nasce con l'emanazione del D.P.R. 367/1994 (Regolamento per la semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili) che costruisce la cornice normativa di riferimento all'interno della quale nel corso degli anni si è proceduto all'informatizzazione delle diverse procedure di tesoreria. Per facilitare questo processo e per creare una regia unica e condivisa di tutti gli attori interessati, è nato un tavolo interistituzionale nel quale sono rappresentati, oltre alla Ragioneria generale dello Stato, la Corte dei conti, la Banca d'Italia, il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA, oggi AGID). Queste istituzioni hanno sottoscritto nel 2001 un apposito Protocollo d'intesa quadro per lo sviluppo del SIPA (Sistema informatizzato dei pagamenti della pubblica amministrazione). Attraverso diversi gruppi di lavoro il SIPA è riuscito a estendere la positiva esperienza del mandato informatico delle amministrazioni centrali (1999) a tutte le categorie di spesa<sup>114</sup>, a dematerializzare tutti i documenti di entrata e i flussi di rendicontazione, a rendere automatica l'apertura e la chiusura dei conti di tesoreria.

<sup>114</sup>. Stipendi, pensioni e altre spese ricorrenti, pagamenti dei funzionari delegati a valere sul bilancio e fuori bilancio, speciali ordini di pagamento, etc.

Ad oggi, tutti i titoli di pagamento emessi dalle Amministrazioni statali sono stati dematerializzati, salvo piccole frange marginali in via di superamento. Si tratta, in particolare, di oltre 41 milioni di operazioni (dato al 2018) la cui pressoché totalità è ordinata con modalità telematica ed eseguita tramite bonifici conformi agli standard europei.

La dematerializzazione delle procedure di tesoreria ha seguito un *iter* - in parte stimolato dal processo europeo di armonizzazione dei pagamenti e di migrazione verso strumenti elettronici - che ha portato alla razionalizzazione e alla standardizzazione delle informazioni necessarie a ordinare un pagamento e si è avvalso di un'infrastruttura di rete basata sul collegamento tra Sistema Pubblico di Connettività (SPC) e Rete Nazionale Interbancaria (RNI). Essa ha rappresentato un primo importante passo verso la successiva informatizzazione dei sistemi contabili e ha reso disponibili in maniera organizzata informazioni indispensabili per le attività di monitoraggio dei conti pubblici<sup>115</sup>. Una parte importante di questo processo è rappresentata dall'integrazione tra la tesoreria telematica e NoiPA, il sistema informativo realizzato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per gestire gli stipendi del personale centrale e periferico della Pubblica Amministrazione.

Il sempre più esteso ricorso alla telematizzazione per la gestione delle operazioni di pagamento ha incrementato l'efficienza delle operazioni e inciso significativamente sui costi delle attività operative. Con riferimento all'attività di tesoreria svolta dalla Banca d'Italia, rispetto al 2004, le oltre 70 milioni di operazioni di pagamento eseguite impiegano oggi l'85% in meno delle risorse. A tali benefici si affiancano quelli, meno tangibili ma ancor più rilevanti, collegati all'ampliamento delle possibilità di utilizzo delle informazioni insite nei flussi finanziari pubblici e alla maggiore tempestività ed efficienza delle analisi e dei *report* relativi alle operazioni di tesoreria.

#### **3.2.3.4. Le procedure di acquisizione delle entrate delle amministrazioni statali**

Da una ricognizione dei sistemi informativi, gestionali e conoscitivi che rilevano e restituiscono informazioni sulle entrate e della molteplicità di procedure operative esistenti per la riscossione/versamento emerge un quadro piuttosto complesso e variegato, caratterizzato da una forte disomogeneità.

In particolare, sotto il profilo gestionale e con riferimento alle entrate erariali si rileva uno scarso presidio amministrativo e contabile su molte tipologie di entrata (principalmente quelle extratributarie) per le quali in alcuni casi non è addirittura possibile risalire all'articolazione amministrativa che ne ha in carico la gestione.

Fortemente diversificate sono anche le modalità di pagamento da parte dell'utenza, che spesso si trova di fronte la disponibilità di strumenti superati e/o non efficienti, cui si aggiunge l'addebito di commissioni collegate all'operazione. Di contro, procedure di versamento che propongono in un'unica piattaforma telematica (PagoPA) strumenti di pagamento più moderni, e ormai comunemente utilizzati, non riescono ad acquisire la dovuta diffusione, in quanto richiedono all'amministrazione investimenti tecnologici e revisione di processi operativi.

Discorso a parte meritano le entrate di natura fisco contributiva che sono, ormai da venti anni, riscosse attraverso il sistema dei versamenti unificati (Delega Unica). Tale sistema consente - attra-

115. Si fa riferimento, in particolare, alla realizzazione, a partire dal 2002, del SICOGE, che è il sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria per le Amministrazioni Centrali dello Stato (Ministeri) e di alcune amministrazioni autonome dello Stato, integrato organicamente, tramite flussi informatici, con il Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato (SIRGS).

verso la codifica delle diverse tipologie di entrate e rimborsi che avviene in fase di compilazione da parte del contribuente di modelli standard<sup>116</sup> - la compensazione immediata di partite di credito e di debito che fanno capo allo stesso contribuente. Una struttura centrale gestita dall'Agenzia delle Entrate effettua la contabilizzazione puntuale gli importi lordi delle singole partite, ripartendo il flusso netto ricevuto in tesoreria dalle banche e dagli altri intermediari convenzionati tra le diverse amministrazioni creditrici. L'evoluzione nel tempo della "Delega Unica" ha, inoltre, portato sempre più il contribuente a compilare online i modelli fiscali, richiedendone il contestuale pagamento attraverso gli strumenti elettronici offerti dai propri prestatori di servizi di pagamento.

Nel 2018 le operazioni in incasso sono state circa 5,5 milioni, per un controvalore complessivo di circa 744 miliardi di euro; nel dettaglio, i bonifici hanno rappresentato circa il 75% delle operazioni ma solo il 17% delle somme acquisite. Al contrario, tramite lo strumento della Delega Unica sono state acquisite circa l'82% delle somme, pur rappresentando tale procedura solo il 13% dei volumi operativi. Permane, peraltro, una quota di introiti acquisiti mediante bollettino postale, pari a circa l'11% delle operazioni e all'1% delle somme acquisite. I versamenti effettuati direttamente agli sportelli della Banca d'Italia rappresentano casistiche ormai residuali.

Sotto il profilo conoscitivo, le informazioni a disposizione sui sistemi informativi delle entrate sono diversificate a seconda del soggetto che acquisisce l'entrata (la distinzione principale riguarda le entrate erariali e quelle degli enti assoggettati alla rilevazione SIOPE) e a volte parziali. La scarsa integrazione tra tali basi dati costringe spesso, per le analisi di finanza pubblica come per le contabilizzazioni del bilancio statale, ad acquisire ulteriori informazioni "fuori sistema" che integrano quelle ordinarie.

### **3.2.3.5. Il livello di digitalizzazione delle amministrazioni territoriali: una valutazione dei servizi offerti all'utenza e del rapporto tra ente e tesoriere.**

Nel presente paragrafo si presenta una sintesi dei risultati delle indagini campionarie condotte nel corso degli ultimi vent'anni dalla Banca d'Italia finalizzate a valutare il livello d'informatizzazione delle amministrazioni territoriali nella gestione dei processi amministrativi e nelle modalità di dialogo con cittadini e imprese<sup>117</sup>. In particolare, nell'ambito delle diverse aree tematiche approfondite dalle indagini, si è scelto di presentare di seguito i tre aspetti per i quali esiste una maggiore interdipendenza con il processo di innovazione nel sistema di pagamenti pubblici, ovvero:

- il grado di informatizzazione e integrazione dei sistemi gestionali dell'ente;
- il livello di maturità digitale raggiunto dagli enti in particolare nei servizi offerti all'utenza e nell'offerta di strumenti di pagamento elettronici a cittadini e imprese;
- il livello d'informatizzazione nel dialogo tra ente pubblico e tesoriere.

116. Il più famoso è il modello F24.

117. La prima indagine sul livello d'informatizzazione delle amministrazioni locali è stata condotta nel 2000 e ha interessato un campione di 400 enti appartenenti ai diversi comparti. Il campione di analisi che ricomprende tutte le Regioni e le Province e un campione di Comuni rappresentativi del territorio nazionale e delle differenti dimensioni si è nel corso degli anni ampliato in termini di rappresentatività degli enti locali includendo a partire dal 2005 anche tutte le Aziende sanitarie locali. Nel corso degli anni, le aree d'indagine, così come il numero di domande, sono cresciute e si sono via via ampliate allo scopo di meglio comprendere e rappresentare l'evoluzione digitale delle amministrazioni territoriali al mutare del contesto esterno. Dalle iniziali 21 domande si è, infatti, passati alle 52 domande organizzate in 6 differenti sezioni dell'ultima indagine condotta nel 2017.

### 3.2.3.6. Il grado di informatizzazione e integrazione dei sistemi gestionali degli enti territoriali

L'informatizzazione delle amministrazioni territoriali è valutata in base al livello di automazione e integrazione delle procedure interne dell'ente e alla capacità di dialogo con gli altri enti e amministrazioni pubbliche attraverso canali telematici.

La fotografia che emerge dalle indagini evidenzia elevati livelli di automazione nelle singole aree gestionali (in prevalenza quelle che interessano le procedure contabili e la gestione del bilancio) ai quali, tuttavia, si associano bassi livelli d'integrazione tra i sistemi gestionali e una bassa percentuale di adesione alla rete pubblica di connettività, creata per facilitare il dialogo e la condivisione delle informazioni tra amministrazioni.

I dati sul livello d'informatizzazione confermano, inoltre, alcune caratteristiche che si riscontrano di frequente nella pubblica amministrazione territoriale ovvero la presenza di un quadro non omogeneo tra comparti (con gli enti locali in lieve ritardo rispetto a Regioni e ASL) e su base geografica (con gli enti delle regioni settentrionali che presentano un livello di maturità digitale più elevati).

In relazione al livello d'informatizzazione delle differenti funzioni amministrative e dei settori di attività, i dati delle indagini indicano valori elevati per le attività legate alla redazione del bilancio, alla gestione contabile e al ciclo finanziario quali, per esempio, la tenuta della contabilità, la gestione della codifica SIOPE, la gestione dei tributi e la gestione di incassi e pagamenti. Più contenuti sono invece i livelli d'informatizzazione delle attività che s'inseriscono nei processi di erogazione di servizi all'utenza quali, a titolo di esempio, la gestione dei servizi anagrafici e delle certificazioni, il *procurement* e la gestione patrimoniale (cfr. Figura 5)

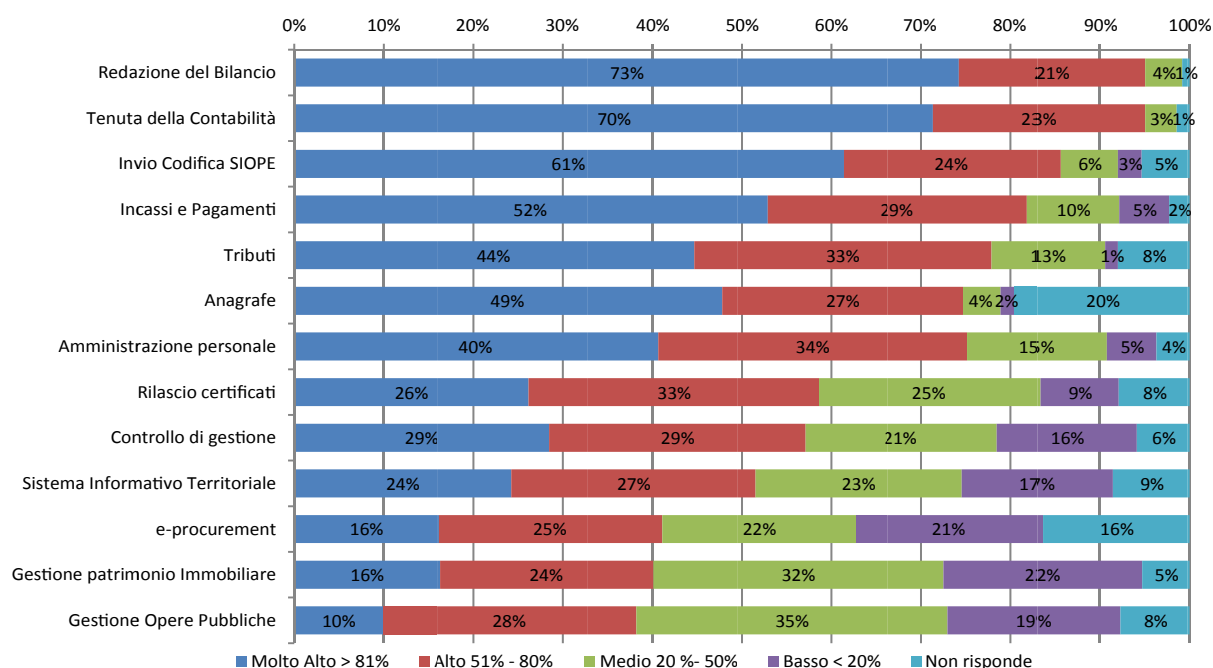


Grafico 4 - Livello di informatizzazione dei settori di attività  
Fonte Indagine sull'informatizzazione degli enti locali 2017.

A livello di comparto il livello d'informatizzazione appare tendenzialmente omogeneo (Figura X in appendice), mentre l'analisi per aree geografiche evidenzia un generalizzato ritardo per gli enti delle regioni meridionali e insulari rispetto alle amministrazioni delle regioni del centro e del nord-Italia (Figura Y in appendice). Nello specifico, le differenze su base geografica risultano più limitate per

le attività legate al ciclo contabile e finanziario e si ampliano con riferimento alle attività che hanno impatto diretto sui servizi offerti all'utenza<sup>118</sup>.

### 3.2.3.7. Il grado d'integrazione tra i sistemi informativi degli enti e il colloquio con le altre amministrazioni mediante canali digitali

L'integrazione tra i sistemi di back-office e front-office non è soddisfacente, sebbene nel corso del corso degli ultimi anni si sia assistito a una lieve miglioramento. Circa il 43 per cento delle amministrazioni territoriali dichiara un grado d'integrazione dei propri sistemi informativi inferiore al 50 per cento. Solo in un ente su cinque si raggiunge un livello d'integrazione dei sistemi informativi superiore all'80 per cento, mentre, per oltre un terzo degli enti, l'integrazione dei sistemi informativi è ricompreso in un percentuale tra il 50 e l'80 per cento<sup>119</sup> (Figura 6).

L'analisi condotta a livello di comparto evidenzia un basso valore d'integrazione per le Regioni, con appena il 35% degli enti che dichiara un'integrazione dei propri sistemi superiore al 50% mentre l'integrazione sembrerebbe più alta negli enti comunali, provinciali e nelle ASL (Figura 6). I dati su base territoriale si presentano sostanzialmente omogenei con un livello d'integrazione dei sistemi informativi più elevato negli enti delle regioni nord-orientali e un ritardo degli enti delle regioni meridionali (cfr. grafico 4.6 in appendice).

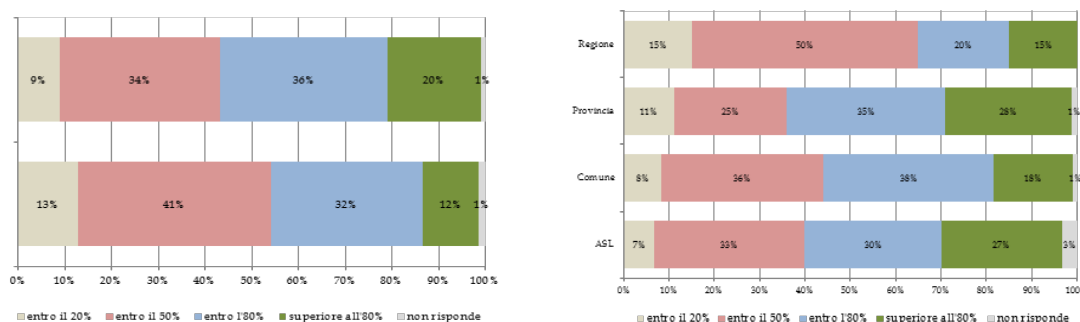


Grafico 5 - Integrazione tra i sistemi informativi: confronto 2012-2017(sx) e per tipologia di ente (dx)

Con riferimento alle modalità di colloquio tra amministrazioni mediante canali digitali i dati indicano forti differenze sul tasso di adesione al Sistema Pubblico di Connettività (SPC)<sup>120</sup>. La totalità delle regioni italiane è infatti connessa al SPC a fronte dei circa due terzi degli enti provinciali e delle ASL e di appena un terzo dei comuni (Figura 7). Il principale canale telematico di collegamento tra amministrazioni pubbliche è rappresentato dalla rete *internet*, che è utilizzata dall'88% degli enti. Più modeste le percentuali di enti che utilizzano la *rete telematica fornita da altra amministrazione* (34% degli enti).

118. Le maggiori differenze riguardano le attività di gestione del sistema informativo territoriale, la gestione del patrimonio immobiliare dell'ente, l'e-procurement, il controllo di gestione e delle opere pubbliche e il rilascio di certificati all'utenza.  
119. Nell'indagine condotta nel 2015 le percentuali erano pari rispettivamente al 12% e al 32%.

120. In base a quanto definito dal CAD, il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) è costituito dall'insieme di infrastrutture tecnologiche e regole tecniche in grado di assicurare l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni e di permette il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni stesse.



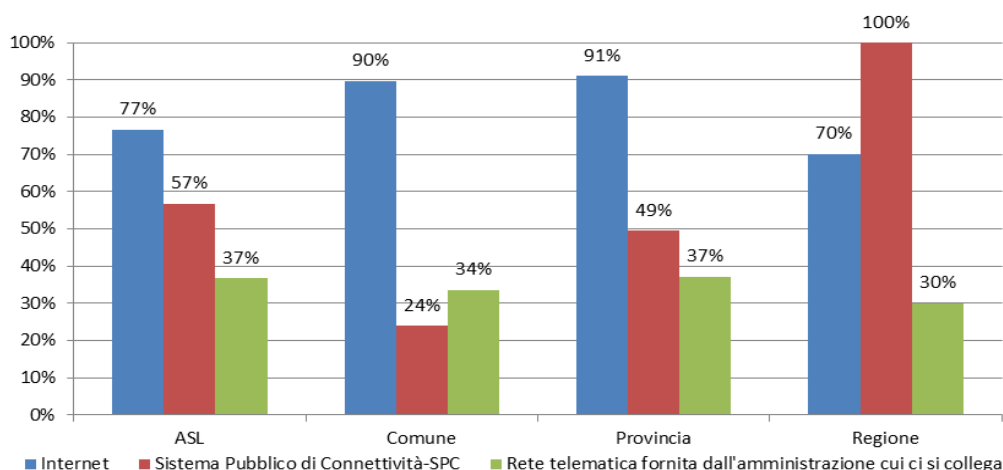


Grafico 6 - Canali di collegamento alle altre amministrazioni, per tipologia di ente

### 3.2.3.8. Il livello di maturità digitale nei servizi offerti all'utenza e nell'offerta di strumenti di pagamento elettronici

Il livello di maturità digitale nei rapporti con l'utenza è misurato mediante la valutazione del grado di sofisticazione dei servizi offerti in rete; esso è funzione:

- della numerosità e della tipologia dei processi attivabili attraverso il sito *web* dell'ente;
- del livello di sofisticazione dell'offerta on-line, che è massima quando il sito consente l'esecuzione di pagamenti in rete in condizioni di piena sicurezza, affidabilità e tracciabilità.

Con riferimento alla numerosità dei servizi offerti all'utenza tramite il sito *web*, i dati indicano valori nel complesso non soddisfacenti: la maggioranza degli enti, infatti, ricorre a modalità tradizionali non telematiche (es. sportello fisico) per l'erogazione della quasi totalità dei servizi (con l'unica eccezione dello *sportello unico delle attività produttive*<sup>121</sup> offerto mediante canali digitali dal 64% degli enti). L'analisi evidenzia, inoltre, una correlazione negativa tra complessità e disponibilità dei servizi e offerti tramite canale *web*: le percentuali dei servizi offerti in modalità digitale dagli enti si riduce all'aumentare della complessità del servizio ed è minima per quei servizi che richiedono una maggiore integrazione dei sistemi informativi interni (Figura 8).

Circa il 42% degli enti dichiara, infatti, di fornire con modalità telematiche i servizi di *orientamento e informazione*, che si traducono in pagine *web* aventi natura informativa e, generalmente, a basso contenuto di interazione e complessità. La *partecipazione alle gare d'appalto* mediante l'utilizzo di strumenti telematici è consentita, in media, dal 34% degli enti; la possibilità di *prenotare servizi* attraverso il *web* è elevata nel solo comparto delle ASL (73%) mentre resta bassa negli altri comparti (il 45% delle regioni, il 30% delle province e solo il 22% dei comuni). Appena un ente su cinque offre la possibilità di ottenere *certificati* e di effettuare il *pagamento in rete dei servizi erogati o delle tasse e dei tributi*. I dati su base territoriale mostrano valori superiori alla media nazionale negli enti delle regioni del nord-est e del centro (Figura W in appendice). L'analisi per comparto (Figura Z in allegato) indica differenze marcate attribuibili in prevalenze alla specificità dei servizi offerti dagli enti di ciascun

121. Lo sportello unico delle attività produttive rappresenta un punto di accesso unico per le imprese attraverso il quale gestire gli adempimenti richiesti da una pluralità di enti. Il SUAP è stato previsto a livello europeo dalla Direttiva 2006/123/CE. Nel nostro Paese, i comuni sono obbligati ad attivare un SUAP, anche in forma associata, o a delegare tale attività alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Il SUAP è tenuto a corrispondere tempestivamente alle istanze dei richiedenti in luogo di tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento, utilizzando strumenti telematici.



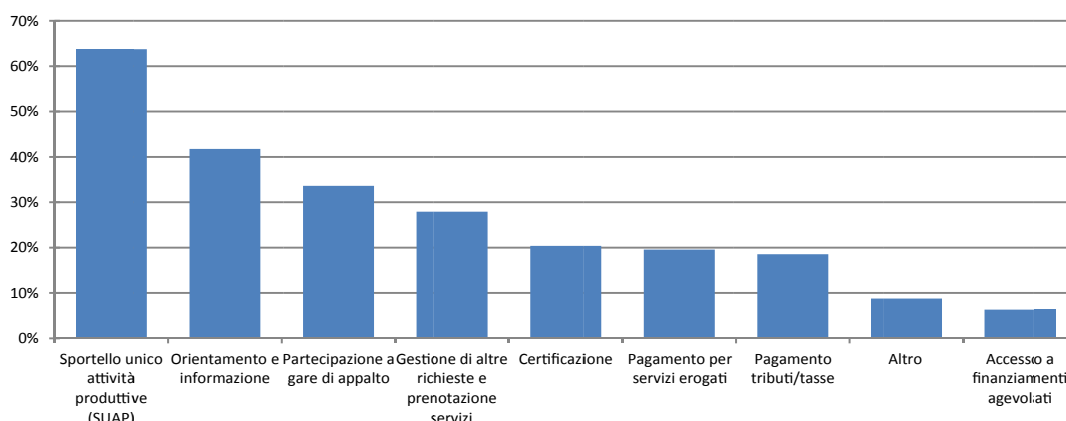
comparto<sup>122</sup>.


Grafico 7 – Servizi erogati online

Ulteriore dimensione utilizzata per analizzare il livello di maturità digitale degli enti territoriali è rappresentata dal grado di sofisticazione dei servizi offerti on-line. A tal fine è stato chiesto agli enti di classificare il livello d'interazione consentito all'utenza in base a una scala di valori che va da un'interazioni minima e monodirezionale (ente verso utente come nel caso del sito *web* informativo) a un'interazione elevata (che prevede anche la possibilità di scambiare bilateralmente dati e documenti ed effettuare pagamenti on-line in condizioni di piena sicurezza e tracciabilità)<sup>123</sup>. L'analisi del grado di sofisticazione dei servizi offerti *on-line* conferma uno sviluppo mediamente non adeguato delle interfacce *web* delle amministrazioni territoriali (Tabella1). La maggioranza degli enti interpellati (53%) dichiara che il proprio sito *web* si limita a fornire servizi di tipo *esclusivamente informativo* senza alcuna interazione con l'utenza mentre solo il 12% degli enti è in possesso di siti con il livello massimo di sofisticazione (che consentono, cioè, di effettuare anche il pagamento).

Tabella 1 – Grado di sofisticazione dell'offerta on-line, per tipologia di ente

Tipologia Ente	Scambi informativi bidirezionali, con autenticazione possibilità di pagamento on-line	Scambi informativi bidirezionali con autenticazione	Servizi informativi con autenticazione	Solo servizi informativi	non risponde
ASL	37%	13%	17%	30%	3%
Comune	10%	17%	12%	57%	4%

122. Si segnalano in particolare:

per le Regioni i servizi legati alla presentazione e gestione delle domande per l'ottenimento di finanziamenti agevolati e le contribuzioni alle spese d'investimento, che sono erogati con modalità telematiche da circa il 60% degli enti;

per le ASL i servizi di prenotazione e di pagamento dei servizi erogati mediante canali telematici che sono offerti rispettivamente dal 73% e dal 53% degli enti del comparto

per i Comuni il SUAP che è offerto in modalità digitale dal 78% degli enti.

123. I livelli di sofisticazione dei siti *web* che gli enti potevano indicare sono quattro: 1) servizi di tipo meramente informativo; 2) possibilità per l'utente di autenticarsi e di accedere a informazioni personalizzate; 3) autenticazione dell'utente e invio di dati e documenti (scambio bidirezionale); 4) autenticazione, invio documenti ed esecuzione pagamenti in condizioni di sicurezza e tracciabilità.

Provincia	9%	20%	18%	52%	1%
Regione	40%	40%	0%	20%	0%
<b>Totale</b>	<b>12%</b>	<b>19%</b>	<b>13%</b>	<b>53%</b>	<b>3%</b>

L'analisi per comparto indica nei comuni e nelle province un basso livello di sofisticazione dell'offerta di servizi tramite il *web*: solo il 9% delle province e il 10% dei comuni dichiarano, infatti, di avere un sito che consente di effettuare pagamenti on-line. I dati per area geografica confermano un livello di sofisticazione maggiore per gli enti delle regioni settentrionali (Figura ....in appendice). In particolare, il 21% degli enti del nord-est e il 15% degli enti del nord-ovest consentono la conclusione di un processo *on line* con l'esecuzione del pagamento; tale percentuale scende al 14% per gli enti delle regioni centrali e per gli enti del sud (7%) e delle isole (2%).

Lo scarso livello di sofisticazione dei servizi offerti online e in particolare dell'offerta di servizi che consentono il pagamento attraverso il sito internet dell'ente si riflette sul limitato sviluppo dell'offerta di strumenti elettronici di pagamento (Figura 9). I dati sui canali di pagamento messi a disposizione dell'utenza<sup>124</sup> mostrano, infatti, che i canali di pagamento "fisici" sono offerti dalla quasi totalità degli enti attraverso le *filiali del proprio tesoriere* (93%), spesso affiancate da *sportelli presso l'ente* stesso (41%), specialmente nel caso delle ASL (70%) e degli *sportelli postali* (89%). Solo il 33% degli enti offre ai propri utenti la possibilità di effettuare pagamenti tramite terminali *ATM/POS* presso le proprie strutture, mentre il 20% consente il pagamento attraverso il proprio *sito web*.

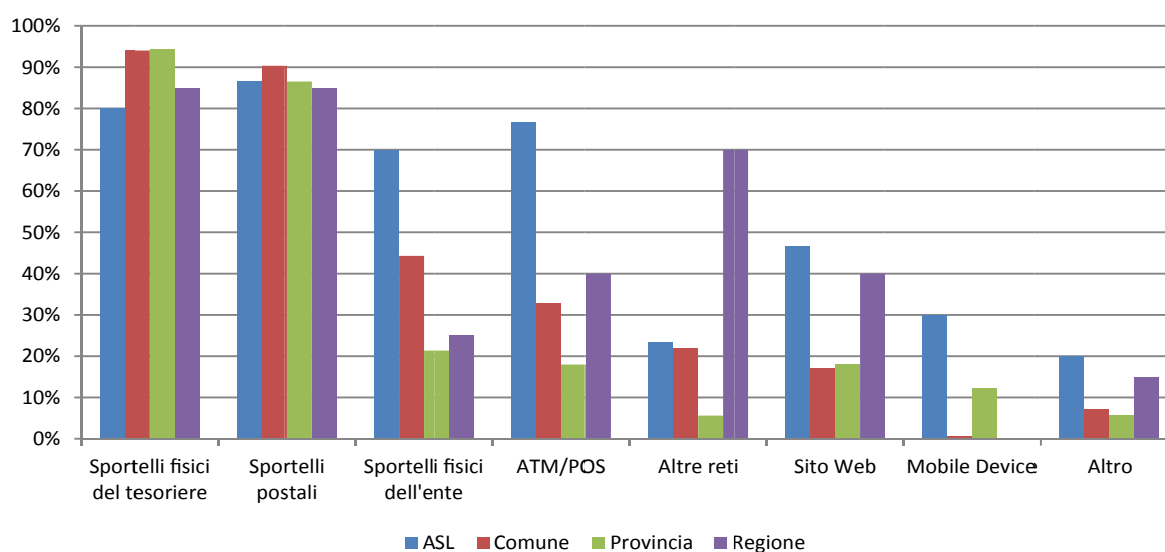


Grafico 8 - Canali di pagamento messi a disposizione dell'utenza (*possibili risposte multiple*).

Il confronto geografico (Tabella 4 e Grafico 16 in appendice) mostra una forte disparità tra le aree del nord e del sud del paese. La percentuale di enti che consentono di versare mediante *sito web* e *ATM/POS* è, infatti, sensibilmente maggiore nel nord Italia, con percentuali significativamente più elevate nel nord-est. rispetto ai dati delle regioni meridionali.

124. L'attivazione di un canale di pagamento dà utili indicazioni sulla sensibilità degli enti in relazione all'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici e, in senso più ampio, al livello di servizio offerto all'utenza; non consente, tuttavia, di rilevarne il grado di utilizzo, che dipende dall'effettivo uso del canale da parte dei versanti, rispetto al quale non sempre sono disponibili informazioni.

### 3.2.3.9. Il collegamento con il tesoriere per la gestione di incassi e pagamenti

L'informatizzazione del collegamento tra ente e tesoriere permette di incrementare l'efficienza dei processi legati alle operazioni d'incasso e pagamento, alla contabilizzazione e rendicontazione delle operazioni. Oltre a contribuire alla riduzione della manualità nelle operazioni di back-office, la presenza di un collegamento telematico tra ente e tesoriere rende più tempestiva la riconciliazione delle operazioni d'incasso e abilita l'erogazione in tempo reale dei servizi all'utenza, permettendo lo sviluppo dei sistemi di *e-government*. Come si avrà modo di approfondire nel capitolo 4, l'avvio di SIOPE+ ha uniformato e reso telematico il colloquio tra ente e tesoriere per tutte le categorie di enti che utilizzano l'infrastruttura. Tuttavia, prima della realizzazione del SIOPE+ i dati delle indagini indicavano la presenza di percentuali significative di enti che utilizzavano ancora supporti cartacei e modalità non automatizzate (es. cd rom, memorie usb) nel colloquio con il proprio tesoriere (Figura 10).

A fronte del 78% degli enti che già utilizzava modalità di collegamento informatizzate (il 62% con *collegamento telematico dedicato* e il 16% via *internet/posta elettronica*), resisteva un 20% degli enti che utilizzava ancora *supporti cartacei o informatici*. Il dato si presentava, inoltre, differenziato su base territoriale con percentuali di utilizzo dei supporti cartacei pari a circa il 27% negli enti delle aree meridionali del paese che scendeva al 10% negli enti delle regioni nord-orientali (Grafico 17 in appendice).

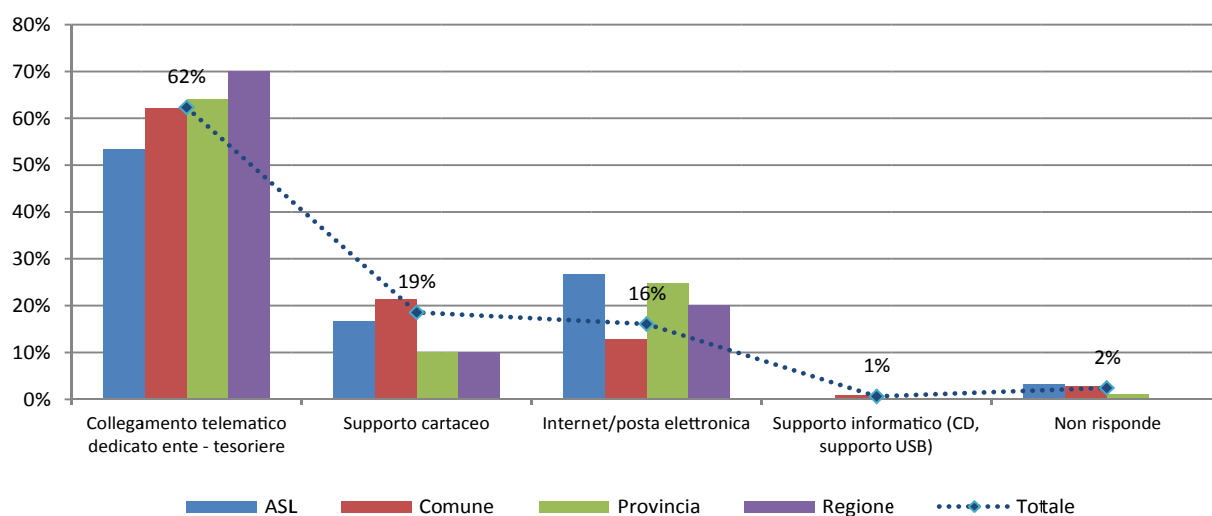


Grafico 9 – Modalità di collegamento con il tesoriere bancario per l'esecuzione di incassi e pagamenti; dettaglio per tipologia di ente.

### 3.2.4. Il possibile ruolo del sistema dei pagamenti pubblici nell'innovazione: PagoPA e Siope+

In questo paragrafo si analizzano due recenti esperienze progettuali legate a processi d'innovazione nel sistema dei pagamenti pubblici che hanno coinvolto oltre al mondo della pubblica amministrazione, i principali prestatori di servizi di pagamento e le società di software. Nello specifico saranno illustrate le fasi di avvio e introduzione della piattaforma PagoPA, finalizzata a favorire l'adozione di strumenti elettronici di pagamento da parte delle amministrazioni pubbliche e l'avvio dell'infrastruttura SIOPE+ che ha consentito di armonizzare e dematerializzare il colloquio tra ente e tesoriere e di affinare il monitoraggio dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche.

La presentazione di tali progetti ha l'obiettivo di descrivere le fasi attraverso le quali uno stimolo all'innovazione, proveniente dal sistema dei pagamenti pubblici, si trasmette al mondo della pubblica amministrazione. La lezione che si può trarre dalle due esperienze è relativa alla valutazione dei fattori che possono facilitare o ritardare il processo di acquisizione dell'innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione.

#### 3.2.4.1. Ampliamento dei canali di pagamento e offerta di servizi on-line: il caso PagoPA

Il Sistema PagoPA è stato sviluppato dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) per dare attuazione al D.L. 179/2012 (c.d. Sviluppo bis) che, nel modificare l'art. 5 del Codice dell'Amministrazione Digitale, ha introdotto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche e per i gestori di pubblici servizi di comunicare al versante il codice IBAN del conto di destinazione e l'identificativo univoco del versamento (IUV)<sup>125</sup>.

Grazie all'adesione al Sistema PagoPA una pubblica amministrazione può mettere a disposizione del versante (cittadini e imprese) tutte le modalità di pagamento offerte dai prestatori di servizi di pagamento aderenti al sistema. I principali benefici derivanti dall'adesione alla piattaforma sono riconducibili:

- nella prospettiva degli utenti, all'ampliamento degli strumenti di pagamento messi a disposizione di imprese e cittadini che facilita il processo di pagamento;
- nella prospettiva delle amministrazioni, alla possibilità di riconciliare in maniera automatica gli incassi e i processi amministrativi che li hanno generati;
- nella prospettiva del sistema dei pagamenti pubblici, al potenziale aumento delle transazioni effettuate con strumenti elettronici nonché del livello di concorrenza nel mercato dei servizi di iscrizione<sup>126</sup>.

Il progetto, introdotto già nel 2012 in uno scenario in cui il grado di sofisticazione dei servizi offerti on-line era molto basso, non ha raggiunto percentuali di adesione elevate; nel 2016, infatti, la percentuale di enti che consentiva di effettuare pagamenti on-line era mediamente appena del 12% e meno della metà degli enti territoriali erano collegati alla piattaforma. In particolare, solo le regioni

125. La trasmissione, da parte del prestatore di servizi di pagamento scelto dall'utente, del codice IUV tramite l'infrastruttura PagoPA, permette all'ente di associare l'operazione contabile con la procedura amministrativa sottostante consentendo l'aggiornamento della posizione del contribuente al momento del versamento e abilitando l'erogazione del servizio richiesto.

126. Nella misura in cui, per l'attività di acquisizione degli incassi, affianca al servizio reso dal tesoriere della pubblica amministrazione i servizi offerti mediante la piattaforma da altri prestatori di servizi di pagamento che non hanno rapporti contrattuali con l'ente beneficiario.

mostravano un tasso di adesione del 90%, mentre tra le altre tipologie di enti si segnalavano ancora cospicui ritardi.

Allo scopo di favorire l'adesione alla piattaforma è stato previsto che a partire dal 31/12/2019, sarà vietato ai PSP aderenti alla piattaforma di eseguire pagamenti che non transitino per il sistema PagoPA e che abbiano come beneficiario un soggetto pubblico obbligato all'adesione allo stesso sistema. Nonostante il rilievo strategico dato al progetto nel Piano triennale<sup>127</sup> e i divieti previsti dalla normativa, a poco più di cinque mesi dalla scadenza del 31 dicembre 2019 la percentuale degli enti che hanno aderito è ancora bassa<sup>128</sup>, così come le percentuali di utilizzo da parte dell'utenza. Per quanto riguarda le amministrazioni centrali, sono allo studio presso il MEF, con la collaborazione dell'Agenzia delle Entrate e della Banca d'Italia, iniziative volte a trasferire sulla piattaforma anche le entrate fisco-contributive eseguite tramite il canale F24.

La lentezza sperimentata nel processo di adesione delle amministrazioni a PagoPA fa emergere da un lato la scarsa percezione da parte delle stesse dei vantaggi che dall'utilizzo della stessa possono derivare alla semplificazione dei processi d'incasso ed erogazione dei servizi, dall'altra la presenza di obiettive difficoltà da parte delle amministrazioni, soprattutto quelle di minori dimensioni, nel "calare" il progetto all'interno dei propri processi organizzativi<sup>129</sup>. La percezione dello iato esistente tra il disegno centrale e la sua applicazione a livello locale (ma anche tra le amministrazioni centrali) ha portato a prevedere all'interno del piano triennale per l'informatizzazione della PA azioni di accompagnamento delle amministrazioni all'uso del sistema PagoPA.

Una possibile causa della lentezza e della scarsa percentuale di adesione al progetto da parte delle amministrazioni pubbliche (specie di quelle locali) è probabilmente attribuibile alla limitata interazione tra i soggetti promotori e le amministrazioni interessate, che ha caratterizzato sia la fase di disegno sia quella di implementazione del progetto. Per far fronte a tali punti di debolezza sarebbe utile istituire un tavolo tecnico di coordinamento (peraltro richiesto dall'ANCI) che preveda un più ampio coinvolgimento delle diverse tipologie di amministrazioni aderenti e un processo articolato di comunicazione nei confronti degli utenti.

Nell'ambito delle amministrazioni locali un ruolo importante nel favorire l'adesione alla piattaforma è ricoperto dai Responsabili per la Trasformazione Digitale (RTD)<sup>130</sup>, che ciascuna PA è impegnata a individuare al proprio interno. Il piano triennale per l'informatizzazione della PA stimola le amministrazioni a individuare al proprio interno il RTD e prevede iniziative di cooperazione tra gli stessi; è bene, pertanto, che tali figure siano dotate di competenze tecniche adeguate e formate allo scopo di ricoprire efficacemente il ruolo.

Sarebbe, inoltre, auspicabile prevedere, tra le misure di accompagnamento introdotte dal Piano triennale, l'offerta centralizzata di un servizio d'intermediazione di base che, come accaduto per

127. Nel piano triennale per l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione 2019-2021, PagoPA è citata tra le "piattaforme abilitanti", ovvero trasversali alla realizzazione di procedimenti amministrativi digitali che le PA integrano all'interno dei loro sistemi.

128. Il Politecnico di Milano e l'ANCI rilevano che il 16% dei comuni non ha ancora aderito alla piattaforma e che il 48% di quelli che hanno aderito ha attivato sulla stessa meno di tre servizi. Cfr., Politecnico di Milano, *pagoPA nei comuni: un successo per pochi*, Milano, luglio 2019.

129. Il rapporto del Politecnico di Milano, *pagoPA nei comuni: un successo per pochi*, mostra in maniera abbastanza chiara come i progetti di progressiva attivazione dei diversi servizi siano molto meno ambiziosi nei comuni di minori dimensioni (pag. 22).

130. Il RTD è investito dell'attuazione dell'agenda digitale per la singola amministrazione ed è la figura che per la stessa partecipa a iniziative di cooperazione tra amministrazioni. Dal settembre 2016 - quando è stata introdotta tale figura - a oggi, ne sono stati individuati solo 3.500.

il servizio “OPI gratuito” nell’ambito del progetto SIOPE+ (illustrato di seguito), faciliti l’adesione degli enti più piccoli e tecnologicamente meno indipendenti. L’elevata eterogeneità delle amministrazioni rispetto alla capacità di portare avanti la trasformazione digitale rende, infatti, necessario prevedere strumenti che consentano di ammorbidire l’atterraggio di innovazioni che rientrano nella strategia nazionale nelle realtà più piccole e isolate che, per la minore complessità dei propri sistemi informativi, sono maggiormente permeabili a soluzioni tecnologiche standardizzate e presentano minori esigenze (e minori potenzialità) di personalizzazione delle soluzioni adottate.

### **3.2.4.2. Un nuovo modello di dialogo tra ente e tesoriere: il nuovo sistema dei pagamenti pubblici disegnato con SIOPE+**

Il progetto SIOPE+, introdotto dalla legge 11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017), nasce dall’esigenza di integrare i sistemi informativi della Piattaforma dei crediti commerciali (PCC) e del SIOPE. La Banca d’Italia, nell’ambito della tesoreria statale e in linea di continuità con il progetto SIOPE, ne ha sviluppato l’infrastruttura che si pone tra l’ente e il tesoriere nella trasmissione, per via esclusivamente telematica, degli ordini di pagamento e incasso. Ciò consente di rilevare in maniera automatica e direttamente dai documenti contabili prodotti dagli enti, le informazioni necessarie per il monitoraggio dei conti pubblici, dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, delle spese fatte in esecuzione di gare d’appalto (tracciabilità) e, in prospettiva, di tutto il ciclo attivo e passivo delle pubbliche amministrazioni.

Il potenziale innovativo della nuova architettura introdotta da SIOPE+ va oltre la produzione di dati ufficiali sui flussi finanziari pubblici determinando vantaggi in termini di:

- dematerializzazione dei documenti di colloquio tra PA e Tesoriere;
- standardizzazione del contenuto informativo scambiato tra ente pubblico e tesoriere nell’ambito delle operazioni di incasso e pagamento.

Il primo, generale, traguardo raggiunto con l’introduzione del SIOPE+ è la completa dematerializzazione dei flussi documentali e informativi scambiati tra ente e tesoriere. La dematerializzazione consente di eliminare i supporti cartacei e di abbattere gli oneri di trasporto e conservazione e i connessi rischi operativi. Una gestione informatica delle informazioni contenute in tali documenti consente, inoltre, di razionalizzare e aumentare il grado di automazione delle procedure informatiche che intervengono nel ciclo attivo/passivo dell’ente, favorendo l’integrazione tra il sistema contabile e gli altri sistemi informativi (front-office e back-office, gestione delle risorse umane, *procurement*, etc...). Ulteriori impatti possono aversi sui processi di lavoro e sulle scelte organizzative: la disponibilità immediata dei dati e l’abbandono di ogni supporto fisico consente di comprimere i tempi di esecuzione di alcune attività chiave nei processi di lavoro, di razionalizzarli rendendoli, per tale via, più veloci ed efficienti, di utilizzare le risorse umane in maniera più flessibile.

Tali vantaggi sono confermati dai risultati di una recente indagine condotta presso gli enti collegati al SIOPE+. In particolare, l’impatto sulle procedure informatiche dell’ente è stato valutato come medio alto da tutti gli enti che hanno apprezzato l’incremento nell’automazione del ciclo attivo/passivo, la spinta verso la dematerializzazione e la conservazione sostitutiva e verso una maggiore integrazione del sistema contabili con gli altri sistemi informativi interni e con piattaforma esterne all’ente stesso. Anche l’impatto sui processi e sulle scelte organizzative viene giudicato dagli enti positivo e rilevante, in particolar modo per la possibilità di razionalizzare i processi di lavoro e di migliorare le procedure di riconciliazione. Tutti gli enti hanno inoltre sottolineato come nel medio periodo (3-5 anni) il risparmio di risorse connesso con l’adesione dell’ente a SIOPE+ superi i costi



iniziali necessari per l'adeguamento alle nuove modalità, ritenuti generalmente poco rilevanti.

Ulteriori vantaggi per gli attori del sistema dei pagamenti pubblici, conseguenti all'introduzione del SIOPE+, derivano dalla standardizzazione delle modalità di dialogo tra ente e tesorerie che è stata realizzata mediante la definizione e l'emanazione, da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) di un nuovo standard per l'emissione degli ordinativi di pagamento e incasso (OPI). Tale standard contiene tutti gli elementi necessari alla esecuzione delle operazioni di incasso e pagamento, garantisce gli adempimenti di natura amministrativo contabile e consente il monitoraggio dei tempi di pagamento dei debiti di natura commerciale (estremi della fattura elettronica). Un secondo livello di armonizzazione del colloquio tra amministrazioni pubbliche e tesoriери è avvenuto attraverso la definizione modalità tecniche ("Regole di colloquio") con cui enti, tesoriери e relativi partner tecnologici devono scambiarsi i flussi "OPI" per il tramite di SIOPE+.

Tale innovazione è stata accolta con favore dal sistema bancario per la capacità di introdurre elementi di semplificazione e razionalizzazione in un segmento di mercato, quello dei servizi di tesoreria e di cassa, che negli ultimi anni aveva potuto beneficiare meno di altri degli effetti dell'evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Le banche intervistate nell'indagine condotta dalla Banca d'Italia, hanno giudicato medio-alto l'impatto delle nuove modalità di colloquio tra ente e tesoriере introdotte da SIOPE+ sull'incremento del grado di automazione delle procedure informatiche dei tesoriери e sulla loro razionalizzazione. Di una certa rilevanza viene considerata la possibilità di accrescere il grado di integrazione tra tali procedure e le altre piattaforme della banca. Anche i tesoriери sono concordi nell'affermare che SIOPE+ potrà avere un effetto positivo sulla semplificazione dei processi di lavoro e sulla riduzione del rischio operativo, mentre meno rilevante ma comunque positivo è l'impatto che le nuove modalità potranno avere nell'accrescere la flessibilità nelle scelte organizzative della banca. Il bilancio tra investimenti sostenuti per adeguarsi al nuovo sistema e i connessi risparmi di risorse ipotizzabili nel medio periodo risulta positivo anche per le banche.

Un ulteriore aspetto che rende interessante, per le finalità del presente lavoro, lo studio del progetto SIOPE+ è la velocità con cui si è riusciti a coinvolgere tutti i soggetti a diverso titolo interessati dall'innovazione: dopo l'avvio, il 1° luglio 2017, di una fase di sperimentazione che ha coinvolto trenta enti, nel corso del 2018 sono gradualmente migrati alle nuove modalità tutte le Regioni, le Province, le Città metropolitane, i comuni e le strutture sanitarie, per un totale di oltre 8.300 enti. Nonostante il progetto prevedesse la completa sostituzione della documentazione cartacea con evidenze informatiche e l'adeguamento a modalità di trasmissione e a uno standard unico, non si sono registrate particolari criticità e tutti gli enti sono riusciti a rispettare gli obblighi entro i primi mesi del 2019.

I principali fattori di successo del progetto possono essere riassunti nei seguenti punti:

- definizione di una chiara *governance* del progetto anche attraverso la costituzione di un Comitato di coordinamento tra MEF, Banca d'Italia e AgID;
- consultazione costante dei principali *stakeholders* (enti, banche, *software house*) sia nella fase di disegno dell'iniziativa, anche attraverso il periodo di sperimentazione, sia in quelle di implementazione e sviluppo;
- predisposizione di strumenti di "sussidiarietà" che hanno consentito agli enti più piccoli, o comunque meno pronti a recepire l'impatto innovativo dell'iniziativa, di partire avvalendosi di funzionalità "di base" offerte gratuitamente dal MEF.

È abbastanza evidente che l'attenzione dedicata a tali fattori, che potremmo definire come leve "soft" del processo di adozione dell'innovazione tecnologica nella PA, ha rappresentato un elemento fondamentale nel garantire il successo dell'iniziativa, che può essere replicato negli altri rilevanti progetti di trasformazione digitale delle PA quali per esempio l'adozione e l'estensione dell'utilizzo della piattaforma PagoPA.

### 3.2.5. Conclusioni

Il percorso logico tracciato nel lavoro consente di trarre alcune considerazioni che nascono dalla contemporanea analisi delle evidenze in nostro possesso sul livello di digitalizzazione delle PA italiane e sul ruolo svolto dai sistemi di pagamento, dalla valutazione delle lezioni apprese da diverse esperienze progettuali sviluppate in Italia negli ultimi anni.

Le evidenze, di diversa fonte, esaminate nel lavoro confermano che il livello d'informatizzazione della PA italiana è generalmente inferiore alla media UE; la disponibilità e il livello di sofisticazione dei servizi offerti *on line*, così come il livello di utilizzo, non sono adeguati a quanto richiesto dal contesto. L'analisi delle fonti nazionali evidenzia una situazione a macchia di leopardo che vede da una parte situazioni particolarmente evolute (Fisco *on-line*, Inps, Fatturazione elettronica, esempi di enti locali particolarmente "smart") dall'altra l'assenza di un livello minimo di servizi "on-line" essenziali. In questo contesto è emblematica la (bassa) percentuale di enti che consente di pagare on-line (o attraverso strumenti elettronici). Il problema non risiede tanto in una dotazione infrastrutturale HW e SW non adeguata quanto nella scarsa integrazione tra sistemi informativi/contabili e nel limitato sviluppo di soluzioni che mettano "in rete" più enti favorendone il colloquio "applicativo". Per effetto di ciò l'attenzione al servizio offerto a cittadini e imprese è spesso carente.

Negli ultimi anni si stanno sviluppando, a livello centralizzato, alcune piattaforme che attraverso la standardizzazione dei processi e dei linguaggi informatici abilitano una maggiore interoperabilità tra enti e favoriscono l'informatizzazione: non tutte queste esperienze sono "egualmente" felici. L'analisi delle cause aiuta a individuare almeno tre possibili aree d'intervento.

La prima è sicuramente la **governance del processo di digitalizzazione**: la storia dell'agenda digitale degli ultimi dieci anni disegna un quadro in cui l'attenzione dei Governi verso il tema della trasformazione digitale assume un'intensità non costante nel tempo che produce spesso confusione nella ripartizione di ruoli e competenze sia a livello centrale tra Presidenza del Consiglio, AgID e ora Ministero dell'Innovazione sia tra centro e altri livelli di governo. La rilevanza strategica dell'agenda digitale rende invece opportuno avviare una seria riflessione che chiarisca, anche sul piano normativo, il ruolo dei diversi attori, spiegando il modello di interazione tra istituzioni centrali e amministrazioni locali sia nella definizione dei progetti che dei fondi per finanziarli.

Le diverse esperienze descritte nel lavoro ci mostrano, inoltre, che non tutte le iniziative disegnate centralmente hanno uguale successo nella fase di **implementazione**: ottimi progetti come PagoPA e Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente - ANPR hanno trovato (e trovano ancora) grossi ostacoli perché disegnati senza tener conto oggettivamente della situazione di partenza e dei dati obiettivi delle diverse realtà locali. Il punto è che occorre coinvolgere, già dalla fase di progettazione, le amministrazioni che svolgono le funzioni oggetto d'innovazione e prevedere un livello minimo di sussidiarietà che tenga conto della disomogeneità degli enti e delle difficoltà di quelli più piccoli; il confronto con gli enti, le banche e gli altri operatori e l'offerta centralizzata di un servizio minimo di base rappresentano due sicuri fattori di successo in un progetto complesso come SIOPE+.

La terza area di intervento è quella delle **risorse** da mettere in campo per affrontare i processi di trasformazione. I dati ricavabili dal SIOPE (grafici 18 e 19 in appendice) ci mostrano il calo generale della spesa per ICT degli enti locali registrato negli ultimi dieci anni che è ancor più preoccupante se si considera quanto in questi anni gli investimenti in tecnologie avrebbero dovuto crescere in coerenza con le strategie tracciate dall'Unione Europea. Analogo discorso può essere fatto per la carenza di competenze digitali, indicata dagli enti come una delle principali cause alla base dei ritardi nei propri livelli d'informatizzazione<sup>131</sup> e nell'offerta di servizi pubblici digitali. Occorre aumentare gli investimenti nelle tecnologie e nelle capacità di gestirle e svilupparle - nella consapevolezza che i benefici conseguiti in termini di minori costi di produzione potranno compensare le risorse impiegate sono nel medio periodo - sfruttando sia i fondi europei di sviluppo (ci sono limitate esperienze positive) sia fondi nazionali. Potrebbe essere utile, in tale campo, prevedere incentivi per gli enti che investono in innovazione.

---

131. Cfr. *L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali*, Banca d'Italia (2017).

### 3.2.6. Bibliografia

- Arpaia C.M. et al. (2016), *L'e-Government in Italia: problemi e prospettive*, Questioni di economia e finanza, n. 309, Banca d'Italia, Roma.
- Arpaia C.M. et al. (2011), *La nuova disciplina dei servizi di pagamento*, Giappichelli Editore, Torino.
- Autori Vari (2013), *La SEPA e i suoi riflessi su sistema dei pagamenti italiano*, Tematiche istituzionali, Banca d'Italia, Roma.
- Arpaia, C.M., R., Doronzo e P. Ferro (2013), *Innovazione e pagamenti pubblici nell'agenda digitale italiana*, Questioni di Economia e Finanza, n.169, Banca d'Italia, Roma.
- Arpaia, C.M., e P. Ferro (2014), *Le potenzialità inespresse dei pagamenti pubblici*, Relazione al Forum ABI su Banche e PA, Roma.
- Banca d'Italia, (2009), *L'informatizzazione negli Enti territoriali*. Disponibile on-line al link: [https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/inform\\_enti Terr.pdf](https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/inform_enti Terr.pdf).
- Banca d'Italia, (2013), *L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali*, Roma. Disponibile on-line al link: [https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/informatizzazione\\_amm\\_loc\\_21013.pdf](https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/informatizzazione_amm_loc_21013.pdf).
- Banca d'Italia, (2017), *L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali*, Roma. Disponibile on-line al link: [https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/informatizzazione\\_amm\\_loc\\_2017.pdf](https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/informatizzazione_amm_loc_2017.pdf)
- Commissione Interbancaria per l'Automazione - CIPA (2018), *Open Banking: principali driver IT*, Roma 2018.
- European Commission (2019), *Empowering Europeans through trusted digital public services - eGovernment Benchmark*.
- Ferro P. (2016), *Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato: vicende storiche, riforme e prospettive*, Banca d'Italia, Roma.
- Istat (2012), *Censimento generale dell'industria e dei servizi 2011*, Roma, disponibile online su <http://censimentoindustriaeservizi.istat.it>, (consultato durante i mesi di marzo-aprile 2015).
- Istat (2013a), *Uso dell'e-Government da parte di consumatori e imprese. Anno 2012*, Roma. Disponibile online al link <http://www.istat.it/it/archivio/89631>.
- Istat (2013b), *Cittadini e nuove tecnologie*, Roma. Disponibile online al link <http://www.istat.it/it/archivio/108009>.
- Istat (2013c), *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni locali*, Roma. Disponibile online al link <http://www.istat.it/it/archivio/91168>.
- Istat (2014), *Cittadini e nuove tecnologie*, Roma. Disponibile online al link <http://www.istat.it/it/archivio/143073>.
- Kokkola T. (2009), *Payments, Securities and derivatives and the role of the Eurosystem*, Banca Centrale Europea.
- Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari interni e territoriali - Direzione Centrale della Finanza locale (2016), *Indagine conoscitiva sulle modalità di affidamento del servizio di tesoreria da parte dei comuni*.
- Ubaldi B. et al. (2019), *State of the art in the use of emerging technologies in the public sector*, OCSE.
- Ottanelli, Venturini (2004), *Guida pratica ai servizi di tesoreria per gli enti. Il rapporto tra banca ed ente pubblico: aspetti operativi e giuridici*, Bancaria Editrice, Roma.
- Politecnico di Milano (luglio 2019), *PagoPA nei comuni: un successo per pochi*, Milano.
- The European House - Ambrosetti, *"Rivoluzione cashless: il posizionamento del Paese e l'agenda per l'Italia"*, Lettera Club 83, aprile 2017.
- The European House - Ambrosetti, *"Cashless revolution: a che punto siamo e cosa resta da fare per l'Italia"*, 4° Rapporto 2019.
- World Bank (2012), *General guidelines for the development of Government payments programs*.

### 3.2.7. Appendice grafici e tabelle

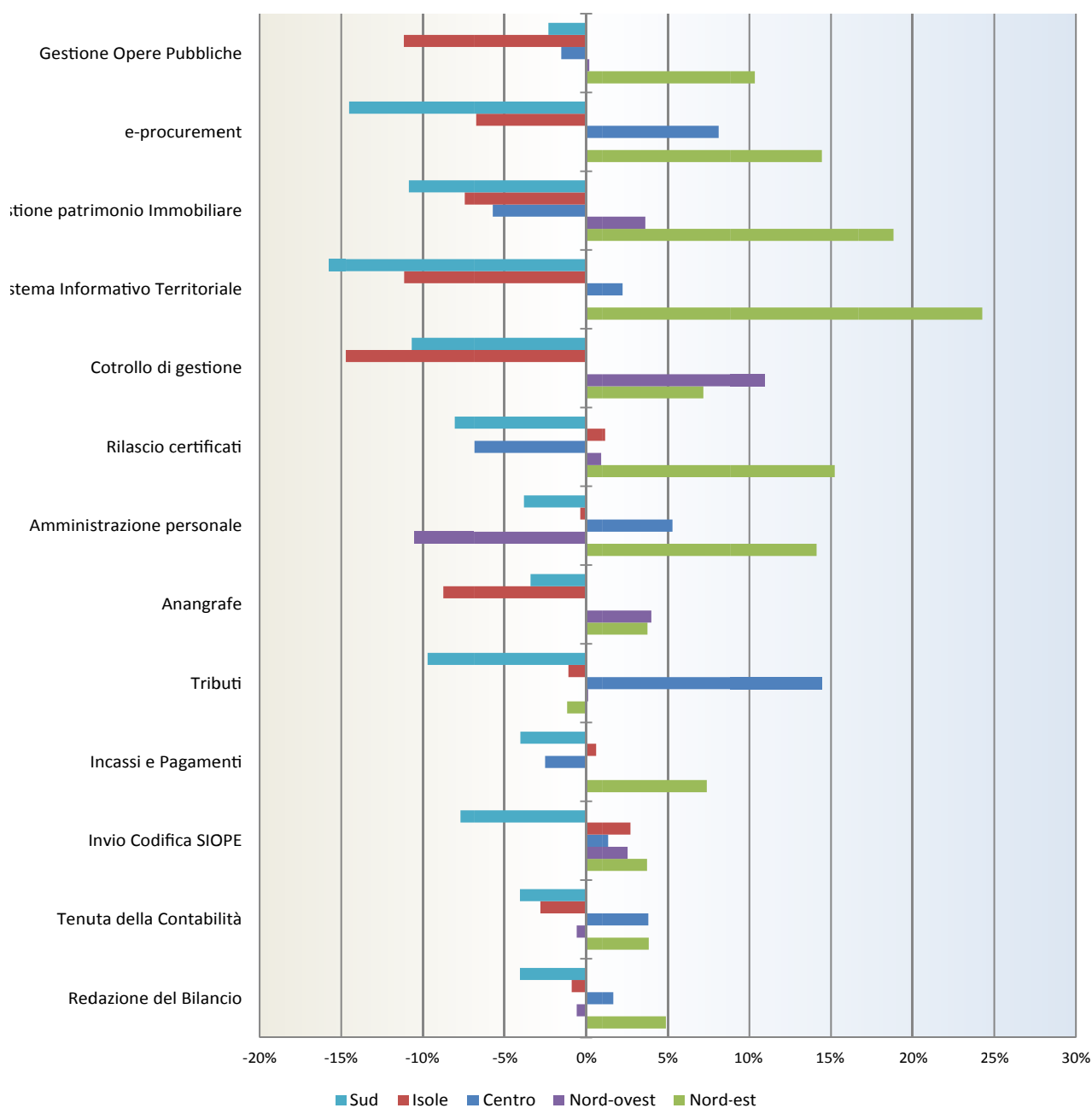


Grafico 10 – Livello di informatizzazione per settori di attività; distribuzione geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale

Tabella 2 – Grado di informatizzazione per settori di attività, per tipologia di ente

	Redaz. del Bilancio	Tenuta della Contabilità	Invio Cod. SIOPE	Incassi Pagam.	Tributi	Anagrafe	Amminist.	Rilascio certificati	Controllo di gestione	Sistema Inform. Territor.	e-procur.	Gestione patrimonio Immobili.	Gestione Opere Pubbliche
<b>ASL</b>													
Non risponde	3%	3%	23%	10%	43%	13%	10%	13%	3%	17%	20%	13%	33%
Entro il 20%	0%	0%	3%	0%	3%	3%	0%	10%	0%	3%	3%	0%	0%
Entro il 50%	3%	3%	0%	7%	0%	0%	3%	20%	20%	20%	17%	23%	30%
Entro l' 80%	17%	17%	13%	17%	17%	17%	20%	30%	10%	27%	33%	27%	23%
Oltre l'80%	77%	77%	60%	67%	37%	67%	67%	27%	67%	33%	27%	37%	13%
<b>Comune</b>													
Non risponde	1%	1%	3%	1%	2%	2%	3%	3%	5%	7%	13%	3%	3%
Entro il 20%	0%	0%	3%	7%	0%	0%	7%	5%	17%	22%	24%	24%	23%
Entro il 50%	4%	3%	8%	11%	11%	5%	18%	24%	23%	24%	24%	33%	34%
Entro l' 80%	23%	26%	29%	32%	37%	33%	38%	36%	30%	29%	25%	26%	30%
Oltre l'80%	72%	69%	58%	49%	49%	60%	34%	32%	25%	18%	14%	14%	10%
<b>Provincia</b>													
Non risponde	1%	1%	10%	2%	17%	83%	3%	22%	8%	11%	28%	10%	10%
Entro il 20%	0%	0%	1%	1%	4%	7%	4%	20%	15%	6%	12%	21%	13%
Entro il 50%	3%	4%	3%	8%	22%	2%	9%	29%	15%	20%	15%	35%	45%
Entro l' 80%	16%	19%	12%	26%	27%	3%	31%	20%	33%	25%	25%	18%	21%
Oltre l'80%	80%	75%	73%	63%	29%	4%	52%	8%	30%	38%	20%	16%	10%
<b>Regione</b>													
Non risponde	0%	0%	5%	5%	15%	60%	5%	30%	20%	15%	10%	15%	35%
Entro il 20%	0%	0%	0%	15%	10%	5%	0%	20%	25%	0%	20%	25%	15%
Entro il 50%	5%	5%	5%	5%	10%	10%	15%	20%	20%	20%	25%	25%	15%
Entro l' 80%	30%	30%	25%	40%	30%	5%	25%	20%	15%	15%	20%	15%	30%
Oltre l'80%	65%	65%	65%	35%	35%	20%	55%	10%	20%	50%	25%	20%	5%



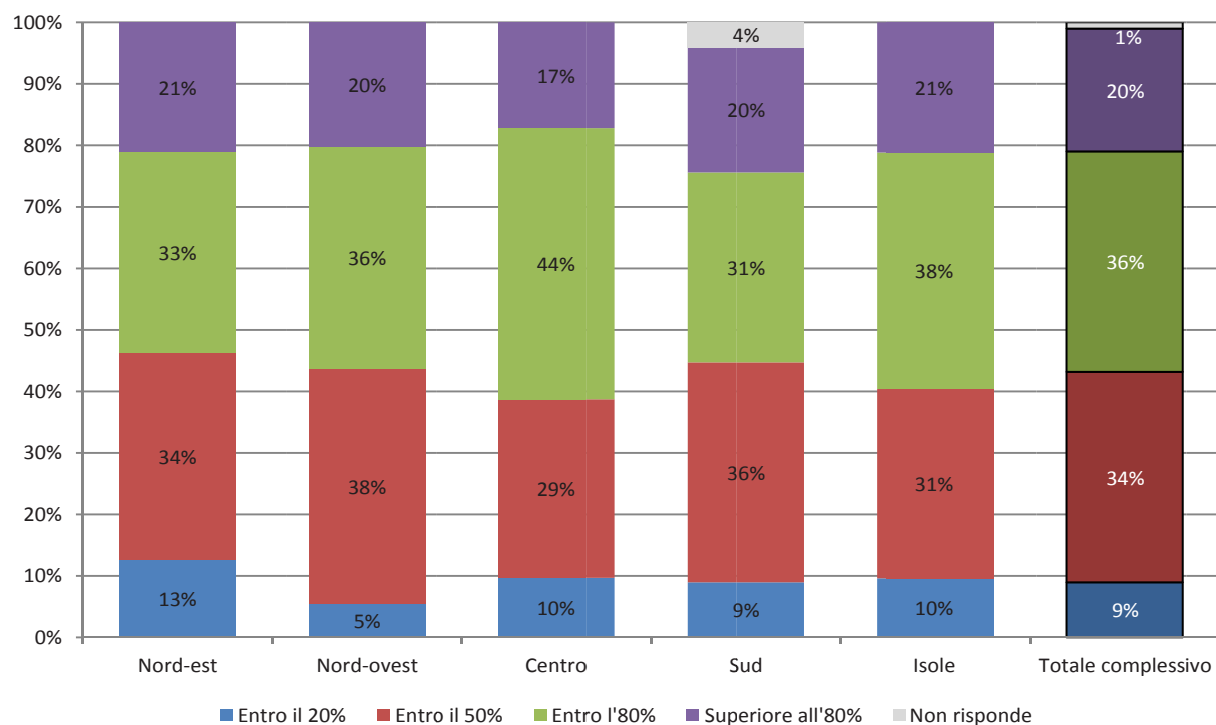


Grafico 11 - Grado di integrazione tra i sistemi informativi; dati per area geografica

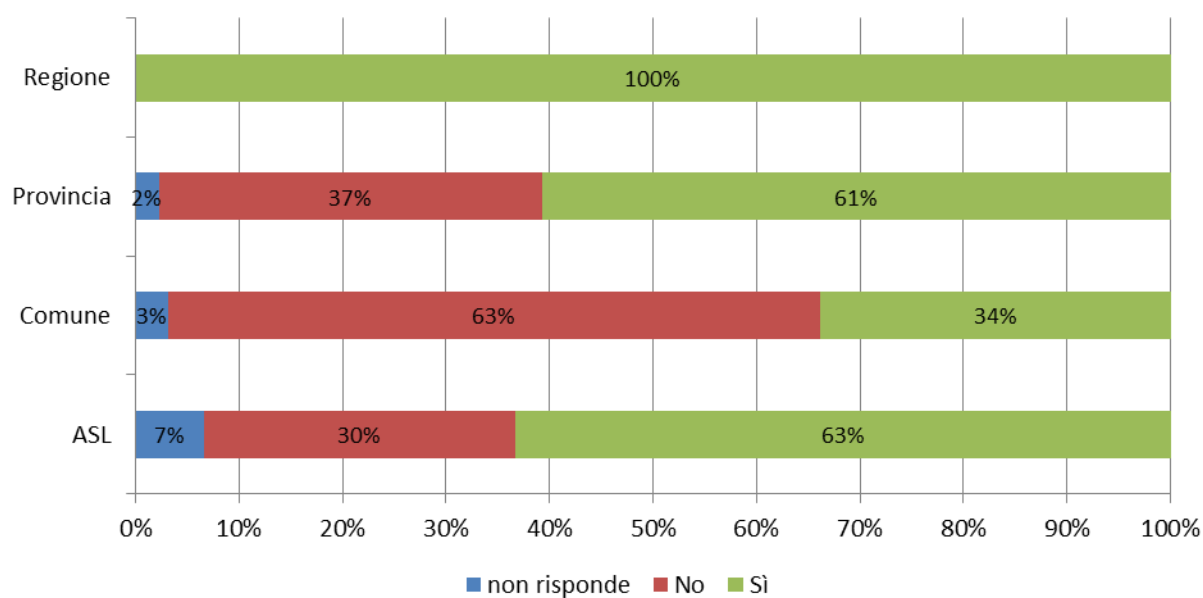


Grafico 12 - Grado di adesione al SPC, per tipologia di ente

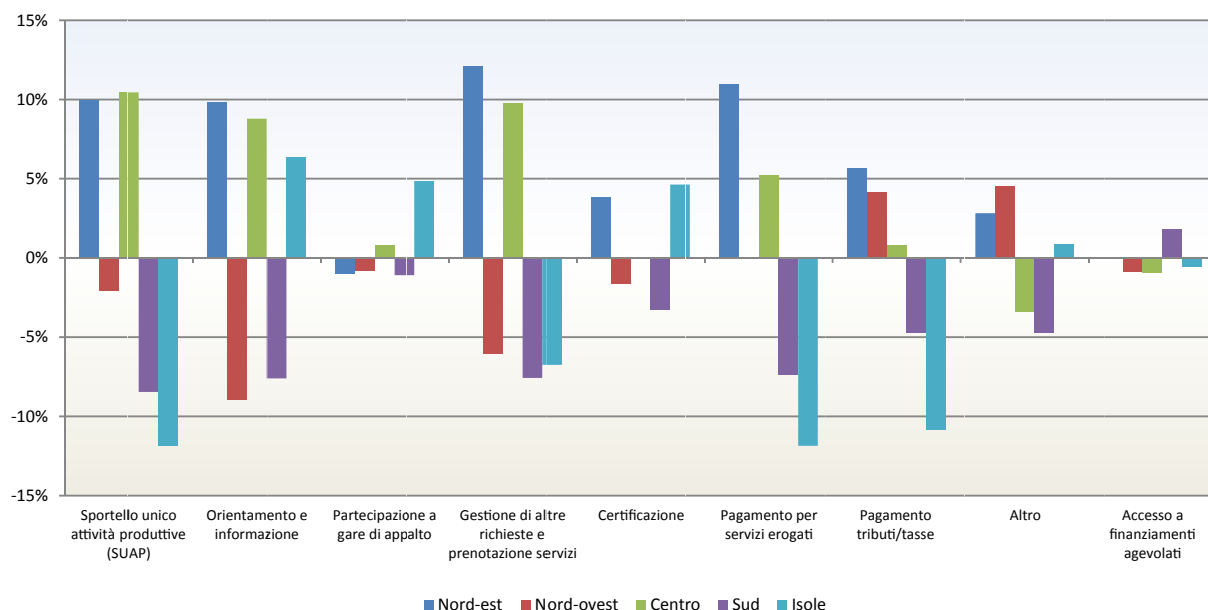


Grafico 13 – Servizi erogati online; dati per area geografica, differenze rispetto alla media

Tabella 3 – Servizi erogati on-line, per tipologia di ente

	Sportello unico attività produttive	Orientam. e informaz.	Partecipaz. gare di appalto	Gestione di altre richieste e prenotaz. servizi	Certificaz.	Pagamento per servizi erogati	Pagamento tributi tasse	Altro	Accesso a finanz. agevolati
ASL	23%	57%	40%	73%	13%	53%	20%	3%	0%
Comune	78%	34%	28%	22%	24%	16%	18%	9%	4%
Provincia	21%	58%	49%	30%	7%	18%	12%	11%	4%
Regione	55%	85%	55%	45%	20%	30%	45%	5%	60%
<b>Totale</b>	<b>64%</b>	<b>42%</b>	<b>34%</b>	<b>28%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>19%</b>	<b>9%</b>	<b>6%</b>

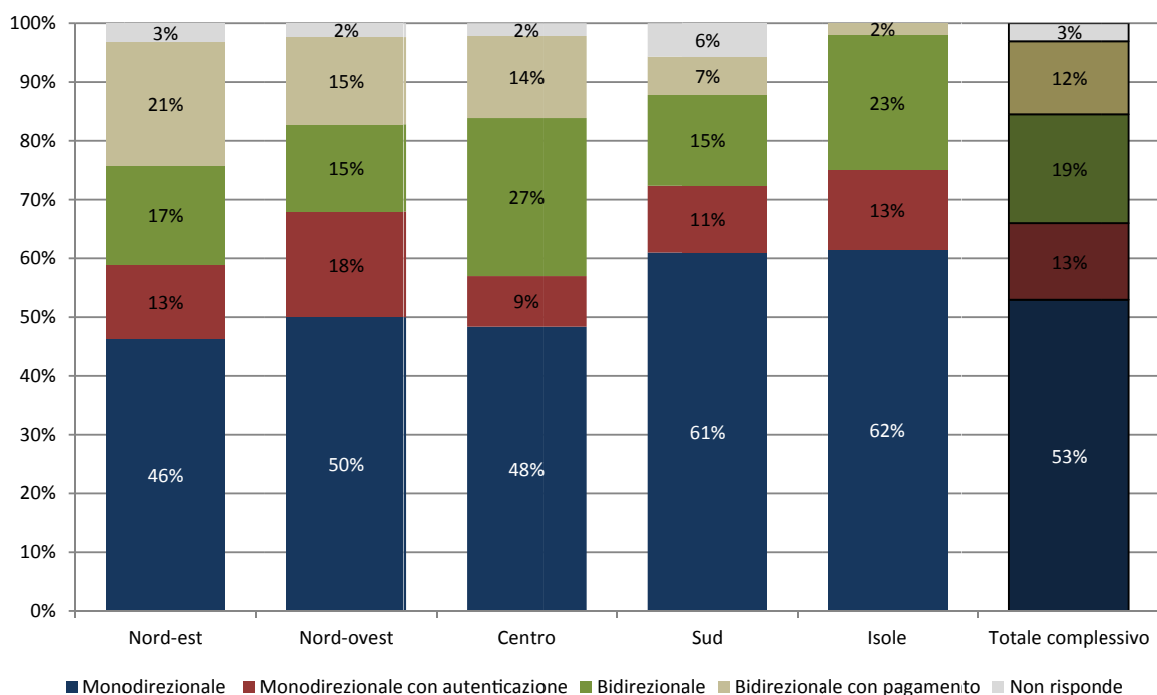


Grafico 15 – Livello di sofisticazione sito *web* dell'ente, dettaglio per area geografica

Tabella 4 - Canali di pagamento messi a disposizione dell'utenza; dettaglio per ente e area geografica.

	Sportelli fisici del tesoriere	Sportelli postali	Sportelli fisici dell'ente	ATM/ POS	Altre reti	Sito <i>web</i>	Mobile Device	Altro
<b>ASL</b>	80%	87%	70%	77%	23%	47%	0%	20%
Nord-est	100%	100%	100%	86%	29%	71%	0%	14%
Nord-ovest	89%	78%	44%	78%	11%	44%	0%	44%
Centro	80%	80%	80%	100%	60%	0%	0%	0%
Sud	50%	88%	63%	50%	13%	50%	0%	13%
Isole	100%	100%	100%	100%	0%	100%	0%	0%
<b>Comune</b>	94%	90%	44%	33%	22%	17%	3%	7%
Nord-est	99%	85%	54%	49%	21%	26%	6%	15%
Nord-ovest	96%	93%	52%	43%	20%	22%	2%	8%
Centro	94%	91%	40%	34%	29%	18%	2%	2%
Sud	89%	91%	39%	15%	20%	9%	2%	3%
Isole	94%	91%	26%	17%	23%	3%	0%	9%
<b>Provincia</b>	94%	87%	21%	18%	6%	18%	2%	6%
Nord-est	94%	88%	38%	38%	6%	50%	0%	6%
Nord-ovest	100%	89%	28%	33%	0%	17%	6%	6%
Centro	89%	89%	16%	11%	11%	16%	0%	5%
Sud	91%	82%	23%	5%	0%	9%	5%	0%
Isole	100%	86%	0%	7%	14%	0%	0%	14%
<b>Regione</b>	85%	85%	25%	40%	70%	40%	0%	15%
Nord-est	75%	50%	25%	25%	50%	50%	0%	50%

Nord-ovest	75%	75%	50%	100%	50%	50%	0%	0%
Centro	100%	100%	25%	50%	100%	50%	0%	0%
Sud	83%	100%	17%	17%	83%	33%	0%	17%
Isole	100%	100%	0%	0%	50%	0%	0%	0%
<b>Totale</b>	<b>93%</b>	<b>89%</b>	<b>41%</b>	<b>33%</b>	<b>21%</b>	<b>20%</b>	<b>2%</b>	<b>8%</b>

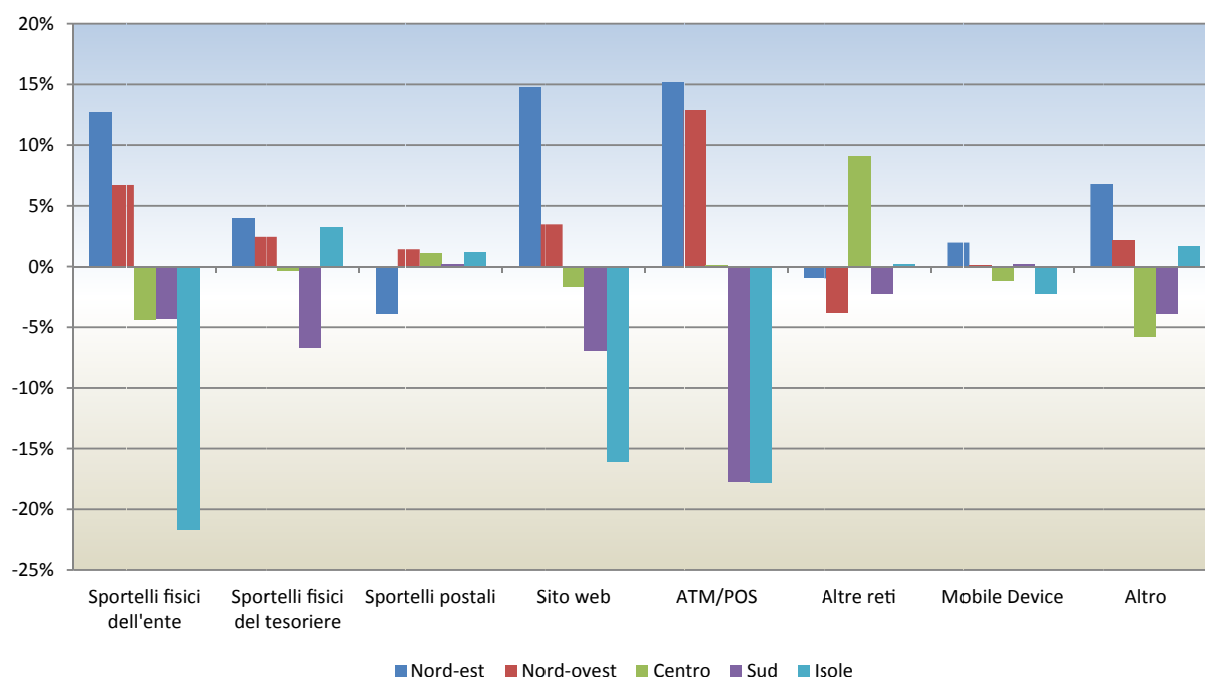


Grafico 16 - Canali di pagamento messi a disposizione dell'utenza; dettaglio per area geografica, differenza rispetto alla media nazionale.

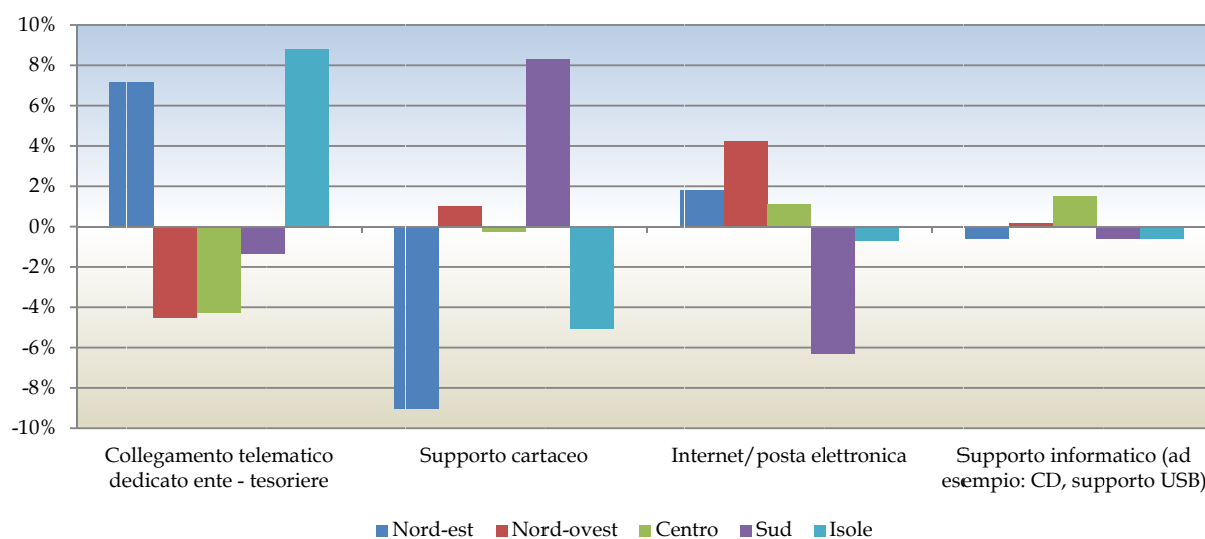


Grafico 17 - Modalità di collegamento con il tesoriere bancario per l'esecuzione di incassi e pagamenti; dettaglio per area geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale.

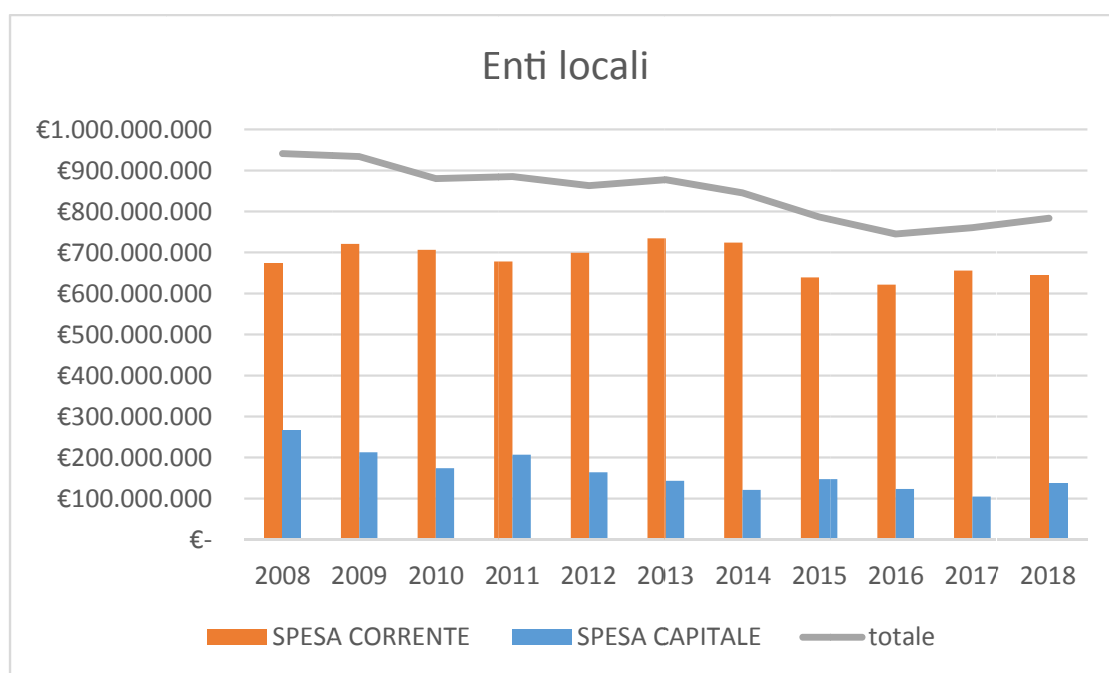
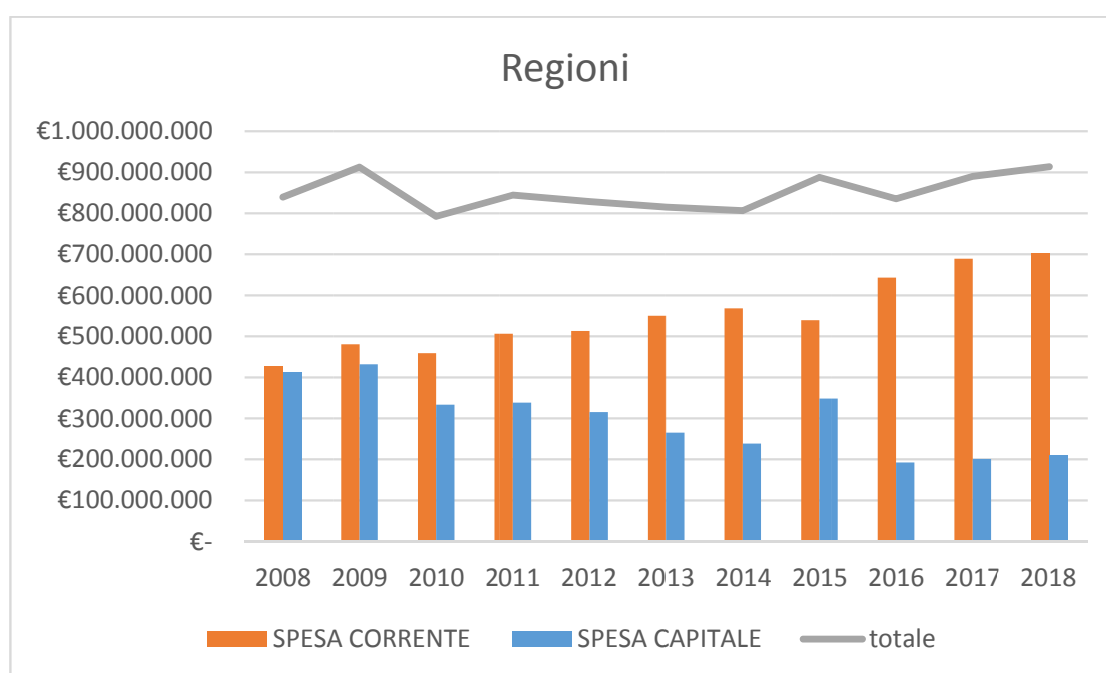


Grafico 18 – Spesa per ICT degli enti locali



figo 19 - Spesa per ICT delle regioni

ra-

### 3.3. Salute e sanità

#### 3.3.1. Salute e sanità: misurazioni di performance e aree di criticità

a cura di Carla Collicelli, CNR

##### 3.3.1.1. Abstract

Secondo i dati delle principali agenzie internazionali, la sanità pubblica italiana continua a registrare livelli di performance molto lusinghieri, in particolare per quanto riguarda le dimensioni contenute della spesa sia in valore assoluto che in percentuale del PIL, che per il valore elevato della durata della vita e della speranza di vita alla nascita. Anche la mortalità evitabile tramite prevenzione ed appropriatezza delle cure mostra in Italia livelli migliori di molti altri paesi europei. Lo stesso indice di adeguamento agli standard contenuti nella Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile per quanto riguarda benessere e salute, calcolato da ASviS annualmente, mostra un andamento positivo. A fronte di ciò vanno segnalate alcune criticità vecchie e nuove. Tra quelle di più antica data si segnala in primo luogo la debolezza delle cure territoriali per disabili e non autosufficienti e l'insufficiente offerta di strutture per la lungodegenza. In secondo luogo, permangono differenze sostanziose in termini di spesa sanitaria pro-capite, offerta di servizi sul territorio, qualità degli stessi e possibilità di accesso appropriato e tempestivo alle prestazioni, sia tra regioni ed aree geografiche, che tra gruppi sociali. Tra le criticità di più recente evidenza, vanno rimarcate quelle relative alla sostenibilità del sistema dal punto di vista delle risorse e rispetto alla prevenzione intesa in senso olistico. Per quanto riguarda le risorse, risulta crescente il divario tra la domanda ed i costi di produzione, in costante aumento, da una parte, e la ristrettezza del finanziamento pubblico, in calo rispetto al PIL negli ultimi anni, dall'altra. In questo ambito una criticità crescente si rilava rispetto agli organici ed alle carenze del personale. Per ciò che attiene alla prevenzione di tipo olistico, ancora troppo debole risulta lo sforzo profuso nell'obiettivo di fare degli obiettivi di benessere e salute, nella loro ampia articolazione, elementi da inserire tra le priorità in termini di adeguamento e riforma nel mondo del lavoro e della produzione, nella scuola e negli altri canali formativi, nella organizzazione delle città e dei trasporti e negli interventi per l'ambiente ed il clima.

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

La maggior parte delle classifiche internazionali, che periodicamente vengono prodotte e diffuse da varie agenzie pubbliche e private sui sistemi sanitari, ne misurano l'efficienza prevalentemente sulla base di due tipologie di dati, quelli relativi alle risorse, e specificatamente alla spesa sanitaria pro-capite – in genere in percentuale sul Prodotto Interno Lordo (Pil) –, come proxy della efficienza gestionale; e quelli relativi alla durata della vita, e specificatamente alla speranza di vita, come proxy dei risultati di salute raggiunti. Da questo punto di vista l'Italia ottiene nella maggior parte dei casi punteggi e posizionamenti più che lusinghieri.

Una delle ultime, in termini di tempo, è la classifica pubblicata da *Bloomberg Health Care Efficiency*<sup>132</sup>, sulla base di dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), della Banca Mondiale (BM), dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e del Fondo Monetario Internazionale (FMI), nella quale l'Italia detiene il 4° posto a livello mondiale ed il 2° a livello europeo dopo la Spagna.

132. Bloomberg, *Bloomberg Healthiest countries*, 2019



Molte altre autorevoli istituzioni effettuano analoghe valutazioni, nelle quali l'Italia ottiene costantemente un posizionamento molto positivo. Non mancano però, a latere della graduatoria generale, anche alcune osservazioni critiche, legate in gran parte alla scelta degli indicatori utilizzati, indicativi per quanto riguarda la efficienza economica e gestionale, ma poco indicativi per quanto attiene ad altri parametri, e soprattutto a quelli della efficacia e della equità.

Più in particolare le voci critiche rispetto alle graduatorie internazionali hanno puntato l'attenzione soprattutto su due aspetti: in primis il fatto che la elevata speranza di vita in Italia costituisce un dato storicamente consolidato ed abbastanza indipendente dalle performance e dalla qualità dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione; e in secondo luogo la scarsa considerazione dimostrata nelle analisi in questione rispetto a varie criticità e lacune evidenti nelle performance dei sistemi di offerta sanitaria, ricollegabili a loro volta per molti aspetti a inefficienze storiche e per altri al recente processo di de-finanziamento, particolarmente accentuato negli ultimi anni, che ha messo a dura prova anche la tenuta del Servizio Sanitario Nazionale italiano, per qualità, equità ed efficacia.

Rispetto a questo ultimo punto le analisi prodotte dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) con l'*Oecd Health Statistics*<sup>133</sup> mostrano chiaramente come in Italia la spesa sanitaria totale (pubblica e privata) in percentuale del Prodotto Interno Lordo (PIL) continui a mostrare un andamento decrescente (grafico 1), collocandosi ormai al di sotto della media europea (8,9% vs 9% nel 2017).

In termini di spesa pubblica pro-capite, secondo questa stessa fonte l'Italia si colloca addirittura in prima posizione in Europa per il valore più basso (\$ 3.391 vs un media di \$ 3.978). E particolarmente negativa risulta la situazione se confrontiamo l'Italia con i paesi del G7, rispetto ai quali si colloca all'ultimo posto per la spesa pubblica ed al secondo per la spesa di tasca propria da parte di famiglie e cittadini (*Out of pocket* o OOP).

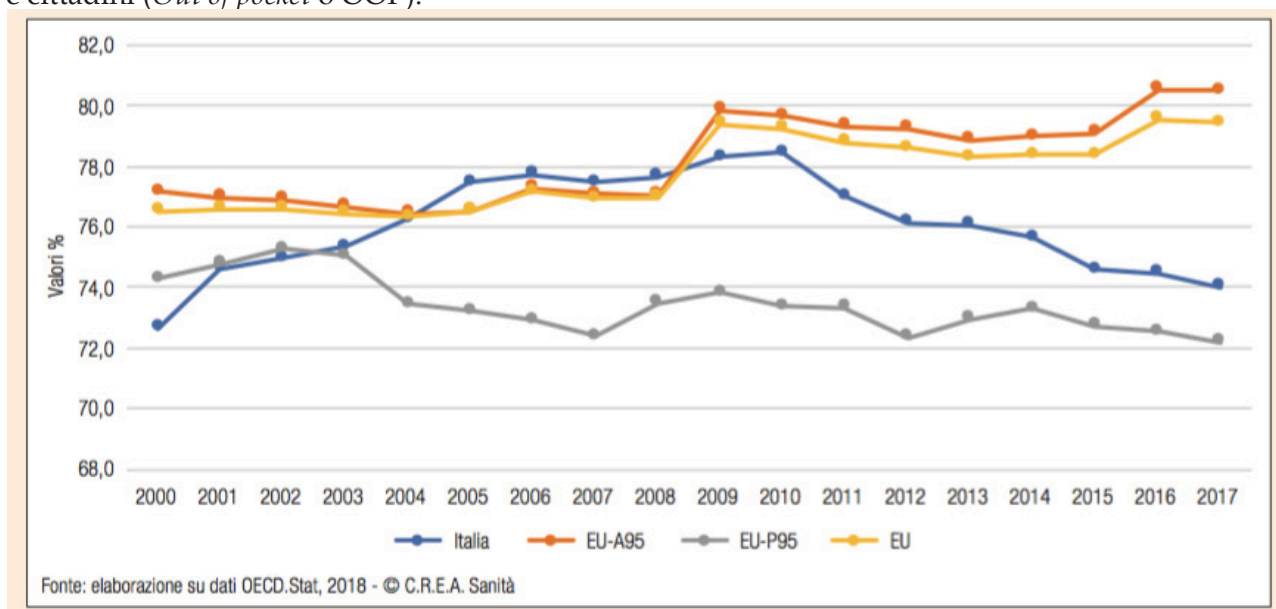


Grafico 1 - Finanziamento pubblico della spesa sanitaria corrente Italia, EU. Anni 2000-2017

In realtà l'Oecd Health Database valuta un serie assai più ampia di dimensioni della qualità dell'offerta sanitaria, con un Database che viene aggiornato ogni due anni. Gli indicatori utilizzati sono 76,

133. *Oecd Health statistics*, [www.oecd.org/elsd/health-systems/health-data.htm](http://www.oecd.org/elsd/health-systems/health-data.htm)

organizzati in 9 categorie: stato di salute, fattori di rischio, accesso alle cure, qualità dell'assistenza ed esiti di salute, spesa sanitaria, personale, erogazione dell'assistenza farmaceutica, invecchiamento e Long term care (LTC).

In questo lavoro, che non è finalizzato a produrre una graduatoria, ma piuttosto a definire un "profilo nazionale", nel Rapporto 2017 l'Italia riceve valutazioni positive per molti aspetti, ed in particolare per l'elevata speranza di vita (grafico 2), gli anni di vita vissuti in buona salute, e la mortalità evitabile (grafico 3).

Accanto ai dati positivi vengono evidenziate però diverse criticità, tra cui le più importanti:

- le disparità legate al genere ed alle condizioni socio-economiche per quanto riguarda lo stato di salute;
- il sovrappeso e l'obesità dei minori tra i fattori di rischio (40% tra i bambini nelle regioni meridionali) (grafico 4);
- il peso delle spese a carico dei pazienti (23% del totale rispetto ad una media Ocse del 15%);
- le differenze nell'accesso ai servizi tra regioni e per condizione economica.

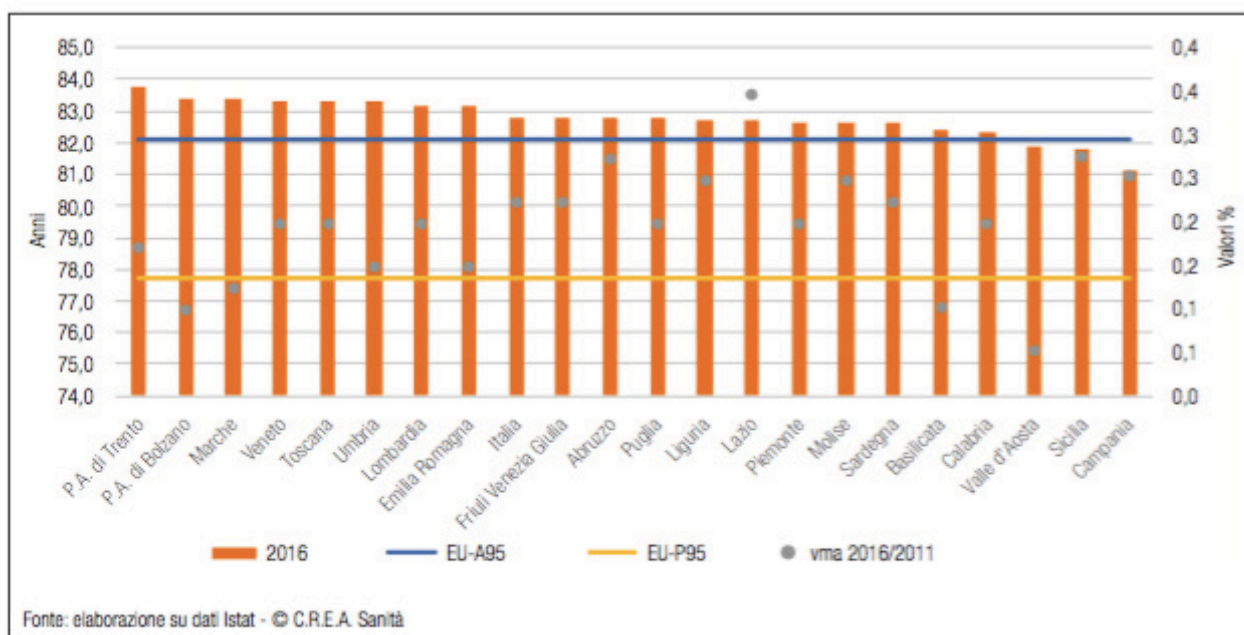


Grafico 2 - Speranza di vita alla nascita in Italia, Regioni, EU ante 1995 e EU post 1995. Anni 2011-2016

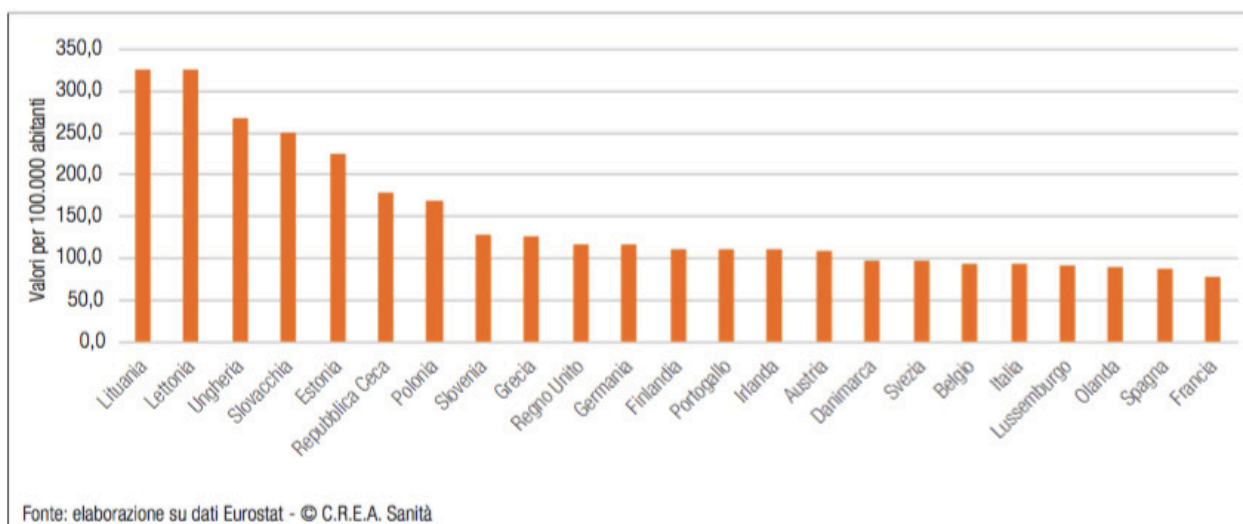


Grafico 3 - Mortalità evitabile in Europa. Anno 2015

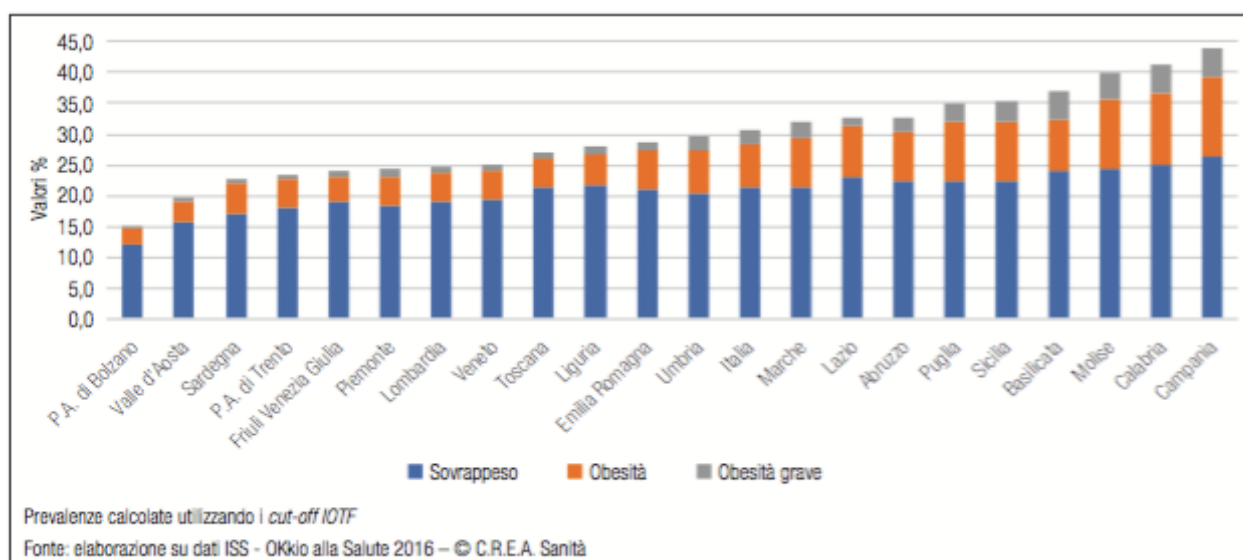


Grafico 4 - Sovrappeso, obesità e obesità grave tra i bambini di 8-9 anni. Regioni. Anno 2016

Per quanto riguarda gli stili di vita, ed in particolare l'obesità infantile, di cui il grafico 4 mostra la distribuzione regionale, importanti confronti internazionali vengono riportati nei dati dell'OMS raccolti in 19 Paesi (Albania, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Macedonia, Moldavia, Norvegia, Portogallo, Romania, Repubblica di San Marino, Slovenia, Spagna, Turchia e Italia) per i bambini tra 6 e 9 anni. In questo confronto l'Italia risulta tra i paesi a più alta prevalenza di sovrappeso e obesità nei bambini di età 8-9 anni, insieme a Grecia e Spagna, a fronte della maggior parte dei paesi del Nord Europa, che presentano prevalenze più basse.

Allo scopo di mettere in luce ulteriori elementi, la Fondazione Gimbe<sup>134</sup>, osservatorio bolognese accreditato per le sue analisi sulla efficienza e sostenibilità della sanità italiana, ha ul-

134. Gimbe Evidence for Health, 3° Rapporto sulla sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale, 2018

teriormente elaborato di recente i 76 indicatori utilizzati dall'OCSE, e ne ha misurato anche il posizionamento italiano per ciascun di essi, cosa che l'OCSE non fa. Ne esce un quadro molto variegato. Rispetto all'insieme dei 35 paesi OCSE, secondo la elaborazione Gimbe, l'Italia ottiene un posizionamento positivo (tra la 1° e la 15° posizione) per molti indicatori ma non per tutti.

In particolare, gli indicatori per i quali le performance italiane non sono positive sono:

- rispetto allo stato di salute la mortalità per alcune cause, il basso peso alla nascita e la percezione dello stato di salute;
- rispetto alla alimentazione ed agli altri fattori sociali di rischio l'attività fisica, l'obesità infantile ed il fumo degli adolescenti;
- rispetto ai dati di accesso alle cure la spesa di tasca propria delle famiglie;
- rispetto agli esiti alcuni indicatori relativi agli screening ed alla sopravvivenza per tumore, nonché i tempi per l'intervento a seguito di frattura del femore, l'uso di antibiotici, le vaccinazioni infantili, la mortalità per carcinoma della mammella;
- rispetto agli indicatori di spesa sanitaria la spesa per gli investimenti, la spesa per *Long term care* (grafico 5) e quella OOP;
- rispetto al personale, quasi tutti gli indicatori di riferimento.

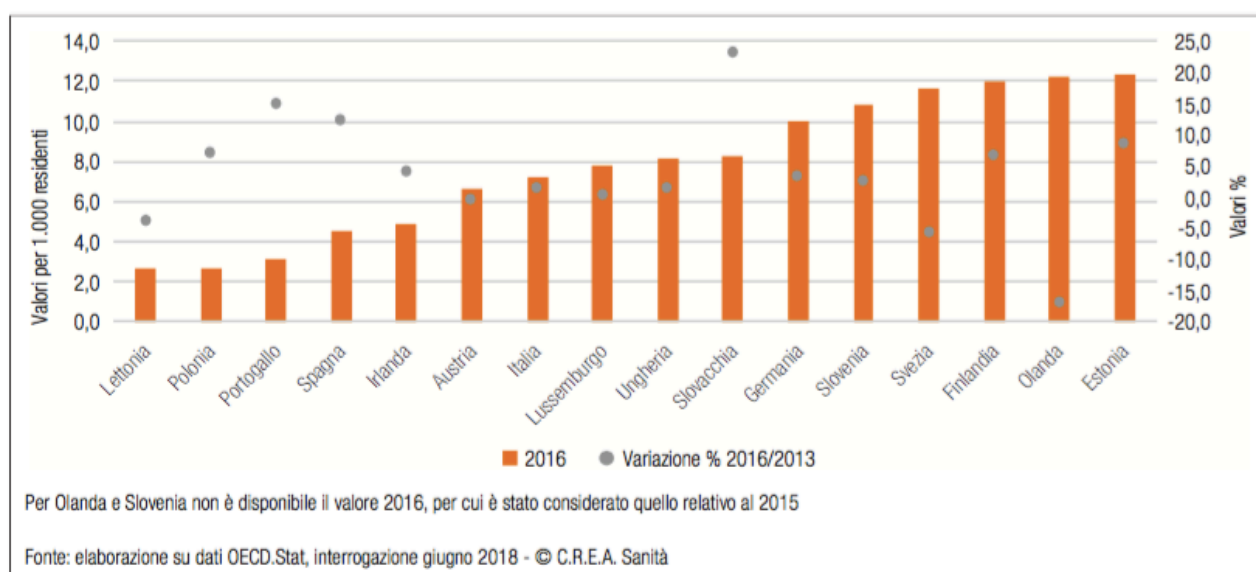


Grafico 5 - Assistiti in strutture sanitarie che erogano Long term care in Europa. Anni 2013-2016

Per quanto riguarda la spesa OOP, notazioni molto critiche emergono anche dal lavoro svolto nell'ambito dello *European Health Report* dell'OMS<sup>135</sup>, che al Capitolo "*Ensure universal coverage and the right to health*" segnala la crescita continua della spesa sanitaria OOP per la salute in Europa, arrivata ad un valore percentuale medio del 26,6% di quella totale, con punte minime del 5,2% e massime del 72,1% a livello di paesi, e notevoli differenze tra Nord e Sud dell'Europa (con valori medi nel nord del 14,7% e nel sud del 46,2%). Secondo l'OMS si tratta di un chiaro segnale di iniquità, vista anche la correlazione negativa del dato con quello dell'ammontare della spesa pubblica. In questo caso non vengono forniti dati sui singoli paesi.

135. WHO, *European Health Report 2018, More than Numbers – evidence for all*, WHO Regional Office for Europe

Su questo stesso tema può essere interessante d'altra parte ricordare che diversi commentatori, e ad esempio la già citata Fondazione Gimbe, esprimono valutazioni di merito che tendono a circoscrivere il peso del dato relativo alla spesa OOP. In particolare, sulla base di alcune verifiche effettuate sulle componenti della spesa di tasca propria da parte delle famiglie, Gimbe avanza l'ipotesi che si tratti di una spesa solo parzialmente destinata a far fronte a reali lacune della tutela pubblica, e che si tratti piuttosto (secondo Gimbe per almeno un buon 40%) di una spesa per beni e servizi di "non elevato valore", legata a "bisogni consumistici indotti dalla medicalizzazione"<sup>136</sup>. Valutazione questa sicuramente discutibile per l'entità raggiunta dalla spesa OOP in Italia, e certamente non applicabile alla totalità della casistica che ricade nel fenomeno.

Ulteriori criticità emergono quando si passa dalle valutazioni degli organismi internazionali e dai dati statistici ufficiali, alle valutazioni ed ai dati relativi agli indicatori soggettivi, raccolti cioè con specifiche indagini sulla qualità percepita, la soddisfazione ed altri aspetti rilevanti dal punto di vista del cittadino. IN questo ambito rilevante è il ruolo svolto a livello europeo da *Health Consumer Powerhouse Ltd* (HCP), ente con sede a Bruxelles che pubblica dal 2005 il Rapporto "*EuroHealth Consumer Index*"<sup>137</sup>, uno strumento di raccolta e analisi dei dati europei sulle prestazioni sanitarie offerte dai vari sistemi nazionali, dal punto di vista del grado di soddisfazione e della qualità percepita dagli utenti. Per la realizzazione del lavoro, la *Health Consumer Powerhouse* chiede alle istituzioni sanitarie di tutti i paesi europei di contribuire all'elaborazione annuale dell'*EuroHealth Consumer Index*, che si configura così come il prodotto di una combinazione di statistiche pubbliche, sondaggi presso i pazienti e ricerche indipendenti condotte direttamente da HCP. L'*European Health Consumer Index* si avvale anche del sostegno della Commissione europea (della Direzione Generale Società dell'informazione e Mezzi di Comunicazione) ed è diventata una fonte, accreditata universalmente, di misurazione della qualità e dei risultati dell'assistenza sanitaria in Europa.

La classifica che viene prodotta è basata su 38 indicatori che coprono sei aree ritenute chiave per il cittadino che usufruisce dei servizi sanitari:

- diritti e informazione dei pazienti;
- digitalizzazione dei servizi;
- tempi di attesa per il trattamento;
- risultati, *outcome* e qualità;
- gamma e ambito dei servizi forniti;
- accesso ai farmaci.

Nella edizione 2017 di questa analisi, l'Italia si colloca al 20° posto su 35 paesi europei (mentre nel 2016 era undicesima), ed il Rapporto sottolinea in fatto che l'Italia è il paese europeo con le più grandi differenze tra Regioni. Rispetto alla accessibilità ai servizi da parte degli utenti, l'Italia detiene la 20° posizione, rispetto ai diritti e all'informazione dei pazienti la 26°, è 18° per *outcome*, 24° per *range* dei servizi offerti, 11° per prevenzione, e 26° per l'accesso ai farmaci.

Una meno nota classifica internazionale, di portata più ampia in termini di paesi coinvolti, viene stilata da Numbeo<sup>138</sup> attraverso un Database, fruibile on line, e relativo a varie dimensioni ascrivibili al complesso delle dimensioni della qualità:

- competenze dei professionisti;

136. Gimbe, cit, pag. 46

137. *Health Consumer Powerhouse, EuroHealth Consumer Index, 2017*

138. Numbeo, *Health Care Index for country 2018*, [www.numbeo.com](http://www.numbeo.com)



- tempi degli accertamenti e referti;
- tecnologie;
- cortesia;
- tempi di attesa;
- ubicazione dei servizi.

Rispetto alle varie dimensioni di questa analisi comparativa gli utenti vengono invitati ad assegnare un punteggio da -2 a +2. In questa graduatoria l'Italia si colloca al 32° posto su 69 paesi.

Le recenti valutazioni dell'ASviS (Alleanza Italiana Sviluppo Sostenibile)<sup>139</sup> sullo stato dell'arte italiano relativamente all'Obiettivo 3 dell'Agenda Onu 2030 sullo sviluppo sostenibile (Salute e benessere per tutti a tutte le età), infine, mostrano che per molti indicatori l'Italia si colloca tra i paesi più virtuosi, come nel caso della mortalità infantile, e che molti dati continuano a migliorare anche nel Sud, come nel caso della mortalità tra 30 e 69 anni per tumori maligni, diabete mellito, malattie cardiovascolari e malattie respiratorie croniche. Ma al tempo stesso significative criticità vengono segnalate per molti altri aspetti, in gran parte coincidenti con quelli riportati sopra ed evidenziati dalle varie fonti internazionali citate, con una particolare attenzione per le criticità legate all'impatto dei fattori ambientali, dei trasporti e dell'equità sociale e di genere.

### 3.3.1.3. L'andamento temporale

Per quanto riguarda l'andamento temporale degli indicatori di performance, e dunque lo sviluppo nel tempo del sistema della salute italiano e dei suoi risultati, secondo quanto riportato nei Rapporti ASviS dal 2015 si rilevano alcuni preoccupanti rallentamenti nei processi di miglioramento - ed in qualche caso addirittura uno stallo -, che si ipotizza possano mettere seriamente a rischio il raggiungimento degli obiettivi proposti per il 2030 dall'Agenda Onu per lo Sviluppo Sostenibile (grafico 6)<sup>140</sup>.

Il riferimento va secondo ASviS in particolare:

- ai morti per incidente stradale, il cui dato si è quasi dimezzato tra 2004 e 2016, ma è ancora alto e la cui diminuzione è in corso di rallentamento dal 2013;
- ai fumatori, in calo nel lungo periodo tra le persone di 15 anni e più, soprattutto a partire dal 2009, ma con un dato che non mostra miglioramenti nel periodo più recente;
- ed alle vaccinazioni in età pediatrica, in calo dal 2013 al 2017, ed in incremento solo nell'ultimo anno (in conseguenza del recente Decreto governativo sui vaccini).

Va ovviamente sottolineato che, anche secondo ASviS, i risultati in termini temporali di molti altri indicatori di misurazione delle politiche sanitarie italiane in gran parte positivi, soprattutto se si considera un periodo di tempo sufficientemente lungo. Ad esempio, il Rapporto annuale ASviS sottolinea l'importanza del dato secondo cui, per quanto riguarda la speranza di vita, in 40 anni l'Italia ha guadagnato in media 10 anni, arrivando a 80,8 anni per gli uomini e a 85,2 per le donne. Miglioramenti molto significativi si registrano anche per quanto riguarda la speranza di vita in buona salute,

139. ASviS, L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Rapporto 2018 e precedenti

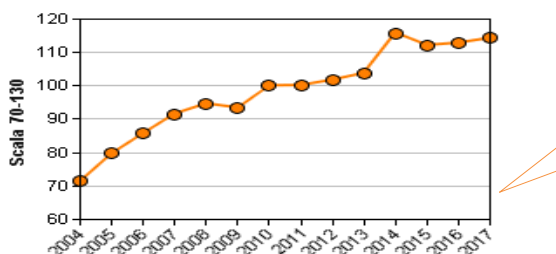
140. L'indice composito di salute e sanità, elaborato da ASviS per la misurazione degli avanzamenti relativi all'obiettivo 3, sintetizza i seguenti indicatori: tasso di mortalità neonatale, tasso di mortalità infantile, tasso standardizzato di mortalità per le maggiori cause di morte, tasso di mortalità per suicidio, litri di alcol consumato pro-capite, mortalità per incidente stradale, lesività per incidente stradale, mortalità per avvelenamento, fumatori, copertura vaccinale antinfluenzale, spesa sanitaria delle famiglie pro-capite.



aumentata da 58,3 anni nel 2015 a 58,7 nel 2017.

## AGENDA ONU 2030 - Italia

### Goal 3 (Salute e benessere per tutti)



**Grafico 6 - Indice composito degli indicatori di misurazione dell'Obiettivo 3 dell'Agenda ONU 2030 in Italia. Anni 2004-2017**

Fonte, ASviS, L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Rapporto 2018

Anche la mortalità prematura (calcolata rispetto alle principali cause di morte della fascia di età 30-69 anni) risulta essere diminuita nel tempo dal 2004 al 2016, del 26,5% per gli uomini e del 17,3% per le donne. In poco più di 30 anni, il tasso standardizzato di mortalità totale si è ridotto di oltre il 50% nel periodo 1980-2015 e il contributo delle malattie cardiovascolari è stato quello che più ha influito sul trend in discesa della mortalità (nello stesso periodo la mortalità per malattie ischemiche del cuore si è ridotta infatti di circa il 63% e quella delle malattie cerebrovascolari di circa il 70%).

Si muore meno anche di tumori, che restano però la prima causa di morte tra i 19 e i 64 anni: nell'arco di tempo compreso tra 2006 e 2016 la mortalità per tumori diminuisce del 24% per gli uomini (da 12,5 a 9,5 per 10.000) e del 12,6% per le donne (da 8,7 a 7,6 decessi per 10.000).

La stessa mortalità neonatale e infantile è significativamente diminuita e ha raggiunto livelli tra i più bassi del mondo, migliori anche di quelli osservati nei Paesi occidentali più sviluppati. Il tasso di mortalità infantile in particolare è passato da 3,16 decessi per 1.000 nati vivi a 2,81 per 1.000 nell'arco temporale 2010-2016.

Andamenti positivi vengono riportati ulteriormente per il tasso di ospedalizzazione (grafico 7), ormai tra i più bassi del mondo, e per lo sviluppo del numero dei posti letto in presidi residenziali socio-assistenziali (grafico 8).

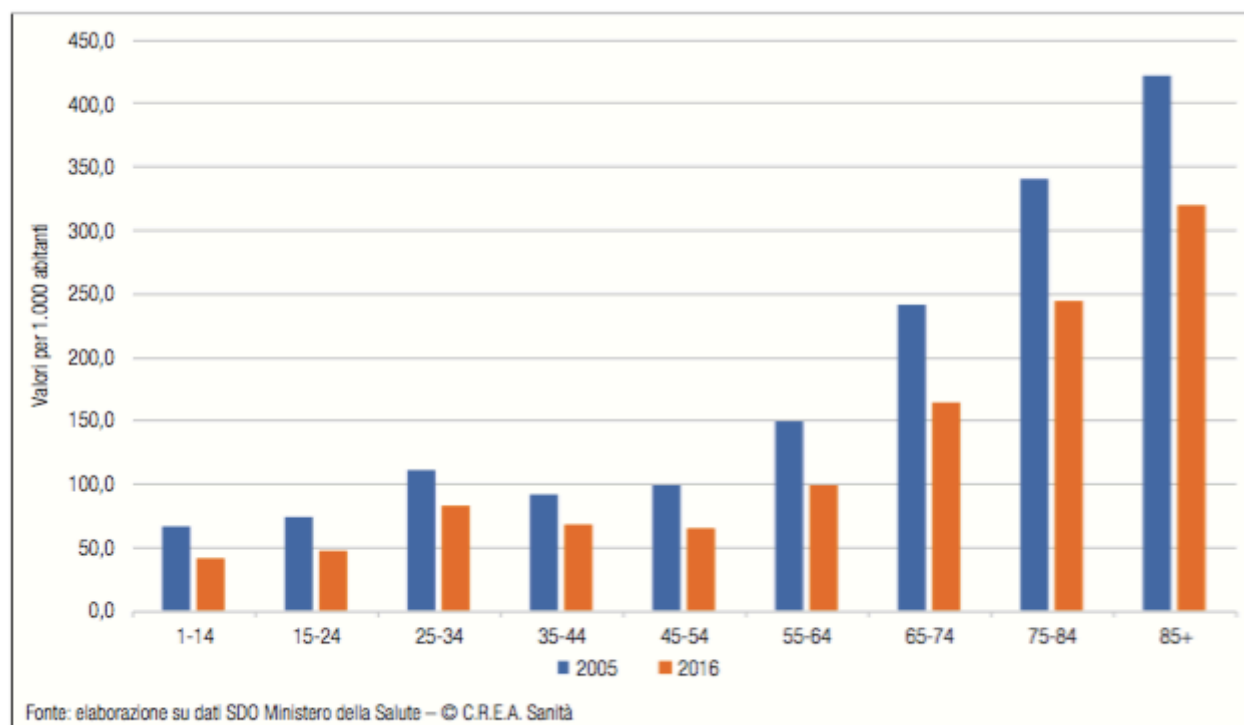


Grafico 7 - Tasso di ospedalizzazione ordinaria in acuzie, per età. Anni 2005-2018

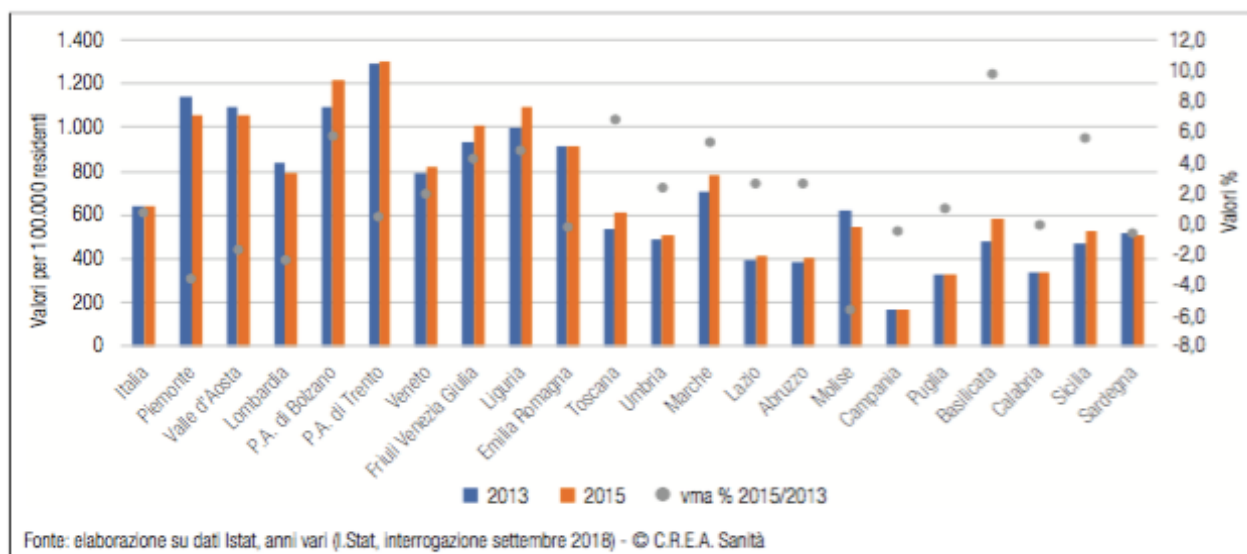


Grafico 8 - Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari. Regioni. Anni 2013-2015

Le criticità in termini di evoluzione temporale, oltre a quelle segnalate da ASviS, si presentano in realtà soprattutto per quanto riguarda gli aspetti di efficienza e giustizia allocativa, e sono state segnalate da diversi analisti e commentatori nazionali, in primis il Tribunale per i Diritti del Malato, con il suo Osservatorio Pit Salute<sup>141</sup>.

Nel Rapporto 2017, Pit Salute espone ad esempio dati di netto peggioramento rispetto a tempi e costi per l'accesso alle cure: le segnalazioni di tempi lunghi per accedere alle visite specialistiche

141. Cittadinanzattiva, XXI Rapporto PiT Salute, dicembre 2018

passano dal 34,3% del totale del 2015 al 40,3% del 2016. Per quanto riguarda i tempi di attesa, per gli interventi chirurgici le segnalazioni scendono dal 35,3% al 28,1%, per gli esami diagnostici si passa dal 25,5% al 26,4%. Inoltre, il 37,4% denuncia costi elevati del ticket, ed in particolare aumenti per quanto riguarda la diagnostica e la specialistica, mentre il 31% esprime disagio per i casi registrati di mancata esenzione dal ticket (erano il 24,5% nel 2015).

Circa il 30% degli intervistati da Pit Salute denuncia inoltre crescenti difficoltà con i servizi di riabilitazione a domicilio, il 14,3% con l'assistenza domiciliare ed il 12,4% con l'assistenza protesica ed integrativa. Attese in crescita si segnalano per il riconoscimento dell'handicap (13,8% degli intervistati) e per l'erogazione dei benefici economici e delle agevolazioni (15,8%). Le lunghe attese al Pronto Soccorso vengono segnalate dal 40,5%.

In termini di determinanti di salute, infine, i dati di lungo periodo evidenziano un aumento della propensione generale alla pratica sportiva in modo continuativo (dal 19,1% del 2001 al 24,8% del 2017), ma al tempo stesso uno stallo di altri indicatori di miglioramento degli stili di vita, con oltre 22,4 milioni di sedentari totali, pari al 38,1% della popolazione.

#### 3.3.1.4. Le differenze interne

Nell'analizzare i risultati ottenuti dal Servizio Sanitario Nazionale italiano, è importante ricordare che i lusinghieri risultati ottenuti dall'Italia nel suo complesso in termini di salute e di efficienza sanitaria, sopra segnalati, sono inficiati nel loro valore dal peso delle disparità che si registrano nell'offerta di servizi e nei risultati di salute raggiunti a livello territoriale e sociale.

Per quanto riguarda gli aspetti epidemiologici, e volendo partire dalle differenze dal punto di vista territoriale, secondo le statistiche dell'Istat si registra ad esempio che tra Milano e Napoli sussiste una differenza di quasi tre anni in termini di speranza di vita (si veda il grafico 2 già citato), mentre se consideriamo le fasce sociali più povere del sud e quelle più ricche del nord la differenza arriva a dieci anni, come dimostrato in particolare negli studi di Giuseppe Costa sull'Equità nella salute in Italia<sup>142</sup>.

Anche la mortalità evitabile, che ha visto un miglioramento in termini generali, come abbiamo visto, registra il permanere di differenze importanti territoriali e di genere. In termini di anni perduti per cause per le quali, secondo le analisi, "non bisognerebbe morire", gli studi mostrano, per quanto riguarda la popolazione tra 0 e 74 anni, una media di 21,4 anni perduti per deceduto per i maschi e di 21,92 per le femmine. Ma per i maschi si va ad esempio dai 16,61 anni di Savona ai 25,21 di Catania, e per le femmine tra i 17,83 anni di Grosseto ed i 29,87 di Olbia<sup>143</sup>.

L'Atlante 2019 dell'INMP<sup>144</sup> registra differenze a livello di mortalità tra -15% e +30% per le donne, e tra -13% e +16% tra gli uomini. Il 18,3% della mortalità generale per gli uomini ed il 13,4% per le donne risulta dovuta ad un basso livello di istruzione.

La stessa offerta di servizi e l'ammontare delle risorse destinate alla salute differiscono notevolmente tra aree diverse. La spesa sanitaria pubblica pro capite, per esempio, pari 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) (grafico 9).

142. Ministero della Salute, L'Italia per l'equità nella salute, INMP, Agenas, Aifa, novembre 2017

143. MEV(i) 2017

144. Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà

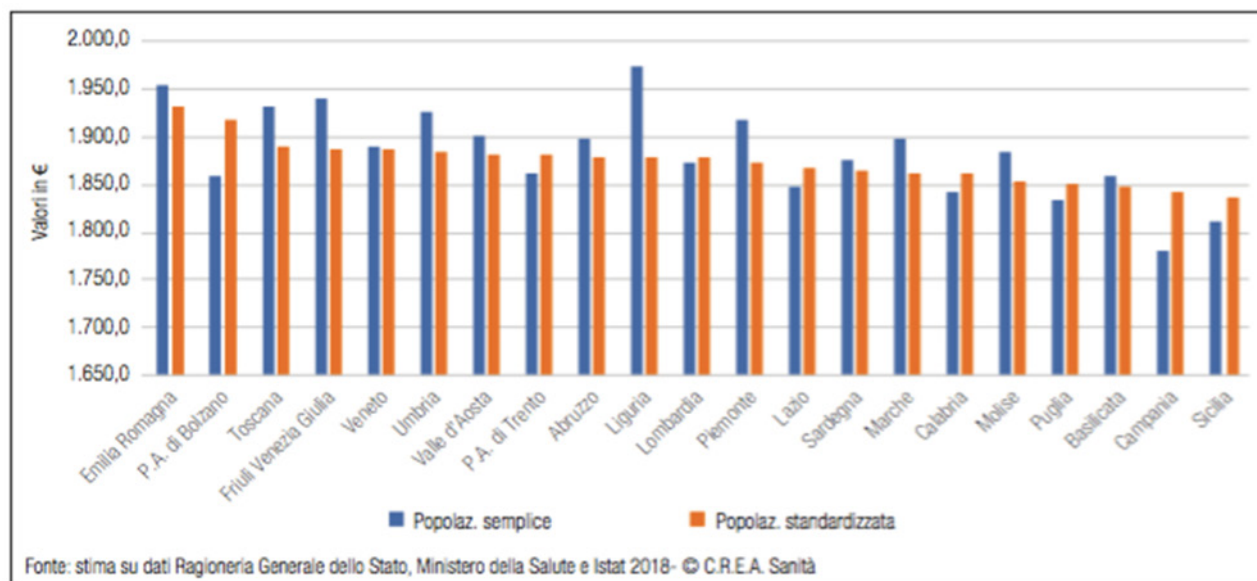


Grafico 9. Finanziamento pro-capite per Regione. Anno 2018

L'analisi condotta su dati 2018 dal Ministero della Salute sulla attuazione dei LEA (Livelli essenziali di Assistenza) ha mostrato le differenze notevoli registrabili anche da questo punto di vista, sia per la prevenzione, che per l'attività ospedaliera e per quella territoriale, con punteggi che oscillano tra il 92,4 della Provincia di Trento per il settore ospedaliero e il 29,5 della Campania per l'attività distrettuale (Grafico 10). Una serie di Regioni in particolare risultano non garantire i LEA per alcuni degli aspetti studiati (Campania per distrettuale e ospedaliera, Sardegna per distrettuale, Molise per ospedaliera).

Anche per ciò che attiene gli indicatori soggettivi, secondo l'Istat la soddisfazione per il proprio stato di salute, benché alta nei livelli medi (80,7% per le persone di 14 anni e più), mostra differenze territoriali evidenti: sono molto o abbastanza soddisfatti nel 2018 l'82,3% dei cittadini del nord, l'81,5% di quelli del centro e il 78,2% di quelli del sud.

Regione	Prevenzione	Distrettuale	Ospedaliera
PIEMONTE	76,30	86,19	78,82
VALLE D'AOSTA	59,16	39,07	60,21
LOMBARDIA	80,92	69,12	69,12
PROV. AUTON. BOLZANO	49,57	36,24	70,37
PROV. AUTON. TRENTO	69,41	88,49	92,40
VENETO	63,63	84,41	82,71
FRIULI VENEZIA GIULIA	52,00	71,43	78,96
LIGURIA	65,34	86,39	74,50
EMILIA ROMAGNA	70,27	83,14	84,83
TOSCANA	70,73	80,50	89,13
UMBRIA	73,90	65,56	77,86
MARCHE	61,74	71,39	64,81
LAZIO	65,24	56,32	66,16
ABRUZZO	65,29	57,12	59,75
MOLISE	68,08	46,00	33,38
CAMPANIA	50,21	29,05	25,41
PUGLIA	55,68	58,75	59,27
BASILICATA	68,71	41,41	68,40
CALABRIA	51,39	48,71	53,35
SICILIA	48,48	73,08	72,39
SARDEGNA	65,51	35,48	55,75

Grafico 10 – I risultati in sintesi del Monitoraggio dei LEA  
Fonte Agenas 2019

Per quanto riguarda i dati che misurano l'entità dei servizi e delle prestazioni disponibili per le disabilità, i dati Istat mostrano che, mentre la performance è abbastanza positiva in quasi tutte le regioni appartenenti all'area del Centro-Nord, le Regioni del Sud e delle Isole presentano valori inferiori alla media nazionale. Le Regioni che si collocano in cima alla graduatoria sono infatti il Veneto (con punteggio 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 dimensione territoriale incide anche sulla diffusione di alcuni comportamenti importanti per la salute, come la pratica continuativa di sport. A questo proposito, nelle Regioni del Sud e delle Isole la quota di persone che svolge 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-Ovest. E se la percentuale di consumatori di alcol a rischio resta invariata (16,3%), diminuisce sebbene in misura lieve la quota dei fumatori (19,7%) e cresce l'incidenza di persone obese (10,5%), anche qui si registrano importanti differenze, tra il Centro-Nord, dove è più alta la quota di consumatori di alcol, il Mezzogiorno che ha più obesi specie minori (come abbiamo visto), ed il Nord-Ovest con più fumatori. Fumo, alcol e obesità, inoltre, riguardano più gli uomini che le donne, il che rimanda ad un altro importante tema che è quello delle differenze che si registrano a livello di genere.

Sul fronte delle differenze regionali, è da segnalare ancora il monitoraggio avviato dalla Fondazione Gimbe sugli adempimenti di Regioni e Province autonome rispetto ai tempi di accesso alle prestazioni nelle diverse realtà territoriali, che, secondo quanto previsto dal cosiddetto "Decreto trasparenza" (Dlgs 14 marzo 2013, n. 33), dovrebbero essere rese pubblicamente disponibili a tutti.

Secondo il primo documento di questo monitoraggio, tutte le Regioni e Province autonome rendono disponibili le norme di riferimento (delibere di recepimento del Piano nazionale e Piani Regionali). Rispetto invece alla situazione reale, Campania, Molise e Toscana non rendono disponibile alcun Report; Calabria, Lombardia e Umbria rimandano ai siti web delle aziende sanitarie; 9 Regioni e una Provincia autonoma rendono disponibile un archivio storico sui tempi di attesa con range temporali e frequenza degli aggiornamenti molto variabili: Provincia autonoma di Trento dal 2013 al 2017, Abruzzo dal 2013 al 2014, Friuli-Venezia Giulia dal 2009 al 2014, Liguria dal 2017 a marzo 2018, Marche da settembre 2014 a maggio 2018, Piemonte dal 2009 al 2017, Puglia da aprile 2012 a ottobre 2017, Sardegna da ottobre 2014 ad aprile 2018, Sicilia solo ottobre 2013, Veneto da gennaio 2017 ad aprile 2018.

Solo 5 Regioni offrono dati significativi secondo l'analisi Gimbe: Bolzano riporta per 58 prestazioni i tempi di attesa nelle diverse aziende sanitarie rispetto ad un preciso giorno di riferimento; la Valle d'Aosta riporta i tempi di attesa per oltre 100 prestazioni riferite al mese precedente; l'Emilia-Romagna dà indicazioni per 50 prestazioni su quante vengono erogate entro i tempi massimi previsti, i report sono elaborati a cadenza settimanale dal gennaio 2016 e sono disponibili anche report storici dal gennaio 2015; il portale della Regione Lazio offre per 44 prestazioni le stesse modalità di rendicontazione dell'Emilia Romagna, ma non permette di confrontare le performance per singola prestazione tra differenti aziende sanitarie; la Basilicata fornisce tramite portale tutte le informazioni per ciascuna azienda sanitaria, nonché un archivio storico 2014-2018 con i tempi medi. Da cui le conclusioni dello studio Gimbe sulla disomogeneità generale e sulla mancanza di trasparenza disattesa in molti contesti.

Anche il Rapporto ASviS rileva, per quanto riguarda l'Obiettivo 3, differenze molto significative a livello regionale dell'indice composito che sintetizza l'andamento degli indicatori di misurazione della "Salute per tutti" (grafico 11).

Infine, risulta importante citare, in tema di differenze, le analisi prodotte da CREA Sanità sull'impovertimento delle famiglie per Regione (grafico 12) e sulla correlazione di questo fenomeno con l'impatto determinato dalle cosiddette spese catastrofiche per la salute (grafico 13).



## Ma differenze tra Regioni ancora più marcate

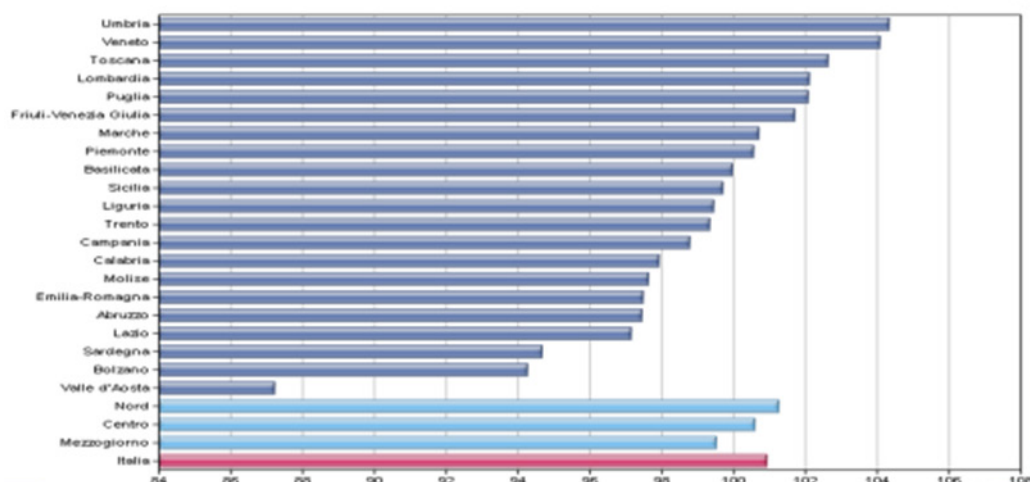
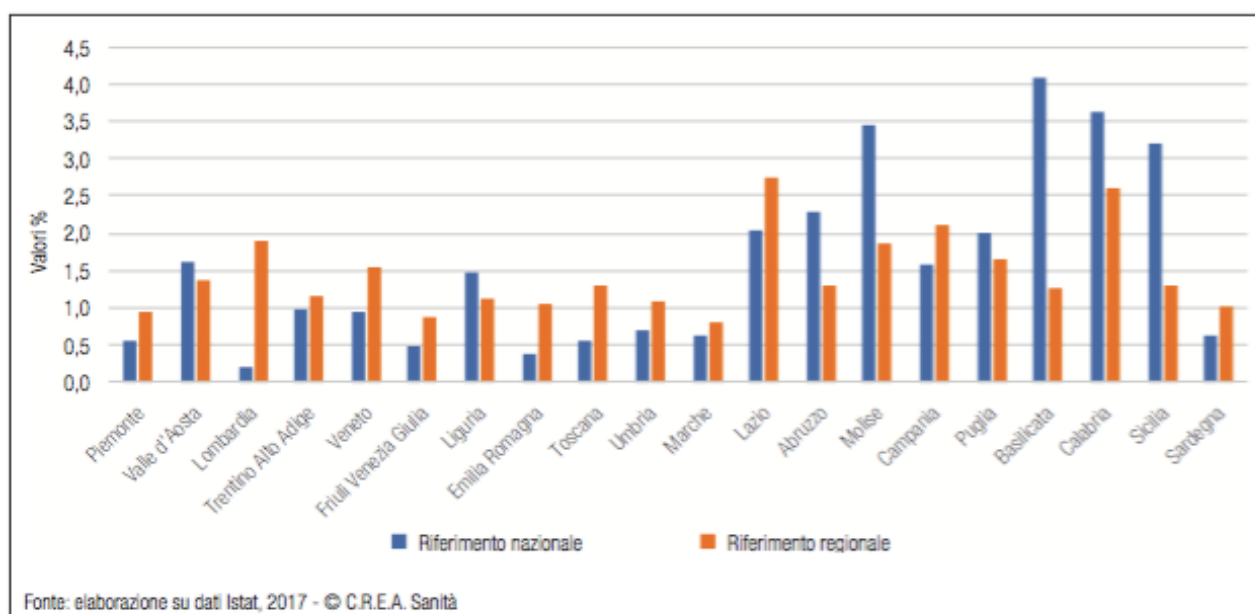


Grafico 11 - Differenze tra Regioni dell'indice composito degli indicatori di misurazione dell'Obiettivo 3 dell'Agenda ONU Anno 2017

Fonte: ASviS, L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Rapporto 2018



Fonte: elaborazione su dati Istat, 2017 - © C.R.E.A. Sanità

Grafico 12 - Quota delle famiglie impoverite. Anno 2016

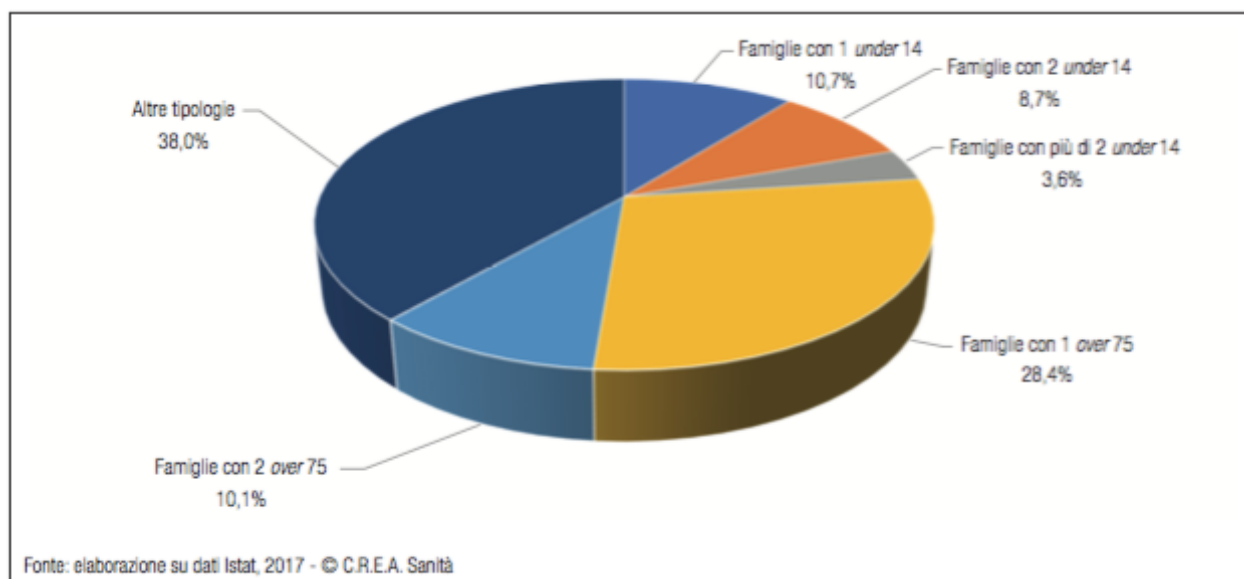


Grafico 13. Quota delle famiglie soggette a spese catastrofiche, per tipologia di famiglia. Anno 2016

### 3.3.1.5. La questione del diritto all'accesso alle cure e quella delle liste di attesa: disuguaglianze e "povertà sanitaria"

I dati e le considerazioni appena riportati in tema di differenze territoriali e sociali nel sistema della salute italiano rimandano in maniera inequivocabile a quanto anticipato all'inizio del presente contributo, vale a dire all'importanza della questione dell'equità nel quadro di una valutazione a tutto tondo della performance e dell'impatto della sanità pubblica in Italia.

Oltre a quanto fin qui documentato, risulta pertanto utile riferire di alcune specifiche ricerche dedicate a questo tema, ed in primo luogo a quanto realizzato sul problema dell'accesso alle prestazioni sanitarie da CREA Sanità. La situazione delle liste di attesa e del pagamento OOP da parte di famiglie e cittadini per prestazioni ricomprese in quelle garantite, si presenta infatti come emblematica rispetto al tema dell'equità, costantemente richiamata alla attenzione pubblica da osservatori, ricercatori ed associazioni.

A questo tema sono state dedicate due indagini condotte da CREA Sanità nel corso degli ultimi 2 anni, realizzate in collaborazione e per conto della Cgil-Funzione pubblica, attraverso una rilevazione empirica sui tempi di attesa per alcune visite specialistiche nei diversi regimi di offerta (pubblico con ticket, pubblico in Intramoenia, privato convenzionato e privato tout court) e sui costi sostenuti dalle famiglie out of pocket (OOP) per le medesime prestazioni in regime di Intramoenia e privato puro. La analisi si è concentrata nella prima edizione su Lombardia, Veneto, Lazio e Campania, e nella seconda su Liguria, Emilia-Romagna, Marche e Sicilia.

Per quanto riguarda i tempi di attesa per le prestazioni analizzate nei diversi regimi di offerta (Tabella 14) la situazione rilevata nella media delle 4 regioni analizzate nella seconda edizione conferma i risultati della prima edizione, con alcuni valori più positivi rispetto all'anno precedente nel regime pubblico (ad esempio per la visita oculistica e la coronarografia) ed altri più negativi (ad esempio per la colonscopia, la elettromiografia e la gastroscopia). Il risultato forse più interessante attiene alle differenze macroscopiche tra pubblico e convenzionato da un lato e Intramoenia e privato dall'altro. Il regime di Intramoenia si conferma infatti decisamente vantaggioso in termini di giorni di attesa per ottenere le prestazioni richieste, sia nelle Regioni della prima che in quelle della seconda edi-

zione, con alcune differenze non particolarmente significative. Il privato convenzionato, invece, si conferma per molte prestazioni simile al pubblico, in termini di tempi di attesa, e per altre leggermente più vantaggioso, con tempi alti ma decisamente al di sotto di quelli pubblici (ad esempio per ecodoppler, gastroscopia, elettromiografia, eco tiroide). Il regime privato per solventi si conferma caratterizzato da tempi di attesa molto brevi e simili a quelli dell'Intramoenia.

Tabella 14 - Tempi di attesa (giorni) per prestazione e regime di offerta (media delle 4 regioni considerate<sup>145</sup>). Anno 2018

Prestazioni	Pubblico	Intramoenia	Privato con- venzionato	Privato solventi
Visita oculistica	40.9	6.7	41.7	8.2
Visita ortopedica	43.6	7.6	30.1	6.3
Rx articolare	35.5	6.5	22.0	5.2
Spirometria	35.1	7.7	23.2	5.2
Ecocardiografia	59.6	6.2	51.2	6.1
Ecodoppler venoso arti inferiori	66.5	6.4	33.3	6.1
Eco tiroide	60.8	7.5	36.2	5.8
Colonscopia	111.7	10.7	78.9	10.7
Gastroscopia	100.1	12.8	43.0	10.6
Elettromiografia	82.9	20.0	29.6	9.0
Coronarografia	23.3	9.2		6.8

Fonte: Indagine CREA-Sanità 2018

Anche in merito ai costi sostenuti per prestazione e regime di offerta (Intramoenia e solventi), i risultati del 2018 confermano sostanzialmente quelli del 2017. I costi dei due regimi sono a grandi linee simili tra loro e rispetto alle due annualità di verifica, e poche risultano le differenze significative, come quella registrata per la coronarografia in regime Intramoenia, differenza legata probabilmente alla variabilità tra esecuzione in day hospital ed esecuzione in regime di ricovero (Tabella 15).

145. Regioni considerate: Liguria, Emilia Romagna, Marche e Sicilia

Tabella 15. Costi (in €) per prestazione e regime di offerta (media delle 4 regioni considerate<sup>146</sup>)

Prestazioni	Intramoenia	Privato solventi
Visita oculistica	96.2	100.5
Visita ortopedica	108.4	116.2
Rx articolare	65.3	58.2
Spirometria	51.8	58.9
Ecocardiografia	108.6	98.4
Ecodoppler venoso arti inferiori	97.2	94.8
Eco tiroide	73.0	73.0
Colonscopia	257.7	262.2
Gastrosopia	206.7	187.5
Elettromiografia	116.3	118.6
Coronarografia *	274.0	1370.0

\*prestazione in alcuni casi eseguita in regime di ricovero ordinario

Fonte: Indagine CREA-Sanità 2018

Dall'insieme delle rilevazioni condotte nei due anni considerati, emerge una situazione di grande squilibrio, per quanto riguarda tempi di attesa per l'accesso alle prestazioni specialistiche e relativi costi, tra pubblico e privato e tra prestazioni gratuite (e soggette al solo ticket di compartecipazione) e prestazioni a pagamento (Intramoenia e privato tout court). Si conferma dunque il livello accentuato di iniquità, in questo caso da un punto di vista squisitamente sociale, ed il ruolo determinante giocato dalla spesa sostenuta di tasca propria per Intramoenia o privato court, rispetto alla possibilità di accedere rapidamente alla prestazione richiesta.

Altra fonte ormai storica sulle inefficienze legate al tema della spesa di tasca propria e su quelle delle attese è il lavoro svolto annualmente dal Rapporto RBM-Salute - Censis, giunto alla ottava edizione<sup>147</sup>. Una fonte di sicuro interesse per il dettaglio con il quale la situazione viene analizzata, sia sulla base di dati di fonte ufficiale ed assicurativa che sulla base di dati rilevati con una specifica indagine dal Censis.

Per quanto riguarda i dati di fonte ufficiale, l'ultimo Rapporto RBM-Salute - Censis pubblicato segnala che sono state 150 milioni le prestazioni sanitarie pagate di tasca propria dagli italiani nel 2017, per una spesa complessiva di 39,7 miliardi di Euro, e con un aumento tra il 2013 ed il 2017 del 9,6%. Il fenomeno riguarda secondo questa fonte 2 italiani su 3 (oltre 44,1 milioni di persone), con un esborso medio di circa 655 euro per cittadino per anno. Gli acquisti a carico dei cittadini riguardano secondo RBM-Salute i farmaci (7 cittadini su 10), le visite specialistiche (6 su 10), l'odontoiatria (4 su 10), la diagnostica (5 su 10), gli occhiali (1,5 su 10) e le protesi (1 su 10). Si segnala inoltre che dal 2006 è cresciuta l'incidenza della spesa sanitaria privata pro-capite sul reddito medio pro-capite, passando dal 2,6% al 3,0% del 2018. Basandosi sui dati Istat, si segnala inoltre che la spesa privata per la sanità interessa tutte le fasce di reddito, ivi compresi i redditi inferiori a 15.000 euro annui

146. idem

147. RBM-Salute Censis, VIII Rapporto sulla Sanità Pubblica, Privata e Intermediata, luglio 2018.

(6,3% del totale). Ma più esposte risultano le persone più fragili, i cronici, i portatori di gravi patologie acute, i disabili, e gli anziani che sopportano un peso maggiore di spesa privata (1.356,23 euro annui pro-capite). Non vengono risparmiate le aree geografiche economicamente meno agiate, come viene documentato nel Rapporto con dovizia di dati, sempre sulla base di statistiche ufficiali.

Per quanto riguarda i dati di fonte “Indagine Censis”, proposti dal Rapporto RBM-Salute, può risultare di sicuro interesse sottolineare come il Censis rilevi per il 2018 una presenza di un quarto circa di intervistati che dichiarano di aver fatto ricorso a conoscenze e raccomandazioni per accelerare l’accesso a visite mediche specialistiche. Il 37,8% esprime sentimenti di rabbia, ed il 26,8% di fastidio nei confronti della sanità pubblica.

Sempre sullo stesso tema vale la pena ricordare che anche il Rapporto “Curiamo la corruzione”, reso pubblico a fine 2017 da *Transparency International Italia* (TI)<sup>148</sup> e dedicato alla corruzione in sanità, riserva una particolare attenzione al tema delle attese per l’accesso alle prestazioni sanitarie. Sulla base di una indagine campionaria anche in questo caso condotta dal Censis, il Rapporto certifica che gli italiani ritengono che vi sia un reale rischio di corruzione in vari ambiti del settore sanitario, e tra di essi anche rispetto alle “liste di attesa”, che compaiono al 3° posto, con un punteggio di 5,56 (in una scala da 1 minimo a 9 massimo), dopo gli acquisti e la fornitura di beni e servizi. Ed anche sulla base di dati raccolti presso le Aziende sanitarie e nei Piani Anticorruzione il Rapporto segnala specifici rischi di corruzione nell’ambito del sistema di gestione delle liste di attesa (con un punteggio di 10,4 tra 0 e 13, e in 8° posizione su 13 voci).

Ulteriore fonte di rilievo per quanto riguarda il tema dell’equità è la associazione che raggruppa molti organismi di volontariato oncologico, la FAVO<sup>149</sup>, che promuove da molti anni varie indagini sul tema degli accessi alle prestazioni e della relativa equità:

- dall’accesso ai farmaci innovativi in oncologia;
- ai dilemmi etici dei medici oncologi e dei chirurghi oncologici rispetto alle priorità terapeutiche ed il relativo accesso in condizioni di ristrettezze di budget;
- al disagio sociale ed economico cui sono sottoposti i malati oncologici e le loro famiglie, peraltro non in maniera omogenea ma con forti differenze rispetto alla condizione sociale di partenza.

I vari studi condotti in questo ambito dimostrano, tra le altre cose, come l’accesso alle prestazioni private e la spesa di tasca propria non possano essere ascritte tout court al cosiddetto consumismo sanitario, da escludere in maniera certa nel caso delle prestazioni ricercate da malati e parenti toccati da patologie oncologiche.

Più nello specifico, e per citare solo alcuni dei dati raccolti da FAVO, alti risultano i costi sostenuti dai pazienti oncologici e dalle loro famiglie per prestazioni e servizi in parte collaterali alle cure specifiche, come i trasporti, in parte fondamentali e ricompresi nei Livelli Essenziali da garantire, come alcune tipologie di visite e di altre prestazioni sanitarie (Tabella 16).

148. TI, Censis, Rissc e Ispe, *Curiamo la corruzione, percezione rischi e sprechi in sanità*, 2017

149. Federazione delle Associazioni di Volontariato Oncologico, [www.favo.it](http://www.favo.it)

Tabella 16 - Costi sociali dei pazienti oncologici (tipologie). Anno 2019

## Ripartizione delle tipologia di costi sostenuti in un anno dai pazienti oncologici

Tipologia costo	% sul totale spese
Trasporti (per recarsi presso oncologo, ecc)	18,7%
Esami per arrivare alla diagnosi/Visite diagnostiche	14,9%
Spese alberghiere, per vitto e alloggio	10,8%
Interventi di chirurgia ricostruttiva	7,8%
Visite specialistiche post diagnosi	7,6%
Farmaci non oncologici (es. omeopatici, integratori)	6,5%
Presidi sanitari (parrucca, protesi, ecc...)	6,4%
Per patologie diverse da quella oncologica	6,1%
Esami radiologici, medicina nucleare, prelievi	4,8%
Diete speciali (Nutrizionista)	4,4%
Colf/assistente domiciliare/ badante	4,4%
Trattamenti complementari/integrativi	2,2%
Infermiere privato	1,3%
Prestazioni fisioterapiche/di riabilitazione	1,0%
Dispositivi medici (sedia a rotelle, ecc...)	0,8%
Psicoterapia/supporto psicologico	0,4%

Fonte: Favo 2019

Dalla indagine sui costi sociali della malattia oncologica realizzata nel 2019 risulta anche che si verificano in alcuni casi importanti rinunce o ridimensionamenti rispetto a prestazioni e presidi, a causa delle condizioni economiche della famiglia (Tabella 17).

Tabella 17 - Le rinunce dei malati oncologici. Anno 2019

## Le rinunce per i malati oncologici

Nel corso della sua malattia, da quando si è ammalato ad oggi, a causa della sua condizione economica, ha dovuto ridurre o rinunciare a qualcuno dei seguenti ausili o cure?

Tipi di ausili o cure	% Riduzione + Rinuncia
Acquisto farmaci non riconosciuti dal sistema sanitario nazionale	15,8%
Spostamenti legati alle necessità di cura	11,2%
Visite ed accertamenti diagnostici	9,2%
Trattamenti riabilitativi	7,8%
Supporto assistenziale a pagamento	7,4%
Dispositivi e protesi	5,3%
Interventi di chirurgia ricostruttiva	4,8%
Altro	,2%

Il 24,6% del campione ha dichiarato che ha dovuto rinunciare o ridurre ad alcune ausili o cure

Base Rispondenti 1289

Fonte: FAVO 2019

### 3.3.1.6. Sostenibilità, indicatori Onu e Strategia italiana al 2030

Le questioni fin qui sollevate in tema di performance ed impatto della sanità pubblica italiana rimandano alla necessità di interventi di politica sanitaria che colmino le lacune e pongano rimedio alle disfunzioni segnalate. Al tema di un necessario mutamento di paradigma nelle politiche pubbliche vengono dedicate numerose analisi, e tra le altre quelle già citate portate avanti con grande impe-



gno e spirito di innovatività (per tutti i settori di intervento pubblico) dalla Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), che opera per la promozione di un rapido adeguamento dell'Italia agli obiettivi dell'Agenda ONU per lo Sviluppo sostenibile al 2030, sottoscritta nel 2015 da 193 Governi di altrettanti paesi del globo.

Per quanto riguarda l'Italia, i 17 obiettivi (Sdg's) sono stati ripresi e rilanciati dall'ASviS, la Alleanza fondata nel 2016 dall'Università di Tor Vergata e da Unipolis, proprio con lo scopo di spingere affinché si prenda atto anche in Italia dell'importanza dello sviluppo sostenibile in tutte le sue forme, e vengano programmate e realizzate, attraverso la collaborazione di tutti gli stakeholder, le iniziative formative, di autoregolamentazione, di comunicazione e di riforma necessarie per il loro raggiungimento<sup>150</sup>.

Principio fondante dell'Agenda e della linea riformatrice proposta è per tutti gli ambiti di intervento la sostenibilità intesa come strategia centrata sul benessere delle generazioni future, sulla considerazione delle implicazioni legate alla inevitabile globalità del contesto internazionale, e sulla uguaglianza di opportunità per tutti, a tutti i livelli ed in tutti i settori.

Dei 4 Pilastri dell'Agenda (Sociale, Economia, Ambiente e Istituzioni) quello Sociale comprende ben 7 obiettivi (dedicati a povertà, fame, salute e benessere, educazione, parità, disuguaglianze, città inclusive), i cui intrecci possono essere riassunti nella finalità della piena attuazione di un benessere equo e condiviso, basato sul soddisfacimento dei bisogni della presente generazione senza compromette la sostenibilità ed il benessere delle future generazioni, evitando le disparità e gli "scarti" sia materiali che umani e puntando sulla circolarità intesa come strategia che preserva il capitale sociale minimizzando le negatività.

L'importanza di questo tipo di approccio è evidente rispetto al tema dell'equità in sanità. Non sfugge quindi che anche per quanto riguarda la salute e la sanità, di cui si occupa specificamente l'obiettivo 3 dell'Agenda (Goal 3: salute e benessere per tutti a tutte le età), la sostenibilità a tutto tondo sia un elemento fondamentale per provare ad immaginare un futuro capace di far fronte alle sfide del presente. E sostenibilità applicata alla salute ed alla sanità significa attenzione al benessere di tutti in egual misura, lotta alle disparità, rispetto delle esigenze delle generazioni più giovani, da un lato, e di quelle e più anziane, dall'altro.

Secondo importante concetto alla base della strategia dell'Agenda Onu 2030, è quello di circolarità, inteso come criterio di massima valorizzazione del capitale umano, sociale e materiale del pianeta, evitando gli sprechi e producendo equilibri virtuosi tra i fattori. Sono ad esempio elementi che acquisiscono peso rilevante in un approccio di sostenibilità circolare per la salute molte tematiche di intreccio tra diversi livelli e settori di intervento nell'ambito delle politiche pubbliche, come ad esempio il tema dei trasporti e dell'incidentalità stradale, l'inquinamento, gli stili di vita, di alimentazione e di consumo, le problematiche del clima e degli eventi naturali catastrofici, la questione dell'etica pubblica e quella della corruzione, gli sprechi di risorse, l'organizzazione delle città e del lavoro.

Il Gruppo di lavoro che si è costituito in relazione all'Obiettivo 3 dell'Agenda Onu 2030 (Salute e

150. ASviS conta nel 2019 più di 200 aderenti del mondo del no profit, e ha dato vita, a partire dai 17 obiettivi di sviluppo sostenibile sanciti dall'ONU (Sdg's), ad una serie di gruppi di lavoro interdisciplinari per la elaborazione di analisi e proposte, ad un Rapporto annuale sullo sviluppo sostenibile in Italia, arrivato alla sua terza edizione, e ad un Festival dello Sviluppo Sostenibile, di cui la seconda edizione si è tenuta a giugno 2019 con più di 1.000 eventi decentrati su tutto il territorio nazionale ed organizzati dagli aderenti. Si veda il sito [www.asvis.it](http://www.asvis.it).

benessere per tutti) effettua, come tutti gli altri gruppi, un monitoraggio costante della situazione italiana, che confluisce ogni anno all'interno del Rapporto annuale ASviS. Abbiamo già segnalato, a tale proposito, come le osservazioni prodotte in questo contesto da ASviS rilevino una situazione mediamente abbastanza positiva, per il raggiungimento di molti degli obiettivi ONU, ed in particolare per la elevata speranza di vita, per il controllo della maggior parte delle patologie - soprattutto quelle acute e trasmissibili -, e per l'universalismo del suo sistema di offerta, il Servizio Sanitario Nazionale e quelli regionali. Al tempo stesso sono state segnalate le criticità, tipiche dei paesi avanzati, che riguardano:

- la sostenibilità economica di un sistema di offerta sempre più costoso, di fronte ad una domanda sempre più esigente;
- la sostenibilità sociale di una domanda di servizi caratterizzata da presenza crescente di anziani e disabili;
- i problemi della qualità percepita, della soddisfazione degli utenti, della umanizzazione e dell'*empowerment*;
- le lacune applicative del principio di equità sociale, soprattutto relativamente ai tempi ed alle procedure di accesso ai servizi ed alla distribuzione dell'offerta sul territorio;
- le carenze, ed in alcuni casi il peggioramento registrato, rispetto agli stili di vita importanti per la salute;
- la necessità di integrare maggiormente servizi sanitari e sociali e di sviluppare, sia quantitativamente che qualitativamente, la cosiddetta sanità del territorio, preventiva, curativa e riabilitativa.

In particolare ASviS ha sottolineato la necessità di attuare una maggiore collaborazione multisettoriale, visto che il Goal 3 è correlato con molti altri obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 che rientrano nel quadro complessivo del benessere, e quella di meglio considerare e studiare le correlazioni con altri obiettivi e sotto-obiettivi dell'Agenda, a partire dai punti 2.2 (eliminare tutte le forme di malnutrizione), 4.1 (istruzione primaria e secondaria libera, equa e di qualità), 5.2 (eliminare ogni forma di violenza contro tutte le donne, bambine e ragazze), 5.3 (eliminare tutte le pratiche nocive e le mutilazioni dei genitali femminili), 5.6 (accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva e ai diritti riproduttivi), 6.1 (accesso all'acqua potabile), 6.2 (accesso ai servizi igienico-sanitari e di igiene), 9.5 (potenziare la ricerca scientifica e aumentare il numero dei lavoratori dei settori ricerca e sviluppo), 10.3 (garantire a tutti pari opportunità e ridurre le disuguaglianze di risultato), 11.6 (qualità dell'aria e gestione dei rifiuti), 13.1 (resilienza ai disastri naturali) e 16.1 (ridurre la violenza e i tassi di mortalità connessi).

In altre parole l'Agenda ONU e le iniziative ASviS partono dal presupposto che non si possa raggiungere il livello desiderato di sostenibilità sanitaria senza tenere conto in maniera appropriata delle connessioni tra diversi ambiti e politiche, in primis nel caso della salute della connessione con le tematiche ambientali e sociali di maggior peso: crisi climatica, inquinamento, organizzazione delle città, povertà, rispetto dei diritti fondamentali delle persone, organizzazione della produzione e del mondo del lavoro, ruolo del terzo settore e collaborazione tra pubblico e privato, per citare le più importanti.

Le interconnessioni e la considerazione per cui i progressi di salute e benessere potranno essere raggiunti solo se si otterranno progressi in tutti i settori connessi, sono alla base del concetto stesso di sostenibilità, che si declina, secondo l'approccio Onu e ASviS, proprio come strategia di sviluppo armonico e rispettoso degli equilibri tra sfera naturale, sociale e istituzionale, delle compatibilità globali e delle esigenze delle generazioni future.

Rispetto alle azioni concrete da mettere in campo, per la salute ed il benessere ASviS ha avanzato

una proposta articolata in 10 punti, che è stata diffusa con il nome di “Decalogo per la salute sostenibile”. Il Decalogo sottolinea in modo particolare, nell’accezione della Carta di Ottawa - che ha proposto l’integrazione delle componenti ambientali e sociali quali pilastri fondamentali del benessere -, l’importanza della promozione della salute in tutte le politiche, la lotta alle disuguaglianze, la necessità di far crescere la ricerca e la prevenzione, la valorizzazione del privato sociale, l’integrazione territoriale di funzioni e servizi, la lotta alle sovrapposizioni e duplicazioni, lo sviluppo di progetti sperimentali di partnership pubblico-privato e la ricerca di principi comuni.

Il Decalogo (tabella 18) recita in sintesi quanto segue:

1. Attuare il principio “Salute in tutte le politiche” inserendo nella programmazione economica e politica precisi obiettivi, e in particolare riduzione dell’inquinamento, degli incidenti stradali e lavorativi, dello stress lavorativo, del traffico di autoveicoli privati, e controllando i risultati.
2. Definire precisi obiettivi di attuazione dei LEA (i Livelli Essenziali di Assistenza) non ancora raggiunti e misurarne il raggiungimento con indicatori, in particolare per l’accesso alle prestazioni, specie innovative, ivi compresi i farmaci di nuova generazione, il sostegno a disabilità e non autosufficienza, ADI (assistenza domiciliare integrata), vaccini, screening, continuità assistenziale, medicina di iniziativa e presa in carico.
3. Intensificare l’impegno in prevenzione, e misurare gli avanzamenti in particolare per stili di vita (alimentazione, fumo, alcol, moto fisico) e eventi naturali catastrofici.
4. Intensificare gli sforzi per la medicina della povertà ed il supporto preventivo e sanitario ai poveri, agli stranieri in difficoltà, agli anziani soli, ai carcerati, agli stranieri in difficoltà, e misurare i relativi avanzamenti, affidando all’INMP il monitoraggio.
5. Combattere gli sprechi e ridurre l’abuso di farmaci e prestazioni inappropriate, in particolare antibiotici, medicina estetica e omeopatia; introdurre criteri stringenti di appropriatezza per le strutture pubbliche e la medicina di base, e misurare i risultati con specifici indicatori.
6. Intensificare la corretta informazione ed educazione sanitaria e combattere le *fake-news* attraverso la scuola, le strutture sportive e la comunicazione di massa.
7. Rendere equilibrata e qualitativamente omogenea l’offerta sanitaria in tutte le aree del paese, incoraggiare le reti cliniche di qualità e misurare gli avanzamenti con specifici indicatori.
8. Incrementare gli investimenti e lo sviluppo della ricerca biomedica, delle scienze per la vita e della sanità digitale, e misurare gli incrementi con indicatori.
9. Concordare un Piano nazionale per la assistenza socio-sanitaria territoriale, la presa in carico delle persone e famiglie in difficoltà, la lotta alla solitudine ed alla depressione, lo sviluppo di forme comunitarie di supporto territoriale alle fragilità e la migliore organizzazione della vita.
10. Valorizzare il ruolo del privato sociale per la salute e la sanità, evitando duplicazioni e sovrapposizioni e promuovendo l’integrazione delle funzioni e dei servizi, e concordare alcuni principi comuni di riferimento da applicare in maniera autonoma nei territori.

Un paese a sviluppo avanzato, per il quale le criticità più importanti in ambito sanitario riguardano le disuguaglianze, la prevenzione in senso olistico, l'integrazione dei servizi sanitari e socio-sanitari sul territorio, la cura a lungo termine per i cronici e disabili, la lotta agli sprechi e lo sviluppo di una cultura della salute diffusa e consapevole, dovrebbe secondo ASviS concentrare gli sforzi sui punti indicati dal Decalogo.

Dal punto di vista delle responsabilità il gioco (tabella 19), il Decalogo indica negli organi di Governo nazionale specifiche responsabilità rispetto al punto 1 (in particolare riduzione dell'inquinamento, degli incidenti stradali e lavorativi, dello stress lavorativo, del traffico di autoveicoli privati), ed al punto 6 (educazione ed informazione sanitaria per il largo pubblico ed in particolare lotta alle fake-news ed interventi nella scuola, nello sport e nella comunicazione di massa).

Il Ministero della Salute viene chiamato in causa in particolare per quanto riguarda il punto 2 (piena attuazione dei LEA e in particolare equità nell'accesso alle prestazioni, sostegno a disabilità e non autosufficienza, assistenza domiciliare, vaccini e screening, continuità assistenziale, medicina di iniziativa e presa in carico).

All'Istituto Superiore di Sanità si chiede di impegnarsi per il punto 3 del Decalogo dedicato alla prevenzione (in particolare per la promozione di corretti e salutarissimi stili di vita e per le misure di carattere preventivo nei confronti degli eventi naturali catastrofici), nonché per il punto 5 relativo agli sprechi ed abusi (in particolare per quanto riguarda farmaci e prestazioni inappropriate, medicina estetica e omeopatia e criteri di appropriatezza per le strutture pubbliche e la medicina di base).

La Conferenza delle Regioni dovrebbe occuparsi in via preminente del riequilibrio dell'offerta sanitaria sul territorio nazionale, incoraggiando l'attività delle reti cliniche di qualità e misurando gli avanzamenti con specifici indicatori, come previsto dal punto 7 del Decalogo.

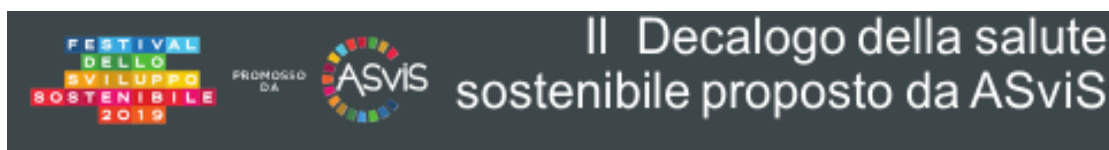
ASL e Comuni vengono chiamati in causa in particolare per il punto 9, che riguarda la promozione di un Piano condiviso per la assistenza socio-sanitaria territoriale, la presa in carico delle persone e famiglie in difficoltà, la lotta alla solitudine ed alla depressione, lo sviluppo di forme comunitarie di supporto territoriale alle fragilità e la migliore organizzazione della vita urbana.

I Comuni vengono richiamati anche per la valorizzazione del ruolo del privato sociale, di cui al punto 10, evitando duplicazioni e sovrapposizioni, promuovendo l'integrazione delle funzioni e dei servizi e concordando sperimentazioni territoriali avanzate di collaborazione pubblico-privato.

L'INMP viene richiamato con il punto 4 del Decalogo ad intensificare gli sforzi per i soggetti più fragili ed il supporto preventivo e sanitario ai poveri, agli stranieri in difficoltà, agli anziani soli, ai carcerati.

Il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca ricorre al punto 8 del Decalogo, dove si pone l'obiettivo dell'incremento degli investimenti in ricerca biomedica, nelle scienze per la vita e nella sanità digitale.

Tabella 18 - Il Decalogo ASviS per la Salute Sostenibile. Fonte: ASviS 2018



- |  |   |
|--|---|
| <b>1. Salute in tutte le politiche</b> | <b>6. Informazione ed educazione sanitaria</b>      |
| <b>2. Attuazione dei LEA</b>           | <b>7. Combattere le disuguaglianze</b>              |
| <b>3. Prevenzione</b>                  | <b>8. Ricerca e innovazione</b>                     |
| <b>4. Medicina della povertà</b>       | <b>9. Integrazione socio-sanitaria e territorio</b> |
| <b>5. Sprechi e abusi</b>              | <b>10. Privato sociale</b>                          |


Tabella 19 - Il Decalogo ASviS per la salute sostenibile e le responsabilità istituzionali  
Fonte: ASviS 2018

## Compiti e responsabilità istituzionali

### Presidenza del Consiglio

Programmazione, misurazione, informazione, educazione sanitaria

### Ministero della Salute

Attuazione dei LEA, equità di accesso, continuità assistenziale

### Istituto Superiore di Sanità

Prevenzione, monitoraggio, ricerca

### Enti locali

Assetto urbano, trasporti, verde e tempo libero

### Regioni

Integrazione territoriale, formazione del personale, lotta agli abusi e sprechi

### Miur

Formazione ed educazione, sporti e stili di vita, sanità digitale

### Ministero del Lavoro

Benessere organizzativo, Terzo settore, welfare aziendale

### INMP

Povertà, immigrazione



### 3.4. Istruzione

**3.4.1. Istruzione - Le informazioni disponibili su Infanzia, Scuola, Università e Ricerca**  
a cura di Cristina Stringher, INVALSI; Alberto Ciolfi e Carmela Anna Nappi, ANVUR; Angelo MARI, SNA

#### 3.4.1.1. Abstract

In continuità con la Relazione Annuale CNEL 2017, l'ultima pubblicata, i contenuti della Relazione Annuale CNEL 2019 per il comparto Istruzione sono organizzati in un'introduzione e tre sotto-sezioni: Infanzia, Scuola, Università e Ricerca. Ciascuna sotto-sezione contiene un inquadramento generale con un aggiornamento normativo, accompagnato dai dati comparativi internazionali e dai dati nazionali e regionali disponibili.

Il riferimento complessivo è rappresentato dagli UN Sustainable Development Goals. Le informazioni, selezionate nell'ottica della sobrietà nel numero degli indicatori, sono in molti casi di *output* (es.: numero di ELET, di NEET o di diplomati e laureati), ma nella relazione cerchiamo di focalizzare l'attenzione sugli indicatori di *outcome* disponibili per le tre sotto-sezioni (es.: dati sulla qualità, livelli di apprendimento degli studenti). La metodologia seguita, come per gli anni scorsi, è un'accurata revisione delle informazioni disponibili per dar conto dei livelli di qualità nel settore istruzione.

Nella relazione CNEL 2019, le novità da segnalare rispetto al 2017 in ambito normativo e valutativo sono: i progressi registrati nell'istituzione del sistema di cura e istruzione da zero a sei anni; l'introduzione nella scuola delle prove nazionali di lingua inglese e la valutazione computer-based delle competenze raggiunte al V anno di secondaria superiore; per il sistema universitario, gli interventi a favore degli studenti e le politiche di reclutamento del personale.

Lo stato generale di istruzione e università si può riassumere con alcuni dati essenziali. L'*accesso ai servizi infanzia* per bambini da zero ai tre anni resta inferiore alla media europea, sebbene in aumento (30,7% a fronte del 33% del benchmark Europa 2020), con forti disparità territoriali e unità di offerta in calo rispetto alla precedente relazione CNEL. In ambito scolastico, accanto ad un lieve aumento nel numero di diplomati (che sono il 60,9% dei 25-64enni) e una lieve riduzione degli abbandoni precoci, si segnala il preoccupante fenomeno della *dispersione implicita*: sono oltre il 7% i ragazzi diplomati dalla scuola secondaria che non raggiungono le competenze fondamentali previste in italiano, matematica e inglese. La *spesa pubblica dedicata all'istruzione terziaria* nel 2016 rappresenta una percentuale pari a 1,5% della spesa pubblica italiana totale, la più bassa nell'area OCSE. I dati EU-ROSTAT evidenziano come l'Italia sia ancora tra gli ultimi Paesi EU per percentuale di popolazione in possesso di un titolo di studio universitario.

Si evidenzia pertanto un persistente divario quantitativo a livello di prima infanzia e università, rispetto ai livelli europei, e una necessità di attenzione alla qualità delle competenze degli studenti prodotte dall'intero sistema.



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

L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sui *Sustainable Development Goals* (SDGs, obiettivi per uno sviluppo sostenibile)<sup>151</sup> comprende 17 obiettivi che guidano lo sviluppo dei prossimi 15 anni. Tra questi, 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 aderenti hanno concordato dei traguardi. Nel Box 1 si presentano i traguardi dell'obiettivo 4. Nella relazione CNEL 2019 per il settore istruzione questi traguardi si considerano come sfondo unificatore delle tre sezioni: Infanzia; Scuola; Università e Ricerca.

Box 1 – Sustainable Development Goals - Target del quarto obiettivo<sup>152</sup>

- 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 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

Parallelamente, il rapporto CNEL 2019 tiene conto del documento OCSE<sup>153</sup> sulle strategie per lo sviluppo delle competenze in Italia (OECD, 2017a), che sintetizza le sfide del Paese nei prossimi anni per migliorare la situazione economica e la coesione sociale. L'analisi dell'OCSE, già presentata nel precedente Rapporto CNEL 2017, evidenzia la trappola delle basse competenze della popolazione unita a una bassa domanda di competenze elevate da parte delle aziende, che può generare un surplus di competenze offerte, con una dinamica salariale tendente al ribasso anche per i lavoratori più qualificati. Molte analisi sui mass media hanno collegato tale surplus di competenze e la debolezza del mercato di lavoro interno all'emigrazione dei giovani italiani all'estero<sup>154</sup>.

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

152. 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-una-educatoe-di-qualita-equa-ed-inclusiva-e-opportunita-di-apprendimento-per-tutti>.

153. Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, OECD in inglese e nella bibliografia nel testo. OECD (2017a). *Skills Strategy Diagnostic Report Italy*, 2017. Paris: Author.

154. Si veda ad esempio il Sole 24 ore, il cui sito web ospita un argomento specifico sulla *Fuga dei Cervelli* <https://www.sole24ore.it/tema/fuga-dei-cervelli>.

La strategia dell'OCSE per contrastare queste tendenze 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. Come si può notare, la strategia OCSE presenta punti di contatto con i traguardi fissati negli UN SDGs.

L'Italia è però ancora lontana dalla media OCSE per investimenti in istruzione, come mostra il Grafico 1.

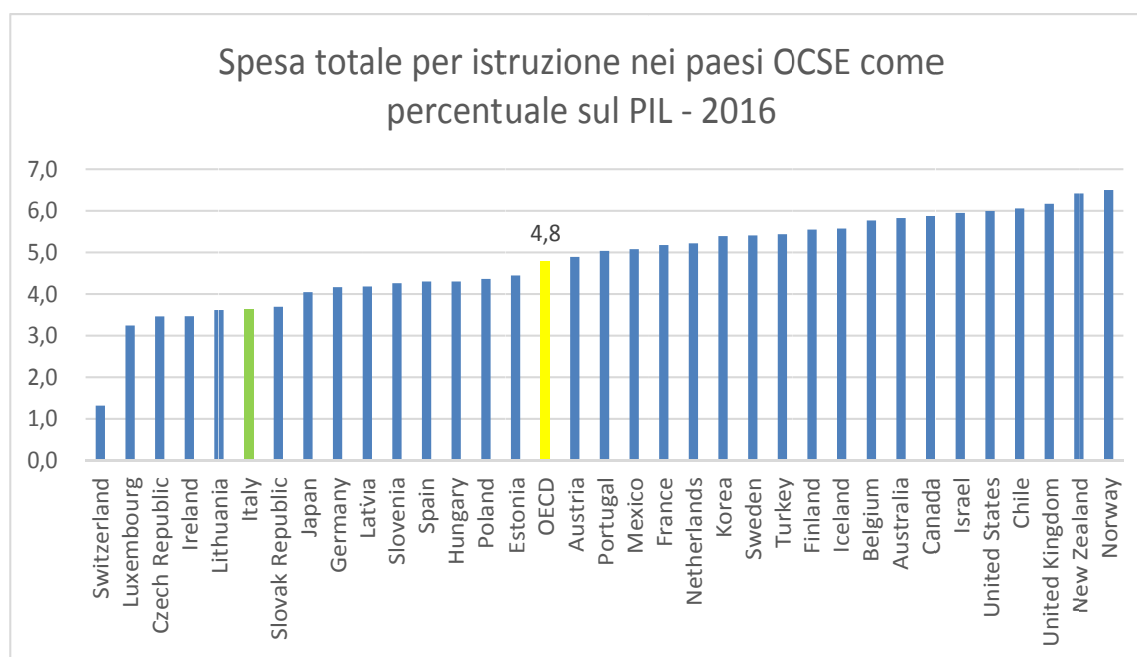


Grafico 1- Spesa totale per istruzione – Anno 2016

Fonte: OECD EAG 2019 <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>.

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), la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e l'Agenzia 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.

### 3.4.1.3. Infanzia

#### 3.4.1.3.1. Aggiornamento normativo e dati di riferimento su asili nido e altri servizi socio educativi per la prima infanzia

La più recente rilevazione dei dati su asili nido e altri servizi socio educativi per la prima infanzia<sup>155</sup> ha messo in evidenza che nell'anno scolastico 2016/2017 sono censite sul territorio nazionale un numero complessivo di 13.147 unità di offerta, in calo rispetto al dato riportato nella precedente relazione CNEL (riferita all'anno scolastico 2013/2014), dove il numero censito era di 13.459. Nell'ambito del complesso dei servizi, 11.017 sono asili nido, 2.130 servizi integrativi. Negli asili nido sono comprese poco più di 2.000 "sezioni primavera" per i bambini dai 2 ai 3 anni e circa 220 nidi aziendali. Questo decremento si riverbera anche sul numero complessivo dei posti, che nel 2016/2017 era di 354.000, mentre nella rilevazione precedente era di 360.314.

Anche in questa rilevazione si conferma che l'Italia non ha ancora raggiunto il *target* di copertura del servizio del 33%, fissato a partire dall'Agenda europea di Lisbona dei primi anni duemila e ribadito da ultimo dal d.lgs. n. 65/2017. Infatti, i posti disponibili corrispondono soltanto al 24% dei bambini residenti sotto i 3 anni, anche se il dato è in aumento rispetto alla rilevazione precedente in relazione al progressivo calo delle nascite (nella relazione precedente la percentuale rilevata è stata del 22,5%). Inoltre, se si aggiungono a questi dati la percentuale di bambini che sono iscritti alla scuola dell'infanzia come "anticipatari"<sup>156</sup> pari al 5,3% (ossia i bambini che compiono i tre anni entro il 30 aprile dell'anno successivo all'inizio dell'anno scolastico di riferimento)<sup>157</sup>, e i bambini iscritti alle sezioni primavera aggregate alle scuole dell'infanzia statali e paritarie non censite dall'indagine Istat sugli asili nido, pari all'1,4%<sup>158</sup>, il dato complessivo di copertura riferito ai bambini frequentanti nella fascia di età zero tre anni arriva al 30,7%. In proposito, è utile ricordare che nella scuola dell'infanzia il tasso di copertura, sebbene in calo, è del 94% della fascia di età di riferimento 3 – 5 anni, di sette punti al di sopra alla media OCSE<sup>159</sup>. Questo mostra da un lato, che solo un terzo circa dei bambini frequentanti la scuola dell'infanzia ha avuto la possibilità di frequentare un servizio per la prima infanzia e, dall'altro che tale situazione incide inevitabilmente sull'implementazione del sistema integrato, relativo all'intero segmento 0-6 anni.

Marcata rimane la differenziazione geografica tra aree del centro nord e aree del sud: la percentuale dei posti disponibili nei servizi per l'infanzia varia dal minimo del 7,6% della regione Campania (dove gli anticipatari da aggiungere rappresentano l'8,8%) al 44,7% della Valle d'Aosta (dove gli anticipatari da aggiungere rappresentano il 2,9%); in pratica, mentre le regioni del centro nord e le province autonome hanno superato o si attestano intorno al *target* di riferimento, le regioni del sud, ad eccezione della Sardegna, sono tutte al di sotto, ma utilizzano di più l'istituto dell'anticipo, anche

155. Istat, *Asili nido e altri servizi socio educativi per la prima infanzia*, Report del 21 marzo 2019, [www.istat.it](http://www.istat.it)

156. L'istituto dell'anticipo si applica nella scuola dell'infanzia statale e paritaria a bambini di 30-36 mesi di età.

157. Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Rapporto al 31 dicembre 2016, Firenze 2018, [www.minori.it](http://www.minori.it)

158. Il dato è ricavato mettendo in correlazione la stima dei bambini complessivamente iscritti alle sezioni primavera, dedicate all'età di 24-36 mesi, che sono complessivamente 25.000 e la percentuale delle sezioni primavera aggregate alle scuole dell'infanzia statali, che sono il 13,5%, sommate a quelle aggregate alle scuole dell'infanzia paritarie, che sono 66,8%, per un totale di 80,3%. Cfr. in proposito, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Rapporto al 31 dicembre 2014, Firenze 2016, [www.minori.it](http://www.minori.it); La Conferenza Unificata Stato regioni autonomie locali, con delibera n. 101/ CU del 18 ottobre 2018, ha prorogato per un ulteriore anno la sperimentazione delle sezioni primavera in vista dell'inserimento dei finanziamenti a regime nel Fondo unico del sistema integrato 0-6, [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it)

159. Fonte: OECD EAG 2019 <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>.

perché mentre per i servizi 0-3 le famiglie devono pagare una tariffa di frequenza, per la scuola 3-6 la frequenza è pressoché gratuita<sup>160</sup>. Va segnalato che analoga differenziazione riguarda la titolarità giuridica dei servizi. Mentre la media nazionale vede il 52% a titolarità pubblica e il 48% a titolarità privata, nelle regioni e province autonome con maggiore percentuale di copertura sono presenti più strutture pubbliche (ad esempio, Trento 73%) al contrario di quanto accade nelle regioni con minore copertura, dove la presenza di strutture private è più rilevante (ad esempio, in Calabria è a titolarità privata il 73% delle strutture). In tutti i casi, tendenzialmente i posti nel settore pubblico sono maggiormente presenti nei comuni capoluogo, soprattutto nelle grandi aree metropolitane.

Per quanto riguarda la spesa dei comuni dedicata ai nidi rilevata dall'Istat, va segnalato che si assiste ad un *trend* decrescente. Infatti, se tra gli anni 2004 e 2012 si è passati progressivamente da 1,1 a 1,6 miliardi di euro (+ 47%), nei due anni successivi, invece, si registra una contrazione della spesa e nel triennio 2014-2016 le risorse finanziarie sembrano essersi stabilizzate. Basti considerare che nel 2016 la spesa impegnata complessivamente dai comuni per i servizi rivolti alla prima infanzia è stata di circa 1 miliardo e 475 milioni di euro; di questa il 19,4% è stata rimborsata da parte delle famiglie tramite il pagamento delle tariffe di iscrizione e frequenza. A fronte di questo dato complessivo sulla spesa, esiste anche qui un forte divario territoriale: la spesa media dei comuni a livello regionale varia da un minimo di 88 euro l'anno per un bambino residente in Calabria e un massimo di 2.209 euro l'anno nella Provincia Autonoma di Trento. Tale situazione porta a ritenere che le risorse finanziarie pubbliche necessarie per aumentare l'offerta avvicinandola al target del 33% sono molto superiori ai 249 milioni di euro previsti a regime quale spesa corrente dalla riforma del 2017, proprio perché si tratterebbe di aumentare l'offerta nel sud mantenendo gli alti livelli di servizio raggiunti dalle altre regioni<sup>161</sup>. Per la scuola dell'infanzia italiana, secondo i dati OECD EAG 2019, la spesa annuale per bambino si attesta a 7 411 USD, nettamente inferiore alla media europea di 8 926 USD e anche di quella OCSE pari a 8 141 USD.

Un altro fenomeno da considerare riguarda l'articolazione territoriale e le modalità di gestione. I comuni coperti dal servizio rappresentano poco più del 55% del totale a fronte di un obiettivo fissato nella recente riforma del 2017 pari al 75%. Nel corso degli anni sono diminuiti gli utenti dei nidi comunali a gestione diretta: 93.200 nell'anno scolastico 2016/2017 contro gli oltre 99.700 di quattro anni prima. Sono nel contempo aumentati gli utenti dei nidi comunali la cui gestione è affidata a terzi (circa 40.000), mentre rimane costante il numero dei bambini che frequenta posti riservati al pubblico, ma in nidi privati (circa 24.000). Si consideri che per la gestione diretta si spendono in media 8.798 euro per utente, mentre per la gestione indiretta la quota media a carico del comune per utente è di 4.840 euro, il che pone una doppia questione: come garantire il rispetto degli stessi *standard* di qualità del servizio erogato e come assicurare l'equo trattamento stipendiale del personale addetto all'organizzazione e gestione dei servizi. Si tratta di 183.170 addetti; la maggior parte donne (gli uomini sono appena 2.000) il 68% delle quali ha più di 40 anni<sup>162</sup>. Va rilevato infine che alcuni comuni si limitano a offrire contributi alle famiglie che iscrivono i bambini nei servizi presenti sul territorio; nell'anno scolastico 2016/2017 i contributi hanno interessato circa 12.800 bambini e l'importo medio

160. Ad eccezione di pasti e trasporti, la scuola dell'infanzia è gratuita e universale. All'interno delle scuole dell'infanzia statali e paritarie possono essere aperte sezioni primavera per bambini da 24 a 36 mesi di età, previo progetto educativo adatto per questa fascia di utenza. Gli asili nido sono ancora considerati servizi a domanda individuale.

161. Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, *Zero/sei. Obiettivi, monitoraggio e valutazione*, Documento di Valutazione n. 9, 2018, in [www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto](http://www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto)

162. Fp Cgil, *Oltre 1 milione di bambini fuori dagli asili nido*, 2019, [www.fpcgil.it](http://www.fpcgil.it)

per utente è stato di 1.627 euro.

### 3.4.1.3.2. Lo stato di attuazione del sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia (0-6)

A seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 65 del 2017 di istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, sono stati emanati alcuni atti di attuazione: di organizzazione, di indirizzo, di regolazione e di carattere finanziario. Con delibera del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2017<sup>163</sup> è stato adottato il Piano di azione nazionale triennale, che prevede il perseguimento degli obiettivi strategici e dei principi fondamentali definiti dal d.lgs. n. 65/2017, che si sostanziano in tre tipologie di interventi: a) costruzione, ristrutturazione e messa in sicurezza di stabili delle amministrazioni pubbliche; b) finanziamento di quota parte delle spese di gestione; c) formazione continua del personale educativo e docente. La finalità complessiva è di consolidare e ampliare la rete dei servizi educativi per l'infanzia e nel contempo ridurre la soglia di compartecipazione economica delle famiglie alle spese di funzionamento. La programmazione prevede il cofinanziamento regionale pari al 30% delle risorse assicurate dallo Stato e segue una procedura condivisa tra i diversi livelli di governo anche se le risorse finanziarie sono erogate dal Ministero direttamente ai comuni. Il Piano prevede il monitoraggio degli interventi tramite la costituzione di una Cabina di regia composta da otto persone, quattro designati dal MIUR e quattro designati dalla Conferenza unificata Stato, regioni e enti locali.

Sempre sul versante organizzativo, con decreto del Ministro dell'Istruzione n. 48 del 26 gennaio 2018 è stata nominata la Commissione per il Sistema integrato di educazione e di istruzione, composta da tredici membri esperti. Il compito principale affidato alla Commissione consiste nell'elaborare la proposta di linee guida pedagogiche per il Sistema integrato di educazione e di istruzione.

Sono state inoltre emanate linee di indirizzo ministeriali con la nota MIUR del 19 febbraio 2018<sup>164</sup>; questa contiene i primi orientamenti operativi rivolti agli uffici scolastici regionali in ordine: all'avvio del sistema integrato; alle forme di *governance* territoriale; alla ricognizione delle risorse; alle forme di monitoraggio; alle iniziative di formazione in servizio del personale; ai poli per l'infanzia e sezioni primavera; al coordinamento pedagogico. Ciò ha consentito di promuovere e mettere a punto protocolli di intesa e accordi di programma tra i diversi attori istituzionali presenti sul territorio per implementare la riforma.

Riguardo alla qualificazione universitaria degli educatori e degli insegnanti, con decreto del Ministro dell'Istruzione n. 378 del 9 maggio 2018 sono stati disciplinati: a) l'istituzione presso le università del corso di specializzazione annuale nelle quali è attivo il corso di laurea magistrale quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria (LM-85bis), con l'obiettivo di formare il laureato anche alla funzione di educatore; b) definiti i contenuti didattici essenziali - requisiti minimi - per la qualificazione universitaria dei laureati triennali in scienze dell'educazione L-19; c) aperto un canale di comunicazione tra i laureati L-19 e il percorso LM-85bis tramite l'ammissibilità dei primi al terzo anno dell'altro percorso.

Venendo al tema delle risorse finanziarie, sono stati adottati alcuni decreti ministeriali di riparto,

163. Gazzetta Ufficiale n. 20 del 25 gennaio 2018.

164. Nota MIUR 19 febbraio 2018, *Attuazione del Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65 "Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni". Primi orientamenti operativi per gli Uffici Scolastici Regionali.*



con decreto del 23 agosto 2017<sup>165</sup> è stato effettuato il riparto in favore delle regioni dei fondi INAIL per la realizzazione di nuove scuole – poli d’infanzia, pari a 150 milioni di euro. Il decreto definisce inoltre i criteri da seguire per l’acquisizione delle manifestazioni di interesse (nuova costruzione, standard dimensionali, bacino di riferimento, disponibilità delle aree, innovazione didattica, congruità dei costi) e le procedure di erogazione dei finanziamenti. Con i decreti n. 1012 del 22 dicembre 2017 e n. 687 del 26 ottobre 2018 sono state ripartite le annualità 2017 e 2018 del Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione<sup>166</sup> le cui finalità sono stabilite dal d.lgs. n. 65/2017 e ribadite dal Piano nazionale (nuove costruzioni; quota parte della gestione; formazione continua). La rendicontazione degli interventi relativa a ogni annualità costituirà, a partire dall’anno 2019, la base per il riparto delle risorse dell’esercizio successivo.

Da segnalare infine che ulteriori finanziamenti sono previsti in altri tipi di intervento. Basti considerare il decreto ministeriale di “riparto del fondo nazionale per le politiche sociali e quota del fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale” che per l’annualità 2017 inserisce tra le macroaree di intervento da programmare a livello regionale con il concorso delle comunità locali gli asili nido e altri servizi per la prima infanzia<sup>167</sup>.

### 3.4.1.3.3. Dagli input agli outcome: la valutazione degli esiti dei bambini nella scuola dell’infanzia secondo Save the Children

Come ben sanno gli esperti di valutazione degli esiti dello sviluppo del bambino, misurare il livello di sviluppo individuale è particolarmente complesso, sia per la rapidità di evoluzione dei bambini, sia per la multifattorialità del costrutto di sviluppo (Arnold et al, 2007; Blair, 2002; Cross & Conn-Powers, 2011; Daily, Burkhauser e Halle, 2010; Meisels, 1998; Shuey & Kankaraš, 2018, per citarne alcuni)<sup>168</sup>. Inoltre, per una valutazione individuale al termine della scuola dell’infanzia, il rischio è di suggerire implicitamente una standardizzazione, laddove è invece necessaria estrema cura per evitare l’etichettamento del bambino come “non competente” o come “non pronto” per la scuola primaria. Senza contare gli usi distorti di una valutazione che miri a individuare presunte difficoltà precoci nell’apprendimento, che finisce per creare delle certificazioni improprie di Disturbi Specifici dell’Apprendimento (DSA) già nella scuola dell’infanzia, mentre queste valutazioni possono essere ragionevolmente condotte solo dopo i primi anni di scuola primaria.

Il problema degli esiti nella scuola dell’infanzia, tuttavia, si pone con una certa rilevanza: il carattere educativo della scuola, non mero servizio di cura e accudimento, si esprime nelle Indicazioni

165. Gazzetta Ufficiale n. 263 del 10 novembre 2017.

166. L’art. 13 del d.lgs n. 65/2017 stabilisce una dotazione del Fondo pari a 209 milioni di euro per il 2017; 224 milioni di euro per il 2018; 239 milioni a decorrere dall’anno 2019. La legge di bilancio 2019 (30 dicembre 2018, n. 145, art. 1 comma 741) ha incrementato il fondo di 10 milioni di euro a decorrere dal 2019.

167. Decreto Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze 23 gennaio 2018 “Riparto del fondo nazionale politiche sociali e quota del fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale annualità 2017” (G.U.- 3 gennaio 2019, n. 2).

168. Per approfondire: Arnold, C., Bartlett, K., Gowani, S., Merali, R., & Bernard Van Leer Foundation (2007). Is Everybody Ready? Readiness, Transition and Continuity: Reflections and Moving Forward. *Working Papers in Early Childhood Development*, Number 41. Bernard Van Leer Foundation. Blair, C. (2002). Quando sono pronti i bambini a iniziare la scuola? La «School Readiness» emozionale-cognitiva. In *Psicologia & Psicologi*, vol. 2, 3, 295-334. Cross, A. F., & Conn-Powers, M. (2011). *A working paper: New information about school readiness*. Bloomington: Indiana University-Bloomington, Indiana Institute on Disability & Community. Daily, S., Burkhauser, M., Halle, T. (2010). A Review of School Readiness Practices in the States: Early Learning Guidelines and Assessments. *Child Trends: Early Childhood Highlights*, vol 1, 3. Meisels, S. (1998).

*Assessing Readiness*. CIERA Report 3. Ann Arbor: University of Michigan. Shuey, E. & Kankaraš, M. (2018). *The power and promise of early learning*. OECD Education Working Paper No. 186. Paris: OECD.



Nazionali per il Curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di Istruzione (MIUR, 2012)<sup>169</sup>. Per questo, le Indicazioni Nazionali riportano una serie di traguardi al termine del triennio di scuola dell'infanzia che fungono da guida per i docenti nella loro impostazione metodologico-didattica. Inoltre, sostenere una scuola dell'infanzia di qualità, come già evidenziato nella Relazione CNEL 2017, è un investimento per il futuro delle nuove generazioni, soprattutto per i bambini a rischio di svantaggio socio-economico e di povertà educativa (ai quali talvolta non è garantita la possibilità di frequentare questo segmento del percorso scolastico). Comprendere se tali investimenti vanno nella direzione desiderata è pertanto fondamentale.

A giugno 2019 *Save the Children* ha introdotto una propria metodologia di ricerca sugli esiti al termine della scuola dell'infanzia, con la finalità di

...analizzare le disuguaglianze nell'acquisizione delle capacità e competenze educative sin dalla prima infanzia ed i fattori che le determinano, dal punto di vista delle condizioni socio-demografiche, culturali e dei servizi per l'infanzia frequentati.

*Save the Children*, 2019: 7<sup>170</sup>.

L'indagine è stata condotta attraverso lo strumento IDELA, sviluppato da *Save the Children International* per l'osservazione dello sviluppo dei bambini prima dell'entrata nella scuola primaria. Si tratta di uno strumento per valutazione diretta in quattro ambiti di sviluppo: socio-emotivo, motorio, del linguaggio e logico-matematico. Lo strumento è già stato utilizzato in 45 paesi<sup>171</sup> ed è stato adattato da *Save the Children* per utilizzo in un primo campione di 653 bambini dai tre anni e mezzo fino a quattro anni e mezzo in 10 città di Nord, Centro e Sud Italia.

I risultati italiani confermerebbero quelli di numerosi studi internazionali (Arnold et al, 2007; Del Boca & Pasqua, 2010; Eurydice, 2009; INVALSI, 2009; Montie, Xiang & Schweinhart 2006)<sup>172</sup>: le disuguaglianze nelle competenze dei bambini sono presenti prima dell'entrata nella scuola primaria. I bambini partecipanti all'indagine che provengono da contesti socio-culturalmente svantaggiati rispondono meno bene dei coetanei inseriti in contesti non deprivati. Particolarmente marcata risulta la differenza in base al titolo di studio posseduto dai genitori: i figli 4enni di genitori con licenza media, elementare o senza titolo conoscono la metà delle lettere e dei numeri dei loro coetanei figli di genitori con titolo di studio superiore o universitario. Sembrerebbe altresì iniziare proprio a questa età anche il divario nelle competenze tra maschi e femmine, che si fa evidente nei successivi livelli scolastici, come si riporta nel paragrafo *Scuola* in questo stesso contributo. La buona notizia, come sostengono gli estensori del rapporto *Save the Children*, è che queste disuguaglianze sono evitabili, soprattutto investendo in qualità degli ambienti di apprendimento nei primi anni di vita.

L'auspicio è dunque che si dispieghino presto gli effetti del nuovo sistema di istruzione e cura 0-6, con il decisivo sostegno previsto dalla legge 107/2015 alla formazione dei docenti delle scuole dell'i-

169. MIUR (2012). *Indicazioni Nazionali per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione*. Roma: Autore.

170. *Save the Children* (2019). *Il miglior inizio. Disuguaglianze e opportunità nei primi anni di vita*. Roma: Autore.

171. *Save the Children*, 2017. *IDELA: fostering common solutions for young children*. Disponibile su: <https://idela-network.org/resource/idela-fostering-common-solutions-for-young-children/> Ultimo accesso: 13/10/2019.

172. Arnold et al, 2007. Del Boca, D. & Pasqua, S. (2010). *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*. FGA Working Paper n. 36. Torino, Italy: Fondazione Giovanni Agnelli. Eurydice (2009). *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Brussels: EACEA P9 Eurydice. INVALSI (2009). *Le competenze in lettura, matematica e scienze dei quindicenni italiani – Rapporto Nazionale PISA 2009*. Frascati, Autore. Montie, J.E., Xiang, Z. & Schweinhart L.J. (2006). *Preschool Experience in 10 Countries: Cognitive and Language Performance at Age 7*. *Early Childhood Research Quarterly*, 21, 313–331.

nanzia, in particolare per l'inclusione<sup>173</sup>. Anche la recente introduzione del Rapporto di Autovalutazione nella scuola dell'infanzia (RAV Infanzia), attualmente in fase di sperimentazione, dovrebbe consentire una riflessione delle scuole sugli esiti in termini di benessere, coinvolgimento, sviluppo e apprendimento di ciascun bambino, considerando sempre che "Nessun contesto [famiglia, scuola, o altre agenzie di socializzazione, ndr] è singolarmente responsabile in modo indipendente per i risultati di apprendimento dei bambini" (Shuey and Kankaraš, 2018: 10)<sup>174</sup>. Per questo, è necessario agire su più fronti con politiche volte a sostenere il benessere e il potenziale dell'infanzia.

#### 3.4.1.4. Scuola

Data la ricchezza di informazioni, questa sezione è imperniata sugli indicatori di risultato per i cittadini. Prima di entrare nel dettaglio degli esiti, alcuni elementi di *input* e *output* sembrano utili a inquadrare l'Istruzione nell'ambito del Welfare, con un'attenzione particolare all'inclusione sociale.

##### 3.4.1.4.1. Elementi di scenario

A fronte di una spesa per Istruzione sostanzialmente invariata rispetto al 2014 e inferiore alla media OECD ed europea (Figura 4), il settore Istruzione mostra alcuni miglioramenti, ma anche elementi di perdurante preoccupazione. Per quanto concerne i primi, si segnala l'aumento di diplomati e laureati (ISTAT-BES, 2018)<sup>175</sup>. Resta invece preoccupante il livello di competenze che i giovani acquisiscono, come si vedrà nel paragrafo successivo, e più in generale la marginalizzazione degli studenti, che si può sintetizzare in quattro fenomeni interrelati relativi a: studenti fuoriusciti dal sistema scolastico; studenti che abbandonano il sistema scolastico o di formazione (ELET); studenti cosiddetti "dispersi impliciti"; giovani NEET (Neither in Employment nor in Education or Training).

Il primo aspetto, relativo agli studenti fuoriusciti dal sistema scolastico, è rilevato ogni anno dal MIUR<sup>176</sup>. Si tratta di studenti della scuola secondaria di I e di II grado che abbandonano in corso d'anno scolastico, nel passaggio tra un anno scolastico e l'altro e tra un ciclo scolastico e l'altro. Non necessariamente si considerano dispersi, in quanto potrebbero successivamente rientrare nel sistema, attraverso la formazione professionale o altre forme di scuola di seconda opportunità, oppure potrebbero conseguire un diploma da privatista. La Tabella 2 sintetizza questo fenomeno con i più recenti dati MIUR. È significativo che oltre 100.000 ragazzi siano in questa condizione al termine dell'A.S. 2016/17.

Per quanto concerne l'abbandono precoce degli studi, nel 2017 si osserva un nuovo peggioramento rispetto al 2016, anno in cui il fenomeno ha registrato la maggiore flessione (Figura 5). Tale peggioramento distanzia l'Italia rispetto alla media europea a 28 e sarebbe confermato dalla serie storica ISTAT (Figura 6): nel 2018, sono pari a 14.5% i giovani 18-24enni in uscita precoce dal sistema di istruzione e di formazione, rispetto a una media UE che si attesta intorno al 10.5%.

Accanto alla dispersione scolastica esplicita, ne esiste una implicita che per la prima volta è stato

173. A ottobre 2019 è stata presentata l'indagine *OECD TALIS Starting Strong Survey*. A titolo di esempio, secondo questa indagine internazionale, cui l'Italia non ha partecipato, i docenti sono maggiormente coinvolti in pratiche per gestire la sezione di scuola dell'infanzia (calmare i bambini e chiedere loro di fare silenzio), anziché adattare le attività in funzione di interessi e bisogni dei bambini. Questo aspetto potrebbe essere approfondito anche a livello italiano. OECD (2019) *Providing quality early childhood education and care*. Paris: OECD Publishing.

174. La traduzione è nostra.

175. ISTAT (2018). *BES 2018. Il Benessere equo e sostenibile in Italia*. Roma: Autore.

176. Per approfondire, si veda il volume MIUR (2019). *La dispersione scolastica nell'anno scolastico 2016/2017 e nel passaggio all'anno scolastico 2017/2018*. Roma: Autore.

possibile stimare nel 2019 attraverso le prove INVALSI nella classe quinta della scuola secondaria di II grado (Ricci, 2019)<sup>177</sup>. Per dispersione scolastica implicita, INVALSI intende quegli studenti che, pur ottenendo un diploma di scuola secondaria di II grado, non raggiungono il livello minimo 3 nelle competenze di base in Italiano e Matematica e nemmeno il livello B1 in Inglese (lettura e ascolto). Ciò equivale a dire che dopo ben 13 anni di scolarità, questi studenti hanno le competenze equivalenti a quelle che dovrebbero possedere i 14enni al termine della scuola secondaria di I grado, ovvero che i 5 anni di scuola secondaria superiore per loro sono stati praticamente inutili. Anche questi studenti, dunque, sono a forte rischio di esclusione sociale a causa dei loro bassi livelli di competenza. Finora sconosciuta alle statistiche ufficiali, la dispersione implicita è stata calcolata nel 2019 da INVALSI, che l'ha stimata in un 7,1% dei diplomati, come illustrato nella Figura 1. Il fenomeno è presente in tutte le regioni italiane, con picchi preoccupanti in Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. I dispersi impliciti, secondo INVALSI, dovrebbero essere sommati a quelli espliciti, per un totale pari a oltre il 20%, più di un giovane su 5.

Tale percentuale si avvicina a quella dei NEET. Secondo i più recenti dati ISTAT, i giovani tra i 15 e i 29 anni non occupati né inseriti in un percorso di istruzione o di formazione (NEET) sono in leggera flessione in tutte le aree geografiche italiane, ma rimangono comunque a livelli preoccupanti: 23,4% (Figura 7) a fronte di una media del 15% circa in Europa. Uno studio UNICEF ha recentemente approfondito il fenomeno in Italia, nel confronto europeo, e in tre città italiane destinatarie del progetto (Napoli, Taranto, Carbonia; UNICEF, 2019)<sup>178</sup>. La ricerca ha evidenziato: 1) la relativa mancanza di intervento sul fenomeno; 2) come il fenomeno sia una sorta di risposta di chi rifiuta o viene rifiutato dalla moderna società; 3) come il Terzo settore in Italia ricopra un ruolo decisivo di servizio e orientamento della persona di fronte a una carenza di servizi pubblici per i giovani; 4) come il lavoro sui talenti dei minori (in termini di *empowerment*) sia il primo passo per contrastare il fenomeno NEET. Dalle testimonianze raccolte nel volume UNICEF, sembra che gli adulti coinvolti non abbiano maturato esperienze e competenze specifiche per aiutare i giovani a trovare soluzioni efficaci, forse a causa della distanza generazionale, forse per le difficoltà che sembrano accomunare i giovani che sperimentano un disagio nello studio o nella ricerca di una collocazione lavorativa: molti di loro sono fragili e accomunati da esperienze negative, dolorose e deludenti, che li lasciano sfiduciati verso un mondo adulto percepito come minaccioso e ostile. Sono dunque rassegnati, incapaci di rimotivarsi e quindi di risollevarsi. Un problema non da poco, come ben sanno gli psicologi della motivazione. Come ultimi elementi di scenario, vale la pena ricordare l'età dei docenti, il loro livello di remunerazione e la partecipazione degli adulti italiani alla formazione. I docenti italiani hanno in media 49 anni, età superiore alla media (44 anni) dei Paesi partecipanti a OECD TALIS 2018. Non solo: l'indagine internazionale rivela che il 48% degli insegnanti in Italia ha 50 anni e più (media OCSE 34%)<sup>179</sup>. Nel prossimo decennio, quindi, l'Italia dovrà rinnovare circa un docente su due. Si tenga anche conto che l'esperienza dei docenti in Italia non paga, come avviene in Europa e nei Paesi OCSE: dopo 15 anni di esperienza, un docente italiano che insegna nella scuola dell'infanzia guadagna annualmente in media 36604 USD, mentre un collega con analoga esperienza guadagna 42078 USD in ambito

177. Ricci (2019). *La dispersione scolastica implicita*. Roma: INVALSIOpen.

178. UNICEF (2019). *Il silenzio dei NEET - giovani in bilico tra rinuncia e desiderio*. Roma: Autore.

179. OECD (2019). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, Paris: TALIS, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>

OCSE e 41354 USD in Europa<sup>180</sup>. Gli italiani sembrano avere scarsa propensione per la formazione in età adulta, specialmente nelle regioni dove la formazione è più necessaria, come risulta dalla Figura 8. Questo si riverbera negativamente anche sulle competenze dei figli e finisce per alimentare un circolo vizioso di basse competenze.





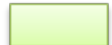



#### **3.4.1.4.2. Gli outcome di sistema: dagli SDGs alle prove INVALSI nel contesto nazionale e internazionale**

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 Tabella 1, che offre una panoramica degli indicatori relativi agli SDGs per l'Italia<sup>181</sup>. Oggi più che mai il destino dei paesi avanzati si gioca sul piano delle competenze effettivamente acquisite e non sul mero numero di anni di scuola frequentati. Per questo i dati di *outcome* sono essenziali.

180. OECD (2019). *Education at a Glance 2019: OECD indicators*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>.

181. Si sottolinea che i dati sulle competenze degli studenti andrebbero aggiornate con l'indagine OCSE PISA 2018, in uscita a dicembre 2019.

Tabella 7 – Sustainable Development Goals – La situazione italiana

Traguardi SDG 4	Indicatori <sup>182</sup>	Differenza rispetto a relazione CNEL 2017	Dati Italia relazione CNEL 2019
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		70
	4.1.5. Tasso di abbandoni totale nella scuola secondaria di I e II grado (MIUR)		4,99
	4.1.7. Numero di anni di istruzione primaria e secondaria garantita legalmente (2015-19)		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) (4-5enni)		91,1
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 occupati 25-64enni a istruzione e formazione (ISTAT) <sup>183</sup>		8,7
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	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) <sup>184</sup>		35
	Proxy per 4.7.5: Percentuale di 15enni che raggiungono o superano il livello 2 di scienze in PISA 2015		77

A commento della tabella, si può affermare che la situazione italiana non si sia evoluta rispetto alla

182. Per gli indicatori 4.1.1. e 4.6 non è possibile un aggiornamento, in quanto non sono disponibili dati aggiornati alla data di chiusura della Relazione CNEL 2019. La colonna 2019 riporta il valore della Relazione CNEL 2017. Per gli indicatori 4.4.3 e 4.5.1 sarebbe auspicabile uno studio apposito approfondito, data la vastità delle informazioni potenzialmente rilevanti.

183. Il confronto non è con il dato esposto nella relazione CNEL 2017 ma con il corrispondente dato ISTAT 2015.

184. Questa proxy viene proposta da INVALSI.



precedente Relazione CNEL e che molto resti ancora da fare, soprattutto per migliorare gli esiti in termini di competenze di studenti e adulti. Si sottolinea altresì che se le competenze degli adulti continuano ad essere basse e l'investimento in istruzione poco valorizzato da mass media e social network, difficilmente la situazione potrà essere modificabile.

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 1, si riportano tutte le indagini internazionali più recenti per un immediato confronto<sup>185</sup>.

Dalle comparazioni internazionali<sup>186</sup> è possibile notare come le indagini che misurano le competenze nella scuola primaria italiana mostrino un andamento medio in linea o superiore a quello internazionale, ad eccezione dell'indagine e-PIRLS, relativa alla lettura di testi digitali. Al progredire del livello scolastico, si assiste a un peggioramento diffuso dei risultati degli studenti italiani. 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. Andamento molto simile si registra secondo le prove nazionali INVALSI 2019<sup>187</sup>.

Non è questa la sede per indagare le cause e le motivazioni profonde e sistemiche di questi risultati, anche per la complessità delle analisi che dovrebbero mettere i risultati di apprendimento 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. Questo processo si è tuttavia avviato con l'avvento del Sistema Nazionale di Valutazione (DPR 80/2013).

Secondo l'art. 6, comma 1c.1 del DPR 80/2013, le istituzioni scolastiche definiscono e attuano gli interventi migliorativi, anche con il supporto dell'Indire o attraverso la collaborazione con università, enti di ricerca, associazioni professionali e culturali. Le azioni di miglioramento, tuttavia, non dispongono di dotazione finanziaria, essendo che *"tale collaborazione avviene nei limiti delle risorse umane e finanziarie disponibili e senza determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"* (DPR 80/2013). Probabilmente qui sta nocciolo della questione: le competenze necessarie per smuovere la stagnazione delle competenze sono molteplici e di alto profilo<sup>188</sup>. Dalla lettura dei dati per individuare le priorità in una scuola, alla definizione e attuazione di un solido piano di miglioramento (con diagnosi accurate dei motivi sottostanti le diverse situazioni degli studenti) un team per il miglioramento dovrebbe includere competenze statistiche, psico-sociali, pedagogico-didattiche e manageriali non sempre facilmente reperibili nelle scuole. Non è pertanto pensabile che azioni locali o artigianali, senza oneri per lo Stato, per quanto volenterose, riescano a sovvertire una situazione che è paragonabile con il livello di analfabetismo presente nella prima Italia unitaria (censimento ISTAT 1861). Per questo, poter contare su dati nazionali espressi su un'unica metrica, tempestivi, validi e affidabili (come sono i dati INVALSI) è essenziale per il miglioramento, ancorché solo per iniziare l'analisi delle aree di criticità da affrontare. In assenza di dati comparabili è impossibile affermare che l'istruzione sia un diritto uguale per tutti in tutta la Penisola.

185. Alla chiusura della Relazione CNEL 2019 non sono ancora disponibili i dati PISA 2018 e ICILS 2018, che saranno presentati a dicembre 2019.

186. Per approfondimenti sulle indagini nazionali e internazionali, si veda il sito istituzionale INVALSI, [www.invalsi.it](http://www.invalsi.it).

187. <https://www.invalsiopen.it/>

188. Si veda in proposito Schildkamp, K. (2019). Data-based decision-making for school improvement: Research insights and gaps. *Educational Research*, 61:3, 257-273, DOI: 10.1080/00131881.2019.1625716



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 curricula nazionali), le prove INVALSI hanno carattere censuario nazionale. Questo aspetto le rende particolarmente adatte non solo a misurare le competenze in relazione alle scelte curriculari nazionali, ma soprattutto a un utilizzo formativo da parte di ciascuna scuola e di ciascun docente.

Nel 2019, dopo un percorso durato oltre dieci anni, è giunto a compimento il sistema delle prove INVALSI, che si articola in tutti gli ordini scolastici, dalla primaria alla secondaria di II grado. La Tabella 2 riassume il sistema delle prove INVALSI, aggiornato al 2019.

Tabella 2 – Il sistema delle prove INVALSI 2019 per grado, materia e tipologia di somministrazione

<i>Il sistema delle Prove INVALSI 2019</i>				
Grado e Livello scolastico	Italiano	Matematica	Inglese lettura	Inglese ascolto
2 - II Primaria	P & P	P & P	-	-
5 - V Primaria	P & P	P & P	P & P	P & P
8 - III Secondaria I G	CBT	CBT	CBT	CBT
10 - II Secondaria II G	CBT	CBT	-	-
13 - V Secondaria II G	CBT	CBT	CBT	CBT

Legenda: P&P = somministrazione carta e matita; CBT = Computer-Based Testing, prove al computer.

Dall'A.S. 2108/19, le prove INVALSI si svolgono in II e V primaria, in III secondaria di I grado (ex scuola media), in II e V superiore (secondaria di II grado). Riguardano tutti gli studenti di queste classi, i quali sostengono una prova di Italiano, una di Matematica e anche una prova di Inglese in V primaria, in III secondaria di I grado e in V superiore, poco prima della maturità. Dal 2018, gli studenti di scuola secondaria svolgono le prove INVALSI interamente online, facendo dell'Italia una delle avanguardie a livello internazionale nell'ambito della valutazione *computer-based* degli apprendimenti per numero di studenti coinvolti (oltre 2,6 milioni nel 2019) e numero di prove effettuate. Sempre dal 2018, INVALSI restituisce anche i livelli di competenze degli studenti, ovvero il livello di raggiungimento degli obiettivi delle Indicazioni nazionali, con una dettagliata descrizione di ciò che essi fanno e sanno fare<sup>189</sup>. Novità non trascurabile del 2019 (per ora nei gradi 8 e 10) è il confronto dei risultati del 2018 e del 2019 per verificare se in Italia, nelle macro-aree, nelle regioni e nelle singole scuole essi siano migliorati, peggiorati o rimasti stabili. Tale confronto non era possibile finora, poiché in passato le prove non erano ancorate e dunque il risultato di ogni rilevazione non poteva esser paragonato in modo diretto, ma solamente in termini relativi rispetto ai punteggi medi, a livello nazionale, di macro-area e di regione.

Quale fotografia del Paese restituiscono le prove INVALSI 2019? Nelle figure 9, 10, 11 e 12 si ripor-

189. Per approfondire, anche a livello regionale, si veda [https://public.tableau.com/profile/invalsi#!/vizhome/RAP-PORTO\\_2018-2019\\_15625746572190/INIZIO](https://public.tableau.com/profile/invalsi#!/vizhome/RAP-PORTO_2018-2019_15625746572190/INIZIO)

tano i risultati sintetici nelle prove INVALSI nell'A.S. 2018-19 di Inglese (ascolto e lettura) Italiano e Matematica per livello scolastico e per area geografica. I risultati non differiscono molto rispetto a quelli presentati nella Relazione CNEL 2017. Il problema dell'equità, in primo luogo fra territori, pare essere l'emergenza maggiore: in questo quadro, il Tricolore sembra rappresentare graficamente le differenze territoriali, sempre molto marcate. Nel Paese vi è una partenza sostanzialmente simile dei bambini nel sistema scolastico. Le differenze sono contenute nella scuola primaria, crescono al crescere del grado scolastico e divengono rilevanti alle superiori per tutti gli ambiti disciplinari studiati. Nelle aree settentrionali, anche le scuole secondarie sembrano produrre un incremento di competenze (specialmente in matematica e in inglese), invece specialmente al Sud e nelle Isole, la secondaria non sembra in grado di farlo al meglio<sup>190</sup>. A partire dalla secondaria di I grado, inoltre, i genitori riescono a seguire sempre meno i ragazzi, e sembra invece proprio questo il momento in cui la collaborazione scuola-famiglia dovrebbe essere più intensa. 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.

Vale la pena di ricordare le finalità della valutazione secondo il D.P.R. 80/2013, che il MIUR ha precisato 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.

Il miglioramento di sistema e delle singole istituzioni e classi scolastiche coinvolge dunque 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. INVALSI, anche attraverso la sinergia possibile fra tutte le aree di ricerca, assicurerà dati validi e affidabili per l'autovalutazione delle scuole e per la valutazione esterna, di cui nel 2020 si potranno fornire i dati essenziali.

### 3.4.1.5. Università e Ricerca

#### 3.4.1.5.1. Il contesto normativo

Durante lo scorso triennio, le principali modifiche al contesto normativo per il sistema universitario hanno riguardato gli interventi a favore degli studenti e le politiche di reclutamento del personale. A seguito dell'adozione della legge del 11 dicembre 2016, n. 232, ovvero la Legge di Bilancio 2017, si sono ampliati gli strumenti di supporto all'iscrizione all'università per gli studenti meritevoli e in condizioni socio-economiche svantaggiate e per l'orientamento agli studi universitari. Innanzitutto, è stata introdotta una "No Tax Area" per consentire l'iscrizione gratuita all'università agli studenti con un reddito ISEE inferiore a € 13.000 e che conseguono un numero minimo di 10 crediti forma-

190. <sup>34</sup> Varrebbe la pena di verificare se il basso utilizzo delle tecnologie (TIC) da parte degli adulti italiani, e dei docenti in particolare, possa essere tra le cause del divario che appare evidente tra ragazzi e adulti. Secondo stime OCSE riferite al 2016, in Italia solo il 36,6% degli individui usa Internet in maniera complessa e diversificata. Si veda in proposito OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a digital world. <https://doi.org/10.1787/df80bc12-en>

tivi nel passaggio al secondo anno e di 25 negli anni successivi. Tale beneficio è garantito per un numero di anni accademici pari alla durata del Corso di studio aumentata di un anno. Nell'ambito della stessa misura, è previsto che gli studenti con un reddito ISEE compreso tra € 13.001 e € 30.000 e che rispettano gli stessi requisiti di merito sopra citati beneficino di una riduzione almeno pari al 50% del contributo previsto per l'iscrizione all'università. Al fine di compensare la riduzione delle risorse a disposizione delle Università derivante dall'introduzione della "No Tax Area", è assegnato annualmente un contributo pari a € 105 milioni annui che viene ripartito tra gli Atenei in proporzione al numero degli studenti esonerati dal pagamento di ogni contribuzione ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, cui si aggiunge, il numero degli studenti esonerati dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale ai sensi della "No Tax Area", moltiplicati per il costo standard di ateneo per studente in corso.

La medesima legge introduce anche un nuovo strumento a supporto delle politiche di Orientamento e Tutorato degli Atenei, ovvero i Piani per l'Orientamento e il Tutorato. L'iniziativa consiste nell'assegnazione di un contributo complessivo annuale pari a € 5 milioni annui per la realizzazione di progetti di orientamento all'università e tutorato durante il I ciclo di studi promossi da reti di Atenei per Corsi di Studio di ambito disciplinare omogeneo. I progetti possono essere presentati in tutti gli ambiti disciplinari con l'esclusione dei Corsi di Studio a numero programmato nazionale, del Corso di Scienze per la Difesa e la Sicurezza e dei Corsi di ambito scientifico, per cui è previsto il Piano Lauree Scientifiche. Nel corso del primo biennio di progetti, ovvero il periodo 2017 - 2018, sono stati finanziati 22 progetti presentati da reti di università presenti su tutto il territorio nazionale. A tale iniziativa si accompagna quella più consolidata del citato Piano Lauree Scientifiche, ovvero l'assegnazione di un contributo complessivo annuale pari a circa € 3 milioni per la realizzazione di progetti di orientamento e tutorato specificatamente elaborati per i Corsi di Studio di ambito scientifico (Matematica, Fisica, Chimica, Scienze dei Materiali, Biologia e Biotecnologie, Statistica, Informatica, Geologia, Scienze Ambientali e Naturali). Le due iniziative hanno in comune diversi elementi: la previsione obbligatoria del coinvolgimento delle Scuole Secondarie Superiori, la realizzazione delle attività nell'ambito di una rete di ampio respiro che consenta la diffusione di buone pratiche, la definizione di obiettivi e target di progetto su cui misurare il conseguimento dei risultati previsti.

E', infine, opportuno menzionare un'iniziativa di ulteriore razionalizzazione degli interventi a favore degli studenti attraverso l'adozione da parte del Ministero di un unico provvedimento relativo agli interventi a favore degli studenti. I Piani per l'Orientamento e il Tutorato e il Piano Lauree Scientifiche sono, infatti, ricompresi in un provvedimento più ampio, il decreto ministeriale del 28 dicembre 2017, n. 1047, relativo all'assegnazione delle risorse previste per il Fondo Giovani. Tale provvedimento, che determina i criteri di assegnazione di circa € 65 milioni annui alle università, include i criteri specifici per l'assegnazione delle risorse per la mobilità internazionale (circa € 48 milioni), per gli assegni di tutorato (circa € 6 milioni), per incentivare le iscrizioni ai Corsi di ambito scientifico (circa € 3 milioni), cui si aggiungono il Piano Lauree Scientifiche (circa € 3 milioni) e i Piani per l'Orientamento e il Tutorato (€ 5 milioni). Va sottolineato che tutti i criteri di assegnazione delle risorse alle Università e di successiva attribuzione agli studenti tengono conto sia di criteri meritocratici che di quelli relativi alle condizioni socio-economiche degli studenti stessi.

Sempre con riferimento alle politiche per gli studenti, nel corso del 2018 è stato rivisto uno dei principali criteri di assegnazione del finanziamento statale ovvero quello del "costo standard per studente". A seguito dell'adozione dell'art. 12 del decreto legge del 20 giugno 2017, n. 91, convertito

con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, e del decreto ministeriale del 08 agosto 2018, n. 585, di attuazione della norma, la domanda di formazione espressa dagli studenti ha guidato l'assegnazione di una quota circa pari al 20% del finanziamento alle Università statali. Il parametro del costo standard per studente tiene conto del numero di studenti iscritti, opportunamente ponderati a seconda del corso di studio prescelto, delle caratteristiche del corpo docente dell'Ateneo, del contesto socio-economico nel quale l'Ateneo stesso opera e dell'accessibilità dell'ateneo in termini di collegamenti e trasporti.

Con riferimento alle politiche di reclutamento, sia la legge del 27 dicembre 2017, n. 205, che la legge del 30 dicembre 2018, n. 145, ovvero le Leggi di Bilancio per il 2018 e per il 2019, hanno introdotto alcune innovazioni:

- A partire dall'anno 2020, gli scatti stipendiali per i professori di I e II fascia saranno trasformati da triennali a biennali;
- Sia nel 2018 che nel 2019 sono state stanziare risorse per alcuni piani straordinari di reclutamento, in particolare di ricercatori di tipo b, con 861 posti banditi nel 2016, 1.305 posti banditi per il 2018 (d.m. del 28 febbraio 2018, n. 168) e con 1.511 posti banditi per il 2019 (d.m. del 9 marzo 2019, n. 204), e per la progressione di carriera dei ricercatori a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale, con 676 progressioni a professore associato per il 2019.

### **3.4.1.5.2. Le istituzioni universitarie, risorse economiche e spese**

Nell'a.a. 2018/19 operano sul territorio italiano 98 istituzioni universitarie: 67 sono università statali e 30 università non statali legalmente riconosciute, di cui 11 università telematiche.

Il Grafico 2 riporta la posizione dell'Italia tra i paesi OCSE in termini di spesa per istruzione terziaria pro capite<sup>191</sup> e in quota rispetto al PIL, per l'anno 2016. In termini di spesa per studente equivalente a tempo pieno, la spesa italiana si colloca appena al di sotto della mediana della distribuzione dei Paesi OCSE: la spesa annuale per studente per l'istruzione terziaria sostenuta dai paesi considerati varia dai 48.407 dollari del Lussemburgo ai 5.787 dollari della Colombia. In Italia è pari a 11.589 dollari, inferiore rispetto alla media OCSE (15.556 dollari), e a quella degli altri maggiori paesi europei. L'Italia è invece tra gli ultimi posti tra i paesi OCSE in termini di spesa totale per l'istruzione terziaria rispetto al PIL, con una quota pari allo 0,9 rispetto ad una media OCSE del 1,5%.

Analizzando le fonti di finanziamento (Grafico 3), nella media OCSE la quota di PIL destinata all'istruzione terziaria è finanziata principalmente dalla spesa pubblica (precisamente il 66%: su 1,5% di PIL che finanzia l'istruzione, l'1% deriva da fonti pubbliche). Se si considera la media europea (1,2 % del PIL viene speso in istruzione terziaria), la quota di finanziamenti pubblici in istruzione superiore sale al 76% (0,9% da spesa pubblica, 0,3% da spesa privata). Il caso dell'Italia è in linea con la media OCSE, con il 64% dei fondi destinati all'istruzione terziaria derivanti da spesa pubblica (0,6% da spesa pubblica, 0,3% da spesa privata).

La spesa pubblica italiana dedicata all'istruzione terziaria nel 2016 rappresenta una percentuale molto bassa della spesa pubblica totale e pari a 1,5%. Tale percentuale è la più bassa nell'area OCSE, dove la media è pari 2,9% (2,5% nella media dei paesi UE, Tabella 4).

191. In dollari e a prezzi e parità di potere d'acquisto costanti, anno base 2010

### 3.4.1.5.3. Processo: Valutazioni ANVUR didattica e ricerca universitaria

Per quanto riguarda l'attività di valutazione della didattica, l'ANVUR svolge gli Accreditamenti iniziale e periodico delle Sedi e dei Corsi di Studio nell'ambito del sistema "Accreditamento, Valutazione Periodica, Autovalutazione" (AVA). Tale sistema è stato ideato sulla base delle Linee guida europee (ESG<sup>192</sup>) al fine di tenere conto degli input (progetto didattico), della qualità dei processi interni (livelli di trasparenza, efficienza ed equità) e degli output (indicatori di risultato), con elementi di flessibilità in grado di far emergere nella valutazione gli aspetti peculiari e le caratteristiche proprie della Sede, Corso o Dipartimento. L'obiettivo è quello 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.

Al riguardo è altresì importante evidenziare che dal mese di giugno 2019 l'ANVUR è stata a sua volta accreditata dall'ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education). Si tratta di un riconoscimento internazionale di fondamentale importanza per il Paese grazie al quale ANVUR fa parte, assieme alle Agenzie simili di altri Paesi, dell'Associazione internazionale deputata ad attestare la conformità delle procedure di accreditamento utilizzate nel sistema universitario nazionale con le linee guida europee.

In particolare, nel corso degli ultimi anni il numero di corsi di studio presentati dagli atenei e sottoposti a valutazione da parte dell'ANVUR ai fini dell'accREDITamento iniziale è cresciuto costantemente. Nell'anno 2019 sono infatti stati oggetto di valutazione ai fini dell'accREDITamento per l'a.a. 2019/2020 un totale di 137 corsi, di cui meno dell'1% non è stato accREDITato.

Per quanto riguarda invece l'AccREDITamento periodico degli Atenei, le visite in loco da parte delle Commissioni sono proseguite con ritmo crescente: entro il 2020 tutti gli atenei del nostro sistema (statali, non statali, telematici) e le Scuole Superiori a Ordinamento Speciale saranno state oggetto di visita da parte di una CEV/S<sup>193</sup>. Più nello specifico, alle 69 visite svolte finora, si aggiungeranno le 6 (4 atenei + 2 scuole) previste tra novembre e dicembre 2019 e 21 (18 atenei + 3 scuole) già programmate nel 2020.

Per quanto riguarda il reclutamento dei docenti universitari, nell'ultimo triennio l'Abilitazione Scientifica Nazionale, requisito necessario per l'accesso ai ruoli di Professore di prima e seconda fascia nelle Università italiane, ha continuato ad essere svolta sulla base dei criteri e parametri per la selezione delle Commissioni e per la formulazione dei giudizi sui candidati definiti nel Decreto Ministeriale n. 120 del 7 giugno 2016.

In particolare nel triennio 2017-2019 hanno visto la luce e sono stati svolti due bandi per Commissari<sup>194</sup> e due bandi per candidati: il bando 2016-2018, aperto con Decreto Direttoriale n. 1532 del 29 luglio 2016, con 5 finestre per la presentazione delle domande (quadrimestri) e il bando 2018-2020 in corso di svolgimento e avviato dal Decreto Direttoriale n. 2175 del 9 agosto 2018 (sono stati completati 4 su 5 quadrimestri nel momento in cui si scrive).

192. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (<https://enqa.eu/index.php/home/esg/>)

193. Non sarà oggetto di visita il "Gran Sasso Science Institute", Scuola Superiore a Ordinamento Speciale con sede all'Aquila di recente istituzione.

194. Il bando relativo alla procedura per la formazione delle commissioni nazionali 2016-2018 è stato avviato con Il Decreto Direttoriale n. 1531 del 2016. Il bando per la formazione delle commissioni nazionali 2018-2020 è stato avviato con Decreto Direttoriale 1052 del 30 aprile 2018. Tale Decreto è stato modificato con Decreto Direttoriale 2119 del 8 agosto 2018.



Nel triennio è anche proseguito l'accreditamento dei dottorati di ricerca. In particolare, per quanto riguarda i corsi di dottorato di ricerca, sono stati accreditati i cicli XXXIII e XXXIV sulla base delle Linee guida del MIUR del 14 Aprile 2017 e il ciclo XXXV sulla base delle novellate Linee guida per l'accreditamento da parte del Ministero secondo la nota MIUR del 1° febbraio 2019.

Infine, tra le nuove attività svolte nel triennio dall'ANVUR, si segnala una nuova indagine sulle opinioni di dottorandi e dottori di ricerca su vari aspetti del corso di dottorato (attività di formazione, tesi di dottorato, attività di ricerca, esperienze all'estero, attività didattica svolta durante il corso, strutture e strumenti, trasparenza e coinvolgimento del dottorando nelle attività del corso), che è stata proposta come statistica da indagine per il prossimo Programma Statistico Nazionale (PSN) riferito al periodo 2020-2022. Le informazioni raccolte con tale indagine sono intese a favorire il processo di autovalutazione e miglioramento continuo dei corsi, in coerenza con quanto raccomandato dalle ESG. Queste ultime sottolineano, infatti, l'importanza dell'ascolto delle opinioni degli studenti nei processi valutativi, il coinvolgimento degli stessi nei processi di information management delle università e di monitoraggio e revisione periodica dei Corsi di Studio. Nelle more dell'approvazione del PSN 2020-22, nel 2018 l'Indagine è stata svolta in via sperimentale su scala nazionale per i cicli XXIX e XXX. I dottorandi sono stati intervistati in modalità Cawi (Computer assisted web interview) tra dicembre 2018 e gennaio 2019, per un totale di 3.761 risposte, pari al 20% del totale della popolazione raggiungibile (18.869 potenziali rispondenti). Nonostante il basso tasso di risposta medio, la popolazione che si è autoselezionata rispondendo all'indagine ha caratteristiche anagrafiche simili alla popolazione per genere e fasce d'età. Il grado di soddisfazione dei dottorandi e dei dottori di ricerca intervistati è complessivamente elevato e non emergono differenze sostanziali tra le aree delle scienze della vita, delle scienze tecnologiche, ingegneristiche e matematiche e delle scienze umane e sociali. Gli aspetti del corso per i quali i dottori e dottorandi si dichiarano più soddisfatti sono l'esperienza all'estero e le esperienze di ricerca mentre il grado di soddisfazione espresso sulle attività formative offerte dal Corso di dottorato è più basso rispetto agli altri aspetti indagati. Dottori e dottorandi reputano le attività formative non sufficientemente utili per lo sviluppo della tesi di dottorato.

#### **3.4.1.5.4. Prodotto: dati di output con aggiornamento su numero laureati e confronto con dati comparativi internazionali o europei**

I dati EUROSTAT evidenziano come l'Italia sia ancora tra gli ultimi Paesi EU per percentuale di popolazione in possesso di un titolo universitario (considerati tutti i livelli ISCED compreso tra 5 e 8, cfr. Tabella 5).

Tuttavia, negli ultimi quattro anni accademici conclusi, dal 2014/2015 al 2017/2018, il numero complessivo di Laureati in Italia ha visto un trend positivo, con un aumento di circa 16.000 unità. La Tabella 6 riporta il totale dei laureati per macrotipo e area geografica, dalla quale si evidenzia come questo trend sia maggiormente marcato per le aree del Nord-Ovest, Nord-Est e il Centro, e meno evidente per il Sud e Isole.

Relativamente al monitoraggio delle carriere degli studenti, l'ANVUR negli ultimi anni è stata impegnata anche nell'implementazione e sviluppo di indicatori di *outcome* della didattica, riferiti principalmente ai percorsi di studio e regolarità delle carriere degli studenti, al livello di internazionalizzazione, alla soddisfazione degli studenti e i loro esiti occupazionali. Tra questi, la percentuale di studenti che proseguono al secondo anno nello stesso CdS e la percentuale di immatricolati che si laureano entro un anno oltre la durata normale del CdS sono mostrati nelle Tabelle 7 e 8. Nello specifico, dalla Tabella 7 si evince il tasso di abbandono del corso da parte degli studenti dopo il



primo anno, tenendo presente che per “abbandono” si intende anche il passaggio a un altro corso di studi. Non si osservano particolari variazioni negli ultimi quattro anni accademici, né particolari differenze per aree geografiche: gli studenti del Nord tendono a proseguire dopo il primo anno nello stesso corso di studi in più dell’80% dei casi, mentre per il Centro, e ancora di più per il Sud e Isole, la percentuale scende sotto di qualche punto percentuale sotto l’80%.

La Tabella 8, invece, mostra come a livello Nazionale la percentuale di immatricolati che si laureano entro un anno oltre la durata normale del CdS (considerata la possibilità di laurearsi in sessioni nell’anno successivo a quello di conclusione del corso) sia bassa, pari al 53,5% nell’a.a. 2017/2018. Questo dato tiene in considerazione gli abbandoni del sistema universitario, i cambi di corso, e ovviamente alle carriere che si prolungano oltre i due anni fuori corso. Tale situazione risulta più grave nel Sud e Isole, dove nello stesso a.a. solo il 44% circa degli studenti ha raggiunto il traguardo nei tempi previsti. Tuttavia, la tabella mostra un continuo e significativo miglioramento negli ultimi anni, considerato che la stessa percentuale era del 37,2% soli 4 anni prima.

### **3.4.1.5.5. Test TECO come misura di outcome universitario**

Il DPR costitutivo dell’ANVUR (76/2010, art. 3) pone come oggetto di valutazione l’efficienza e l’efficacia dell’attività didattica (...), anche in riferimento agli esiti dell’apprendimento da parte degli studenti e al loro adeguato inserimento nel mondo del lavoro (art. 3, com. 2 lettera a). Più recentemente, nell’allegato E nel DM n. 6/2019, viene specificato che la raccolta di nuovi dati relativi alle competenze trasversali e/o disciplinari acquisite dagli studenti permetterà di realizzare indicatori che verranno utilizzati sia per l’autovalutazione, ma anche per la valutazione periodica e l’accreditamento delle Sedi e dei Corsi di Studio. Anche nell’ambito dell’Area Europea dell’Istruzione Superiore (European Higher Education Area – EHEA) si raccomanda la promozione di una didattica centrata sullo studente e accompagnata dall’analisi degli esiti degli apprendimenti. In tale cornice l’ANVUR ha avviato il progetto TECO (TEst sulle COmpetenze) che prevede la misurazione e analisi di competenze acquisite dagli studenti universitari, con l’obiettivo principale di contribuire al miglioramento della qualità del processo formativo e di attivare meccanismi di autovalutazione interni al mondo accademico stesso.

Il progetto TECO pertanto promuove la realizzazione e somministrazione di test in grado di rilevare le competenze trasversali (TECO-T) e disciplinari (TECO-D) acquisite dagli studenti durante la carriera universitaria. Le prove TECO sono somministrate al computer, attraverso una piattaforma predisposta e gestita in remoto dal CINECA, all’interno di aule individuate dagli Atenei.

Le competenze trasversali finora valutate sono la Literacy e la Numeracy, mentre sono in fase di validazione gli ambiti di Civics e Problem Solving. L’ipotesi di lavoro è che tali competenze attingano a un bagaglio formativo di tipo generalista e, in quanto tali, siano formabili nel percorso universitario, indipendentemente dal corso di studi seguito, e quindi siano confrontabili tra Atenei e/o tra Corsi di Studio.

Le prove del TECO-T sono state realizzate dall’Agenzia con la collaborazione di gruppi di esperti, seguendo un processo di tipo top-down. Alla fine del 2016, la prima indagine pilota che ha coinvolto cinque Atenei per un totale di 854 studenti ha evidenziato come le prove somministrate siano in grado di misurare competenze specifiche, rispecchino diversi livelli di difficoltà e siano in grado di discriminare gli studenti più competenti. Al fine di rendere conto del ruolo della formazione universitaria nell’accrescimento o nel mantenimento delle competenze (value-added approach), è stata

condotta una seconda indagine pilota nella primavera del 2017 in ulteriori cinque Atenei, che ha coinvolto 1.460 studenti iscritti al primo e al terzo anno di Classi di Laurea specifiche, riconducibili a quattro macro-aree disciplinari (Scientifica, Umanistica, Sociale, Sanitaria).

La rilevazione delle competenze disciplinari si avvale principalmente dell'impegno dei gruppi disciplinari costituiti da docenti universitari, coadiuvati dall'ANVUR. I Gruppi di Lavoro (GdL) attivi che hanno già completato e validato il proprio test disciplinare sono: Filosofia (L-5), Pedagogia (L-19) e numerose Professioni Sanitarie (Fisioterapia, Infermieristica, Tecniche di Radiologia Medica, Ostetricia, Infermieristica pediatrica, Logopedia, Terapia occupazionale, Terapia della Neuro e Psicomotricità dell'età evolutiva, Dietistica, Tecniche di Laboratorio Biomedico). I GdL di Lettere, Psicologia e Medicina Veterinaria stanno lavorando all'identificazione dei contenuti core della disciplina al fine della definizione di un TECO-D, mentre gli ambiti di Medicina, Giurisprudenza e Ingegneria hanno appena cominciato il loro percorso di confronto interno.

Tra novembre 2017 e marzo 2018 si è svolta la prima rilevazione (Rilevazione TECO-2017) su scala nazionale che ha coinvolto su base volontaria 27 Atenei e più di 12.000 studenti di Fisioterapia, Infermieristica e Tecniche di Radiologia Medica, da cui emerge come il contesto familiare (con i relativi stimoli culturali e/o economici) incida sulle competenze trasversali degli studenti, in particolare sia in ingresso sia al terzo anno per gli studenti con background particolarmente elevato (Tabella 9). Al contrario, per quanto riguarda il TECO-D, i risultati mostrano che genere e status socio-culturale non differiscono significativamente tra i tre gruppi disciplinari. Questo risultato suggerisce come nell'università si riducano alcune differenze che storicamente hanno caratterizzato il sistema di istruzione nazionale. Rimane significativa l'incidenza del percorso scolastico di provenienza (Liceo/Altro Istituto) e del livello (Voto) di preparazione sulle competenze disciplinari, così come su quelle trasversali. Risulta inoltre significativa la differenza tra i tre anni di corso, a indicare che effettivamente il contenuto dei TECO-D rispecchia aspetti disciplinari che vengono acquisiti dagli studenti durante il percorso di studi.

La Rilevazione TECO-2018, svolta anch'essa tra settembre e dicembre su base volontaria, ha coinvolto 26 Atenei, per un totale di 10.148 studenti. I dati raccolti confermano i risultati della precedente rilevazione, evidenziando un significativo miglioramento delle competenze disciplinari e trasversali (Literacy e Numeracy) nel passaggio dal primo al terzo anno (Grafico 5).

La rilevazione attualmente in corso prevede la somministrazione di TECO-D per i corsi di Pedagogia, Filosofia, Infermieristica, Fisioterapia, Tecniche di Radiologia Medica, Infermieristica pediatrica, Tecniche della Neuro e Psicomotricità dell'Età Evolutiva, Logopedia, Terapia Occupazionale, Dietistica, Ostetricia, Tecniche di laboratorio Biomedico. Per quanto riguarda le competenze trasversali, una parte degli studenti affronterà le prove di Literacy e Numeracy, mentre agli altri sarà somministrato un TECO-T nei nuovi ambiti di Problem Solving e Civics.

Quella di TECO è la prima esperienza del genere in Italia nell'ambito della formazione superiore e sta rapidamente guadagnando l'interesse dei valutatori e studiosi di altri paesi. L'Agenzia auspica di poter pervenire in pochi anni, con la collaborazione del mondo accademico, alla definizione di un indicatore o più indicatori in grado di riflettere la qualità della formazione impartita da affiancare a quelli attualmente a disposizione ai fini dell'autovalutazione.

### 3.4.1.6. Conclusioni e prospettive

Gli storici divari Nord-Sud, secondo i dati riportati nelle tre sezioni di questo contributo, sono stati

finora intaccati solo in parte dalle politiche per Istruzione, Università e Ricerca. Le sfide sono complesse, resistenti al cambiamento e mal si prestano ad analisi frettolose o a rimedi taumaturgici di breve termine. Approfondire gli scenari futuri<sup>195</sup> sul comparto Istruzione potrebbe essere un modo per non rincorrere, ma anticipare soluzioni.

---

195. Ad esempio, si veda: OECD (2019), Trends Shaping Education 2019, OECD Publishing, Paris.  
[https://doi.org/10.1787/trends\\_edu-2019-en](https://doi.org/10.1787/trends_edu-2019-en)

### 3.4.1.7. ALLEGATI

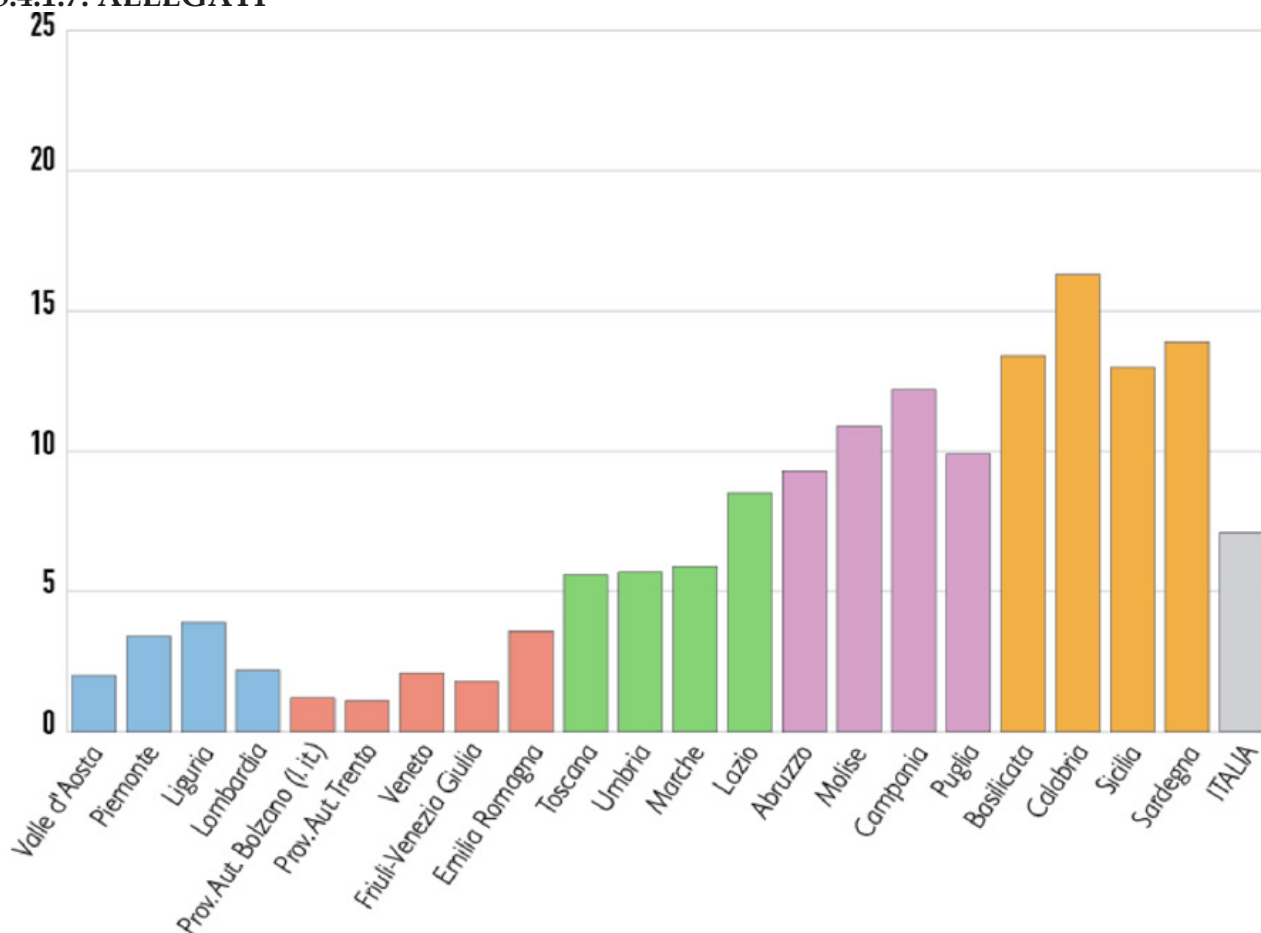


Figura 1 - La dispersione scolastica implicita - Anno 2019, valori percentuali  
Fnte: INVALSI.

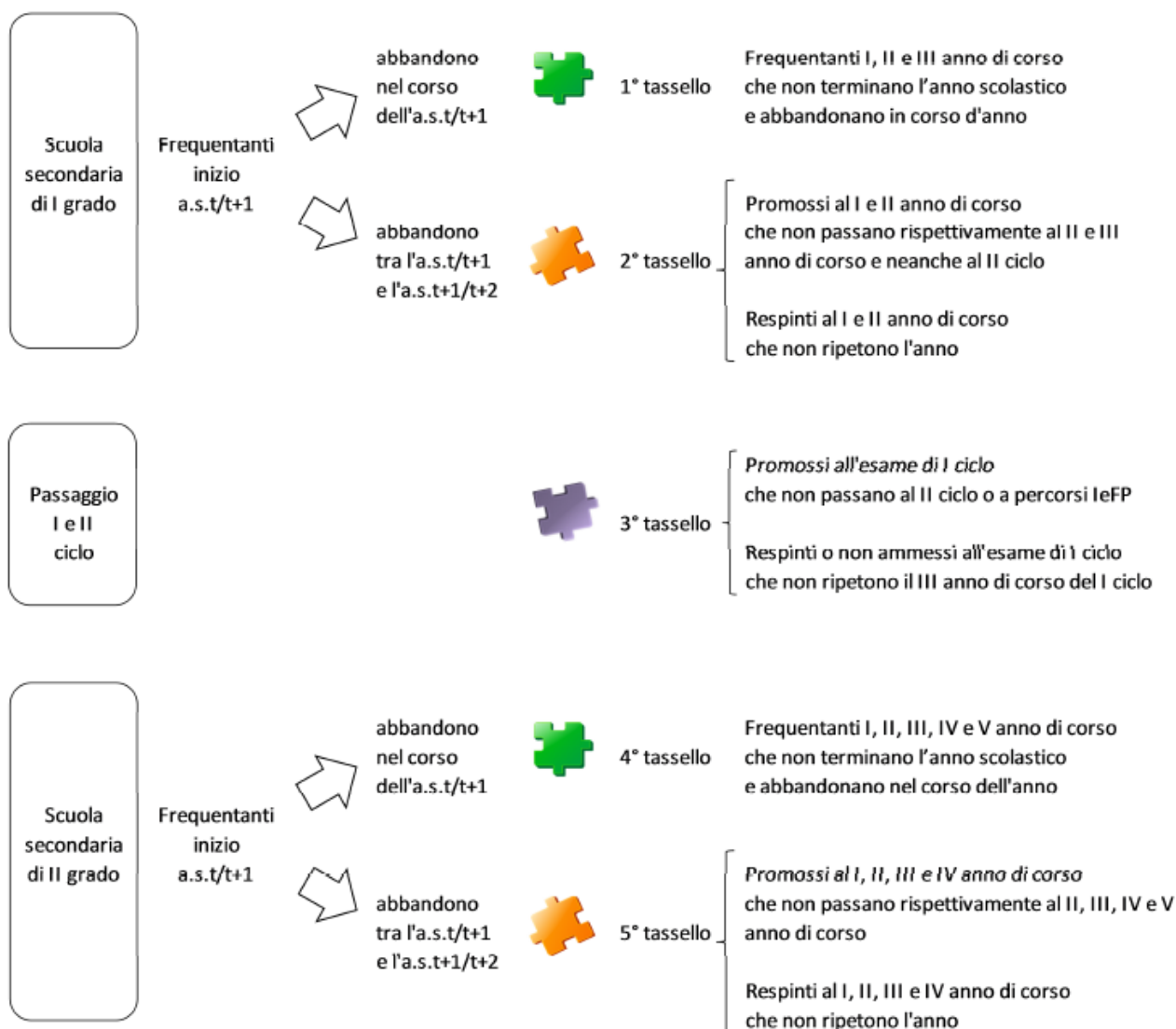


Figura 2 – I tasselli della dispersione scolastica  
Fonte: MIUR, 2019.

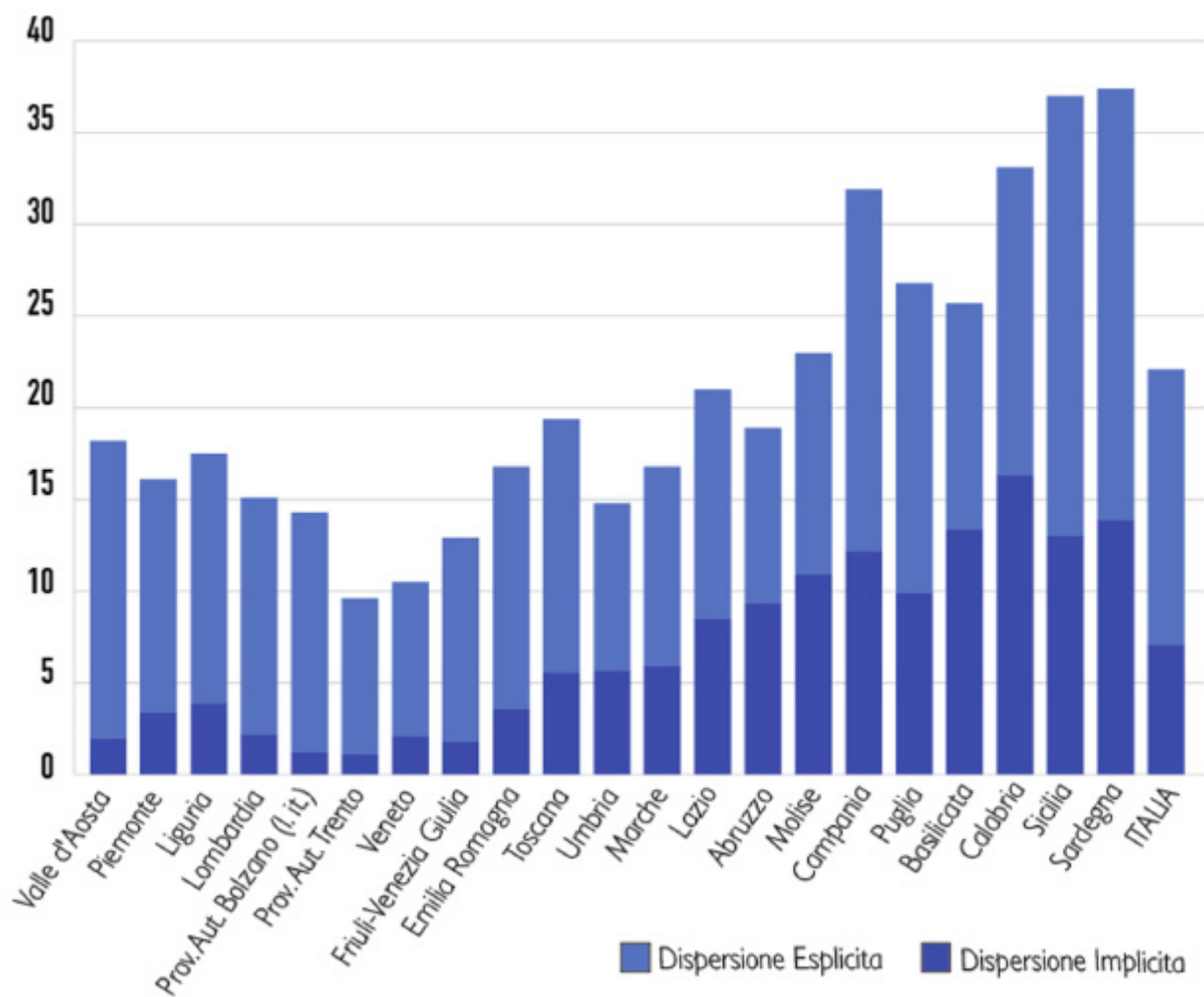


Figura 3 - La dispersione scolastica totale. Valori percentuali  
Fonte: Elaborazioni INVALSI su dati ISTAT 2014 e INVALSI 2019.



Figura 4 - Spesa totale per Istruzione in percentuale su PIL (2016)  
Fonte: OECD EAG, 2019:278.



Tabella 3 – Abbandono scolastico

Tipo di abbandono per ordine scolastico	N. studenti	% sui frequentanti
SSIG - Abbandono in corso d'anno A.S. 2016/17	6.244	0,37
SSIG - Abbandono tra A.S. 2016/17 e 2017/18	5.586	0,32
SSIG - Abbandono post diploma A.S. 2016/17	8.130	0,48
<i>Sub-totale SSIG</i>	<i>19.960</i>	<i>1,17</i>
SSIIG - Abbandono in corso d'anno A.S. 2016/17	35.491	1,36
SSIIG - Abbandono tra A.S. 2016/17 e 2017/18	63.781	2,45
<i>Sub-totale SSIIG</i>	<i>99.272</i>	<i>3,81</i>
<b>Totale abbandono in corso d'anno, tra i due anni e al termine del I ciclo</b>	<b>119.232</b>	<b>4,98</b>

Fonte: MIUR 2019 - DGCASIS - Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica – ANS.

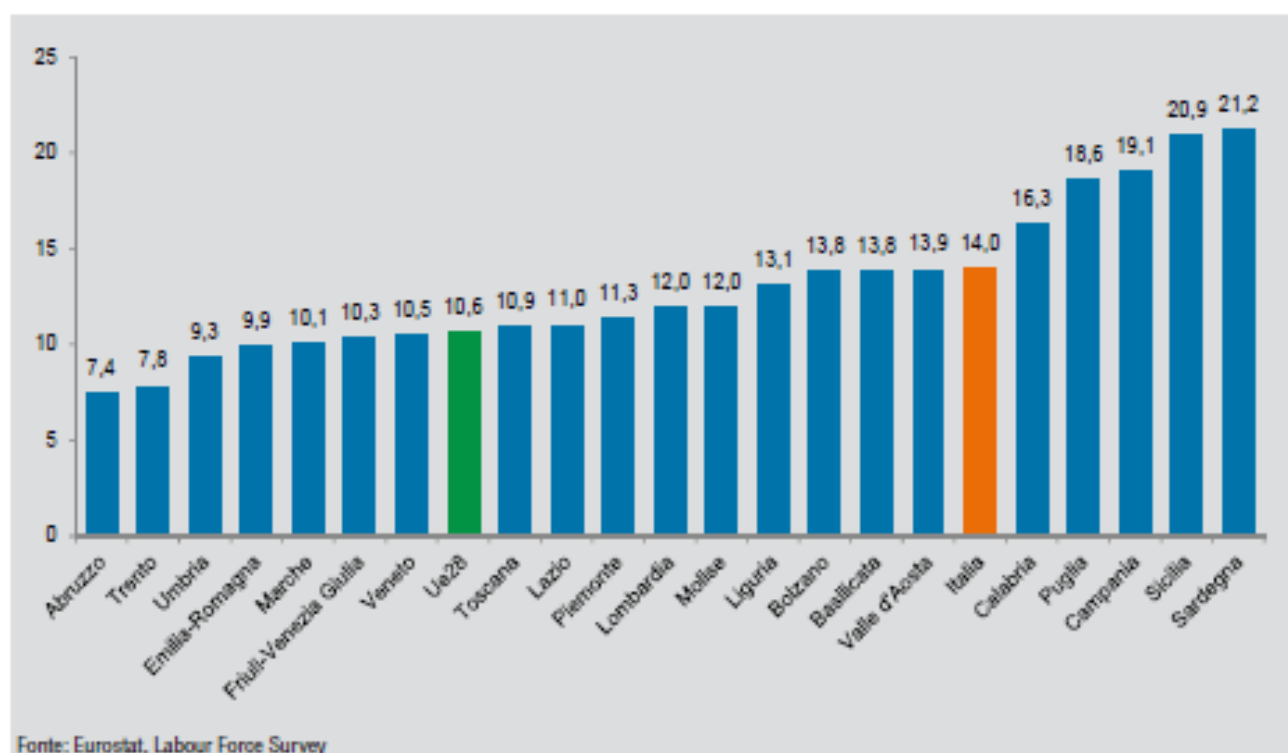


Figura 5 - Uscita precoce dal sistema di Istruzione e formazione nelle regioni italiane e in Europa. Anno 2017. Valori Percentuali - Fonte: EUROSTAT e ISTAT Forze di lavoro.

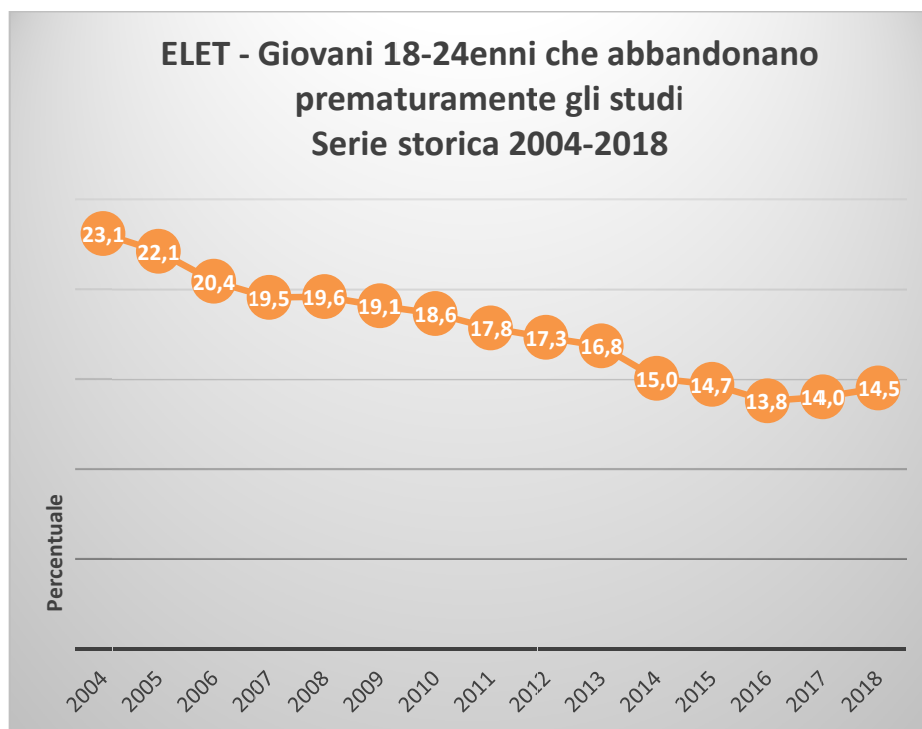


Figura 6 - ELET serie storica 2004-2018  
Fonte: ISTAT

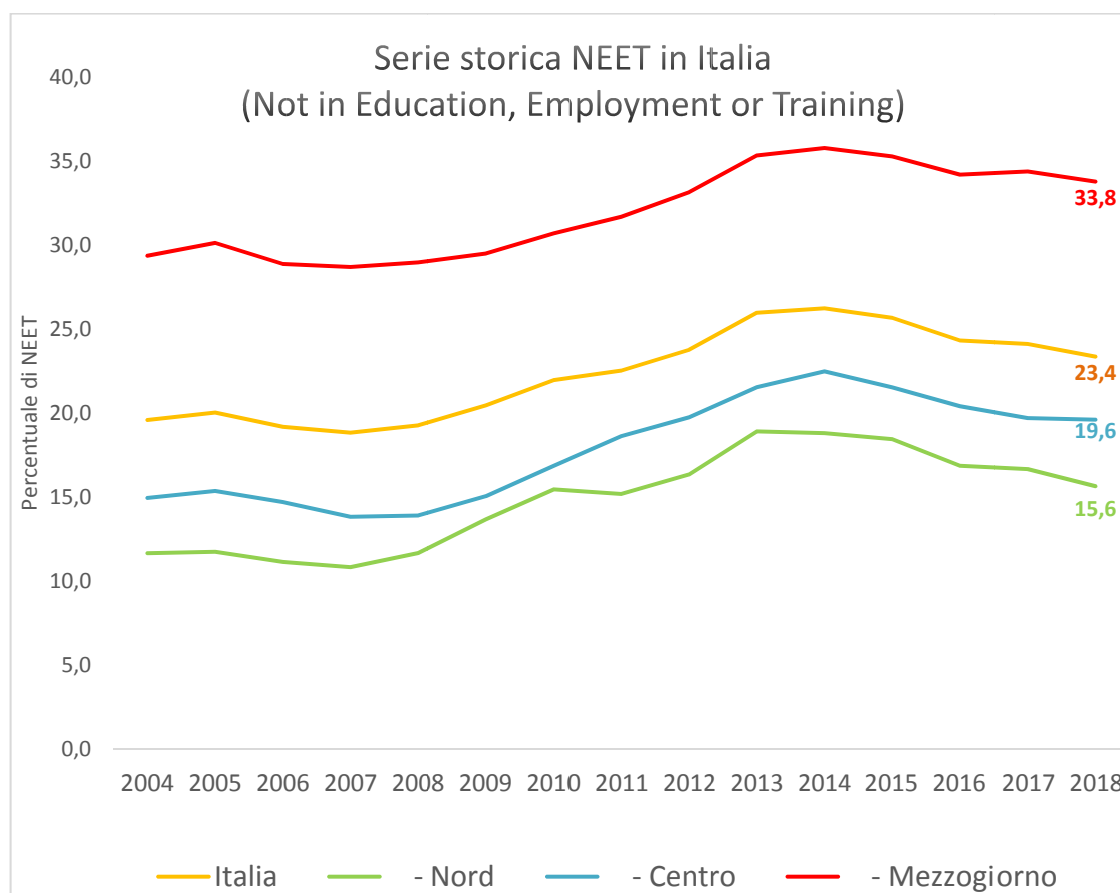


Figura 7- Serie storica dei NEET 15--29enni  
Fonte: ISTAT

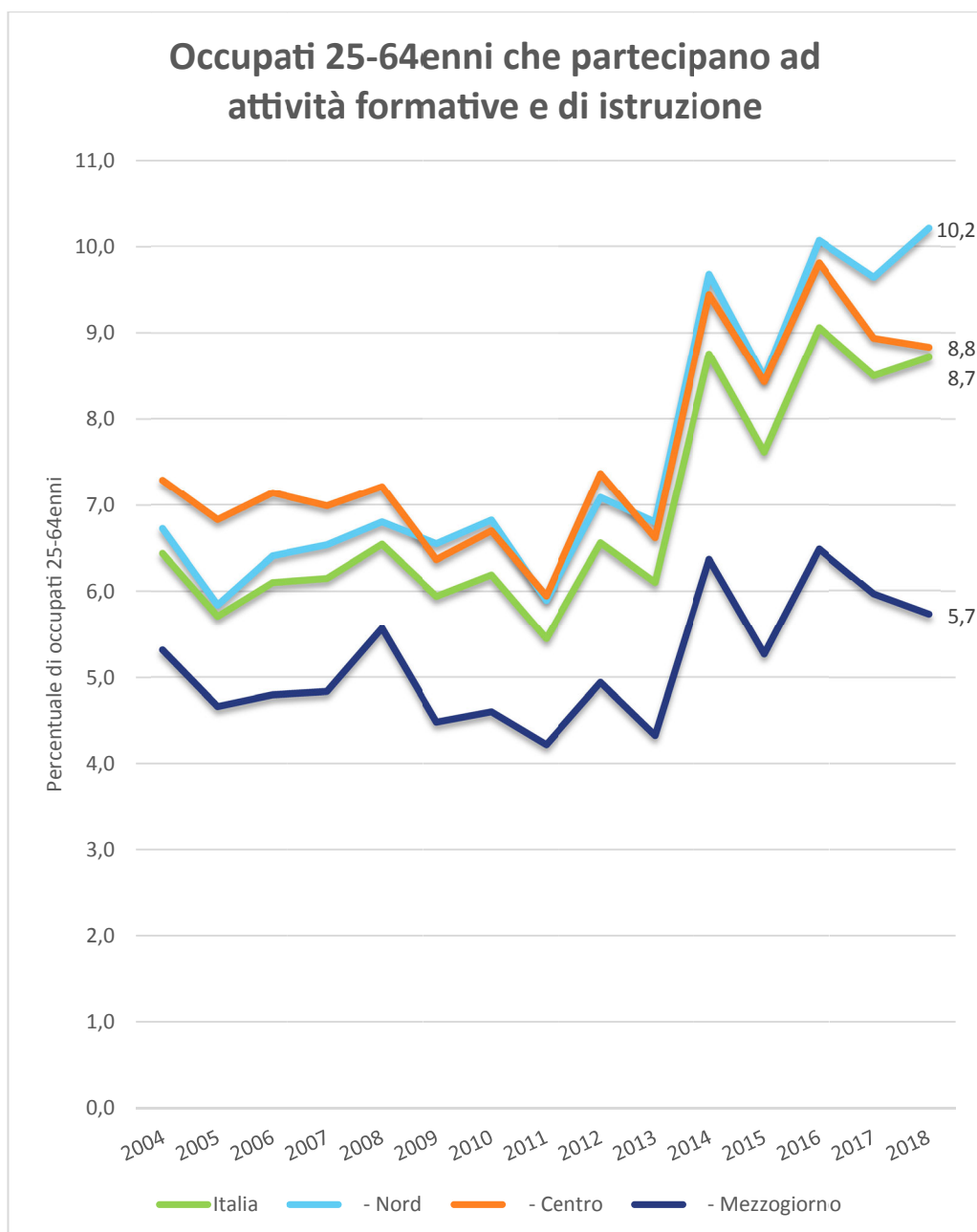


Figura 8 – Partecipazione dei 25-64enni occupati ad attività di formazione continua  
Fonte: ISTAT

Indagine	Grado scolastico e età dei ragazzi	Competenza misurata	Media internazionale	Media Italia	Differenza significativa vs media internazionale	Variazione rispetto a ciclo precedente
ICILS 2018	VIII, 13	Digitale	TBD	TBD	TBD	ND*
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	↔
PISA 2015	X classe, 15	Financial literacy	489	483	sì	↑
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 quelli superiori alle medie internazionali.

Tavola sinottica 1 - I risultati italiani nelle indagini comparative internazionali recenti.

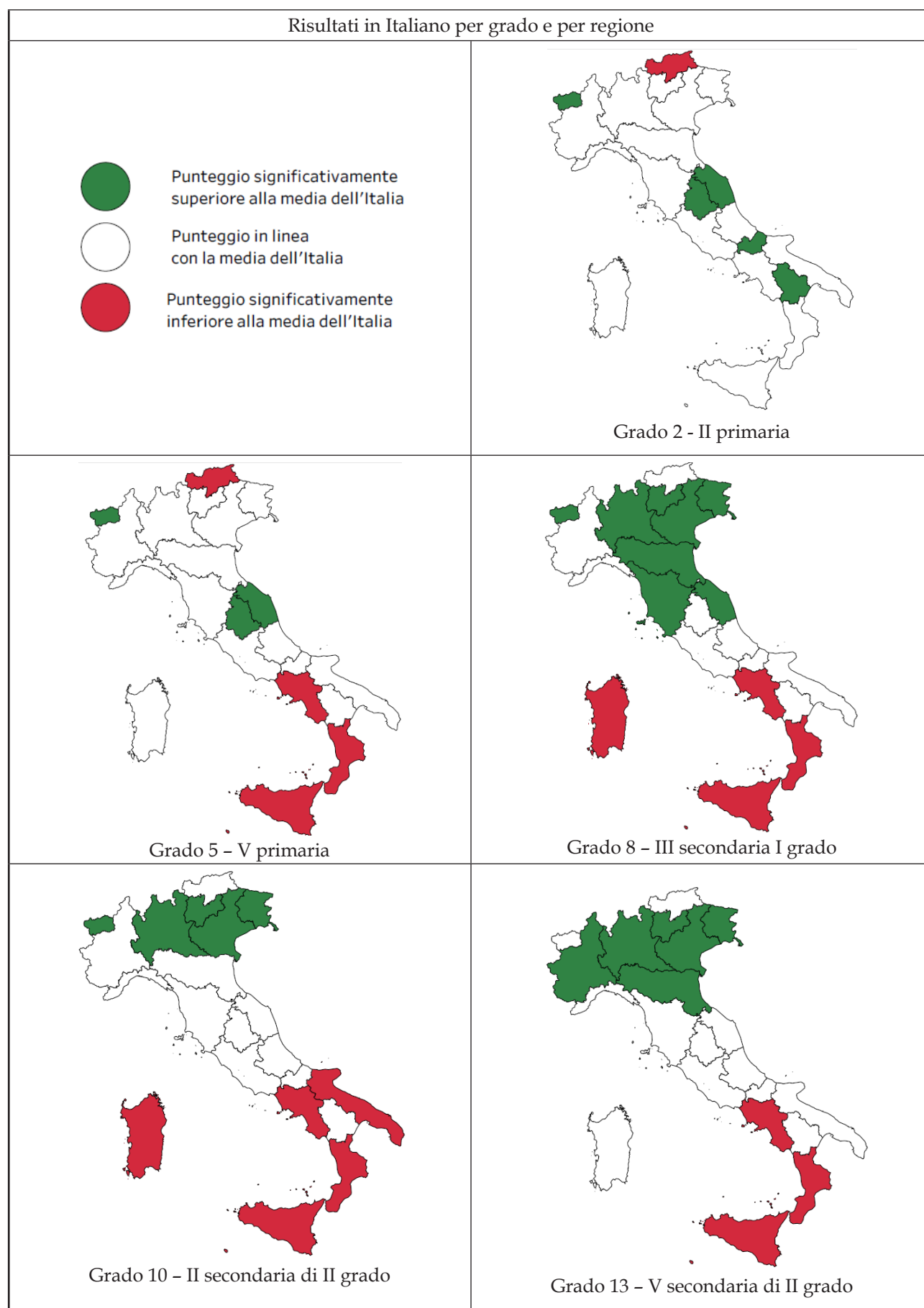


Figura 9 - Differenze territoriali nei risultati medi 2019 in Italiano per regioneFonte: INVALSI.

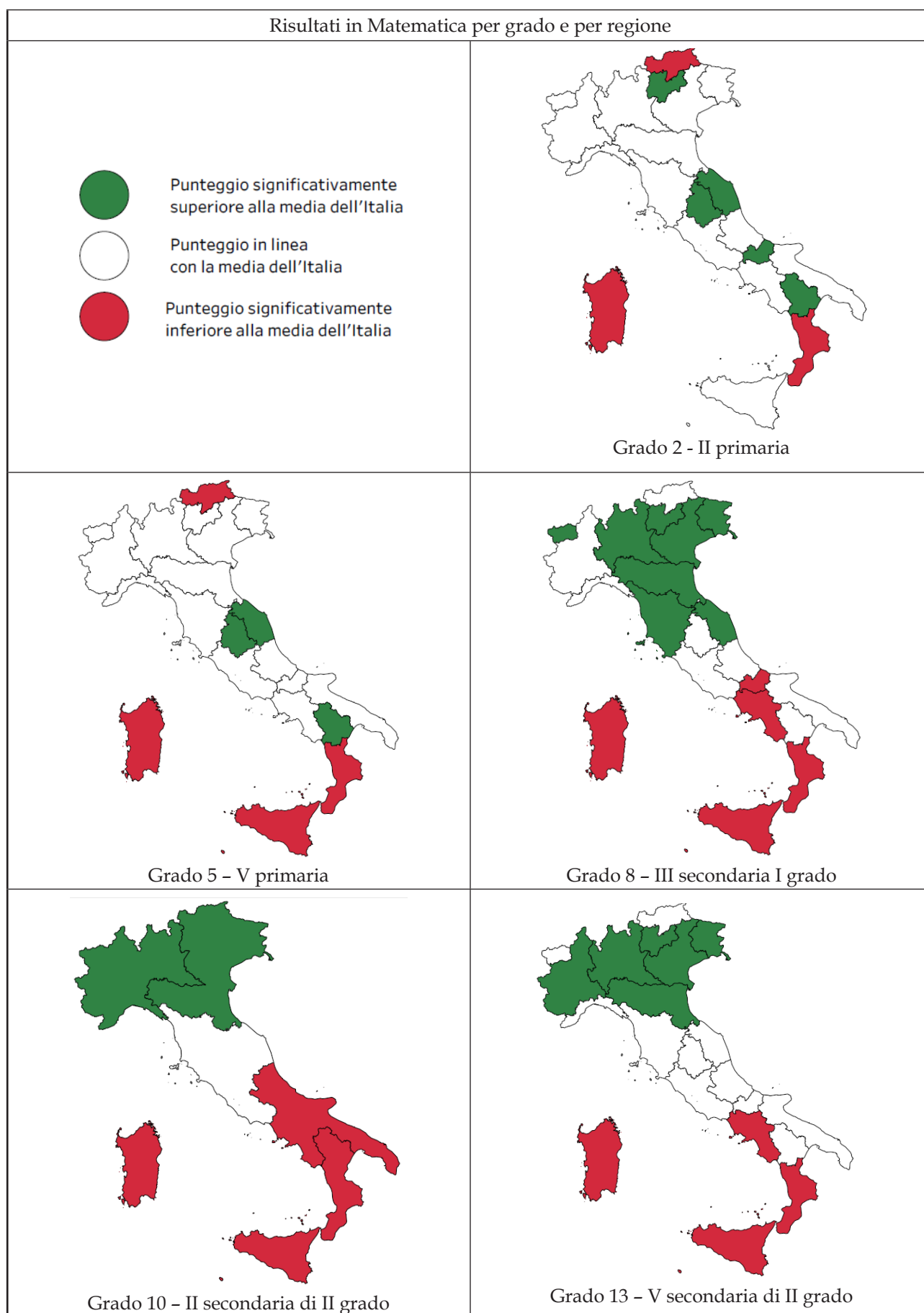


Figura 10 – Differenze territoriali nei risultati medi 2019 in Matematica per regione. Fonte: INVALSI.



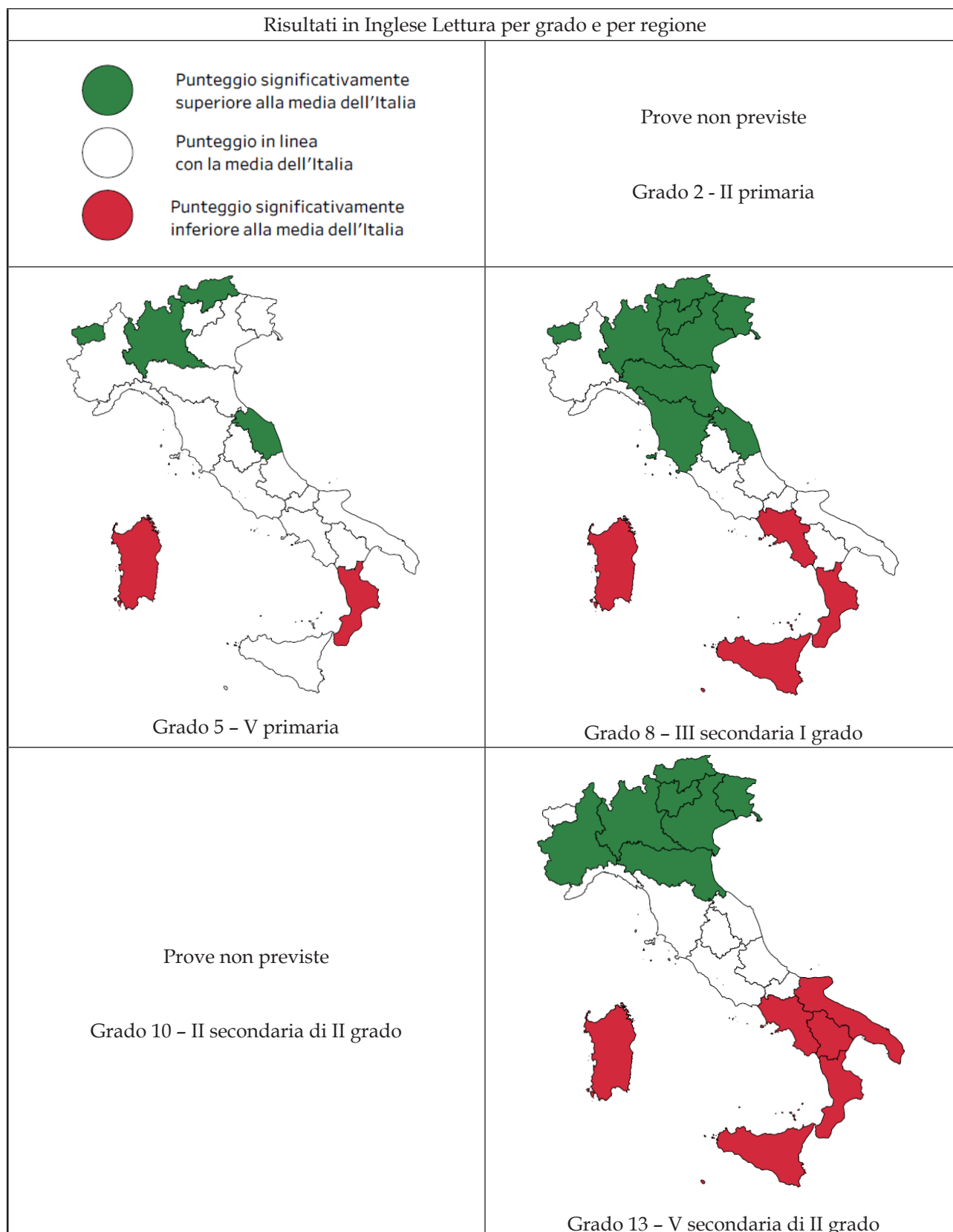


Figura 11 - Differenze territoriali nei risultati medi 2019 in Inglese Lettura per regione. Fonte: INVALSI.

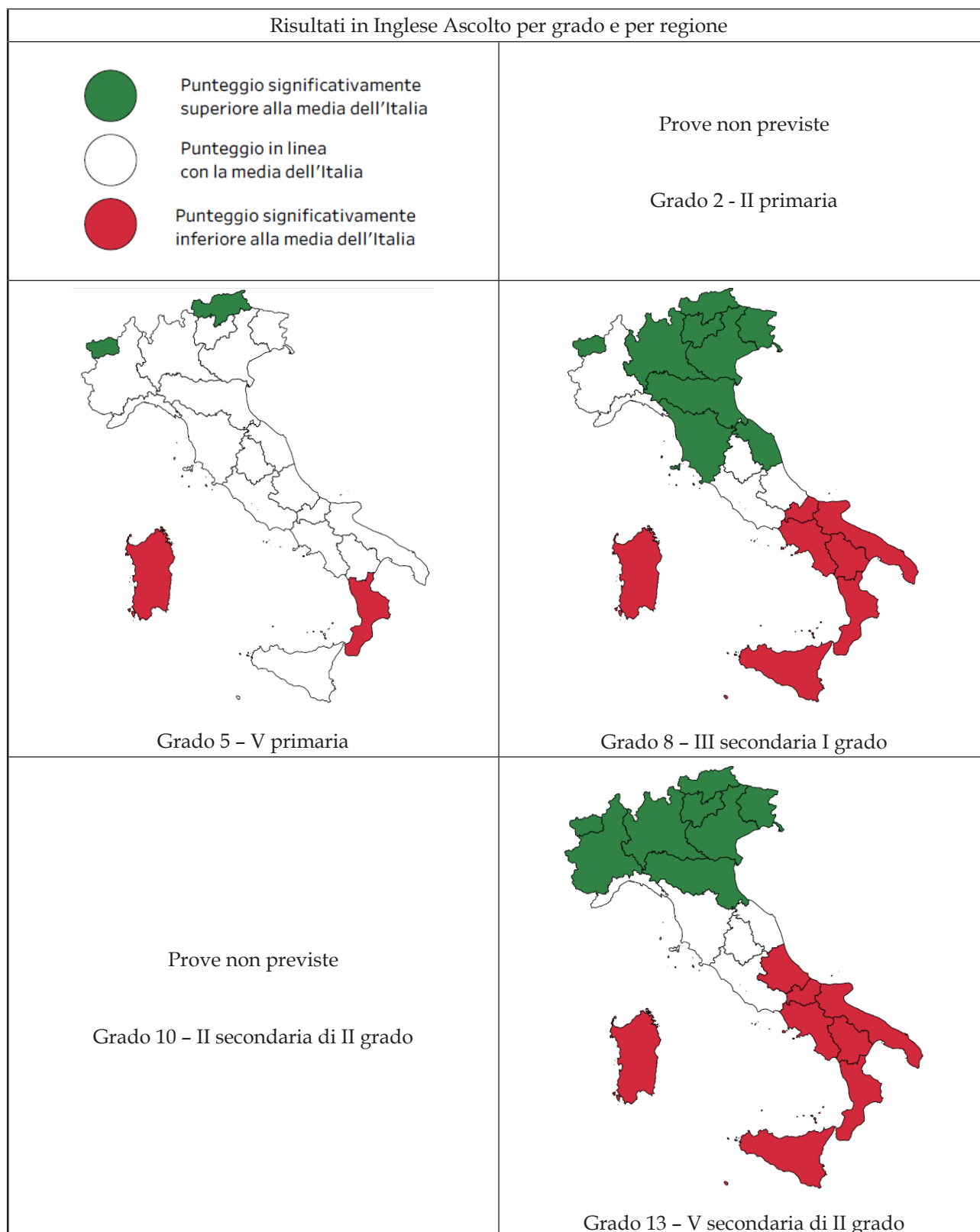


Figura 12 - Differenze territoriali nei risultati medi 2019 in Inglese Ascolto per regione  
 Fonte: INVALSI.

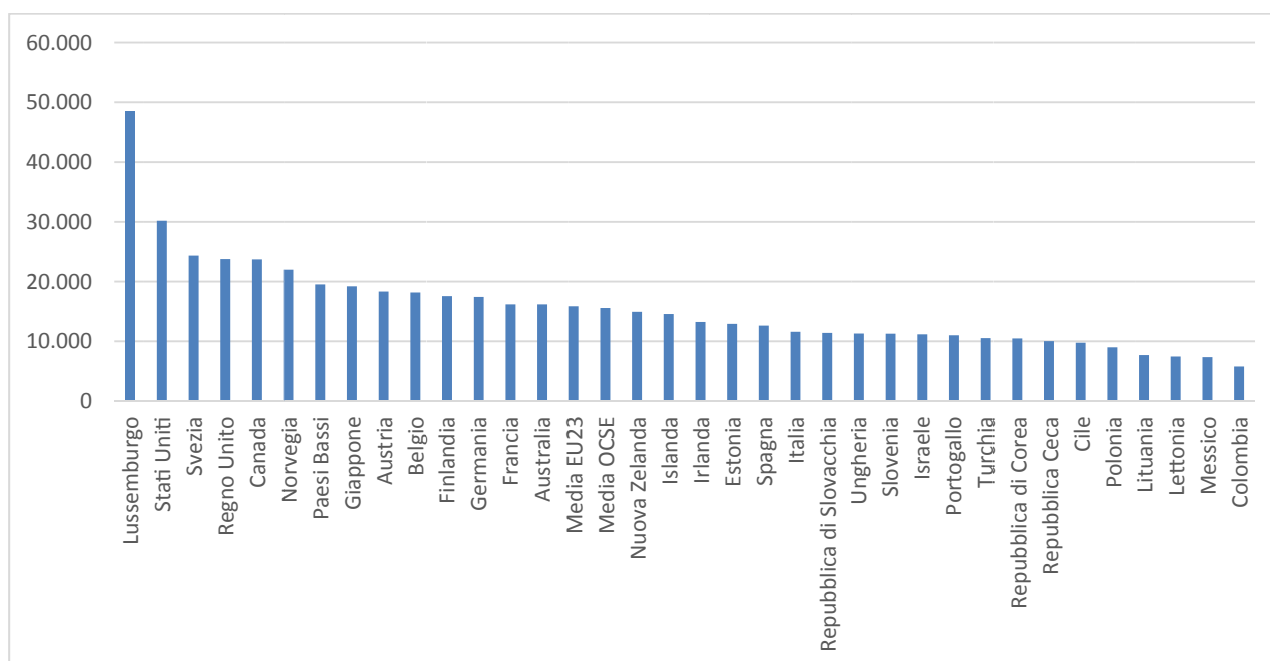


Grafico 2 - Spesa totale in istruzione terziaria per studente equivalente a tempo pieno - Anno 2016  
Fonte: *Education at a Glance 2019*, OCSE (<https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>).

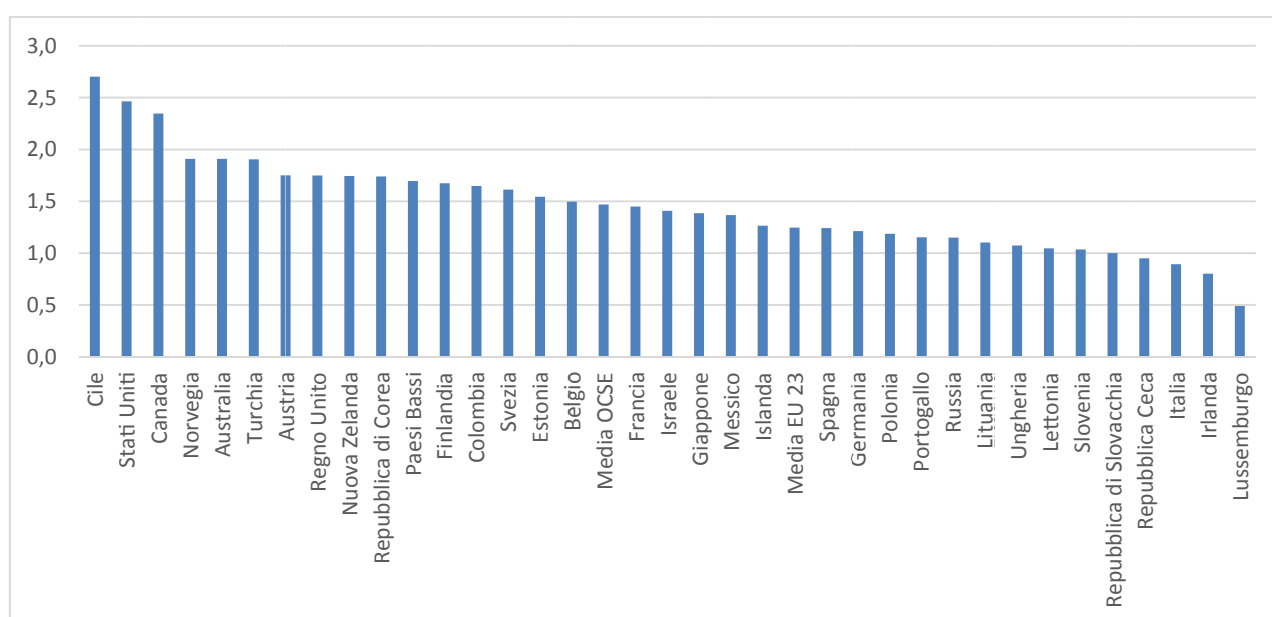


Grafico 3 - Totale della spesa in istruzione terziaria in percentuale del PIL - Anno 2016  
Fonte: *Education at a Glance 2019*, OCSE (<https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>).

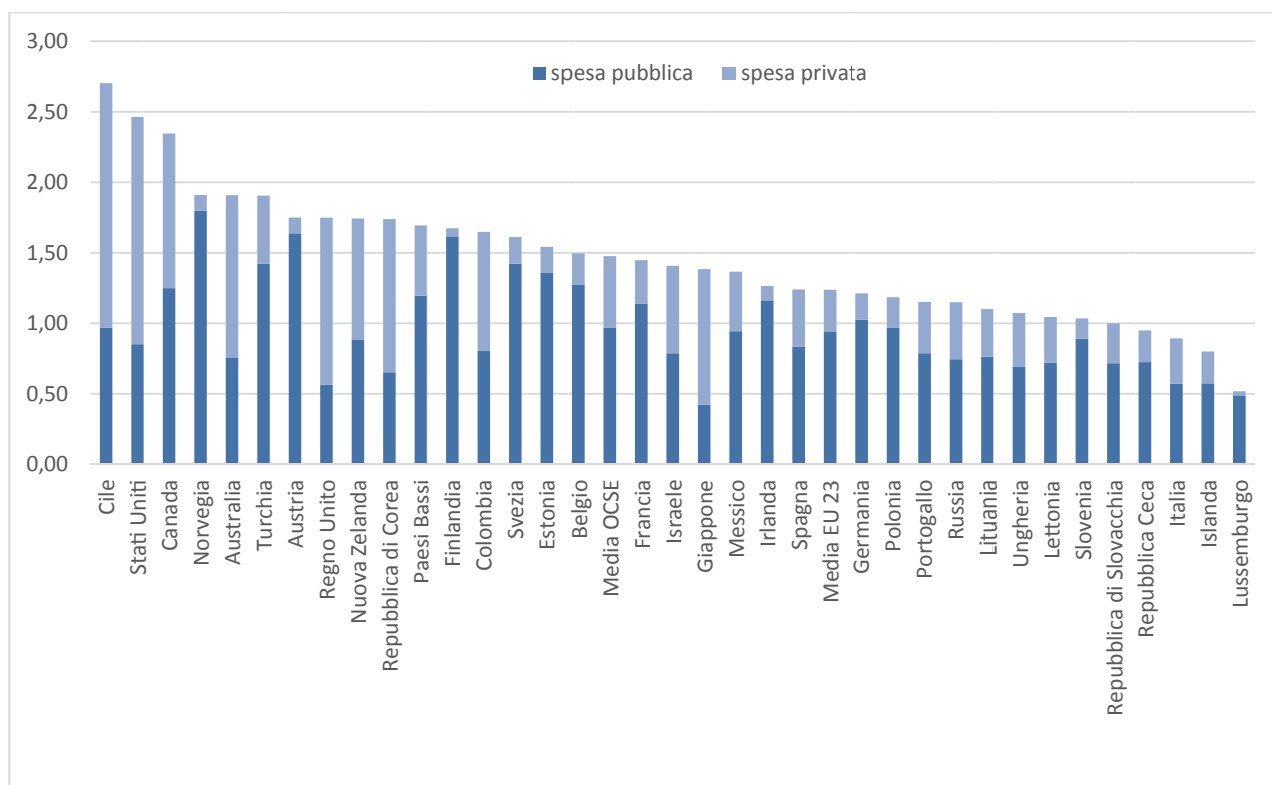


Grafico 4 - Spesa totale in istruzione terziaria in percentuale del PIL per fonte di finanziamento (spesa pubblica e privata) - Anno 2016

Fonte: *Education at a Glance 2019*, OCSE (<https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>).

Tabella 4 - Totale della spesa pubblica per l'istruzione terziaria in percentuale della spesa pubblica totale - Anno 2016. Fonte: Education at a Glance 2019, OCSE (<https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>).

Paese	Istruzione terziaria			
	Terziaria a ciclo breve	Laurea	Terziaria totale	Terziaria totale (escluso R&D)
Australia	0,7	2,9	3,6	2,1
Austria	0,6	3,0	3,6	2,7
Belgio	0,1	2,7	2,7	2,0
Canada	1,2	2,6	3,8	2,8
Cile	0,7	4,7	5,4	5,0
Repubblica Ceca	0,0	1,8	1,8	1,0
Estonia	-	3,6	3,6	2,8
Finlandia	-	3,3	3,3	2,3
Francia	0,5	1,7	2,2	1,5
Germania	0,0	2,8	2,8	1,9
Ungheria	0,0	1,6	1,6	1,3
Islanda	0,1	3,3	3,4	-
Irlanda	-	-	2,6	1,9
Israele	0,5	1,8	2,3	-
<b>Italia</b>	<b>0,0</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>0,9</b>
Giappone	0,2	1,4	1,6	-
Repubblica di Corea	0,3	2,6	2,9	2,1
Lettonia	0,4	1,7	2,0	1,6
Lituania	-	2,4	2,4	1,8
Lussemburgo	0,1	1,1	1,1	0,7
Messico	-	-	4,0	2,9
Paesi Bassi	0,0	4,0	4,0	2,9
Nuova Zelanda	0,5	3,2	3,7	3,2
Norvegia	0,1	4,1	4,2	3,1
Polonia	0,0	2,6	2,6	2,1
Portogallo	0,0	1,8	1,8	1,4
Repubblica di Slovacchia	0,0	2,0	2,0	1,5
Slovenia	0,1	2,0	2,1	1,8
Spagna	0,4	1,8	2,2	1,5
Svezia	0,1	3,6	3,7	2,4
Svizzera	-	-	3,9	2,2
Turchia	-	-	4,6	3,8
Regno Unito	0,3	3,0	3,3	2,7
Stati Uniti	-	-	3,1	2,6
<b>Media OCSE</b>	<b>0,3</b>	<b>2,6</b>	<b>2,9</b>	<b>2,2</b>
<b>Media EU 23</b>	<b>0,2</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>1,8</b>

Tabella 5 - Percentuale di popolazione (16-65 anni) in possesso di un titolo di studio universitario (ISCED da 5 a 8) - Fonte: Eurostat Educational attainment level and transition from education to work (based on EU-LFS).

Paese	2014	2015	2016	2017	2018
Ireland	38,0	39,0	39,5	40,4	40,5
Cyprus	36,4	36,4	37,6	38,1	39,4
United Kingdom	36,6	37,6	38,3	38,7	39,3
Luxembourg	39,6	35,2	36,4	34,1	38,3
Switzerland	32,9	34,2	35,4	36,8	37,7
Norway	36,1	36,7	36,8	36,8	37,5
Finland	34,7	35,5	35,9	36,4	37,3
Sweden	32,8	34,0	35,3	36,0	37,1
Iceland	30,2	31,7	33,4	35,3	36,5
Lithuania	31,4	33,2	34,1	34,8	36,1
Belgium	32,6	32,7	33,2	35,6	36,0
Estonia	32,6	33,3	34,1	34,7	35,9
Spain	31,7	32,1	32,7	33,2	34,0
Netherlands	29,7	30,5	31,0	32,1	33,0
France	29,8	30,4	30,9	31,4	32,8
Denmark	29,8	30,7	31,2	32,4	32,7
Austria	27,4	28,1	28,9	29,7	30,1
Latvia	26,9	28,1	29,5	30,0	30,1
Slovenia	25,1	26,6	27,2	28,7	28,7
Greece	24,6	25,4	26,4	27,2	27,7
Poland	23,8	24,4	25,2	26,3	27,2
Germany	23,2	23,8	24,4	24,8	25,2
Bulgaria	23,6	24,1	24,4	24,5	24,8
Malta	19,4	19,9	20,3	22,1	24,6
Portugal	19,7	20,7	21,5	21,7	22,5
Croatia	18,5	19,7	20,0	20,6	22,0
Slovakia	18,1	18,9	19,7	20,7	22,0
Czechia	19,1	19,8	20,6	21,4	21,7
Hungary	20,2	20,9	20,6	20,9	21,7
Montenegro	20,2	20,0	21,2	20,6	20,3
North Macedonia	15,2	16,2	17,9	18,0	17,6
Turkey	13,6	14,6	16,0	16,6	17,3
Italy	15,0	15,5	15,7	16,5	17,1
Romania	14,2	15,0	15,1	15,3	15,5
<b>European Union - 28 Paesi</b>	<b>26,0</b>	<b>26,7</b>	<b>27,3</b>	<b>27,9</b>	<b>28,7</b>



Tabella 6 - Laureati per Macrotipo Laurea e area geografica dell'Ateneo  
Fonte: MIUR Anagrafe nazionale studenti (ANS) – estrazione ottobre 2019.

Anno Accademico	Ateneo Area	Macrotipo Laurea				
		Triennali	Biennali	Magistrali a Ciclo Unico	Ordinamento pre-509/1999	Totale di riga
2014/2015	Nord-Ovest	47.554	26.330	7.162	570	<b>81.616</b>
	Nord-Est	34.652	18.407	5.758	458	<b>59.275</b>
	Centro	41.259	21.777	9.052	421	<b>72.509</b>
	Sud e Isole	51.457	23.024	14.038	798	89.317
Totale di colonna a.a.		<b>174.922</b>	<b>89.538</b>	<b>36.010</b>	<b>2.247</b>	<b>302.717</b>
2015/2016	Nord-Ovest	47.618	27.718	7.785	194	<b>83.315</b>
	Nord-Est	36.100	20.096	6.644	134	<b>62.974</b>
	Centro	41.681	22.734	9.885	221	<b>74.521</b>
	Sud e Isole	51.071	23.095	15.147	208	89.521
Totale di colonna a.a.		<b>176.470</b>	<b>93.643</b>	<b>39.461</b>	<b>757</b>	<b>310.331</b>
2016/2017	Nord-Ovest	49.706	28.347	8.040	101	<b>86.194</b>
	Nord-Est	35.807	20.001	6.909	77	<b>62.794</b>
	Centro	42.858	23.585	10.201	114	<b>76.758</b>
	Sud e Isole	51.341	23.417	15.691	137	90.586
Totale di colonna a.a.		<b>179.712</b>	<b>95.350</b>	<b>40.841</b>	<b>429</b>	<b>316.332</b>
2017/2018	Nord-Ovest	50.088	27.862	7.936	51	<b>85.937</b>
	Nord-Est	36.993	20.857	6.676	56	<b>64.582</b>
	Centro	42.169	23.652	9.676	60	<b>75.557</b>
	Sud e Isole	53.249	23.942	15.217	78	92.486
Totale di colonna a.a.		<b>182.499</b>	<b>96.313</b>	<b>39.505</b>	<b>245</b>	<b>318.562</b>

Tabella 7 - Percentuale di studenti che proseguono al secondo anno nello stesso corso di Studio, per anno accademico e per area geografica della sede del corso (iC14 della SMA)  
 Fonte: MIUR Anagrafe nazionale studenti (ANS) – estrazione ottobre 2019.

Anno accademico	Corso Macroregione	Totale immatricolati che proseguono al secondo anno nello stesso corso	Totale immatricolati	Valore Indicatore
2014/2015	NORD-OVEST	80.329	97.244	82,61%
	NORD-EST	58.824	69.841	84,23%
	CENTRO	68.284	85.702	79,68%
	SUD E ISOLE	78.076	99.827	78,21%
2015/2016	NORD-OVEST	84.540	100.738	83,92%
	NORD-EST	61.593	73.026	84,34%
	CENTRO	70.471	88.315	79,80%
	SUD E ISOLE	78.260	99.098	78,97%
2016/2017	NORD-OVEST	89.136	105.741	84,30%
	NORD-EST	65.836	77.542	84,90%
	CENTRO	74.517	94.592	78,78%
	SUD E ISOLE	83.973	105.994	79,22%
2017/2018	NORD-OVEST	91.581	110.391	82,96%
	NORD-EST	68.728	82.687	83,12%
	CENTRO	74.451	94.718	78,60%
	SUD E ISOLE	85.278	108.189	78,82%

Tabella 8 - Percentuale di immatricolati che si laureano entro un anno oltre la durata normale del CdS (iC17 della SMA) - Fonte: MIUR Anagrafe nazionale studenti (ANS) - estrazione ottobre 2019.

Anno accademico	Corso Macroregione	Numero di studenti laureati entro il primo anno fuori corso	Numero di studenti immatricolati (senza carriera pregressa) N+1 anni prima	Valore Indicatore
2014/2015	NORD-OVEST	50.066	90.754	55,2%
	NORD-EST	36.428	64.366	56,6%
	CENTRO	36.546	80.722	45,3%
	SUD E ISOLE	37.418	100.587	37,2%
Totale nazionale 2014/2015		160.458	336.429	47,7%
2015/2016	NORD-OVEST	52.457	90.999	57,6%
	NORD-EST	37.525	65.390	57,4%
	CENTRO	39.422	84.111	46,9%
	SUD E ISOLE	40.822	103.848	39,3%
Totale nazionale 2015/2016		170.226	344.348	49,4%
2016/2017	NORD-OVEST	55.151	94.440	58,4%
	NORD-EST	40.622	67.858	59,9%
	CENTRO	41.385	85.071	48,6%
	SUD E ISOLE	42.825	103.449	41,4%
Totale nazionale 2016/2017		179.983	350.818	51,3%
2017/2018	NORD-OVEST	58.294	98.565	59,1%
	NORD-EST	43.659	70.154	62,2%
	CENTRO	43.450	86.376	50,3%
	SUD E ISOLE	44.336	99.804	44,4%
Totale nazionale 2017/2018		189.739	354.899	53,5%

Tabella 9. Risultati e significatività delle differenze per TECO-T e TECO-D. Gli studenti delle Professioni Sanitarie di Infermieristica, Fisioterapia e Tecniche di Radiologia Medica. Rilevazione TECO-2017 - Fonte: ANVUR.

Media	TECO-T Literacy						TECO-T Numeracy						TECO-D Disciplinare					
	Std. Dev.	V.A.	F	Sig.	Media	Std. Dev.	V.A.	F	Sig.	Media	Std. Dev.	V.A.	F	Sig.				
Gruppo disciplinare	Fisioterapia	210	42	1.671		216	44	1.667			216	44	1.667					
	Infermieristica	195	39	5.975		193	37	5.957			193	37	5.845					
	Rad.. medica	215	39	862		218	40	860			218	40	841					
	<b>Totale</b>	<b>200</b>	<b>40</b>	<b>8.508</b>		<b>200</b>	<b>40</b>	<b>8.484</b>			<b>200</b>	<b>40</b>	<b>8.356</b>					<b>1,000</b>
Anno di corso	1 anno	199	39	4.255		198	39	4.246			198	39	4.115					
	2 anno	200	41	1.842		205	40	1.834			205	40	1.835					
	3 anno	203	41	2.394		201	41	2.388			201	41	2.383					<b>5353,2 ,000</b>
Genere	<b>Totale</b>	<b>200</b>	<b>40</b>	<b>8.491</b>		<b>200</b>	<b>40</b>	<b>8.468</b>			<b>200</b>	<b>40</b>	<b>8.333</b>					
	Femminile	198	39	5.784		196	38	5.767			196	38	5.682					
	Maschile	205	41	2.731		209	42	2.724			209	42	2.674					<b>0,5 ,477</b>
Tipo di Diploma	<b>Totale</b>	<b>200</b>	<b>40</b>	<b>8.515</b>		<b>200</b>	<b>40</b>	<b>8.491</b>			<b>200</b>	<b>40</b>	<b>8.356</b>					
	Liceo	205	38	5.076		204	40	5.066			204	40	4.994					
	Altro Istituto	195	40	2.810		195	40	2.797			195	40	2.760					<b>3,9 ,049</b>
Voto di Diploma	<b>Totale</b>	<b>200</b>	<b>40</b>	<b>7.886</b>		<b>201</b>	<b>40</b>	<b>7.863</b>			<b>201</b>	<b>40</b>	<b>7.754</b>					
	Basso	195	40	2.435		196	39	2.426			196	38	2.373					
	Medio-basso	200	38	2.928		201	39	2.921			201	40	2.879					
	Medio alto	205	38	2.028		202	40	2.023			203	41	1.999					<b>12,6 ,000</b>
	Alto	209	39	956		206	41	954			203	41	943					
Status socio-culturale	<b>Totale</b>	<b>200</b>	<b>40</b>	<b>8.347</b>		<b>200</b>	<b>40</b>	<b>8.324</b>			<b>200</b>	<b>40</b>	<b>8.194</b>					
	Basso	196	40	1.627		196	39	1.622			197	41	1.597					
	Medio-basso	200	38	1.528		202	39	1.523			199	40	1.495					
	Medio alto	200	40	1.479		200	40	1.474			197	40	1.448					<b>2,3 ,077</b>
	Alto	205	38	1.485		204	40	1.485			195	39	1.460					
	<b>Totale</b>	<b>200</b>	<b>40</b>	<b>6.119</b>		<b>200</b>	<b>40</b>	<b>6.104</b>			<b>200</b>	<b>40</b>	<b>6.000</b>					

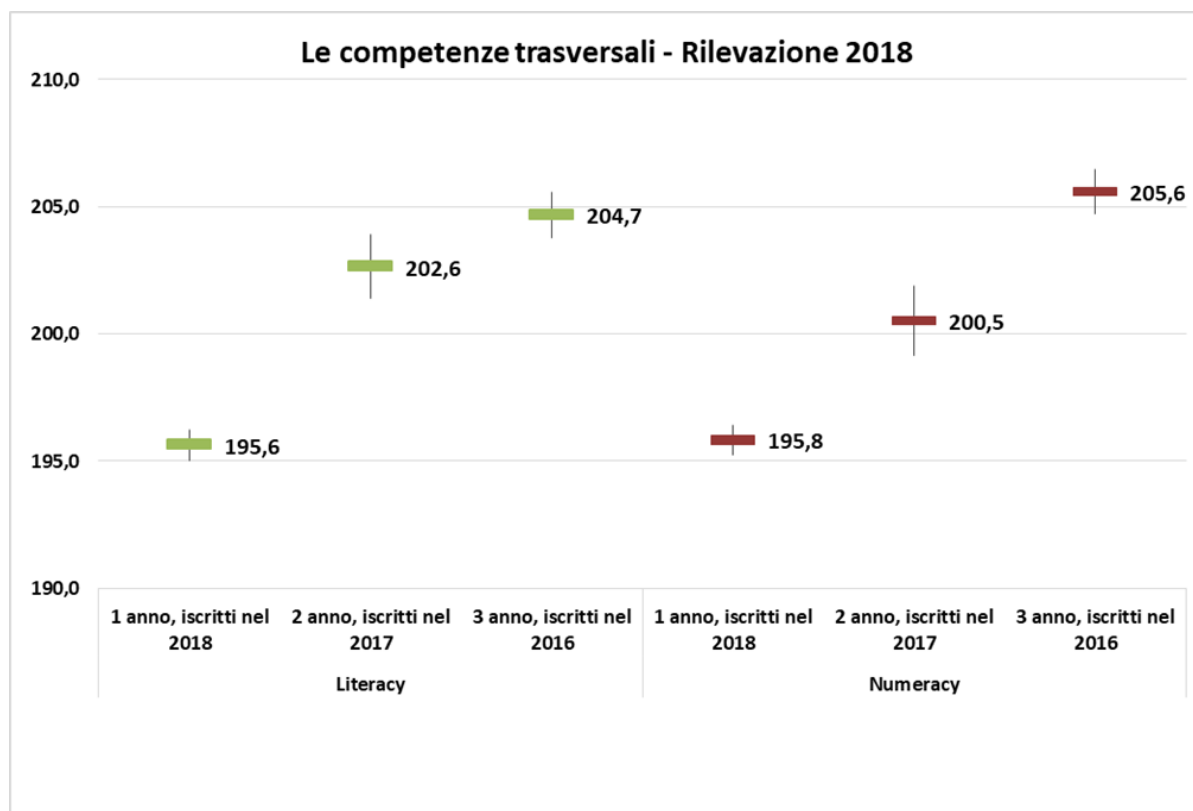


Grafico 5 – Medie e intervalli di confidenza dei punteggi ottenuti negli ambiti Literacy e Numeracy per TECO-T dagli studenti delle Professioni Sanitarie di Infermieristica, Fisioterapia e Tecniche di Radiologia Medica. Rilevazione TECO-2018 - Fonte: ANVUR.

### 3.5. Assistenza

#### 3.5.1. Il diritto al gioco e allo sport delle persone di minore età con disabilità

a cura di Irene Archilletti – AGIA

Dallo studio delle criticità per l'attuazione della Convenzione ONU sui diritti di bambini e ragazzi alle raccomandazioni dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

##### 3.5.1.1. Abstract

Il diritto al gioco e allo sport delle persone di minore età con disabilità in Italia non è sufficientemente garantito. L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha avviato uno studio con la Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni. Grazie ad esso sono emerse carenze e disparità tra Nord e Sud, sono state ascoltate le esigenze dei minorenni, delle loro famiglie e degli enti locali. Dal quadro che ne è scaturito l'Autorità garante ha formulato una serie di raccomandazioni destinate a dare attuazione ai diritti enunciati dalla Convenzione ONU sui diritti di bambini e ragazzi.

##### 3.5.1.2. Introduzione

I diritti dei bambini e dei ragazzi sono stati enunciati nel 1989 dalla *Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, la quale – ad oggi – costituisce un punto di riferimento per valutare l'adequatezza dei contesti educativi rispetto ai diritti delle persone di minore età. Dei 54 articoli – enunciati dal trattato internazionale più ratificato al mondo – l'articolo 31 è quello che riguarda il diritto al gioco e, per estensione, allo sport dei minorenni.

L'articolo 31, infatti, riconosce a ogni bambino il diritto a dedicarsi ad attività ludiche e ricreative proprie della sua età. Il gioco, libero e creativo, e lo sport, quale pratica per un armonico sviluppo psico-fisico, sono *diritti* che fanno crescere, sviluppano la socialità, la memoria, l'intelligenza, l'equilibrio e il benessere. Privare i minorenni della pratica sportiva significa – oltre che negare un diritto – sottrarre loro un'opportunità educativa fondamentale.

La Convenzione ONU, inoltre, all'articolo 23 si occupa dei bambini con disabilità stabilendo, al primo comma, che: “Gli Stati parti riconoscono che i fanciulli mentalmente o fisicamente handicappati devono condurre una vita piena e decente, in condizioni che garantiscano la loro dignità, favoriscano la loro autonomia e agevolino una loro attiva partecipazione alla vita della comunità”.

Lo stesso principio si ritrova nella *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, adottata il 13 dicembre 2006 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. L'articolo 7 assicura ai bambini con disabilità il pieno godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in un rapporto di eguaglianza con gli altri bambini. L'articolo 30, poi, impegna gli Stati membri a incoraggiare la partecipazione delle persone con disabilità alla vita culturale, alle attività ricreative, al tempo libero, allo sport e riconosce, così, il valore di tali attività.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, alla luce dei principi della *Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, si è avvalsa del contributo di una pluralità di esperti, i quali – riuniti in un gruppo di lavoro della Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni<sup>196</sup> – hanno consentito di riflettere e confrontarsi, in un'ottica interdisciplinare, sull'effettivo accesso al gioco e allo sport delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi con disabilità. Tale

<sup>196</sup>. La Consulta è istituita e presieduta dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.



riflessione si è estesa agli aspetti che risultano ad oggi ancora critici, in particolare quelli relativi al coinvolgimento e alla partecipazione dei minorenni con disabilità nel gioco e nello sport. Alla luce di tale studio l'Autorità garante ha adottato una serie di raccomandazioni indirizzate al Governo, Parlamento, ad altre istituzioni e alla società civile.

Il riconoscimento e il rispetto della diversità nascono dalla conoscenza. Per la stessa ragione va perseguito anche l'obiettivo di educare i bambini e i ragazzi a "sviluppo tipico" all'accoglienza della diversità, alla creazione di un clima solidale e di sostegno nei confronti dei coetanei più vulnerabili. Il principio di uguaglianza deve essere il motore che spinge al cambiamento.

Lo studio, promosso dall'Autorità garante, è nato con l'ambizione di contribuire al miglioramento della qualità della vita delle persone di minore età con disabilità e di quella delle loro famiglie. Grazie a esso è stato possibile evidenziare alle istituzioni i bisogni che emergono dalle famiglie minorenni con disabilità.

L'obiettivo ultimo è stato quello di porre l'attenzione sul tema della disabilità di bambini e ragazzi - e sul loro diritto al gioco e allo sport - in una logica di inclusione, uguaglianza e pari opportunità. L'intento non è stato quello di superare la diversità, ma di rispettarla, creando spazi che accolgano e riducano le limitazioni alla partecipazione delle persone di minore età con una disabilità.

### 3.5.1.3. I minorenni con disabilità: un dato difficile da rilevare

Indicare il numero delle persone di minore età con disabilità ancora oggi non è possibile, in assenza di una banca dati. Un'esigenza rilevata anche nelle *Osservazioni conclusive* rivolte all'Italia dal Comitato sui diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite in occasione dell'80ª sessione tenutasi dal 14 gennaio al 1º febbraio 2019.

Gli unici dati disponibili, rilevati dal MIUR nelle scuole, consentono solo di stimare un dato di massima circoscritto agli studenti della scuola dell'infanzia, della primaria e della secondaria di primo e secondo grado.

Gli alunni con certificazione di disabilità che frequentano le scuole - statali, paritarie e non paritarie - erano 268.246 unità nell'anno scolastico 2017/2018. Il dato mostra un incremento rispetto all'anno precedente di 14 mila unità<sup>197</sup>.

Nel corso degli anni il sistema scolastico italiano ha accolto un numero sempre maggiore di alunni con disabilità. Rispetto a venti anni fa gli alunni con disabilità certificata sono più che raddoppiati: gli iscritti nell'anno scolastico 1997/1998 erano 123.862, oggi - come evidenziato sopra - sono 268.246. L'incremento risente indubbiamente di un affinamento del processo di rilevazione e risulta ragguardevole se si considera che, nello stesso periodo, il numero degli alunni frequentanti è diminuito.

Nel complesso del sistema scolastico italiano la percentuale degli studenti con disabilità è del 3,1. A livello territoriale emerge una distribuzione disomogenea, con notevoli differenze tra singole regioni.

In media le regioni dell'Italia centrale e del Nord Ovest presentano le percentuali più elevate di alunni con disabilità certificata sul totale dei frequentanti. In entrambe le aree si attesta al 3,2%: nel Centro Italia con 53.748 alunni con disabilità su un totale di 1.667.396 alunni e nel Nord Ovest con

197. Fonte: MIUR - Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica, *I principali dati relativi agli alunni con disabilità. Anno scolastico 2017/2018, maggio 2019*. Dati aggiornati ad aprile 2019.

70.611 su circa 2.203.000.

Per le regioni del Nord Est si ha la percentuale più contenuta pari al 2,7%, con 44.799 alunni con disabilità su 1.642.467 alunni complessivi.

Quanto alle regioni meridionali, infine, si registrano 99.088 alunni con certificazione di disabilità su un totale di 3.151.558 frequentanti (3,1% del totale).

Osservando poi la distribuzione tra Regioni la percentuale di alunni con disabilità sul totale dei frequentanti oscilla da un minimo del 2,3 per la Basilicata a un massimo del 3,7 per l'Abruzzo.

Il 96,4% del numero complessivo di alunni con disabilità frequentanti le scuole statali e non statali, di ogni ordine e grado, è portatore di disabilità psicofisica (intellettiva, motoria e altro<sup>198</sup>). Nello specifico il 68,4% presenta disabilità intellettiva, il 3,2% disabilità motoria e il 24,8% è portatore di altro tipo di disabilità. L'1,4% presenta una disabilità visiva e il 2,3% una disabilità uditiva.

La disabilità intellettiva, rappresentando la tipologia più diffusa, raggiunge una percentuale del 72,6% sul totale alunni con disabilità nella scuola secondaria di I grado e del 70,3% nella scuola primaria. Nella scuola dell'infanzia e nella scuola secondaria di II grado la percentuale degli alunni con disabilità intellettiva è più contenuta, rispettivamente pari al 65,7% e al 59,5%<sup>199</sup>.

Orbene, alla luce dei dati rilevati dal MIUR emerge che il diritto al gioco e allo sport delle persone di minore età con disabilità investe almeno 268.246 bambini e ragazzi in Italia, ma si tratta di un dato riferito soltanto ai minorenni iscritti a scuola.

#### 3.5.1.4. Lo studio

Il documento elaborato dal gruppo di lavoro della Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni ha realizzato incontri, interviste, focus group e specifiche audizioni finalizzati a rilevare lo stato dell'arte del diritto al gioco e allo sport dei bambini e ragazzi con disabilità, nella prospettiva di sostenerne l'ampliamento quali-quantitativo anche mediante l'individuazione di azioni strategiche derivanti dall'analisi del percorso di ascolto, in particolare dei diretti interessati.

Il gruppo di lavoro – oltre a somministrare, in collaborazione con ANCI, un questionario ai Comuni italiani – ha scelto di differenziare gli strumenti della ricerca sulla base degli interlocutori, stabilendo di rivolgere i focus group ai ragazzi a "sviluppo tipico" e alle famiglie di bambini e ragazzi con disabilità e di realizzare, invece, delle interviste individuali ai ragazzi con disabilità.

Per lo svolgimento dell'indagine sono state individuate alcune aree rappresentative del territorio nazionale: Milano per il Nord, Roma e Alatri (Frosinone) per il Centro, Palermo per il Sud.

Per garantire una rappresentatività quanto più possibile ampia, i focus group rivolti alle famiglie hanno raggruppato da 10 a 15 coppie di genitori selezionati in base alla presenza all'interno del nucleo di minorenni di età diverse e con differenti tipi di disabilità. Per la loro individuazione ci si è avvalsi delle associazioni di settore o delle U.O.N.P.I.A. (Unità Operative di Neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza).

I focus group rivolti ai ragazzi a sviluppo tipico hanno invece riunito alunni frequentanti le terze classi della scuola secondaria di primo grado.

198. Con altro tipo di disabilità si intendono: problemi psichiatrici precoci, disturbi specifici di apprendimento – qualora certificati in comorbidità con altri disturbi – e sindrome da deficit di attenzione e iperattività – Adhd.

199. Fonte: MIUR – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica, *I principali dati relativi agli alunni con disabilità*, cit.

Tabella 1. Focus group e interviste

Area	Ragazzi con sviluppo tipico (focus group)		Famiglie di ragazzi disabili (focus group)		Ragazzi con disabilità (interviste)	
Milano	Gruppi attivati	2	Gruppi attivati	2	Persone coinvolte	8
	Persone coinvolte	45	Persone coinvolte	11		
Roma (compreso Alatri in provincia di Frosinone)	Gruppi attivati	5	Gruppi attivati	n.d.	Persone coinvolte	n.d.
	Persone coinvolte	104	Persone coinvolte	n.d.		
Palermo	Gruppi attivati	2	Gruppi attivati	2	Persone coinvolte	10
	Persone coinvolte	40	Persone coinvolte	20		

### 3.5.1.4.1. I focus

Sono stati realizzati quattro focus group nelle città di Milano, Roma, Alatri (Frosinone) e Palermo, che hanno coinvolto ragazzi a sviluppo tipico della scuola secondaria di primo grado e famiglie con bambini e ragazzi con disabilità. Complessivamente sono state ascoltate 238 persone, di cui 207 di minore età.

Per quanto riguarda i ragazzi, ciò che emerge in generale è una difficoltà a entrare in relazione con i coetanei con disabilità in contesti di gioco o sportivi.

Per quanto riguarda le famiglie, in termini generali gioco e sport sono visti come attività nelle quali è centrale la prestazione e hanno come obiettivo la riabilitazione. Viene tralasciata, invece, la finalità di piacere e divertimento.

A Milano è stato confermato che il gioco è sempre vissuto in ambito domestico o scolastico e si esprime il timore che esso possa essere fonte di frustrazione e ulteriore occasione di esclusione dal gruppo dei pari.

A Palermo, infine, è risultato quasi inconcepibile per le famiglie dei bambini con disabilità immaginare il figlio in un gioco inclusivo con i pari, salvo che questo non avvenisse in un ambiente protetto e con la mediazione di un adulto, ad esempio l'insegnante di sostegno.

### 3.5.1.4.2. Le interviste ai ragazzi con disabilità

Sono state realizzate 18 interviste con ragazzi disabili: 8 a Milano (11-16 anni) e 10 a Palermo (12-14 anni). In generale, a differenza degli adulti, i ragazzi caratterizzano il gioco e lo sport come attività divertente e piacevole ed esprimono il desiderio di giocare con i pari.

A Milano, dove sono stati ascoltati solo ragazzi con disabilità intellettiva, emerge un vissuto di solitudine sperimentato sin da piccoli nel giocare da soli e, quindi, il desiderio di stare insieme ad altri sia quando si gioca, sia quando si fa un'attività sportiva.

I ragazzi di Palermo hanno ricordato il gioco da bambini e il desiderio di volerlo continuare soprattutto in gruppo perché più divertente. Il gioco con gli altri è comunque limitato ai vicini di casa, ai fratelli o ai compagni di scuola.

### 3.5.1.4.3. Il questionario ai Comuni

Il questionario – elaborato dall'Istituto degli Innocenti e articolato in domande chiuse e aperte – ha avuto l'obiettivo di rilevare non solo le politiche di inclusione nei Comuni, ma anche il livello di partecipazione delle famiglie e dei ragazzi con disabilità alla programmazione di interventi, nonché

la presenza o meno di parchi gioco, centri aggregativi e associazioni sportive.

Il questionario è stato somministrato, in collaborazione con ANCI, a 173 Comuni di un campione selezionato, tutti appartenenti alla commissione Welfare dell'ANCI, composta da amministratori locali (sindaci, assessori e consiglieri).

Tra i Comuni che hanno partecipato, si è scelto di escludere quelli che non hanno risposto a più di quattro domande del questionario, in quanto si è ritenuto che i risultati fossero poco rappresentativi. I dati provengono da Comuni concentrati in Campania, Emilia Romana, Lazio, Lombardia, Piemonte, Trentino-Alto Adige, Toscana e Umbria e non rappresentano l'intero territorio nazionale ma, semmai, possono fornire un quadro qualitativo abbastanza interessante di quelle che sono le prassi censite.

I 173 Comuni che hanno risposto al questionario contano una popolazione di circa 4 milioni di abitanti, pari al 7% della popolazione italiana.

I Comuni di fronte al quesito sugli impegni che intendono darsi hanno risposto nell'ordine: stipulare accordi con altri enti (85), sostenere la creazione di reti che vedono coinvolte Regione, Asl, terzo settore eccetera (81), coinvolgere nei piani di zona i diversi attori (istituzioni pubbliche e private, famiglie e associazionismo) nelle varie fasi di realizzazione (56).

Il 41% dei 39 comuni con più di 10 mila abitanti ha dichiarato di coinvolgere le famiglie e i minorenni con disabilità nella stesura dei piani di zona, mentre solo il 18% del campione li coinvolge nelle politiche relative al gioco e allo sport, e scende ancora al 15% la percentuale dei Comuni con meno di 10 mila abitanti.

Dal questionario emerge che il 27% dei Comuni coinvolge le famiglie nelle politiche di inclusione, mentre in quelli più piccoli – con meno di 10 mila abitanti – la percentuale si attesta al 21.

I minorenni con disabilità sono coinvolti direttamente nelle scelte relative al gioco e allo sport nel 18% dei Comuni (nel 15% in quelli con meno di 10 mila residenti).

I Comuni realizzano campagne di sensibilizzazione per sostenere la piena inclusione nel 31% dei casi (25% nei comuni con meno di 10 mila abitanti). Ma sale la percentuale dei Comuni che facilita la partecipazione dei bambini e dei ragazzi ai servizi, ad esempio mettendo a disposizione i mezzi di trasporto pubblico (23,1%) o un sostegno economico alle famiglie (31% dei casi).

Quanto agli spazi dedicati per le attività sportive, sono risultati presenti impianti sportivi (pubblici, privati, convenzionati) accessibili e facilmente fruibili nel 69% dei comuni. La percentuale più elevata è probabilmente riconducibile anche all'obbligo che hanno i gestori di rendere accessibili gli impianti alle persone con disabilità. Sono risultati accessibili invece solo il 40% dei parchi gioco.

### 3.5.1.5. I parchi inclusivi

Un *parco giochi inclusivo* è uno spazio dove i bambini con disabilità fisiche, sensoriali e/o con problemi motori, possono giocare insieme a tutti gli altri bambini in sicurezza. Condizione indispensabile perché il parco possa definirsi tale è che sia garantita l'accessibilità.

Un *gioco inclusivo* è un'attrezzatura ludica che può essere utilizzata da una molteplicità di fruitori con diverse abilità, senza adattamenti particolari. Una giostra inclusiva si differenzia dalla giostra per soli disabili già dalla sua ideazione: è studiata per consentire a tutti i bambini (con disabilità e non) di divertirsi assieme, senza barriere e senza divisioni.

I parchi giochi inclusivi, nella maggior parte dei casi, sono caratterizzati dall'abbattimento delle barriere architettoniche mediante rampe di accesso, percorsi per bambini ipovedenti, percorsi tattili,

scivoli a doppia pista per consentire ai piccoli con diverse abilità, di giocare e trascorrere del tempo insieme ai propri amici e alla famiglia.

Rendere accessibile un parco giochi a un bambino con disabilità rappresenta una sfida di civiltà e, non da ultimo, il rispetto del principio costituzionale secondo il quale “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, ne impediscono il pieno sviluppo della persona umana l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale, del Paese” (articolo 2, comma 3, Costituzione italiana).

Nel nostro Paese i parchi giochi inclusivi risultano essere ancora poco diffusi. Una ricerca di “SuperAbile Inail” del 2016 ne ha stimati 234 ma la maggior parte di essi, ovvero 152, ha solo altalene per sedie a ruote.

I parchi gioco sono prevalentemente centrati sull’accessibilità per la disabilità motoria o sensoriale, poco sulle disabilità intellettive o sui disturbi dello spettro autistico, e non esauriscono la risposta alle molteplici richieste di gioco e socializzazione dei bambini e dei ragazzi con disabilità.

I luoghi al chiuso e gli spazi di gioco adeguati ai bisogni di ragazzi con disabilità di età superiore agli 8/9 anni sono particolarmente carenti.

In Italia, come si è rilevato, sono stati censiti 234 parchi giochi inclusivi, ma nel dettaglio la stima deve essere ulteriormente affinata. Infatti la maggior parte di essi ha solo altalene per sedie a ruote (152); un numero molto limitato piste sopraelevate per biglie o macchinine (2); pochissimi sono pannelli sensoriali a un’altezza utile anche per chi è seduto (10) e sono quasi inesistenti le giostrine girevoli con posti per bambini in carrozzina (5).

Manca una mappatura e una messa in rete di spazi, esperienze, attività di gioco e sport dedicati alla disabilità, nonché una corretta e capillare informazione sulle risorse accessibili e sulle opportunità fruibili.

Ciò nonostante, va segnalato che si rilevano numerose iniziative e buone pratiche locali che potrebbero rappresentare un importante punto di partenza da implementare e diffondere.

Dal lavoro di ricerca, analisi e ascolto, emerge la necessità di dare una pronta risposta al diritto al gioco e allo sport per i bambini e i ragazzi con disabilità.

Tutti gli attori coinvolti, dai ragazzi con sviluppo tipico ai Comuni, dalle famiglie alle società scientifiche, sostengono l’importanza del gioco e dello sport nella vita dei bambini e dei ragazzi con disabilità, la carenza di normative di riferimento e di progettazioni politiche e sociali dedicate, la necessità di aprire spazi adeguati all’inclusione, la priorità di formazioni specifiche sul tema.

Favorire l’apertura di parchi inclusivi significa offrire ai bambini disabili l’opportunità di giocare all’aperto insieme agli altri bambini, traendo beneficio dal gioco di gruppo sia in termini terapeutici che sociale.

### **3.5.1.6. Buone prassi**

Si rilevano numerose iniziative e *best practices* locali delle quali si auspica la migliore diffusione tra gli amministratori dei territori interessati.

Tra le buone prassi è certamente da menzionare la futura realizzazione del *Parco Inclusivo Padova* (<http://www.parcoinclusivopadova.it/>) frutto di una coprogettazione partita nel 2017 che ha coinvolto 16 enti tra università, scuole, amministrazione comunale, terzo settore e aziende. Si tratta della creazione di un luogo di gioco destinato a tutta la cittadinanza.



Sul piano dello sport un'attività inclusiva è rappresentata dal *baskin* (<https://baskin.it/>), una nuova disciplina sportiva che si ispira al basket e nasce appunto dall'unione dei termini basket e inclusione, giocato insieme da ragazzi con disabilità e a sviluppo tipico.

Il progetto nasce a Cremona nel 2003 in un contesto scolastico dalla collaborazione di genitori, professori di educazione fisica e di sostegno. Esso si basa sul principio che tutti i giocatori concorrono, ciascuno con un ruolo definito, al conseguimento della vittoria. Il Comune di Cremona ha patrocinato e sostiene, anche con il MIUR, lo sviluppo di questa iniziativa e può essere definito una *best practise* perché ha visto la collaborazione di realtà scolastiche e di associazioni del territorio ognuna delle quali ha contribuito, con la propria specificità a definire un reale lavoro di rete.

Un altro esempio di *best practise* diffuso, soprattutto al Nord e Centro Italia, è l'iniziativa *Leggere insieme, leggere tutti: un progetto per la diffusione della lettura ad alta voce non prestazionale di libri illustrati in simboli per i bambini con disabilità e i loro coetanei*. Il progetto è promosso dal Centro Sovrazonale di Comunicazione Aumentativa, U.O.N.P.I.A., Fondazione IRCCS Ca' Granda Ospedale Maggiore Policlinico di Milano e gestito dalla Rete biblioteche Inbook.

L'idea progettuale fonda le sue basi da una semplice considerazione, ovvero nei bambini con disabilità della comunicazione, l'accesso alla lettura ad alta voce di albi illustrati per l'infanzia è molto limitato per la non adeguatezza ai loro bisogni dei libri disponibili nelle biblioteche e nelle librerie. Da questa considerazione si è pensato dunque di consentire l'accesso alla lettura, mediante l'uso di *inbook* – libri illustrati fedelmente tradotti in simboli – letti ad alta voce in modo piacevole anche ai bambini con disabilità della comunicazione, insieme ai propri coetanei, in modo da svilupparne l'inclusione. Il progetto ha sensibilizzato sul tema i luoghi dedicati all'infanzia (biblioteche, ludoteche, scuole), diffondendo al loro interno *inbook* e ha indotto l'editoria per ragazzi alla pubblicazione di libri illustrati in simboli<sup>200</sup>.

### 3.5.1.7. Raccomandazioni

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza per tutelare e promuovere i diritti delle persone di minore età, riconosciuti a livello internazionale dalla Convenzione ONU, orienta le proprie azioni rifacendosi all'art. 3 della legge istitutiva n. 112/2011. Oltre all'ascolto istituzionale, partecipazione, promozione e sensibilizzazione, elaborazione di proposte e pareri, in base alle competenze che le sono attribuite dalla normativa può indirizzare segnalazioni al Governo, alle Regioni o agli enti locali e territoriali interessati, negli ambiti di rispettiva competenza, tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

In particolare, l'Autorità garante a proposito dell'attuazione del diritto al gioco e allo sport ha formulato tre raccomandazioni.

#### 3.5.1.7.1. Prima raccomandazione

Si raccomanda l'attivazione di azioni che consentano di diffondere una cultura del gioco e dello sport per i bambini e ragazzi con disabilità, attenta a garantire la piena accessibilità e l'inclusione per tutte le tipologie di disabilità, in tutti i contesti e a tutte le età.

Nello specifico si raccomanda quindi:

200. <http://mostra.sovrazonalecaa.org/> e <http://rbinbook.altervista.org>



*Al Governo e in particolare al Ministro per la Famiglia e le Disabilità, alle Regioni, ai Comuni, ai Servizi sanitari, sociosanitari e sociali, al terzo settore, agli operatori dell'informazione e della comunicazione:*

- di attivare iniziative di sensibilizzazione sistematiche in particolare nell'ambito del 6 aprile (giornata mondiale dello sport) sull'importanza dello sport per il benessere dei bambini e dei ragazzi con disabilità fin dalle prime epoche di vita;
- di attivare iniziative di sensibilizzazione sistematiche in particolare nell'ambito del 28 maggio (giornata mondiale del gioco) sull'importanza del gioco per il benessere dei bambini e dei ragazzi con disabilità fin dalle prime epoche di vita;
- di attivare iniziative di sensibilizzazione sistematiche per la promozione della lettura precoce ad alta voce di libri illustrati per i bambini e ragazzi con disabilità fin dalle prime epoche di vita.

*Al Governo e in particolare al Ministro della Salute, ai Servizi pediatrici, di Neuropsichiatria infantile, di Riabilitazione nonché ai Servizi sociali, educativi, scolastici e al terzo settore, alle società scientifiche di pediatria, ai pediatri ospedalieri e di famiglia:*

- di informare e sensibilizzare famiglie, insegnanti, operatori sull'importanza del gioco spontaneo e dello sport per il benessere dei bambini e dei ragazzi con disabilità fin dalle prime epoche di vita, anche attraverso la produzione e diffusione di materiali informativi;

*Al Governo e in particolare al Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, alle Associazioni, Federazioni e Confederazioni sportive, all'ANCI, agli Ordini professionali e alle agenzie formative:*

- di includere le tematiche della accessibilità al gioco per i bambini e ragazzi con disabilità nella formazione di tutti gli operatori del settore (insegnanti, operatori di ludoteche, biblioteche, animatori...);
- di includere le tematiche della accessibilità allo sport per i bambini e ragazzi con disabilità nella formazione di tutti gli operatori del settore sportivo;
- di promuovere e organizzare attività di formazione e sensibilizzazione sul tema del diritto al gioco destinate a tutti i professionisti che lavorano con o per i bambini o il cui lavoro ha un impatto sui minorenni (funzionari governativi, educatori, operatori sanitari, assistenti sociali, bambini e operatori sanitari, pianificatori e architetti, ecc.), come suggerisce il Commento generale del Comitato delle Nazioni Unite n. 17 (2013) all'articolo 31 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Cap. VIII Obblighi degli Stati parte, par. 58, lett. h).

### **3.5.1.7.2. Seconda raccomandazione**

Si raccomanda la strutturazione di modalità stabili per la raccolta di informazioni e dati sui bambini e i ragazzi con disabilità e in particolare sull'accesso al gioco e allo sport e la messa a disposizione per operatori, familiari e utenti di una mappatura dinamica delle realtà ludiche e sportive che garantiscono l'accessibilità.

Nello specifico si raccomanda quindi:

*Al Governo, in particolare al Ministro della Salute e al Ministro per la Famiglia e le Disabilità, alle Regioni, ai Comuni:*

- di strutturare adeguati sistemi di monitoraggio, stabili e integrati tra i vari livelli di governo – nazionale, regionale e comunale – e tra servizi, che consentano di descrivere in dettaglio e nel tempo la situazione nazionale e locale relativa ai bambini e ragazzi con disabilità, anche

attraverso la creazione una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, relativamente alla fascia di età 0-17 anni. Tali sistemi di monitoraggio dovranno includere anche informazioni mirate relative all'accesso al gioco e allo sport, così da avere una base solida per modulare gli interventi necessari, nonché per scambiare buone prassi e pratiche condivise;

*Ai Comuni, al terzo settore, alle imprese*

- di sviluppare sistemi e modalità per censire ludoteche/luoghi di gioco/associazioni sportive accessibili ai bambini e ai ragazzi con disabilità, nonché modalità per mettere a disposizione tali informazioni in modo capillare alla popolazione, anche attraverso lo sviluppo di app dedicate. Ciò consentirebbe a utenti e familiari di identificare rapidamente i contesti maggiormente accessibili in base alle diverse tipologie di bisogni, alla distanza e ad altri elementi di rilievo.

### **3.5.1.7.3. Terza raccomandazione**

Si raccomanda una maggiore diffusione di contesti ludici e sportivi pienamente accessibili e inclusivi per bambini e ragazzi con disabilità, anche attraverso progettualità collaborative o con l'introduzione di forme di incentivazione economica e di requisiti normativi che ne sostengano l'implementazione, nonché attraverso la previsione di indicatori di monitoraggio che valutino la qualità dell'inclusione anche con il coinvolgimento diretto dei minorenni - laddove possibile - e delle loro famiglie.

Nello specifico si raccomanda quindi:

*Ai titolari del potere di iniziativa legislativa*

- di introdurre una norma che renda effettivo il diritto al gioco e o allo sport per tutte le persone di minore età, avendo riguardo ai criteri di inclusività, accessibilità, uguaglianza, territorialità, specificità anche in base alla disabilità fisica, psichica, sensoriale, come suggerisce il Commento generale del Comitato delle Nazioni Unite n. 17 (2013) all'articolo 31 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Cap. VIII Obblighi degli Stati parte, par. 58, lett. a); tale norma dovrebbe garantire la fruibilità dei servizi dediti al gioco e allo sport entro un determinato bacino di utenza, su tutto il territorio nazionale

*Al Governo e in particolare al Ministro per la Famiglia e le Disabilità, alle Regioni, ai Comuni:*

- di introdurre negli spazi gioco e negli impianti sportivi segnaletiche e comunicazioni idonee a favorirne l'accessibilità non solamente dal punto di vista fisico;
- di destinare fondi strutturali ad hoc (come p.es. fatto in passato con la Legge 285/97) per la nascita di progettualità e servizi locali (ludoteche, ludobus, progetti di gioco nei quartieri, nei parchi, nei cortili, nelle scuole, attività di lettura accessibile in biblioteca ecc.) e per la riappropriazione e fruizione di spazi pubblici urbani, che possano garantire in modo capillare su tutto il territorio nazionale le stesse occasioni di gioco e di sport, senza barriere geografiche, economiche, culturali, legate alla condizione fisica, ecc.
- di inserire nell'agenda politica programmi che favoriscano la promozione e la diffusione su tutto il territorio nazionale delle associazioni sportive dilettantistiche che promuovano il pieno coinvolgimento di bambini con disabilità nelle loro attività.

*Alle Scuole, alle Società e Associazioni Sportive, al Terzo Settore:*

- di attivare al proprio interno dei team dedicati a favorire la possibilità di accesso allo sport per le persone con disabilità intellettiva, sul modello del “Team Special Olympics”;
- di promuovere, diffondere e attivare pratiche sportive, come il basket, che includano, in un contesto di regole condivise, bambini e ragazzi a sviluppo tipico e bambini e ragazzi con disabilità.

*Alle Famiglie, alle Associazioni del terzo settore, alla società civile:*

- di organizzarsi per promuovere, attraverso forme di cittadinanza attiva, processi di responsabilizzazione delle autorità competenti – a livello nazionale, regionale, locale - affinché vengano attuate le raccomandazioni dell’Autorità garante e venga garantito il diritto al gioco e allo sport delle persone di minore età con disabilità<sup>201</sup>.



Grafico 1 – Attori coinvolti nel sistema

### 3.5.1.8. Conclusioni

Alla luce di quanto emerso dal lavoro di ricerca è chiara la necessità di dare piena attuazione a diritti inalienabili sanciti dalla Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, ovvero il diritto al gioco e allo sport per i bambini e i ragazzi con disabilità.

Lo studio ha raccolto anche la voce delle persone di minore età: i ragazzi della Consulta istituita presso l’Autorità e quelli che hanno partecipato ai focus group e che sono stati intervistati.

Ne emerge l’importanza del gioco e dello sport nella vita dei bambini e dei ragazzi con disabilità, la carenza di normative di riferimento e di progettazioni politiche e sociali dedicate, la necessità di aprire spazi adeguati all’inclusione, la priorità di una specifica formazione sul tema.

In sintesi possiamo giungere alle seguenti considerazioni:

201. Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, *Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità*, Roma 2018, pp. 42-44.

- Emergono ampie differenze tra Nord e Sud Italia: nella diversa considerazione dell'importanza del gioco e dello sport da parte delle famiglie, nella differente attenzione da parte delle istituzioni e nell'effettiva accessibilità di spazi e servizi. Al Nord vi è maggiore consapevolezza nelle famiglie e maggiore attenzione da parte di servizi e istituzioni e – pur permanendo significativi problemi – migliore accessibilità. Al Sud, i genitori e i ragazzi a sviluppo tipico tendono a connotare il gioco e lo sport come elemento riabilitativo e non come azione di piacere e divertimento, attività fine a sé stessa e fondamentale come tale per lo sviluppo neuro psico motorio del bambino e del ragazzo con disabilità.
- Si registrano differenze tra accesso al gioco e accesso allo sport e tra disabilità motoria e altre tipologie di disabilità. L'accesso allo sport, pur insufficiente, è comunque maggiormente garantito dell'accesso al gioco. L'accesso invece ad entrambi, pur critico, è nettamente maggiore per le disabilità motorie rispetto alle disabilità intellettive, comunicative e ai disturbi dello spettro autistico.
- La cultura del gioco, specie quello spontaneo – come elemento costitutivo di processi educativi e sociali per la salute e il benessere – è ancora assai poco diffusa, soprattutto al Sud.
- La cultura dello sport appare leggermente più diffusa di quella del gioco, ma comunque non in modo sufficiente.
- Mancano attenzioni pedagogiche su come supportare la possibilità di gioco in modo specifico a seconda delle diverse tipologie di disabilità e, in particolare, per la disabilità intellettiva, per il disturbo dello spettro autistico, per i disturbi della comunicazione e, in ogni caso, per le disabilità complesse.
- Le agenzie deputate non contemplano percorsi di formazione specifici su gioco e sport e disabilità per i bambini e ragazzi con disabilità.
- I parchi gioco inclusivi sono ancora poco diffusi, soprattutto al Sud, e sono prevalentemente centrati sull'accessibilità per la disabilità motoria o sensoriale, poco sulle disabilità intellettive o sui disturbi dello spettro autistico, e non esauriscono la risposta alle molteplici richieste di gioco e socializzazione dei bambini e dei ragazzi con disabilità.
- I luoghi al chiuso e gli spazi di gioco adeguati ai bisogni di ragazzi con disabilità di età superiore agli 8/9 anni sono particolarmente carenti.
- Mancano normative e politiche adeguate, nonché risorse dedicate che connettano il territorio su progetti inclusivi (scuole, terzo settore, associazioni sportive).
- Le famiglie di bambini e ragazzi con disabilità non sono coinvolte nella stesura dei Piani di zona, e questo rappresenta un elemento di criticità, che non salvaguarda il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità.
- Manca una mappatura e una messa in rete di spazi, esperienze, attività di gioco e sport dedicati alla disabilità.
- Manca una corretta e capillare informazione sulle risorse accessibili e sulle opportunità fruibili.

### 3.5.2. L'assistenza ai disabili

a cura di Aldo Amoretti, Professione in Famiglia

#### 3.5.2.1. L'assistenza ai non autosufficienti

Si conferma la tendenza all'accrescimento del fenomeno in ragione dell'invecchiamento della popolazione. Istat prevede per il 2030 cinque milioni di soggetti non autosufficienti dei quali un milione ultra-ottantacinquenni.

Il disagio dei soggetti si combina con quello delle famiglie (quando esistono). Le differenze sono rilevantissime tra questi estremi: famiglie benestanti che si possono permettere più di una badante o residenze di lusso nelle quali a un certo punto affiora il pensiero "povera nonna come campa male, se muore è meglio anche per lei"; altre che sbarcano il lunario grazie al nonno non autosufficiente che avrà una pensione al minimo abbinata ad assegno sociale e indennità di accompagnamento; se non si paga affitto e si racimola qualche lavoretto in nero si stringono i denti e si arriva a fine mese; quando muore il nonno si piomba nella miseria più nera.

In tanti casi si dà fondo ai risparmi, ci si indebita, si vende la nuda proprietà dell'abitazione.

Network Non Autosufficienza (NNA) riassume come segue le criticità dell'assistenza domiciliare:

1. **predominanza dei trasferimenti monetari.** Il sistema LTC italiano si basa soprattutto sull'erogazione dell'indennità di accompagnamento, un assegno mensile di 516 Euro per condizioni di invalidità totale e un bisogno continuo di assistenza per svolgere le attività quotidiane e la deambulazione;
2. **bassa intensità media dell'assistenza domiciliare:** meno di venti ore per utente all'anno.
3. **scarsa integrazione tra servizi sanitari e socioassistenziali:** nonostante si proclami ufficialmente l'importanza dell'integrazione tra servizi sanitari (ADI) e socio-assistenziali a domicilio (SAD) le relazioni tra i due sistemi sono spesso inesistenti o marginali;
4. **disparità territoriali:** le coperture e le intensità dei servizi variano largamente da regione a regione e anche all'interno della medesima regione;
5. **"doppio binario" di servizi pubblici e privati di assistenza** con l'esito di un ricorso predominante alla soluzione badante per quasi il 90% immigrate con una grossa quota di irregolarità sia in quanto a rapporti di lavoro sia in quanto a diritto di residenza;
6. **Risorse finanziarie limitate per l'assistenza diretta:** la maggior parte delle risorse pubbliche si concentra sull'indennità di accompagnamento finanziata nel 2016 con 10 miliardi di euro. Nello stesso anno i Comuni hanno speso 2,7 miliardi per SAD e il SSN 5,9 miliardi per la complessiva offerta da servizi domiciliari, semi-residenziali e residenziali a carattere sanitario.

Nel quinquennio 2013-2017 la spesa per LTC rispetto al Pil si è contratta passando da 1,74% a 1,7%. La componente più rilevante resta l'indennità (0,79%) seguita dalla spesa sanitaria (0,68%). Su La Stampa del 14 giugno 2019 Linda Laura Sabbadini sottolinea il crescere delle "necessità di assistenza adeguata. Per tali persone, l'Italia investe solo l'1,7% del Pil, contro il 2% dei Paesi UE-28, con punte del 4,7% in Norvegia, 3,2% in Svezia e 2,3% in Germania e Svizzera."

Al Convegno di Italia Longeva del 3-4 luglio 2019 si sottolinea come "la rete, per funzionare bene, deve poter disporre di adeguati servizi di *assistenza domiciliare* (ADI) e di *residenzialità assistita* (RSA) per la presa in carico dei pazienti più complessi: si tratta, tuttavia di **servizi ancora carenti e sottopotenziati** rispetto alla domanda di una popolazione che invecchia. Secondo il Ministero della Salute, solo il **2,7%** degli over-65 usufruisce di servizi ADI, e solo il 2,2% di un posto in RSA."

Nel 2018 i soggetti trattati in ADI sono stati 670.416 rispetto ai 462.158 del 2014; gli ospitati in RSA



nel 2018 sono 562.642 rispetto ai 537.971 del 2014 con una ripresa rispetto al calo verificato negli anni 2015-2016.

Anche il dato generale delle Prese in carico (PIC) merita osservazioni. Tra il 2017 e il 2018 il numero assoluto passa da 868.712 casi a 939.912, ma la percentuale rispetto alla popolazione interessata è in calo: per gli ultra 65enni si passa da 3,2% a 2,7%; per gli ultra 75enni si passa da 5,3% a 4,4%. Merita citazione il commento di Italia Longeva sulla attendibilità dei dati: “Come già messo in rilievo nel contesto delle scorse edizioni dell’indagine, a fronte di un dato nazionale medio di 2,7% di persone over65 riceventi ADI nel 2018 e 2,2% residenti in RSA, le percentuali variano notevolmente da regione a regione e non sembrano seguire un chiaro gradiente nord-sud osservato talvolta in contesti simili.

Relativamente all’ADI si osservano volumi massimi di attività in Molise (4,7%), Sicilia (4,0%), ed Emilia-Romagna (3,6%). Le percentuali più basse invece si registrano in Lazio (1,5%), Calabria (1,1%) e Valle d’Aosta (0,2%). Simile variabilità, ma con un pattern diverso, viene riscontrata per ciò che riguarda il numero di anziani residenti in RSA. La Provincia autonoma di Trento risulta essere l’area italiana con la maggior percentuale di persone over65 in RSA, ovvero il 9,4% della popolazione anziana, seguita dalla Lombardia (3,8%) e dal Piemonte (3,45). Al contrario in Molise (0,2%) e a pari merito Valle d’Aosta e Campania (0,1%) risultano le regioni con meno anziani residenti in RSA.”

Chiaro come sia relevantissimo il fenomeno **badanti**. Inps dice che nel 2018 sono stati 859.233 gli iscritti nella qualità di lavoratori domestici metà badanti (47%) e metà colf (53%). Le donne sono 88,4%; gli immigrati 613.269. Ma il fenomeno di lavoro e immigrazione irregolare pare ancor più rilevante di quanti risultano iscritti a Inps. Censis in una ricerca relativa al 2014 stima in 876mila gli addetti al lavoro domestico in nero. La fondazione Leone Moressa in una ricerca recente con Domina porta a due milioni il totale degli addetti. Il monte salari degli addetti regolari si conferma intorno ai 5,8 miliardi, le loro rimesse intorno a 1,4.

È chiaro come la soluzione badanti sia divenuta strutturale e non sia possibile immaginare un affrontamento del problema non autosufficienza che prescindendo da una sistemazione decente di queste persone che porti a regolarità la loro condizione. Un modo passa per innovazioni contrattuali che per esempio rendano praticabile il part time; dall’associazionismo dei datori di lavoro è proposto un intervento fiscale di deduzione dal reddito di tutta la spesa per badante, operatore di aiuto o collaborazioni similari con le necessarie rettifiche affinché non guadagnino solo i redditi alti. Si sostiene che una tale offerta di vantaggio fiscale potrebbe indurre alla regolarità 350-400mila rapporti di lavoro sommersi. In un documento del Censis si stima “il risultato finale degli effetti diretti e indiretti pari a un costo per lo Stato di 72 milioni di euro.” Il Forum del terzo settore è meno ottimista e stima “un maggior esborso pubblico di circa 250 milioni di euro annui” e prevede un aumento “al calcolo del Pil di almeno 0,30-0,40 punti percentuali, e al calcolo degli occupati per circa 2 punti percentuali.” Certo la efficacia di una tale misura sarebbe data anche da una campagna per la regolarizzazione che si associasse ad una sanatoria per le immigrate irregolari della quale c’è comunque bisogno se non si preferisce l’andazzo attuale. Associato a queste misure va definito un canale di reclutamento all’estero che sia praticabile, un sistema di formazione minimo per un inserimento decente, il ritorno, per tutti gli immigrati che tornano stabilmente al paese di origine, alla norma che permetteva di incassare da Inps il montante dei contributi versati. Il Presidente della Comunità di S. Egidio, incontrando il Presidente del Consiglio nel luglio 2018, ha evidenziato come manchino 50mila badanti nel mercato del lavoro italiano e Inps segnala come in soli dieci anni sia raddoppiato il numero di badanti in età superiore a 50 anni e quadruplicato il numero di quelle con più di 60 anni.

Stimiamo in almeno due milioni il totale di **caregiver**; soprattutto donne che si dedicano a tempo



pieno e gratuitamente alla cura di un familiare. Si discute di una Legge a tutela di queste persone. Bisognerà arrivare ad assicurare loro almeno i contributi figurativi per la pensione e rendere praticabile il diritto alla aspettativa dal lavoro, seppure senza oneri per l'impresa, per i periodi che dedicano a questa opera (Art. 4 Legge n. 53/2000).

Si ragiona di invecchiamento attivo; da più parti si propone di estendere il servizio civile o addirittura di renderlo obbligatorio; ci sono i problemi delle famiglie, ma sempre di più quelli degli anziani soli (a Roma si è coniato il gergo "barboni domestici" o "barboni ricchi" per alludere a persone benestanti economicamente anche residenti in case inutilmente grandi, ma che la solitudine rende comunque emarginate specie se maschi). *Da quando nel 2004 è stata approvata la legge n. 6 che istituisce la figura dell'Amministratore di sostegno e fino al 2016 risultano 369.988 i fascicoli aperti presso tutti i tribunali della Repubblica. Ciò emerge da una elaborazione AIASS (Associazione Italiana Amministratori di Sostegno Solidale). Si hanno molti squilibri negli standard di efficienza dei tribunali. In troppi casi si dà luogo alla nomina provvisoria che rimane tale fino a conclusione della missione. Il Ministero della Giustizia si è fatto promotore di un Progetto "Uffici di prossimità" che ha lo scopo di facilitare l'accesso ai cittadini e il dialogo con essi anche senza l'assistenza dell'avvocato. Il progetto si avvale di risorse del Fondo sociale europeo con uno stanziamento previsto in oltre 34 milioni di euro. La sperimentazione è prevista in Regioni pilota che saranno Toscana, Liguria e Piemonte.*

Non ci si può ridurre a sole due soluzioni: o in casa propria con la badante o nella RSA-casermone-ospedale-ospice. Si devono allestire e favorire soluzioni intermedie, anche convivenze di piccoli gruppi tipo "casa famiglia" o "comunità alloggio" specie per chi può avere acciacchi o patologie croniche gestibili. In comunità una badante può occuparsi di tre anziani, vivere meglio lei anche uscendo dalla convivenza e vivere meglio loro uscendo dalla solitudine.

Sono soluzioni che possono andare insieme a progetti di valorizzazione del patrimonio abitativo degli anziani anche per reinvestirlo in strutture di "housing sociale". Se ne vede qualche esempio, ma siamo ben lontani da esigenze e possibilità. Anche la vendita della nuda proprietà non risolve i tuoi problemi se sei senza ascensore in una abitazione inidonea alle tue esigenze.

Si osserva il crescere di agenzie che offrono il servizio della badante. In troppi casi utilizzando rapporti di lavoro non regolari con l'offerta di costi perfino inferiori a quelli dell'assunzione diretta. C'è anche chi offre questo servizio in regola applicando l'Accordo nazionale del 28 novembre 2016 che regola i cococo in ragione dell'art. 2 del Decreto legislativo n. 81 del 15.6.2015 per una qualifica denominata "operatore di aiuto".

Ci si interroga sui motivi per i quali il tema della non autosufficienza non è nell'agenda sociale e politica del Paese. C'è chi ritiene che sia prevalente un pensiero inespresso, e perfino non pensato, secondo il quale se le famiglie italiane si arrangiano con la badante immigrata irregolare e in nero si può tirare avanti così. Non solo è ingiusto; è anche improbabile che si possa seguitare senza grandi innovazioni. Si può anche copiare da altri paesi europei che il problema lo hanno affrontato e si possono perfino evitare da loro praticati nelle esperienze realizzate.

Il giorno 25 giugno 2019 al Ministero del lavoro si è riunito il "Tavolo nazionale sulla Non Autosufficienza". Nella occasione "Sindacati e associazioni hanno ribadito che di fronte ad un fenomeno che interessa milioni di persone e muove una spesa sanitaria e sociale di 30 miliardi, con costi pesantissimi a carico delle famiglie, non basta discutere del Fondo NA (570 milioni), serve una Legge Quadro sulla Non Autosufficienza per assicurare in modo uniforme in tutto il Paese il diritto alla salute, alle cure e all'assistenza sociale."

### 3.6. Servizi alle imprese

#### 3.6.1. Cassa Depositi e Prestiti: le linee strategiche del nuovo piano industriale 2019-2021 e gli strumenti a supporto delle imprese

a cura di Simona Camerano, CDP et al<sup>202</sup>

##### 3.6.1.1. Abstract

**Dal 1850 Cassa Depositi e Prestiti (CDP) promuove lo sviluppo dell'Italia**, impiegando responsabilmente il risparmio domestico per favorire crescita e occupazione, sostenendo l'innovazione e la competitività di imprese, infrastrutture e territorio. Con oltre 340 miliardi in gestione tra risparmio postale e obbligazioni, CDP opera con logiche di intervento orientate allo sviluppo sostenibile, nell'ambito di un quadro normativo ben definito che include l'equilibrio economico-finanziario delle iniziative di investimento e la complementarietà delle attività rispetto al sistema bancario e finanziario.

**Con il Piano Industriale “#CDP2021 dall'Italia per l'Italia” si vuole rafforzare l'impegno a supporto dell'economia nazionale, in particolare nella prospettiva delle nuove sfide che attendono il Paese:** (i) il recupero del gap di sviluppo produttivo; (ii) l'innovazione, la produttività, la competitività e la crescita dimensionale delle imprese; (iii) l'aumento degli investimenti in infrastrutture e il miglioramento della qualità dei servizi pubblici. Il Piano prevede la mobilitazione di **oltre 200 miliardi di euro in tre anni**: 111 miliardi di risorse impiegate direttamente da CDP e 92 miliardi di euro attivati da soggetti terzi.

**Le linee strategiche di intervento prevedono la riorganizzazione delle attività di Cassa Depositi e Prestiti in quattro ambiti:** i) Imprese; ii) Infrastrutture PA e Territorio; iii) Grandi partecipazioni strategiche e iv) Cooperazione internazionale.

##### 3.6.1.2. Introduzione

Nell'ambito del supporto alle imprese, l'obiettivo del Gruppo CDP è di aumentare di tre volte il numero di aziende raggiunte dagli strumenti di Gruppo, passando **dalle attuali 20.000 a 60.000**, mobilitando **83 miliardi di euro** nel triennio attraverso iniziative e prodotti capaci di sostenere le aziende lungo tutto il loro ciclo di vita, dall'elaborazione dell'idea (*venture capital*), allo sviluppo sul mercato domestico ed estero (crescita ed internazionalizzazione), fino alla fase di ristrutturazione e rilancio (*turnaround*), operando sia come finanziatore a medio e lungo termine, sia come investitore (*equity*) tramite interventi diretti e indiretti nel capitale delle imprese.

Per **supportare lo sviluppo dell'ecosistema nazionale del *venture capital*** e delle forme di finanziamento dell'innovazione di prodotto e servizio, CDP gestirà il costituendo **Fondo Nazionale Innovazione**, con un contributo che potrà raggiungere 500 milioni di euro nel triennio 2019/2021 e a cui si aggiungeranno ulteriori risorse pubbliche e private. Inoltre, per facilitare l'accesso al credito bancario da parte delle aziende, in particolare piccole e medie imprese, CDP prevede di ampliare la propria offerta di finanziamenti anche attraverso strumenti di *risk sharing* in collaborazione con altri operatori finanziari.

Un ulteriore supporto alla crescita domestica ed internazionale delle imprese italiane deriva anche

202. Hanno contribuito:

Simona Camerano, Annachiara Palazzo, Francesco Carpano e Patrizio De Juliis (CDP), Veronica Quinto e Fabiola Carosin (SIMEST), Ivano Gioia, Cinzia Guerrieri e Stefano Gorissen (SACE) per il contributo sulle linee strategiche e il nuovo piano industriale del Gruppo Cassa Depositi e Prestiti.

dagli strumenti di *private equity* di Gruppo, che il nuovo Piano Industriale prevede di rafforzare attraverso un riassetto della loro *governance* ed il lancio di fondi settoriali e di filiera.

Per facilitare l'accesso da parte delle aziende, in particolare PMI, all'intera gamma di strumenti finanziari offerti dal Gruppo CDP (finanziamenti, equity, garanzie), il Piano prevede la creazione di **un'unica interfaccia commerciale e l'ottimizzazione dei canali d'accesso**, sia digitali che fisici, tramite l'apertura di nuove sedi su tutto il territorio nazionale. La **vicinanza al territorio** è infatti uno dei valori portanti del nuovo piano industriale, che garantirà ad imprese ed Enti Locali maggiore fruibilità alle soluzioni del Gruppo CDP.

In questo modello assume particolare rilevanza il **polo dell'export e dell'internazionalizzazione**, che ha l'obiettivo di offrire alle imprese italiane, un punto d'accesso unico e integrato ai servizi offerti da CDP e SACE-SIMEST per competere e crescere sui mercati esteri.

Nell'ambito Infrastrutture PA e Territorio, mobilitando 25 miliardi nel triennio 2019/2021, CDP intende **evolvere da finanziatore a promotore e acceleratore di infrastrutture**, offrendo attività di consulenza nella fase di programmazione e progettazione delle opere. Inoltre, per supportare gli investimenti e l'innovazione nella Pubblica Amministrazione, CDP ha previsto forme di anticipazione finanziaria e di rinegoziazione dei debiti scaduti e lo sviluppo di soluzioni per la digitalizzazione dei pagamenti e l'efficienza energetica degli Enti Locali.

Per le grandi partecipazioni strategiche, il Piano prevede il **riassetto delle società partecipate in funzione dei settori di appartenenza** e la gestione del portafoglio partecipativo secondo una **logica industriale**.

Nell'ambito della Cooperazione Internazionale, in qualità di Istituzione Finanziaria per la cooperazione allo sviluppo, CDP prevede di mobilitare 3 miliardi di euro per favorire la crescita sociale ed economica dei paesi in via di sviluppo. CDP punta ad assumere un ruolo centrale nella cooperazione, essendo non solo gestore di fondi pubblici ma investendo anche risorse proprie per dare supporto a Governi, Istituzioni finanziarie multilaterali e soggetti, anche in *blending* con soggetti terzi.

### 3.6.1.3. Export credit: il ruolo di CDP

Nel corso del 2018 è proseguita l'attività di Cassa Depositi e Prestiti a supporto dell'export e dell'internazionalizzazione delle aziende italiane attraverso l'operatività di **Export Banca**, che trova applicazione nel finanziamento di operazioni relative all'esportazione di beni e servizi, all'esecuzione di lavori da parte di imprese italiane o filiali collegate/controllate estere e alla loro attività di internazionalizzazione.

L'operatività di Export Banca si è ulteriormente rafforzata nell'ultimo anno, sia in termini di contratti stipulati che di volumi finanziati, tornando su valori vicini a quelli realizzati nel 2016, dopo la flessione registrata nel 2017 (tavola 1). Nel dettaglio, le risorse mobilitate<sup>203</sup> da CDP nel 2018 si sono attestate a circa 4.489 milioni di euro (+33 per cento rispetto al

	2016	2017	2018
Totale contratti stipulati	13	7	12
Export credit	13	6	7
Internazionalizzazione	-	1	5
Importo finanziato da CDP	4.949	3.372	4.489
Export credit	4.949	2.872	2.725
Internazionalizzazione		500	1.764
Importo totale finanziato	7.752	19.975	39.016
Quota CDP	63,8	16,9	11,5
Quota banche	36,2	83,4	88,5

Tavola 1 - Contratti stipulati da Export banca e importi finanziati (unità, milioni di euro e quote percentuali) Fonte: Cassa Depositi e Prestiti.

203. In generale, le risorse mobilitate sono definite come le risorse finanziarie messe a disposizione da CDP direttamente (es. finanziamenti e titoli, garanzie, *equity*) o tramite la gestione di risorse di terzi (es. gestione fondi pubblici).

2017), a fronte di una numerosità di operazioni salita a 12 (+71 per cento rispetto al 2017).

L'importo medio finanziato tra il 2017 e il 2018 si è conseguentemente ridimensionato, passando da più di 480 milioni di euro a circa 374 milioni. **Rispetto agli anni precedenti, si può osservare una crescita del peso dei finanziamenti a supporto dell'internazionalizzazione delle aziende italiane**, che ha raggiunto il 39 per cento dell'importo mobilitato da Export Banca.

Il valore totale dei finanziamenti, inclusa la quota finanziata dal canale bancario, nel 2018 è ammontato a quasi 40 miliardi di euro, raddoppiando quello dell'anno precedente. In particolare, la quota di Cassa Depositi e Prestiti si è ulteriormente ridotta al 12 per cento, proseguendo il trend avviato nel 2017 a favore di un aumento della quota finanziata dal sistema bancario. Si è rafforzato, quindi, l'“effetto leva” generato dagli strumenti di export finance, con una quota di contribuzione da parte degli istituti bancari privati che si è avvicinata al 90 per cento del totale del finanziamento. Tutte le operazioni continuano a essere condotte in modalità diretta, ovvero tramite finanziamento al debitore finale, confermando il ruolo di CDP come interlocutore diretto<sup>204</sup>.

Sul piano settoriale, il peso della cantieristica navale si è progressivamente ridotto nel tempo, nonostante rappresenti ancora quasi la metà delle operazioni di *export finance* nel triennio 2016-2018, contro il 71 per cento nel periodo 2013-2015. Anche il settore dell'energia ha ridotto significativamente la sua incidenza, passando dal 18 per cento nel periodo 2013-2015 a circa il 6 per cento nel triennio più recente.

In forte crescita risulta invece il settore delle infrastrutture e delle costruzioni, che ha rappresentato quasi il 20 per cento del portafoglio nel periodo in esame, raddoppiando la quota rispetto al triennio precedente. Il peso del settore della difesa, nullo nel triennio 2013-2015, è stato pari al 24 per cento nel 2016-2018, grazie soprattutto all'incremento del 2017. La principale novità ha riguardato il setto-

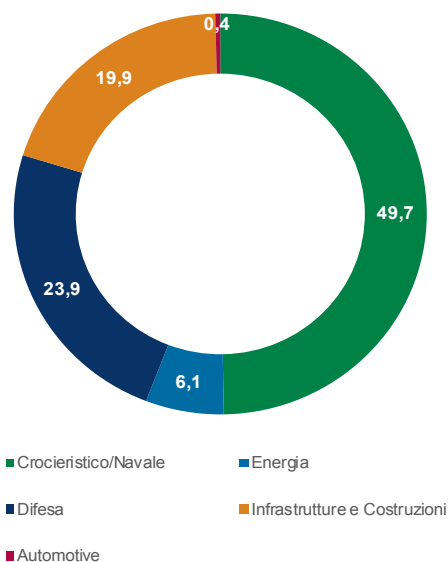


Grafico 1 – Contratti stipulati da Export banca per settore merceologico (percentuali, anni 2016-2018)  
Fonte: Cassa Depositi e Prestiti.

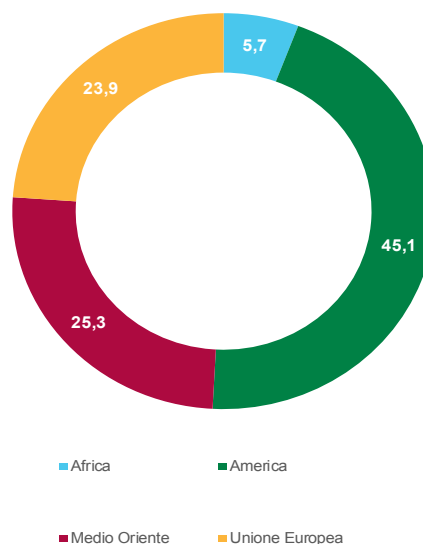


Grafico 2 – Contratti stipulati da Export banca per area di destinazione (percentuali, anni 2016-2018)  
Fonte: Cassa Depositi e Prestiti.

204. L'intervento di CDP può essere realizzato secondo modalità indiretta o diretta. Nel primo caso, CDP fornisce alla banca la provvista necessaria affinché quest'ultima possa effettuare il finanziamento al debitore finale. Nel secondo caso, CDP finanzia direttamente il debitore finale, anche in cofinanziamento con altri istituti di credito.

re dell'*automotive*, dove per la prima volta nel 2018 sono state effettuate operazioni, seppur di entità molto contenuta (grafico 1).

Gli interventi nel triennio 2016-2018 si sono concentrati per il 45 per cento nella regione americana, in flessione rispetto al 66 per cento registrato nel periodo 2013-2015. In lieve aumento, invece, la quota di finanziamenti destinati al mercato europeo, a riflesso soprattutto dei maggiori finanziamenti a supporto dell'internazionalizzazione realizzati nel 2018. È continuata la crescita dell'area medio-orientale, che ha visto quintuplicare la propria quota, passando dal 5 per cento del 2013-2015 al 25 per cento nel triennio più recente. Infine, è scesa leggermente la quota dei paesi africani (grafico 2).

### 3.6.1.4. Operatività del Polo SACE-SIMEST

Nel 2018 il Polo dell'export e dell'internazionalizzazione SACE-SIMEST ha mobilitato oltre 28 miliardi di euro di risorse, in crescita del 13 per cento rispetto all'anno precedente, portando complessivamente a 72 miliardi di euro le risorse mobilitate nel triennio (tavola 2). Il portafoglio di impegni è salito a 114 miliardi di euro (+22 per cento rispetto al 2017), con 21mila imprese servite, il 98 per cento delle quali PMI. Le imprese italiane possono beneficiare di un'offerta integrata di prodotti e servizi – molti dei quali accessibili online – per rafforzare la propria competitività in tutte le sfere di sviluppo sui mercati internazionali.

#### a. Il supporto alla competitività dell'export

A supporto delle operazioni di export, le imprese italiane possono avvalersi di soluzioni assicurativo-finanziarie che consentono di vendere i loro prodotti e servizi offrendo ai propri clienti esteri dilazioni di pagamento più estese o finanziamenti a condizioni favorevoli, a vantaggio della loro competitività commerciale.

Nel corso del 2018 SACE ha mobilitato complessivamente 14 miliardi di euro a sostegno dell'export italiano, di cui 9 miliardi in sinergia con SIMEST, che è intervenuta attraverso l'erogazione di un contributo in conto interessi.

Inoltre, SIMEST ha accolto richieste di contributi su polizze a copertura dei rischi di mancato pagamento o revoca del contratto (credito fornitore) pari a 265 milioni di euro.

L'area dell'Unione Europea rappresenta il 35,6 per cento delle nuove operazioni di credito all'esportazione sostenute nel 2018. Si tratta di un mercato tradizionale per l'export italiano che, complici le operazioni nel settore crocieristico, ha fatto registrare una crescita rispetto allo scorso anno. In aumento anche le operazioni in Medio Oriente e Nord Africa (che rappresentano il 30,5 per cento delle risorse mobilitate) con Qatar, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti a trainare l'intera area, nell'Europa emergente e nei Paesi CSI (17,9 per cento), in particolare Serbia e Azerbaijan, e nell'Africa subsahariana (8,3 per cento) in cui spiccano paesi meno esplorati come Kenya e Ghana (Grafico 3). I settori che maggiormente hanno beneficiato del supporto di SACE-SIMEST sono quello crocieristico (39,2 per cento), comparto in cui è stata sostenuta l'intera filiera di PMI subfornitrici dei grandi cantieri navali, l'elettrico (le risorse mobilitate a sostegno dell'export di questo settore sono aumentate del 61 per cento e rappresentano l'8,1 per cento del totale) e le infrastrutture e costruzioni (8 per cento). Se si guarda invece al numero delle transazioni, il settore che ha maggiormente beneficiato di queste operazioni è l'industria meccanica (34 per cento), comparto d'eccellenza del *made in*

	2016	2017	2018
<b>SACE SPA</b>	<b>10.579</b>	<b>17.738</b>	<b>19.423</b>
<b>SIMEST</b>	<b>545</b>	<b>661</b>	<b>746</b>
<b>SACE BT</b>	<b>4.044</b>	<b>3.192</b>	<b>4.756</b>
<b>SACE FCT</b>	<b>2.732</b>	<b>3.708</b>	<b>3.660</b>
<b>Totale</b>	<b>17.900</b>	<b>25.298</b>	<b>28.586</b>

Tavola 2 – Polo dell'export e dell'internazionalizzazione – Risorse mobilitate per società<sup>4</sup> (valori in milioni di euro)

Fonte: SACE-SIMEST.



*Italy*, che coinvolge soprattutto le PMI.

Per ottenere le garanzie richieste dal committente estero per poter partecipare a gare di appalto o aggiudicarsi contratti e commesse, le imprese possono ottenere da SACE l'emissione, diretta o in collaborazione, con il sistema bancario o assicurativo, di garanzie contrattuali e fidejussioni per obblighi di legge. Inoltre, la società operativa SACE BT offre anche prodotti in grado di proteggere dai rischi connessi alla fabbricazione di impianti e alla realizzazione di opere civili. Nel 2018 sono stati mobilitati complessivamente 2,3 miliardi di euro di garanzie in questo ambito. Tra i settori che maggiormente hanno beneficiato del sostegno, l'*oil & gas*, le infrastrutture e costruzioni e l'industria meccanica.

Per migliorare e regolarizzare la gestione dei flussi finanziari, le imprese possono inoltre accedere all'assicurazione dei crediti commerciali a breve termine (offerta da SACE tramite la società operativa SACE BT), in riferimento sia a singole transazioni sia all'intero fatturato realizzato sul territorio domestico e all'estero.

Attraverso questa operatività, nel 2018 sono state mobilitate risorse per 3,2 miliardi di euro, di cui 300 milioni in sinergia con SACE FCT. Le aziende che hanno usufruito dei prodotti di SACE BT sono prevalentemente PMI (77 per cento) e appartengono ai settori del commercio all'ingrosso (18,8 per cento), dei servizi di comunicazione e informazione (17,1 per cento) e dell'industria estrattiva ed energetica (10,9 per cento).

Un ulteriore strumento è rappresentato dallo sconto o dallo smobilizzo dei crediti vantati. Le soluzioni di *factoring* offerte da SACE (tramite la società operativa SACE FCT) consentono alle imprese di generare liquidità attraverso la cessione pro solvendo o pro soluto dei crediti vantati verso controparti italiane o estere, private o pubbliche. Oltre all'attività di *factoring* tradizionale, sono disponibili servizi di *reverse factoring* dedicati alle grandi imprese industriali nazionali e ai loro fornitori per sostenere la filiera produttiva, ottimizzando i flussi di pagamento. SACE FCT ha smobilizzato 4,2 miliardi di euro nel 2018 (9 per cento), di cui circa 561 milioni relativi a operazioni di *export credit* garantite da SACE. Infine, in caso di necessità di recupero crediti, le aziende possono utilizzare il servizio offerto da SACE (tramite la società operativa SACE SRV), specialmente utile in caso di operazioni nei mercati emergenti. Nel 2018 SACE SRV ha gestito 25.000 mandati, servendo oltre 2.700 imprese e recuperando crediti in Italia e all'estero per 32,5 milioni di euro. I paesi in cui sono stati conseguiti i principali recuperi dell'anno sono Turkmenistan, Italia ed Emirati Arabi Uniti.

#### *b. La promozione degli investimenti all'estero;*

In un contesto in cui le catene globali del valore incidono profondamente sui flussi d'investimento e interscambio a livello globale per le aziende esportatrici, assicurarsi un presidio diretto in loco può rivelarsi una scelta vincente, specie nei mercati geograficamente e culturalmente più distanti. Costituire *joint venture* o sviluppare altre forme di presenza nei propri mercati di riferimento è infatti un volano di competitività e uno strumento a supporto delle strategie commerciali, sia per inserirsi in nuove destinazioni sia per rafforzare le proprie quote in mercati già acquisiti.

Nell'ultimo anno SIMEST ha effettuato partecipazioni dirette in imprese per 131 milioni di euro (+23 per cento rispetto al 2017), a cui si aggiungono 21,4 milioni di partecipazioni del Fondo pubblico di Venture Capital gestito per conto del Ministero dello Sviluppo Economico e contributi su apporti di capitale sociale (*equity loans*) per 81 milioni. Al 31 dicembre 2018 SIMEST ha in portafoglio 245 partecipazioni (Grafico 4).

Inoltre, considerata l'instabilità geopolitica che sta interessando diverse aree del mondo a elevata presenza di aziende italiane, può essere funzionale la Polizza Investimenti di SACE per pro-



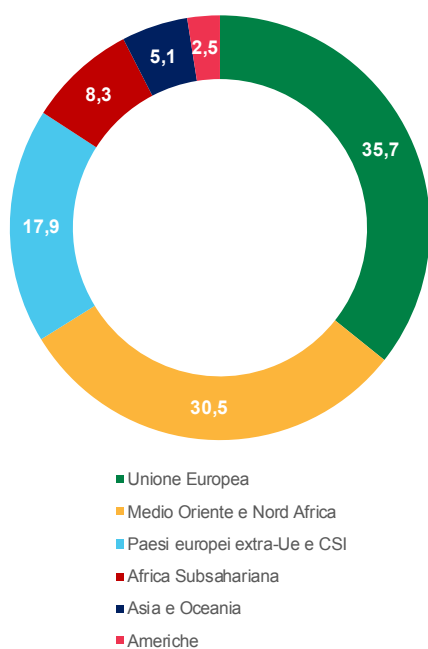


Grafico 3 – Risorse mobilitate da SACE a sostegno dell'export per area geografica (percentuali, anno 2018)  
Fonte: SACE-SIMEST.

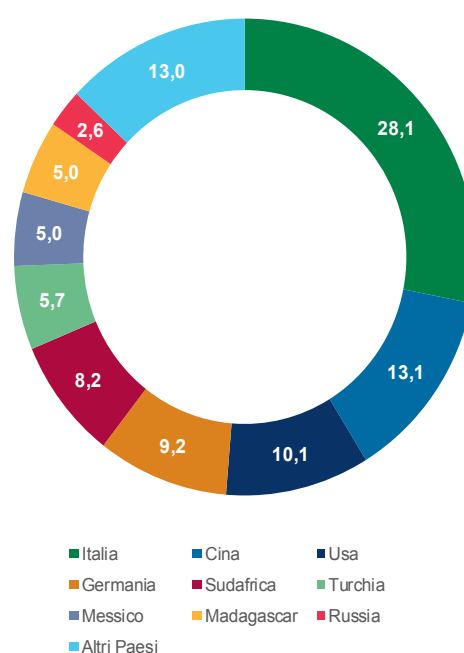


Grafico 4 – Partecipazioni dirette di SIMEST per Paese (percentuali, anno 2018)  
Fonte: SACE-SIMEST.

teggere sia gli apporti di capitale all'estero (*equity*), sia i prestiti a partecipare estere e limitare o compensare le perdite o il mancato rimpatrio di somme relative all'investimento (ad esempio dividendi, profitti, rimborsi di finanziamenti soci) a seguito di guerre e disordini civili, restrizioni valutarie, esproprio diretto o indiretto, revoca di contratti stipulati con controparti pubbliche locali.

Dal 2018 inoltre, la Polizza Investimenti copre anche il rischio di *business interruption*, ossia dei danni derivanti dall'interruzione temporanea dell'attività produttiva. Nel corso del 2018, le risorse mobilitate da SACE in quest'ambito hanno raggiunto 1,5 miliardi di euro, relativi soprattutto a operazioni realizzate nel continente africano.

### c. Il sostegno alla crescita delle imprese sui mercati internazionali;

Lo sviluppo internazionale di un'azienda non può prescindere dalla capacità di ottenere finanziamenti e credito per sostenere le sue strategie di crescita. In questo senso le imprese italiane possono beneficiare dei finanziamenti agevolati gestiti da SIMEST<sup>205</sup>, per conto del Ministero dello Sviluppo Economico, destinati a sostenere diverse tipologie di attività: dalla realizzazione di studi di fattibilità all'avvio di strutture commerciali in paesi terzi, dallo sviluppo di programmi di assistenza tecnica per la formazione di personale alla partecipazione a mostre, fiere e missioni di sistema, fino alla patrimonializzazione delle PMI esportatrici.

Nel corso del 2018 SIMEST ha approvato 248 milioni di euro di finanziamenti agevolati per l'internazionalizzazione (+68 per cento rispetto al 2017), principalmente a favore di PMI. Complessivamente sono stati raggiunti 49 paesi esteri tra cui spiccano Stati Uniti, Cina e Albania.

Un altro strumento a disposizione delle imprese per facilitare l'accesso ai finanziamenti è rappre-

205. SIMEST gestisce per conto del Mise il Fondo rotativo 394/81, istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato (pari al 10 per cento del tasso di riferimento UE) a favore delle imprese italiane che operano sui mercati esteri.

sentato dalle garanzie di SACE, con le quali le aziende italiane possono finanziare il capitale circolante e gli investimenti connessi all'internazionalizzazione. Nel 2018 SACE ha garantito 2,1 miliardi di euro in questa operatività (+87 per cento rispetto al 2017). Dedicata alle piccole e medie imprese, la garanzia per l'internazionalizzazione delle PMI è lo strumento che, attraverso accordi con banche (soprattutto del territorio), le supporta nell'accesso ai finanziamenti finalizzati a una molteplicità di obiettivi: sostegno del capitale circolante, investimenti diretti all'estero, investimenti in Italia in ricerca e sviluppo, spese per acquisto o rinnovo di macchinari e impianti, attività di comunicazione e marketing, partecipazioni a fiere. Nel 2018 SACE ha garantito 147 milioni di euro di finanziamenti per un totale di 262 PMI sostenute, attive in un ampio spettro di settori (Grafico 5).

In una fase in cui il mercato dei capitali rappresenta sempre più un canale integrativo strategico per l'approvvigionamento di risorse finanziarie, un ulteriore strumento a disposizione delle imprese è il Fondo Sviluppo Export. Nato su iniziativa di SACE e gestito da Amundi Sgr, il Fondo ha una capacità di 350 milioni di euro, di cui 175 milioni messi a disposizione da SACE e altrettanti finanziati dalla BEI, la Banca Europea per gli Investimenti, con la garanzia di SACE. Riservato a investitori professionali, è dedicato all'investimento in titoli obbligazionari con cedola a tasso fisso o variabile e con rimborso rateale o a scadenza, emessi da imprese italiane non quotate con vocazione all'export e all'internazionalizzazione. Attraverso le emissioni sottoscritte dal Fondo, è finanziabile un'ampia gamma di attività: da investimenti diretti all'estero, come acquisizioni, fusioni o joint venture, a investimenti in Italia in ricerca e sviluppo, da spese per acquisto o rinnovo di macchinari e impianti, ad attività di comunicazione e marketing. Nel 2018 SACE ha sostenuto emissioni obbligazionarie per un importo complessivo di 41 milioni di euro, in calo rispetto all'anno precedente (131 milioni) a fronte di una minore richiesta di sostegno da parte delle aziende.

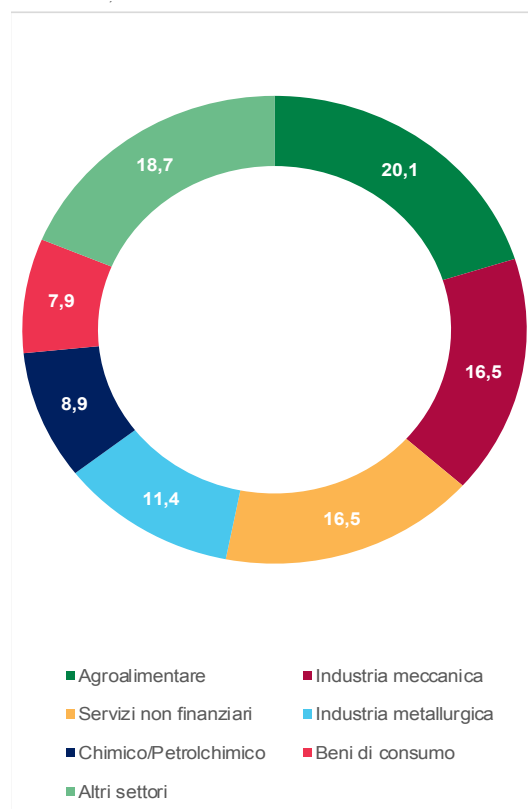


Grafico 5 – Risorse mobilitate da SACE a sostegno dell'internazionalizzazione delle PMI per settore (percentuali, anni 2018)  
Fonte: SACE-SIMEST.

### 3.6.2. Servizi reali per l'internazionalizzazione. L'Agenzia ICE a cura di Stefania Spingola, ICE et al<sup>206</sup>

#### 3.6.2.1. Il ruolo dell'ICE nel sistema di sostegno pubblico all'internazionalizzazione

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

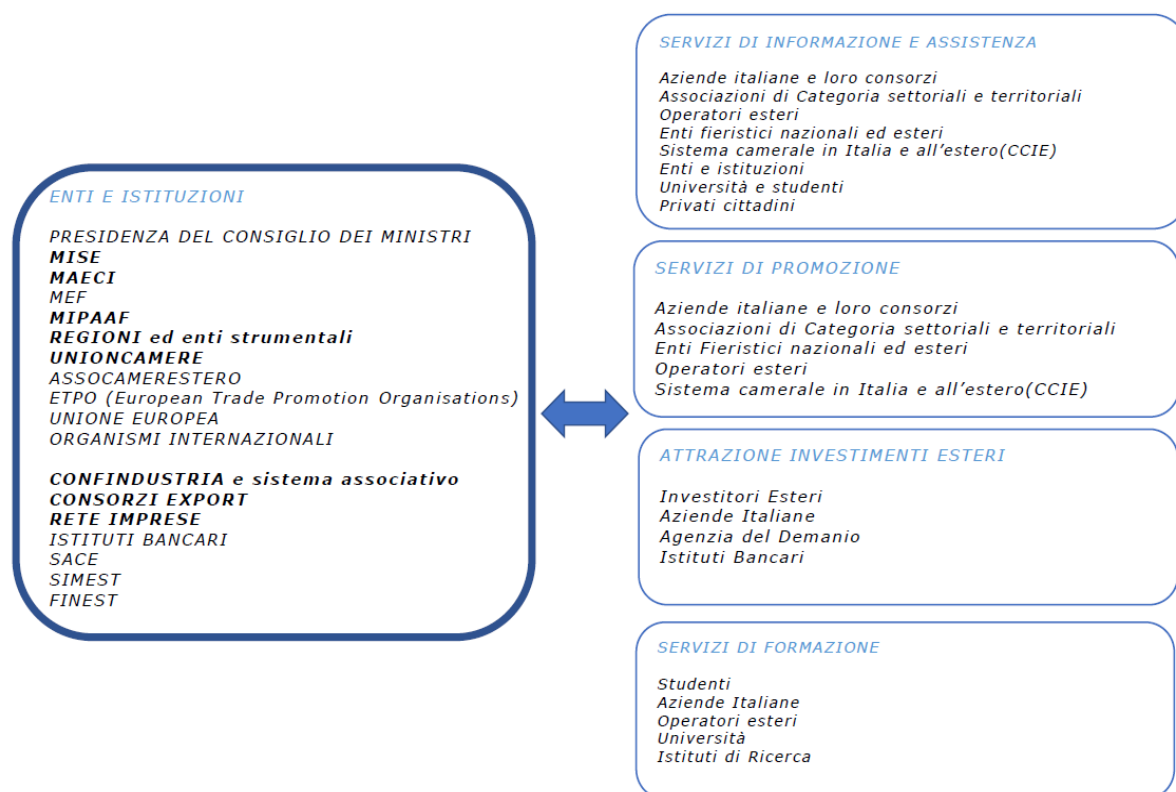
206. Hanno contribuito:

Cristina Castelli, Marco Bulf, Elena Giannini, Alessandro Blankenburg (ICE), Mirella Morrone e Lorenzo Soriani (Istat).

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 Invitalia<sup>207</sup>, 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).

### Mapa dei principali stakeholders / contributors



In un contesto internazionale caratterizzato dal rallentamento delle attività economiche e degli scambi internazionali, cui contribuiscono le crescenti tensioni nei rapporti commerciali internazionali e le crisi geopolitiche, l'ICE ha consolidato il suo ruolo nel sistema pubblico di sostegno all'internazionalizzazione. Come noto, il tessuto imprenditoriale italiano è caratterizzato da un elevato numero di imprese di dimensioni piccole e medie. I costi per espandersi in altri paesi rappresentano un vincolo specialmente per le PMI, essendo l'importanza delle barriere all'entrata sui mercati esteri inversamente proporzionale alla dimensione dell'impresa. Espandersi oltre i confini nazionali comporta infatti il superamento di barriere di tipo informativo (lingua, cultura, burocrazia, informazioni sul regime doganale, sugli standard tecnici e altro), con costi e strumenti che spesso non sono alla portata delle singole imprese. Gli ostacoli sono ancora maggiori in caso di investimenti finalizzati a una presenza stabile sui mercati internazionali.

207. Decreto legge n.133/2014, convertito con legge 11 novembre 2014.

L'importanza del sostegno all'internazionalizzazione nell'intervento pubblico a supporto del sistema economico è stata ribadita anche nel corso della VII riunione della Cabina di regia per l'Italia internazionale (11 settembre 2018). In tale ambito è stata nuovamente sottolineata la necessità di rendere strutturale l'intervento straordinario a supporto dell'internazionalizzazione, avviato nel triennio 2015-2017 grazie alle misure del *Piano straordinario per la promozione del Made in Italy e l'attrazione degli investimenti*, e di continuare a destinare risorse aggiuntive rispetto alla "programmazione ordinaria".

Grazie alla crescita dell'attività promozionale e all'aumento dei ricavi da servizi, nel 2018 l'Agenzia ha coinvolto un ampio numero di imprese (circa 16.000) che hanno preso parte ad attività promozionali e che hanno usufruito di servizi di assistenza e consulenza erogati dall'Agenzia (a titolo gratuito e non).

Per quanto riguarda i beneficiari dei servizi erogati, la maggior parte usufruisce gratuitamente di servizi di informazione tramite il portale o la rete estera.

A fronte di un evidente aumento nell'erogazione di servizi promozionali (finanziati soprattutto attraverso il Piano straordinario, cfr. il successivo par. 1.1.2) si è tuttavia riscontrato solo un lieve aumento di risorse economiche assegnate specificamente per il funzionamento della struttura (grafico 1).

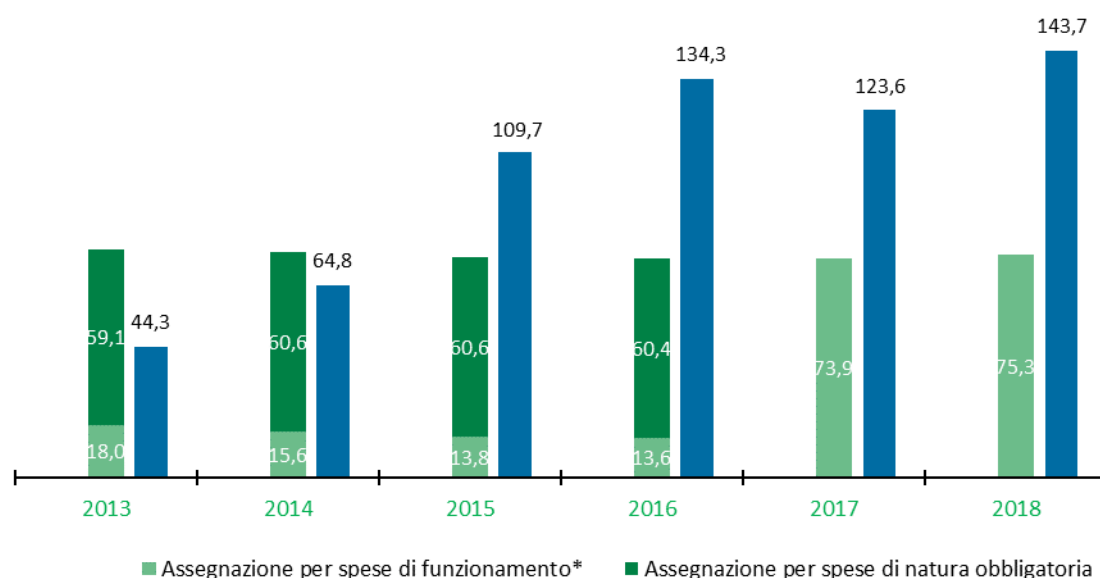


Grafico 1 - Assegnazioni per funzionamento dell'Agenzia e spesa per attività promozionali  
Importi in milioni di euro

\* A partire dalla legge di bilancio 2017 è prevista un'assegnazione unica per le spese di funzionamento che include le spese di natura obbligatoria (personale)

Fonte: elaborazioni ICE su dati di bilancio.

Nonostante il potenziamento del supporto all'internazionalizzazione, il posizionamento dell'ICE in termini di risorse umane e finanziarie appare ancora complessivamente inferiore a quello di molte Trade Promotion Organisations (TPO) di altri paesi concorrenti sui mercati mondiali (grafico 2). 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 cofinanziate dalle imprese<sup>208</sup>, si osserva che – con una dotazione complessiva di personale intorno a 800<sup>209</sup> – le risorse umane dell'ICE sono sostanzialmente inferiori a quelle di molti altri enti preposti al sostegno dei processi di internazionalizzazione, pur tenendo conto della variabilità nelle funzioni degli enti di sostegno. Per esempio, il Department for International Trade del Regno Unito dispone di 1.900 dipendenti per svolgere le proprie funzioni, 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.

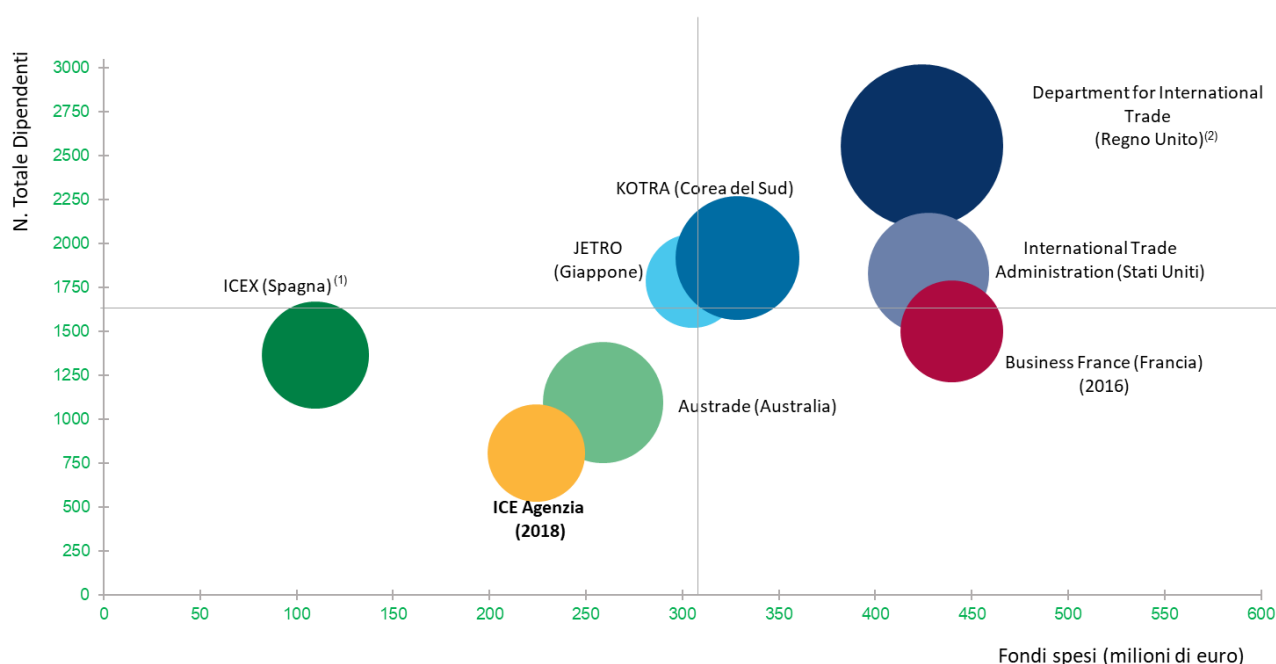


Grafico 2 - Risorse delle agenzie per l'Internazionalizzazione: Fondi spesi per attività e funzionamento e numero di dipendenti nel 2017. La dimensione della bolla rappresenta il numero di uffici della rete estera.

(1) Inclusi 790 dipendenti assegnati agli uffici esteri sul bilancio della Segreteria di Stato del Commercio

(2) Fino al giugno 2016 denominata UKTI

Fonte: elaborazioni ICE su bilanci e relazioni delle Agenzie.

### 3.6.2.2. L'attività nel 2018

Nel 2018 sono proseguite le azioni per migliorare la gestione dell'ente, incluso il 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. 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 2018.

208. Lederman, Olarreaga, Pyton (2009) *Export Promotion Agencies Revisited*, World Bank Working Paper 5125.

209. A fine 2018 le risorse umane erano pari a 437 unità di personale di ruolo e a 370 risorse umane direttamente assunte dagli uffici ICE della rete estera con contratti rispondenti alle normative locali.

### 3.6.2.2.1. I servizi promozionali

Anche per il 2018 l'Agenzia ICE ha potuto contare, per l'attività di promozione, su una consistente dotazione di fondi, in continuità con l'anno precedente, soprattutto grazie alla prosecuzione del finanziamento del *Piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti*.

Nel 2018 si è registrato il livello più alto di spesa nella storia dell'ICE (143,7 milioni di euro), in netto aumento rispetto al 2017 (123,6 milioni), come evidenziato dal grafico 3.

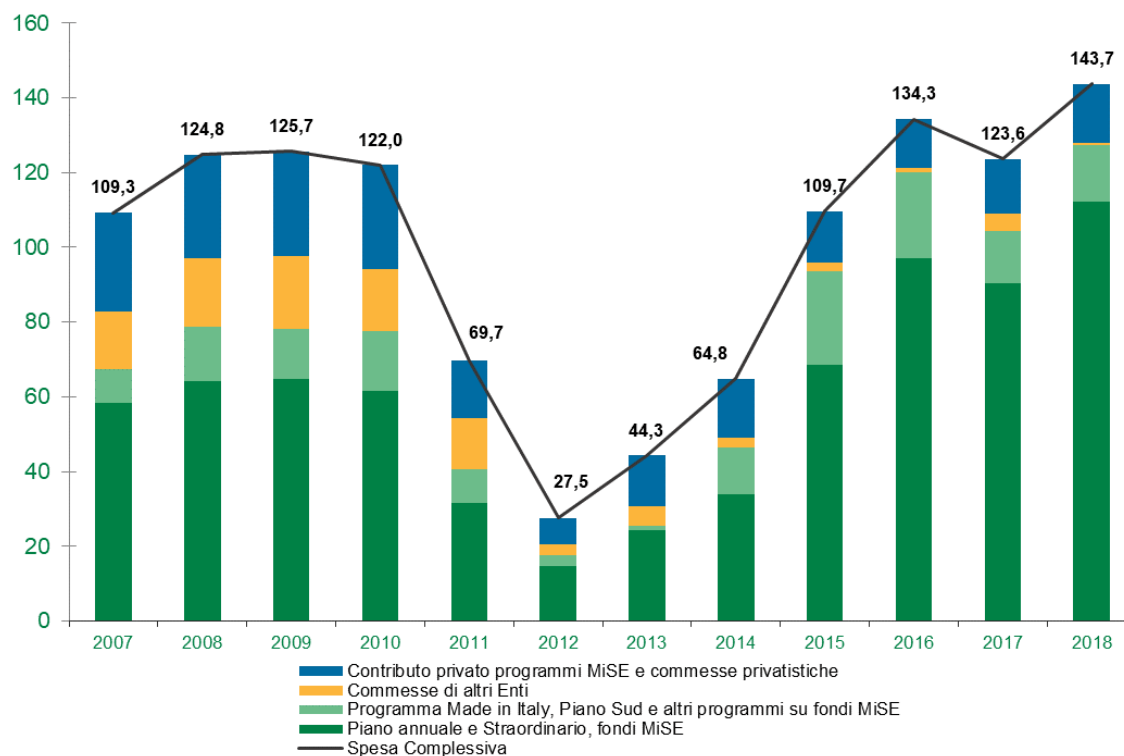


Grafico 3 - Spesa promozionale dell'ICE per principali componenti  
Milioni di euro, inclusi contributi dei privati a qualsiasi titolo  
Fonte: ICE.

Le attività del Piano annuale ICE-Mise e del Piano straordinario per la promozione del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia<sup>210</sup> hanno rappresentato, anche nel 2018, la parte più rilevante della *promotion* attuata dall'ICE, avendo determinato una spesa complessiva di 125,1 milioni di euro (l'87 per cento del totale) di cui 112,1 di fondi pubblici.

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, hanno fatto registrare una spesa di 5,8 milioni di euro, mentre per quanto riguarda le iniziative del Piano Export Sud<sup>211</sup>, giunto alla sua seconda edizione, si è registrata una spesa di 10,5 milioni di euro, che ha riguardato preva-

210. 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.

211. Il PES II si avvale di una dotazione finanziaria complessiva di 50 milioni di euro a valere sulle risorse del Programma Operativo Nazionale Imprese e Competitività 2014-2020 ed è articolato in quattro piani operativi annuali. Il piano prevede azioni di formazione e promozione a favore delle PMI localizzate nelle regioni meno sviluppate (con un PIL pro-capite inferiore al 75 per cento della media UE: Calabria, Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia) e quelle in transizione (Abruzzo, Molise, Sardegna), in continuità con il precedente piano rivolto alle regioni della convergenza.



lentemente attività inserite nel primo (2017) e nel secondo programma operativo (2018).

Oltre agli articolati programmi di promozione finanziati dal MiSE, o comunque a prevalente finanziamento pubblico, che prevedono per taluni interventi anche una contribuzione finanziaria delle aziende partecipanti, l'Agenzia ICE 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.).

Complessivamente, il contributo finanziario delle aziende alle attività dei piani MiSE e le attività commissionate direttamente da privati sono aumentati in termini assoluti rispetto al 2017 (da 14,7 a 15,8 milioni di euro), mentre la loro incidenza sulla spesa totale è rimasta in linea con l'anno precedente (11 per cento).

L'ammontare del finanziamento privato varia notevolmente in funzione delle tipologie di intervento, concentrandosi in particolare su alcune attività: l'86 per cento (pari a 13,5 milioni) proviene infatti dalla compartecipazione finanziaria delle imprese alle manifestazioni fieristiche. In relazione a tale tipologia di iniziativa, la quota del cofinanziamento privato sulla spesa complessiva raggiunge il 28 per cento, dato rimasto stabile nell'ultimo biennio (era pari al 24 per cento nel 2016), il che rappresenta un importante indicatore del gradimento da parte delle aziende nei confronti delle attività dell'ICE.

La partecipazione delle imprese italiane all'attività di promozione realizzata dall'ICE ha registrato nel 2018 un notevole incremento rispetto al 2017, coerentemente con il maggior livello di spesa registrato. Complessivamente i partecipanti italiani sono stati 22.854<sup>212</sup>, contro i 19.695 del 2017. Rispetto al numero complessivo di partecipazioni, quelle a pagamento – per lo più riconducibili alle manifestazioni fieristiche – sono state 5.355 (4.373 nel 2017), mentre i clienti singoli – al netto delle partecipazioni plurime – sono stati 3.300 (2.702 nel 2017).<sup>213</sup> Sono stati coinvolti nell'attività promozionale 15.596 operatori esteri e sono stati organizzati circa 79.000 incontri con operatori italiani, prevalentemente nell'ambito delle iniziative realizzate in occasione delle azioni di potenziamento del sistema fieristico italiano.

Anche nel 2018 l'Agenzia ha dato attuazione alle misure previste nel quadro degli interventi del Piano straordinario e degli altri programmi di promozione in coerenza con le linee guida della Cabina di Regia per l'Italia Internazionale, supportando il potenziamento di grandi eventi fieristici italiani, concludendo accordi con catene distributive nei principali mercati, realizzando importanti campagne di comunicazione per promuovere l'immagine del *made in Italy* all'estero e per contrastare il fenomeno dell'*Italian sounding*, attuando iniziative innovative per promuovere l'accesso all'e-commerce e continuando a mettere in atto, nel contempo, le tradizionali iniziative di supporto alle piccole e medie imprese come ad esempio le partecipazioni collettive alle principali fiere internazionali di settore, le attività di *incoming*, gli interventi di formazione ed informazione, tra cui i *road-shows* per l'internazionalizzazione. Le risorse promozionali sono state destinate prevalentemente al comparto agroalimentare, che ha assorbito il 36,7 per cento dei fondi (46,5 milioni di euro), con una quota di investimento crescente dal 2015 e al sistema moda persona-tempo libero, con il 31,9 per cento (40,4 milioni di euro) (tavola 1). Importante, ma in ridimensionamento nel periodo considerato, la quota

212. Il dato si riferisce al numero complessivo di partecipazioni registrate ai vari interventi realizzati; pertanto include anche le partecipazioni ripetute di uno stesso cliente a più iniziative.

213. Una parte dei clienti promozionali è rappresentata da enti o associazioni che organizzano attività per conto di gruppi di imprese; pertanto il numero di partecipanti reali risulta sottostimato.

destinata al comparto meccanica ed elettronica, pari al 20,9 per cento del totale (26,4 milioni). A seguire la spesa a sostegno degli altri sistemi merceologici, dall'ambito casa-ufficio (8,1 per cento), alla chimica e ambiente (2,4 per cento, in crescita). Tale distribuzione delle risorse riflette gli indirizzi prioritari delineati dal Piano straordinario, che vede nei due aggregati dell'agroalimentare e del sistema moda gli ambiti privilegiati delle linee di intervento previste, soprattutto per quanto riguarda le azioni con le catene della GDO, con i *players* operanti nell'e-commerce, e l'organizzazione di campagne di comunicazione e di contrasto all'*Italian sounding*.

Tavola 1 - Spesa promozionale per sistemi merceologici  
Valori in milioni di euro e quote percentuali

Sistemi merceologici	Spesa per attività promozionali				Quota sul totale			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Moda, persona e tempo libero	26,5	38,3	36,5	40,4	32,1	34,4	34,4	31,9
Agro-alimentare	24,2	37,1	34,2	46,4	29,3	33,3	32,3	36,7
Meccanica ed elettronica <sup>(1)</sup>	21,9	23,5	22,6	26,4	26,5	21,1	21,3	20,9
Casa e ufficio	9,0	11,2	11	10,3	10,9	10,1	10,4	8,1
Chimica e ambiente <sup>(2)</sup>	1,0	1,3	1,7	3,1	1,2	1,2	1,6	2,4
<b>Totale promozione settori</b>	<b>82,6</b>	<b>111,4</b>	<b>105,9</b>	<b>126,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Quota su spesa totale</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>75,3</b>	<b>82,9</b>	<b>85,7</b>	<b>88,1</b>
Formazione <sup>(3)</sup>	3,7	4,9	5,3	4,0	-	-	-	-
Attrazione investimenti	-	3,7	3,4	3,1	-	-	-	-
Collaborazione industriale	2,3	1,6	1,3	1,0	-	-	-	-
Plurisetoriale <sup>(4)</sup>	21,0	12,7	7,7	9,0	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>109,7</b>	<b>134,3</b>	<b>123,6</b>	<b>143,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

<sup>(1)</sup> Inclusi subfornitura elettronica ed elettrotecnica.

<sup>(2)</sup> Prodotti e attrezzature.

<sup>(3)</sup> Comprende anche il progetto Alti Potenziali e i Roadshow per le PMI.

<sup>(4)</sup> Attività di promozione rivolta a più settori (missioni imprenditoriali, manifestazioni espositive plurisetoriali, azioni di comunicazione), studi ed analisi, attività di supporto alla promotion non classificabile settorialmente (acquisto banche dati, comunicazione istituzionale e relazioni esterne etc.).

Fonte: ICE.

Per quanto riguarda l'attività di promozione a carattere trasversale, non connotata settorialmente, si evidenzia la rilevanza degli interventi di formazione, di attrazione degli investimenti esteri e di attività relative alla collaborazione industriale, che nel loro complesso hanno assorbito poco meno del 6 per cento delle risorse.

Dal punto di vista dell'orientamento geografico dell'attività realizzata (tavola 2), il Nord America si conferma anche nel 2018 la più importante area di intervento, con il 39 per cento delle risorse (pari a 37,3 milioni di euro), quota in netto aumento rispetto al 2017; i fondi sono stati principalmente destinati agli Stati Uniti (34,6 milioni di euro) che rimangono il primo mercato di destinazione dell'attività promozionale. In crescita anche l'attività rivolta ai mercati dell'Asia e Pacifico, che hanno raggiunto i 30,5 milioni di euro (pari al 31,9 per cento del totale), con la Cina principale destinazione degli interventi (14 milioni di euro circa), mentre quelli europei hanno assorbito il 24,5 per cento della spesa, pari a 23,4 milioni, dei quali oltre la metà rivolti a Francia, Germania e Regno Unito.

Sempre rilevante l'impegno finanziario a sostegno delle iniziative a favore dell'internazionalizzazione svolte in Italia, tra le quali rientrano i progetti di potenziamento dei grandi eventi fieristici, le azioni di *incoming* di operatori esteri, la formazione, i convegni e i seminari.

Tavola 2 - Spesa promozionale per aree geografiche  
Valori in milioni di euro e quote percentuali

Aree geografiche	Spesa per attività promozionali				Quota sul totale			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
America settentrionale	23,3	32,6	29,2	37,3	34,2	40,1	35,8	39,0
Asia e Pacifico	19,4	23,7	25,9	30,5	28,5	29,1	31,8	31,9
Europa	18,3	19,1	20,9	23,4	26,9	23,5	25,6	24,5
America centro-meridionale	3,0	3,3	3	2,6	4,4	4,1	3,7	2,7
Africa	4,0	2,6	2,5	1,9	5,9	3,1	3,1	2,0
<b>Totale promozione per aree</b>	<b>68,0</b>	<b>81,3</b>	<b>81,4</b>	<b>95,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Quota su spesa totale</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>62,0</b>	<b>60,6</b>	<b>65,8</b>	<b>66,5</b>
Vari <sup>(1)</sup>	20,9	11,1	7,1	5,4	-	-	-	-
Italia <sup>(2)</sup>	20,8	41,8	35,1	42,7	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>109,7</b>	<b>134,3</b>	<b>123,6</b>	<b>143,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

<sup>(1)</sup> Azioni promozionali e di comunicazione su più aree geografiche, nuclei operativi e desk che servono più paesi, studi e analisi.

<sup>(2)</sup> Azioni di potenziamento del sistema fieristico italiano, incoming di operatori esteri, azioni di formazione e Roadshow per l'internazionalizzazione, sistemi gestionali di supporto alla promotion, comunicazione istituzionale e relazioni esterne.

Fonte: ICE.

Le manifestazioni espositive all'estero hanno continuato a rappresentare, come in passato, la tipologia di intervento prevalente; ad esse è stato destinato il 33,1 per cento delle risorse complessive (pari a 47,6 milioni di euro), quota in calo rispetto allo scorso anno (tavola 3). Sono invece cresciuti gli stanziamenti per il potenziamento delle principali manifestazioni fieristiche italiane (23,9 per cento della spesa totale), per le azioni di comunicazione (15,4 per cento), rappresentate prevalentemente dalle campagne di contrasto all'*Italian sounding* e per le nuove misure a supporto della *digital economy*, volte a favorire l'accesso alle piattaforme digitali e a promuovere l'e-commerce (8,1 per cento).

Tavola 3 - Spesa promozionale per tipologia d'intervento  
Valori in milioni di euro e quote percentuali

Tipologia di intervento	Spesa per attività promozionali				Quota sul totale			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Manifestazioni espositive	47,1	45,7	45,8	47,6	42,9	34,0	37,0	33,1
Potenziamento fiere italiane e Missioni in Italia	14,6	27,1	27,2	34,4	13,3	20,2	22,0	23,9
Azioni con la GDO	4,5	12,1	12,7	11,8	4,1	9,0	10,2	8,2
Azioni di comunicazione e pubblicitarie	14,1	22,5	12,4	22,2	12,8	16,7	10,0	15,4
Attività di formazione, seminari e convegni	10,1	14,2	11,4	9,7	9,2	10,6	9,2	6,8
Azioni di supporto alla digital economy (comprende e-commerce)	-	5,7	6,6	11,7	-	4,2	5,3	8,1
Missioni imprenditoriali all'estero	2,7	2,1	2,2	1,0	2,5	1,6	1,7	0,7
Attività di supporto informativo e assistenza tecnica <sup>(1)</sup>	4,1	2,6	1,9	4,5	3,7	1,9	1,5	3,1
Altre attività di supporto alla promotion <sup>(2)</sup>	12,4	2,2	3,7	0,8	11,3	1,7	3,0	0,6
<b>Totale</b>	<b>109,7</b>	<b>134,3</b>	<b>123,6</b>	<b>143,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

<sup>(1)</sup> Indagini di mercato, studi, desk, task force, siti web.

<sup>(2)</sup> Sistemi gestionali per la promotion, banche dati, comunicazione istituzionale e relazioni esterne etc.

Fonte: ICE.

Si segnala inoltre l'organizzazione di due missioni imprenditoriali all'estero (Albania e Georgia-Azerbaïjan), in coincidenza con visite governative e istituzionali, in occasione delle quali l'ICE ha accompagnato le aziende italiane partecipanti con lo scopo di esplorare nuovi mercati e stabilire contatti con le controparti estere.

### 3.6.2.2.2. I servizi informativi e di assistenza

L'ICE offre alle imprese un'ampia gamma di servizi di informazione, assistenza e consulenza, a titolo gratuito e a pagamento, con l'obiettivo di supportare le PMI italiane ad orientarsi nel primo approccio ai mercati esteri, accedere a nuovi sbocchi, radicarsi laddove già presenti.

Un primo generale servizio a disposizione di tutta l'utenza è costituito dal supporto dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) che, da un lato, fornisce informazioni generali e di primo orientamento, sia sulle prospettive di internazionalizzazione, sia sulle attività dell'ICE e, dall'altro lato, provvede allo smistamento agli uffici della struttura delle richieste di assistenza relative a specifici mercati. Il servizio URP è intervenuto nel corso del 2018 per far fronte a richieste da parte di 2.354 soggetti (imprese, enti, privati ecc.), tra assistenza via email, telefonica e visite presso la sede centrale.

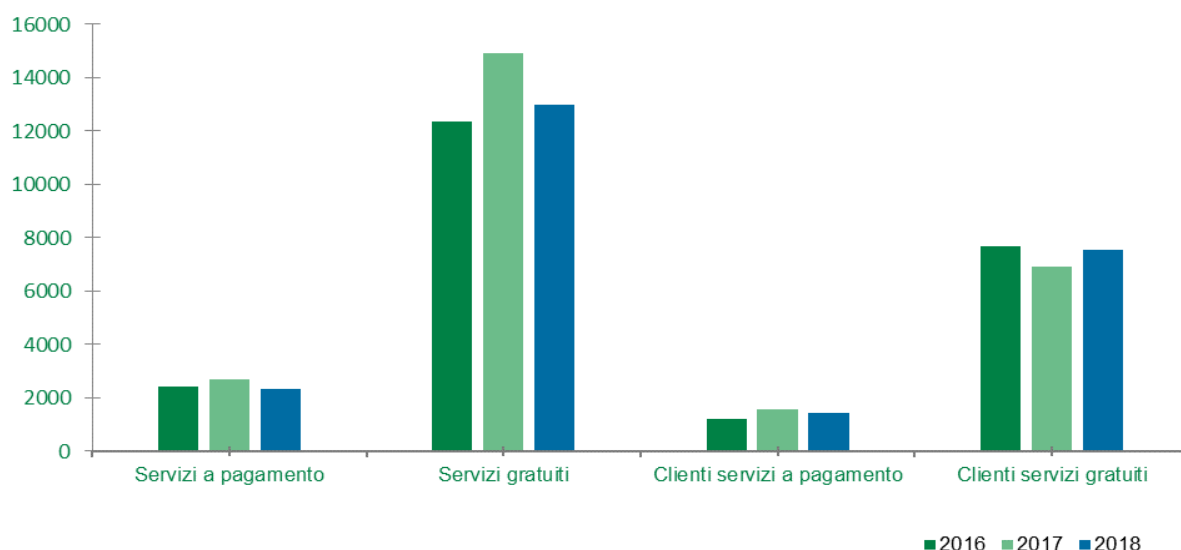


Grafico 4 – Clienti e numero di servizi personalizzati erogati  
Valori assoluti - Fonte: ICE.

Il 2018 è stato il primo anno di integrale applicazione del nuovo catalogo dei servizi dell'ICE Agenzia, entrato in vigore a settembre 2017; pertanto il confronto dei dati 2018 con quelli relativi agli anni precedenti va fatto con cautela, tenendo conto di una serie di cambiamenti (introduzione di nuovi servizi, passaggio da gratuità a pagamento per altri, etc.). Nel grafico 4, la riduzione del numero di servizi gratuiti erogati è probabilmente legata a questo passaggio, oltre al fatto che sono state nettamente migliorate e aumentate le informazioni messe a disposizione delle aziende sul nuovo portale dell'Agenzia, riducendo la necessità di rivolgersi agli uffici della rete estera per richiedere "Informazioni generali e di primo orientamento"; quest'ultimo servizio resta comunque, anche nel 2018, il più richiesto (tavola 4).

Tavola 4 - Principali servizi personalizzati erogati dall'Agenzia ICE  
Valori assoluti

Tipo di servizio	Tipologia di servizio	Numero servizi		
		2016	2017	2018
Informazioni generali e di primo orientamento	Gratuito	11.086	13.931	12.666
Ricerca clienti e partner esteri	A pagamento	531	577	510
Altri eventi di promozione e di comunicazione	A pagamento	345	382	302
Organizzazione incontri d'affari	A pagamento	290	303	281
Partecipazione a fiere	A pagamento	78	168	159
Informazioni riservate su imprese estere e italiane	A pagamento	219	238	145
Profili operatori esteri*	A pagamento	nd	31	121
Organizzazione di degustazioni agroalimentari	A pagamento	54	87	106
Organizzazione di business tour di operatori esteri in Italia	A pagamento	60	73	99
Assistenza operatori esteri	Gratuito	0	19	98

\* Servizio disponibile a partire dal 01.09.2017, con l'entrata in vigore del nuovo Catalogo. Fonte: ICE.

Per i servizi a pagamento, a fronte di una lieve contrazione del numero di servizi erogati, che ha interessato le principali tipologie di servizio, si è avuto un aumento del loro valore medio, indicatore di un orientamento verso servizi a maggior valore aggiunto.

L'attività di informazione e supporto in favore delle imprese è stata svolta anche con la prosecuzione nel 2018 del progetto Roadshow "Italia per le Imprese", che diffonde sul territorio la conoscenza degli strumenti pubblici a sostegno dell'internazionalizzazione e concorre alla definizione di piani individuali di accompagnamento nei mercati esteri. Il progetto – la cui attuazione è affidata all'ICE – vede impegnati insieme i soggetti pubblici e privati della Cabina di Regia per l'Italia Internazionale e si sostanzia in un programma itinerante, su tutto il territorio nazionale, di seminari tecnici e di incontri con le imprese.<sup>214</sup>

Nel 2018, il Roadshow "Italia per le imprese" ha portato 652 imprese a conoscere l'attività dell'ICE durante le otto tappe organizzate nel corso dell'anno, generando 180 incontri con funzionari dell'Agenzia, volti a definire piani di formazione e assistenza personalizzati. Tutte le aziende incontrate nel corso delle tappe hanno proseguito il rapporto con ICE grazie a servizi di ricerca partner ed attività formativa. Il gradimento da parte delle aziende in merito agli incontri con il personale ICE durante il Roadshow è risultato elevato, come emerge dai dati di *customer satisfaction* rilevati in maniera diretta con i partecipanti al termine degli incontri (4,4 il punteggio raggiunto, su una scala da 1 a 5). Nel corso degli anni l'evento è stato rinnovato e perfezionato nel formato e nell'organizzazione,

214. Per ulteriori dettagli sul formato dell'evento, gli organizzatori e le tappe si consulti il sito web: <http://www.roadshow.ice.it/it/home>.



portando ad una migliore selezione della platea dei soggetti partecipanti: il numero di tappe è diminuito, puntando su nuovi territori interessanti, e la sessione seminariale è diventata più snella, aumentando spazi e tempi dedicati agli incontri con le aziende

### 3.6.2.2.3. La formazione

Coerentemente con le indicazioni della Cabina di Regia, il piano di attività formativa dell'ICE nel 2018 si è arricchito di nuovi progetti, sia in termini di tematiche che di mercati e settori di riferimento, ha ampliato il suo raggio di azione sul territorio, ha esteso la quota di corsi online e in webinar, ha rafforzato le partnership territoriali e tecniche e ha raggiunto il numero massimo di partecipanti degli ultimi sette anni.

Sono stati attivati complessivamente 140 interventi a favore di 4.690 partecipanti tra aziende, operatori e studenti esteri, professionisti e neolaureati italiani, in crescita del 96 per cento rispetto al 2017 (tavola 5).

Le aziende che hanno partecipato alle attività formative, alcune delle quali prendendo parte a più iniziative, sono state oltre 3.600 (+86 per cento rispetto al 2017), dando luogo a circa 4.170 partecipazioni complessive; 700 tra le aziende partecipanti hanno usufruito per la prima volta di servizi ICE. Ad imprenditori e manager è stato dedicato l'89 per cento dei corsi organizzati; la restante parte dell'attività formativa è stata rivolta a giovani potenziali export manager (sono stati formati 395 studenti) e a 127 operatori esteri e giovani talenti stranieri.

Tavola 5 - Attività di formazione  
Valori assoluti

	Eventi			Partecipanti		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
<b>Imprese</b>	88	85	127	2.562	1.928	4.168
<b>Giovani studenti italiani</b>	10	11	8	178	218	395
<b>Operatori e studenti stranieri</b>	12	9	5	481	252	127
<b>Totale</b>	110	105	140	3.221	2.398	4.690

Fonte: ICE.

Da oltre 50 anni l'ICE Agenzia forma i futuri export manager, attraverso i CORCE rivolti a neolaureati, da inserire nelle piccole, medie e grandi aziende italiane. Il Master consente di acquisire una preparazione che agevola l'inserimento nel mercato del lavoro. L'attuale tasso di placement, raggiunto a distanza di nove mesi dalla conclusione del corso, è del 94 per cento. Il CORCE De Franceschi, da oltre dieci anni, è certificato ASFOR. Altre iniziative a favore di giovani laureati vengono realizzate in collaborazione con università e business schools.

Nel 2018 l'attività formativa rivolta alle aziende si è posta il duplice obiettivo di favorire il consolida-

mento della presenza all'estero delle aziende già esportatrici (grandi, medie e piccole), alcune delle quali già fidelizzate ai servizi formativi dell'ICE (il 31 per cento delle aziende servite) e nel contempo di estendere la base di aziende esportatrici, rivolgendo azioni specifiche ad imprese non ancora internazionalizzate e futuri export manager e professionisti.

L'incremento del numero di iniziative (+33 per cento rispetto al 2017), tra corsi di breve, media e lunga durata, ha consentito di diffondere in modo più capillare le "competenze abilitanti" in modo diversificato a seconda dei due differenti target. Oltre al trasferimento delle conoscenze (in aula in forma collettiva), gli utenti, attraverso l'affiancamento aziendale, hanno affinato il proprio profilo comportamentale in modalità più virtuose verso i mercati esteri.

Il gradimento delle aziende, a fronte di un numero maggiore di iniziative formative realizzate, si è confermato molto elevato, in linea con gli anni precedenti: il giudizio medio ottenuto dalla rilevazione di customer satisfaction è stato pari a 4,6, su una scala da 1 a 5.

Un ruolo importante nel raggiungimento di questi significativi risultati ha giocato la presenza capillare sul territorio e l'utilizzo progressivo e incrementale di webinar e corsi online ("Export Tips - L'export in pillole").

La presenza sul territorio (nell'ultimo biennio sono stati attivati servizi formativi in 90 province su 107) ha ulteriormente rafforzato le partnership con Camere di commercio, associazioni imprenditoriali e artigiane, aziende cooperative e altre istituzioni (università come LUISS e Cattolica, banche come Intesa San Paolo, parchi tecnologici, enti di ricerca, centri di innovazione), fino a raggiungere nel 2018 il numero complessivo di 262 partner. Sono stati incrementati gli incontri tecnico-specialistici su temi di attualità e orientamento ai mercati, attraverso interventi di breve durata, pur mantenendo una massa critica di nuovi percorsi di accompagnamento all'estero, realizzati attraverso interventi di media e lunga durata. Questi ultimi sono costituiti da servizi integrati in cui si alternano fase di aula, audit aziendali, coaching individuale, check-up personalizzato in azienda e assistenza in Italia e all'estero (incubazione) con modalità mirate su ciascuna azienda partecipante. La collaborazione con le Regioni, con cui è aumentata l'interazione, ha condotto anche all'affidamento ad ICE di programmi formativi *on demand*, come nel caso della Sardegna, della Calabria e dell'Emilia Romagna.

Inoltre, per superare la scarsa conoscenza degli strumenti pubblici a sostegno dell'internazionalizzazione da parte delle PMI, è continuata l'intensa azione formativa di orientamento ai mercati durante e a seguito delle tappe del Roadshow - Italia per le Imprese, che nel 2018 ha raggiunto 166 aziende. I risultati conseguiti nel 2018 sono anche il frutto di una strategia che ha privilegiato l'innovazione nelle tematiche didattiche e di assistenza.

Con l'obiettivo di sviluppare e consolidare la presenza delle aziende italiane all'estero per accrescere la quota di export digitale, sono stati incrementati gli interventi riguardanti le tematiche del web marketing e dell'e-commerce. Sono stati definiti complessivamente 17 prodotti formativi diversi, tarati in base alle esigenze territoriali e settoriali e alla dimensione aziendale degli utenti. Priorità è stata data al progetto "Digital Export Academy", volto a sviluppare il potenziale e le opportunità delle PMI, attraverso una formazione incentrata totalmente sul mondo digitale applicato ai processi di internazionalizzazione. Per sperimentare e acquisire gli strumenti necessari a operare competitivamente sui mercati, le aziende hanno seguito un percorso specifico con i moduli affrontati in aula e con simulazioni e laboratori.

Su incarico del MAECI, è stato realizzato il progetto "In gara con noi - Tender Lab!", corso itinerante

con l'obiettivo di modificare i comportamenti delle aziende italiane riguardo alla partecipazione alle gare d'appalto internazionali, criticità storica del nostro sistema. Sono stati inoltre rafforzati gli interventi volti a proteggere e promuovere il capitale immateriale di proprietà intellettuale, ottenendo significativi risultati soprattutto con le misure attivate all'interno del Piano Export Sud 2.

È stata intensificata la collaborazione con il Polo Sace – Simest del gruppo CDP, realizzando il primo corso congiunto itinerante in 14 tappe ("Export 360°"), che ha formato le aziende sui temi del marketing digitale e sulle strategie di accesso ai mercati esteri, fornendo assistenza personalizzata con esperti provenienti dalla faculty ICE ed esperti di mercato/settore di Sace e Simest. Gli interventi sono stati realizzati sia in presenza che in modalità webinar, in collegamento con le sedi estere.

Infine, per la prima volta, sono stati introdotti, con il nuovo catalogo dei servizi ICE, servizi formativi *on demand* per Regioni, Camere di commercio, associazioni imprenditoriali di categoria e territoriali. Tra le sperimentazioni, merita particolare menzione il primo corso totalmente online su web, che ha consentito di estendere significativamente il numero di partecipanti alle attività formative nel 2018: "Export Tips", corso in pillole su marketing e tecniche per il commercio estero, ha costituito il presupposto per un successivo rafforzamento di tutti i corsi online, in webinar e in e-learning, che troverà attuazione nel 2019-2020.

Tra le attività rivolte agli stranieri, è stato realizzato un corso di formazione a favore dei funzionari della neonata agenzia di promozione del Myanmar - Myantrade – della durata di tre giornate formative. Si è svolta inoltre la quarta edizione del corso di export management e sviluppo imprenditoriale "Origini Italia", in collaborazione con il MIB – School of Management di Trieste, destinato a giovani laureati stranieri di origine italiana.

Anche nel 2018 l'ICE ha partecipato al programma Invest your talent in Italy, in collaborazione con il MAECI, per la formazione di giovani talenti stranieri attraverso un percorso di aula presso gli atenei partner del progetto con successivo tirocinio in azienda.

#### **3.6.2.2.4. L'attrazione degli investimenti esteri**

La struttura ICE dedicata all'attività di attrazione investimenti esteri, che ha completato la propria articolazione organizzativa da poco più di un anno, è composta da varie unità operative: gli uffici che fanno capo al Coordinamento attrazione investimenti esteri, i nove desk attrazione investimenti esteri dell'Agenzia ICE, collocati nelle principali piazze finanziarie (Londra, Istanbul, Dubai, Pechino, Hong Kong, Singapore, Tokyo, San Francisco e New York) e il personale di Invitalia che opera presso l'ICE, in base alla convenzione del 2017, sia nell'ambito del gruppo di lavoro integrato ICE-Invitalia, sia nella funzione di accompagnamento dell'investitore sul territorio.

A partire dal secondo semestre 2018 è stata rafforzata l'attività di creazione di competenze all'interno di alcuni uffici esteri in paesi di particolare importanza in termini di provenienza degli IDE attraverso la costituzione di specifiche unità preposte all'attrazione degli investimenti (le cosiddette FDI Unit) anche con il supporto di personale locale specializzato. Gli FDI Analyst svolgono un'attività di pubblicizzazione delle opportunità d'investimento in Italia e dei vantaggi ed incentivi offerti dalla normativa italiana.



Grafico 5 - Desk e unità dedicate all'attrazione investimenti esteri presso la rete estera ICE  
Fonte: ICE.

L'intera struttura opera in coordinamento con il Comitato Attrazione Investimenti Esteri presso il MiSE e con le Regioni.

I 9 desk e le unità attrazione investimenti all'estero, unitamente all'Ufficio di supporto operativo agli investitori esteri intercettano le richieste di informazioni e manifestazioni di interesse degli investitori esteri fornendo loro una prima assistenza di orientamento; il gruppo di lavoro integrato e gli uffici di coordinamento, promozione investimenti e partenariato ed analisi settoriale presentano l'offerta italiana di opportunità di investimento, attraverso vari strumenti quali fiere, roadshow, rapporti settoriali, documenti informativi e i due siti [investinitaly.com](http://investinitaly.com) ed [investinitalyrealestate.com](http://investinitalyrealestate.com) e forniscono supporto ed orientamento all'investitore; infine, l'accompagnamento dell'investitore sul territorio viene svolto dal gruppo di accompagnamento di Invitalia operante presso l'Agenzia ICE, dalla rete dei desk e dalle regioni con il supporto dell'ICE.

L'azione di scouting degli investitori esteri si concentra in primo luogo sulla selezione dei mercati su cui operare con priorità, attraverso una mappatura delle imprese che hanno già investito in Italia e si sviluppa attraverso l'attività di *lead generation*, con l'obiettivo di creare incontri con nuovi investitori, approfondire i contatti già avviati e ampliare il network dell'Agenzia. A tal fine vengono effettuate missioni all'estero su mercati identificati, previa selezione dei nominativi di maggior interesse con i quali avviare il contatto con il supporto degli uffici dell'Agenzia. A sostegno della *lead generation*, gli uffici esteri stabiliscono contatti in loco con istituti bancari, agenzie di governo, assicurazioni, studi legali, commercialisti, rappresentanze diplomatiche, consolari, camerali e associazionistiche, volti a incrementare le opportunità di interessare potenziali investitori esteri ad investire in Italia.

La raccolta dell'offerta di opportunità di investimento in Italia viene effettuata essenzialmente attraverso le Regioni, sulla base di 16 accordi tra l'Agenzia ICE ed altrettante Regioni italiane, ed altre fonti pubbliche. Su tali basi si crea un database di opportunità ed elementi relativi alle condizioni d'investimento che vengono poi veicolati ai desk, dagli uffici ICE e alle Ambasciate.

Uno strumento fondamentale dell'attività è il portale web [www.investinitalyrealestate.com](http://www.investinitalyrealestate.com) che rac-

coglie le opportunità d'investimento provenienti dagli altri enti promotori (Agenzia del Demanio, Ministero della Difesa, Ministero dell'Economia e Finanze). La vetrina [www.investinitalyrealestate.com](http://www.investinitalyrealestate.com) raccoglie e promuove oltre 400 immobili pubblici in vendita o in concessione demaniale ed ha portato sinora a circa 50 tra alienazioni e concessioni. Altri settori focus della raccolta di offerta sono le biotecnologie e *lifesciences*, l'ICT, il manifatturiero, la logistica e le infrastrutture.

L'attività promozionale si articola su più linee d'azione, tra cui l'organizzazione di roadshow, l'organizzazione di padiglioni Italia a fiere, la partecipazione ad altri eventi di promozione similari, e lo sviluppo della comunicazione esterna.

Le funzioni di supporto agli operatori esteri svolte dall'ICE si concentrano sulla prima assistenza -attraverso la quale vengono fornite informazioni di base relative ad aspetti legali e fiscali, ad incentivi finanziari e fiscali, visti ed immigrazione, permessi e autorizzazioni, alla normativa del lavoro, oltre a dati di settore - e sull'aftercare verso gli investitori già presenti in Italia.

Il servizio di accompagnamento, svolto da Invitalia insieme ai desk attrazione investimenti dell'ICE, prevede: nella fase di pre-insediamento, presa di contatto e sviluppo relazione con gli enti istituzionali e territoriali coinvolti, supporto nella scelta della localizzazione ed identificazione delle criticità e strutturazione del piano operativo; nella fase di realizzazione, risoluzione problematiche relative all'attività aziendale, affiancamento nelle fasi di sviluppo o diversificazione del progetto, monitoraggio e coordinamento delle fasi procedurali con gli enti istituzionali e territoriali, supporto nella risoluzione delle criticità, interventi presso le autorità preposte e infine accompagnamento sul territorio; nella fase di post-insediamento, supporto per l'ampliamento o la diversificazione dell'attività dell'investitore estero già presente in Italia.

Nel corso del 2018 l'area attrazione investimenti dell'ICE ha gestito oltre 300 casi di potenziali investitori a cui è stata offerta assistenza di vario livello, che ha contribuito alla finalizzazione di 16 investimenti esteri in Italia. A dicembre 2018 erano 22 le aziende già presenti in Italia alle quali il gruppo di lavoro ICE - Invitalia ha fornito un'attività di assistenza aftercare, che in alcuni casi ha generato nuovi progetti di investimento.

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

L'attività dell'Agenzia ICE diretta al sostegno dell'internazionalizzazione è stata monitorata e misurata sulla base del Piano della Performance 2018-2020, documento di programmazione strategica dove, in base alle risorse assegnate sono esplicitati obiettivi, indicatori e target, anche a seguito di un confronto con gli stakeholders. 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.

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 costituisce un'importante occasione per migliorare le strategie orientate a standard di efficienza ed efficacia elevati. Rafforza e qualifica ulteriormente il processo di innovazione organizzativa dell'ICE come leva gestionale per valorizzare il capitale umano dell'ICE, responsabilizzando i dipendenti sui risultati organizzativi e misurandone oggettivamente impegno e competenze.



Per il 2018 sono stati individuati due obiettivi strategici per l'Agenzia ICE, di particolare rilevanza rispetto ai bisogni e alle attese degli stakeholder; seguendo la 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. Il processo di misurazione 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 56 obiettivi operativi a cui si connettono 68 indicatori, in modo da consentire una rappresentazione chiara degli intenti e dei risultati.

Nel 2018 il grado di raggiungimento del primo obiettivo strategico<sup>215</sup>, che riguarda le attività legate alla mission dell'ICE, è stato pari al 100 per cento, e risulta dalla misurazione di 9 indicatori, di cui 4 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 strategico<sup>216</sup>, legato alla razionalizzazione dell'organizzazione e dei processi di lavoro, a sua volta articolato in 4 indicatori, il grado di raggiungimento è stato pari al 100 per cento.

I risultati relativi agli indicatori di *outcome* (4 indicatori su 9) sono riferiti all'obiettivo strategico n.1 e danno conto della qualità percepita dagli stakeholder per i servizi erogati:

1. Incremento della base clienti/utenti (rispetto al 2017): si tratta di un nuovo indicatore relativo alla misurazione dell'interesse per i servizi resi dall'ICE ai propri clienti/utenti. Si fonda su incisive politiche di marketing, sulla proattività dell'offerta promozionale e di assistenza, su una profonda revisione del catalogo dei servizi e sull'adozione della nuova norma di certificazione di qualità ISO9001-2015. Il target, partendo da una baseline del 2017 di 13.353 utenti e clienti, prevedeva un incremento del 5 per cento sul 2017, pari a 14.021 unità. Il grado di raggiungimento è stato pari al 100 per cento (dato di consuntivo: 16.144 clienti/utenti).

2. Customer satisfaction sui servizi di promozione e assistenza resi alle imprese italiane: questo indicatore dà conto della qualità percepita dagli stakeholder per i servizi erogati. Nel 2017 l'ICE Agenzia ha dato seguito alle raccomandazioni dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), di condurre, attraverso una società esterna, una rilevazione unificata per le tre dimensioni di servizi: promozione, formazione e assistenza allo scopo di sistematizzare e rendere omogenea la metodologia applicata.

Dall'indagine effettuata nel corso del 2018, risulta che l'indicatore complessivo sulla customer satisfaction dei servizi (promozionali, assistenza e formazione) è pari a 4,2 su un target di 4,2 (scala da 1 a 5), con un grado di raggiungimento pari al 100 per cento rispetto al target di performance.

3. Numero di *lead* generati dai desk per l'attrazione degli investimenti esteri: l'indicatore misura l'effettiva generazione di concrete manifestazioni di interesse da parte di investitori esteri in Italia

215. 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 5 indicatori quantitativi.

216. 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 4 indicatori.



veicolate attraverso la rete di desk specializzati all'estero. L'indicatore è risultato pari a 78 su un target di 50, per cui il grado di raggiungimento dell'obiettivo è stato pari al 100 per cento.

4. Impatto dei servizi/attività sulle esportazioni dei clienti ICE: l'indicatore misura l'impatto del sostegno ICE alle imprese, confrontando la variazione percentuale dell'export delle imprese che hanno usufruito di servizi ICE (servizi personalizzati e promozione) con un campione di imprese analogo che non vi ha fatto ricorso. Il grado di raggiungimento dell'indicatore è stato pari al 100 per cento, in quanto la performance esportativa dei clienti ICE è stata superiore a quella del gruppo di controllo delle imprese non-clienti (si veda il successivo paragrafo 3.6.2.4).

### 3.6.2.3. I risultati sulla soddisfazione della clientela

Come accennato, 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 ad altre tipologie di servizi, con l'obiettivo di perseguire un continuo miglioramento degli standard qualitativi.

Nel 2018 è proseguita la valutazione interna dell'"efficacia qualitativa esterna" dei servizi di promozione, tramite la somministrazione di questionari al termine dell'evento. Sono stati elaborati 4.155 questionari, compilati in occasione dei maggiori eventi. Il grado medio di soddisfazione sui servizi forniti dall'ICE, prima e durante lo svolgimento dell'iniziativa promozionale, valutato dagli operatori mediante il parametro "giudizio globale", si è attestato a 4,38 (scala da 1 a 5), mostrando un incremento rispetto al risultato conseguito nel 2017 (grafico 6).

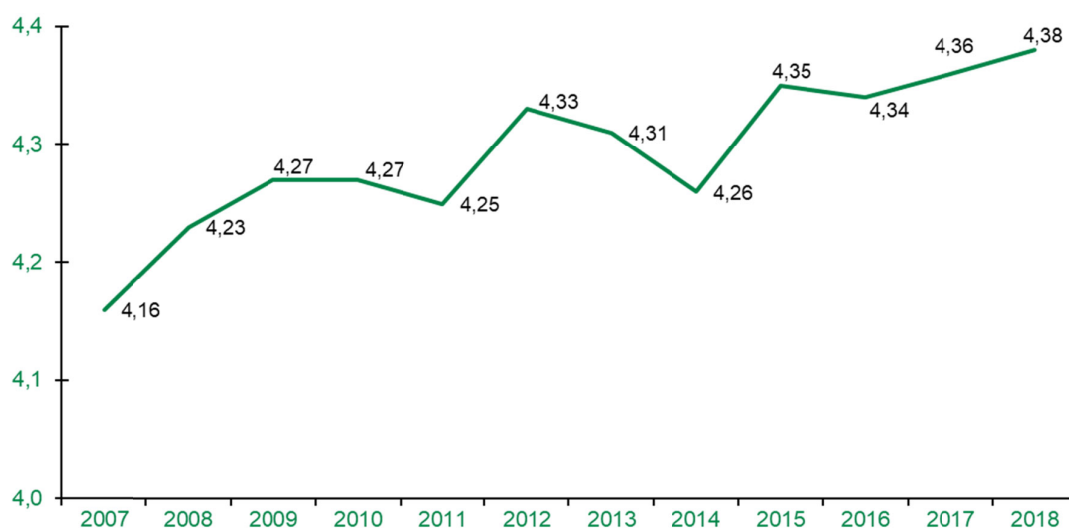


Grafico 6 - Soddisfazione complessiva dei partecipanti alle attività promozionali dell'ICE.  
Rilevazione interna mediante questionari somministrati al termine dell'evento.  
Media semplice, scala da un minimo di 1 a un massimo di 5  
Fonte: ICE.

Oltre alle rilevazioni interne, l'Agenzia affida le indagini di *customer satisfaction* a società specializzate, allo scopo di effettuare le rilevazioni in base a una metodologia omogenea per tutte le attività.

L'indagine 2018, commissionata ad una società esterna all'ente<sup>217</sup> ha previsto la realizzazione, con cadenza semestrale, di un'indagine integrata sulla soddisfazione della clientela riferita sia ai servizi promozionali che ai servizi di assistenza/consulenza e alla formazione (servizi a titolo gratuito e dietro corrispettivo).

La rilevazione ha tenuto conto in dettaglio dei diversi aspetti organizzativi e a livello globale, unitamente alla propensione a servirsi ancora di ICE. Nel complesso sono state effettuate 5.024 interviste, con metodologia CATI/CAWI.

Per quanto riguarda i servizi promozionali l'indagine ha rilevato alti livelli di soddisfazione per tutte le tipologie di intervento. Il gradimento espresso dalle aziende è risultato pari al 4,33 (in una scala da 1 a 5) per l'organizzazione dell'evento e a 4,19 con riferimento alla sua efficacia. La propensione a partecipare a una nuova edizione dell'evento si è confermata molto alta ed è stata espressa da parte di 8 aziende su 10.

I servizi di formazione mostrano elevati livelli di soddisfazione per tutti gli aspetti analizzati, sia di tipo organizzativo (4,46 il giudizio medio) che riferiti all'efficacia complessiva dell'evento (4,39). Ben l'86 per cento degli intervistati si è dichiarato propenso a ricorrere nuovamente alle iniziative formative dell'ICE.

L'indagine sui servizi di assistenza/consulenza ha riguardato i servizi a corrispettivo e quelli erogati a titolo gratuito dalla rete di uffici ICE presenti nel mondo. Le rilevazioni hanno evidenziato un buon livello di soddisfazione sia per i servizi a corrispettivo che per quelli erogati a titolo non oneroso dalla rete estera (con giudizi medi pari rispettivamente a 4,03 e 4,05) e valutazioni molto positive sull'interazione avuta con gli uffici nei due ambiti di attività (4,17 e 4,06).

Per la totalità del campione i servizi resi dall'Agenzia sono ritenuti importanti nel contribuire alla crescita dell'azienda sui mercati esteri, in particolare si sono espresse in tal senso le aziende che hanno usufruito dei servizi di promozione.

### 3.6.2.4. I clienti dell'ICE e l'impatto dei servizi sulle esportazioni

Per ampliare l'analisi sull'efficacia delle politiche pubbliche e arricchire il sistema di valutazione degli interventi, in aggiunta alla consueta rilevazione sulla *customer satisfaction* dei servizi erogati, è stata effettuata una misurazione d'impatto.

L'analisi mira a valutare l'effetto del sostegno offerto dall'Agenzia ICE a un gruppo di imprese che hanno usufruito di servizi promozionali (partecipazione a iniziative ed eventi di sostegno) e di servizi di assistenza erogati (a pagamento) dalla rete di uffici presenti all'estero. Sono escluse da questa misurazione le imprese che hanno usufruito di servizi di informazione e di assistenza a titolo gratuito.

Grazie alla collaborazione con l'Istat, nel pieno rispetto delle normative sulla privacy, è stato possibile effettuare l'integrazione tra le banche dati gestionali dell'ICE e gli archivi dei micro-dati sulle imprese attive nel commercio internazionale. Gli archivi Istat comprendono un numero molto ampio di variabili, relativo a oltre 195 mila imprese classificate come imprese esportatrici<sup>218</sup>. Tra queste,

217. L'indagine 2018 è stata realizzata dalla società Scenari.

218. L'elaborazione riguarda le imprese esportatrici presenti in archivio nel 2016, quindi precedentemente all'entrata in vigore della legge del 27 febbraio 2017 n.19 che, a partire dal 1° gennaio 2018, ha stabilito nuove soglie sull'obbligatorietà di risposta degli operatori alla rilevazione mensile Intrastat.

sono state identificate (in base alle partite IVA) 3.748 imprese registrate nel 2016 come clienti ICE.<sup>219</sup> Un primo aspetto di interesse riguarda il valore dell'export realizzato dalle imprese clienti che è stato pari, complessivamente, a 45,4 miliardi di euro, oltre l'11 per cento delle esportazioni complessive (tavola 6).

Come si può osservare in quest'ultima tavola, i beneficiari del sostegno offerto dall'Agenzia appartengono in larga parte alle classi dimensionali inferiori (fino a 50 addetti). Tuttavia, il sostegno dell'Agenzia è rivolto anche a imprese esportatrici di media dimensione (tra 50 e 249 addetti), verosimilmente più organizzate per effettuare azioni di promozione sui mercati esteri e presiederli in maniera stabile, come mostra la loro incidenza in termini di export (grafico 7).

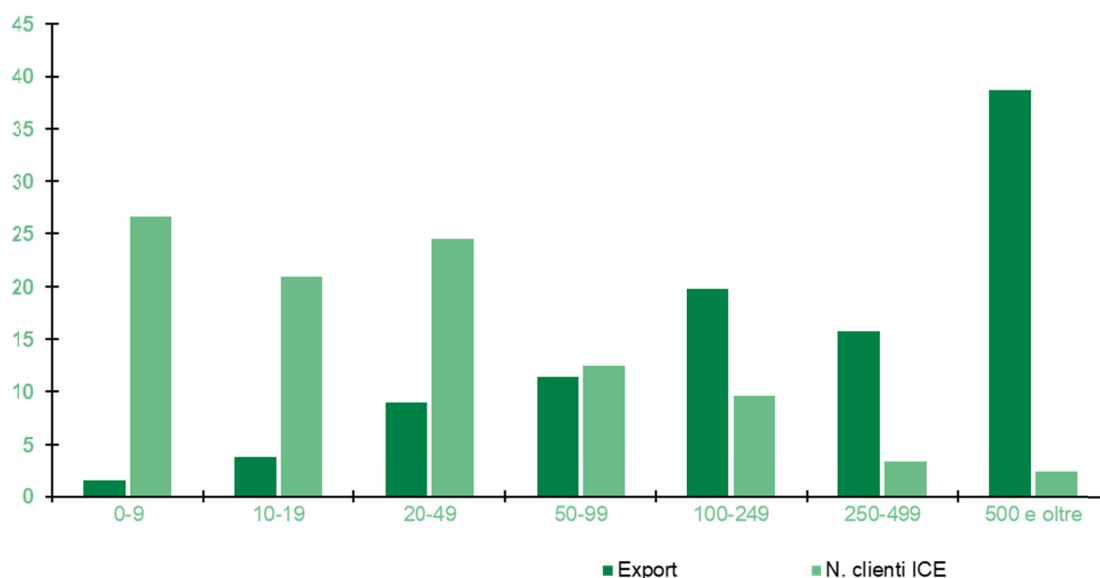


Grafico 7 - Distribuzione dei clienti ICE per classi di addetti e relative esportazioni  
Peso percentuale

Fonte: elaborazioni ICE in collaborazione con Istat.

Tavola 6 - Imprese esportatrici clienti dell'ICE ed export, per classi di addetti  
Numero di imprese, valori in milioni di euro e peso percentuale

Classi di addetti	N. imprese clienti	Peso %	Valore delle esportazioni <sup>(1)</sup>	Peso %	N. di imprese esportatrici italiane <sup>(2)</sup>	Peso %	Valore delle esportazioni italiane	Peso %
0-9	983	26,2	695	1,5	128.641	65,7	23.133	5,9
10-19	782	20,9	1.747	3,8	33.765	17,2	24.703	6,2
20-49	918	24,5	4.094	9,0	20.768	10,6	46.502	11,8
50-99	476	12,7	5.171	11,4	6.804	3,5	46.203	11,7
100-249	363	9,7	9.013	19,8	3.815	1,9	70.639	17,9
250-499	131	3,5	7.127	15,7	1.124	0,6	48.579	12,3
500 e oltre	95	2,5	17.571	38,7	828	0,4	135.607	34,3
Totale	3.748	100	45.418	100	195.745	100	395.368	100

<sup>(1)</sup> Esportazioni effettuate dai clienti ICE; risultanti dal collegamento tra le banche dati ICE (registrazioni 2016)

219. Rispetto alle 3.748 imprese, 3.075 unità hanno partecipato nel 2016 ad attività promozionali e 467 hanno usufruito di servizi di assistenza (a pagamento), mentre circa 200 imprese hanno usufruito di entrambi i tipi di servizio.

e l'archivio Istat ASIA-COE (2016)

<sup>(2)</sup> Inclusi clienti che hanno usufruito di entrambi i servizi

Fonte: elaborazioni ICE in collaborazione con Istat.

Passando a considerare la valutazione dell'impatto dei servizi sull'export delle imprese, per una corretta misurazione occorre riuscire a determinare l'effetto "addizionale", cioè l'impatto realmente attribuibile all'intervento al netto di ciò che sarebbe accaduto comunque, anche in sua assenza. Per identificare l'effetto dell'intervento in questi termini, si sono confrontati i risultati delle imprese clienti con un gruppo di imprese simili non-clienti, ricorrendo all'approccio metodologico del controfattuale: l'andamento delle esportazioni delle imprese clienti è stato confrontato con quello di imprese che non vi hanno fatto ricorso. In questo modo si è tenuto conto del fatto che la performance esportativa può essere influenzata da una serie di caratteristiche delle imprese, come la dimensione aziendale, la presenza su mercati più o meno dinamici, e altro.

Il confronto con imprese simili permette di isolare la differenza dovuta unicamente al trattamento (ovvero all'intervento dell'ICE). Queste imprese rappresentano quindi il "campione di controllo", ovvero una stima di quanto sarebbe potuto avvenire alle imprese clienti in assenza di un supporto dell'ICE (situazione controfattuale).

Per identificare il campione di controllo si ricorre a opportuni metodi statistici, attraverso la costruzione di un indice che ne sintetizza le caratteristiche rilevanti (denominato Propensity Score, PS), che, sulla base delle caratteristiche di partenza delle aziende, misura la loro probabilità di essere clienti dell'Agenzia.<sup>220</sup>

Tra le numerose variabili presenti nella base dati Istat, sono state selezionate alcune particolarmente rilevanti, indicative delle caratteristiche di impresa: dimensione aziendale, settore di appartenenza, area di provenienza, propensione all'export, produttività del lavoro, capitale umano, indicatori sulla diversificazione export per prodotti e per mercati. Successivamente è stato individuato un gruppo di controllo, risultato dall'abbinamento, sulla base dell'eguaglianza del PS, tra aziende beneficiarie (clienti) e non beneficiarie (non clienti), e si sono confrontate le differenze riguardo la crescita delle esportazioni (periodo 2016-2018).

Le stime ottenute con la tecnica del Propensity Score Matching indicano un impatto positivo e statisticamente significativo dei servizi ICE sul fatturato export delle imprese clienti.

La prima specificazione, che (per i servizi qui considerati) riguarda la totalità delle imprese clienti ICE attive sui mercati esteri nel 2018, mostra che queste imprese hanno incrementato le esportazioni del 7,3% nel biennio 2017-2018, mentre il gruppo di controllo ha registrato una variazione pari a -1,4%, con una differenza di 8,7 punti percentuali nel tasso annualizzato di crescita delle esportazioni 2016-2018, tra imprese clienti e non (grafico 8).

220. Si ringrazia il prof. Guido Pellegrini (Università La Sapienza) per i preziosi suggerimenti sull'applicazione delle tecniche di PSM.

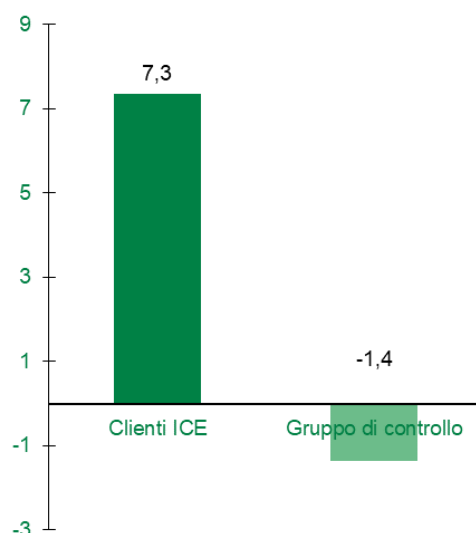


Grafico 8 - Imprese clienti ICE: andamento delle esportazioni rispetto al gruppo di controllo.<sup>(1)</sup> Variazioni percentuali riferite al 2018 rispetto al 2016; imprese con export 2018>0

<sup>(1)</sup>Imprese che hanno usufruito di servizi di assistenza personalizzata e di servizi promozionali

Fonte: elaborazioni ICE in collaborazione con Istat su dati ASIA-COE.

Anche limitando l'analisi alle sole imprese che hanno usufruito dei servizi promozionali l'impatto dell'Agenzia si conferma positivo e significativo, con 7,9 punti percentuali di differenza rispetto al gruppo di controllo (grafico 9).

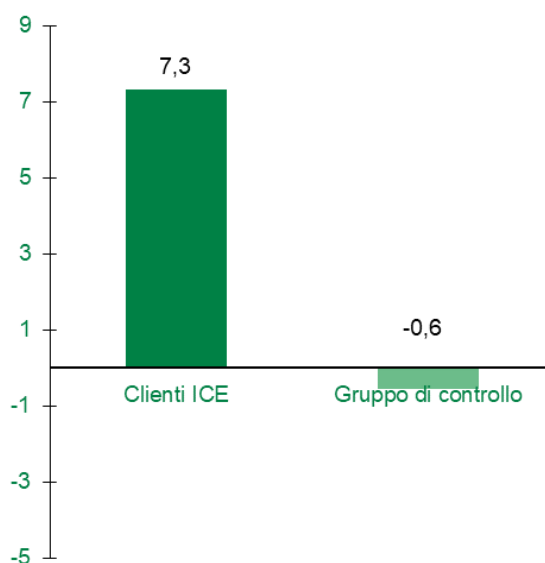


Grafico 9 - Imprese partecipanti ad attività promozionali: andamento delle esportazioni dei clienti ICE rispetto al gruppo di controllo. Variazioni percentuali riferite al 2018 rispetto al 2016; imprese con export 2018>0

Fonte: elaborazioni ICE in collaborazione con Istat su dati ASIA-COE.

Infine, come atteso, l'effetto del sostegno ICE risulta ancor più amplificato se si restringe il campione alle imprese piccole e piccolissime (ovvero con un numero di addetti inferiore a 50): in questo caso la differenza tra i tassi di crescita delle esportazioni risulta pari a 11,9 punti percentuali, a testimoniare il ruolo positivo svolto dall'Agenzia, in particolare per le imprese di minori dimensioni che necessitano maggiormente di un supporto all'export (grafico 10).

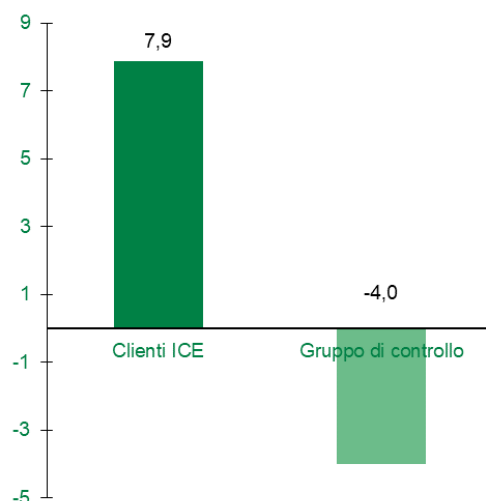


Grafico 10 - Imprese micro-piccole: andamento delle esportazioni dei clienti ICE rispetto al gruppo di controllo. Variazioni percentuali riferite al 2018 rispetto al 2016; imprese con export 2018>0

Fonte: elaborazioni ICE in collaborazione con Istat su dati ASIA-COE.

Tavola 7 - Effetti stimati per i diversi campioni considerati. Variazioni percentuali 2016-2018

Outcome	Algoritmo	Trattati	Controllo	Differenza	S.E	T-stat	Sample
1) cexp1618	NN1	7,34345336	- 1,361805180	8,70525854	2,034363	4.28***	exp18>0(3,748)
2) cexp1618	NN1	7,31450230	- 0,566246291	7,88074859	2,535348	3.11***	prom(3,251)
3) cexp1618	NN1	7,86315398	- 4,009967940	11,87312190	2,430077	4.89***	<50(2,782)

\* bassa significatività statistica

\*\* media significatività statistica

\*\*\* alta significatività statistica

$cexp1618 = (((exp18/exp16)^{1/2}) - 1) * 100$

Fonte: elaborazioni ICE in collaborazione con Istat su dati ASIA-COE.



## 3.7. Ambiente

### 3.7.1. I servizi di protezione e ricerca ambientale per cittadini e imprese

a cura di Alfredo Pini, ISPRA et al<sup>221</sup>

#### 3.7.1.1. Introduzione

Anche quest'anno l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) ha il piacere di presentare, in questa relazione, i servizi erogati alle imprese e ai cittadini nell'anno 2018 con un punto di vista quali-quantitativo.

L'anno 2018 è il secondo anno di vita dell'ISPRA come componente centrale del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), l'insieme dell'Istituto e delle 21 Agenzie per l'Ambiente Regionali e delle Province Autonome, istituito dalla legge 132 del 2016.

La sfida lanciata dalla Legge 132/2016 è, in primo luogo, rendere operativa e dare legittimità normativa ad una struttura complessa, articolata ed anche disomogenea per attività, compiti, risorse, territorio ed ambiente di riferimento, già federata in passato su basi volontarie.

In molti dei paragrafi seguenti il lettore troverà dunque riferimenti non solo all'attività dell'ISPRA ma anche a quella dell'intero SNPA, a partire dall'elemento qualificante per questa relazione, vale a dire l'introduzione nel nostro ordinamento legislativo del concetto di "prestazione tecnica ambientale" a cui la legge associa i cosiddetti "livelli essenziali".

#### 3.7.1.2. LEPTA

La Protezione dell'Ambiente è un diritto fondamentale, garantito dalla Costituzione, e le strutture pubbliche devono assicurare, attraverso le loro attività, il rispetto di tale diritto.

In questa direzione si orienta la Legge 132/2016, istitutiva del Sistema Nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), costituito da 21 Agenzie e da ISPRA. Uno degli aspetti innovativi e fondamentali previsti dalla legge, infatti, consiste nell'introduzione del concetto del Livello Essenziale delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA), volto a indirizzare le attività del SNPA verso l'obiettivo di assicurare omogeneità ed efficacia, su tutto il territorio nazionale, all'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente.

Viene quindi ribadito, dalla Legge 132/2016, il diritto di tutti i cittadini ad un ambiente sano e protetto e viene posto in carico al SNPA il compito di garantirlo attraverso delle Prestazioni Tecniche Ambientali, che dovranno essere omogeneamente garantite su tutto il territorio nazionale almeno ad un Livello Essenziale: il concetto dei LEPTA appunto.

##### 3.7.1.2.1. Il percorso intrapreso

Un primo importante lavoro, preparatorio e funzionale a fornire elementi ai fini della definizione dei LEPTA, ha portato all'elaborazione del "Catalogo Nazionale dei Servizi e Repertorio delle prestazioni", previsto dall'art.9 della L.132/2016, dal quale emerge che il SNPA opera, da solo o a supporto di altri Enti od organismi nazionali e locali, in diversi campi di attività ed ambiti (monito-

221. Hanno contribuito:

Paolo Sciacca, Carlo Cipolloni, Giuseppina Monacelli, Maria Gabriella Simeone, Mariaconcetta Giunta, Patrizia Valentini, Daniela Antonietti, Elvira Gatta; Stefania Calicchia; Anna Laura Saso; Valeria Frittelloni; Costanza Mariotta; Alessandro Trigila; Carla Iadanza; Gaetano Battistella; Maria Alessia Alessandro; Annamaria Caputo; Fabrizio Vazzana; Federico Araneo; Eugenia Bartolucci; Vincenzo Anglade (ISPRA).

raggi, controlli, comunicazione ed informazione, valutazione del danno e giudiziario, supporto per autorizzazioni, ambiente e salute, educazione e formazione, protezione civile, istruttorie, verifiche, certificazioni), svolgendo 30 servizi e 97 prestazioni [1].

Il lavoro in questi mesi si sta concentrando sulle sedici prestazioni prioritarie individuate dal Piano triennale 2018-2020 dell'SNPA, approvato dal Consiglio del Sistema [2]. Tali prime prestazioni rivestono un carattere di priorità poiché riguardano aspetti centrali per la vita ed il benessere dei cittadini, includendo monitoraggi su importanti matrici ambientali, pareri e autorizzazioni su impianti industriali e su antenne radio televisive, controlli su aziende di particolare importanza (soggette ad Autorizzazione Integrata Ambientale, AIA, o a rischio di incidente rilevante), le bonifiche, lo sviluppo e la diffusione delle conoscenze, il reporting, la ricerca applicata, il danno e le emergenze ambientali.

Tabella 1. Le 16 prestazioni prioritarie individuate dal Piano triennale 2018-2020 approvato dal Consiglio dell'SNPA

Pr.	Ambiti di intervento (da bozza Catalogo dei Servizi SNPA)	Prestazione di dettaglio e N. Prestazione catalogo	Pr.	Ambiti di intervento (da bozza Catalogo dei Servizi SNPA)	Prestazione di dettaglio e N. Prestazione catalogo
1	<b>Monitoraggio</b>	A.1.1.1 Monitoraggio della qualità dell'aria attraverso rilievi strumentali (rete fissa o mobile), analisi laboratoristiche e modellistica	9	<b>Sviluppo delle conoscenze e Ricerca applicata</b>	C.6.1.2 Promozione e partecipazione ad iniziative di sistema per lo sviluppo tecnico, le linee guida per il miglioramento dei servizi
2	<b>Monitoraggio</b>	A.1.2.1 Monitoraggio della qualità delle acque interne (fiumi e laghi), attraverso rilievi in campo e/o strumentali (rete fissa e mobile) e analisi laboratoristiche	10	<b>Diffusione dei dati ambientali</b>	C.7.1.3 Realizzazione annuari e/o report ambientali tematici a livello regionale e nazionale, anche attraverso sviluppo e alimentazione set indicatori
3	<b>Monitoraggio</b>	A.1.2.2 Monitoraggio delle acque sotterranee, attraverso rilievi in campo e/o strumentali (rete fissa e mobile) e analisi laboratoristiche	11	<b>Diffusione dei dati ambientali</b>	
4	<b>Monitoraggio</b>	A.1.2.4 Monitoraggio delle Acque marine (Direttiva Marine Strategy)	12	<b>Attività di educazione ambientale</b>	G.12.1 Progettazione e realizzazione di iniziative e supporto ad attività di educazione ambientale negli istituti scolastici ed università

Pr.	Ambiti di intervento (da bozza Catalogo dei Servizi SNPA)	Prestazione di dettaglio e N. Prestazione catalogo	Pr.	Ambiti di intervento (da bozza Catalogo dei Servizi SNPA)	Prestazione di dettaglio e N. Prestazione catalogo
5	Controllo e attività ispettiva	B.3.1.1 B.3.1.2 Ispezioni su aziende RIR	13	Attività istruttoria per autorizzazioni ambientali	I.15.1.2 I.15.1.3 Supporto tecnico-scientifico in fase istruttoria del procedimento amministrativo di rilascio dell'autorizzazione (AIA - AUA)
6	Controllo e attività ispettiva	B.3.1.4 Ispezioni integrate su aziende soggette ad AIA (PMC)	14	Attività istruttoria per autorizzazioni ambientali	I.15.1.5 Istruttorie a supporto delle valutazioni e controllo dei Siti di Interesse Nazionale (SIN) e procedimenti di bonifica di competenza regionale
7	Controllo e attività ispettiva	B.3.1.6 Ispezioni su aziende soggette ad AUA	15	Attività istruttoria per autorizzazioni ambientali	E.9.1.1 Supporto tecnico-scientifico in fase istruttoria del procedimento amministrativo di rilascio dell'autorizzazione
8	Emergenze	B.5.1.1 <i>e per emergenze naturali</i> H.14.1.4 Interventi tecnico-operativi specialistici in caso di emergenze sul territorio di origine antropica (incendi, sversamenti, rilasci di inquinanti in atmosfera, ecc ...)	16	Danno ambientale	D 8.1 Attività tecnica per l'individuazione, la descrizione e la quantificazione dei danni ambientali e funzioni in ambito giudiziario

La legge 132/2016 sottolinea, in più parti, l'aspetto atteso della omogenea qualità dei servizi ambientali resi e, non di meno, della necessità di pervenire a comuni condizioni operative standard e, di conseguenza, costi standard per l'erogazione delle funzioni tipiche del SNPA.

Le tre dimensioni sulle quali operare per giungere alla definizione dei LEPTA sono quindi le quantità delle attività del Sistema, la qualità delle stesse ed i costi ad esse associati.

Il territorio del Paese è, anche dal punto di vista ambientale, molto complesso: in un panorama territoriale, demografico e sociale estremamente articolato, tanto i beni ambientali che l'inquinamento e le sue cause sono distribuiti nelle diverse regioni in maniera molto differenziata.

Tale complessità e articolazione del territorio italiano devono trovare una rappresentazione nell'intensità con la quale il Sistema Agenziale, regione per regione, svolge la propria attività.

Per rappresentare la misura, proporzionata e ideale, della distribuzione sul territorio nazionale della quantità delle attività per la protezione dell'ambiente, è stata formulata una metodologia che parte da uno specifico indicatore: l'Indice di Domanda Territoriale (IDT), studiato per ognuna delle regioni e per ognuna delle diverse attività del Sistema.

Nei casi più importanti, la dimensione della domanda territoriale è già individuata dalle Leggi: come nel caso delle attività di monitoraggio dello stato dell'ambiente e di controllo delle attività umane più impattanti o pericolose.

Esempio sono il rilevamento della qualità dell'aria e delle acque, superficiali e sotterranee, ma anche il controllo delle Aziende di dimensione maggiore, e delle Aziende a Rischio di Incidente Rilevante. Nei casi in cui la legge non esprime una dimensione specifica per le attività di controllo, l'Indice di Domanda Territoriale sarà da guida nel formulare i livelli quantitativi adeguati per le attività del Sistema, in funzione di una scelta strategica del Paese. In tutti gli altri casi, il livello dell'attività tecnica del Sistema Agenziale è direttamente legato alle esigenze degli *stakeholders* territoriali, variabili nel tempo, come per le istruttorie per il rilascio di nuove autorizzazioni, o da esigenze di natura sociale, quali l'informazione e l'educazione ambientale.

Lo studio dell'indice della domanda territoriale, insieme allo studio delle prestazioni fornite storicamente dalle Agenzie, definito come Indicatore Storico Chiave (ISC), ha permesso di costruire una visione aggregata del livello delle diverse prestazioni fornite dalle Agenzie, in ognuna delle Regioni, quale prima guida per definire uno standard quantitativo nazionale: il Livello Essenziale, delle prestazioni tecniche ambientali.

Questo approccio ha permesso di costruire il quadro quantitativo delle prestazioni effettivamente erogate dalle Agenzie (nel 2017), per le diverse prestazioni, normalizzandole rispetto alle diversità intrinseche e di definire un livello di riferimento medio normalizzato di erogazione di ognuna delle prestazioni, calcolato sul complesso delle Agenzie, utilizzandolo per valutare l'allineamento di ognuna delle Agenzie a questo livello di riferimento.

Il metodo sviluppato rappresenta un approccio sintetico, basato su dati oggettivi, per consentire di rappresentare lo stato delle attività erogate dalle diverse Agenzie in Italia; tale tecnica permette di definire, attraverso il modello concettuale sviluppato, la base conoscitiva a supporto di un'attività di definizione dei LEPTA [3].

Perché i cittadini abbiano a disposizione, in tutta la nazione, livelli di protezione dell'ambiente omogenei, va considerata anche la qualità dell'azione del Sistema Agenziale.

Fin dalla loro nascita, le Agenzie Ambientali hanno prodotto norme tecniche comuni. Per confrontarsi anche su modalità organizzative e operative nell'erogazione delle proprie prestazioni tecniche, il Sistema ha oggi seguito la strada dell'analisi di processo, attraverso il confronto tra pari. Tale confronto permetterà, in futuro, di definire processi, tempi e costi standard di riferimento, quale obiettivo per bilanciare qualità, efficacia ed economicità di azione.

Nell'analizzare i processi il Sistema, che integra le attività delle Agenzie e dell'ISPRA, ha considerato ogni prestazione essenziale ambientale incrociando sia la dimensione regionale sia quella nazionale. I processi delle due realtà operative, di conseguenza, sono stati considerati come un'unica azione complessiva, nella quale ciascuno integra con le proprie attività le funzioni del sistema nel suo complesso. A tale fine va tenuto infatti in conto che le prestazioni dell'ISPRA, per il ruolo che ricopre nel SNPA, non sono in genere omogenee a quelle erogate dalle Agenzie, ma integrano tra di loro e supportano le attività delle Agenzie stesse.

L'analisi di processo rappresenta anche il percorso prescelto dal Sistema per determinare i propri costi, e di conseguenza, per fissare le basi per il proprio finanziamento. In pratica, per conseguire questo obiettivo, sono stati integrati, nei processi definiti attraverso la metodologia del confronto tra pari, i dati contabili rilevati su base storica. Non sfugge che il coinvolgimento di esperti provenienti da agenzie diverse, oltre a permettere di tener conto delle diverse realtà e modalità operative, è anche uno dei passi necessari per rafforzare l'identità del Sistema.

Per ognuna delle fasi di processo, infatti, è stato individuato un tempo di esecuzione, prima indicazione su cui fondare lo sviluppo dei tempi standard di riferimento, ed è stata valutata l'incidenza sul costo della prestazione dei beni e dei servizi necessari per la sua esecuzione. Il risultato conseguito è il primo passo per tutte le azioni di razionalizzazione dell'uso delle risorse messe a disposizione del Sistema, nella prospettiva tendenziale di ottimizzarne le *performances* e di dimostrare, momento per momento, la restituzione al Paese, in termini di valore, del finanziamento che sarà necessario per l'erogazione dei LEPTA.

### 3.7.1.2.2. Conclusioni

Il lavoro che si sta facendo e che è portato avanti nell'ambito di uno dei sette Tavoli Istruttori del Consiglio (TIC) ai quali il Sistema ha affidato i compiti di istruire ed articolare gli elementi necessari per prendere le formali decisioni e/o adottare i necessari atti [4], permetterà di individuare i principali parametri di interesse per una equilibrata erogazione dei LEPTA sul territorio nazionale e per fissare importanti aspetti sia a garanzia della loro qualità sia della correttezza del finanziamento che sarà necessario per il loro conseguimento.

Si tratta, naturalmente, dell'inizio di un articolato percorso, il cui stato di avanzamento è stato presentato in un workshop organizzato nell'ambito della prima Conferenza nazionale dell'SNPA che si è svolta il 27 e 28 febbraio 2019, nel quale, oltre ai risultati concreti ricordati, è stato messo a punto un metodo di lavoro, che sarà applicato a tutte le prestazioni in carico al Sistema [5].

Soprattutto, le attività sinora svolte hanno già permesso di mettere in luce buone pratiche, ma anche le aree nelle quali indirizzare prioritariamente le risorse del Sistema per ridurre rapidamente le differenze, in termini di azioni mirate alla tutela ambientale, oggettivamente presenti nel Paese.

### 3.7.1.2.3. Bibliografia/sitografia

[1] Documento istruttorio ai fini della determinazione dei LEPTA - Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali

(<https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2018/10/Delibera-con-documento-istruttorio-LEPTA-ver-23.01.2018.pdf>)

[2] Programma triennale delle attività dell'SNPA 2018-2020

([https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2018/10/Delibera-33-di-approvaione-del-PT-2018\\_2020-con-allegato-1.pdf](https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2018/10/Delibera-33-di-approvaione-del-PT-2018_2020-con-allegato-1.pdf))

[3] Elementi per la definizione dei LEPTA - Studio ed applicazione ad attività prioritarie previste dal Piano Triennale 2018 -2020 del SNPA

([https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2019/04/delibera\\_51\\_SNPA.pdf](https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2019/04/delibera_51_SNPA.pdf))

[4] Tavolo Istruttorio del Consiglio - TIC I LEPTA

(<https://www.snpambiente.it/attivita/tavoli-istruttori-del-consiglio-tic/tic-i-lepta/>)

[5] Workshop “Il sistema per i LEPTA”

(<https://www.snpambiente.it/2019/02/28/presentazioni-prima-conferenza-nazionale-snpa/5/>)



### 3.7.1.3. Il SINA strumento di gestione, integrazione e diffusione dei dati e delle informazioni territoriali-ambientali

L'art. 11 della legge 132/2016 individua ISPRA come responsabile dello sviluppo e gestione del Sistema Informativo Nazionale Ambientale e della rete SINANET a esso collegata, confermando un ruolo centrale dello stesso nella raccolta e integrazione dei dati prodotti dai diversi Enti per le finalità di monitoraggio e conoscenza dell'ambiente. Una visione di insieme utile per una conoscenza condivisa con le diverse realtà territoriali, al fine di definire politiche adeguate per una gestione sostenibile dell'ambiente partendo dai diversi fattori antropici e ambientali, i relativi impatti e i rischi collegati e in armonia e nel rispetto delle politiche ambientali Europee.

L'Europa nel suo insieme ha da sempre guardato con attenzione all'ambiente come una opportunità di sviluppo che favorisca la salute e il benessere dei suoi cittadini. La normativa comunitaria in campo ambientale è una delle più evolute, con un impianto che vincola gli Stati ad acquisire dati ed informazioni rigorose, da restituire tempestivamente migliorando la consapevolezza e la conseguente azione di tutti i livelli di governo fino al singolo cittadino. Il raccordo funzionale con l'Europa è assicurato dalla rappresentanza di ISPRA nel Consiglio di Amministrazione e dal ruolo che il SINA ha nel rappresentare il National Focal Point nella rete di partenariato collegata EIONET.

Il SINA rappresenta, quindi, un naturale ecosistema informativo per la Protezione e la Tutela dell'Ambiente, che in ottemperanza con quanto definito dal piano triennale per l'informatica nelle Pubbliche Amministrazioni (2019-2021) rappresenta già per normativa nazionale e europea un modello di interoperabilità, infatti il capitolo 5 dello stesso piano precisa che l'informazione territoriale fornita dai dati ambientali, anche per quanto concerne l'e - Government, segue le regole d'implementazione di INSPIRE.

Anche per questo all'interno del SINA si identifica, secondo quanto previsto dall'art. 3 del D.Lgs. 32/2010, la struttura di coordinamento per l'implementazione della Direttiva INSPIRE che è definita come Infrastruttura Nazionale per l'Informazione Territoriale e del Monitoraggio Ambientale per gli scopi delle politiche ambientali e delle politiche o delle attività che possono avere ripercussioni sull'ambiente.

In questo contesto si individuano due azioni di messa a sistema parallele: una di coinvolgimento delle altre Pubbliche Amministrazioni, anche al fine di supportare i flussi di dati prioritari verso la Comunità Europea attraverso la rete EIONET; l'altra operativa di realizzazione dei moduli nazionali tematici che compongono il Sistema Informativo Nazionale Ambientale.

Il SINA rappresenta il sistema informativo che integra e armonizza attraverso i vari moduli nazionali tematici (Aria, Coste, Biodiversità, ecc) i flussi di dati curando sin dall'acquisizione a livello locale i processi di armonizzazione semantica e verso i modelli dati standard al fine di costituire un Sistema unico dove analizzare, elaborare e omogeneizzare le informazioni ambientali sia necessarie a ottemperare la produzione dei flussi verso la comunità europea (eReporting), sia necessarie alla produzione dei rapporti ambientali del sistema SNPA (Reporting nazionali).

Al fine di supportare ogni singolo flusso prioritario sono stati realizzati o sono in fase di realizzazione i diversi Moduli Informativi nazionali, lo sviluppo è disegnato per essere flessibile e scalabile in modo da far convivere, sia la gestione dei flussi di dati prioritari necessari al reporting ambientale a livello nazionale e europeo, sia un processo di analisi dati multi-integrato basato su servizi interoperabili (funzionalità di Data Mining). Tale schema prevede che il Modulo informativo sia basato su 5 pilastri implementativi che mettono a disposizione della rete del SNPA strumenti condivisi di

raccolta, gestione, analisi e pubblicazione dei dati, anche in coerenza con la Direttiva INSPIRE.

Al momento sono stati realizzati e/o sono in fase di sviluppo elementi per i Sistemi tematici: Qualità Aria, Biodiversità, Emissioni Industriali, Adattamento ai Cambiamenti Climatici, Sistema Centralizzato Mare, Sistema dati Costieri, Sistema monitoraggio e controllo industriale; alcuni dei quali sono stati disegnati e realizzati in stretta collaborazione con il MATTM. Di seguito un focus su alcune delle attività sviluppate nel 2018 nell'ambito del tema della biodiversità e della qualità dell'aria:

### **3.7.1.3.1. InfoARIA – Componente del sistema informativo per i dati sulla qualità dell'aria necessari alla raccolta e alla predisposizione dei dataset per il Reporting verso CE**

Nel 2018 sono state completate le attività per la realizzazione del sistema per la raccolta dei dati sulla qualità dell'aria, come richiesti dalla normativa europea.

La raccolta delle informazioni è in capo alle Regioni che, secondo le date stabilite dalla normativa, devono trasmettere l'informazione al nodo centrale SINA per la successiva compilazione della "vista nazionale" da trasmettere ai competenti organi europei.

Lo sviluppo di questa componente del modulo informativo ha consentito la razionalizzazione dei flussi dei dati relativi alla zonizzazione del territorio, alle metodologie di monitoraggio da utilizzarsi in relazione alla classificazione della zona stessa, dei metadati delle reti di misura, stazioni, punti di campionamento, strumenti e modelli, delle serie temporali validate misurate dagli strumenti, dei valori calcolati tramite i modelli o le stime obiettive, delle dichiarazioni superamento o non superamento dei limiti di legge, dei piani di risanamento, dell'attribuzione delle concentrazioni ai contributi di diverse sorgenti, degli scenari, delle misure di risanamento della qualità dell'aria e dei dati in tempo reale (Up To Date) non validati delle misure.

In particolare, la raccolta di questo ultimo flusso di dati Up to Date, ha reso possibile il calcolo dell'indice europeo della qualità dell'aria a breve termine anche per l'Italia, e sebbene non rifletta la situazione annuale, basata necessariamente su metodologie di calcolo più rigorose, pure fornisce una prima informazione importante a tutti i cittadini per conoscere lo stato della qualità dell'aria dove vivono, lavorano o viaggiano.

Ogni giorno il sistema riceve dal flusso di dati Up-To-Date circa 500 pacchetti di dati che vengono caricati e verificati e colleziona oltre 40.000 oggetti al giorno che vengono direttamente armonizzati e caricati sul DB centralizzato. Nel ciclo annuale, inserendo anche le i dati prodotti come dataset nazionali, sono archiviati oltre 15 milioni di oggetti per il solo flusso della Qualità dell'Aria. I dati giornalieri (breve termine e lungo termine ovvero annuali), raccolti secondo standard stabiliti dalla legislazione dell'Unione Europea, vengono al momento visualizzati nel portale dell'Agenzia Europea dell'ambiente AQ Index (<https://airindex.eea.europa.eu/>); per impostazione predefinita, l'indice della qualità dell'aria pubblicato è quello relativo alle 6 ore precedenti, ma il sistema consente di selezionare qualsiasi ora specifica nelle 48 ore precedenti. Attualmente si sta procedendo alla realizzazione degli altri componenti per il completamento del Modulo Informativo e di un portale per la visualizzazione e la consultazione in dettaglio, dei dati nazionali in collaborazione con le Agenzie regionali e provinciali.

### **3.7.1.3.2. Il Network Nazionale della Biodiversità (NNB)**

Si tratta di un'infrastruttura tecnica e tecnologica per fornire e gestire in modo capillare informazioni sulla biodiversità su tutto il territorio nazionale, che ha consentito di riunire e gestire in un unico geo-database i dati alfanumerici – relativi alle informazioni "anagrafiche" delle specie osservate - e i

dati cartografici, relativi invece alla loro visualizzazione su mappa, (<http://www.nnb.isprambiente.it/it/il-network>). L'infrastruttura consente di raccogliere e pubblicare in maniera facile e veloce i dati primari di biodiversità, o dati relativi a registrazioni di osservazioni e a campioni conservati nelle collezioni scientifiche posseduti da un qualsiasi Ente. Le banche dati possono essere infatti pubblicate, in interoperabilità, attraverso 2 sezioni del Network:

- in web-GIS, che segue le scelte operative in conformità a INSPIRE;
- in Biocase, che segue le scelte operative e le logiche del sistema Biocase Europe per pubblicare dati primari.

Con questo spirito, nel 2018 il Sistema è stato arricchito con nuove funzionalità mirate a coinvolgere un numero sempre maggiore di utenti, aprendosi anche al semplice cittadino.

Nella tabella 1 sono riportati il numero di osservazioni registrate nel 2014 e quelle del 2018. Il notevole incremento mostra come la realizzazione di infrastrutture di rete agili e funzionali siano la soluzione da perseguire per migliorare il coinvolgimento di tutti gli attori in un campo così "frastagliato" di soggetti e componenti come quello della biodiversità.

Tabella 1 - Numero di osservazioni complessive censite

	<b>Gennaio 2014</b>	<b>Ottobre 2018</b>
Numero osservazioni	907.503	9.044.962
Dati GBIF collegati	-	622.138
Dati iNaturalist collegati	-	394.808
Dati progetto NNB su iNaturalist	-	2751

#### 3.7.1.4. Reporting ambientale

Informazione e comunicazione rappresentano una strada fondamentale nella direzione della difesa dell'ambiente che oggi ha assunto un ruolo strategico non soltanto per i decisori politici e per gli amministratori chiamati a pianificare azioni di tutela e miglioramento e a gestire il territorio, ma per tutti i portatori d'interesse (*stakeholders*), inclusi i cittadini.

L'evoluzione della normativa specifica, comunitaria e nazionale, che vincola gli Stati e le pubbliche amministrazioni ad acquisire e diffondere dati sullo stato dell'ambiente e la crescente attenzione dell'opinione pubblica verso i temi ad esso connessi hanno prodotto, nel tempo, un forte incremento della domanda d'informazione. Una sensibilità crescente dovuta anche alle nuove sfide rappresentate dallo sviluppo economico degli ultimi decenni. In particolare, è aumentata la domanda d'informazione ambientale ufficiale e rigorosa, esaustiva e facilmente comprensibile, di cui usufruire in modo semplice e tempestivo anche attraverso i nuovi canali *web* e *social media*. Rispondendo efficacemente a questa richiesta, banche dati, *report* e pubblicazioni disponibili *on-line*, frutto dell'attività istituzionale di *reporting* ambientale, sono divenuti strumenti indispensabili nel dialogo con il cittadino per divulgare dati e diffondere la cultura ambientale.

L'Annuario dei dati ambientali, giunto alla sedicesima edizione, è il risultato delle attività di raccolta, selezione e diffusione dei dati statistici e delle informazioni sulle condizioni dell'ambiente in Italia svolte dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) in sinergia con le Agenzie per la protezione dell'ambiente regionali e delle province autonome nell'ambito del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), nell'adempimento dei propri compiti

istituzionali. Alla sua realizzazione contribuiscono anche numerosi organismi tecnico scientifici che cooperano, sin dalla prima edizione, allo sviluppo e al miglioramento dei contenuti. I dati e le informazioni presentati nel rapporto sono raccolti ed elaborati attraverso l'applicazione di avanzate metodologie di *reporting* e in base a criteri standardizzati a livello nazionale e comunitario.

La base conoscitiva dell'Annuario è costituita da una selezione di indicatori ritenuti idonei a fornire una fotografia dello stato dell'ambiente e a monitorarne l'evoluzione nel tempo.

L'edizione 2018 dimostra l'elevato livello di fruibilità raggiunto nel processo di divulgazione dei dati statistici verso un pubblico sempre più vasto, che racchiude *target* diversi, dai decisori politici ai cittadini. Presenta 306 indicatori, di cui 9 nuovi, che costituiscono il *core set* della Banca dati indicatori Annuario. Tale *core set* è sottoposto annualmente a un accurato processo di revisione e consolidamento. Gli indicatori aggiornati sono 260 e sono rappresentati in molti casi sia con articolazione territoriale sia con serie storiche. Il 94% di questi presenta una copertura temporale compresa tra il 2016 e il 2018, solo il 2% è popolato con dati antecedenti al 2015.

Dei 306 indicatori presenti, 180 (59%) hanno una copertura regionale, nello specifico: 119 dei 172 indicatori selezionati per descrivere le Condizioni ambientali (69%), 28 degli 86 per i Settori produttivi (33%) e 33 dei 48 (69%) per la Tutela e prevenzione (risposte).

L'84% degli indicatori dimostra solidità scientifica per l'attendibilità e l'affidabilità dei metodi di misura e raccolta dati. L'80% è ben fondato in termini tecnici e scientifici. Il 77% risulta comparabile nello spazio, il 75% nel tempo. L'86% degli indicatori consolidati risulta di facile interpretazione dimostrando forte comunicabilità ed è rappresentativo sia della realtà nazionale sia regionale.

233 indicatori consentono di comprendere meglio la situazione del Paese fornendo informazioni sullo stato e sul *trend*. Il 38% di questi presenta un andamento positivo, in linea con gli obiettivi fissati dalla normativa; il 42% è rimasto pressoché stabile, non raggiungendo ancora gli obiettivi fissati, ma mostra un *trend* in miglioramento; soltanto il 20% ha un andamento negativo, evidenziando dunque una situazione non in linea con le politiche previste.

Il monitoraggio di ambiente e territorio, l'analisi dei *trend* in atto, la diffusione della conoscenza e della cultura ambientali favoriscono politiche di tutela e valorizzazione a livello istituzionale e comportamenti orientati alla sostenibilità da parte della cittadinanza. In tale prospettiva, allo scopo di garantire un'ampia pubblicazione delle informazioni e valorizzare la comunicazione con il cittadino, l'edizione 2018 dell'Annuario dei dati ambientali è stata restituita attraverso sette prodotti (*Banca dati indicatori*, *Annuario dei dati ambientali* nella versione integrale, *Dati sull'ambiente*, *Annuario in cifre*, *Ricapitolando... l'ambiente*, *Multimediale*, *Giornalino*).

La *Banca dati indicatori* (<https://annuario.isprambiente.it>) è uno strumento di comunicazione di dati e informazioni ambientali messo a disposizione di utenti interni ed esterni all'Istituto. Consente di pubblicare, gestire e organizzare i contenuti relativi alle diverse edizioni dell'Annuario in funzione delle esigenze conoscitive dei singoli utenti favorendo una ricerca personalizzata delle informazioni e la creazione di *report* tematici. Il *database*, fruibile *on-line*, si dimostra sempre di più un mezzo efficace di conoscenza delle condizioni ambientali in Italia per *policy maker*, tecnici e cittadini. Per una corretta valutazione dell'evoluzione del processo di consultazione nel corso degli anni è importante comprendere quali e quanti siano gli utenti che ne usufruiscono e come o per quali fini la banca dati sia utilizzata.

Da una prima e semplice analisi temporale del numero di visite di utenti esterni, quindi esclusi gli accessi di chi lavora sugli indicatori, si evidenzia un'evoluzione positiva. Tra il 2008 e il 2018, infat-

ti, si rileva un incremento dei visitatori del 133%, passando da 25.665 nel 2008 a 59.764 nel 2018. In undici anni il numero dei visitatori è più che raddoppiato, facendo pensare che i fruitori degli indicatori ambientali aumenteranno ancora. L'indicatore "Desertificazione", mantenendo il primato, è il più visionato negli ultimi sei anni. L'interesse verso tale fenomeno riguarda sette regioni italiane. La desertificazione costituisce un serio pericolo per le regioni aride e secche del pianeta, che rappresentano quasi il 50% delle terre emerse, evidenziando quindi un rischio per più di cento paesi che hanno un miliardo di abitanti.

Nel 2018 un forte interesse è stato rivolto anche agli indicatori "Siti contaminati" e "Siti di estrazione di risorse energetiche", afferenti al tema Geosfera. Ciò denota la maggiore attenzione dei cittadini alle problematiche ambientali legate al suolo.

L'*Annuario dei dati ambientali* (versione integrale) è un rapporto intertematico fondato sulle schede indicatore. Contiene tutti gli indicatori selezionati per l'edizione 2018. Il documento è articolato in quattro sezioni con gli indicatori ordinati secondo il modello DPSIR (Determinanti, Pressioni, Stato, Impatti e Risposte): Sezione A – Elementi generali; Sezione B – Determinanti; Settori produttivi (D, P); Sezione C – Condizioni ambientali (S, P, I); Sezione D – Tutela e prevenzione (I, R).

*Dati sull'ambiente* presenta un'accurata selezione di indicatori dell'Annuario dei dati ambientali finalizzati al monitoraggio del 7° Programma di Azione Ambientale (7° PAA). Si rivolge a un pubblico di esperti, tecnici e decisori politici. È strutturato in cinque capitoli redatti in base ai primi tre obiettivi tematici prioritari e ai sottobiettivi 4a e 7a del 7° PAA. In particolare, i primi tre obiettivi sono rivolti a: proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale; trasformare l'Italia in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; proteggere i cittadini italiani dalle pressioni legate all'ambiente e dai rischi per la salute e il benessere. I sottobiettivi 4a e 7a sono relativi al pubblico accesso all'informazione e al miglioramento dell'integrazione degli aspetti ambientali nelle altre politiche. Contiene indicatori compositi, realizzati seguendo la metodologia AMPI (*Adjusted Mazziotta-Pareto Index*).

L'*Annuario in cifre* restituisce in forma sintetica e maggiormente divulgativa una selezione dei contenuti della versione integrale dell'Annuario dei dati ambientali. In esso sono raccolti i grafici più rappresentativi o meglio caratterizzanti la tematica ambientale, corredati da commenti, brevi informazioni e dati particolarmente rilevanti posti in evidenza. Il prodotto contiene un indice, una breve introduzione e l'elenco degli indicatori selezionati per ogni tematica, opportunamente descritti. A ogni indicatore trattato corrisponde un solo grafico ritenuto più rappresentativo. Il *layout* grafico, il formato e i criteri adottati consentono una migliore fruibilità dei contenuti anche a un pubblico di non addetti ai lavori.

*Ricapitolando... l'ambiente* presenta in modo sintetico alcuni temi ambientali di interesse per il cittadino e per il decisore politico. Le informazioni sulle condizioni ambientali sono diffuse mediante un linguaggio chiaro e accessibile, reso particolarmente comunicativo anche dall'adozione di infografiche e, più in generale, di un *layout* immediato e di facile lettura. Include un indice, confronti con l'Europa o con singoli Paesi europei e, per ogni tematica trattata, quadri di sintesi (tematica "in pillole") contenenti una breve definizione del tema e informazioni *spot* corredate da immagini o disegni illustrativi. Presenta, inoltre, sette infografiche utilizzate per illustrare le problematiche e rappresentare i dati e un quadro sinottico degli indicatori dell'Annuario ritenuti più significativi nel descrivere i temi trattati.

Il *Multimediale* è uno strumento in grado di comunicare i dati e le informazioni dell'Annuario dei



dati ambientali in modo semplice e immediato grazie all'ausilio di filmati e applicazioni *web*. Il filmato audiovisivo dell'Annuario dei dati ambientali, edizione 2018 presenta una sintesi significativa dei suoi contenuti salienti, rappresentando le problematiche prioritarie e di maggiore interesse per un pubblico generico.

Il *Giornalino* è una versione a fumetto dal titolo "L'indagine dell'Ispettore SPRA" realizzata con l'obiettivo di divulgare le informazioni e i dati statistici dell'Annuario a un pubblico giovane (15-30 anni) di non esperti. Il prodotto affronta con periodicità annuale una sola tematica ambientale. Per l'edizione 2018 quella scelta è "Pericolosità geologiche". Titolo dell'episodio: "La terra è mobile".

Tutti i prodotti sono consultabili presso il sito <https://annuario.isprambiente.it>.

Al fine di garantire l'efficacia delle attività di predisposizione di tali prodotti e la loro più ampia divulgazione, sono stati messi a punto precisi strumenti e moderne metodologie operative. In particolare, per l'edizione 2018, è stata implementata la modalità pressoché automatizzata di elaborazione dell'Annuario attraverso la manutenzione e lo sviluppo della Banca dati indicatori.

Tra le linee di sviluppo future, si prevede la possibilità di produrre dagli indicatori della Banca dati ulteriori tipologie di *report* da utilizzare a livello internazionale, come ad esempio il *core set* di indicatori adottato dall'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA), nonché tipologie di *report* relative a varie tematiche d'interesse primario quali "cambiamenti climatici", "turismo e ambiente", ecc. Guardando, inoltre, alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione che consentono di ristrutturare le dinamiche di relazione tra cittadini e istituzioni pubbliche, e nella prospettiva *digital first*, si sta valutando l'elaborazione di un prototipo dell'Annuario dei dati ambientali per *e-book* e lo sviluppo di un'app per *smartphone*.

### 3.7.1.5. Educazione e formazione ambientale

ISPRA svolge attività di informazione, divulgazione, educazione e formazione, anche post-universitaria, in materia ambientale.

Finalità è la promozione delle conoscenze e competenze specialistiche sulle tematiche e problematiche di tutela ambientale e di sostenibilità attraverso la realizzazione di iniziative di educazione e di formazione ambientale rivolte a diversi target, e la cura di rapporti di collaborazione con il mondo della scuola, della ricerca e con altri organismi, anche attraverso la stipula di specifici accordi, per contribuire a diffondere nell'intera società una cultura della sostenibilità autorevole in quanto scientificamente fondata.

Le principali attività riguardano:

- la progettazione e organizzazione di percorsi di formazione, in presenza e a distanza tramite piattaforma e-learning di ISPRA, su tematiche specialistiche nel campo della tutela ambientale, rivolti ai tecnici del SNPA e di altri Enti pubblici e di ricerca. Tali attività sono certificate secondo la norma UNI EN ISO 9001:2015;
- la promozione / realizzazione di un programma di iniziative di educazione ambientale rivolte alle scuole, e in generale di iniziative e progetti per l'educazione alla sostenibilità ambientale;
- l'accoglienza di laureati, laureandi, specializzandi, dottorandi, ecc. in percorsi di tirocinio e ospitalità di giovani studenti in percorsi di Alternanza scuola - lavoro.

Tali attività, così come le altre di competenza dell'ISPRA, sono svolte in riferimento e nell'ambito del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), che nel caso specifico delle attività



educative e formative ha l'obiettivo di favorire un'integrazione sempre maggiore di metodologie, programmi e strumenti attuativi.

Nel SNPA, l'ISPRA partecipa alla Rete di Referenti per la Formazione, di cui svolge il coordinamento, e alla Rete per l'Educazione ambientale e alla sostenibilità, coordinata dall'ARPAE Emilia-Romagna. Le Agenzie dell'SNPA svolgono un'importante azione anche nell'ambito dei rispettivi Sistemi regionali dell'educazione ambientale e alla sostenibilità (In.F.E.A.S.), in particolare 4 di esse (le Arpa di Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Veneto) ricoprono il ruolo di coordinamento delle attività e delle strutture quali i Laboratori Territoriali e i Centri di Educazione ambientale e alla sostenibilità (LT e CEAS).

In sintesi, si riportano i dati più recenti<sup>222</sup> sui risultati conseguiti dall'ISPRA nelle attività di educazione e formazione ambientale, cui peraltro si affiancano altre attività di divulgazione scientifica, informazione, comunicazione e citizen science.

#### **3.7.1.5.1. Iniziative di educazione ambientale**

- A.S. 2017/2018: n. 7 iniziative di educazione ambientale con il coinvolgimento di 93 classi e circa 1700 studenti di Istituti scolastici del Comune / Provincia di Roma;
- A.S. 2018/2019: n. 9 iniziative con il coinvolgimento di 262 classi e oltre 5000 studenti delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado di Istituti scolastici del Comune / Provincia di Roma;
- Per l'A.S. 2019/2020, è prevista la realizzazione di n. 10 iniziative.

#### **3.7.1.5.2. Corsi di formazione ambientale**

- 2018/2019: n. 12 corsi di formazione su tematiche specialistiche ambientali nell'ambito di attività istituzionali, del SNPA, di accordi con altri Enti nazionali e di progetti europei. I corsi, progettati e sviluppati in collaborazione con esperti di ISPRA, del SNPA, Università ed Enti di ricerca, sia in modalità e-learning che in presenza, hanno coinvolto circa 2000 corsisti per 600 ore di formazione erogate. Sono in fase di realizzazione nuovi corsi di formazione in particolare sulle tematiche della Marine Strategy, del danno ambientale, dei cambiamenti climatici e dell'assicurazione della qualità delle attività di monitoraggio e controllo ambientale.

#### **3.7.1.5.3. Tirocini e progetti alternanza scuola - lavoro**

- 2017: attivati n. 21 tirocini formativi ed erogate oltre 7000 ore di formazione. Stipulate n. 4 Convenzioni per l'attivazione di tirocini con Università ed Istituti di Alta Formazione.
- 2018: attivati n. 38 tirocini formativi per oltre 7000 ore di formazione. Attivate n. 16 Convenzioni, compresa una con l'Ufficio Provinciale del Lavoro di Roma per attivazione di tirocini extra-curricolari a valere sul Progetto "Torno Subito" della Regione Lazio.
- 2019: stipulate n. 4 Convenzioni con Atenei universitari e attivati n. 17 tirocini formativi.
- A.S. 2017/2018: progettati e realizzati, in collaborazione con le Unità tecniche di ISPRA, 11 progetti formativi su tematiche ambientali nella modalità dell'Alternanza scuola-lavoro, cui hanno partecipato 90 studenti di Istituti scolastici secondari superiori con erogazione di

<sup>222</sup>. Aggiornamento dei dati: 31/08/2019

oltre 600 ore di formazione. Per l'attivazione degli 11 percorsi formativi sono state stipulate altrettante Convenzioni con gli Istituti scolastici coinvolti. A conclusione è stato realizzato il Quaderno di "Alternanza scuola-lavoro" - serie "Educazione e Formazione Ambientale" n.1/2018 dal titolo 11 progetti in ISPRA - Appunti di viaggio, che racconta le esperienze formative sia dal punto di vista dei tutor che degli studenti partecipanti.

➤ A.S. 2018/2019: progettati e realizzati, in collaborazione con le Unità tecniche di ISPRA, 16 progetti formativi su tematiche ambientali nella modalità dell'Alternanza scuola-lavoro, cui hanno partecipato 164 studenti di Istituti scolastici secondari superiori con erogazione di oltre 650 ore di formazione. Per l'attivazione dei 16 percorsi formativi sono state stipulate altrettante Convenzioni con gli Istituti scolastici coinvolti e è in corso di realizzazione il Quaderno di "Alternanza scuola-lavoro" - serie "Educazione e Formazione Ambientale", relativo all'annualità 2018/2019.

➤ A.S. 2019/2020: in fase di attivazione n. 12 "Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento" (ex Alternanza scuola-lavoro).

#### **3.7.1.5.4. Accordi e collaborazioni**

Sono curati rapporti di collaborazione con organismi, enti e associazioni, per la realizzazione di programmi, progetti o manifestazioni per la diffusione di valori, ricerche e buone pratiche di sostenibilità, quali quelli con il CNESA (Comitato Nazionale per l'Educazione alla Sostenibilità - Agenda 2030) sotto l'egida della Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO, il progetto "Isola della Sostenibilità", l'Earth Day Italy e l'ASVIS (Alleanza per lo Sviluppo Sostenibile).

Sono stati inoltre stipulati protocolli di intesa e accordi di collaborazione formali con:

- MATTM - Segretariato Generale per azioni formative di supporto al rilancio del Sistema Nazionale In.F.E.A. - Informazione, Formazione e Educazione Ambientale;
- MIUR - Ufficio Scolastico Regionale Lazio, per la promozione di iniziative in materia di Alternanza scuola lavoro e di Educazione e Formazione ambientale per gli Istituti scolastici del Lazio.

Informazioni e documentazione sulle attività di educazione e formazione ambientale dell'ISPRA e dell'SNPA sono disponibili sui siti web:

<http://www.isprambiente.gov.it/it/formeducambiente>

<https://www.snpambiente.it/>

### 3.7.1.6. Servizi e attività bibliotecarie erogati nel 2018 dalla Biblioteca ISPRA



La Biblioteca ISPRA, istituita dalla L. 133/2008, frutto dell'unificazione delle preesistenti biblioteche dell'APAT, dell'ICRAM e dell'INFS, è specializzata nelle tematiche ambientali, con particolare riferimento alle scienze della Terra, alle discipline afferenti la pesca marittima, l'acquacoltura ed il monitoraggio delle acque, i sedimenti e gli ambienti costieri, alla biologia della conservazione, alla genetica e all'eco-etologia della fauna selvatica omeoterma. Dal 2006, è certificata UNI EN ISO 9001 per il processo "Acquisizione, trattamento catalografico e gestionale, conservazione, tutela e fruizione del patrimonio bibliografico, cartografico e fotografico della Biblioteca".

La Biblioteca, erede del patrimonio storico della Biblioteca del Servizio Geologico risalente alla fine del XIX sec., vanta una delle più complete raccolte di scienze della Terra a livello italiano ed europeo, arricchitasi nel tempo grazie ad un'attenta politica di acquisti, doni e scambi con enti e istituti scientifici a livello nazionale e internazionale; di recente, arricchitasi anche attraverso l'accordo di integrazione con la Biblioteca della Società Geologica.

La Biblioteca ISPRA, a valle della L.132/2016, è membro della Rete SI Documenta delle biblioteche e centri di documentazione del SNPA (Sistema Nazionale per la protezione ambientale).

Il patrimonio della Biblioteca – il cui valore, al 2018, ammontava a E. 8.720.794,70–comprende:

- una ricca e pregiata raccolta di opere dei secc. XVIII e XIX, testimonianza degli albori della geologia e della storia naturale;
- una prestigiosa cartoteca di carte antiche, edite ed inedite (circa 50.000 carte, di cui 10.000 corredate di note illustrative;
- oltre 51.000 monografie; oltre 3400 testate di periodici (per oltre 72.000 volumi);
- oltre 64.600 spogli (titoli analitici) di articoli riguardanti la geologia e le scienze naturali.

Con lo scopo di preservare gli originali più antichi e pregevoli dall'usura derivante dal frequente utilizzo e favorire la conoscenza della storia della geologia italiana, viene effettuata la digitalizzazione del materiale cartografico: in tal modo, attraverso il catalogo online (OPAC), si rende disponibile non solo la descrizione bibliografica ma anche la versione grafica delle carte.

Tra i principali servizi offerti all'utenza interna ed esterna, a supporto delle attività di studio e ricerca in ambito ambientale, vi sono i seguenti:

- apertura al pubblico (24h/5gg. sett);
- servizi di orientamento e assistenza nelle ricerche bibliografiche (reference);
- lettura e consultazione in sede (con eventuale utilizzo delle postazioni informatiche);
- consultazione del sito web (<http://www.isprambiente.gov.it/it/biblioteca>), del catalogo online (OPAC: <http://opac.isprambiente.it/SebinaOpac/Opac>) per la localizzazione del materiale di proprio interesse, delle risorse elettroniche disponibili (bd giuridiche/normativa tecnica, scientifico-ambientali);
- prestito interno e interbibliotecario (ILL - InterLibrary Loan);
- servizio di fornitura documenti (DD - Document delivery);
- predisposizione periodica del "bollettino novità" (elenco pubblic. di recente acquisizione, per acquisto, dono e scambio);
- organizzazione di iniziative formative/informative a beneficio degli utenti.

Ingressi registrati in Biblioteca	670 interni 111 esterni
Num. di visite al catalogo on-line (OPAC) della Biblioteca	207.517
Servizi DD (Document Delivery)	
Num. articoli forniti su richiesta dell'utenza esterna - DD/L	332
Num. articoli forniti su richiesta dell'utenza interna - DD/B	382
ILL (International Library Loan)	
Num. monografie richieste dall'utenza esterna - ILL/L	30
Num. monografie richieste dall'utenza interna - ILL/B	34
Richieste di <i>reference</i>	
Num. di richieste di <i>reference</i>	38
Catalogazione di materiale messo a disposizione dell'utenza	
Num. monografie	764
Num. testate di periodici	55
Num. di titoli analitici	1100
Num. di titoli analitici revisionati, aggiornati e inviati all'Indice SBN	4275
Num. di carte digitalizzate delle collezioni cartografiche	30
Num. testi ricevuti in dono	673
Disseminazione dell'informazione	4
Periodica predisposizione e invio di bollettini trimestrali di nuove accessioni (periodici, monografie e spogli), pubblicati su sito della Biblioteca ISPRA	
Scambi con altre biblioteche	
pacchi inviati ad istituzioni italiane	41
pacchi inviate ad istituzione estere	65

### 3.7.1.7. Rifiuti

La tematica dei rifiuti è oggetto di interesse, oltreché della pubblica amministrazione e della politica, anche del cittadino. La norma consente l'accesso alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale, a prescindere dalla dimostrazione della sussistenza di un in-

teresse giuridicamente rilevante del richiedente. La Convenzione di Aarhus, siglata nel 1998, infatti, *“riconoscendo che un più ampio accesso all'informazione ed una maggiore partecipazione dei cittadini ai processi decisionali migliorano la qualità delle decisioni, ne rafforzano l'efficacia, contribuiscono a sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali e gli consentono di esprimere le sue preoccupazioni, permettendo alle pubbliche autorità di tenerne debitamente conto”*, garantisce ai cittadini l'accesso all'informazione ambientale, secondo due modalità: mediante un ruolo passivo della Pubblica Amministrazione, consistente nel rispondere alle richieste dei cittadini; mediante un ruolo attivo della Pubblica Amministrazione, consistente nel raccogliere e divulgare l'informazione ambientale. Attività di orientamento, campagne di sensibilizzazione ed educazione ambientale, banche dati elettroniche, registri, inventari, rapporti su tematiche ambientali sono alcuni degli strumenti da utilizzare a questo scopo.

Ai sensi della legge 132/2016 che ha istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA) e che disciplina l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), i dati e le informazioni statistiche derivanti dalle attività di monitoraggio, controllo e ricerca dello SNPA costituiscono riferimento tecnico ufficiale da utilizzare ai fini delle attività di competenza della pubblica amministrazione.

Per quanto attiene ai rifiuti, l'Istituto è tenuto ai sensi dell'articolo 189 del d.lgs. 152/2006 ad elaborare annualmente i dati sulla produzione e gestione dei rifiuti urbani e speciali e ne assicura la pubblicità attraverso la predisposizione dei rapporti annuali (Rapporto Rifiuti Urbani, Rapporto Rifiuti Speciali, capitolo Rifiuti dell'Annuario dei dati ambientali, capitolo Rifiuti del Rapporto sulla Qualità dell'ambiente urbano).

Il Catasto dei rifiuti è stato istituito dall'articolo 3 del decreto legge 9 settembre 1988, n. 397 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475. L'articolazione e le funzioni del Catasto sono individuate dall'articolo 189 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Il Catasto è organizzato in una Sezione nazionale, presso l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), e in Sezioni regionali o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, presso le Agenzie regionali e delle Province autonome per la protezione dell'ambiente.

ISPRA ha realizzato la Sezione Nazionale per via informatica ([www.catasto-rifiuti.isprambiente.it](http://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it)) fornendo un quadro conoscitivo completo, costantemente aggiornato e rapidamente accessibile in materia di rifiuti. La disponibilità di dati e informazioni in rete sui rifiuti costituisce un servizio finalizzato a costruire una relazione di reciprocità fra l'amministrazione competente, i cittadini e gli altri attori.

Il sito è stato sviluppato per consentirne la navigazione sia con i tradizionali sistemi (computer fissi e portatili) che con gli strumenti di navigazione più moderni (smartphone, tablet, ecc.) – *sito responsive*.

Il sito contiene le banche dati complete, liberamente consultabili e scaricabili, sui Rifiuti Urbani e Speciali e l'Elenco Nazionale delle imprese autorizzate alla gestione dei rifiuti in procedura semplificata ed ordinaria.

L'Elenco Nazionale delle Autorizzazioni si compone di due tipologie di banche dati che sono alimentate, rispettivamente attraverso:





l'inserimento effettuato, ai sensi degli artt. 208, 209, 211, 213 e 214 del d.lgs. n. 152/2006, dalle amministrazioni territoriali competenti al rilascio delle autorizzazioni ordinarie ed in procedura semplificata;

l'estrazione delle informazioni contenute nel modello unico di dichiarazione ambientale (MUD).

Le banche dati sui rifiuti urbani e speciali raccolgono ed organizzano i dati acquisiti ed elaborati dalla sezione nazionale del Catasto Rifiuti con il contributo delle sezioni regionali e provinciali e, in generale, di tutti i soggetti pubblici detentori dell'informazione, nonché attraverso l'elaborazione del MUD.

Le banche dati sui rifiuti urbani contengono le informazioni su:

- produzione e raccolta differenziata (sino al dettaglio comunale);
- costi di gestione dei servizi di igiene urbana (dettaglio regionale);
- sistema impiantistico di gestione (dettaglio per singolo impianto).
- Le banche dati sui rifiuti speciali contengono le informazioni su:
- produzione dei rifiuti pericolosi e non pericolosi sino al dettaglio regionale, con ripartizione per capitolo dell'elenco europeo e per attività economica (Ateco 2007);
- gestione dei rifiuti pericolosi e non pericolosi sino al dettaglio regionale, con ripartizione per singola operazione di recupero (R) e smaltimento (D) di cui agli allegati B e C del d.lgs. n. 152/2006

Per quanto riguarda la funzionalità di consultazione delle banche dati, tutte le tabelle contenenti i dati sulla produzione e gestione dei rifiuti urbani e speciali possono essere esportate in formato csv. Relativamente ai dati comunali sulla produzione e raccolta differenziata e sui costi di gestione dei servizi di igiene urbana sono, inoltre, presenti, nelle relative sezioni, specifiche pagine che consentono il download (in formato odg nel caso della produzione e raccolta e csv nel caso dei costi) delle tabelle annuali relative a tutte le municipalità.

Nel Catasto è, inoltre, presente una sezione "Questionari e richieste dati" ove è possibile compilare questionari e richieste predisposte dall'Istituto per ottemperare al monitoraggio di specifici indicatori, come ad esempio il questionario per i Comuni relativo all'attuazione delle misure di prevenzione della produzione dei rifiuti individuate dal Programma nazionale di prevenzione, e il questionario sui costi sostenuti dai comuni per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati rivolto esclusivamente ai soggetti istituzionali.

### **3.7.1.8. Il dissesto idrogeologico in Italia**

#### **3.7.1.8.1.. Il quadro nazionale sul dissesto**

Il dissesto idrogeologico costituisce un tema di particolare rilevanza per l'Italia a causa degli impatti sulla popolazione, sulle infrastrutture lineari di comunicazione e sul tessuto economico e produttivo. L'Italia, per la sua conformazione geologica, geomorfologica e idrografica, è naturalmente predisposta ai fenomeni di dissesto ed è inoltre un paese fortemente antropizzato con quasi 8000 comuni, 59.459 nuclei urbani, una rete autostradale di 6487 km, una ferroviaria di circa 16.000 km, una rete stradale principale di circa 360.000 km e una densità di popolazione di circa 200 abitanti/km<sup>2</sup>. Il forte incremento delle aree urbane, verificatosi a partire dagli anni Cinquanta, spesso in assenza di una corretta pianificazione territoriale, ha portato a un considerevole aumento degli elementi esposti a



frane e alluvioni e quindi del rischio (Trigila *et alii*, 2015). Le superfici artificiali sono passate infatti dal 2,7% negli anni '50 al 7,65% del 2017 (Munafò *et alii*, 2018). L'abbandono delle aree rurali montane e collinari ha determinato inoltre un mancato presidio e manutenzione del territorio.

L'ISPRA, nell'ambito dei propri compiti istituzionali, svolge l'attività di raccolta, elaborazione e diffusione dei dati in materia di difesa del suolo e dissesto idrogeologico riferita all'intero territorio nazionale (D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006) e cura la standardizzazione e gestione delle informazioni correlate e necessarie all'attuazione della Direttiva Alluvioni (2007/60/CE).

Le 620.808 frane censite nell'Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia (IFFI), realizzato dall'ISPRA in collaborazione con le Regioni e le Province Autonome (ISPRA, 2018), rappresentano circa i 2/3 delle frane europee (Herrera *et alii*, 2018). Ogni anno sono qualche migliaio le frane che si innescano sul territorio nazionale e qualche centinaio gli eventi principali di frana che causano vittime, feriti, evacuati e danni a edifici, beni culturali e infrastrutture lineari di comunicazione primarie (Trigila *et alii*, 2015).

Se consideriamo oltre alle frane già verificatesi, anche le zone di possibile evoluzione dei fenomeni e le zone potenzialmente suscettibili a nuovi fenomeni franosi, l'8,4% del territorio nazionale è classificato a maggiore pericolosità (elevata P3 e molto elevata P4) e assoggettato ai vincoli più restrittivi. Un ulteriore 8,4% del territorio nazionale può essere soggetto ad alluvioni con tempo di ritorno fra 100 e 200 anni (Scenario a media probabilità di accadimento). Complessivamente abbiamo quindi oltre il 16% del territorio nazionale classificato a maggiore pericolosità e il 91% dei comuni italiani è a rischio per frane e/o alluvioni. Tali dati derivano dall'elaborazione delle Mosaicature nazionali ISPRA della pericolosità da frana e idraulica realizzate sulla base dei Piani di Assetto Idrogeologico (PAI) e degli Scenari del D. Lgs. 49/2010, redatti dalle Autorità di Bacino (ora Autorità di Bacino Distrettuali) (Trigila *et alii*, 2018).

### **3.7.1.8.2. Indicatori di rischio a supporto delle decisioni e per la valutazione delle politiche**

L'ISPRA elabora gli indicatori nazionali di rischio per frane e alluvioni relativi a popolazione, famiglie, edifici, imprese e beni culturali, con l'obiettivo di fornire un importante strumento conoscitivo a supporto delle politiche nazionali di mitigazione del rischio, con particolare riguardo all'individuazione delle priorità di intervento, alla ripartizione dei fondi e alla programmazione degli interventi di difesa del suolo.

Dagli ultimi dati pubblicati nel 2018 da ISPRA nel Rapporto su *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*, emerge che la popolazione a rischio frane in Italia residente nelle aree a pericolosità PAI elevata e molto elevata ammonta a 1.281.970 abitanti, pari al 2,2% del totale; la popolazione a rischio alluvioni è pari a 6.183.364 abitanti (10,4%) nello scenario di pericolosità media con tempo di ritorno fra 100 e 200 anni; le famiglie a rischio frane e alluvioni sono rispettivamente 538.034 e 2.648.499; gli edifici a rischio frane sono 550.723 (3,8%) e quelli a rischio alluvioni 1.351.578 (9,3%); le industrie e i servizi ubicati in aree a pericolosità da frana elevata e molto elevata sono quasi 83.000 con 217.608 addetti a rischio, mentre sono 596.254 quelle esposte al pericolo di inondazione nello scenario medio (12,4% del totale) con 2.306.229 addetti a rischio. I Beni Culturali ubicati nelle aree a pericolosità da frana elevata e molto elevata sono 11.712 e 31.137 nello scenario a pericolosità idraulica media.

Gli indicatori ISPRA relativi a Popolazione a rischio frane e Popolazione a rischio alluvioni sono stati selezionati nel 2014 nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 tra Italia e Commissione Eu-

ropea come indicatori di risultato nell'ambito dell'Obiettivo tematico 5 – Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi, con particolare riguardo alle misure contro il dissesto idrogeologico (OT 5.1).

### **3.7.1.8.3. I servizi cartografici per i cittadini, le imprese e la PA**

L'ISPRA, relativamente alla tematica del dissesto, eroga i servizi cartografici *online* dell'Inventario delle frane IFFI, delle Mosaicature nazionali della pericolosità da frana e idraulica e degli Indicatori di rischio su base comunale. Tali servizi sono uno strumento a supporto della pianificazione territoriale, della progettazione preliminare delle infrastrutture, della gestione delle emergenze idrogeologiche e delle valutazioni ambientali (VIA, VAS). I principali utenti sono le Amministrazioni pubbliche centrali e locali (Ministeri, Dipartimento della Protezione Civile, Regioni, Province, Comuni), le Università e gli Enti di ricerca, le Autorità di Bacino Distrettuali, le società assicurative, i soggetti pubblici e privati che gestiscono le reti infrastrutturali (Autostrade, ANAS, RFI, Terna, ENI, Acea, ecc.), i professionisti (geologi, ingegneri, architetti, geometri, ecc.) che lavorano nel settore della difesa del suolo e dell'edilizia e i cittadini. L'ISPRA rende inoltre disponibili, nella piattaforma ReNDiS (Repertorio Nazionale degli Interventi per la Difesa del Suolo), i dati sul monitoraggio dell'attuazione degli interventi finanziati dal MATTM per la mitigazione del dissesto idrogeologico.

Informare i cittadini sui rischi che interessano il proprio territorio ha un importante risvolto sociale ed economico contribuendo alla riduzione dei danni e dei costi, favorendo una maggiore consapevolezza e decisioni informate su dove acquistare la propria casa o ubicare nuove attività economiche.

### **3.7.1.8.4. Riferimenti bibliografici**

- Herrera, G., Mateos, R.M., García-Davalillo, J.C. et al. (2018) Landslide databases in the Geological Surveys of Europe. *Landslides*, 15, 359-379.
- ISPRA (2018) *Annuario dei dati ambientali*. Edizione 2017.
- Munafò M, Marinosci I., Trigila A. et alii (2018) *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Edizione 2018 - Rapporti ISPRA 288/2018.
- Trigila A., Iadanza C., Bussetini M., Lastoria B., Barbano A. (2015) *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*. Rapporto 2015. ISPRA, Rapporti 233/2015.
- Trigila A., Iadanza C., Bussetini M., Lastoria B. (2018) *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*. Rapporto 2018. ISPRA, Rapporti 287/2018.

### 3.7.1.9. Controlli ambientali

I controlli ambientali sono compresi nei compiti fondamentali attribuiti dalla L. 132/2016, *Istituzione del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente e disciplina dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale*, al Sistema Nazionale di Protezione dell'Ambiente (SNPA).

Le attività ispettive rientrano nell'ambito delle funzioni di controllo ambientale svolte da ISPRA e dalle Agenzie ambientali e sono loro assegnate, tra l'altro, dall'art. 29-decies del Decreto legislativo 152/2006 (AIA) per gli impianti di competenza statale e di competenza regionale e dall'art. 27 del Decreto Legislativo 105/2015 per le ispezioni agli stabilimenti con pericolo di incidente rilevante.

Nel presente contributo sono illustrate in forma sintetica le principali attività condotte da ISPRA in relazione alla normativa di riferimento sopracitata e vengono anche indicate alcune possibili prospettive di sviluppo del sistema dei controlli in ambito SNPA.

#### 3.7.1.9.1. Attività relative all'attuazione e all'applicazione delle norme IPPC agli impianti di competenza statale

Le attività produttive di competenza statale soggette ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) censite a dicembre 2017, sono 177 (raffinerie, centrali termoelettriche, impianti chimici, acciaierie integrate, impianti offshore, centrali per la compressione della rete del gas naturale mentre tutti gli altri impianti sono di competenza regionale. Strumento chiave per l'attuazione delle direttive comunitarie riguardanti l'IPPC<sup>223</sup> è l'Autorizzazione Integrata Ambientale che fissa, per ciascun impianto, le condizioni tali da garantirne la corretta applicazione e si basa sui concetti di analisi integrata, soluzioni tecniche - impiantistiche, gestionali e di controllo - percorribili economicamente che conducano alla eliminazione a monte, alla riduzione generalizzata e al migliore bilanciamento degli impatti sulle diverse matrici ambientali o perlomeno alla gestione consapevole di ogni inquinamento prodotto, adozione delle Best Available Techniques (BAT) e controllo alla fonte di inquinamento.

Nei 4 anni successivi alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea delle "BAT Conclusions" riferite all'attività principale di un'installazione<sup>224</sup> IPPC soggetta ad AIA nazionale, gli Stati Membri devono riesaminare le autorizzazioni rilasciate agli impianti nazionali per adeguare i nuovi valori limite (VLE) per le emissioni di inquinanti nelle matrici ambientali sulla base dell'adozione delle "BAT Conclusions".

Sulla base dell'Accordo di collaborazione triennale con la competente Direzione generale per le Valutazioni e le Autorizzazioni ambientali (DVA) del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ISPRA ha il compito di assicurare il supporto e l'assistenza tecnico-scientifica e operativa alla Commissione IPPC, utile a definire il Parere Istruttorio Conclusivo (PIC) per il rilascio, le modifiche, i riesami e i rinnovi delle AIA di competenza statale e precisamente per gli impianti industriali riportati nell'Allegato XII alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/06 e s.m.i.<sup>225</sup>

223. IPPC - La disciplina europea in materia di prevenzione e controllo integrate dell'inquinamento (IPPC: Integrated Pollution Prevention and Control), oggi Direttiva 2010/75: emissioni industriali - prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, cosiddetta Direttiva IED/IPPC) prevede la prevenzione dell'inquinamento attraverso l'intervento alla fonte dell'emissione e il controllo delle emissioni industriali per mezzo delle AIA, ovvero autorizzazioni che tengano conto di tutte le prestazioni ambientali di un impianto, al fine di evitare che l'inquinamento si trasferisca da una matrice all'altra.

224. BAT Conclusions - Decisione di esecuzione della Commissione (UE) 2014/738 del 9 ottobre 2014 che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili concernenti la raffinazione di petrolio e di gas; Decisione di esecuzione (UE) 2017/1442 per i grandi impianti di combustione; Decisione di esecuzione (UE) 2017/2117 per la fabbricazione di prodotti chimici organici in grandi volumi.

225. Rapporto sulle attività connesse alle domande di aia di competenza statale ISPRA 2017 e 2018, sulle attività connesse al rilascio, modifiche, riesami e rinnovi delle AIA e al supporto tecnico-scientifico e operativo alla Commissione

A seguito delle pubblicazioni delle *BAT Conclusions* ISPRA assicura il supporto alla Commissione IPPC utile a definire il PIC per il riesame complessivo, con valenza di rinnovo, delle AIA delle 12 raffinerie, delle 110 centrali termoelettriche e dei 36 impianti chimici e propone all'approvazione della Conferenza dei Servizi le modalità di autocontrollo descritte nel Piano di Monitoraggio e Controllo degli impianti e per le sostanze inquinanti ad essere emesse in AIA.

L'Art. 29-decies, comma 3, stabilisce che ISPRA, per gli impianti di competenza statale, avvalendosi delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA/APPA), accerta tramite ispezioni quanto previsto e programmato nell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 29-sexies, comma 6, con oneri a carico del Gestore.

L'attività di controllo sugli impianti statali si esplica sia attraverso un'azione di verifica e valutazione tecnica della documentazione che trasmette il Gestore (Report annuale, ecc.), sia attraverso le visite ispettive in loco che comportano sopralluoghi nelle aree di impianto e attività di campionamento e analisi in laboratorio delle diverse matrici ambientali.

Le visite ispettive ordinarie sono effettuate secondo una frequenza di programmazione stabilita dalle singole autorizzazioni, su proposta delle Regioni, mentre le visite ispettive straordinarie sono effettuate su richiesta del MATTM, delle Regioni o di ISPRA per particolari situazioni<sup>226</sup>.

### 3.7.1.9.2. Attività relative all'attuazione del D.Lgs. 105/2015

Un fattore importante di criticità ambientale è rappresentato dagli stabilimenti con pericolo di incidente rilevante in relazione alle sostanze pericolose utilizzate nei cicli produttivi e per gli scenari potenziali d'incidente.

Al 30 dicembre 2018 il numero complessivo degli stabilimenti considerati suscettibili di causare un incidente rilevante è pari a 994, ossia 479 stabilimenti di soglia inferiore e 515 stabilimenti di soglia superiore<sup>227</sup>.

Le novità introdotte con la Direttiva 2012/18/UE<sup>228</sup> (cd. "Seveso III") mirano a potenziare le misure di controllo degli stabilimenti interessati, semplificarne l'attuazione nonché ridurre gli oneri amministrativi, oltre al necessario aggiornamento della normativa in materia, dovuto alla necessità di adeguare la disciplina al recente cambiamento del sistema di classificazione delle sostanze chimiche, con introduzione di Sistemi di gestione della sicurezza (SGS).

Nelle attività di attuazione dei controlli è inclusa la gestione dell'Inventario nazionale degli stabilimenti con pericolo di incidente rilevante che ISPRA svolge per il MATTM raccogliendo e classificano le notifiche inviate dai Gestori degli stabilimenti soggetti al D.Lgs. 105/2015<sup>229</sup>.

istruttoria IPPC <http://www.isprambiente.gov.it/it/controlli-e-ispezioni-ambientali/relazione-ispra-attivita-connesse-al-rilascio-modifiche-riesami-e-rinnovi-delle-aia-di-competenza-statale-e-al-supporto-tecnico-scientifico-ed-operativo-alla-commissione-istruttoria-ippc>

226. Rapporto ISPRA 2017 e 2018 sui controlli AIA

<http://www.isprambiente.gov.it/it/controlli-e-ispezioni-ambientali/istruttorie-aia/relazioni-ispra-sui-controlli-aia>

227. La distribuzione regionale rileva che oltre il 25% degli stabilimenti (258) è insediato in Lombardia e che regioni con elevata presenza di stabilimenti a rischio sono anche il Veneto (92), l'Emilia-Romagna (83) e il Piemonte (80). In tutte le province italiane, tranne che nelle province di Macerata e Gorizia, è ubicato almeno uno stabilimento assoggettato al D.Lgs. 105/2015. Per quanto concerne la tipologia delle attività presenti sul territorio nazionale, quella che conta il maggior numero di stabilimenti è costituita dagli "Stoccaggi di GPL" seguita dagli "Impianti chimici" e dagli "Stoccaggi di combustibili (anche per il riscaldamento, la vendita al dettaglio ecc.)".

228. Direttiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sul controllo del pericolo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio

229. D.Lgs. 105/2015 "Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti con-

In particolare, con l'art. 27 del D.Lgs. 105/2015 è stato introdotto il tema del rafforzamento del sistema dei controlli, da perseguire attraverso la pianificazione e la programmazione delle ispezioni negli stabilimenti.

Ai sensi del citato decreto le ispezioni devono essere adeguate al tipo di stabilimento, sono effettuate indipendentemente dal ricevimento del rapporto di sicurezza o di altri rapporti e sono svolte al fine di consentire un esame pianificato e sistematico dei sistemi tecnici, organizzativi e di gestione (SGS) applicati nello stabilimento.

Nelle ispezioni degli impianti a rischio di incidente rilevante devono essere verificate alcune attività che il Gestore ha l'obbligo di sviluppare e cioè:

- 1) di aver adottato misure adeguate, tenuto conto delle attività esercitate nello stabilimento, per prevenire qualsiasi incidente rilevante;
- 2) di disporre dei mezzi sufficienti a limitare le conseguenze di incidenti rilevanti all'interno e all'esterno del sito;
- 3) che i dati e le informazioni contenuti nel rapporto di sicurezza o in altra documentazione presentata ai sensi del presente decreto descrivano fedelmente la situazione dello stabilimento;
- 4) che le informazioni di cui all'art. "Informazioni al pubblico e accesso all'informazione" siano rese pubbliche.

Le ispezioni sono programmate a livello regionale e svolte da Commissioni composte dai soggetti individuati dal CTR, Organo di controllo presso la Direzione Regionale del CNVVF, per gli stabilimenti di soglia superiore e dalla Regione o dal soggetto da essa designato per gli stabilimenti di soglia inferiore.

Le ispezioni negli stabilimenti di soglia superiore sono condotte da Commissioni composte da 3 dirigenti o funzionari tecnici appartenenti rispettivamente al CNVVF, all'INAIL e all'ARPA, istituite con apposito mandato.

Nel caso in cui presso l'ARPA non sia disponibile personale in possesso dei requisiti richiesti per la qualifica di ispettore o nel caso di organico non sufficiente, è consentito fare ricorso a personale dell'ISPRA<sup>230</sup>.

### 3.7.1.9.3. Formazione del personale ispettivo

Per quanto concerne il personale ispettivo preposto ai controlli sulle installazioni AIA nazionali, il personale ISPRA è stato di recente rinnovato e consta di 28 unità attive.

Per quanto riguarda la qualificazione del personale ispettivo preposto ai controlli sugli stabilimenti "Seveso", l'aspetto della formazione ha sempre rivestito un ruolo fondamentale, sin dal precedente regime legislativo, sebbene non chiaramente richiamato all'interno dell'abrogato D.Lgs. 334/99.

Con l'emanazione del D.Lgs. 105/2015, sono stati definiti i criteri e i requisiti per l'accesso al ruolo di cosiddetto "ispettore SGS" nell'attività di controllo prevista dall'art. 27 e formalizzati nell'allegato H del decreto stesso. Riconosciuto tra gli Organi tecnici nazionali, dal 2016 ISPRA collabora attivamente con il Corpo Nazionale dei VVF e con l'INAIL nella predisposizione dei corsi di formazione per ispettori SGS, con la realizzazione di 5 edizioni e, per quanto riguarda il personale del SNPA, e

---

nessi con sostanze pericolose"

230. Rapporto ISPRA 2017 e 2018 sulle ispezioni Seveso <http://www.isprambiente.gov.it/it/controlli-e-ispezioni-ambientali/relazione-ispra-ispezioni-seveso>



la partecipazione di circa 80 unità.

*Prospettive di sviluppo del sistema dei controlli e altre attività relative alla promozione della cultura della sicurezza nell'ambito del SNPA*

Le prospettive future del SNPA non sono solo i controlli, ma il sistema deve rafforzare il proprio ruolo tecnico scientifico di riferimento per la protezione ambientale, operando con autorevolezza, affidabilità e trasparenza al servizio dei cittadini e delle istituzioni.

Bisogna ricordare che la Strategia energetica nazionale (SEN) prevede per il nostro Paese la chiusura di tutte le centrali a carbone entro il 2025 e il 55% dei consumi elettrici coperti da fonti rinnovabili e, in linea con la strategia europea, la riduzione entro il 2050 di almeno l'80% delle emissioni rispetto al 1990, per contrastare i cambiamenti climatici.

In quest'ottica la presenza dell' SNPA è fondamentale ai fini del raggiungimento di tutti gli obiettivi sopra elencati e in generale del perseguimento efficace del mandato fondante di protezione dell'ambiente.

In questo ambito, dopo il suo completamento e omogeneizzazione, il SNPA può orientarsi a sviluppare nei prossimi anni:

1. il raggiungimento della piena conformità delle attività produttive alla normativa vigente;
2. un maggiore utilizzo delle BAT in tutti i settori IPPC;
3. esemplificazione delle procedure di controllo attraverso norme tecniche condivise e l'introduzione di eventuali innovazioni;
4. ricerca di nuovi paradigmi maggiormente ecologici da sperimentare nelle attività produttive.

### **3.7.1.10. Bonifiche**

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), nell'ambito delle bonifiche e dei siti contaminati svolge attività di supporto tecnico-scientifico al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) sui 41 Siti di Interesse Nazionale (SIN). Tali attività sono effettuate in accordo a quanto previsto dall'art. 252 comma 4 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.. L'attività di supporto si esplica nella formulazione di pareri tecnici sulla documentazione progettuale presentata dai soggetti obbligati, nella partecipazione alle riunioni e ai tavoli tecnici, alle Conferenze di Servizi, nella esecuzione di sopralluoghi, nella predisposizione di protocolli tecnici e linee guida. Nel 2018 sono stati formulati circa 250 pareri tecnici su documenti inerenti, tra gli altri, piani di caratterizzazione, analisi di rischio, interventi di bonifica, messa in sicurezza operativa, messa in sicurezza permanente, ripristino ambientale.

A seguito dell'istituzione del SNPA (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente) i pareri tecnici formulati sulla documentazione progettuale inerente i SIN sono sempre più frequentemente pareri congiunti con le Agenzie Regionali/Provinciali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA/APPA) competenti garantendo una migliore sinergia tecnica che consente di semplificare e velocizzare i procedimenti nonché una omogeneità di approccio sul territorio nazionale.

Accanto all'attività istituzionale di supporto al MATTM, ISPRA svolge, mediante apposite convenzioni, attività di sostegno alle iniziative condotte da Enti Locali o altre PP.AA. per la bonifica di suolo, sottosuolo e acque sotterranee anche in aree non SIN. Queste prevedono, ad esempio, la redazione di piani di caratterizzazione, la determinazione dei valori di fondo nei suoli e acque sotterranee, la progettazione ed attuazione di interventi di caratterizzazione, di messa in sicurezza d'emergenza



e di bonifica, controllo dei risultati ottenuti e nel loro successivo monitoraggio.

Le strutture operative (GdL, SO e RR) istituite in ambito SNPA sul tema siti contaminati lavorano al fine di garantire livelli minimi omogenei in tutto il territorio nazionale attraverso il confronto, il trasferimento delle competenze e lo sviluppo di approcci omogenei. Ciò vale anche per l'aggiornamento annuale dei dati e la produzione e il popolamento di indicatori sui siti oggetto di procedimento di bonifica nell'ambito delle attività di reporting ambientale.

Di seguito si riporta una panoramica della situazione italiana per i Siti di Interesse Nazionale e per i siti locali aggiornate rispettivamente al 31/12/2018 e al 31/12/2017.

### **3.7.1.10.1. Siti di Interesse Nazionale (SIN)**

I Siti d'Interesse Nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali (Art. 252, comma 1 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.).

I Siti d'Interesse Nazionale sono stati individuati con norme di varia natura e di regola perimetrati mediante decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), d'intesa con le Regioni interessate. La procedura di bonifica dei SIN è attribuita alla competenza del MATTM.

L'art. 36-bis della Legge 07 agosto 2012 n. 134 ha apportato modifiche ai criteri di individuazione dei SIN (art. 252 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.) prevedendo:

l'insistenza nell'area, attualmente o in passato, di attività di raffinerie, impianti chimici integrati o acciaierie;

siti da attività produttive ed estrattive di amianto.

Sulla base di tali criteri è stata effettuata una ricognizione degli allora 57 siti classificati di interesse nazionale e, con il D.M. 11/01/2013, la competenza amministrativa sui siti che non soddisfano i nuovi criteri è passata alle rispettive Regioni.

Il numero complessivo dei SIN è di 41.

La superficie complessiva a terra dei SIN è pari a 171.198 ha e rappresenta lo 0,57% della superficie del territorio italiano. L'estensione complessiva delle aree a mare ricomprese nei SIN è pari a 77.733 ha. La problematica complessivamente interessa, ad eccezione del Molise, tutte le Regioni italiane (Figura 1, Tabella 1).

La perimetrazione dei SIN interessa aree a terra e, in alcuni casi, aree a mare e può variare nel tempo incrementando o riducendo le superfici coinvolte. Nel 2018 sono stati pubblicati decreti di ripermetrazione per i SIN di Broni e Trieste. Il SIN Officina Grande Riparazione ETR di Bologna, individuato con L.205/2017, al 31/12/2018 non è stato ancora perimetrato.

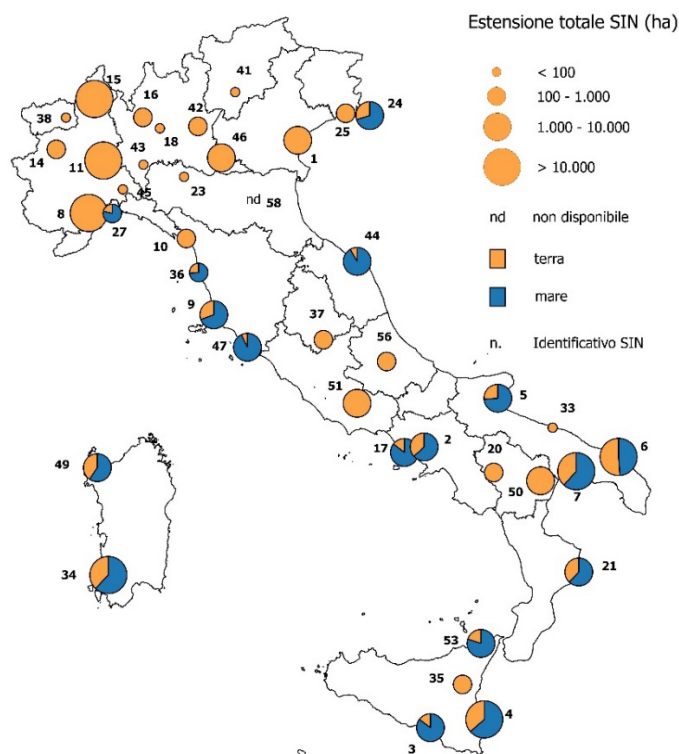


Figura 1. Localizzazione e classi di superficie totale dei Siti di Interesse Nazionale<sup>231</sup> (Fonte: ISPRA)

231. L'identificativo numerico dei SIN riportato in Figura 1 è lo stesso utilizzato in Tabella 1 e rappresenta l'ordine di individuazione dei SIN. I numeri non riportati sono riferiti ai 17 siti la cui competenza amministrativa è passata alle rispettive Regioni (DM 11/01/2013). Il SIN Officina Grande Riparazione ETR di Bologna, individuato con L.205/2017, al 31/12/2018 non è stato ancora perimetrato. Dati aggiornati al 31/12/2018.

Tabella 1. Siti di Interesse Nazionale - Riferimenti normativi ed estensione (Fonte: Elaborazione ISPRA)

Id Sito <sup>232</sup>	Denominazione Sito	Riferimento normativo di individuazione	Riferimento normativo di perimetrazione	Estensione	
				Mare	Terra
				(ha)	
1	Venezia (Porto Marghera)	L. 426/1998	D.M. 23/02/2000 D.M. 24/04/2013 D.M. 22/12/2016	-	1.618
2	Napoli Orientale	L. 426/1998	O. C. 29/12/1999	1.433	834
3	Gela	L. 426/1998	D.M. 10/01/2000	4.583	795
4	Priolo	L. 426/1998	D.M. 10/01/2000 D.M. 10/03/2006	10.129	5.814
5	Manfredonia	L. 426/1998	D.M. 10/01/2000	855	303
6	Brindisi	L. 426/1998	D.M. 10/01/2000	5.597	5.851
7	Taranto	L. 426/1998	D.M. 10/01/2000	7.006	4.383
8	Cengio e Saliceto	L. 426/1998	D.M. 20/10/1999	-	22.249
9	Piombino	L. 426/1998	D.M. 10/01/2000 D.M. 07/04/2006	2.117	931
10	Massa e Carrara	L. 426/1998	D.M. 21/12/1999 D.M. 29/10/2013	-	116
11	Casal Monferrato	L. 426/1998	D.M. 10/01/2000	-	73.895
14	Balangero	L. 426/1998	D.M. 10/01/2000	-	314
15	Pieve Vergonte	L. 426/1998	D.M. 10/01/2000	-	15.687
16	Sesto San Giovanni	L. 388/2000	D.M. 31/08/2001	-	255
17	Napoli Bagnoli - Coroglio	L. 388/2000	D.M. 31/08/2001 D.M. 08/08/2014	1.453	249
18	Pioltello - Rodano	L. 388/2000	D.M. 31/08/2001	-	85
20	Tito	D.M. 468/2001	D.M. 08/07/2002	-	315
21	Crotone - Cassano - Cerchiara	D.M. 468/2001	D.M. 26/11/2002 D.M. 09/11/2017	1.448	884
23	Fidenza	D.M. 468/2001	D.M. 16/10/2002	-	25
24	Trieste	D.M. 468/2001	D.M. 24/02/2003 D.M. 02/02/2018	1.196	435
25	Caffaro di Torviscosa (già Laguna di Grado e Marano)	D.M. 468/2001	D.M. 24/02/2003 D.M. 12/12/2012 D.M. 31/03/2017	-	201
27	Cogoleto - Stoppani	D.M. 468/2001	D.M. 08/07/2002	167	45
33	Bari - Fibronit	D.M. 468/2001	D.M. 08/07/2002	-	15

<sup>232</sup>. Vedi nota 1

Id Sito <sup>232</sup>	Denominazione Sito	Riferimento normativo di individuazione	Riferimento normativo di perimetrazione	Estensione	
				Mare	Terra
				(ha)	
34	Sulcis - Iglesiente - Guspinese	D.M. 468/2001	D.M. 12/03/2003  DGR Sardegna n. 27/13 del 01/06/2011  D.M. 28/10/2016	32.416	19.751
35	Biancavilla	D.M. 468/2001	D.M. 18/07/2002	-	330
36	Livorno	D.M. 468/2001	D.M. 24/02/2003  D.M. 22/05/2014	577	206
37	Terni - Papigno	D.M. 468/2001	D.M. 08/07/2002	-	655
38	Emarese	D.M. 468/2001	D.M. 26/11/2002  D.M. 06/10/2006  D.M. 20/06/2016	-	23
41	Trento nord	D.M. 468/2001	D.M. 08/07/2002	-	24
42	Brescia - Caffaro	L. 179/2002	D.M. 24/02/2003	-	262
43	Broni	L. 179/2002	D.M. 26/11/2002  D.M. 01/02/2018	-	15
44	Falconara Marittima	L. 179/2002	D.M. 26/02/2003	1.165	108
45	Serravalle Scrivia	L. 179/2002	D.M. 07/02/2003	-	74
46	Laghi di Mantova e Polo chimico	L. 179/2002	D.M. 07/02/2003	-	1.027
47	Orbetello Area ex-Sitoco	L. 179/2002	D.M. 02/12/2002  D.M. 26/11/2007  O.P.C.M. 3841 del 19/01/2010	2.645	204
49	Aree industriali di Porto Torres	L. 179/2002	D.M. 07/02/2003  D.M. 03/08/2005  D.M. 21/07/2016	2.748	1.874
50	Aree industriali della Val Basento	L. 179/2002	D.M. 26/02/2003	-	3.330
51	Bacino del Fiume Sacco	L. 248/2005	D.M. 31/01/2008  D.M. 22/11/2016	-	7.235
53	Milazzo	L. 266/2005	D.M. 11/08/2006	2.198	549
56	Bussi sul Tirino	D.M. 28/05/2008	D.M. 29/05/2008  D.M. 10/08/2016	-	232
58	Officina Grande Riparazione ETR Bologna	L. 205/2017		-	nd
<b>Totale SIN</b>				<b>77.733</b>	<b>171.198</b>

Lo stato di avanzamento delle attività di caratterizzazione e messa in sicurezza/bonifica del suolo e delle acque sotterranee nei siti contaminati riconosciuti d'interesse nazionale è estremamente disomogeneo nei vari SIN. In termini di avanzamento complessivo delle procedure a terra per 35 SIN (ad eccezione di 4 SIN con contaminazione prevalente da amianto e dei SIN Bacino del Fiume Sacco e Officina Grande Riparazione ETR di Bologna), dai dati resi disponibili dal MATTM sul proprio sito web<sup>233</sup>, si osserva che la caratterizzazione è stata eseguita in oltre il 60% della superficie sia per i suoli che per le acque sotterranee, gli interventi di bonifica/messa in sicurezza sono stati approvati con decreto in più del 13% delle superfici (18% nel caso delle acque sotterranee) e il procedimento si è concluso nel 16% della superficie complessiva per i suoli e nel 12% per le acque sotterranee.

### **3.7.1.10.2. Siti oggetto di procedimento di bonifica regionale (non SIN)**

La normativa sui siti contaminati impone la predisposizione da parte delle Regioni e Province Autonome delle anagrafi dei siti da bonificare (articolo 251 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.) che contengono, tra gli altri, l'elenco dei siti sottoposti ad intervento di bonifica e ripristino ambientale nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi e l'individuazione dei soggetti cui compete la bonifica.

I contenuti e la struttura dei dati essenziali dell'Anagrafe dei siti da bonificare sono stati definiti dall'APAT (ora ISPRA) in collaborazione con le Regioni e le ARPA/APPA. La prima versione di questi criteri è stata pubblicata nel 2001.

Tali linee guida sono state solo parzialmente adottate non solo per la loro complessità ma anche a causa del mancato aggiornamento delle stesse a seguito della modifica della normativa di riferimento.

Per tale ragione nel 2016 è stata attivata all'interno del SNPA la Rete dei Referenti sui Siti Contaminati con l'obiettivo di addivenire ad una struttura condivisa dei dati che, a prescindere da struttura e contenuti delle singole anagrafi e/o banche dati regionali/provinciali, consenta di costruire un quadro completo a livello nazionale sui siti oggetto di procedura di bonifica. Il risultato di tale lavoro è costituito dai dati più recenti (al 31-12-2017) che sono riferiti a 19 Regioni e a 2 Province Autonome e consentono di presentare un quadro dei siti oggetto di procedimento di bonifica su tutto il territorio nazionale (esclusi i SIN). Il numero totale dei siti oggetto di procedimento di bonifica è 29.693 di cui 13.258 hanno concluso il procedimento e 16.435 hanno un procedimento in corso. Le informazioni sul progresso della gestione dei siti con procedimento di bonifica in corso al 31-12-2017 non sono disponibili per l'intero territorio nazionale. Dai dati disponibili, relativi al 91% dei siti con procedimento di bonifica in corso, risulta che il 65% è in attesa di caratterizzazione o con caratterizzazione in corso, il 10% ha analisi di rischio approvata o caratterizzazione conclusa, il 14% ha interventi di bonifica/messa in sicurezza approvati ed in corso e il 2% sta effettuando un monitoraggio post-intervento e pre-certificazione (Figura 2).

<sup>233</sup>. [http://www.bonifiche.minambiente.it/page\\_iter.html](http://www.bonifiche.minambiente.it/page_iter.html)

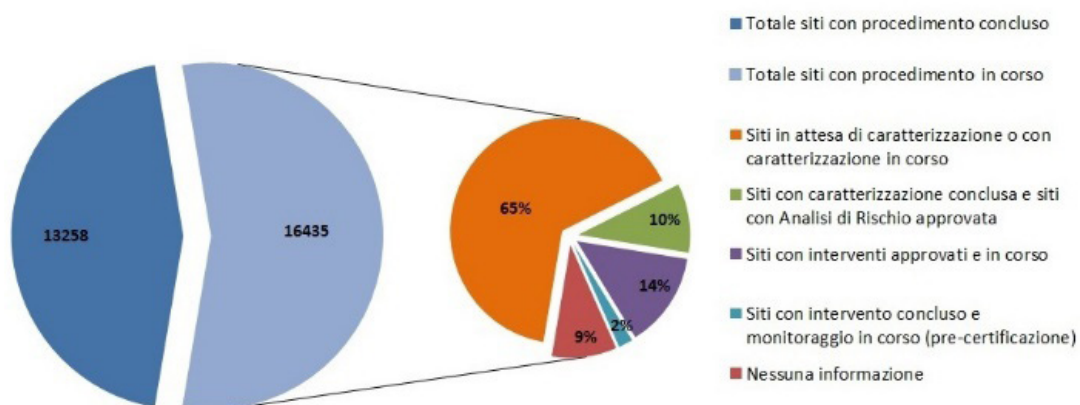


Figura 2. Numero di siti oggetto di procedimento di bonifica (in corso e concluso) e progresso nella gestione dei siti con procedimenti in corso. (Fonte: Elaborazione ISPRA su dati SNPA, Dati aggiornati al 31/12/2017)





## Capitolo 4

# La performance dei servizi territoriali



## 4. La performance dei servizi territoriali

### 4.1. Introduzione ai contenuti della banca dei fabbisogni standard comunali pubblicata in opencivitas

a cura di Vincenzo Atella, SOSE

Lo sviluppo dell'economia digitale e la produzione di dati che l'alimenta è un fenomeno in forte crescita. Gantz e Reinsel (2012) stimano in un fattore di 300 la crescita del "digital universe" tra il 2005 e il 2020. Oggi sul pianeta siamo in grado di generare in soli due giorni una quantità di dati pari a quanto prodotto nell'intera storia umana sino al 2003. Congiuntamente alla crescita della mole di dati disponibili si osservano altri due fenomeni paralleli: in primo luogo lo sviluppo delle tecniche di analisi, si pensi ad esempio allo sviluppo del "machine learning" associato ai "big data"; in secondo luogo, come evidenziato da Steffen Mau (2019), il processo di "datafication" porta sempre di più l'attenzione verso la valutazione della performance e dell'efficienza in contesti sociali ed economici tra i più disparati. Questo processo, naturalmente, sfocia nella creazione di classifiche e valutazioni comparative su scala locale e globale che vanno, ad esempio, dal rating dei ristoranti, alla misurazione della performance degli istituti scolastici.

SOSE – *Soluzioni per il sistema economico S.p.A.*, con le sue attività istituzionali e di ricerca, si inserisce in questo trend in quanto produttrice di dati da un lato e sviluppatrice di modelli per l'analisi delle informazioni dall'altro. I due core business di SOSE ne sono una chiara rappresentazione. La costruzione degli Indicatori Sintetici di Affidabilità (ISA) hanno come obiettivo la creazione di un rating volto misurare e incentivare la compliance fiscale di una fetta rilevante dei contribuenti italiani. La misurazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali (FaS) ha portato alla costruzione di vari indicatori che hanno permesso di ordinare comuni, province e città metropolitane in base a diverse dimensioni, da quella del grado di necessità di risorse per l'erogazione dei trasferimenti statali, alla capacità di gestione delle risorse, al livello di soddisfacimento della domanda potenziale di servizi. In particolare, è a partire dal 2011 (con l'emanazione del D.lgs. 216/10) che SOSE, in cooperazione e con il supporto scientifico dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), è incaricata di costruire l'impianto metodologico e la banca dati di riferimento per la valorizzazione dei fabbisogni standard degli enti locali. In particolare, i comuni interessati sino ad ora sono stati quelli delle regioni a statuto ordinario (ad oggi 6.566) in relazione alla spesa e ai servizi delle funzioni fondamentali (servizi generali di amministrazione di gestione e di controllo; polizia locale; istruzione pubblica; servizi nel campo della viabilità e dei trasporti; gestione del territorio e dell'ambiente; servizi del settore sociale) che, complessivamente, cubano una spesa corrente di oltre 34 miliardi di euro.

Sempre focalizzando l'attenzione al comparto comunale, alla fine del 2013 la Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) ha approvato la prima versione della banca dati e delle metodologie di calcolo sviluppate da SOSE. A partire dal 2016, la supervisione e l'approvazione del processo di calcolo è stata affidata alla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) che, nel marzo del 2016 ha approvato un primo aggiornamento della base dati di riferimento portando l'annualità di riferimento dal 2010 al 2013. Successivamente, nel corso dell'estate 2016 è stata approvata in CTFS la completa revisione dell'impianto metodologico dei FaS dei comuni, ad oggi ancora vigente. Successivamente, nel settembre del 2017 e del 2018 la CTFS ha validato due ulteriori aggiornamenti della base dati introducendo, rispettivamente, le annualità 2015 e

2016. L'aggiornamento della base dati con riferimento all'annualità 2017 è in corso e sarà sottoposto all'approvazione della CTFS nel 2020.<sup>234</sup>

L'attività di calcolo dei FaS dei comuni è stata accompagnata, quindi, lungo tutto il suo percorso, da una importante attività di raccolta dati portando alla costruzione di un patrimonio informativo che oggi consente non solo di misurare in modo più preciso la spesa corrente dei comuni ma, soprattutto, di conoscere la quantità (e in parte la qualità) dei servizi offerti, le modalità di gestione e il livello dei fattori produttivi impiegati, il personale e i mezzi strumentali in dotazione. Nel corso degli anni si è proceduto ad aggiornare la banca dati dei FaS che oggi comprende le informazioni riferite alle annualità 2010, 2013, 2015 e 2016 e che in prospettiva tenderà ad essere alimentata con cadenza annuale. La banca dati è stata costruita, sia mettendo a sistema fonti informative già disponibili, sia attraverso la somministrazione a tutti i comuni e alle Unioni di comuni appartenenti ai territori delle regioni a statuto ordinario di un apposito questionario. Nel corso degli anni, inoltre, si è proceduto a un processo di semplificazione nella procedura di raccolta dati al fine di rendere sempre più veloce ed efficiente l'invio delle informazioni da parte dei comuni.

Entrando più nel dettaglio, la base dati per il calcolo dei FaS comunali include circa cento variabili costruite da SOSE in collaborazione con la fondazione IFEL ricavando, come già accennato sopra, le informazioni da due canali<sup>235</sup>: le fonti ufficiali già esistenti in possesso di altri partner istituzionali come, ad esempio, il Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca (MIUR), l'ISTAT e l'ISPRA; e il questionario SOSE-IFEL somministrato annualmente a tutti i comuni e alle unioni di comuni delle regioni a statuto ordinario.<sup>236</sup>

234. A partire dall'autunno del 2019 è stata avviata la rilevazione dei dati relativi all'annualità 2018.

235. Per i dettagli sul calcolo delle singole variabili si rimanda alla nota metodologica "Revisione della metodologia dei Fabbisogni Standard dei comuni" approvata dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard il 13 settembre 2016, alla nota metodologica "Aggiornamento a metodologia invariata dei Fabbisogni Standard dei comuni per il 2018" approvata dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard il 13 settembre 2017 e alla nota metodologica "Aggiornamento a metodologia invariata dei Fabbisogni Standard dei comuni per il 2019" approvata dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard il 12 settembre 2018. I documenti sono pubblicati sul sito della Commissione (<http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>).

236. A partire dal 2018 il questionario è somministrato anche ai comuni della regione Sicilia che nel corso del 2020 entreranno in modo stabile all'interno della banca dati.



Figura 1: Rappresentazione delle informazioni richieste con il questionario

Come esemplificato graficamente della Figura 1, le informazioni non desumibili da altre fonti che vengono rilevate attraverso il questionario fanno riferimento:

- alla quantità dei servizi svolti (ad esempio, il numero di utenti dei servizi sociali, il numero dei bambini che usufruiscono del servizio di asilo nido, il numero di alunni trasportati o che usufruiscono della mensa scolastica ecc.);
- alle modalità di gestione (ad esempio l'associazione con altri enti, il grado di esternalizzazione ecc.);
- alla struttura del personale dell'ente (al fine di misurare il costo medio del lavoro);
- alla composizione del costo totale di produzione dei servizi delle funzioni fondamentali. Nello specifico viene richiesto ai comuni, da un lato di riclassificare tra le funzioni la spesa corrente riportata nei certificati consuntivi, dall'altro lato di integrare le voci di spesa che non transitano dal bilancio (come alcune forme di contribuzione da parte degli utenti) evidenziando, tra l'altro, le spese che ogni comune sostiene per l'erogazione di servizi a favore di altri enti nell'ambito delle gestioni associate.

I dati raccolti da SOSE con il supporto di IFEL sono cresciuti costantemente dal 2011 (anno di invio ai comuni dei primi questionari dei fabbisogni standard), conoscendo un importante momento di diffusione nel 2014 con la loro prima pubblicazione nel portale OpenCivitas ([www.opencivitas.it](http://www.opencivitas.it)) che, nel maggio del 2019, vede la sua sesta release.<sup>237</sup> OpenCivitas è un progetto sviluppato da SOSE

237. La prima versione del portale è stata pubblicata nel luglio 2014 all'interno di un ambiente accessibile ai soli Enti Locali. Successivamente, nel maggio 2015 il portale ha visto un'importante rivisitazione attraverso l'aggiunta di informazioni circa il livello dei servizi offerti che hanno completato le informazioni relative alla spesa. Nel maggio del 2018, il portale OpenCivitas è stato aggiornato con i dati relativi all'annualità 2015 e nel maggio 2019 con l'annualità 2016.



in cooperazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per consentire agli amministratori locali e a tutti i cittadini di consultare, confrontare ed eventualmente rielaborare i dati raccolti e utilizzati per la determinazione dei FaS. Con le informazioni diffuse, anche in formato.opendata, tramite OpenCivitas s'intende, sia facilitare il controllo da parte dei cittadini, sia supportare gli amministratori locali nell'individuazione delle migliori strategie di gestione. In tal modo si pongono le basi di un processo di revisione della spesa locale che parta dal basso e coinvolga direttamente i cittadini e gli amministratori locali.

Dal 2014 ad oggi, i dati e gli indicatori pubblicati in OpenCivitas sono stati utilizzati dalla comunità scientifica e da varie istituzioni nazionali ed internazionali per affrontare diverse domande di ricerca. Ad esempio, tra i vari lavori pubblicati, che hanno utilizzato gli.opendata SOSE come fonte informativa, si possono citare: l'OECD Economic Survey sull'Italia dell'aprile 2019, dove OpenCivitas è usata come fonte per la costruzione di un indice di efficienza amministrativa dei comuni; l'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani che nel maggio 2019, dopo aver annoverato OpenCivitas nell'elenco delle banche dati istituzionali di finanza pubblica, ha pubblicato uno studio volto alla misurazione dell'efficienza dei comuni italiani; Banca d'Italia che, nel 2017, ha condotto una analisi sulla performance dei comuni avendo come focus i piccoli enti che ricorrono alla gestione associata; il CNEL, che nel 2018, ha prodotto uno studio sulla performance dei comuni nell'offerta dei servizi sociali e amministrativi. Ultima, solo in termini temporali, la Corte dei Conti, nella delibera 20 del 2019, richiama esplicitamente gli indicatori della banca dati OpenCivitas nell'ambito del set informativo da utilizzare per i controlli volti alla verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica.

Attraverso il portale OpenCivitas le informazioni contenute nella banca dati dei fabbisogni standard, oltre a permettere una stima robusta dei costi e della spesa standard, consentono di monitorare il livello dei servizi offerti e il livello della spesa storica dando la possibilità, da un lato, ai singoli amministratori locali e ai cittadini di analizzare la performance del proprio comune rispetto agli altri e, dall'altro, all'amministrazione centrale di poter costruire strumenti di programmazione e revisione della spesa locale ipotizzando diversi scenari macro-economici. Pertanto, in tale direzione, il portale costituisce un innovativo strumento informativo-gestionale online con il quale ogni ente può monitorare la composizione del proprio fabbisogno (attraverso l'analisi del peso delle variabili determinanti), la propria performance in relazione agli indicatori generali (quali, ad esempio, la spesa storica, la spesa standard e il costo del lavoro) e, quindi, conoscere il proprio posizionamento rispetto agli altri enti, con particolare attenzione a quelli simili o limitrofi (ad esempio, benchmark per classi di popolazione e/o modello organizzativo).

## 4.2. Riferimenti bibliografici

Gantz J. and Reinsel D., (2012) "The digital universe in 2020: Big data bigger digital shadows and biggest growth in the far east". IDC iView

<https://www.speicherguide.de/download/dokus/IDC-Digital-Universe-Studie-iView-11.12.pdf>

Mau S. (2019). The Metric Society. Polity Press.

### 4.3. La performance delle Amministrazioni comunali a cura di Emanuele Padovani, Università di Bologna et al<sup>238</sup>

#### 4.3.1. Premessa

I quasi 8.000 comuni italiani costituiscono quel comparto della pubblica amministrazione più prossima ai cittadini ed ai loro bisogni primari. Attraverso le proprie attività di erogazione di beni tipicamente pubblici, come la sicurezza o la gestione del territorio, o c.d. meritori, come la gestione dei rifiuti o i servizi di assistenza sociale alle famiglie e agli individui, costituiscono il tessuto amministrativo capillare della Repubblica. È dunque essenziale che essi sviluppino una certa performance, in particolare una certa efficienza, cioè la capacità di costare il giusto, ed efficacia, ossia la capacità di soddisfare adeguatamente i bisogni.

Attraverso i dati disponibili sulla piattaforma OpenCivitas di SOSE S.p.A., società del Ministero dell'Economia e delle Finanze e da Banca d'Italia, questo capitolo analizza, per la prima volta nel panorama italiano, la performance delle amministrazioni comunali delle regioni a statuto ordinario, sia sotto il profilo dell'impegno finanziario delle amministrazioni comunali (il livello di spesa per unità di servizio o pro capite), sia sotto il profilo della quantità e qualità del servizio erogato alla cittadinanza. In particolare, sono trattati i servizi delle funzioni fondamentali dei comuni definite nel D.lgs. 216/2010:

- Amministrazione,
- Polizia locale,
- Istruzione,
- Viabilità,
- Territorio,
- Rifiuti,
- Sociale,
- Nido.

L'analisi è di carattere squisitamente esplorativo e richiederà, nel seguito, approfondimenti d'analisi specifici per ciascun servizio per indagare le complesse fenomenologie che stanno dietro ai numeri degli indicatori esposti in questo capitolo.

Il capitolo è strutturato in undici sezioni complessive. Dopo la presente sezione, nella sezione 4.3.2 è offerta una sintesi generale, i cui elementi di analisi sono disponibili nelle sezioni successive. Nella sezione 4.1.3 è spiegata la metodologia seguita, mentre nelle sezioni dalla 4.3.4 alla 4.3.11 sono analizzate separatamente le funzioni sottoposte ad indagine.

#### 4.3.2. Sintesi

L'analisi sviluppata nel presente lavoro, riferita all'ultimo esercizio disponibile 2016, consente di indagare svariati fenomeni e identificare trend di interesse per il policymaker. In questa sede sono state utilizzate tecniche di elaborazione statistica particolarmente semplici, proprio in considerazione del carattere esplorativo del lavoro. Dall'analisi emergono alcuni spunti di valutazione della performance degli enti locali, in particolare i livelli di performance media a livello nazionale e la tendenza

<sup>238</sup>. Hanno contribuito:  
Francesco Porcelli, Marco Stradiotto, Francesco Bergamaschi.

(2016 su 2015), informazioni relative al divario nord-sud, valutazioni in merito alla performance dei comuni in funzione delle loro dimensioni (piccoli = meno di 3.000 abitanti, medi = 3.000-50.000 abitanti, grandi = più di 50.000 abitanti) e differenze fra regioni. Ecco un breve sommario relativo a quanto esposto nelle sezioni successive.

*Performance medie e trend.* I costi relativi ai servizi amministrativi aumentano leggermente, la polizia locale svolge diverse attività non squisitamente di polizia stradale, i servizi relativi all'istruzione svolgono un importante supporto agli alunni in età scolare in particolare sul fronte della refezione e del trasporto scolastico. Le spese ordinarie per la viabilità sono in leggera flessione mentre quelle di investimento in leggero aumento; la spesa relativa ai servizi del territorio aumenta sensibilmente ma a fronte di maggiori attività amministrative e meno per attività di carattere operativo; il servizio rifiuti migliora l'efficienza complessiva costando di meno e svolgendo più raccolta differenziata. I servizi sociali impegnano un ammontare di risorse finanziarie meno elevato con impatti differenziati fra le varie utenze, mentre i servizi di asilo nido sono in leggera flessione sia sul fronte delle risorse che su quello degli utenti. Nel seguito qualche ulteriore dettaglio.

- *Amministrazione.* I servizi amministrativi costano mediamente 205 Eur pro capite, con un aumento del +0,6% dall'anno precedente causato da quattro regioni del centro Italia corrispondenti alla zona del terremoto del 2016; si impiegano mediamente 3,5 unità di personale ogni 1.000 abitanti.
- *Polizia locale.* La polizia locale costa mediamente 37,50 Eur pro capite a fronte dei quali svolge diverse attività (nr. ogni 1.000 abitanti): in media gestisce 1,1 incidenti, eleva 216 contravvenzioni di cui 122 con mezzi strumentali (autovelox, telelaser, t-red, sistemi di controllo automatizzati, etc.), rimuove 1,1 veicoli, gestisce 0,7 fermi e sequestri amministrativi, eleva 2,6 sanzioni di natura annonaria commerciale e amministrativa, gestisce 0,8 querele e denunce, 1,1 arresti sequestri penali e trattamenti sanitari obbligatori, 15,1 attività di informazione ed investigazioni, 1,4 ricorsi in opposizione all'autorità giudiziaria e 8,1 nulla osta al rilascio di autorizzazioni di occupazione suolo pubblico.
- *Istruzione.* I servizi di istruzione impegnano mediamente 681 Eur per ciascun residente 3-14 anni sui bilanci degli enti comunali, a fronte di: 22,8% di copertura della domanda potenziale, presa in carico di 0,3 disabili ogni 10.000 alunni 3-14 anni, 10% della popolazione 3-14 anni che frequenta i centri ricreativi estivi, 26% che utilizza i servizi di trasporto scolastico, inclusa una minima quota di disabili; la spesa è in diminuzione (-3,6%), ma sono aumentati i livelli di penetrazione del servizio nella popolazione target 3-14 anni.
- *Viabilità.* Mediamente si spendono 640 Eur per km di strada comunale anche se con differenze notevoli fra i vari territori; il livello di spesa si è ridotto mediamente del -7,3% fra il 2015 e il 2016; è difficile poter valutare la spesa per km come indice di efficienza o di efficacia (maggiore servizio) poiché non è misurato il livello qualitativo del servizio di manutenzione, tuttavia emerge come mediamente siano presenti 232 punti luce ogni 1.000 abitanti, aumentati del +5,1%, e che gli investimenti in viabilità per nuove infrastrutture sono pari a 85 Eur pro capite in leggero aumento.
- *Territorio.* La spesa media è pari a 32 Eur pro capite, con un aumento medio di +9,1%; oltre ad una serie di attività più di carattere amministrativo ad alto contenuto tecnico, il servizio Territorio gestisce mediamente 0,65 interventi di pulizia del greto dei fiumi e corsi d'acqua ogni

1.000 abitanti, 19 interventi di potatura di piante ogni 1.000 abitanti, 2,5 nuovi alberi ogni 1.000 abitanti; i trend di questi indici sono in diminuzione.

- *Rifiuti*. Il servizio Rifiuti costa 337 Eur per tonnellata di rifiuto raccolto e smaltito, in contrazione del -4,4%, ma a fronte di un aumento della raccolta differenziata del +11,3%, giunta mediamente (media semplice) al 55,6%.
- *Sociale*. I servizi del Sociale costano 77 Eur pro capite, in leggera flessione (-1%); mediamente gli utenti che beneficiano dei servizi sociali sono pari a 43,7 ogni 1.000 abitanti, di cui quasi i due terzi rappresentati da famiglie e minori e anziani, mentre gli utenti che beneficiano dei contributi economici sono 15,4 ogni 1.000 abitanti, di cui circa due terzi rappresentati da famiglie e minori e utenti in condizioni di povertà, disagio e senza fissa dimora.
- *Nido*. Ciascun bimbo iscritto al nido costa mediamente 6.467 Eur, con un decremento 2016 su 2015 pari a -4,1%; il tasso di copertura della domanda potenziale, data dal numero di residenti 0-2 anni, è pari ad una media dell'8,3%, in flessione di -0,7%.

*Nord vs sud*. Il “fattore Sud” è presente nella maggior parte dei servizi, in due modalità. La prima, di carattere negativo, in cui a maggiori costi corrispondono servizi di livello inferiore, dove emerge quindi inefficienza. In questa situazione si trovano i servizi del territorio e viabilità, il servizio rifiuti ed il servizio di asilo nido, quest'ultimo però solo in alcuni territori regionali. La seconda, che si potrebbe definire di difficoltà dovuta almeno parzialmente al livello di finanziamento, in cui sembrerebbe che a minori servizi corrisponda anche un minor livello di impegno finanziario. In questa situazione si trovano la polizia locale, i servizi a supporto dell'istruzione, i servizi sociali. Nel seguito è esposto qualche ulteriore dettaglio.

- *Amministrazione*. Emerge una fenomenologia decisamente più complessa dell'usuale divario nord-sud, posto che il driver della spesa dei servizi amministrativi sembra piuttosto il dimensionamento dell'ente e la minore o maggiore complessità organizzativa, determinata anche dall'essere capoluogo provinciale (a cui corrispondono maggiori spese pro capite) o meno.
- *Polizia locale*. I grandi comuni del Nord forniscono i livelli di servizio maggiori ma anche al costo maggiore, subito dietro si collocano i grandi comuni del Centro.
- *Istruzione*. I grandi comuni del Nord e quelli medi del Centro offrono servizi migliori, mentre i grandi comuni del Sud sono profondamente distanziati, ma a fronte di livelli di spesa inferiori.
- *Viabilità*. La macro-regione Sud presenta il maggior tasso di incremento di spese di investimento +23%.
- *Territorio (e Viabilità)*. Al Sud sembra esserci maggiore attenzione riguardo alla pulizia del greto dei fiumi (in particolare Basilicata e Calabria), alla potatura delle piante, alla piantumazione di nuovi alberi. Per quanto riguarda la combinazione dei servizi Territorio e Viabilità, il modello dei grandi comuni del Sud e del Centro sono apparentemente inefficienti, poiché l'impegno finanziario è molto elevato ma al contempo il livello del servizio è contenuto; per contro emerge il modello Nord-Est, per il quale a fronte della spesa più contenuta si ottiene un maggior livello dei servizi.
- *Rifiuti*. Questo rappresenta il servizio comunale con le più spiccate differenze nord-sud: il Sud spende circa il 60% in più del Nord-Est (il Centro il 40% in più) a fronte di una performance di raccolta differenziata peggiore del 30% (46,6% contro 67,4%).
- *Sociale*. Emerge la necessità di aumentare l'allocazione di risorse al Sud, poiché i livelli di

impegno finanziario sono sempre più bassi di qualsiasi altro territorio, a fronte di un contesto in cui il tasso di deprivazione socio-economica è strutturalmente molto più elevato.

➤ *Nido*. Il servizio è particolarmente arretrato al Sud, con tassi di copertura ben al disotto della media, pari a 3,6%, contro l'8,6% del Nord-Ovest, il 10,9% del Centro e il 13,1% del Nord-Est.

*Grande vs Piccolo*. Se è vero che i comuni di piccole dimensioni sono notoriamente considerati antieconomici per la loro scarsa capacità di economie di scala, in realtà un'analisi più dettagliata mette in luce situazioni più articolate che in alcuni casi tendono addirittura a ricordare il detto "piccolo è bello", come accade per la polizia locale al Nord-Est (ma probabilmente per l'effetto di gestioni associate), i servizi di supporto all'istruzione e, soprattutto, il sociale. Nel seguito qualche ulteriore dettaglio.

➤ *Amministrazione*. Sono presenti economie di scala sia sul lato del livello della spesa, laddove nei piccoli comuni si spende 266 Eur pro capite contro 135 Eur per i comuni medi e 125 Eur per i comuni grandi, sia sul lato del personale: 4,8 unità di personale ogni 1.000 abitanti negli enti piccoli, contro 2,4-2,5 negli altri.

➤ *Polizia locale*. I piccoli comuni del Nord-Est raggiungono prestazioni analoghe ai comuni di medie dimensioni della stessa macroregione, probabilmente anche grazie alla diffusione di forme di gestione associata del servizio.

➤ *Istruzione*. I comuni più piccoli spendono di più rispetto ai comuni di medie dimensioni e sono quelli che hanno maggiormente risentito del trend negativo di spesa, ma sul lato del livello dei servizi, specie quelli principali, riescono comunque a mantenere un'offerta che non solo è simile agli altri enti (mensa scolastica), ma addirittura è maggiore (trasporto scolastico); sono meno presenti sul fronte delle disabilità, ma ciò è probabilmente dovuto anche ad un fattore di domanda.

➤ *Viabilità*. I comuni di grandi dimensioni, pressoché indipendentemente dalla propria collocazione geografica, migliorano tutti gli indici di attività ed output parziali, ciò delineando una certa capacità gestionale ed amministrativa di segno diametralmente opposto rispetto ai piccoli enti, che possiedono un carico di attività molto elevato ma un impegno di risorse finanziarie più contenuto.

➤ *Territorio (e Viabilità)*. Gli enti di medie dimensioni spendono di meno per i servizi del Territorio, ma non vi è un effetto dimensionale sul livello di servizio complessivo della combinazione Territorio e Viabilità.

➤ *Rifiuti*. Non si rilevano particolari differenze fra grandi e piccoli enti, se non una leggera differenza che pone i comuni di medie dimensioni in condizioni ottimali rispetto la maggiore capacità di raccolta differenziata, praticamente in ogni macro-regione.

➤ *Sociale*. Se è vero che nei piccoli enti si raggiungono livelli di servizio inteso come indice sintetico di output-risultato minori, è anche vero che essi esprimono una domanda potenziale inferiore (indice di deprivazione-socio economica con segno negativo), dunque è più semplice raggiungere la soddisfazione dei bisogni (e ciò accade con particolare riferimento all'area Nord).

➤ *Nido*. I comuni di grandi dimensioni hanno un costo per bambino più elevato e raggiungono tassi di copertura della domanda potenziale più alti (13,8%), rispetto ai comuni medi e, soprattutto, ai comuni piccoli, dove sì il costo unitario è più contenuto ma la copertura della domanda è appena al 4,9%.



*Regioni a confronto.* Non esiste un modello regionale migliore in assoluto per la gestione dei servizi comunali, semmai diversi modelli regionali per i diversi servizi. Nel seguito qualche ulteriore dettaglio per singolo servizio.

- *Amministrazione.* L'efficienza, probabilmente a causa del fattore dimensionale, è maggiore in Puglia, Emilia-Romagna e Veneto, mentre è peggiore in Liguria e Abruzzo (quest'ultima probabilmente anche a causa degli effetti del protrarsi del post terremoto del 2009).
- *Polizia locale.* La Liguria costituisce un unicum in cui il livello del servizio è molto elevato ma ha anche il costo maggiore, mentre gli altri territori regionali sono abbastanza concentrati intorno ai livelli medi di impegno finanziario e livello del servizio.
- *Istruzione.* Fra i top dieci territori provinciali dove l'intensità del servizio è più elevata, ben sei si trovano in Toscana, che però raggiunge anche il costo pro capite più elevato; in effetti emerge chiaramente come a maggiore impegno finanziario aumenti anche il livello del servizio.
- *Viabilità.* In Veneto, Lazio, Abruzzo e Campania sono aumentate molte delle attività del servizio di viabilità, mentre Umbria e Lazio osservano il maggior incremento dei punti luce (oltre +10%), Puglia e Campania il maggior incremento di progetti (+38% e +21%) e le Marche hanno il maggior incremento di spese di investimento (+67%).
- *Territori (e Viabilità).* Il livello dei servizi di Viabilità e Territorio è più elevato in Emilia-Romagna, Liguria e Toscana, mentre è particolarmente contenuto in Calabria e Campania.
- *Rifiuti.* I modelli di gestione di successo (alto livello dei servizi associato ad una bassa spesa per tonnellata) sono quelli di Veneto e Lombardia, seguiti a ruota da Piemonte, Marche ed Emilia-Romagna.
- *Sociale.* Sono individuabili cinque modelli regionali di erogazione dei Servizi, in cui i modelli di riferimento possono essere ricondotti a: Emilia-Romagna, Marche e Toscana (con impegno finanziario elevato), Lombardia, Liguria e Veneto (con impegno intermedio) e Lazio, Piemonte e Umbria (con impegno limitato); il modello Basilicata è invece particolarmente oneroso ma non in linea con il fabbisogno del territorio di riferimento.
- *Nido.* I livelli maggiori di copertura della domanda potenziale sono concentrati in Emilia-Romagna e Toscana, a cui appartengono i territori provinciali che si pongono ai vertici (in particolare Bologna 29,7%, Ferrara 26,9% e Firenze 26,6%).

#### 4.3.3. Nota metodologica generale

Il metodo di analisi utilizzato è in linea di continuità con quello utilizzato per l'analisi dei servizi amministrativi e sociali comunali all'interno del Quaderno CNEL 2/2019.

La norma che regola il calcolo dei c.d. "fabbisogni standard" per le amministrazioni comunali ai fini dell'applicazione del federalismo fiscale attraverso la distribuzione del "fondo di solidarietà comunale" in sostituzione del precedente trasferimento erariale, assegna a Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (SOSE), società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e da Banca d'Italia, il compito di predisporre l'impianto metodologico di riferimento in cooperazione e con il supporto scientifico dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, fondazione ANCI (IFEL). La stessa norma assegna a SOSE anche il compito di procedere al monitoraggio dei parametri di riferimento con cadenza annuale, attraverso uno specifico questionario indirizzato ai responsabili dei servizi finanziari delle amministrazioni comunali. SOSE rileva 336 indicatori finanziari e strutturali relativi ai servizi offerti per ogni comune e per ogni annualità e [www.OpenCivitas.it](http://www.OpenCivitas.it) è il portale di



accesso a tali informazioni essenzialmente riconducibili a indicatori di input, processo e output-risultati (non contiene invece indicatori di outcome). A partire dal 2019, OpenCivitas è utilizzato dalla Corte dei conti, sezioni regionali di controllo, come strumento per le verifiche sulla razionalizzazione della spesa (Delibera n. 20/SEZAUT/2019/INPR).

La banca dati OpenCivitas copre i 6.647 comuni (con riferimento al 2016) appartenenti alle regioni a statuto ordinario, sono quindi esclusi i comuni delle regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna. I dati coprono i seguenti servizi:

- Amministrazione,
- Polizia locale,
- Istruzione,
- Viabilità e Territorio, che nel presente lavoro sono analizzati separatamente,
- Rifiuti,
- Sociale e Nido, che nel presente lavoro sono analizzati separatamente.

Al momento della chiusura di questa analisi, la banca dati è aggiornata a tutto il 2016. L'analisi proposta in questa sede si concentra sul periodo 2015-2016, al fine di garantire una piena confrontabilità intertemporale dei dati.

Per ciascuno degli otto servizi analizzati sono stati selezionati alcuni degli indicatori più significativi presenti all'interno della sezione open data di OpenCivitas o, in alcuni casi, sono stati calcolati ulteriori indicatori rielaborando gli indici disponibili. Per ciascun servizio è calcolato un indicatore definito di "impegno finanziario" e, qualora possibile, un indicatore di output-risultato o efficacia complessiva. Gli indicatori di *impegno finanziario* sono calcolati come rapporto spesa ÷ unità di prodotto o abitanti (in quest'ultimo caso l'indice coincide con la spesa pro capite) e consentono di individuare, in modo comparabile, le risorse finanziarie impegnate per l'erogazione dei servizi. Qualora non presenti in modo diretto in OpenCivitas, sono stati appositamente calcolati. Non possiedono necessariamente un significato in termini di efficienza poiché l'output potrebbe non essere comparabile fra amministrazioni comunali. Ciò accade ad esempio per il servizio di istruzione, formato da diversi comparti di attività, oppure il servizio rifiuti, che possiede livelli qualitativi differenziati, in particolar modo in funzione della raccolta differenziata. Per i servizi amministrativi sono stati calcolati due indici ("A01 - Spesa pro capite" e "A02 - Nr. dipendenti ogni 1.000 abitanti"), già presenti in OpenCivitas, che possono approssimare il livello di efficienza.

Per quanto concerne invece gli indicatori di output-risultato ed efficacia complessiva, ossia i misuratori del *livello dei servizi* che costituiscono l'oggetto principale della presente relazione, sono stati utilizzati approcci di analisi differenziati in relazione alla tipologia del servizio e alla disponibilità di dati. In particolare, per i servizi rifiuti e asili nido sono stati utilizzati indici già presenti in banca dati OpenCivitas (rispettivamente "R02 - Raccolta differenziata - %" e "N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2") poiché approssimano l'obiettivo ultimo di ciascuna funzione; per i servizi sociali è stato calcolato ex novo un indice composito "S15 - Distanza dal bisogno" che, attraverso un sistema di punteggi che coinvolge diversi indicatori presenti in OpenCivitas, valuta la capacità degli enti di far fronte alle effettive esigenze di carattere sociale della comunità amministrata. Per tutti gli altri servizi, ad esclusione dei servizi amministrativi ossia servizi di polizia locale, istruzione, viabilità, territorio, sono stati analizzati indicatori di processo, spesso relativi ad attività di tipo amministrativo, e indicatori di output-risultato parziali, ossia limitati ad alcuni aspetti del servizio. Per ottenere una informazione di sintesi sui livelli di servizio che renda possibili i confronti

territoriali è stato utilizzato l'indice "Livello dei servizi" presente in OpenCivitas. Esso costituisce un indice composito che unisce misure di processo e misure di output-risultato parziali rilevate e che quindi è teso a misurare la quantità (laddove possibile anche la qualità) dei servizi erogati in modo sintetico, su una scala 0 (basso) – 10 (alto).

La matrice "Impegno finanziario – Livello dei servizi" consente di posizionare ciascun servizio di ciascun ente o sua aggregazione all'interno di uno dei quattro quadranti ideali:

- Quadrante 1: alti livelli di spesa e basso livello dei servizi erogati, rappresenta il quadrante peggiore in cui è probabile si stiano verificando sprechi di risorse, ossia inefficienze;
- Quadrante 2: alti livelli di spesa e alto livello dei servizi erogati, identifica la situazione in cui maggiori livelli di spesa sono probabilmente giustificati da elevati livelli dei servizi erogati;
- Quadrante 3: bassi livelli di spesa e basso livello dei servizi erogati, identifica la situazione in cui i minori livelli di spesa si ripercuotono su servizi più scadenti;
- Quadrante 4: bassi livelli di spesa e alto livello dei servizi erogati, rappresenta il quadrante migliore, in cui l'efficienza è più elevata e i servizi sono quali-quantitativamente più elevati.

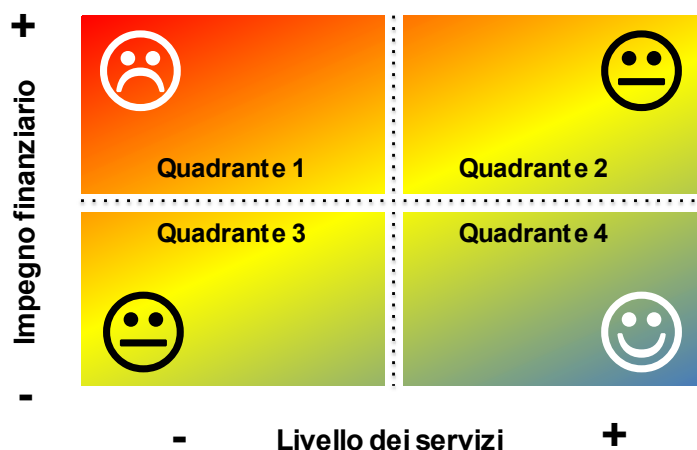


Grafico 1. Matrice Impegno finanziario – Livello dei servizi

La copertura effettiva della banca dati OpenCivitas è differenziata per anno e servizio analizzato in funzione delle risposte ottenute da SOSE e dei controlli di qualità da essa effettuati, ed è riportata nelle tabelle di analisi di ciascun servizio. Gli indicatori oggetto di analisi sono descritti all'interno della sezione dedicata a ciascun servizio. In totale, sono analizzati 64 indicatori suddivisi come appare in Tabella 1. 22 indicatori di output-risultato parziali e 8 indicatori di output-risultato/efficienza complessiva costituiscono quelli maggiormente significativi per l'analisi proposta in questo lavoro. Gli indicatori specifici sono riportati nelle note metodologiche specifiche di ciascun servizio analizzato; generalmente sono riportate le stesse denominazioni di OpenCivitas, mentre nei casi di elaborazione e composizione di più indicatori elementari OpenCivitas è riportata la metodologia di calcolo e la denominazione è originale.

Tabella 1. Tipologie degli indicatori analizzati e copertura dei servizi

Servizio	Indicatori di impegno finanziario	Indicatori di processo	Indicatori di output-risultato parziali	Indicatori di output-risultato/efficacia complessiva*	Totale
Amministrazione	2	-	-	-	2
Polizia	1	11	-	1	14
Istruzione	1	-	6	1	8
Viabilità	1	9	2	**	12
Territorio	1	5	2	1	9
Rifiuti	1	-	-	2	3
Sociale	1	-	12	***2	***14
Nido	1	-	-	1	2
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>*64</b>

#### Note

\* inclusi gli indici sintetici di livello dei servizi, indici composti su scala 0-10, che uniscono misure di processo e misure di output-risultato, e che sono calcolati e disponibili in OpenCivitas.

\*\* Viabilità e Territorio sono analizzati in modo unitario attraverso l'indice sintetico VT01 - Livello dei servizi, disponibile in OpenCivitas; l'indice è analizzato nella sezione 4.3.8 relativa al Territorio.

\*\*\* l'indice "S14 - Indice di deprivazione socio-economica - Scostamento % dalla media nazionale", si veda sezione 4.3.10.1, è più propriamente da intendersi come indicatore di contesto ed è utilizzato per il calcolo dell'indice "S15 - Distanza dal bisogno", pertanto non è conteggiato nella tabella.

Per ciascun indicatore è stata calcolata la media semplice dei livelli degli indici raggiunti da ciascun ente, sia con riferimento all'andamento nazionale, sia con riferimento agli andamenti per area geografica (Nord-ovest, Nord-est, Centro e Sud e regioni), dimensione demografica (0-3.000 abitanti, 3.001-50.000 abitanti, oltre 50.000 abitanti), oltre che altre dimensioni rilevanti per alcuni servizi (superficie, presenze turistiche, altimetria). Le tavole includono una colonna "pos." (posizione) in cui è indicata la classifica in funzione del valore dell'indice (valore 1 = valore dell'indice più basso, valore massimo = valore dell'indice più alto), la cui lettura è agevolata da una scala cromatica tipo semaforo (verde intenso = livello di performance migliore, rosso intenso = livello di performance peggiore). Per tutti gli indicatori, ad eccezione degli indicatori composti e degli indicatori di qualche servizio per cui la numerosità del campione è ridotta, è indicato il trend 2016 rispetto al 2015; per le aggregazioni di enti con numerosità più ridotta (es. regioni di minori dimensioni) il trend potrebbe essere meno significativo poiché determinato da situazioni contingenti.

Per tutti i servizi sono inoltre proposte delle cartografie a livello provinciale (regionale nel caso dei servizi sociali), in cui sono riportate le intensità degli indici di livello di servizio (per i servizi amministrativi il livello di spesa pro capite) calcolate come media ponderata per il numero di abitanti.

### 4.3.4. Amministrazione

#### 4.3.4.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Amministrazione include: gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, ufficio tecnico, anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico, oltre ad altri servizi amministrativi generali. Esse costituiscono un insieme di attività che non tanto, o quantomeno non in via immediata, sono sviluppate per offrire servizi rivolti alla soddisfazione di bisogni, ma sono rivolte al funzionamento

della macchina comunale. In altri termini consentono che la macchina comunale funzioni al fine di governare e offrire servizi alla comunità locale.

È pertanto difficoltoso determinare indicatori di output-risultato/efficacia, mentre la dimensione di efficienza, approssimata dall'indicatore di impegno finanziario, risulta maggiormente significativa e di più immediata misurabilità. A tal fine, sono stati calcolati due indici che mettono a raffronto le risorse, sia in termini di spesa sia in termini di unità di personale, con il numero di abitanti, laddove quest'ultimo approssima la dimensione dell'ente da amministrare, appunto, attraverso tali attività. Siamo tuttavia consapevoli che la dimensione della popolazione residente non riesce a riassumere la complessità amministrativa, ad esempio la gamma di servizi resa ai cittadini oppure l'ampiezza degli stessi, specie nel caso di comuni con un ragguardevole numero di c.d. "city users" (città con forti flussi pendolari giornalieri) o flussi turistici.

Gli indicatori utilizzati per i servizi di amministrazione sono quelli indicati nel Box 1. La copertura complessiva dei comuni è pari a 5.535 (anno 2016) ovvero circa l'83% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con punte minima del 61% per il territorio regionale delle Marche e massima del 92% per la Calabria.

Box 1. Indicatori utilizzati per misurare i servizi relativi all'Amministrazione

*Indicatori di efficienza*

- **A01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è "Spesa storica - Euro per abitante"): descrive l'impegno finanziario in termini di spesa corrente dell'ente relativa alle attività di amministrazione, per singolo abitante; in questa sede è considerato come indicatore di efficienza e, dunque, è tanto migliore quanto più contenuto; va tuttavia considerato che i livelli di complessità amministrativa e gestionale di alcuni enti (es. enti di maggiori dimensioni, capoluogo di provincia, enti con un ampio raggio di servizi gestiti, enti che gestiscono servizi aggiuntivi in funzione dell'elevato numero dei city users, etc.) potrebbero falsare l'analisi.
- **A02 - Nr. dipendenti ogni 1.000 abitanti**: misura il numero dei dipendenti effettivamente occupati nelle attività di amministrazione ogni 1.000 abitanti residenti; in questa sede è considerato come indicatore di efficienza e, dunque, è tanto migliore quanto più contenuto; politiche di esternalizzazione dei servizi amministrativi possono influenzare tale indicatore, rendendolo più contenuto rispetto ad enti in cui tali politiche non sono state realizzate.

*Per questo servizio non sono disponibili indicatori di processo, indicatori di output-risultato parziali, indicatori di output-risultato/efficacia complessiva.*

#### 4.3.4.2. Analisi

La Tavola 2 analizza i due indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 3 evidenzia le differenze fra macro-regioni e dimensioni; la Tavola 4 propone l'analisi dell'indice di spesa pro capite rispetto alla dimensione, appartenenza o meno al gruppo dei capoluogo di provincia, estensione della superficie; il Grafico 2, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in rosso) e minore (in verde) livello di impegno finanziario (spesa pro capite).

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Per i servizi amministrativi le amministrazioni comunali sostengono una spesa pari a 205 Eur pro capite medi, con punte di 305 Eur in Liguria e valori minimi in Puglia, con 137 Eur. Il

picco minimo è raggiunto anche grazie ad una dimensione più elevata dei comuni pugliesi, in considerazione del fatto che nei comuni di maggiori dimensioni i livelli di spesa pro capite sono decisamente più contenuti: 125 Eur medi per i comuni con più di 50.000 abitanti e 135 Eur per i comuni di medie dimensioni (3.000-50.000 abitanti); i comuni di piccole dimensioni territoriali sono generalmente molto più costosi: 266 Eur di media per gli enti con meno di 3.000 abitanti, ovvero 208 Eur di media per gli enti sotto l'estensione di superficie media.

➤ Mediamente vi è stato un aumento della spesa per servizi amministrativi dello 0,6%; tuttavia gli aumenti più consistenti registrati in alcune regioni (in particolare Marche, Abruzzo, Lazio ed Umbria) che influenzano pesantemente l'indice potrebbero essere ascrivibili a fattori esogeni (terremoto). In effetti, negli altri territori regionali si è in presenza o di lievi aumenti o di riduzioni; la riduzione più consistente si è avuta nel comparto del Nord-Est (-1,9%), ma il territorio regionale che ha osservato la riduzione maggiore è la Puglia (-6,1%) mentre sono i comuni grandi del Centro che hanno registrato la riduzione più sostanziosa (-6,9%).

➤ Le amministrazioni comunali impiegano mediamente 3,5 unità di personale ogni 1.000 abitanti per svolgere i servizi amministrativi, con punte massime di 5,4 in Calabria e minime di 2,6 in Puglia. Similarmente alle spese, si notano forti economie di scala, considerando che nei comuni di piccole dimensioni servono mediamente 4,8 unità di personale contro 2,4-2,5 negli enti più grandi.

➤ L'indice di spesa pro capite, che in prima battuta approssima l'efficienza degli enti sui servizi amministrativi, pone Puglia, Veneto ed Emilia-Romagna a livelli elevati, mentre Liguria e Abruzzo ai livelli peggiori; i comuni di piccole dimensioni si confermano quelli maggiormente esosi, con quote pari a circa il doppio dei comuni medi e più del doppio rispetto a quelli grandi.

➤ Dalla cartografia e annessa tabella di analisi del livello territoriale provinciale, emerge ulteriormente come il fenomeno sia decisamente più complesso dell'usuale divario nord-sud con punte massime nel territorio provinciale dell'Aquila, che probabilmente sconta ancora gli effetti del terremoto del 2009 (273 Eur pro capite), e minime nella stessa regione, nel territorio provinciale di Pescara (93 Eur pro capite); le cause di tali differenze sono molteplici: (a) in primis il dimensionamento degli enti, laddove gli enti di maggiori dimensioni consentono economie di scala più importanti (ad esempio il caso pugliese); (b) a ciò si aggiungono fattori legati alla maggiore o minore complessità organizzativa e gestionale in funzione dell'entità dei servizi erogati, ipotesi confermata dal dato della spesa media dei comuni capoluogo di provincia, che notoriamente si trovano a gestire una complessità maggiore considerato il ruolo amministrativo del territorio di riferimento (132 Eur), contro i comuni di grandi dimensioni indipendentemente dal loro status di capoluogo di provincia (125 Eur).

Tavola 2 – AMMINISTRAZIONE - suddivisione regionale (indici medi)

	A01 - Spesa pro capite			A02 - Nr. dipendenti ogni 1.000 abitanti		
	€	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest						
Piemonte	243	3	-3,6%	3,8	7	-2,2%
Lombardia	183	9	1,6%	2,7	13	-3,8%
Liguria	305	1	-3,1%	4,9	4	-3,5%
Nord-Ovest Totale	216		-1,7%	3,2		-3,4%
Nord-Est						
Veneto	144	14	-0,2%	2,6	14	-0,5%
Emilia Romagna	158	13	-4,3%	2,7	12	-2,4%
Nord-Est Totale	149		-1,9%	2,7		-1,2%
Centro						
Toscana	178	11	-2,2%	3,3	10	-0,5%
Umbria	183	10	5,2%	3,5	9	8,8%
Marche	199	8	23,1%	3,0	11	2,0%
Lazio	233	6	11,0%	4,2	6	6,6%
Centro Totale	205		8,5%	3,6		4,2%
Sud						
Abruzzo	300	2	13,6%	4,4	5	0,2%
Molise	220	7	-9,3%	4,9	3	6,6%
Campania	178	12	-0,4%	3,8	8	1,2%
Puglia	137	15	-6,1%	2,6	15	-5,4%
Basilicata	242	4	0,1%	5,3	2	0,1%
Calabria	237	5	-0,2%	5,4	1	-3,5%
Sud Totale	214		1,3%	4,3		-0,2%
Italia (RSO)	205		0,6%	3,5		-0,4%

Tavola 3 – AMMINISTRAZIONE - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	A01 - Spesa pro capite			A02 - Nr. dipendenti ogni 1.000 abitanti		
	€	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti						
Nord-Ovest	124	12	-3,1%	2,5	7	0,8%
Nord-Est	125	10	-2,9%	2,5	8	-1,5%
Centro	127	8	-6,9%	2,5	9	6,2%
Sud	125	11	11,1%	2,3	12	20,2%
Oltre 50.000 abitanti Totale	125		0,8%	2,4		8,1%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti						
Nord-Ovest	129	7	1,9%	2,3	11	2,5%
Nord-Est	127	9	3,2%	2,4	10	3,7%
Centro	144	5	4,6%	2,7	6	1,7%
Sud	143	6	3,0%	2,8	5	2,5%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	135		2,9%	2,5		2,6%
Meno di 3.000 abitanti						
Nord-Ovest	266	3	-2,0%	4,2	3	-5,3%
Nord-Est	208	4	-5,3%	3,5	4	-6,4%
Centro	281	1	9,7%	5,1	2	4,8%
Sud	272	2	0,9%	5,7	1	-1,5%
Meno di 3.000 abitanti Totale	266		0,1%	4,8		-1,8%
Italia (RSO)	205			3,5		



Tavola 4 – AMMINISTRAZIONE - analisi per dimensione, capoluogo di provincia, estensione superficie (indici medi)

	<b>A01 - Spesa pro capite</b>	
	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Italia (RSO)	204 €	205 €
Comuni grandi (oltre 50.000 abitanti)	124 €	125 €
Capoluoghi di provincia	133 €	132 €
Estensione superficie sopra media	197 €	197 €
Estensione superficie uguale o sotto media	206 €	208 €

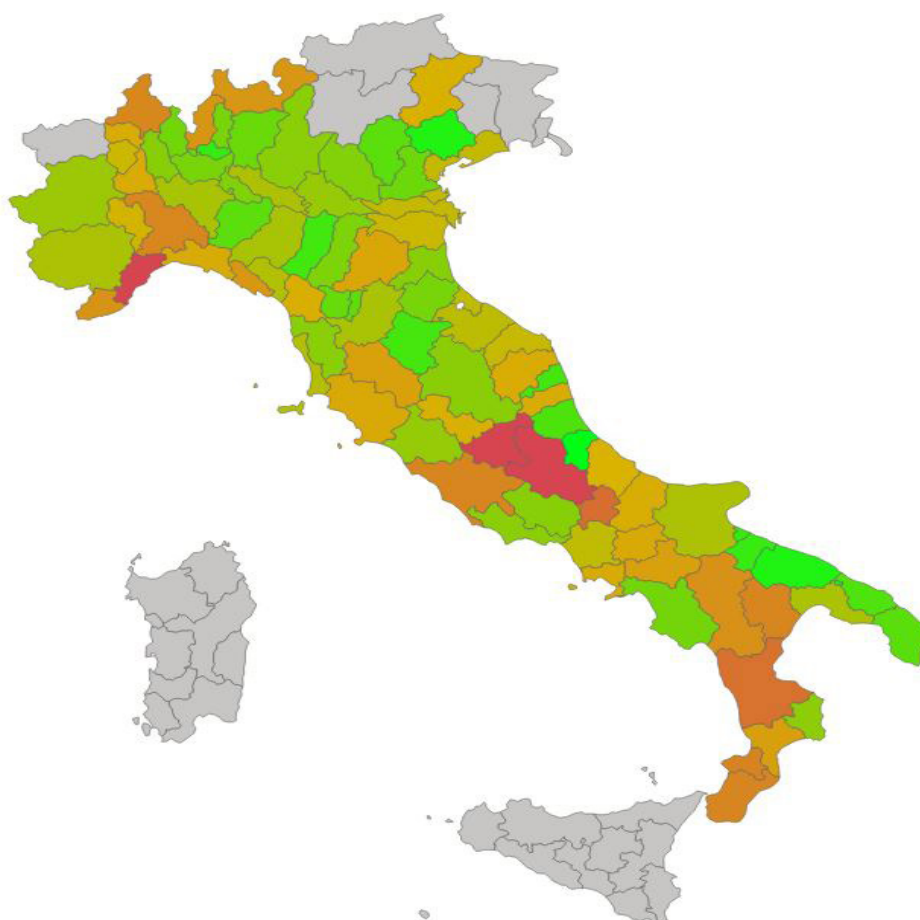


Grafico 2 – AMMINISTRAZIONE - Mappa provinciale indice A01 - Spesa pro capite (media pesata su abitanti) (rosso = indicatore elevato; verde = indicatore contenuto)  
Segue relativa tabella.

Provincia	A01 - Spesa pro capite (media pesata abitanti)	Provincia	A01 - Spesa pro capite (media pesata abitanti)	Provincia	A01 - Spesa pro capite (media pesata abitanti)
L'Aquila	273 €	Terni	149 €	Novara	128 €
Savona	257 €	Belluno	148 €	Ravenna	128 €
Rieti	203 €	Chieti	148 €	Frosinone	128 €
Isernia	183 €	Asti	147 €	Verona	126 €
Cosenza	180 €	Biella	145 €	Lodi	126 €
Vibo Valentia	171 €	Ferrara	145 €	Modena	125 €
Reggio di Calabria	170 €	Ancona	144 €	Lecco	124 €
Matera	170 €	Rovigo	143 €	Milano	124 €
Roma	170 €	Venezia	143 €	Forlì-Cesena	123 €
Alessandria	170 €	Caserta	142 €	Salerno	123 €
Verbano-Cusio-Ossola	169 €	Rimini	142 €	Varese	122 €
Potenza	165 €	Pesaro e Urbino	141 €	Padova	121 €
Imperia	163 €	Livorno	139 €	Bergamo	120 €
Como	163 €	Massa-Carrara	138 €	Pistoia	120 €
Sondrio	162 €	Foggia	137 €	Prato	117 €
La Spezia	162 €	Cremona	137 €	Piacenza	117 €
Catanzaro	158 €	Taranto	137 €	Vicenza	116 €
Avellino	157 €	Cuneo	137 €	Lecce	116 €
Siena	157 €	Firenze	137 €	Brindisi	114 €
Bologna	154 €	Parma	136 €	Teramo	113 €
Grosseto	153 €	Pavia	136 €	Fermo	111 €
Benevento	153 €	Torino	133 €	Arezzo	111 €
Genova	152 €	Mantova	132 €	Reggio nell'Emilia	110 €
Napoli	152 €	Viterbo	131 €	Barletta-Andria-Trani	107 €
Vercelli	151 €	Crotone	129 €	Monza e della Brianza	107 €
Ascoli Piceno	151 €	Latina	129 €	Treviso	102 €
Macerata	151 €	Perugia	128 €	Bari	101 €
Campobasso	151 €	Brescia	128 €	Pescara	93 €
Lucca	149 €	Pisa	128 €		

### 4.3.5. Polizia locale

#### 4.3.5.1. Nota metodologica specifica

Il servizio di Polizia locale include tutti i servizi svolti dal corpo di polizia municipale, o dagli addetti di polizia municipale se in numero inferiore a sette. Le attività svolte dal servizio di polizia locale si articolano su una vasta gamma di funzioni che vanno dalla polizia ambientale, a quella amministrativa (annonaria e commerciale), giudiziaria, tributaria, per giungere a quella più classica di polizia stradale e mantenimento della pubblica sicurezza.

Non solo le attività di polizia locale sono particolarmente estese e poliedriche, ma difficilmente il loro output-risultato può essere misurato attraverso indici di efficacia, ancor meno attraverso un indice complessivo e sintetico di performance.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi di polizia locale sono quelli indicati nel Box 2. La copertura complessiva dei comuni è pari a 4.291 (anno 2016) ovvero circa il 65% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con punte minima di 49% per il territorio regionale delle Marche e massima di 83% per l'Umbria; in considerazione della ridotta numerosità

degli enti per i quali sono disponibili i dati di entrambi gli esercizi finanziari, non sono riportati i trend 2015-2016.

Box 2. Indicatori utilizzati per misurare i servizi di Polizia locale

*Indicatori di impegno finanziario*

- **P01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è “Spesa storica – Euro per abitante”): descrive l’impegno finanziario in termini di spesa corrente dell’ente relativa alla polizia locale, per singolo abitante.

*Indicatori di processo*

- **P02 - Incidenti stradali - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività in termini di numero di incidenti stradali in cui la polizia locale è intervenuta; un indice elevato non può essere letto come minore efficacia delle attività di polizia poiché potrebbe essere influenzato da fattori esterni non attribuibili all’amministrazione stessa (es. condizioni atmosferiche, livelli di intervento degli altri organi di polizia), ma va considerato come maggiore attività svolta dalla polizia locale nella sua veste di polizia stradale.
- **P03 - Sanzioni per violazioni Codice della strada non rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di una delle principali attività di repressione svolte nell’ambito delle funzioni di polizia stradale; tale indice non può essere letto in termini di risultati prodotti poiché dipende da diversi fattori ambientali; inoltre, non differenzia per tipologie di sanzioni (es. eccesso di velocità, sosta vietata, etc.).
- **P04 - Sanzioni per violazioni Codice strada rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti**: come il precedente, con l’unica differenza delle modalità di rilievo attraverso mezzi strumentali.
- **P05 - Rimozioni veicoli - n. per 1.000 abitanti**: misura l’attività della funzione di polizia stradale relativa alla rimozione dei veicoli.
- **P06 - Fermi e sequestri amministrativi - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività relativa sanzione accessoria del sequestro o del fermo amministrativo nei confronti di cittadini circolanti sprovvisti di assicurazione o carta di circolazione.
- **P07 - Sanzioni per attività annonaria, commerciale e amministrativa di altra natura - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività di una gran parte delle funzioni di polizia amministrativa relative ai controlli amministrativi presso le fiere, i mercati e le attività commerciali.
- **P08 - Querele e denunce - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività amministrativa/giudiziaria svolta dalla polizia locale per la gestione di querele e denunce presentate alla polizia locale stessa; tale indice non può essere letto in termini di risultati prodotti dall’amministrazione, poiché influenzato da diversi fattori ambientali (es. livelli di intervento degli altri organi di polizia sul territorio).
- **P09 - Arresti, sequestri penali, TSO - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività con riferimento ad alcune delle attività di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza (TSO = trattamento sanitario obbligatorio).
- **P10 - Informazioni ed investigazioni attività comunali o altri enti - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività amministrativa e giudiziaria relativa ad investigazioni scientifiche.
- **P11 - Ricorsi in opposizione Autorità Giudiziaria - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività con riferimento alla gestione delle opposizioni presentate dagli utenti della strada sanzionati.
- **P12 - Nulla osta al rilascio autorizzazioni occupazione suolo pubblico - n. per 1.000 abitanti**: misura il livello di attività delle funzioni di polizia amministrativa per il rilascio di autorizzazioni per l’occupazione del suolo pubblico, tipicamente per attività commerciali o per cantieri.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di output-risultato parziali*, *indicatori di output-risultato/efficacia complessiva*; è disponibile l'indice composito **P13 – Livello dei servizi** su scala 0-10 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti omogenei su base territoriale; l'indice considera i diversi livelli di attività mappati e misurati in OpenCivitas, di cui gli indicatori P02-P12 rappresentano le componenti principali, pertanto va considerato in relazione a tali aspetti di performance.

#### 4.3.5.2. Analisi

La Tavola 5 analizza i tredici indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 6 evidenzia le differenze fra macro-regioni e dimensioni; il Grafico 3A è la matrice “impegno finanziario – livello dei servizi” costruita sulla base delle informazioni di Tavola 5, mentre il Grafico 3B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 6; il Grafico 4, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) livello dei servizi.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- La polizia locale costa mediamente 37,50 Eur pro capite, con punte di 63,30 Eur in Liguria e valori minimi in Veneto, con 28,70 Eur; nei comuni di maggiori dimensioni i livelli di spesa pro-capite sono più elevati, probabilmente a causa di fenomeni di congestionamento e maggiore complessità del servizio: 57,40 Eur medi per i comuni con più di 50.000 abitanti e 35 Eur per i comuni di medie dimensioni (3.000-50.000 abitanti). I comuni di piccole dimensioni hanno costi contenuti e nell'ordine di 39,30 Eur pro capite, ma forniscono anche i peggiori livelli di servizio, ossia costano meno ma producono anche meno. I comuni che possiedono una certa vocazione turistica (presenze turistiche superiori alla mediana) spendono 42,60 Eur contro i 33,49 Eur dei comuni non turistici, a fronte di maggiori servizi in tutti gli indici di output-risultato parziali<sup>239</sup>.
- La spesa pro-capite è decisamente contenuta al Nord-Est, 29,40 Eur, mentre è decisamente più elevata al Centro (ad esclusione di Marche, più simile ai livelli intermedi del Nord-Ovest), 43,60 Eur, e al Sud, 42 Eur. I piccoli comuni del Nord, anche grazie alla implementazione consolidata di forme di gestione associata (Nord-Est 28,20 Eur e Nord-ovest 34,90 Eur) e quelli di medie dimensioni, Sud compreso (35 Eur), sono generalmente meno costosi, mentre i piccoli comuni del Centro e del Sud unitamente ai grandi comuni sono i più costosi, da 46 a quasi 64 Eur.
- Per quel che riguarda le attività di polizia stradale, mediamente ogni 1.000 abitanti la polizia locale gestisce 1,1 incidenti, eleva 216 contravvenzioni, di cui 122 con mezzi strumentali (autoveicolo, telelaser, t-red, sistemi di controllo delle zone a traffico limitato, etc.) e rimuove 1,1 veicoli. La Liguria è la regione dove la polizia locale è particolarmente attiva sul fronte dell'attività di polizia stradale, mentre all'opposto si trova il Molise. In termini dimensionali, l'attività è più intensa nei grandi comuni, anche se nel Sud ciò avviene in minor misura rispetto al Centro e al Nord.
- Per quel che concerne le altre attività della polizia locale (polizia ambientale, amministrativa, giudiziaria e tributaria), mediamente ogni 1.000 abitanti la polizia locale gestisce 0,7 fermi e sequestri amministrativi, 2,6 sanzioni di natura annonaria, commerciale e amministrativa, 0,8 querele e denunce, 1,1 arresti, sequestri penali e trattamenti sanitari obbligatori (TSO), 15,1 attività di informazione ed investigazioni per attività comunali o di altri enti, 1,4 ricorsi in oppo-

239. Per l'economia complessiva del presente lavoro, la tavola analitica non è riportata.

sizione all'autorità giudiziaria e 8,1 nulla osta al rilascio di autorizzazioni di occupazione suolo pubblico. Ciascuna regione possiede tendenze diverse per le altre attività non di polizia stradale, pertanto a livello regionale non emergono trend significativi; ad eccezione delle attività relative al rilascio di autorizzazioni di occupazione suolo pubblico, particolarmente gravosa per i piccoli comuni del Centro e del Sud (indice P12), tutte le altre risultano particolarmente concentrate nei comuni di grandi dimensioni.

➤ I livelli dei servizi sono quantitativamente più elevati nei grandi centri del Nord, e più bassi nei comuni del Sud e nei piccoli comuni del Nord-Ovest. Per poter adeguatamente interpretare tali differenze geografiche andrebbero approfondite più nel dettaglio le modalità organizzative inter-istituzionali fra le diverse forze dell'ordine, poiché gran parte degli indicatori su cui si fonda l'analisi sono indicatori di processo influenzabili da situazioni contingenti territoriali.

➤ L'analisi grafica delle medie regionali consente di affermare che, ad eccezione della Liguria in cui si riscontra un livello di servizio decisamente più elevato ma che possiede anche il costo maggiore, per la polizia locale emerge una certa omogeneità fra i territori regionali, ove le varie regioni sono abbastanza concentrate intorno ai livelli medi di impegno finanziario e livello del servizio. L'analisi per macro-regione e dimensione evidenzia invece due fenomeni di un certo interesse, in particolare: (a) i grandi comuni del Nord forniscono i livelli di servizio maggiori ma al costo maggiore, subito dietro si collocano i grandi comuni del Centro; (b) i piccoli comuni del Nord-Est raggiungono prestazioni analoghe ai comuni di medie dimensioni della stessa macro-regione, probabilmente anche grazie alla diffusione di forme di gestione associata di tale servizio, e sono molto lontani, in positivo, dalle prestazioni dei comuni di simili dimensioni di Nord-Ovest (fanno meno attività e costano di più), Centro e Sud (circa lo stesso livello di servizi ma costano quasi il doppio).

➤ Il livello di attività della polizia locale (indice P13 – Livello dei servizi) è molto elevato in alcuni territori provinciali del Centro e del Nord, mentre è più contenuto nei territori interni del Centro e in gran parte del Sud. I territori provinciali in cui l'attività è più intensa, in particolare Savona, Rimini e Siena (indice pari rispettivamente a 8,4, 8,1 e 7,8), corrispondono anche a territori ad alta concentrazione turistica laddove è richiesta una intensificazione del presidio del territorio; tuttavia non tutti i territori ad elevata vocazione turistica presentano i medesimi valori (ad esempio Lecce 5,7, oppure Ravenna 4,3).

Tavola 5 - POLIZIA LOCALE - suddivisione regionale (indici medi)

	P01 - Spesa pro capite		P02 - Incidenti stradali - n. per 1.000 abitanti		P03 - Sanzioni per violazioni Codice della strada non rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti		P04 - Sanzioni per violazioni Codice strada rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti		P05 - Rimozioni veicoli - n. per 1.000 abitanti		P06 - Fermi e sequestri amministrativi - n. per 1.000 abitanti		P07 - Sanzioni per attivitàannonaria, commerciale e amministrativa di altra natura - n. per 1.000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
Nord-Ovest														
Piemonte	33,1	12	0,6	11	64	12	117	8	0,8	6	0,5	7	1,7	13
Lombardia	32,7	13	1,2	7	107	4	128	7	1,0	5	1,1	2	2,4	7
Liguria	63,3	1	1,9	3	248	1	192	2	4,9	1	0,9	5	7,1	1
Nord-Ovest Totale	35,0		1,1		103		129		1,2		0,9		2,5	
Nord-Est														
Veneto	28,7	15	1,3	6	86	7	202	1	0,8	7	1,1	3	3,1	6
Emilia Romagna	30,7	14	2,3	2	124	3	141	4	2,3	3	1,7	1	3,2	4
Nord-Est Totale	29,4		1,6		99		181		1,3		1,3		3,1	
Centro														
Toscana	45,9	3	2,6	1	217	2	130	6	3,2	2	1,1	4	4,1	2
Umbria	41,7	7	0,9	8	81	8	112	9	0,7	11	0,3	12	1,9	12
Marche	37,0	11	1,4	5	103	5	131	5	1,6	4	0,9	6	3,4	3
Lazio	45,7	4	0,8	9	80	9	155	3	0,7	10	0,5	8	3,2	5
Centro Totale	43,6		1,4		122		138		1,5		0,7		3,3	
Sud														
Abruzzo	46,6	2	0,6	12	66	11	71	13	0,7	9	0,3	11	1,9	11
Molise	38,8	9	0,2	15	24	15	68	14	0,1	15	0,0	15	1,3	15
Campania	43,5	6	0,8	10	78	10	74	11	0,7	8	0,4	9	2,1	10
Puglia	37,1	10	1,5	4	99	6	72	12	0,6	12	0,3	10	2,2	9
Basilicata	44,8	5	0,4	13	24	14	21	15	0,2	14	0,1	14	1,3	14
Calabria	40,1	8	0,3	14	43	13	108	10	0,4	13	0,1	13	2,3	8
Sud Totale	42,0		0,7		64		76		0,5		0,2		2,0	
Italia (RSO)	37,5		1,1		94		122		1,1		0,7		2,6	

	P08 - Querele e denunce - n. per 1.000 abitanti		P09 - Arresti, sequestri penali, TSO - n. per 1.000 abitanti		P10 - Informazioni ed investigazioni attività comunali o altri enti - n. per 1.000 abitanti		P11 - Ricorsi in opposizione Autorità Giudiziaria - n. per 1.000 abitanti		P12 - Nulla osta al rilascio autorizzazioni occupazione suolo pubblico - n. per 1.000 abitanti		P13 - Livello dei servizi
	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	
Nord-Ovest											
Piemonte	0,5	13	0,7	15	14,9	10	0,9	12	7,8	11	4,7
Lombardia	0,7	9	1,1	8	10,3	15	0,9	11	6,9	13	4,9
Liguria	0,8	7	1,8	2	23,4	3	2,0	5	13,4	3	6,9
Nord-Ovest Totale	0,6		1,0		12,8		1,0		7,6		5,0
Nord-Est											
Veneto	0,6	11	1,1	9	16,3	7	0,8	13	4,4	15	4,9
Emilia Romagna	0,5	12	1,9	1	23,7	2	1,6	7	6,0	14	5,6
Nord-Est Totale	0,6		1,3		18,8		1,1		5,0		5,1
Centro											
Toscana	0,9	4	1,7	3	21,1	4	2,5	2	8,2	10	5,8
Umbria	1,2	2	1,2	6	18,3	6	1,7	6	8,9	7	5,0
Marche	0,7	8	0,9	11	18,3	5	0,7	14	8,4	8	5,3
Lazio	0,9	5	1,0	10	13,6	13	2,2	3	9,2	6	4,9
Centro Totale	0,9		1,2		17,2		1,9		8,7		5,2
Sud											
Abruzzo	0,5	14	0,9	12	15,2	9	1,6	8	11,1	4	4,9
Molise	0,3	15	0,7	14	10,9	14	1,1	10	17,2	1	5,6
Campania	1,5	1	1,4	4	14,0	12	2,1	4	7,0	12	4,5
Puglia	0,6	10	1,2	7	24,5	1	2,6	1	10,9	5	5,2
Basilicata	0,9	6	0,8	13	16,2	8	0,7	15	16,4	2	5,1
Calabria	1,1	3	1,2	5	14,1	11	1,4	9	8,3	9	4,4
Sud Totale	1,0		1,1		15,8		1,8		9,9		4,8
Italia (RSO)	0,8		1,1		15,1		1,4		8,1		



Tavola 6 – POLIZIA LOCALE - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	P01 - Spesa pro capite		P02 - Incidenti stradali - n. per 1.000 abitanti		P03 - Sanzioni per violazioni Codice della strada non rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti		P04 - Sanzioni per violazioni Codice strada rilevate attraverso mezzi strumentali - n. per 1.000 abitanti		P05 - Rimozioni veicoli - n. per 1.000 abitanti		P06 - Fermi e sequestri amministrati vi - n. per 1.000 abitanti		P07 - Sanzioni per attività anonaria, commerciale e amministrativa di altra natura - n. per 1.000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
Oltre 50.000 abitanti														
Nord-Ovest	63,7	1	4,9	2	396	1	234	3	7,6	2	2,5	2	9,5	2
Nord-Est	63,5	2	5,1	1	306	3	508	1	10,0	1	2,5	1	11,3	1
Centro	57,5	3	4,6	3	376	2	345	2	6,8	3	2,3	3	6,2	3
Sud	51,4	4	2,5	4	304	4	141	8	6,0	4	1,5	4	4,1	4
Oltre 50.000 abitanti Totale	57,4		4,0		342		269		7,1		2,0		6,9	
Tra 3.000 e 50.000 abitanti														
Nord-Ovest	34,9	9	1,6	7	145	6	145	7	1,8	6	1,3	6	2,7	7
Nord-Est	28,3	11	1,8	6	103	7	164	5	1,2	7	1,4	5	3,1	6
Centro	38,5	7	1,9	5	147	5	113	9	1,9	5	0,8	7	3,6	5
Sud	37,6	8	1,0	8	86	8	67	12	0,6	9	0,3	10	2,4	9
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	35,0		1,5		121		122		1,4		1,0		2,9	
Meno di 3.000 abitanti														
Nord-Ovest	34,4	10	0,5	10	59	10	112	10	0,6	8	0,4	9	2,1	10
Nord-Est	28,2	12	0,7	9	60	9	191	4	0,3	11	0,8	8	1,9	11
Centro	49,5	5	0,3	11	52	11	150	6	0,4	10	0,3	11	2,5	8
Sud	46,0	6	0,2	12	24	12	80	11	0,1	12	0,1	12	1,4	12
Meno di 3.000 abitanti Totale	39,3		0,4		47		112		0,4		0,3		1,9	
Italia (RSO)	37,5		1,1		94		122		1,1		0,7		2,6	

	P08 - Querele e denunce - n. per 1.000 abitanti		P09 - Arresti, sequestri penali, TSO - n. per 1.000 abitanti		P10 - Informazioni ed investigazioni attività comunali o altri enti - n. per 1.000 abitanti		P11 - Ricorsi in opposizione Autorità Giudiziaria - n. per 1.000 abitanti		P12 - Nulla osta al rilascio autorizzazioni occupazione suolo pubblico - n. per 1.000 abitanti		P13 - Livello dei servizi	
	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.		
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	1,5	4	4,0	2	28,8	3	3,3	4	11,5	3	6,2	
Nord-Est	2,1	1	4,8	1	61,9	1	5,7	2	5,6	10	6,6	
Centro	2,1	2	2,7	3	31,4	2	4,0	3	5,6	9	5,6	
Sud	1,7	3	2,3	4	22,4	4	6,1	1	3,5	12	4,8	
Oltre 50.000 abitanti Totale	1,8		3,1		32,2		4,9		6,1		5,6	
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	1,0	6	1,4	6	16,6	8	1,2	8	8,4	4	5,5	
Nord-Est	0,6	10	1,4	7	19,7	7	1,1	9	4,7	11	5,1	
Centro	0,9	7	1,4	5	21,5	5	2,1	6	6,3	7	5,3	
Sud	1,1	5	1,4	8	19,7	6	2,4	5	7,1	5	4,6	
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	0,9		1,4		18,8		1,6		7,0		5,1	
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	0,3	11	0,6	12	9,0	11	0,7	11	6,9	6	4,5	
Nord-Est	0,3	12	0,8	10	10,1	10	0,6	12	5,8	8	5,0	
Centro	0,7	9	0,7	11	8,8	12	1,5	7	12,8	2	5,1	
Sud	0,8	8	0,8	9	11,2	9	0,8	10	13,2	1	4,9	
Meno di 3.000 abitanti Totale	0,5		0,7		9,8		0,8		9,4		4,7	
Italia (RSO)	0,8		1,1		15,1		1,4		8,1			

Note: In considerazione della ridotta numerosità degli enti per i quali sono disponibili i dati di entrambi gli esercizi finanziari, non sono riportati i trend 2015-2016

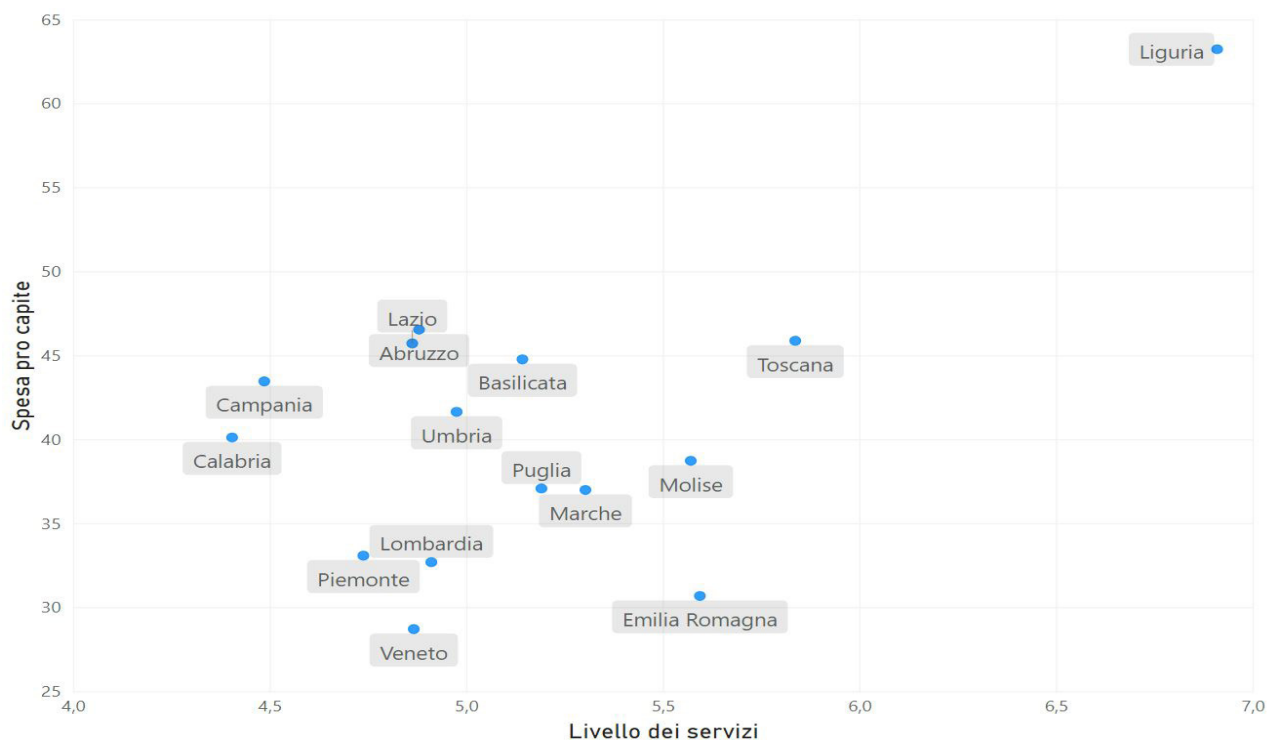


Grafico 3A - POLIZIA LOCALE - Matrice Impegno finanziario (P01 - Spesa pro capite) - Livello dei servizi (P13 - Livello dei servizi), suddivisione regionale (indici medi)

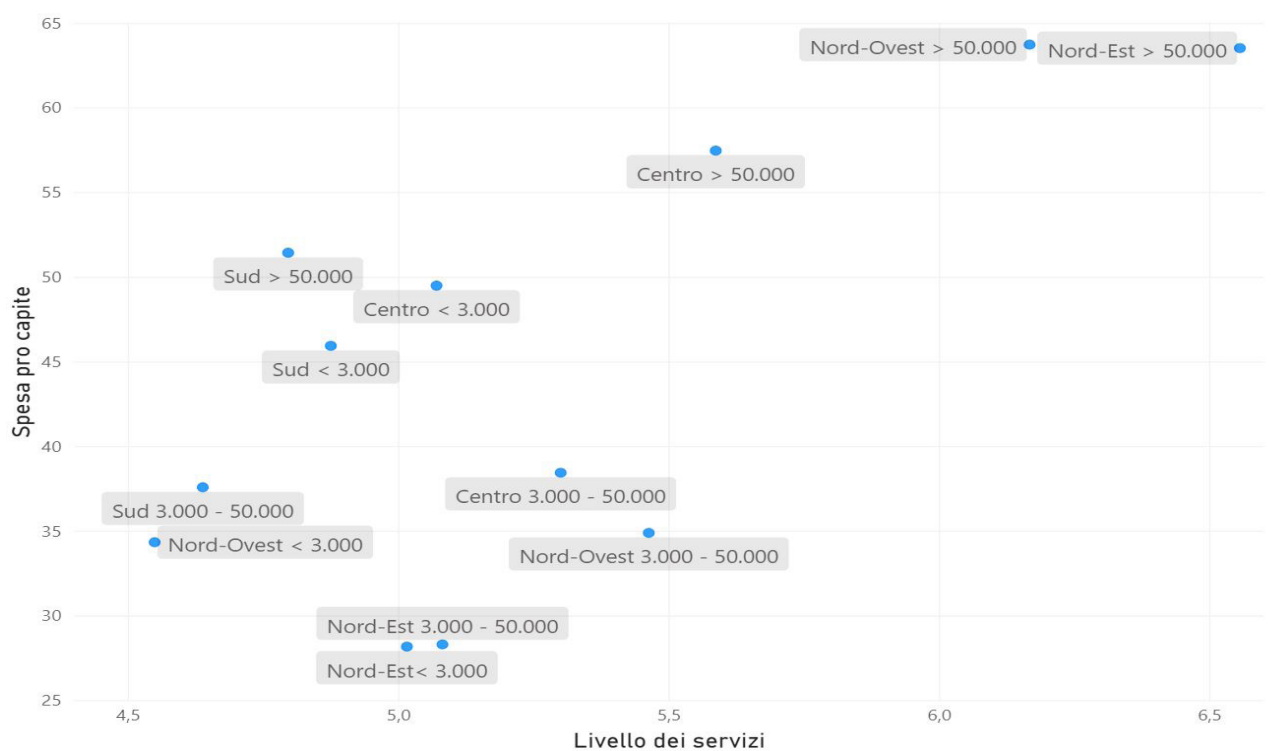


Grafico 3B - POLIZIA LOCALE - Matrice Impegno finanziario (P01 - Spesa pro capite) - Livello dei servizi (P13 - Livello dei servizi), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

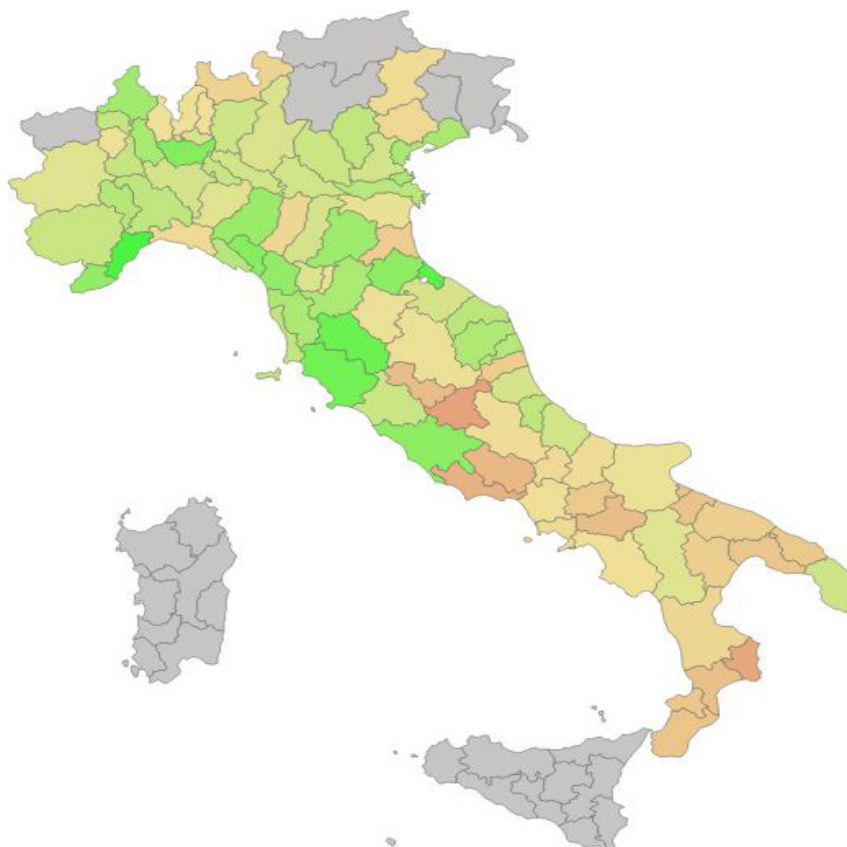


Grafico 4 - POLIZIA LOCALE - Mappa provinciale indice P13 - Livello dei servizi (media pesata su abitanti) (rosso = indicatore contenuto; verde = indicatore elevato)  
Segue relativa tabella.

Provincia	P13 - Livello dei servizi	Provincia	P13 - Livello dei servizi	Provincia	P13 - Livello dei servizi	Provincia	P13 - Livello dei servizi
Savona	8,4	Ancona	6,1	Brescia	5,4	Reggio nell'Emilia	4,7
Rimini	8,1	Pescara	6	Potenza	5,3	Cosenza	4,6
Siena	7,8	Vicenza	6	Torino	5,3	Sondrio	4,6
Grosseto	7,6	Alessandria	6	Piacenza	5,3	Matera	4,4
Milano	7,2	Livorno	5,9	Ferrara	5,1	Bari	4,4
Massa-Carrara	7,2	Vercelli	5,9	Prato	5,1	Ascoli Piceno	4,4
Forlì-Cesena	7,1	Lodi	5,8	Foggia	5,1	Ravenna	4,3
Roma	7	Cuneo	5,8	Arezzo	5,1	Brindisi	4,3
Imperia	6,9	Verona	5,8	Perugia	5,1	Benevento	4,3
Lucca	6,9	Viterbo	5,8	Varese	5	Taranto	4,2
Parma	6,7	Bergamo	5,7	Biella	5	Vibo Valentia	4,1
Bologna	6,7	Lecce	5,7	Lecco	5	Reggio di Calabria	4,1
Verbano-Cusio-Ossola	6,6	Chieti	5,6	Como	5	Barletta-Andria-Trani	4,1
Novara	6,5	Mantova	5,6	Salerno	5	Catanzaro	4
Venezia	6,4	Cremona	5,6	Caserta	4,9	Terni	3,9
Firenze	6,4	Padova	5,6	L'Aquila	4,9	Avellino	3,9
Pisa	6,4	Modena	5,6	Campobasso	4,9	Frosinone	3,7
Macerata	6,3	Pavia	5,6	Belluno	4,8	Latina	3,5
Asti	6,2	Teramo	5,5	Isernia	4,8	Crotone	3,2
Fermo	6,2	Pesaro e Urbino	5,5	Genova	4,8	Rieti	3
La Spezia	6,2	Monza e della Brianza	5,5	Napoli	4,8		
Rovigo	6,1	Pistoia	5,4	Treviso	4,7		

### 4.3.6. Istruzione

#### 4.3.6.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Istruzione include tre diverse aree di intervento dedicate alla popolazione compresa fra i 3 e 14 anni: la gestione delle strutture scolastiche delle scuole dell'infanzia (materne), primarie (elementari) e secondarie di primo grado (medie); i servizi integrativi che coadiuvano le attività didattiche quali la refezione scolastica, il pre e post scuola, il trasporto scolastico, l'assistenza agli alunni disabili, il sostegno alle attività ed ai progetti che le scuole propongono per arricchire l'offerta didattica; il diritto allo studio, che include la gestione dei contributi previsti dalle leggi statali e regionali per sostenere l'accesso agli studi.

Rispetto ai dati a disposizione, in questa sede ci si concentra sulla misurazione dei servizi integrativi, stimati attraverso la misurazione dei singoli output-risultato parziali.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi di istruzione sono quelli indicati nel Box 3. La copertura complessiva dei comuni è pari a 5.325 (anno 2016) ovvero circa il 80% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con punte minime di 61% per il territorio regionale delle Marche e massime del 90% della Calabria. Le norme sulla privacy rendono non disponibili le informazioni per i comuni in cui le unità di utenti per le singole tipologie di servizio sono inferiori a quattro, pertanto gli indici potrebbero essere sottostimati, specialmente per i comuni di più ridotte dimensioni.

Box 3. Indicatori utilizzati per misurare i servizi relativi all'Istruzione

#### *Indicatori di impegno finanziario*

- **I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni:** l'indice misura l'impegno finanziario nei servizi relativi all'Istruzione ed è espresso dal rapporto fra la spesa corrente e i residenti del territorio comunale fra 3 e 14 anni di età.

#### *Indicatori di output-risultato parziali*

- **I02 - Alunni scuola comunale - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la percentuale di alunni frequentanti le scuole comunali rispetto alla popolazione residente nella fascia di età 3-14 anni ed individua quindi il ruolo dell'ente nell'offerta scolastica 3-14; va fatto notare che tale indicatore non costituisce un indice di performance tout-court per i servizi di istruzione, poiché accanto al sistema scolastico comunale si affianca quello statale e gli istituti paritari privati; tuttavia, esso individua lo sforzo della amministrazione comunale nel supportare le altre due componenti d'offerta, in relazione alle dinamiche di offerta presenti localmente.
- **I03 - Utenti mensa scolastica - % della popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per la mensa scolastica.
- **I04 - Alunni disabili scuole comunali - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per i servizi di assistenza scolastica per i disabili.
- **I05 - Utenti centri estivi e alunni pre-post scuola - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per i servizi di gestione dei centri estivi ed il pre e post scuola.
- **I06 - Utenti disabili trasportati (infanzia, primaria e secondaria) - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per i servizi trasporto scolastico per disabili.
- **I07 - Utenti trasportati servizio Istruzione - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni:** misura

la proporzione di utenti serviti rispetto agli utenti potenziali per i servizi trasporto scolastico ordinario.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di processo* e *indicatori di output-risultato/efficacia complessiva*; è disponibile l'indice composito **I08 - Livello dei servizi** su scala 0-10 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti omogenei su base territoriale; l'indice considera i diversi livelli di attività mappati e misurati in OpenCivitas, di cui gli indicatori I03-I07 (I02 non è considerato in quanto determinato da fattori contingenti locali di struttura di offerta) rappresentano le componenti principali, pertanto va considerato in relazione a tali aspetti di performance.

#### 4.3.6.2. Analisi

La Tavola 7 analizza i sette indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 8 evidenzia le differenze fra macro-regioni e dimensioni; il Grafico 5A è la matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 7, mentre il Grafico 5B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 8; il Grafico 6, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) livello dei servizi.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- I servizi relativi all'istruzione costano mediamente 681 Eur per ciascun residente fra 3 e 14 anni, con punte di 1.044 Eur in Toscana e valori minimi in Puglia, con 348 Eur. Nei grandi comuni del Nord sono presenti i livelli di spesa maggiori, oltre 1.000 Eur, mentre i grandi comuni del Sud spendono solo 377 Eur; il divario nord-sud è meno contenuto se si confronta il Sud dei piccoli comuni (648 Eur) con i comuni medi del Nord e del Centro (da 654 Eur a 686 Eur). È interessante notare come i comuni di piccole dimensioni spendano mediamente di più (766 Eur) rispetto ai comuni di medie dimensioni (582 Eur).
- È registrata una generalizzata riduzione della spesa per servizi connessi all'istruzione, mediamente pari al -3,6%, che ha toccato punte più elevate in Liguria (-13,3%), mentre è in controtendenza il territorio regionale delle Marche (+2,4%); i comuni più piccoli sono quelli che hanno risentito maggiormente del trend negativo, mentre solo i grandi comuni del Nord hanno investito più risorse (Nord-Ovest +1,7%, Nord-Est +0,6%) assieme ai medi del Nord-Est (+1,2%).
- L'eterogeneità dei modelli di erogazione dei servizi relativi all'istruzione emerge chiaramente dagli indicatori da I02 a I07. Ad esempio, i comuni più attivi nell'erogazione diretta di posti in strutture scolastiche comunali sono in Emilia-Romagna con l'1,06% della popolazione 3-14 anni, contro lo 0,4% di media, con un fenomeno di concentrazione prevalentemente nelle grandi città del Nord (5,60% a Nord-Est e 3,67% a Nord-Ovest) e del Centro (3,3%). La mensa scolastica comunale raggiunge mediamente il 22,8% della popolazione target, ma sale ad oltre il 35% in Toscana e scende a circa il 13% in Molise, senza differenze significative rispetto alle dimensioni della comunità. Gli alunni disabili sono ospitati in strutture comunali in maggior misura in Emilia-Romagna e più spiccatamente nei grandi centri urbani del Centro e del Nord, oscillando fra circa 8 (0,078% = 7,8 per 10.000) disabili ogni 10.000 alunni (Nord-Ovest) e oltre 12 ogni 10.000 alunni (Nord-Est). I centri estivi comunali sono frequentati dal 10% della popolazione target nell'Italia delle regioni a statuto ordinario, ma sono più frequentati al Nord-Est (poco meno del 15% della popolazione target li frequenta) e decisamente meno al Sud (3,3%), laddove è il fattore geografico e non quello dimensionale ad influenzare la disponibilità e frequenza del servizio. Il

trasporto scolastico è particolarmente intenso nei comuni di piccole dimensioni, dove è il 36% della popolazione target a contare sul trasporto scolastico svolto dalle amministrazioni comunali (media Italia RSO pari a 26%), mentre la categoria dei disabili sono più intensamente serviti nei comuni di medie dimensioni, probabilmente in considerazione del mix di maggiore domanda e maggiore capacità di offerta.

➤ È rilevante notare che a fronte di una già accennata riduzione della spesa corrente del -3,6%, per tutti i servizi erogati, con l'unica eccezione degli alunni frequentanti scuole comunali (indice I02 pari a -4,2%), sono aumentati i livelli di penetrazione del servizio fra la popolazione residente 3-14 anni, in alcuni casi anche in modo significativo: +18,5% per l'indice relativo alla percentuale di alunni disabili nelle scuole comunali (indice I04), +6% per l'indice relativo agli utenti disabili trasportati (indice I06), +4,8% per l'indice relativo agli utenti dei centri estivi (indice I05), +2,6% per l'indice degli utenti di mensa scolastica (indice I03) e +2% per l'indice di utenti trasportati dai servizi istruzione (indice 07).

➤ In generale, il livello dei servizi (indice I08) è più elevato al Centro e al Nord, in particolare nei grandi centri urbani del Nord e nei comuni medi del Centro. La matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" pone in rilievo che, a livello regionale, sembrerebbe non esistere un modello ideale, poiché i territori regionali si muovono lungo la diagonale che disegna una chiara relazione positiva fra risorse finanziarie impegnate e livello dei servizi. A livello dimensionale e di macro-regione, invece, si rileva come i comuni medi del Centro riescano ad ottenere risultati migliori dei comuni di pari dimensioni del Nord-Est con il medesimo impegno finanziario. I grandi centri urbani del Sud sono molto distanziati dai comuni simili del Nord: spendono circa un terzo ed ottengono un livello di servizi proporzionato alla minor spesa.

➤ Fra i top dieci territori provinciali dove l'intensità del servizio è più elevata, ben sei si trovano in Toscana; al primo posto si colloca la città metropolitana di Bologna, ma anche le città metropolitane di Firenze, Milano e Torino si attestano entro i primi dieci posti. Gli ultimi dieci territori provinciali si collocano al Sud, con un differenziale di punteggio (minimo 0, max 10, per ciascun comune) piuttosto importante: il territorio di città metropolitana di Bologna, al primo posto, ha una media di 9,3 mentre per il territorio provinciale di Barletta-Andria-Trani, all'ultimo posto; si registra una media di 1,5.



Tavola 7 – ISTRUZIONE - suddivisione regionale (indici medi)

	I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni			I02 - Alunni scuola comunale - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I03 - Utenti mensa scolastica - % della popolazione tra 3 e 14 anni			I04 - Alunni disabili scuole comunali - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni		
	€	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	731	8	-4,8%	0,03	15	25,3%	26,5	4	3,4%	0,000	10	-3,4%
Lombardia	723	9	-0,8%	0,87	2	-1,9%	24,4	6	3,7%	0,004	4	55,9%
Liguria	826	4	-13,3%	0,64	4	-14,6%	25,9	5	5,5%	0,002	6	30,7%
Nord-Ovest Totale	733		-3,6%	0,54		-2,1%	25,3		3,7%	0,002		51,0%
Nord-Est												
Veneto	587	12	-1,2%	0,12	13	8,2%	18,0	11	3,2%	0,001	7	4,9%
Emilia Romagna	982	2	-3,3%	1,06	1	-0,7%	27,1	3	-0,2%	0,015	1	6,9%
Nord-Est Totale	734		-2,4%	0,47		0,3%	21,4		1,5%	0,006		6,1%
Centro												
Toscana	1.044	1	-2,1%	0,43	5	-10,0%	35,8	1	4,1%	0,006	2	4,7%
Umbria	797	5	-0,3%	0,16	9	0,0%	23,0	7	-2,1%	0,001	8	-0,3%
Marche	792	6	2,4%	0,36	7	10,6%	21,9	8	4,0%	0,003	5	20,8%
Lazio	636	11	-2,2%	0,16	10	14,8%	20,5	9	-0,5%	0,005	3	7,9%
Centro Totale	805		-1,5%	0,28		-0,9%	25,6		1,1%	0,004		6,1%
Sud												
Abruzzo	829	3	-6,1%	0,27	8	-34,7%	18,5	10	0,3%	0,000	12	0,0%
Molise	645	10	-7,5%	0,39	6	-35,3%	13,1	15	1,4%	0,000	12	0,0%
Campania	394	14	-3,9%	0,07	14	-45,2%	17,5	13	4,6%	0,000	11	24,1%
Puglia	348	15	-5,6%	0,15	11	8,7%	15,3	14	4,5%	0,001	9	28,9%
Basilicata	733	7	0,9%	0,73	3	35,8%	29,8	2	-0,9%	0,000	12	0,0%
Calabria	462	13	-4,3%	0,13	12	8,4%	17,7	12	0,3%	0,000	12	0,0%
Sud Totale	514		-4,9%	0,20		-16,5%	18,0		2,2%	0,000		21,7%
Italia (RSO)	681		-3,6%	0,40		-4,2%	22,8		2,6%	0,003		18,5%

	I05 - Utenti centri estivi e alunni pre-post scuola - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I06 - Utenti disabili trasportati (infanzia, primaria e secondaria) - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I07 - Utenti trasportati servizio Istruzione - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I08 - Livello dei servizi
	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	
Nord-Ovest										
Piemonte	12,24	7	1,3%	0,04	15	-12,7%	26,4	10	5,1%	5,3
Lombardia	12,99	4	9,3%	0,31	9	21,2%	22,5	12	0,0%	5,3
Liguria	11,06	8	12,3%	0,12	13	-4,3%	33,1	4	3,5%	6,0
Nord-Ovest Totale	12,57		6,5%	0,17		16,6%	24,8		2,1%	5,4
Nord-Est										
Veneto	13,63	3	1,0%	0,21	12	3,4%	22,6	11	-5,1%	4,8
Emilia Romagna	17,21	2	6,0%	0,42	4	20,8%	18,0	14	-8,5%	6,3
Nord-Est Totale	14,96		3,0%	0,32		16,9%	20,9		-6,1%	5,3
Centro										
Toscana	12,39	6	13,0%	0,53	1	6,1%	30,6	8	6,6%	8,1
Umbria	12,62	5	11,8%	0,43	3	-20,5%	32,1	5	-1,8%	6,3
Marche	18,64	1	3,5%	0,48	2	19,8%	39,6	2	0,1%	6,9
Lazio	6,44	10	-1,3%	0,28	11	-9,6%	30,9	7	7,1%	5,4
Centro Totale	11,29		7,4%	0,40		0,9%	32,7		4,8%	6,6
Sud										
Abruzzo	9,21	9	6,5%	0,31	8	1,0%	46,8	1	5,2%	6,3
Molise	3,03	12	-6,9%	0,05	14	35,2%	35,9	3	7,1%	4,1
Campania	1,37	15	-7,5%	0,29	10	6,9%	21,4	13	5,1%	3,8
Puglia	2,27	14	-5,9%	0,38	7	-27,8%	11,2	15	-7,0%	3,1
Basilicata	3,26	11	-8,9%	0,41	5	14,0%	27,6	9	3,0%	5,9
Calabria	2,90	13	36,7%	0,39	6	8,1%	31,7	6	0,7%	4,6
Sud Totale	3,32		4,2%	0,32		-5,2%	27,9		3,4%	4,5
Italia (RSO)	10,11		4,8%	0,26		6,0%	26,2		2,0%	

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

Tavola 8 – ISTRUZIONE - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni			I02 - Alunni scuola comunale - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I03 - Utenti mensa scolastica - % della popolazione tra 3 e 14 anni			I04 - Alunni disabili scuole comunali - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni*		
	€	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	1.057	2	1,7%	3,67	2	2,0%	33,5	1	1,4%	0,078	3	6,9%
Nord-Est	1.108	1	0,6%	5,60	1	-2,2%	28,7	2	2,1%	0,122	1	-3,8%
Centro	794	5	-3,8%	3,30	3	-0,1%	25,5	5	2,2%	0,107	2	15,4%
Sud	377	11	-5,3%	0,68	4	-16,2%	10,7	12	0,6%	0,005	4	5,4%
Oltre 50.000 abitanti Totale	739		-1,5%	2,74		-1,9%	22,0		1,5%	0,064		2,4%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	654	9	-0,3%	0,66	5	-9,4%	27,8	3	0,9%	0,004	5	83,7%
Nord-Est	664	8	1,2%	0,44	6	5,9%	21,1	10	3,2%	0,004	6	-5,5%
Centro	686	7	-0,5%	0,22	9	13,1%	25,9	4	1,2%	0,001	7	-39,7%
Sud	357	12	-2,3%	0,08	10	2,5%	14,6	11	3,1%	0,000	8	0,0%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	582		-0,6%	0,39		-3,4%	22,6		1,7%	0,003		27,4%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	777	6	-5,2%	0,41	7	3,8%	23,6	7	5,5%	0,000	8	n/d
Nord-Est	876	4	-7,1%	0,06	12	-70,6%	21,4	8	-2,6%	0,000	8	n/d
Centro	946	3	-3,3%	0,08	11	-43,8%	25,2	6	1,1%	0,000	8	n/d
Sud	648	10	-5,8%	0,26	8	-20,8%	21,2	9	2,1%	0,000	8	n/d
Meno di 3.000 abitanti Totale	766		-5,5%	0,30		-8,7%	22,9		3,4%	0,000		n/d
Italia (RSO)	681		-3,6%	0,40		-4,2%	22,8		2,6%	0,003		18,5%
	I05 - Utenti centri estivi e alunni pre-post scuola - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I06 - Utenti disabili trasportati (infanzia, primaria e secondaria) - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni*			I07 - Utenti trasportati servizio Istruzione - % sulla popolazione tra 3 e 14 anni			I08 - Livello dei servizi		
	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15			
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	10,39	8	-4,3%	0,28	5	-0,2%	3,0	12	11,2%	7,6		
Nord-Est	14,84	2	8,4%	0,17	8	8,2%	4,1	10	4,0%	6,7		
Centro	5,03	9	4,6%	0,21	7	28,4%	5,7	9	-8,7%	5,8		
Sud	1,51	12	11,7%	0,23	6	16,9%	3,2	11	-2,5%	2,1		
Oltre 50.000 abitanti Totale	6,37		3,6%	0,23		13,1%	3,9		-2,0%	4,9		
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	13,46	4	3,8%	0,47	3	-1,8%	11,6	8	-1,7%	5,8		
Nord-Est	14,81	3	0,7%	0,41	4	2,2%	16,7	7	-3,9%	5,4		
Centro	10,48	7	2,8%	0,58	2	14,8%	24,1	5	-1,8%	6,9		
Sud	2,60	11	3,5%	0,64	1	-0,8%	17,2	6	0,4%	3,8		
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	10,39		2,1%	0,54		1,6%	16,1		-2,2%	5,4		
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	12,05	6	8,4%	0,05	11	n/d	33,3	3	3,7%	5,1		
Nord-Est	15,36	1	8,6%	0,11	10	n/d	33,2	4	-4,2%	5,1		
Centro	12,80	5	12,5%	0,17	9	n/d	45,2	1	8,6%	6,2		
Sud	3,99	10	4,7%	0,04	12	n/d	37,9	2	5,0%	5,1		
Meno di 3.000 abitanti Totale	10,03		7,6%	0,06		n/d	36,0		4,3%	5,2		
Italia (RSO)	10,11		4,8%	0,26		6,0%	26,2		2,0%			

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

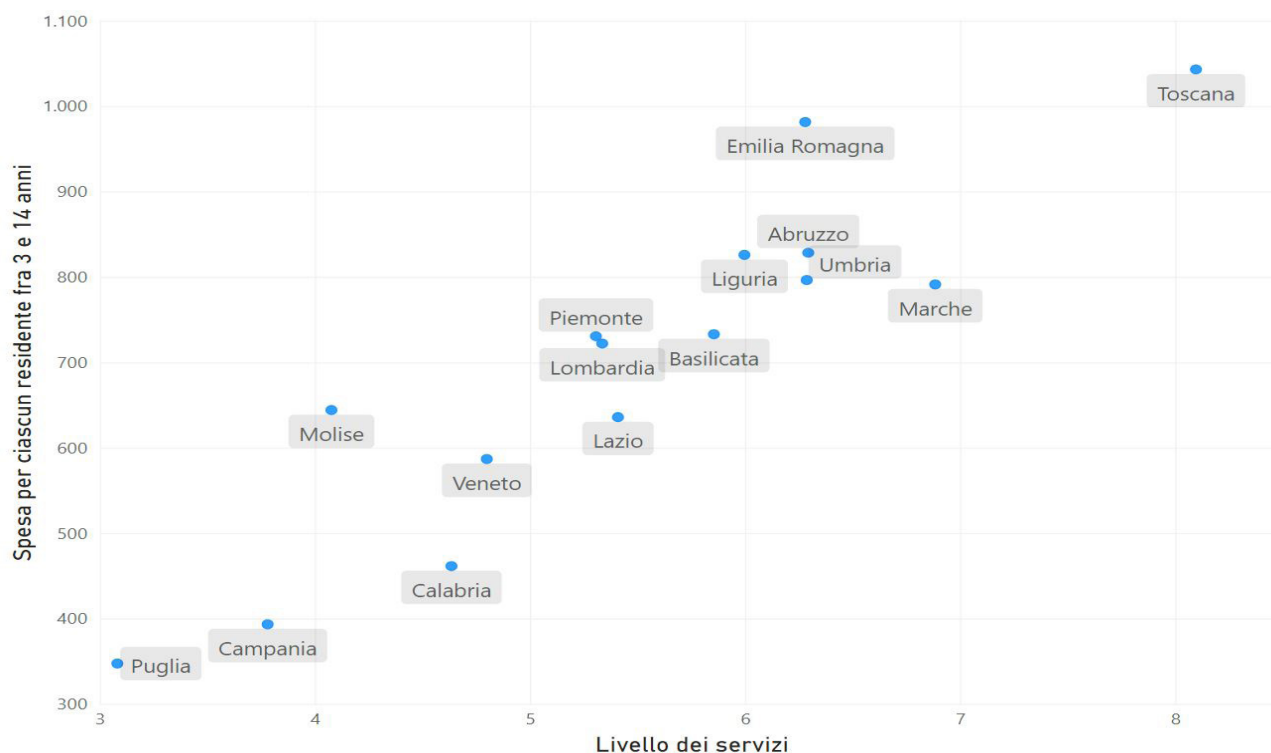


Grafico 5A - ISTRUZIONE - Matrice Impegno finanziario (I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni) - Livello dei servizi (I08 - Livello dei servizi), suddivisione regionale (indici medi)

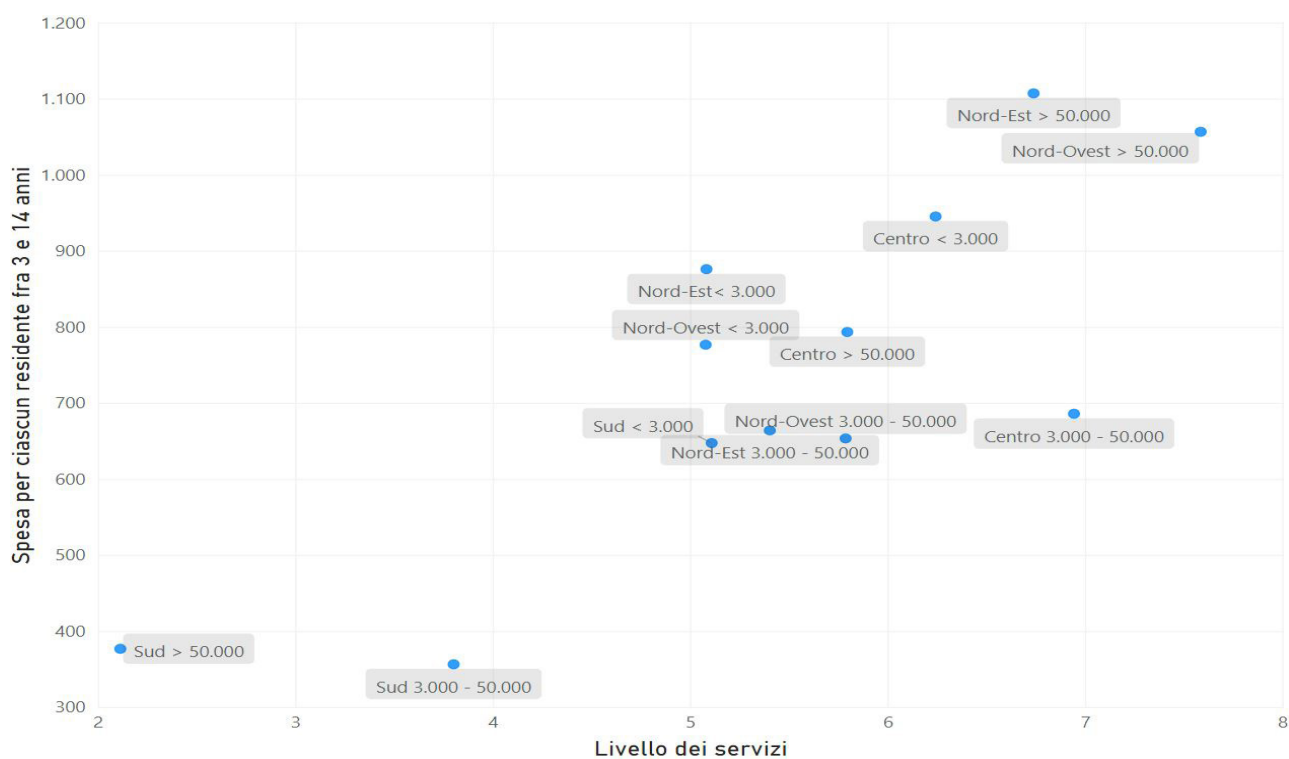


Grafico 5B - ISTRUZIONE - Matrice Impegno finanziario (I01 - Spesa per ciascun residente fra 3 e 14 anni) - Livello dei servizi (I08 - Livello dei servizi), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

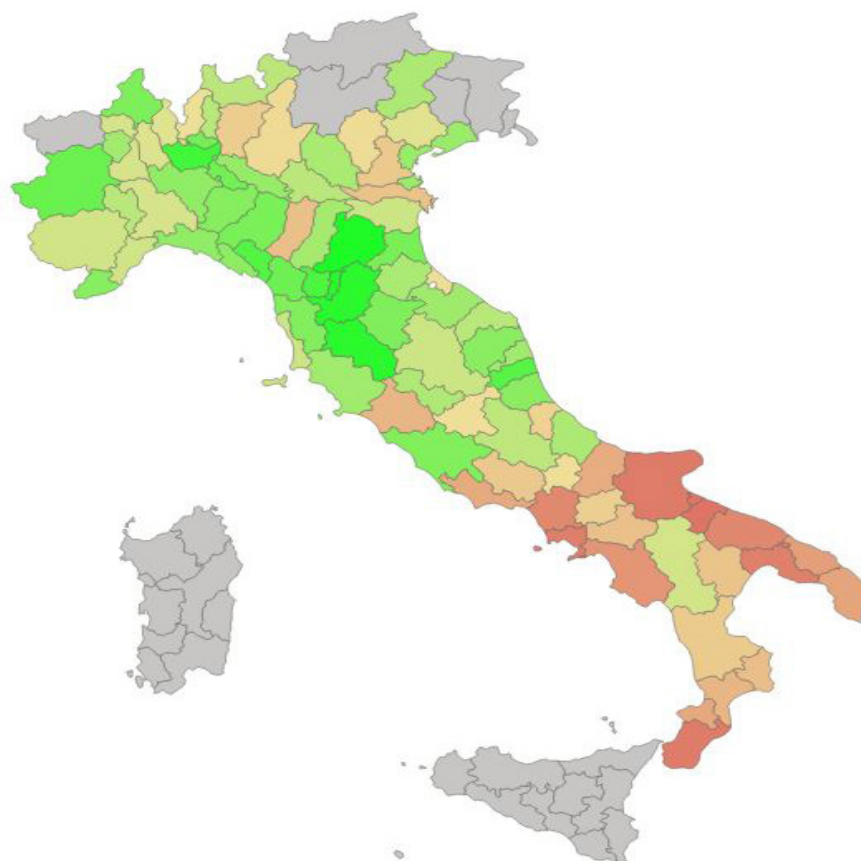


Grafico 6 - ISTRUZIONE - Mappa provinciale indice I08 - Livello dei servizi (media pesata su abitanti)  
Segue relativa tabella

Provincia	I08 – Livello dei servizi	Provincia	I08 – Livello dei servizi	Provincia	I08 – Livello dei servizi	Provincia	I08 – Livello dei servizi
Bologna	9,3	La Spezia	7,1	Ferrara	5,8	Rovigo	4,1
Prato	9,1	Genova	7	Livorno	5,7	Matera	4,1
Siena	9,1	Pavia	7	Savona	5,7	Reggio nell'Emilia	4
Firenze	9,1	Cremona	6,8	Cuneo	5,6	Avellino	3,9
Milano	8,6	Venezia	6,8	Potenza	5,6	Crotone	3,9
Pistoia	8,4	Pesaro e Urbino	6,7	Vercelli	5,5	Viterbo	3,7
Massa-Carrara	8,2	Grosseto	6,6	Alessandria	5,5	Catanzaro	3,6
Ascoli Piceno	8,2	Fermo	6,6	Novara	5,4	Campobasso	3,4
Torino	7,8	Biella	6,6	Varese	5,3	Latina	3,3
Lucca	7,7	Modena	6,5	Treviso	5,3	Vibo Valentia	3,2
Lodi	7,6	Verona	6,4	Como	5,1	Lecce	3,1
Monza e della Brianza	7,5	Forlì-Cesena	6,4	Rieti	5	Brindisi	2,9
Ravenna	7,5	Belluno	6,4	Rimini	4,9	Salerno	2,6
Parma	7,5	Chieti	6,4	Isernia	4,9	Caserta	2,2
Verbano-Cusio-Ossola	7,4	Terni	6,3	Vicenza	4,9	Bari	2,2
Arezzo	7,3	Ancona	6,2	Brescia	4,8	Taranto	1,9
Roma	7,3	Lecco	6,1	Pescara	4,6	Napoli	1,9
Pisa	7,3	Asti	6,1	Benevento	4,4	Reggio di Calabria	1,8
Piacenza	7,2	Mantova	6,1	Bergamo	4,4	Foggia	1,7
Imperia	7,2	Sondrio	6,1	Cosenza	4,3	Barletta-Andria-Trani	1,5
Macerata	7,1	L'Aquila	6	Padova	4,3		
Teramo	7,1	Perugia	5,8	Frosinone	4,2		

### 4.3.7. Viabilità

#### 4.3.7.1. Nota metodologica specifica

Il servizio di Viabilità include i servizi di viabilità, circolazione stradale e illuminazione pubblica, ed esclude i trasporti pubblici locali ed i servizi ad essi connessi.

Questi costituiscono un insieme di attività articolate che producono diversi output ed in alcuni casi lo stesso output è di difficile misurazione e dunque è necessario optare per misuratori di processo. Non è presente un unico indicatore output-risultato/efficacia complessiva.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi di Viabilità sono quelli indicati nel Box 4. La copertura complessiva dei comuni è pari a 5.306 (anno 2016) ovvero circa l'80% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con una punta minima del 60% per il territorio regionale delle Marche e massima dell'88% per l'Umbria.

Box 4. Indicatori utilizzati per misurare i servizi relativi alla Viabilità

#### *Indicatori di impegno finanziario*

- **V01 - Spesa per ogni km di strada:** indicatore non presente in Opencivitas in modo diretto è calcolato come rapporto fra la spesa corrente del servizio (in OpenCivitas è "Spesa storica - Euro per abitante") e i km di strade comunali; non disponendo di ulteriori informazioni, il livello di spesa potrebbe essere interpretato anche come livello di manutenzione, ma non necessariamente maggiori livelli di spesa producono migliori condizioni di manutenzione stradale.

#### *Indicatori di processo*

- **V02 - Progetti - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa in termini di progetti per la viabilità (es. progetto per la realizzazione di una nuova arteria stradale, ampliamento di un parcheggio, etc.) gestiti dall'amministrazione comunale.
- **V03 - Direzioni Lavori - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa in termini di direzione lavori (es. direzione lavori per la realizzazione di una nuova arteria stradale, ristrutturazioni ponti e viadotti, manutenzioni, etc.) gestiti dall'amministrazione comunale.
- **V04 - Stati di avanzamento e stati finali - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa in termini di stati avanzamento lavori (attività amministrative durante l'esecuzione dei lavori) e stati finali (attività amministrative al compimento delle opere) delle infrastrutture di viabilità.
- **V05 - Collaudi - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa svolta per i collaudi di infrastrutture di viabilità, attività necessaria per la consegna definitiva dell'opera e la messa in esercizio.
- **V06 - Gare e affidamenti diretti - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa per la gestione delle gare d'appalto e degli affidamenti diretti.
- **V07 - Contratti - n. per 1000 abitanti:** misura il livello di attività amministrativa in termini di contratti di committenza esterna gestiti per la viabilità.
- **V08 - Interventi spargisale e/o spalaneve - n. per 1000 abitanti:** misura l'attività di gestione degli eventi atmosferici invernali, ma nulla valuta in merito alla qualità del servizio reso e alle modalità di erogazione.
- **V09 - Concessioni suolo pubblico per cantieri e scavi - n. per 1000 abitanti:** valuta l'attività amministrativa delle concessioni rilasciate per cantieri e scavi presso le aree pubbliche.
- **V10 - Permessi per sosta disabili e accesso ZTL - n. per 1000 abitanti:** misura l'attività amministrativa connessa al rilascio di specifici permessi relativi alla viabilità.

#### *Indicatori di output-risultato parziali*

- **V11 - Punti luce mantenuti - n. per 1000 abitanti:** può essere considerato come indicatore di output-risultato, poiché identifica l'intensità di punti luce in ciascun territorio comunale; va tuttavia considerato che può produrre risultati distorti nei territori ad elevata intensità abitativa.

- **V12 - Spesa media investimenti - Viabilità - euro per abitante:** indica il livello degli investimenti in viabilità, dunque un indicatore che approssima l'output-risultato/efficacia, ossia più è elevato, più è elevato l'incremento del livello infrastrutturale della viabilità.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di output-risultato/efficacia complessiva*; è disponibile l'indice composito **VT01 - Livello dei servizi** su scala 0-10 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti omogenei su base territoriale unitamente al servizio Territorio (si veda sezione 4.1.8); va tuttavia sottolineato che tale indicatore sintetico è costruito sulla base delle informazioni disponibili, in modo particolare quelle degli indici V02-V12 e T02-T08 in gran parte riferibili ad attività di carattere amministrativo, e dunque va considerato in relazione a tali aspetti di performance.

#### 4.3.7.2. Analisi

La Tavola 9 analizza i dodici indicatori considerati per il servizio Viabilità rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 10 evidenzia le differenze fra macroregioni e dimensioni; la Tavola 11 propone il confronto fra medie di comuni con altimetria del proprio territorio sopra e sotto la mediana.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- I servizi relativi alla Viabilità osservano un impegno finanziario (indice V01) particolarmente disomogeneo, da un minimo di 640 Eur per ogni km di strada comunale del territorio regionale del Molise ad un massimo di 4.865 Eur in Lombardia, con una media nazionale di 3.065 Eur. I livelli maggiori di impegno finanziario, associati alla minore contrazione della spesa, sono registrati nei grandi centri urbani che mediamente spendono 8.061 Eur, ovvero il doppio dei comuni di medie dimensioni e ben 3,6 volte dei piccoli comuni. Ciò potrebbe indicare sia un maggior costo dei tratti di strada fortemente urbanizzati sia una probabile maggiore intensità di manutenzione.
- L'impegno finanziario di spesa corrente (indice V01) si è contratto in tutti i territori regionali e classi dimensionali, ad eccezione di un timido +1,4% dei grandi comuni del Sud, attestandosi su una media del -7,3%. Ciò potrebbe essere interpretato come una generalizzata minore propensione alla cura della viabilità, posto che gli effetti dei risparmi di spesa stimolati dal progressivo passaggio dai vecchi sistemi di illuminazione ai nuovi sistemi a led non dovrebbero essersi sviluppati così repentinamente e ad un livello così omogeneo e marcato.
- Sul lato del livello dei servizi, che per la viabilità è in gran parte misurato da indici di processo quindi scarsamente capaci di misurare gli output/risultati, si riscontrano in effetti diverse flessioni, ad eccezione: (a) del numero di punti luce, che aumentano del +5,1% portandosi ad una media nazionale dei territori a statuto ordinario (media semplice degli indici rilevati per ciascun comune) di 232 ogni 1.000 abitanti; (b) degli investimenti in viabilità, aumentati di +0,6% (solo però qualche millesimo in più dell'inflazione, pari a 0,49%) e giunti a 85 Eur pro capite; (c) delle gare e affidamenti diretti, aumentati del 22,6% e con una tendenza positiva uniforme sia per territorio, sia per dimensione. Quest'ultimo dato potrebbe far intravedere un più deciso aumento rispetto all'investimento in manutenzioni e incremento delle infrastrutture viarie negli anni successivi.
- Malgrado il contenimento della spesa, in Veneto, Lazio, Abruzzo e Campania sono aumenta-



te molte delle attività del servizio di Viabilità; Umbria e Lazio osservano il maggior incremento dei punti luce (oltre +10%), Puglia e Campania il maggior incremento dei progetti (rispettivamente +38% e +21%), Marche e la macroregione Sud il maggior incremento di spese di investimento (rispettivamente +67% e +23%).

➤ I comuni di grandi dimensioni, pressoché indipendentemente dalla propria collocazione geografica, migliorano tutti gli indici di attività ed output parziali, ciò delineando una certa capacità gestionale ed amministrativa di segno diametralmente opposto rispetto ai piccoli enti. Questi ultimi, difatti, possiedono carichi di attività (indici di attività e output/risultato parziali) sempre più elevati in proporzione agli abitanti e contemporaneamente un impegno finanziario decisamente più ridotto, il che genera probabilmente una certa difficoltà operativa dimostrata anche dall'arretramento (o aumento in misura inferiore) di quasi tutte le attività ed output parziali del servizio (le uniche eccezioni sono le concessioni di suolo pubblico per cantieri, indice V09 e punti luce, indice V11).

➤ I comuni di collina e montagna (altimetria sopra le mediana) forniscono più servizi per tutte le tipologie di processi output-risultati parziali ad eccezione dei permessi di sosta, ma costano circa il 40% in meno rispetto agli altri comuni (2.303 Eur per km di strade contro 3.772 Eur): se è vero che potrebbe apparire contro-intuitivo, ciò è probabilmente dovuto alla concentrazione dei centri urbani maggiori all'interno dei comuni di altimetria più bassa, con connessi costi più elevati dovuti a effetti di congestionamento.

Tavola 9 – VIABILITA' - suddivisione regionale (indici medi)

	V01 - Spesa per ogni km di strada			V02 - Progetti - n. per 1000 abitanti			V03 - Direzioni Lavori - n. per 1000 abitanti			V04 - Stati di avanzamento e stati finali - n. per 1000 abitanti			V05 - Collaudi - n. per 1000 abitanti			V06 - Gare e affidamenti diretti - n. per 1000 abitanti		
	€	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest																		
Piemonte	2.735	5	-9,3%	1,43	4	-11,3%	1,13	5	-1,9%	1,77	5	2,1%	0,64	4	32,0%	7,19	1	21,6%
Lombardia	4.865	1	-5,3%	0,79	10	-2,6%	0,57	10	-4,8%	0,81	13	-10,3%	0,32	9	5,2%	3,03	12	17,3%
Liguria	2.606	7	-7,1%	1,80	2	0,1%	1,57	1	4,2%	2,36	3	-13,5%	0,80	2	2,4%	6,67	2	7,2%
Nord-Ovest Totale	3.849		-6,3%	1,12		-7,4%	0,87		-2,7%	1,31		-5,2%	0,49		16,7%	4,96		18,1%
Nord-Est																		
Veneto	2.790	4	-1,7%	0,69	13	9,9%	0,53	11	16,2%	0,86	11	7,9%	0,28	12	-0,4%	4,72	6	59,1%
Emilia Romagna	2.691	6	-2,0%	1,02	6	-1,2%	1,09	6	-0,1%	1,20	6	11,5%	0,58	5	12,3%	3,49	10	17,0%
Nord-Est Totale	2.753		-1,8%	0,81		4,1%	0,75		6,2%	0,99		9,4%	0,40		6,0%	4,26		43,2%
Centro																		
Toscana	3.379	3	-2,3%	0,84	8	34,0%	0,72	8	7,9%	0,96	10	-15,4%	0,34	8	-24,5%	4,91	5	89,5%
Umbria	1.397	13	-12,6%	0,34	15	-40,3%	0,43	14	-24,0%	0,83	12	-28,0%	0,26	13	-59,5%	3,62	9	13,5%
Marche	2.514	8	-18,5%	0,93	7	11,6%	0,92	7	38,9%	1,03	7	30,0%	0,36	7	-11,0%	3,97	8	56,3%
Lazio	2.273	9	-15,8%	0,69	12	7,2%	0,58	9	22,1%	0,78	14	-3,9%	0,23	14	7,0%	2,62	14	27,8%
Centro Totale	2.547		-12,1%	0,74		11,3%	0,67		16,1%	0,89		-5,5%	0,29		-20,0%	3,67		52,0%
Sud																		
Abruzzo	1.759	11	-11,9%	1,34	5	1,9%	1,14	4	8,2%	1,85	4	-3,9%	0,57	6	9,1%	5,27	4	1,6%
Molise	640	15	-15,3%	2,12	1	-10,0%	1,33	3	-27,5%	2,76	2	-13,8%	0,79	3	-35,2%	6,27	3	13,4%
Campania	3.442	2	-6,6%	0,73	11	20,8%	0,50	13	-12,1%	1,03	8	-16,5%	0,30	10	28,6%	2,69	13	13,1%
Puglia	2.154	10	-4,5%	0,38	14	38,2%	0,32	15	29,6%	0,77	15	29,6%	0,17	15	-11,2%	1,69	15	36,9%
Basilicata	910	14	-12,9%	1,57	3	-24,3%	1,42	2	-26,7%	2,81	1	-24,0%	0,84	1	-42,3%	4,70	7	7,0%
Calabria	1.705	12	-24,6%	0,82	9	-13,2%	0,53	12	-33,2%	0,98	9	-38,6%	0,30	11	-40,3%	3,23	11	16,7%
Sud Totale	2.179		-10,7%	0,97		-2,7%	0,72		-16,0%	1,38		-17,7%	0,40		-20,0%	3,53		11,5%
Italia (RSO)	3.065		-7,3%	0,99		-3,1%	0,78		-3,6%	1,23		-7,8%	0,43		-0,5%	4,30		22,6%
	V07 - Contratti - n. per 1000 abitanti			V08 - Interventi spargisale e/o spalaneve - n. per 1000 abitanti			V09 - Concessioni suolo pubblico per cantieri e scavi - n. per 1000 abitanti			V10 - Permessi per sosta disabili e accesso ZTL - n. per 1000 abitanti			V11 - Punti luce mantenuti - n. per 1000 abitanti			V12 - Spesa media investimenti - Viabilità - euro per abitante		
	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	€	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest																		
Piemonte	1,28	4	4,8%	20,8	1	0,3%	2,31	6	11,5%	2,7	9	-15,9%	234	9	0,5%	90	6	-24,0%
Lombardia	0,50	13	-15,0%	8,1	4	1,8%	2,04	11	0,5%	5,2	6	7,7%	178	15	6,0%	46	14	-17,3%
Liguria	0,85	6	-23,2%	7,9	5	-29,7%	4,10	1	-11,8%	8,3	4	5,2%	288	5	4,4%	139	4	1,9%
Nord-Ovest Totale	0,84		-5,0%	13,1		-1,1%	2,30		2,0%	4,4		0,1%	209		3,0%	70		-19,2%
Nord-Est																		
Veneto	0,64	9	29,1%	6,6	7	17,8%	2,14	7	14,4%	4,9	7	17,0%	203	12	3,4%	76	9	13,4%
Emilia Romagna	0,97	5	10,6%	7,1	6	-40,1%	2,06	8	9,3%	8,8	3	23,6%	230	11	6,4%	43	15	-6,9%
Nord-Est Totale	0,76		19,3%	6,8		-14,8%	2,11		12,5%	6,3		20,1%	213		4,5%	63		7,6%
Centro																		
Toscana	0,58	12	34,1%	4,9	8	-14,6%	2,73	3	-4,4%	13,9	1	-15,4%	194	13	1,3%	70	10	-5,8%
Umbria	0,37	14	-27,2%	2,7	10	35,6%	1,45	13	-25,0%	9,1	2	34,3%	285	6	10,7%	55	13	-16,6%
Marche	0,84	7	24,5%	2,3	12	-7,5%	1,69	12	-14,9%	6,6	5	2,5%	255	7	9,5%	78	8	66,6%
Lazio	0,71	8	39,5%	2,6	11	15,0%	2,52	4	16,7%	2,1	12	-5,6%	234	10	11,7%	79	7	3,5%
Centro Totale	0,66		27,6%	3,2		-3,4%	2,30		-1,0%	7,2		-7,1%	232		9,0%	74		6,2%
Sud																		
Abruzzo	1,37	3	10,5%	12,3	2	32,9%	3,63	2	-7,6%	2,1	10	26,4%	333	2	6,0%	62	11	-5,2%
Molise	1,62	2	-20,3%	10,5	3	-10,6%	2,05	9	5,6%	0,4	14	-15,6%	305	4	2,9%	245	1	33,7%
Campania	0,61	10	-9,5%	1,7	13	17,8%	1,08	14	10,6%	2,0	13	23,6%	250	8	4,0%	165	3	32,7%
Puglia	0,25	15	-1,8%	0,4	15	-7,7%	2,05	10	-14,2%	4,2	8	18,7%	188	14	-0,8%	59	12	-10,2%
Basilicata	1,65	1	-30,1%	3,3	9	26,5%	2,44	5	-12,1%	2,1	11	-20,5%	341	1	9,3%	167	2	27,2%
Calabria	0,58	11	-21,3%	0,8	14	-53,3%	0,88	15	13,8%	0,3	15	-47,1%	307	3	9,1%	109	5	20,7%
Sud Totale	0,83		-12,8%	3,8		7,7%	1,75		-4,8%	1,8		7,6%	280		5,8%	127		23,2%
Italia (RSO)	0,80		-1,9%	8,4		-2,1%	2,12		1,2%	4,3		1,9%	232		5,1%	85		0,6%

Tavola 10 – VIABILITA' - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	V01 - Spesa per ogni km di strada			V02 - Progetti - n. per 1000 abitanti			V03 - Direzioni Lavori - n. per 1000 abitanti			V04 - Stati di avanzamento e stati finali - n. per 1000 abitanti			V05 - Collaudi - n. per 1000 abitanti			V06 - Gare e affidamenti diretti - n. per 1000 abitanti		
	€	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti																		
Nord-Ovest	11.502	1	-8,0%	0,09	12	8,9%	0,12	11	-20,6%	0,15	12	-32,4%	0,09	11	-2,3%	0,21	12	6,6%
Nord-Est	8.863	2	-0,4%	0,18	9	63,8%	0,14	10	37,8%	0,24	9	23,8%	0,10	10	27,9%	0,55	10	28,8%
Centro	6.051	4	-6,6%	0,18	10	-1,4%	0,22	9	46,1%	0,24	10	16,9%	0,13	9	45,5%	0,58	9	10,8%
Sud	7.162	3	1,4%	0,14	11	95,3%	0,10	12	-8,6%	0,16	11	10,8%	0,07	12	0,2%	0,37	11	60,0%
Oltre 50.000 abitanti Totale	8.061		-3,5%	0,15		35,8%	0,14		11,0%	0,19		4,0%	0,09		16,5%	0,42		27,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti																		
Nord-Ovest	5.285	5	-5,0%	0,34	7	7,4%	0,30	7	22,4%	0,47	7	22,0%	0,19	7	25,8%	2,03	7	67,8%
Nord-Est	2.829	9	-3,0%	0,47	5	20,4%	0,42	5	33,4%	0,59	5	32,1%	0,23	5	17,9%	2,88	5	58,0%
Centro	3.030	6	-8,5%	0,42	6	11,0%	0,38	6	-3,1%	0,51	6	-7,9%	0,20	6	-5,2%	2,18	6	43,6%
Sud	2.859	8	-10,8%	0,31	8	7,8%	0,27	8	-0,5%	0,44	8	-15,5%	0,15	8	-19,1%	1,77	8	55,7%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti	3.783		-5,8%	0,37		11,0%	0,33		13,5%	0,49		7,1%	0,19		5,9%	2,17		57,4%
Meno di 3.000 abitanti																		
Nord-Ovest	2.870	7	-9,0%	1,61	2	-7,6%	1,22	2	-4,2%	1,83	3	-7,0%	0,67	2	16,7%	6,78	2	13,8%
Nord-Est	1.946	10	-5,9%	1,76	1	1,3%	1,65	1	-0,2%	2,11	2	3,6%	0,88	1	5,7%	8,26	1	40,3%
Centro	1.651	11	-19,8%	1,17	4	9,2%	1,05	4	24,4%	1,40	4	-6,7%	0,41	4	-29,2%	5,73	3	53,7%
Sud	1.372	12	-15,2%	1,53	3	-3,6%	1,10	3	-17,8%	2,19	1	-17,4%	0,62	3	-19,7%	5,08	4	4,2%
Meno di 3.000 abitanti Totale	2.243		-11,1%	1,55		-4,8%	1,20		-6,2%	1,90		-9,9%	0,64		-1,4%	6,28		16,0%
Italia (RSO)	3.065		-7,3%	0,99		-3,1%	0,78		-3,6%	1,23		-7,8%	0,43		-0,5%	4,30		22,6%
	V07 - Contratti - n. per 1000 abitanti			V08 - Interventi spargisale e/o spalaneve - n. per 1000 abitanti			V09 - Concessioni suolo pubblico per cantieri e scavi - n. per 1000 abitanti			V10 - Permessi per sosta disabili e accesso ZTL - n. per 1000 abitanti			V11 - Punti luce mantenuti - n. per 1000 abitanti			V12 - Spesa media investimenti - Viabilità - euro per abitante		
	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	€	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti																		
Nord-Ovest	0,08	12	-6,0%	0,4	9	105,2%	6,02	2	5,1%	51,9	2	22,7%	130	11	-1,0%	29	9	1,4%
Nord-Est	0,15	10	41,8%	0,1	11	-48,6%	7,62	1	125,7%	109,0	1	23,1%	179	7	0,7%	29	10	6,8%
Centro	0,14	11	23,8%	0,1	10	-6,9%	4,39	3	-13,1%	36,0	3	-11,0%	136	10	0,3%	25	11	5,1%
Sud	0,17	9	81,6%	0,1	12	44,2%	1,45	11	13,3%	13,3	4	46,3%	111	12	4,6%	42	6	7,6%
Oltre 50.000 abitanti Totale	0,14		43,0%	0,2		27,0%	4,14		18,3%	42,6		16,3%	132		1,6%	33		5,9%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti																		
Nord-Ovest	0,30	8	16,4%	2,0	5	3,6%	2,13	8	-0,8%	7,4	6	5,7%	152	9	3,0%	24	12	-12,3%
Nord-Est	0,43	5	28,0%	1,8	6	-5,5%	1,86	10	0,6%	4,1	7	12,9%	190	5	3,4%	36	7	-8,1%
Centro	0,36	6	21,9%	0,8	7	5,3%	2,12	9	4,5%	9,3	5	-4,1%	172	8	5,7%	34	8	-5,6%
Sud	0,32	7	-1,4%	0,6	8	15,0%	1,10	12	-9,0%	2,4	8	-8,7%	186	6	6,0%	47	5	29,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti	0,34		14,8%	1,4		2,1%	1,80		-1,1%	5,7		1,9%	172		4,2%	34		1,2%
Meno di 3.000 abitanti																		
Nord-Ovest	1,17	3	-6,2%	20,0	2	0,2%	2,34	4	3,3%	1,9	11	-21,1%	243	4	3,7%	98	4	-19,1%
Nord-Est	1,70	1	21,7%	20,5	1	-10,1%	2,22	7	21,6%	2,0	10	-28,3%	277	3	9,5%	##	2	28,4%
Centro	1,07	4	27,3%	6,5	4	-7,4%	2,32	5	-5,6%	2,1	9	-15,3%	313	2	10,1%	##	3	8,0%
Sud	1,28	2	-14,3%	6,5	3	8,2%	2,27	6	-3,2%	0,7	12	22,3%	362	1	6,4%	##	1	23,2%
Meno di 3.000 abitanti Totale	1,23		-4,5%	14,7		-1,6%	2,31		1,6%	1,6		-17,9%	287		6,1%	##		1,2%
Italia (RSO)	0,80		-1,9%	8,4		-2,1%	2,12		1,2%	4,3		1,9%	232		5,1%	85		0,6%

Tavola 11 – VIABILITA' - suddivisione per altimetria del territorio (sopra/sotto la mediana, indici medi)

	V01 - Spesa per ogni km di strada		V02 - Progetti - n. per 1000 abitanti		V03 - Direzioni Lavori - n. per 1000 abitanti		V04 - Stati di avanzamento e stati finali - n. per 1000 abitanti		V05 - Collaudi - n. per 1000 abitanti		V06 - Gare e affidamenti diretti - n. per 1000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
Altimetria sopra mediana	2.303	2	1,5	1	1,2	1	1,9	1	0,6	1	6,0	1
Altimetria uguale o sotto mediana	3.772	1	0,5	2	0,4	2	0,6	2	0,3	2	2,7	2
Italia (RSO)	3.065		1,0		0,8		1,2		0,4		4,3	

	V07 - Contratti - n. per 1000 abitanti		V08 - Interventi spargisale e/o spalaneve - n. per 1000 abitanti		V09 - Concessioni suolo pubblico per cantieri e scavi - n. per 1000 abitanti		V10 - Permessi per sosta disabili e accesso ZTL - n. per 1000 abitanti		V11 - Punti luce mantenuti - n. per 1000 abitanti		V12 - Spesa media investimenti - Viabilità - euro per abitante	
	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	€	pos.
Altimetria sopra mediana	1,2	1	15,2	1	2,2	1	2,4	2	284	1	131	1
Altimetria uguale o sotto mediana	0,5	2	2,0	2	2,1	2	6,1	1	184	2	43	2
Italia (RSO)	0,8		8,4		2,1		4,3		232		85	

### 4.3.8. Territorio (e Territorio & Viabilità)

#### 4.3.8.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Territorio raccoglie tutte quelle attività riguardanti l'urbanistica, l'assetto del territorio, la difesa del suolo, la tutela, valorizzazione e recupero ambientale, le aree protette, i parchi, la tutela delle risorse idriche, la qualità dell'aria e la riduzione dell'inquinamento. Non sono qui ricomprese le attività riguardanti l'edilizia residenziale pubblica e i piani di edilizia economico-popolare.

Tutto ciò costituisce un vasto insieme di attività che producono diversi output, che in alcuni casi sono di difficile misurazione e dunque è necessario optare per misuratori di processi. Non è presente un unico indicatore output-risultato/efficacia complessiva.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi relativi al Territorio sono quelli indicati nel Box 5. La copertura complessiva dei comuni è pari a 5.306 (anno 2016) ovvero circa l'80% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con una punta minima del 60% per il territorio regionale delle Marche e massima dell'88% per l'Umbria.

Box 5. Indicatori utilizzati per misurare i servizi relativi al Territorio

#### *Indicatore di impegno finanziario*

- **T01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è "Spesa storica - Euro per abitante"): descrive la spesa corrente dell'ente relativa ai servizi del Territorio, per singolo abitante.

#### *Indicatori di processo*

- **T02 - Ordinanze ambientali - n. per 1000 abitanti:** misura l'attività connessa al rilascio di ordinanze ambientali (es. prevenzione abbandono rifiuti, misure di lotta alla zanzara tigre, etc.).
- **T03 - Autorizzazioni rilasciate - n. per 1000 abitanti:** misura l'attività connessa al rila-

scio di autorizzazioni in materia di titoli edilizi e di profili sanitari di inquinamento atmosferico.

- **T04 - Esposti trattati - n. per 1000 abitanti:** misura l'attività connessa al trattamento di esposti ricevuti dalla cittadinanza per inquinamento dell'aria, dell'acqua, la presenza di rifiuti abbandonati, l'inquinamento acustico (rumore), la presenza molesta di animali (es. piccioni, ratti).
- **T05 - Pareri di compatibilità ambientale - n. per 1000 abitanti:** misura l'attività connessa al rilascio dei pareri di compatibilità ambientale al termine delle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).
- **T06 - Pulizia greto di fiumi, torrenti, ecc. - n. per 1000 abitanti:** misura gli interventi di pulizia del greto dei corsi d'acqua effettuati dall'amministrazione comunale.

*Indicatori di output-risultato parziali*

- **T07 - Piante sottoposte a potature nell'anno - n. per 1000 abitanti:** indice di output-risultato, poiché misura quante piante sono state sottoposte a potatura; pur considerando che andrebbe più propriamente comparato con il numero complessivo di piante presenti nel territorio e che le stesse possono essere di tipologie diverse, tanto più elevato è l'indice, maggiore è l'output erogato.
- **T08 - Nuove alberature messe a dimora - n. per 1000 abitanti:** indice di output-risultato, tanto migliore quanto più elevato.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di output-risultato/efficacia complessiva*; è disponibile l'indice composito **VT01 - Livello dei servizi** su scala 0-10 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti su base territoriale unitamente al servizio Viabilità; va tuttavia sottolineato che tale indicatore sintetico è costruito sulla base delle informazioni disponibili, in modo particolare quelle degli indici V02-V12 e T02-T08 in gran parte riferibili ad attività di carattere amministrativo, e dunque va considerato in relazione a tali aspetti di performance.

#### 4.3.8.2. Analisi

La Tavola 12 analizza gli otto indicatori considerati per il servizio Territorio rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 13 evidenzia le differenze fra macro-regioni e dimensioni; la Tavola 14 propone il confronto fra medie di comuni con superficie, presenze turistiche e altimetria del proprio territorio sopra e sotto la mediana; le Tavole 15 e 16 forniscono una visione di sintesi per la comparazione, rispettivamente, regionale e per macro-regioni e dimensione demografica, per i servizi Viabilità e Territorio attraverso, rispettivamente, l'analisi degli indicatori V01 - Spesa per ogni km di strada e T01 - Spesa pro capite (impegno finanziario), e l'indice VT01 - livello dei servizi; il Grafico 7, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) livello dei servizi Viabilità e Territorio.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Per i servizi relativi al Territorio si spendono mediamente 32 Eur pro capite, in aumento rispetto all'anno precedente del +9,1%, da un minimo di 22 Eur in Veneto ad un massimo di 94 Eur in Abruzzo, dove è si anche registrato il maggiore aumento (+40%). In quest'ultima regione, che si discosta notevolmente dalla seconda per spesa media (l'Umbria, con 60 Eur pro capite) pesa probabilmente la situazione dovuta al terremoto del 2009. I livelli maggiori di impegno finanziario sono registrati nei piccoli centri del Centro e del Sud che, con oltre 50 Eur di spesa pro capite, si discostano notevolmente dai comuni simili del Nord (mediamente fra i 23 Eur del Nord-Est e i 29 Eur del Nord-Ovest). I comuni medi sono quelli che spendono di meno.
- Indagando gli indici di processo e di output-risultato parziali per il raggruppamento dei

piccoli enti del Centro e Sud, che possiedono i livelli di spesa più elevati, emerge che, se per il Centro ciò potrebbe essere associato almeno in parte al terremoto del centro Italia del 2016 dal momento che si registrano incrementi considerevoli fra il 2015 e il 2016 (+27,6%), per entrambi i territori macro-regionali in larga misura la maggior spesa sembrerebbe riflettere una maggiore intensità di attività nel servizio (posizionamento dei territori macro-regionali all'interno delle prime cinque posizioni, in alcuni casi prima posizione), registrata da tutti gli indicatori T02-T08 ad eccezione delle autorizzazioni rilasciate e degli esposti trattati. È però pur sempre vero che spendendo quasi o meno della metà, i comuni di piccole dimensioni del Nord giungono a risultati simili, il che sembrerebbe ipotizzare livelli di efficienza molto diversificati fra i due gruppi.

➤ Malgrado il loro elevato tecnicismo, gli indici disponibili per il servizio Territorio consentono quantomeno di individuare i livelli di attività che permettono di comparare fra loro i vari gruppi di enti indagati. In particolare, a livello amministrativo (indici T02-T05): (a) i territori più attivi per il rilascio delle autorizzazioni e gli esposti trattati sembrano essere il Nord-Est ed il Centro; (b) le dimensioni sembrano avere un impatto sugli esposti presentati per inquinamento, presenza di rifiuti abbandonati, presenza molesta di animali, etc., laddove nei centri abitati più grandi sono 13,5 ogni 10.000 abitanti che aumentano fino a 23,1 al Nord-Est; (c) ancora una volta i territori a più elevata intensità (e costo) di servizio sono quelli a maggiore affluenza turistica; (d) i territori più estesi sono quelli a più alta intensità di servizio a livello amministrativo.

➤ Altri indicatori consentono l'individuazione di profili di performance più vicini a quella di interesse per la collettività. La pulizia del greto dei fiumi (indice T06) è più intensa in uno dei territori a più elevata fragilità idrogeologica, la Liguria (1,42 interventi ogni 1.000 abitanti contro 0,65 di media), e, a seguire, appaiono Basilicata e Calabria; va tuttavia rilevato che l'indice T06 rileva un aspetto quantitativo (numero di interventi) che andrebbe affiancato da informazioni maggiormente qualitative (ampiezza dell'intervento, frequenza, etc.) per poter fornire una valutazione più significativa. La potatura delle piante (indice T07, media 19 piante ogni 1.000 abitanti) sembra essere maggiormente intensa al Sud (25), con Abruzzo (41,1), Molise (32,9) e Basilicata (26,2) ai livelli più elevati; tali valori letti assieme ai valori per dimensione, confermano che al Sud l'attività di potatura è più intensa che altrove. Anche sul fronte delle nuove alberature (indice T08) il Sud riflette performance molto buone con una media di poco più di 3 nuovi alberi ogni 1.000 abitanti, anche se in realtà il fenomeno è maggiormente concentrato nei piccoli enti; i grandi comuni del Nord-Est sono i migliori, con 5,46 alberi ogni 1.000 abitanti. I comuni turistici non registrano differenze significative, ed anzi sembrerebbero possedere minore intensità di servizio; i comuni collinari e montani e quelli di minore estensione possiedono una intensità di servizio maggiore.

➤ Si registra una diminuzione dell'intensità dei servizi di pulizia del greto dei fiumi, potatura piante e, in minor misura, messa a dimora di nuove alberature. Le dinamiche sono tuttavia molto differenziate: (a) la pulizia del greto dei fiumi è diminuita significativamente nei comuni di grandi dimensioni (-53,8%), mentre nei piccoli comuni del Centro e del Sud è aumentata (rispettivamente +40,1% e +48,5%); (b) i comuni di grandi dimensioni, indipendentemente dalla loro collocazione geografica, hanno fatto un balzo in avanti (+41,1%) nella messa a dimora di nuove alberature, mentre i comuni medi del Centro hanno registrato una marcata diminuzione (-33,9%).

➤ Il livello dei servizi di Viabilità e Territorio è più elevato in Emilia-Romagna, Liguria e To-



scana, mentre è particolarmente contenuto in Calabria e Campania. Le tavole che accostano i livelli di spesa dei due servizi e il livello dei servizi, fanno emergere come il modello Sud grandi comuni e, in seconda battuta, Centro grandi comuni, siano apparentemente inefficienti poiché si spende molto e si ottiene meno rispetto ad altri territori; per contro emerge un modello Nord-Est, in particolare di medio-piccole dimensioni, in cui a fronte di una spesa più contenuta si ottiene un maggior livello dei servizi.

Tavola 12 – TERRITORIO - suddivisione regionale (indici medi)

	T01 - Spesa pro capite			T02 - Ordinanze ambientali - n. per 1000 abitanti			T03 - Autorizzazioni rilasciate - n. per 1000 abitanti			T04 - Esposti trattati - n. per 1000 abitanti		
	€	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	26	9	13,2%	0,65	2	-3,5%	0,77	10	-8,3%	0,53	11	-2,6%
Lombardia	23	13	3,0%	0,30	11	-6,9%	0,53	14	-10,3%	0,53	10	7,9%
Liguria	49	4	-9,1%	1,08	1	-3,6%	1,58	3	-24,4%	1,02	3	-5,6%
Nord-Ovest Totale	26		4,1%	0,50		-5,5%	0,70		-13,1%	0,57		1,3%
Nord-Est												
Veneto	22	15	17,9%	0,37	8	-9,9%	1,42	4	23,3%	0,76	4	6,6%
Emilia Romagna	30	8	-18,3%	0,38	7	-22,9%	1,64	1	-28,4%	1,50	1	34,2%
Nord-Est Totale	25		-2,2%	0,37		-15,4%	1,50		-5,2%	1,04		19,8%
Centro												
Toscana	38	6	-17,9%	0,56	5	-9,0%	1,60	2	11,0%	1,35	2	19,0%
Umbria	60	2	20,4%	0,32	10	7,8%	0,85	8	25,9%	0,62	9	-28,4%
Marche	50	3	105,5%	0,22	14	-29,9%	1,04	6	-9,4%	0,64	8	-38,1%
Lazio	34	7	3,2%	0,60	4	3,7%	1,28	5	4,3%	0,76	5	5,3%
Centro Totale	41		11,4%	0,48		-6,1%	1,28		4,4%	0,89		-2,8%
Sud												
Abruzzo	94	1	40,0%	0,60	3	43,9%	0,26	15	-41,4%	0,74	6	11,1%
Molise	26	11	3,3%	0,16	15	-29,5%	0,92	7	-16,2%	0,42	13	-42,3%
Campania	24	12	22,8%	0,25	13	-12,8%	0,60	13	-16,4%	0,68	7	8,0%
Puglia	22	14	3,7%	0,26	12	-3,4%	0,76	11	6,1%	0,31	14	-17,7%
Basilicata	26	10	-22,0%	0,34	9	50,7%	0,82	9	-11,7%	0,52	12	68,8%
Calabria	45	5	7,5%	0,40	6	-13,5%	0,76	12	-2,4%	0,28	15	-26,2%
Sud Totale	40		17,5%	0,34		2,0%	0,65		-11,7%	0,51		-2,2%
Italia (RSO)	32		9,1%	0,44		-5,5%	0,87		-8,6%	0,66		2,6%

	T05 - Pareri di compatibilità ambientale - n. per 1000 abitanti			T06 - Pulizia greto di fiumi, torrenti, ecc. - n. per 1000 abitanti			T07 - Piantе sottoposte a potature nell'anno - n. per 1000 abitanti			T08 - Nuove alberature messe a dimora - n. per 1000 abitanti		
	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	0,54	14	-13,5%	0,92	5	-23,3%	23,6	4	-11,8%	2,08	11	-20,4%
Lombardia	0,69	12	-18,0%	0,56	8	-19,3%	13,5	12	-7,5%	2,76	7	19,5%
Liguria	1,73	1	59,0%	1,42	1	-24,4%	12,6	13	-20,9%	0,77	15	-31,4%
Nord-Ovest Totale	0,70		-8,9%	0,77		-22,5%	17,4		-10,6%	2,35		0,3%
Nord-Est												
Veneto	0,90	6	3,9%	0,42	11	28,6%	14,0	11	-7,0%	2,39	10	6,1%
Emilia Romagna	0,77	9	-11,0%	0,21	14	-15,4%	16,6	10	23,2%	3,41	3	-6,6%
Nord-Est Totale	0,85		-1,7%	0,34		14,9%	15,0		3,6%	2,77		-0,3%
Centro												
Toscana	0,75	11	9,9%	0,26	13	-21,3%	10,6	14	-20,7%	1,80	12	-7,6%
Umbria	1,39	3	13,1%	0,02	15	-84,1%	9,0	15	-35,1%	0,88	14	-4,8%
Marche	0,75	10	84,5%	0,51	9	59,6%	21,2	5	-10,0%	2,91	6	-32,8%
Lazio	1,29	4	42,9%	0,96	4	58,8%	20,2	8	21,7%	1,51	13	55,9%
Centro Totale	1,04		33,9%	0,56		32,2%	16,3		-2,1%	1,80		-4,9%
Sud												
Abruzzo	1,56	2	12,2%	0,65	6	-21,3%	41,1	1	7,3%	3,47	2	21,4%
Molise	0,91	5	-37,7%	0,63	7	-9,4%	32,9	2	-21,4%	3,35	5	-38,1%
Campania	0,79	8	37,7%	0,47	10	65,6%	20,4	7	2,0%	2,45	8	-7,1%
Puglia	0,54	13	98,3%	0,34	12	118,5%	20,8	6	-12,1%	2,45	9	-21,1%
Basilicata	0,83	7	-18,8%	1,07	2	90,7%	26,2	3	-10,0%	3,93	1	-26,6%
Calabria	0,21	15	73,9%	1,00	3	104,5%	19,8	9	-17,3%	3,40	4	12,2%
Sud Totale	0,75		13,6%	0,67		46,8%	25,0		-6,9%	3,02		-7,2%
Italia (RSO)	0,78		3,4%	0,65		-2,3%	19,0		-6,6%	2,52		-2,8%

Tavola 13 – TERRITORIO - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	T01 - Spesa pro capite			T02 - Ordinanze ambientali - n. per 1000 abitanti			T03 - Autorizzazioni rilasciate - n. per 1000 abitanti			T04 - Esposti trattati - n. per 1000 abitanti		
	€	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	30	7	-10,7%	0,18	12	-8,9%	0,52	10	-19,8%	1,07	4	-2,6%
Nord-Est	39	3	-8,8%	0,22	9	3,6%	1,86	1	3,5%	2,31	1	0,9%
Centro	33	5	-29,4%	0,37	6	28,3%	1,33	4	33,2%	1,72	2	17,8%
Sud	36	4	5,0%	0,21	10	-34,7%	0,16	12	-26,9%	0,84	6	63,9%
Oltre 50.000 abitanti Totale	35		-10,7%	0,25		-9,2%	0,81		6,4%	1,35		16,4%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	22	12	-2,6%	0,27	8	-7,3%	0,61	9	-12,2%	0,75	7	3,6%
Nord-Est	25	10	0,1%	0,31	7	-5,2%	1,47	3	1,0%	1,16	3	30,7%
Centro	30	6	-4,7%	0,38	5	-5,5%	1,25	6	1,6%	0,97	5	-13,9%
Sud	26	9	22,4%	0,19	11	-16,5%	0,52	11	-8,0%	0,40	12	-14,0%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	25		2,8%	0,27		-8,7%	0,87		-5,2%	0,78		2,7%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	29	8	8,0%	0,64	1	-4,0%	0,77	8	-13,1%	0,45	11	-2,0%
Nord-Est	23	11	-8,5%	0,55	3	-23,8%	1,54	2	-17,3%	0,61	9	-15,7%
Centro	56	1	27,6%	0,62	2	-9,2%	1,31	5	5,6%	0,73	8	19,1%
Sud	52	2	16,7%	0,46	4	12,0%	0,78	7	-12,9%	0,58	10	2,2%
Meno di 3.000 abitanti Totale	38		14,1%	0,58		-3,5%	0,88		-11,6%	0,53		0,6%
Italia (RSO)	32		9,1%	0,44		-5,5%	0,87		-8,6%	0,66		2,6%

	T05 - Pareri di compatibilità ambientale - n. per 1000 abitanti			T06 - Pulizia greto di fiumi, torrenti, ecc. - n. per 1000 abitanti			T07 - Piante sottoposte a potature nell'anno - n. per 1000 abitanti			T08 - Nuove alberature messe a dimora - n. per 1000 abitanti		
	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15	Nr.	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	0,53	6	213,9%	0,03	10	-42,7%	9,9	9	-9,4%	3,32	4	50,3%
Nord-Est	0,43	9	10,2%	0,03	11	-76,1%	9,8	10	-17,2%	5,46	1	29,2%
Centro	0,33	11	9,2%	0,05	9	-43,0%	6,1	12	-3,2%	1,21	11	53,4%
Sud	0,14	12	-33,4%	0,01	12	-48,9%	18,0	5	-8,6%	1,24	10	42,1%
Oltre 50.000 abitanti Totale	0,31		25,5%	0,03		-53,8%	12,0		-9,2%	2,36		41,1%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	0,48	8	-12,1%	0,25	5	-4,4%	11,5	8	-6,2%	2,08	8	4,4%
Nord-Est	0,71	5	26,0%	0,18	7	17,9%	11,9	7	0,9%	2,45	7	-8,9%
Centro	0,51	7	-9,6%	0,15	8	-10,3%	9,0	11	-13,6%	0,99	12	-33,9%
Sud	0,37	10	4,4%	0,21	6	44,1%	14,7	6	-12,7%	1,95	9	6,6%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	0,51		0,2%	0,21		8,5%	12,0		-7,6%	1,95		-3,4%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	0,84	4	-7,7%	1,09	2	-23,3%	21,1	4	-11,3%	2,49	6	-1,9%
Nord-Est	1,27	2	-21,8%	0,80	4	22,2%	23,7	3	12,7%	3,36	3	16,1%
Centro	1,73	1	59,2%	1,10	1	40,1%	25,9	2	1,7%	2,83	5	12,7%
Sud	1,08	3	17,8%	1,06	3	48,5%	33,5	1	-4,2%	3,96	2	-11,6%
Meno di 3.000 abitanti Totale	1,04		5,2%	1,06		-3,0%	25,3		-5,6%	3,01		-3,1%
Italia (RSO)	0,78		3,4%	0,65		-2,3%	19,0		-6,6%	2,52		-2,8%

Tavola 14 – TERRITORIO - suddivisione per superficie, presenze turistiche, altimetria  
(sopra/sotto la mediana, indici medi)

	T01 - Spesa pro capite		T02 - Ordinanze ambientali - n. per 1000 abitanti		T03 - Autorizzazioni rilasciate - n. per 1000 abitanti		T04 - Esposti trattati - n. per 1000 abitanti	
	€	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
Estensione superficie sopra mediana	36	1	0,42	2	1,03	1	0,77	1
Estensione superficie uguale o sotto mediana	27	2	0,46	1	0,72	2	0,55	2
Presenze turistiche per 1.000 ab sopra mediana	37	1	0,51	1	1,06	1	0,82	1
Presenze turistiche per 1.000 ab uguali o sotto mediana	27	2	0,37	2	0,70	2	0,50	2
Altimetria sopra mediana	38	1	0,57	1	0,89	1	0,54	2
Altimetria uguale o sotto mediana	26	2	0,31	2	0,86	2	0,77	1
Italia (RSO)	32		0,44		0,87		0,66	

	T05 - Pareri di compatibilità ambientale - n. per 1000 abitanti		T06 - Pulizia greto di fiumi, torrenti, ecc. - n. per 1000 abitanti		T07 - Piantate sottoposte a potature nell'anno - n. per 1000 abitanti		T08 - Nuove alberature messe a dimora - n. per 1000 abitanti	
	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.	Nr.	pos.
Estensione superficie sopra mediana	0,86	1	0,59	2	18,0	2	2,38	2
Estensione superficie uguale o sotto mediana	0,70	2	0,72	1	20,0	1	2,65	1
Presenze turistiche per 1.000 ab sopra mediana	1,00	1	0,61	2	17,9	2	2,50	2
Presenze turistiche per 1.000 ab uguali o sotto mediana	0,57	2	0,70	1	20,1	1	2,53	1
Altimetria sopra mediana	1,03	1	0,98	1	23,7	1	2,68	1
Altimetria uguale o sotto mediana	0,56	2	0,35	2	14,7	2	2,36	2
Italia (RSO)	0,78		0,65		19,0		2,52	

Tavola 15 – VIABILITA' E TERRITORIO – suddivisione regionale (indici medi)

	V01 - Spesa per ogni km di strada (VIABILITA')	T01 - Spesa pro capite (TERRITORIO)	VT01 - Livello dei servizi
Nord-Ovest			
Piemonte	2.735	26	5,3
Lombardia	4.865	23	4,9
Liguria	2.606	49	6,4
Nord-Ovest Totale	3.849	26	5,2
Nord-Est			
Veneto	2.790	22	5,7
Emilia Romagna	2.691	30	6,4
Nord-Est Totale	2.753	25	6,0
Centro			
Toscana	3.379	38	6,3
Umbria	1.397	60	5,0
Marche	2.514	50	5,3
Lazio	2.273	34	4,4
Centro Totale	2.547	41	5,2
Sud			
Abruzzo	1.759	94	5,1
Molise	640	26	5,1
Campania	3.442	24	3,9
Puglia	2.154	22	4,5
Basilicata	910	26	5,4
Calabria	1.705	45	3,9
Sud Totale	2.179	40	4,4
Italia (RSO)			

Tavola 16 - VIABILITA' E TERRITORIO - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	V01 - Spesa per ogni km di strada (VIABILITA')	T01 - Spesa pro capite (TERRITORIO)	VT01 - Livello dei servizi
Oltre 50.000 abitanti			
Nord-Ovest	11.502	30	5,7
Nord-Est	8.863	39	7,5
Centro	6.051	33	4,8
Sud	7.162	36	3,4
Oltre 50.000 abitanti Totale	8.061	35	4,9
Tra 3.000 e 50.000 abitanti			
Nord-Ovest	5.285	22	5,3
Nord-Est	2.829	25	5,8
Centro	3.030	30	5,4
Sud	2.859	26	4,0
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	3.783	25	5,1
Meno di 3.000 abitanti			
Nord-Ovest	2.870	29	5,1
Nord-Est	1.946	23	6,3
Centro	1.651	56	5,0
Sud	1.372	52	4,8
Meno di 3.000 abitanti Totale	2.243	38	5,1
Italia (RSO)			

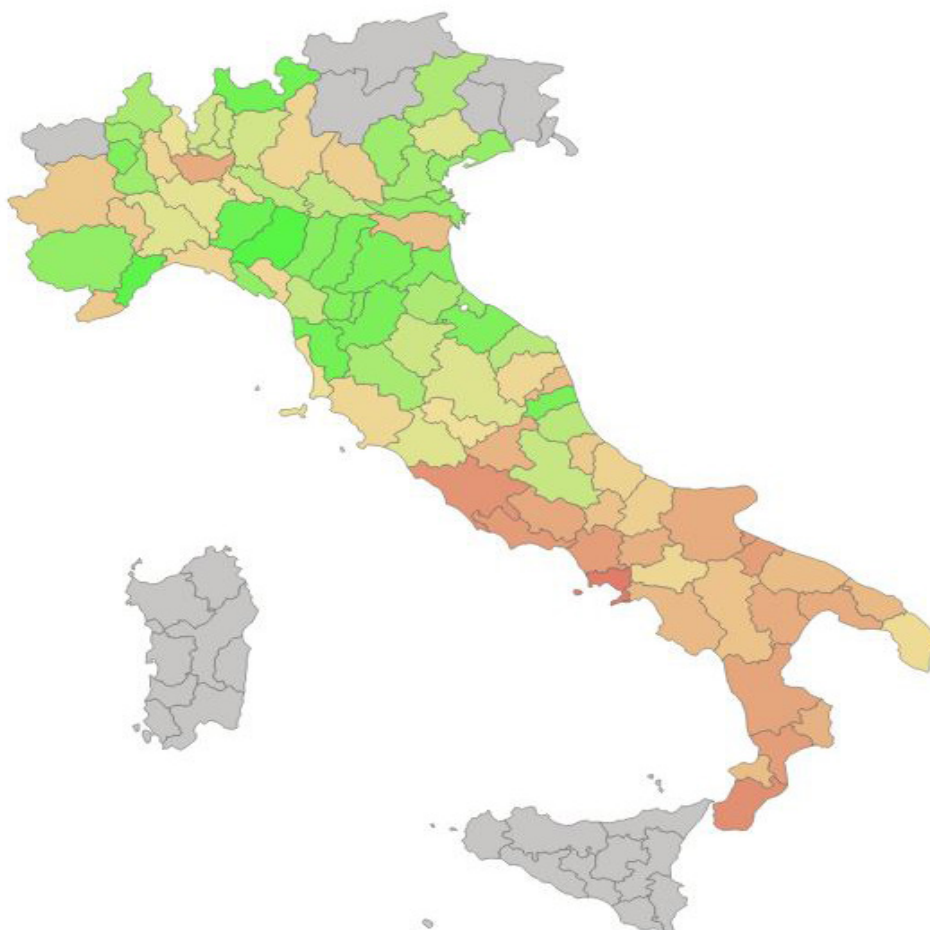


Grafico 7 - VIABILITA' E TERRITORIO - Mappa provinciale indice VT01 - Livello dei servizi (media pesata su abitanti) - Segue relativa tabella.

Provincia	VT01 - Livello dei servizi	Provincia	VT01 - Livello dei servizi	Provincia	VT01 - Livello dei servizi
Parma	8,2	Cremona	6,0	Asti	4,3
Savona	8,0	Mantova	6,0	Pescara	4,3
Piacenza	7,7	Lucca	5,9	Imperia	4,3
Sondrio	7,6	L'Aquila	5,8	Torino	4,3
Pisa	7,6	Arezzo	5,7	Potenza	4,0
Firenze	7,4	Lecco	5,7	Isernia	4,0
Bologna	7,4	Monza e della Brianza	5,6	Fermo	4,0
Ascoli Piceno	7,4	Bergamo	5,6	Ferrara	4,0
Modena	7,4	Como	5,6	Vibo Valentia	3,9
Pesaro e Urbino	7,3	Treviso	5,4	Bari	3,8
Ravenna	7,3	Perugia	5,4	Salerno	3,7
Pistoia	7,3	Viterbo	5,3	Brindisi	3,7
Biella	7,2	Alessandria	5,3	Rieti	3,6
Reggio nell'Emilia	7,2	Pavia	5,2	Crotone	3,5
Prato	7,2	Varese	5,1	Benevento	3,5
Rovigo	7,0	Livorno	5,0	Matera	3,3
La Spezia	6,9	Terni	4,9	Foggia	3,3
Cuneo	6,9	Lodi	4,8	Taranto	3,3
Venezia	6,9	Lecce	4,8	Milano	3,3
Rimini	6,8	Massa-Carrara	4,7	Frosinone	3,2
Vicenza	6,7	Macerata	4,7	Cosenza	3,1
Vercelli	6,6	Avellino	4,7	Barletta-Andria-Trani	2,9
Padova	6,5	Grosseto	4,7	Catanzaro	2,9
Siena	6,5	Genova	4,6	Caserta	2,8
Verbano-Cusio-Ossola	6,5	Novara	4,6	Latina	2,8
Forlì-Cesena	6,4	Brescia	4,6	Roma	2,6
Belluno	6,4	Chieti	4,5	Reggio di Calabria	2,4
Ancona	6,1	Campobasso	4,5	Napoli	1,8
Teramo	6,1	Verona	4,4		

### 4.3.9. Rifiuti

#### 4.3.9.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Rifiuti costituisce uno dei principali settori di azione delle amministrazioni comunali, occupandosi della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti prodotti sul territorio comunale e, in generale, dell'igiene urbana.

Per valutarne l'output-risultato/efficacia complessiva è comunemente utilizzato e generalmente accettato il tasso di raccolta differenziata, mentre per valutare l'impegno finanziario è utilizzato un indice di spesa corrente per tonnellata di rifiuti smaltiti. Non sono rilevate altre misure di efficacia, pur rilevanti, come ad esempio il livello di pulizia delle strade.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi relativi ai Rifiuti sono quelli indicati nel Box 6. La copertura complessiva dei comuni è pari a 6.157 (anno 2016) ovvero circa il 93% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con una punta minima del 67% per il territorio regionale del Veneto e massima del 97% per la Puglia.

Box 6. Indicatori utilizzati per misurare i servizi Rifiuti

#### *Indicatore di impegno finanziario*

- **R01 - Spesa per tonnellata:** indicatore non presente in Opencivitas in modo diretto è calcolato come rapporto fra la spesa corrente del servizio (in Opencivitas è "Spesa storica - Euro per abitante") e le tonnellate di rifiuto raccolto e smaltito (in Opencivitas è "Tonnellate rifiuti prodotti - kg per abitante").

#### *Indicatore di output-risultato/efficacia complessiva*

- **R02 - Raccolta differenziata - %:** percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti raccolti; gli obiettivi UE fissati nel 2017 sono: 55% entro il 2025, 60% per il 2030 e 65% per il 2035.

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di processo e output-risultato parziali*; è disponibile l'indice composito **R03 - Livello dei servizi** su scala 0-10 presente in OpenCivitas per poter effettuare confronti omogenei su base territoriale; tale indicatore di sintesi considera anche altri elementi che per semplicità di esposizione non sono stati considerati nella presente relazione, ma in larga misura riflette i risultati della raccolta differenziata.

#### 4.3.9.2. Analisi

La Tavola 17 analizza i tre indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 18 evidenzia le differenze fra macro-regioni e dimensioni; il Grafico 8A è la matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 17, mentre il Grafico 8B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 18; il Grafico 9, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) livello dei servizi.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Per il servizio Rifiuti si sono spesi mediamente 337 Eur per tonnellata, con punte minime per la Lombardia, 237 Eur, e massime per la Basilicata, 467 Eur. Con l'eccezione di alcune regioni il costo del servizio è inversamente proporzionale alla collocazione geografica, con il Sud che spende circa il 60% in più e il Centro più del 40% in più del Nord-Est. La Liguria, con 408 Eur, è



più simile al Sud; le Marche, con 293 Eur, è più simile al Nord; il Molise, con 325 Eur, si colloca a livelli simili al Piemonte.

➤ La raccolta differenziata (media semplice dei comuni) è pari al 55,6%, quindi apparentemente in linea con gli obiettivi al 2025. Tuttavia, la media regionale non raggiunge livelli in linea con tale obiettivo in diverse aree del Centro e del Sud. La Liguria, anche sul fronte della raccolta differenziata, appare più simile al Sud, mentre le Marche e l'Umbria sono più simili alle condizioni osservate al Nord. In Molise, sebbene si spenda mediamente di meno rispetto al resto del Sud, raggiunge le performance di differenziata peggiori, con appena il 26,4% di media, a fronte della media migliore raggiunta in Veneto, 76,5%. La Campania possiede livelli medi di raccolta differenziata molto elevati (62%) a causa del contributo positivo dei piccoli comuni, mentre i grandi centri urbani scontano ancora qualche difficoltà. I comuni di medie dimensioni si confermano i migliori in tutte le macroregioni.

➤ È interessante notare come, facendo eccezione per la Liguria, il costo del servizio si sia ridotto mediamente del -4,4%, con punte di riduzione massima del -11,9% in Veneto, la regione più virtuosa, ma al tempo stesso la performance misurata in termini di raccolta differenziata, sia aumentata del +11,3%, con picchi massimi per la Calabria (+35,2%). Ciò fa emergere una situazione in cui i livelli di efficienza sono mediamente aumentati a livello di sistema Italia, anche se sicuramente vi sono ulteriori margini di miglioramento, sia sul fronte del costo sia su quello della raccolta differenziata, specie in gran parte del Centro, al Sud ed in Liguria.

➤ I modelli di gestione di successo (alto livello dei servizi associato ad una bassa spesa per tonnellata) sono quelli di Veneto e Lombardia, seguiti a ruota da Piemonte, Marche ed Emilia-Romagna. Il divario nord-sud è, per questo servizio, particolarmente accentuato sia per quanto riguarda il costo, sia per quanto concerne il suo livello quali-quantitativo. Sotto quest'ultimo profilo, tuttavia, si riscontrano tanto territori in cui il servizio può essere migliorato al Nord (in particolare in alcune zone del Nord-Ovest), quanto aree provinciali, in particolar modo lungo l'asse costiero adriatico centrale e alcune aree della Campania, Molise e Puglia, in cui il servizio è mediamente a livelli già molto buoni. I comuni per i quali l'intervento di miglioramento gestionale è più urgente sono quelli grandi del Centro e del Sud.

Tavola 17 – RIFIUTI - suddivisione regionale (indici medi)

	R01 - Spesa per tonnellata			R02 – Raccolta differenziata - %			R03 - Livello dei servizi
	€	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	
Nord-Ovest							
Piemonte	326	10	-3,7%	54,4	8	3,0%	6,1
Lombardia	237	15	-5,7%	66,2	2	18,1%	7,2
Liguria	408	6	0,3%	47,9	9	24,5%	4,9
Nord-Ovest Totale	287		-4,2%	59,9		12,4%	6,6
Nord-Est							
Veneto	261	14	-11,9%	76,5	1	5,3%	8,5
Emilia Romagna	276	13	-3,3%	56,5	6	5,3%	5,3
Nord-Est Totale	268		-8,1%	67,4		4,8%	7,1
Centro							
Toscana	381	9	-1,8%	47,8	10	13,5%	4,3
Umbria	395	7	-2,3%	57,7	4	34,1%	5,9
Marche	293	12	-2,2%	57,4	5	2,1%	5,9
Lazio	433	4	-3,2%	45,0	11	16,4%	4,6
Centro Totale	382		-2,2%	49,9		12,6%	4,9
Sud							
Abruzzo	447	3	-3,7%	55,3	7	12,1%	6,1
Molise	325	11	-4,2%	26,4	15	15,1%	2,8
Campania	449	2	-6,4%	62,0	3	3,5%	6,4
Puglia	394	8	-0,3%	34,8	14	10,4%	3,0
Basilicata	467	1	-4,5%	38,4	12	26,6%	3,7
Calabria	409	5	-4,0%	35,6	13	35,2%	3,4
Sud Totale	424		-4,3%	46,6		12,1%	4,7
Italia (RSO)	337		-4,4%	55,6		11,3%	

Tavola 18 – RIFIUTI - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	R01 - Spesa per tonnellata			R02 – Raccolta differenziata - %			R03 - Livello dei servizi
	€	pos.	Var. % 16/15	%	pos.	Var. % 16/15	
Oltre 50.000 abitanti							
Nord-Ovest	362	7	-0,8%	58,4	5	14,5%	6,9
Nord-Est	293	10	-3,7%	61,2	4	6,0%	7,1
Centro	367	5	-2,7%	46,9	9	16,1%	4,8
Sud	436	2	-3,2%	41,3	12	4,8%	4,1
Oltre 50.000 abitanti Totale	380		-3,0%	49,5		10,3%	5,4
Tra 3.000 e 50.000 abitanti							
Nord-Ovest	260	11	-4,4%	69,1	2	14,2%	6,9
Nord-Est	254	12	-8,0%	70,7	1	5,0%	7,2
Centro	364	6	-3,2%	54,9	7	10,2%	5,0
Sud	392	4	-2,8%	48,7	8	11,9%	4,3
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	314		-4,1%	61,2		11,0%	5,9
Meno di 3.000 abitanti							
Nord-Ovest	300	8	-4,2%	55,1	6	11,3%	6,4
Nord-Est	294	9	-8,8%	61,3	3	4,4%	6,9
Centro	403	3	-0,9%	44,3	11	15,0%	4,9
Sud	448	1	-5,4%	45,2	10	12,7%	5,1
Meno di 3.000 abitanti Totale	353		-4,6%	51,5		11,5%	5,9
Italia (RSO)	337		-4,4%	55,6		11,3%	

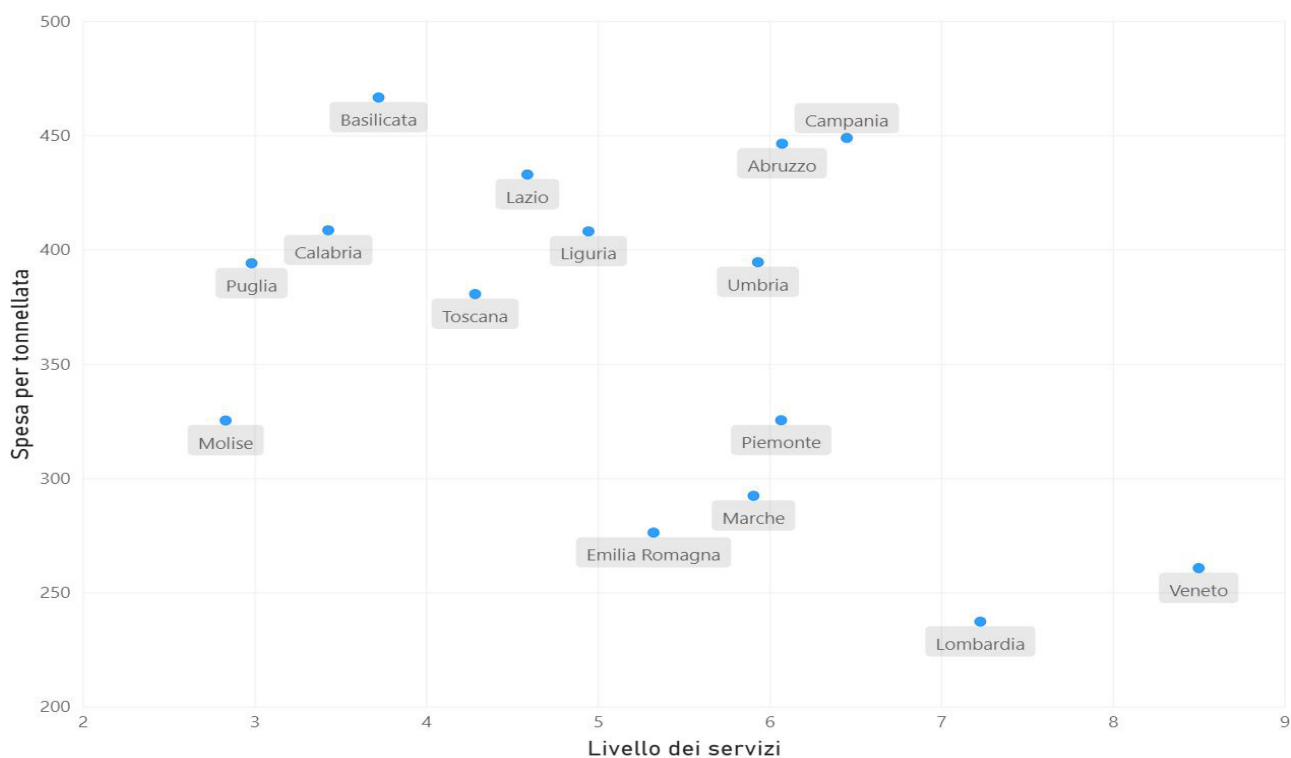


Grafico 8A - RIFIUTI - Matrice Impegno finanziario (R01 - Spesa per tonnellata) - Livello dei servizi (R03 - Livello dei servizi), suddivisione regionale (indici medi)

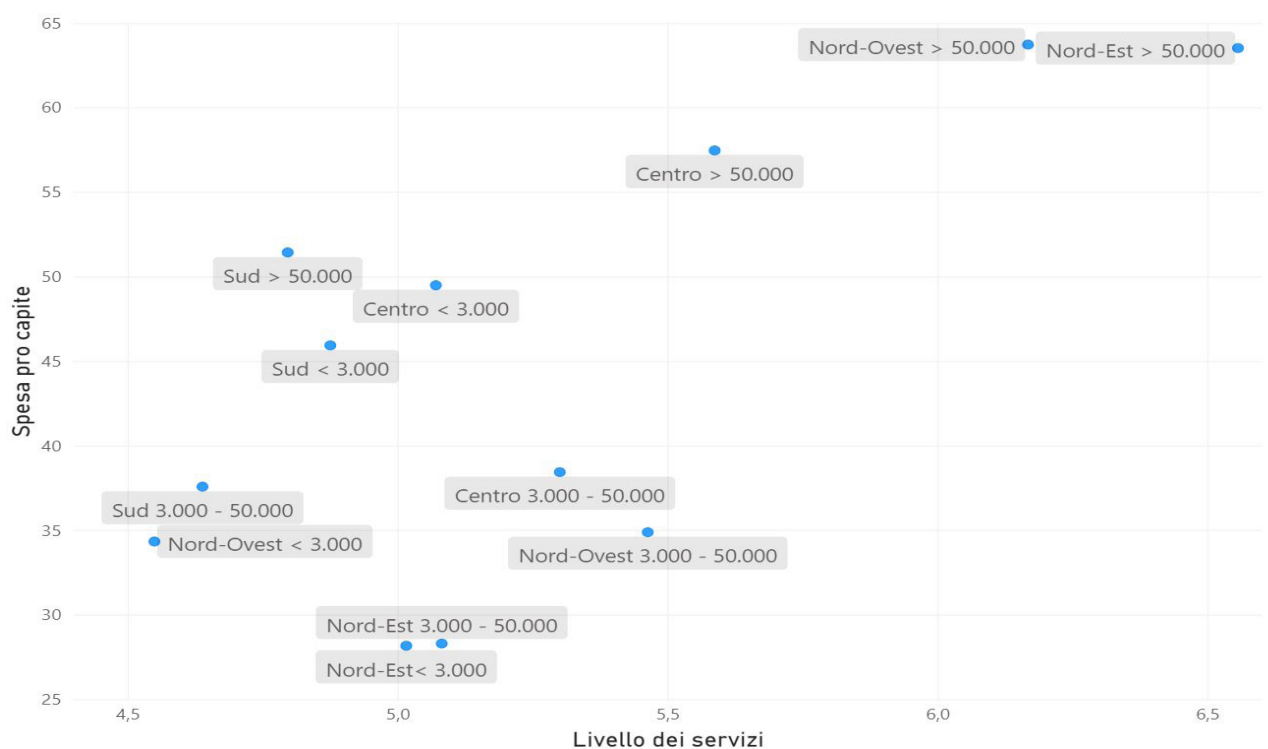


Grafico 8B - RIFIUTI - Matrice Impegno finanziario (R01 - Spesa per tonnellata) - Livello dei servizi (R03 - Livello dei servizi), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

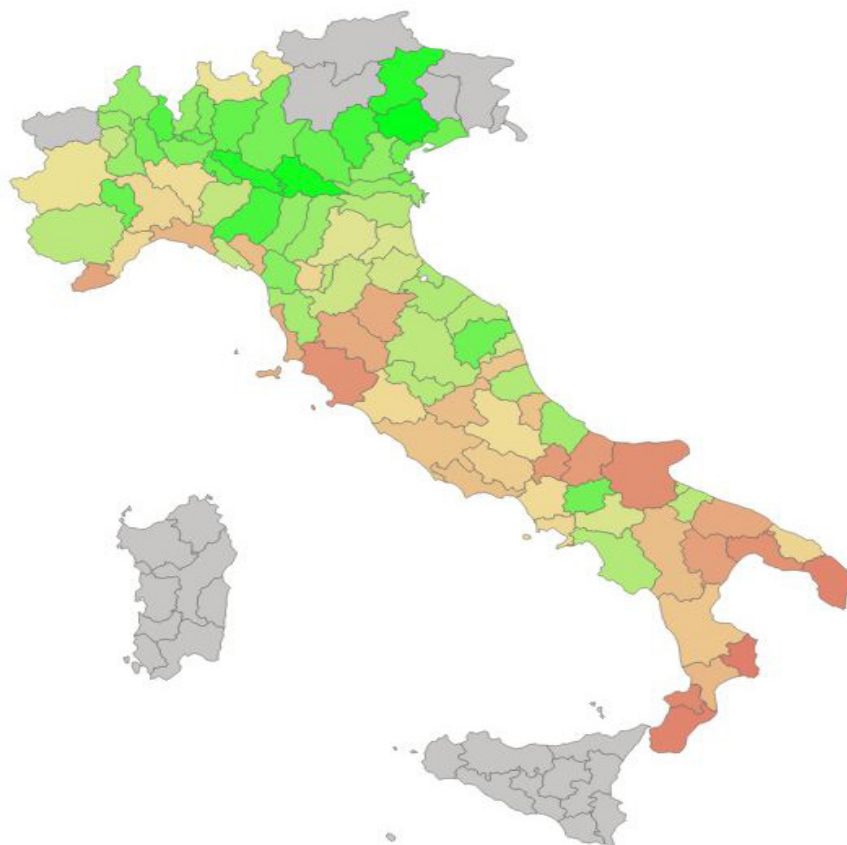


Grafico 9 - RIFIUTI - Mappa provinciale indice R03 - Livello dei servizi (media pesata su abitanti)  
Segue relativa tabella.

Provincia	R03 – Livello dei servizi	Provincia	R03 – Livello dei servizi	Provincia	R03 – Livello dei servizi	Provincia	I08 – Livello dei servizi
Treviso	9,9	Reggio nell'Emilia	6,9	Firenze	5,7	Potenza	3,9
Mantova	9,7	Verbano-Cusio-Ossola	6,9	Forlì-Cesena	5,6	Massa-Carrara	3,9
Cremona	9,3	Rovigo	6,9	Avellino	5,5	Rieti	3,9
Belluno	9,2	Modena	6,8	Ravenna	5,4	Catanzaro	3,7
Vicenza	8,6	Vercelli	6,8	Bologna	5,3	Genova	3,6
Parma	8,5	Chieti	6,6	Torino	5,1	Livorno	3,4
Varese	8,2	Pisa	6,5	Sondrio	5,1	Siena	3,3
Lodi	8	Rimini	6,4	Pavia	4,9	Arezzo	3,3
Bergamo	7,9	Pesaro e Urbino	6,3	L'Aquila	4,8	Bari	3,2
Monza e della Brianza	7,9	Teramo	6,3	Caserta	4,8	Imperia	3,1
Verona	7,9	Salerno	6,3	Viterbo	4,7	Matera	2,9
Asti	7,8	Ancona	6,2	Savona	4,7	Isernia	2,8
Venezia	7,7	Terni	6,2	Alessandria	4,7	Campobasso	2,8
Macerata	7,7	Ferrara	6,2	Napoli	4,7	Taranto	2,5
Benevento	7,6	Cuneo	6,1	Pistoia	4,6	Grosseto	2,5
Novara	7,5	Barletta-Andria-Trani	6,1	Brindisi	4,6	Foggia	2,4
Brescia	7,5	Perugia	6	Frosinone	4,4	Vibo Valentia	2,2
Lecco	7,4	Prato	6	Ascoli Piceno	4,2	Lecce	2,1
Milano	7,3	Piacenza	5,9	Cosenza	4,1	Reggio di Calabria	2
Lucca	7,2	Biella	5,9	Pescara	4,1	Crotone	1,9
Como	7	La Spezia	5,8	Roma	4,1		
Padova	7	Fermo	5,8	Latina	3,9		

### 4.3.10. Sociale

#### 4.3.10.1. Nota metodologica specifica

I servizi relativi al Sociale includono tutti i servizi erogati dal comune ad esclusione del servizio asili nido rivolti a: famiglie e minori, disabili, dipendenze e salute mentale, anziani, immigrati e nomadi, povertà, disagio adulti e senza dimora.

OpenCivitas possiede diverse informazioni che possono essere utilizzate per misurare i livelli di output-risultato parziali. A tal fine sono particolarmente utili il numero di utenti e i beneficiari delle contribuzioni economiche dei vari target di utenti. Inoltre, è disponibile un indice di deprivazione socioeconomica che è stato utilizzato, unitamente agli altri indici, per valutare l'efficacia dei servizi sociali in termini di rispondenza alle reali necessità della popolazione, attraverso un indice che misura la "distanza dal bisogno".

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi relativi al sociale sono quelli indicati nel Box 7. La copertura complessiva dei comuni è pari a 4.945 (anno 2016) ovvero circa il 74% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con una punta minima del 58% per il territorio regionale delle Marche e massima dell'88% per l'Umbria. Le norme sulla privacy rendono non disponibili le informazioni per i comuni in cui le unità di utenti per le singole tipologie di servizio sono inferiori a quattro, pertanto gli indici potrebbero essere sottostimati, specialmente per i comuni di più ridotte dimensioni.

Box 7. Indicatori utilizzati per misurare i servizi del Sociale

#### *Indicatore di impegno finanziario*

- **S01 - Spesa pro capite** (in OpenCivitas è "Spesa storica - Euro per abitante"): descrive la spesa corrente dell'ente relativa al Sociale, per singolo abitante.

#### *Indicatori di output-risultato parziali*

Ciascun indicatore sotto riportato misura gli utenti dei servizi o i beneficiari di contributi economici, suddivisi nei vari target di utenza:

- **S02 - Famiglia e minori - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S03 - Famiglia e minori - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S04 - Disabili - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S05 - Disabili - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S06 - Dipendenze, salute mentale - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S07 - Dipendenze, salute mentale - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S08 - Anziani - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S09 - Anziani - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S10 - Immigrati e nomadi - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S11 - Immigrati e nomadi - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**
- **S12 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti**
- **S13 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti**

#### *Indicatori di output-risultato/efficacia complessiva*

- **S14 - Indice di deprivazione socio-economica - Scostamento % dalla media nazionale:** è un indice composito costruito da SOSE, derivato dalla elaborazione di cinque indicatori elementari, ciascuno dei quali fa riferimento a uno specifico ambito di disagio socio-econo-

mico:

- (a) percentuale di popolazione con età superiore a 6 anni in condizione di analfabetismo e/o di assenza di titolo di studio, ossia un indice di assenza di scolarizzazione;
- (b) percentuale di popolazione attiva disoccupata o in cerca di prima occupazione sul totale della popolazione attiva, ossia un indice di disoccupazione;
- (c) percentuale di immobili a uso abitativo occupati in affitto sul totale degli immobili a uso abitativo, ossia un indice di abitazioni in affitto;
- (d) numero medio dei componenti del nucleo familiare, ossia un indice di densità familiare;
- (e) percentuale di contribuenti che dichiarano un reddito complessivo inferiore ai 10.000 Eur sul totale dei dichiaranti, ossia un indice di disagio economico.

Gli indici sopraelencati sono stati calcolati con riferimento a ciascun comune; successivamente, è stato calcolato il valore dello scostamento rispetto alla media nazionale considerando tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario; gli indicatori elementari calcolati in scostamento rispetto al valore medio nazionale sono stati successivamente sommati, determinando un indicatore composito del livello di deprivazione; ciascun indice possiede la medesima importanza. Il valore dell'indice che ne deriva è continuo e rappresenta la quantità di deprivazione espressa come scarto rispetto alla media nazionale; l'indicatore così costruito esprime quantitativamente il bisogno da parte della comunità amministrata e esprime deprivazione socio-economica più elevata della media se positivo, viceversa inferiore alla media se negativo; l'indice è poi trasformato in un punteggio, utile per il calcolo dell'indice S16, attraverso la formula  $[1 - ((\text{valore massimo} - \text{valore dell'indice}) / (\text{valore massimo} - \text{valore minimo}))] * 100$ , che a punteggi più elevati esprime livelli di deprivazione socio-economica più elevati.

- **S15 - Indice sintetico di output-risultato:** indicatore non presente in OpenCivitas, è indice sintetico di output-risultato ottenuto dalla media aritmetica semplice dei punteggi normalizzati su scala 0 (minimo) - 100 (massimo) (colonne "punti") per ciascuno dei dodici indicatori S02-S13, ossia il numero di utenti dei servizi sociali ogni 1.000 abitanti per le varie categorie, sulla base della seguente formula:  $(\text{valore dell'indice} - \text{valore minimo}) / (\text{valore massimo} - \text{valore minimo}) * 100$ ; l'indice risultante è normalizzato allo stesso modo  $(\text{valore dell'indice} - \text{valore minimo}) / (\text{valore massimo} - \text{valore minimo}) * 100$  ottenendo dunque indici confrontabili poiché espressi su una scala omogenea, con osservazioni che mantengono lo stesso ordine e stessa distanza.

- **S16 - Distanza dal bisogno:** indicatore non presente in OpenCivitas, misura la differenza fra S15 - Indice sintetico di output-risultato e S14 - Indice di deprivazione socio-economica; valori più elevati misurano una inferiore distanza dal bisogno, quindi sono preferibili a valori più contenuti; i valori teorici possono oscillare fra 100 (qualora l'indice S15 che misura l'output-risultato sia ai livelli massimi, ossia 100, e S14 che misura la deprivazione socio-economica sia pari al minimo 0) e -100 (nei casi di minimo output-risultato e massima deprivazione socio-economica).

Per questo servizio non sono disponibili *indicatori di processo*.



#### 4.3.10.2. Analisi

Le Tavole 19A e 19B analizzano gli indicatori di output-risultato parziali (S02-S13) considerati rispetto alla suddivisione regionale; le Tavole 20A e 20B evidenziano le differenze fra macroregioni e dimensioni per gli stessi indici. La Tavola 21 fornisce un quadro d'insieme della performance analizzando l'indice di spesa (S01), l'indice di deprivazione socioeconomica (S14), l'indice sintetico di output-risultato generato come media normalizzata dei punteggi degli indicatori di output-risultato parziali (S15) ed infine l'indice di distanza dal bisogno (S16), come indicatore di efficacia sintetico. La Tavola 22 espone i medesimi indicatori, ma in relazione alle differenze fra macroregioni e dimensioni. Il Grafico 10A è la matrice "impegno finanziario – livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 21, mentre il Grafico 10B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 22; il Grafico 11 evidenzia le aree regionali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) indice sintetico di output-risultato, mentre il Grafico 12 riporta, allo stesso modo, l'indice di distanza dal bisogno.

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Per i servizi Sociali (ad esclusione del servizio Nido) si sono spesi mediamente 77 Eur pro capite, con punte minime di 49 Eur per la Campania e massime di 117 Eur per l'Emilia-Romagna. Il divario nord-sud è stimabile in circa 15/30 Eur pro capite di differenza (fra Sud e Nord-Est o Nord-Ovest), anche se esiste una certa variabilità all'interno delle macroregioni. Alcune regioni del Centro sembrerebbero comportarsi in modo più simile alle regioni del Nord (Toscana 107 Eur, Marche 110 Eur), mentre altre sarebbero più vicine al Sud (Umbria 60 Eur, Lazio 62 Eur). L'analisi dimensionale sembrerebbe poi confermare che i livelli di spesa sono influenzati dalla grandezza dell'ente, laddove i piccoli enti allocano meno della metà delle risorse rispetto ai grandi enti (65 Eur contro 145 Eur).
- Vi è stato un leggero arretramento della spesa per il Sociale fra il 2015 e il 2016, di circa un punto percentuale, più deciso e frequente nel Lazio (-21,9%) e nei piccoli comuni del Nord-Est (-7,1%); hanno invece mediamente aumentato la spesa i comuni della Basilicata (+19,6%), del Molise (+14,2%) e delle Marche (+11,4%) ed i grandi comuni del Sud (+11%). Il Nord risulta spaccato in due, con un Nord-Ovest in crescita media del +1,1% (+4,2% in Piemonte) e un Nord-Est in decrescita del -4,4% (-6,3% in Veneto), trend confermato in tutti i comparti dimensionali. Il Sud è in crescita, con l'eccezione di una leggera flessione nel comparto degli enti di medie dimensioni, e dell'Abruzzo (-5,9%).
- Il livello del servizio (indice S15) è più elevato al Nord-Est, dove si raggiunge anche la maggiore capacità di risposta al bisogno (indice S16); tale risultato è valido tanto a livello complessivo, quando per ogni singolo raggruppamento dimensionale. I valori più contenuti si riscontrano in tutto il Sud, anche se Puglia e Basilicata sono leggermente meno deficitarie.
- È interessante notare come nei comuni via via di minori dimensioni l'indice di deprivazione socioeconomica (S14) descriva una situazione di bisogno di servizio via via migliore, cioè situazioni che richiedono meno interventi di carattere Sociale; da ciò ne consegue un vantaggio strutturale dei comuni di minori dimensioni che dovrebbero riuscire a soddisfare più agevolmente i bisogni di servizi. In effetti, pur erogando un livello di servizio (S15) inferiore e spendendo meno, i piccoli comuni del Nord riescono ad ottenere una efficacia quasi in linea, o in alcuni casi addirittura superiore, rispetto ai comuni maggiori. Ciò non accade nei comuni del Sud, dove il bisogno è decisamente più elevato, per contro, l'offerta di servizi è molto più contenuta, in tutti

i raggruppamenti dimensionali.

➤ Mediamente gli utenti che beneficiano dei servizi sociali sono pari a 43,7 ogni 1.000 abitanti, suddivisi in: circa un terzo (15,2) sono utenti che accedono ai servizi per problemi relativi alle condizioni familiari e minori; 12,4 anziani; 6,4 utenti che richiedono servizi a fronte di condizioni di povertà, disagio e senza dimora; 4,9 disabili; 4,0 immigrati/nomadi; infine 0,8 utenti tossicodipendenti o con problemi di salute mentale. Il trend delle utenze è in aumento, ad eccezione delle due principali, in contrazione, rispettivamente, di - 2,7% (famiglia e minori) e -4,5% (anziani).

➤ Rispetto alle utenze principali, l'Emilia-Romagna è il territorio più favorevole per famiglia e minori con una media di ben 25 unità di utenti ogni 1.000 abitanti, ma con trend in diminuzione, seguito dalla Puglia, con 20,5 e trend in aumento, mentre i valori peggiori sono registrati in Molise (8,6 in diminuzione) e Calabria (5,9 in diminuzione). Il Veneto è invece il più presente nei servizi rivolti agli anziani con 22,2 unità di utenti ogni 1.000 abitanti, seguito dall'Emilia-Romagna con 18, entrambi i territori regionali in diminuzione; in coda Campania (5,4 in diminuzione) e Calabria (5,3 in diminuzione). Una offerta più ampia è prevista per: (a) i disabili nelle Marche e nei comuni medi del Nord-Ovest; (b) le tossicodipendenze e i portatori di malattie mentali nel Veneto e Nord-Est di medie dimensioni; (c) gli immigrati in Toscana, Veneto e nei comuni del Nord-Est di medie dimensioni; (d) i poveri, i soggetti adulti in stato di disagio e senza fissa dimora in Puglia, Lazio e nei comuni maggiori del Nord-Ovest, seguiti dai grandi centri del Nord-Est.

➤ Mediamente gli utenti che beneficiano dei contributi economici di carattere sociale sono pari a 15,4 ogni 1.000 abitanti, suddivisi in: circa la metà (7,3) sono utenti che accedono ai servizi per problemi relativi alle condizioni familiari e minori; 3,2 fruiscono dei contributi per condizioni di povertà, disagio e senza dimora; 2,9 sono anziani; 1,3 sono disabili; 0,6 sono immigrati e nomadi; 0,1 sono tossicodipendenti o con problemi di salute mentale. Il trend delle utenze è in aumento, specie per le disabilità (+39,4%), famiglia e minori (+23,3%) e anziani (+20,7%), ad eccezione degli immigrati e nomadi per i quali si riscontra una diminuzione del -10,9%.

➤ Rispetto alle tipologie di fruitori dei contributi sociali principali, Umbria e Marche sono i territori dove il numero di utenti famiglie e minori è più elevato con una media, rispettivamente, di 11,5 e 9,9 utenti ogni 1.000 abitanti e con trend in deciso aumento (+75% e +28,2%), mentre i valori peggiori sono registrati in Abruzzo (3,3 ma in aumento) e Campania (3,5 e unica regione che registra una diminuzione del -13,3%). Analizzando per macroregione e dimensione, gli aggregati più performanti in termini di numerosità degli utenti sono il Nord-Est di grandi e piccole dimensioni, ed a ruota il Centro di medie dimensioni. Puglia e Lazio sono più presenti sul fronte delle povertà con, rispettivamente, 5,3 utenti (però in diminuzione) e 5,1 (in aumento del +26,9%); in coda Molise e Abruzzo, seguite da Marche e Veneto. Analizzando gli aggregati per macroregioni e dimensioni, i comuni di grandi dimensioni del Nord, seguiti dai comuni medi del Centro, rappresentano gli enti che raggiungono un maggior numero di utenti in situazione di indigenza e disagio, con una media da 3,8 a 5,4 utenti ogni 1.000 abitanti.

➤ I diagrammi di dispersione consentono di individuare cinque modelli regionali di erogazione dei servizi Sociali: (a) un primo modello che accomuna Emilia-Romagna, Marche e Toscana, in cui i livelli di efficacia sono molto elevati ma lo sono anche i relativi costi, che si aggirano intorno ai 110 Eur per abitante; (b) un secondo modello che vede coinvolti i territori di Lazio, Piemonte, Umbria, in cui i livelli quantitativi del servizio sono simili al primo gruppo, ma il

cui costo è ridotto a poco più della metà e pari a circa 60 Eur pro capite; (c) Lombardia, Liguria e Veneto disegnano una situazione intermedia fra i primi due cluster, con medesimi livelli di efficacia ma costi pari circa a 80 Eur pro capite; (d) la Basilicata è un caso a sé stante, in cui a fronte di costi simili al gruppo (a) si ottiene un servizio non in linea coi bisogni del territorio; (e) infine, le altre regioni tutte del Sud si collocano in una situazione di non capacità a soddisfare i bisogni, con particolare situazione di gravità per Calabria e Campania, a fronte di un impegno finanziario limitato, tuttavia pari al cluster regionale (b). Gli indici proposti nella presente analisi non consentono di valutare gli aspetti qualitativi del servizio. Ad esempio, potrebbe essere che i maggiori costi del cluster (a) rispetto ai cluster (b) e (c) siano dovuti ad un maggior livello qualitativo dei servizi erogati, dunque giustificati da servizi che sono sostanzialmente differenti. Tuttavia, si può affermare fuor di sospetto che il modello Basilicata non costituisce un benchmark a cui tendere e che servono azioni specifiche per traghettare i comuni del Sud appartenenti al modello (e) di basso costo/basso impatto verso il modello (b) aumentando la produttività, dal momento che raggiungono solo 20 punti dell'indice sintetico di output-produttività (indice S15) contro 61 del Piemonte, 66 del Lazio e 88 dell'Umbria.

➤ L'analisi per raggruppamenti dimensionali identifica però anche la necessità di aumentare l'allocazione di risorse verso il sociale nel comparto meridionale, poiché emerge chiaramente che in tutti i raggruppamenti dimensionali i livelli di impegno finanziario sono sempre più bassi al Sud rispetto a qualsiasi altra macroregione. Il divario più marcato si verifica nei comuni di maggiori dimensioni, dove il Sud investe appena il 60% del Nord-Ovest, a fronte di una condizione di deprivazione socioeconomica che è quasi tre volte più grave.

➤ Le due mappe regionali mettono in luce che benché in alcuni territori, in particolare Puglia e Basilicata, si raggiungano situazioni di erogazione dei servizi tutto sommato accettabili comparate alle altre regioni, in realtà non si riesca a far fronte in maniera sufficiente al bisogno, più elevato, espresso dal territorio. Ciò dovrebbe eventualmente far riflettere sulla necessità di modificare gli approcci di risposta ai bisogni sociali anche in queste regioni, in parte ricercando maggiori livelli di efficienza nella allocazione delle risorse (Basilicata), in parte prevedendo risorse aggiuntive per finanziare l'ampliamento dei servizi (Puglia).

Tavola 19A – SOCIALE - indicatori di output-risultato parziali (prima parte), suddivisione regionale (indici medi)

	S02 - Famiglia e minori - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S04 - Disabili - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S06 - Dipendenze, salute mentale - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	17,4	60	6	-3,9%	6,6	100	1	22,8%	0,3	6	14	33,4%
Lombardia	14,2	44	8	-6,5%	5,6	80	4	11,5%	0,6	20	9	-35,8%
Liguria	18,8	67	4	11,4%	6,1	90	2	14,1%	1,6	63	4	67,9%
Nord-Ovest Totale	15,7	52		-4,1%	6,0	88		15,8%	0,5	16		-18,1%
Nord-Est												
Veneto	19,0	69	3	7,9%	4,2	52	10	-7,0%	1,8	73	3	3,4%
Emilia Romagna	25,0	100	1	-5,0%	5,5	77	6	0,1%	2,0	84	2	34,4%
Nord-Est Totale	21,3	81		1,8%	4,7	61		-4,0%	1,9	77		14,5%
Centro												
Toscana	10,6	24	11	26,7%	4,3	54	9	18,9%	1,5	58	5	95,2%
Umbria	18,7	67	5	13,2%	5,7	82	3	19,4%	0,9	34	7	26,6%
Marche	12,4	34	10	-34,7%	5,5	78	5	-11,6%	2,4	100	1	-36,6%
Lazio	13,9	42	9	-10,7%	4,8	64	7	32,3%	0,8	27	8	60,0%
Centro Totale	13,1	38		-6,7%	4,9	66		15,2%	1,3	52		13,3%
Sud												
Abruzzo	16,8	57	7	-7,3%	4,1	50	12	-9,3%	0,4	8	12	215,3%
Molise	8,6	14	14	-45,5%	4,6	60	8	-23,6%	0,3	6	13	-47,1%
Campania	8,9	16	13	20,6%	2,2	12	14	-5,6%	0,5	12	11	81,3%
Puglia	20,5	77	2	19,6%	4,1	49	13	25,1%	1,0	36	6	26,4%
Basilicata	9,9	21	12	-10,8%	4,2	51	11	9,2%	0,6	17	10	16,8%
Calabria	5,9	0	15	-0,2%	1,7	0	15	8,8%	0,2	0	15	1,6%
Sud Totale	11,6	30		0,6%	3,1	29		-1,9%	0,5	12		29,4%
Italia (RSO)	15,2	49		-2,7%	4,9	65		8,9%	0,8	29		2,6%

	S08 - Anziani - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S10 - Immigrati e nomadi - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S12 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	14,4	54	3	-3,5%	1,9	6	14	17,2%	12,5	100	1	25,7%
Lombardia	11,6	37	6	0,5%	3,9	26	7	-2,1%	4,6	27	11	-10,9%
Liguria	13,8	50	5	-7,6%	3,1	19	9	9,5%	10,0	77	2	5,6%
Nord-Ovest Totale	12,8	44		-2,2%	3,1	18		2,6%	7,9	58		9,1%
Nord-Est												
Veneto	22,2	100	1	-5,2%	7,2	60	3	6,9%	6,6	46	6	-4,9%
Emilia Romagna	18,0	75	2	-6,9%	11,2	100	1	-18,9%	6,8	47	5	-9,2%
Nord-Est Totale	20,6	90		-5,9%	8,7	75		-7,7%	6,7	46		-6,6%
Centro												
Toscana	9,9	27	8	7,5%	5,6	44	6	4,0%	4,7	28	9	-7,5%
Umbria	9,2	23	13	16,3%	11,0	98	2	18,7%	7,5	54	4	30,0%
Marche	9,5	24	11	-14,9%	6,3	51	4	-21,4%	4,0	21	12	-35,3%
Lazio	9,7	26	9	13,3%	2,4	11	11	26,5%	6,4	43	7	13,6%
Centro Totale	9,6	26		5,6%	5,0	38		3,2%	5,5	36		-0,3%
Sud												
Abruzzo	13,9	51	4	-24,8%	2,0	8	13	29,1%	3,0	12	13	-55,8%
Molise	10,6	31	7	-2,4%	6,0	48	5	21,8%	2,2	5	14	-32,9%
Campania	5,4	1	14	-6,0%	1,3	0	15	90,3%	4,7	28	10	25,4%
Puglia	9,5	25	10	26,0%	3,1	19	8	61,5%	9,1	69	3	0,6%
Basilicata	9,3	23	12	10,6%	2,8	15	10	5,3%	5,7	37	8	18,4%
Calabria	5,3	0	15	-21,7%	2,2	10	12	8,7%	1,7	0	15	-15,7%
Sud Totale	8,1	17		-9,7%	2,3	11		30,7%	4,4	25		-10,7%
Italia (RSO)	12,4	42		-4,5%	4,0	27		0,3%	6,4	44		0,7%

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

Tavola 19B – SOCIALE - indicatori di output-risultato parziali (seconda parte), suddivisione regionale (indici medi)

	S03 - Famiglia e minori - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S05 - Disabili - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S07 - Dipendenze, salute mentale - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	6,8	43	9	13,5%	1,7	71	4	45,5%	0,0	6	14	-38,2%
Lombardia	8,2	60	5	23,8%	1,8	79	3	65,0%	0,1	15	10	1,8%
Liguria	6,0	33	11	20,3%	1,9	82	2	27,2%	0,3	61	4	44,9%
Nord-Ovest Totale	7,6	52		20,3%	1,8	76		55,2%	0,1	13		-7,8%
Nord-Est												
Veneto	9,2	72	3	44,4%	1,0	36	10	35,6%	0,4	100	1	80,7%
Emilia Romagna	8,4	62	4	27,6%	1,3	54	8	13,0%	0,1	33	8	-25,9%
Nord-Est Totale	8,9	68		37,7%	1,1	43		24,7%	0,3	72		38,5%
Centro												
Toscana	8,0	58	6	11,0%	1,2	44	9	25,6%	0,1	27	9	-29,2%
Umbria	11,5	100	1	75,0%	1,5	64	6	6,6%	0,2	47	6	536,3%
Marche	9,9	80	2	28,2%	2,2	100	1	90,3%	0,2	40	7	0,2%
Lazio	7,8	55	8	14,3%	1,0	35	11	23,2%	0,3	78	2	49,7%
Centro Totale	8,7	66		23,0%	1,4	55		41,1%	0,2	50		23,1%
Sud												
Abruzzo	3,3	0	15	12,8%	0,3	0	15	15,7%	0,0	6	13	-37,3%
Molise	5,1	22	13	47,7%	1,4	57	7	46,2%	0,0	0	15	-65,3%
Campania	3,5	2	14	-13,3%	0,6	13	13	-15,7%	0,1	12	11	-31,4%
Puglia	6,8	42	10	2,5%	0,9	32	12	1,6%	0,2	54	5	5,1%
Basilicata	7,9	56	7	59,9%	1,6	69	5	71,7%	0,3	62	3	-7,7%
Calabria	5,9	32	12	76,5%	0,4	4	14	-16,1%	0,0	6	12	-11,2%
Sud Totale	5,0	21		19,1%	0,7	19		5,4%	0,1	19		-19,1%
Italia (RSO)	7,3	49		23,3%	1,3	52		39,4%	0,1	27		4,8%

	S09 - Anziani - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S11 - Immigrati e nomadi - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S13 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Nord-Ovest												
Piemonte	2,1	34	10	22,5%	0,3	14	13	-31,2%	3,5	59	9	17,0%
Lombardia	4,0	85	3	44,2%	0,5	29	9	35,9%	2,5	37	11	1,9%
Liguria	3,9	82	4	11,6%	0,8	44	3	30,0%	4,5	80	4	8,7%
Nord-Ovest Totale	3,3	67		36,6%	0,4	24		11,5%	3,0	48		8,4%
Nord-Est												
Veneto	4,1	88	2	6,7%	1,7	94	2	-23,8%	2,3	34	12	15,3%
Emilia Romagna	3,2	64	6	40,6%	0,7	39	5	-9,6%	3,8	65	7	13,2%
Nord-Est Totale	3,7	78		15,0%	1,3	73		-22,4%	2,9	46		14,7%
Centro												
Toscana	2,9	56	8	25,1%	1,8	100	1	13,0%	3,5	59	8	-6,8%
Umbria	2,8	52	9	70,3%	0,6	36	6	0,7%	4,6	83	3	26,4%
Marche	4,5	100	1	68,3%	0,7	40	4	-9,1%	2,3	33	13	-26,9%
Lazio	3,7	77	5	16,4%	0,6	36	7	-22,9%	5,1	94	2	26,9%
Centro Totale	3,5	72		31,7%	1,0	55		-4,5%	4,0	70		7,1%
Sud												
Abruzzo	1,4	15	14	-4,1%	0,3	16	12	7,9%	1,5	16	14	27,7%
Molise	1,9	28	11	225,7%	0,0	0	15	-98,4%	0,8	0	15	8,2%
Campania	0,8	0	15	-46,0%	0,1	5	14	-63,4%	3,8	66	6	-5,0%
Puglia	1,7	24	12	22,7%	0,3	17	10	-22,3%	5,3	100	1	-6,5%
Basilicata	3,1	62	7	23,0%	0,5	31	8	-3,6%	4,0	70	5	41,6%
Calabria	1,5	18	13	-33,3%	0,3	17	11	-13,5%	2,8	45	10	29,1%
Sud Totale	1,4	17		-12,0%	0,2	13		-27,5%	3,3	56		6,4%
Italia (RSO)	2,9	55		20,7%	0,6	32		-10,9%	3,2	53		8,4%

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

Tavola 20A – SOCIALE - indicatori di output-risultato parziali (prima parte), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	S02 - Famiglia e minori - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S04 - Disabili - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S06 - Dipendenze, salute mentale - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	13,6	31	7	-18,6%	6,0	75	2	6,8%	0,4	6	10	-43,2%
Nord-Est	22,3	95	2	-19,5%	4,6	41	6	-5,5%	2,6	97	2	23,0%
Centro	13,3	28	9	-29,6%	3,6	16	10	11,1%	2,7	100	1	65,5%
Sud	14,7	39	6	-1,9%	2,9	1	12	-1,4%	0,5	9	9	67,3%
Oltre 50.000 abitanti Totale	15,4	44		-16,3%	4,0	27		2,7%	1,4	46		38,6%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	19,7	75	3	6,8%	7,1	100	1	23,0%	0,8	22	6	-17,7%
Nord-Est	23,0	100	1	-1,2%	4,5	39	7	-1,8%	2,1	76	3	18,4%
Centro	14,9	40	5	4,2%	5,7	68	3	33,4%	1,6	56	4	17,7%
Sud	13,4	29	8	10,8%	3,2	9	11	10,1%	0,6	15	7	20,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	18,1	64		4,6%	5,4	60		17,3%	1,2	37		5,3%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	12,6	23	10	-15,3%	4,9	49	5	6,9%	0,4	3	12	-19,6%
Nord-Est	15,8	47	4	16,4%	5,4	61	4	-6,5%	1,2	37	5	-6,1%
Centro	10,2	6	12	-22,6%	3,7	19	9	-15,6%	0,6	15	8	-13,5%
Sud	9,4	0	13	-12,2%	2,9	0	13	-16,2%	0,3	0	13	51,6%
Meno di 3.000 abitanti Totale	11,7	17	11	-13,1%	4,3	34	8	-3,0%	0,4	6	11	-9,2%
Italia (RSO)	15,2	42		-2,7%	4,9	48		8,9%	0,8	23		2,6%

	S08 - Anziani - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S10 - Immigrati e nomadi - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti				S12 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Utenti serviti - Interventi e servizi - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	12,3	44	5	-13,0%	7,8	46	4	10,0%	12,7	55	2	-4,1%
Nord-Est	21,0	96	2	-9,5%	14,6	100	1	-28,1%	20,6	100	1	-7,9%
Centro	6,0	6	12	-4,1%	10,6	68	2	8,5%	10,2	41	3	100,0%
Sud	5,0	0	13	-2,1%	6,1	32	6	51,2%	8,7	33	4	23,6%
Oltre 50.000 abitanti Totale	9,4	26		-7,9%	9,0	55		2,9%	11,8	50		14,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	13,5	51	4	7,8%	4,4	18	8	-0,2%	8,6	32	5	2,8%
Nord-Est	21,7	100	1	-2,1%	9,4	58	3	-8,0%	6,7	21	8	-8,6%
Centro	9,5	27	10	5,4%	6,6	36	5	29,7%	6,7	22	7	5,0%
Sud	6,1	6	11	-3,6%	2,2	1	12	30,4%	5,5	14	9	-2,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	12,8	46		1,5%	5,2	25		2,1%	7,1	24		-0,5%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	12,3	43	6	-9,3%	2,1	0	13	4,5%	7,3	25	6	17,1%
Nord-Est	17,4	74	3	-17,7%	5,9	31	7	-7,5%	5,0	11	11	-4,2%
Centro	10,3	32	9	7,0%	2,3	2	10	-41,9%	3,2	2	12	-21,6%
Sud	10,7	34	8	-12,7%	2,2	1	11	26,5%	2,9	0	13	-27,2%
Meno di 3.000 abitanti Totale	12,1	42	7	-10,7%	2,4	3	9	-4,8%	5,4	14	10	1,6%
Italia (RSO)	12,4	44		-4,5%	4,0	15		0,3%	6,4	20		0,7%

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)



Tavola 20B – SOCIALE - indicatori di output-risultato parziali (seconda parte), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	S03 - Famiglia e minori - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S05 - Disabili - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S07 - Dipendenze, salute mentale - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	7,0	50	7	1,4%	2,2	91	3	45,4%	0,2	68	4	13,9%
Nord-Est	10,9	100	1	27,3%	2,3	97	2	13,1%	0,2	52	6	-50,1%
Centro	5,9	36	10	12,0%	1,2	40	7	11,7%	0,2	61	5	11,4%
Sud	3,1	0	13	-16,2%	0,7	15	12	-23,8%	0,1	11	10	-49,5%
Oltre 50.000 abitanti Totale	5,9	35		6,0%	1,4	50		10,1%	0,1	42		-21,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	8,5	70	5	30,9%	2,3	100	1	56,4%	0,1	39	8	0,0%
Nord-Est	8,6	70	4	31,4%	1,2	42	6	22,8%	0,3	100	1	41,0%
Centro	9,7	84	3	30,9%	1,8	70	4	42,3%	0,3	100	2	34,0%
Sud	5,5	30	11	16,3%	1,0	30	8	8,6%	0,2	48	7	-11,3%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	8,0	62		28,0%	1,7	66		39,5%	0,2	62		12,4%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	6,7	46	8	11,1%	1,2	43	5	52,0%	0,0	0	13	-32,1%
Nord-Est	9,7	84	2	61,0%	0,7	18	11	26,6%	0,3	98	3	48,2%
Centro	7,5	57	6	11,0%	0,8	19	10	63,3%	0,1	26	9	-1,5%
Sud	4,7	21	12	26,7%	0,4	0	13	1,8%	0,0	3	12	-29,1%
Meno di 3.000 abitanti Totale	6,5	44	9	17,9%	0,9	25	9	42,2%	0,1	10	11	-12,1%
Italia (RSO)	7,3	53		23,3%	1,3	47		39,4%	0,1	35		4,8%

	S09 - Anziani - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S11 - Immigrati e nomadi - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti				S13 - Povertà, disagio adulti e senza dimora - Beneficiari - Contributi economici - n. per 1.000 abitanti			
	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15	Nr.	punti	pos.	Var. % 16/15
Oltre 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	4,4	80	2	143,0%	0,5	27	6	5,0%	5,4	100	1	-6,9%
Nord-Est	5,3	100	1	15,3%	1,1	67	3	-18,6%	4,5	72	2	-6,5%
Centro	1,7	21	10	1,1%	0,6	37	5	-2,8%	3,0	21	8	0,9%
Sud	0,7	0	13	-32,4%	0,1	0	13	-84,5%	3,8	50	4	-6,5%
Oltre 50.000 abitanti Totale	2,5	38		26,9%	0,5	25		-27,9%	4,0	56		-5,2%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti												
Nord-Ovest	3,5	60	6	52,8%	0,8	51	4	20,4%	3,7	29	6	14,1%
Nord-Est	3,8	68	3	31,3%	1,6	100	1	-13,7%	3,1	10	9	19,8%
Centro	3,6	63	4	44,2%	1,5	94	2	-3,5%	3,8	54	3	-8,0%
Sud	1,3	12	12	-11,8%	0,4	21	8	-29,5%	4,1	47	5	4,8%
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	3,0	49		32,9%	1,0	60		-6,2%	3,7	34		7,7%
Meno di 3.000 abitanti												
Nord-Ovest	3,1	52	8	22,8%	0,1	5	11	-16,5%	2,3	2	11	1,6%
Nord-Est	3,2	54	7	-20,5%	0,4	23	7	-64,3%	2,1	0	13	-6,6%
Centro	3,6	62	5	17,7%	0,3	15	9	6,6%	4,4	25	7	40,9%
Sud	1,7	20	11	-10,8%	0,1	2	12	3,1%	2,5	1	12	11,3%
Meno di 3.000 abitanti Totale	2,7	44	9	8,2%	0,2	7	10	-29,4%	2,6	4	10	10,4%
Italia (RSO)	2,9	46		20,7%	0,6	33		-10,9%	3,2	21		8,4%

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

Tavola 21 – SOCIALE - performance complessiva, suddivisione regionale (indici medi)

S01 - Spesa pro capite				S14 – Indice di deprivazione socio-economica - Scostamento % dalla media nazionale				S15 - Indice sintetico di output- risultato (media normalizzata punteggi Tavole 19A e 19B)	S16 – Distanza dal bisogno
€	pos.	Var. % 16/15		Indice	punti (A)	pos.	Var. % 16/15	punti (B)	punti (A-B)
Nord-Ovest									
Piemonte	63	10	4,2%	-28,9	0	15	2,5%	61	61
Lombardia	88	5	0,0%	-27,4	1	14	6,6%	59	57
Liguria	82	6	0,7%	-6,2	22	10	10,7%	89	68
Nord-Ovest Totale	78		1,1%	-26,5	2		5,5%	61	59
Nord-Est									
Veneto	77	7	-6,3%	-23,6	5	13	3,8%	100	95
Emilia Romagna	117	1	-3,1%	-13,4	15	12	-3,5%	96	82
Nord-Est Totale	92		-4,4%	-19,7	9		0,2%	98	90
Centro									
Toscana	107	3	3,8%	-10,5	17	11	13,8%	65	47
Umbria	60	13	-2,6%	-6,1	22	9	70,6%	88	66
Marche	110	2	11,4%	-5,5	22	8	-11,4%	82	60
Lazio	62	12	-21,9%	7,3	34	7	22,5%	66	32
Centro Totale	84		-4,7%	-1,9	26		15,1%	71	46
Sud									
Abruzzo	64	9	-5,9%	9,3	36	6	99,5%	16	-21
Molise	60	14	14,2%	49,1	74	5	32,7%	20	-54
Campania	49	15	-0,1%	76,6	100	1	9,3%	5	-95
Puglia	67	8	-1,4%	71,1	95	3	6,9%	59	-35
Basilicata	100	4	19,6%	69,7	93	4	-13,6%	55	-38
Calabria	62	11	5,9%	76,5	100	2	0,4%	0	-100
Sud Totale	62		2,6%	61,8	86		10,9%	20	-66
Italia (RSO)	77		-1,0%	0,7			-3,7%		

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

Tavola 22 – SOCIALE - performance complessiva, suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	S01 - Spesa pro capite			S14 – Indice di deprivazione socio-economica - Scostamento % dalla media nazionale				S15 - Indice sintetico di output- risultato (media normalizzata punteggi Tavole 19A e 19B)	S16 – Distanza dal bisogno
	€	pos.	Var. % 16/15	Indice	punti (A)	pos.	Var. % 16/15	punti (B)	punti (A-B)
Oltre 50.000 abitanti									
Nord-Ovest	185	1	4,2%	28,6	56	4	-7,4%	63	8
Nord-Est	173	2	-4,7%	17,5	47	6	-4,8%	100	53
Centro	142	3	-0,7%	19,0	48	5	1,2%	42	-6
Sud	113	4	11,0%	83,7	100	1	-1,1%	12	-88
Oltre 50.000 abitanti Totale	145		3,0%	45,6	69		-1,9%	44	-25
Tra 3.000 e 50.000 abitanti									
Nord-Ovest	96	5	0,2%	-10,4	24	8	12,7%	61	37
Nord-Est	94	6	-4,5%	-13,8	21	11	5,0%	75	54
Centro	93	7	-5,5%	4,2	36	7	-18,1%	68	32
Sud	58	13	-0,9%	71,5	90	2	-0,9%	19	-71
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	86		-2,6%	11,9	42		-1,5%	54	12
Meno di 3.000 abitanti									
Nord-Ovest	64	11	1,1%	-37,9	2	12	1,0%	22	21
Nord-Est	78	8	-7,1%	-40,1	0	13	3,5%	49	49
Centro	68	9	-2,4%	-11,7	23	9	23,3%	21	-2
Sud	61	12	4,6%	51,2	74	3	7,7%	0	-74
Meno di 3.000 abitanti Totale	65	10	0,3%	-12,1	23	10	-12,1%	18	-5
Italia (RSO)	77		-1,0%	0,7			-3,7%		

Note: in considerazione delle norme sulla privacy, il dato, specie per i comuni di più ridotte dimensioni, potrebbe essere sottostimato (vedi in nota metodologica specifica)

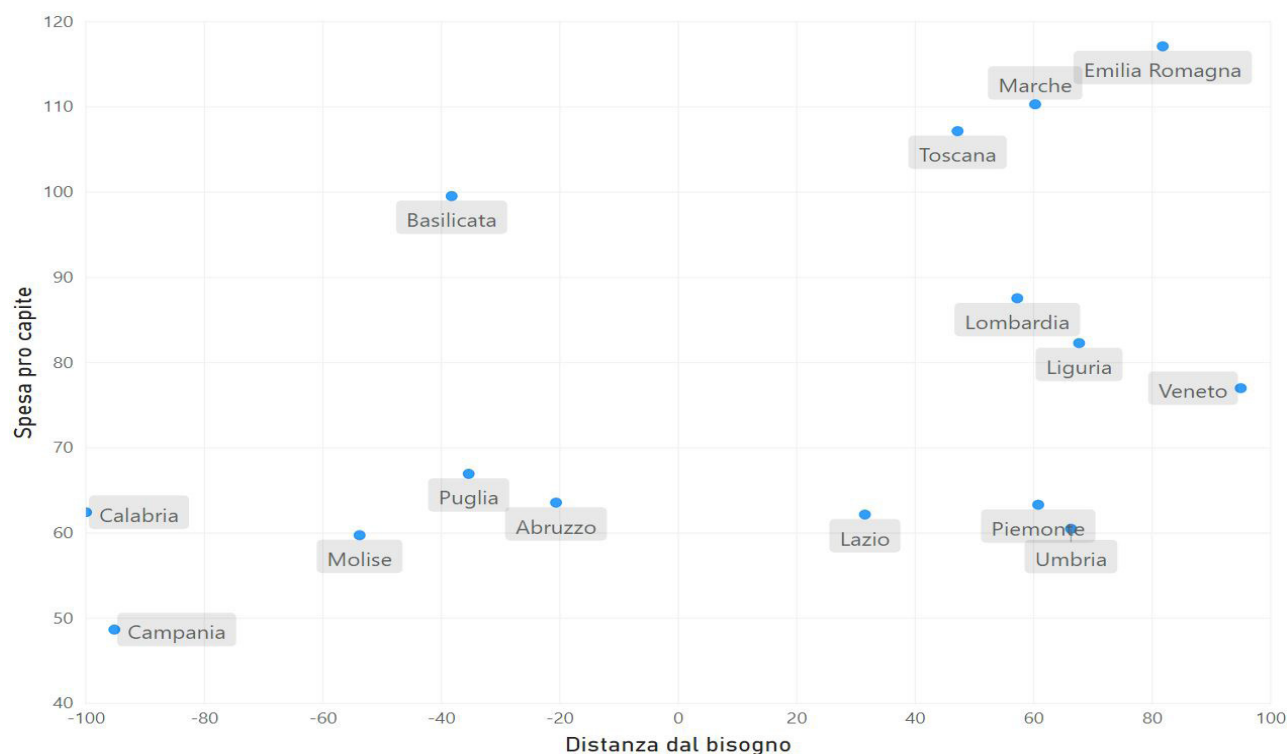


Grafico 10A - SOCIALE - Matrice Impegno finanziario (S01 - Spesa pro capite) - Livello dei servizi (S16 - Distanza dal bisogno), suddivisione regionale (indici medi)

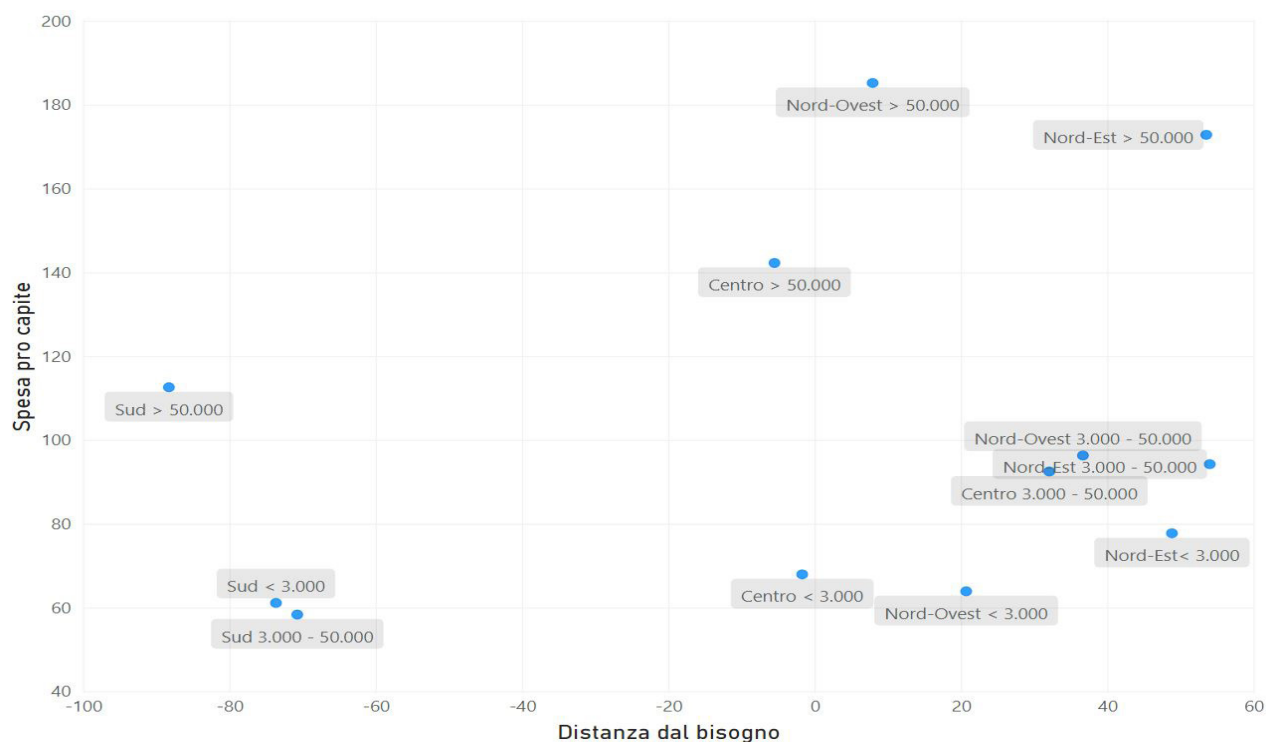


Grafico 10B - SOCIALE - Matrice Impegno finanziario (S01 - Spesa pro capite) - Livello dei servizi (S16 - Distanza dal bisogno), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)



Grafico 11 - SOCIALE - Mappa regionale indice S15 - Indice sintetico di output-risultato (valori Tavola 21)



Grafico 12 - SOCIALE - Mappa regionale indice S16 - Distanza dal bisogno (valori Tavola 21)

### 4.3.11. Nido

#### 4.3.11.1. Nota metodologica specifica

Il servizio Nido appartiene ai servizi sociali ma è opportunamente analizzato a parte. L'asilo nido o nido d'infanzia, costituisce la struttura educativa di supporto alle famiglie destinata ai bambini di età compresa tra 0 e 2 anni e che precede l'ingresso alla scuola dell'infanzia (materna).

Per valutarne l'output-risultato/efficacia complessiva è comunemente utilizzato il tasso di copertura della domanda di servizio, mentre per valutare l'impegno finanziario è utilizzato un indice di spesa corrente per singolo bambino servito. A tal proposito, si rimarca che l'informazione relativa alla spesa per il servizio Nido non è presente in OpenCivitas poiché tale servizio è analizzato unitamente ai servizi Sociali; si è pertanto proceduto con specifiche richieste a SOSE che ha provveduto a fornire il dato, utilizzato anche nei loro modelli di regressione ai fini del calcolo dei fabbisogni standard.

In considerazione delle informazioni disponibili, gli indicatori utilizzati per i servizi relativi al servizio Nido sono quelli indicati nel Box 8. La copertura complessiva dei comuni è pari a 4.945 (anno 2016) ovvero circa il 74% dei comuni delle regioni a statuto ordinario, con una punta minima del 58% per il territorio regionale delle Marche e massima dell'88% per l'Umbria. Le norme sulla privacy rendono non disponibili le informazioni per i comuni in cui le unità di utenti per le singole tipologie di servizio sono inferiori a quattro, pertanto gli indici potrebbero essere sottostimati, specialmente per i comuni di più ridotte dimensioni.

Box 8. Indicatori utilizzati per misurare i servizi di Nido

#### *Indicatore di impegno finanziario*

- **N01 - Spesa per bambino servito asilo nido:** indicatore non presente in Opencivitas in modo diretto è calcolato come rapporto fra la spesa corrente del servizio (in Opencivitas è "Spesa storica - Euro") e il numero di bambini serviti (in Opencivitas è "Bambini serviti asili nido").

#### *Indicatore di output-risultato/efficacia complessiva*

- **N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2:** misura la copertura della popolazione 0-2 anni da parte del servizio di asilo nido comunale.

Per questo servizio non sono disponibili indicatori di processo e output-risultato parziali.

#### 4.3.11.2. Analisi

La Tavola 23 analizza i due indicatori considerati rispetto alla suddivisione regionale; la Tavola 24 evidenzia le differenze fra macro-regioni e dimensioni; il Grafico 13A è la matrice "impegno finanziario - livello dei servizi" costruita sulla base delle informazioni di Tavola 23, mentre il Grafico 13B è la medesima matrice costruita sulla base delle informazioni di Tavola 24; il Grafico 14, unitamente alla annessa tabella di analisi, evidenzia le aree provinciali con il maggiore (in verde) e minore (in rosso) copertura del servizio espressa dalla percentuale di utenti del servizio asilo nido rispetto alla popolazione residente 0-2 (indice N02).

Dall'analisi dei dati risulta quanto segue.

- Il servizio Nido costa mediamente 6.467 Eur per bambino servito, con punte minime di 5.388 Eur per il Veneto, e massime di 8.219 per l'Emilia-Romagna. È stato registrato un decremento del costo a bambino medio del -4,1%, particolarmente cospicuo al Sud (-14,4%) con punte del

-20% e oltre in Puglia e Campania. Incrementi sono stati registrati in Molise e Calabria. Il costo unitario è decisamente più elevato nei comuni di grandi dimensioni, dove la media è pari a più del doppio rispetto alla media nazionale delle regioni a statuto ordinario: 10.220 Eur. Ciò potrebbe essere dovuto alla diversa e maggiore qualità del servizio, tagliato su misura rispetto alle esigenze delle famiglie che vivono in contesti urbani (es. orario prolungato).

➤ I livelli di copertura della domanda potenziale di servizio (indice N02) sono mediamente leggermente diminuiti nel 2016 (-0,7%) raggiungendo una media italiana (regioni a statuto ordinario) dell'8,3%, ma con fortissime oscillazioni: da un massimo del 22,8% nei grandi comuni del Nord-Est, seguiti dai grandi comuni delle limitrofe macroregioni Nord-Ovest e Centro, ad un minimo di 2,3% nei comuni piccoli del Sud. Nei comuni medi del Nord e del Centro si giunge a valori più elevati della media, fra il 13,3% e il 14,4%. La contrazione di questo importante aspetto di performance si è concentrata nei piccoli comuni di tutte le aree del Paese, dove già l'intensità del servizio è molto ridotta, con una caduta media del -10%, addirittura del -15% al Sud. Tale dato è decisamente preoccupante, dal momento che i servizi Nido costituiscono un importante sostegno all'insediamento di popolazione giovane in contesti, quelli dei piccoli comuni, in trend di forte spopolamento.

➤ Possono essere individuati quattro cluster di enti: (a) un primo cluster dei grandi enti del Centro e del Nord che spendono fra gli 8 e i 10 mila Eur a bambino e che possiedono un tasso di copertura della domanda potenziale attorno al 20%; (b) un secondo cluster è rappresentato dagli enti medi del Centro e del Nord che spendono fra i 6 e i 7 mila Eur e che hanno un tasso di copertura della domanda potenziale del 13-15%; (c) un terzo cluster dei piccoli comuni italiani, a cui si aggregano per somiglianza anche i medi comuni del Sud, che contengono ulteriormente il costo per singolo bambino sotto i livelli del cluster (b) e con una performance di copertura sotto la media italiana; (d) infine, i grandi comuni del Sud, che osservano una performance di copertura simile alla media del cluster (c), ma con costi unitari più elevati di qualsiasi altro cluster, pari a 13.686 Eur, ossia circa  $\frac{1}{4}$  in più degli enti del Nord-Ovest.

➤ La mappa italiana pone chiaramente in evidenza come i livelli di copertura della domanda potenziale siano particolarmente elevati in Emilia-Romagna e Toscana, a cui appartengono i territori provinciali che si pongono nei primi dieci posti: Bologna al primo posto con 29,7%, Ferrara al secondo con 26,9%, Firenze al terzo 26,6%. Crotone, Reggio di Calabria e Caserta raggiungono invece valori al disotto del 2%, i peggiori fra gli ottantasei territori provinciali monitorati.



Tavola 23 – NIDO - suddivisione regionale (indici medi)

	asilo nido			di asilo nido % della popolazione 0-2		
	€	Var. % 16/15	pos.	%	Var. % 16/15	pos.
Nord-Ovest						
Piemonte	6.678	-3,1%	11	6,3	-14,9%	9
Lombardia	5.453	-10,3%	14	10,3	10,1%	5
Liguria	7.176	0,1%	7	7,8	-4,6%	7
Nord-Ovest Totale	5.907	-7,5%		8,6	0,8%	
Nord-Est						
Veneto	5.388	-3,1%	15	9,7	4,0%	6
Emilia Romagna	8.219	3,5%	1	18,6	-3,2%	1
Nord-Est Totale	7.004	0,9%		13,1	0,7%	
Centro						
Toscana	7.350	7,2%	6	17,7	4,6%	2
Umbria	7.645	1,5%	4	11,0	-8,2%	4
Marche	6.057	-4,4%	13	13,4	-7,6%	3
Lazio	6.695	-9,0%	10	4,9	-0,5%	12
Centro Totale	6.959	1,0%	8	10,9	-1,0%	
Sud						
Abruzzo	5.416	-19,0%		6,6	-19,3%	8
Molise	7.653	124,3%	3	5,1	78,2%	11
Campania	8.188	-20,0%	2	1,8	13,3%	15
Puglia	6.411	-24,3%	12	5,7	11,2%	10
Basilicata	6.762	-19,2%	9	3,2	21,6%	13
Calabria	7.493	133,1%	5	2,0	0,1%	14
Sud Totale	6.624	-14,4%		3,6	2,1%	
Italia (RSO)	6.467	-4,1%		8,3	-0,7%	

Tavola 24 – NIDO - suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

	N01 - Spesa per bambino servito asilo nido			N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2		
	€	Var. % 16/15	pos.	%	Var. % 2016/15	pos.
Oltre 50.000 abitanti						
Nord-Ovest	10.660	-7,8%	2	16,9	5,0%	3
Nord-Est	9.416	10,0%	3	22,8	-5,4%	1
Centro	8.347	-9,1%	4	18,4	5,7%	2
Sud	13.686	7,6%	1	5,3	14,7%	9
Oltre 50.000 abitanti Totale	10.220	-1,5%		13,8	3,6%	
Tra 3.000 e 50.000 abitanti						
Nord-Ovest	6.323	-7,0%	8	13,3	6,0%	6
Nord-Est	7.113	0,4%	5	14,4	1,5%	4
Centro	6.822	2,1%	6	14,0	2,3%	5
Sud	5.739	-17,3%	9	4,9	13,1%	11
Tra 3.000 e 50.000 abitanti Totale	6.590	-3,9%		11,5	3,8%	
Meno di 3.000 abitanti						
Nord-Ovest	3.640	-4,2%	12	5,3	-8,1%	10
Nord-Est	4.301	-2,7%	10	8,4	-8,1%	7
Centro	6.726	6,1%	7	6,3	-5,8%	8
Sud	4.186	-4,3%	11	2,3	-15,2%	12
Meno di 3.000 abitanti Totale	4.255	-0,9%		4,9	-10,0%	
Italia (RSO)	4.889	-7,9%		8,3	-0,7%	



Grafico 13A - NIDO - Matrice Impegno finanziario (N01 - Spesa per bambino servito asilo nido) - Livello dei servizi (N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2), suddivisione regionale (indici medi)

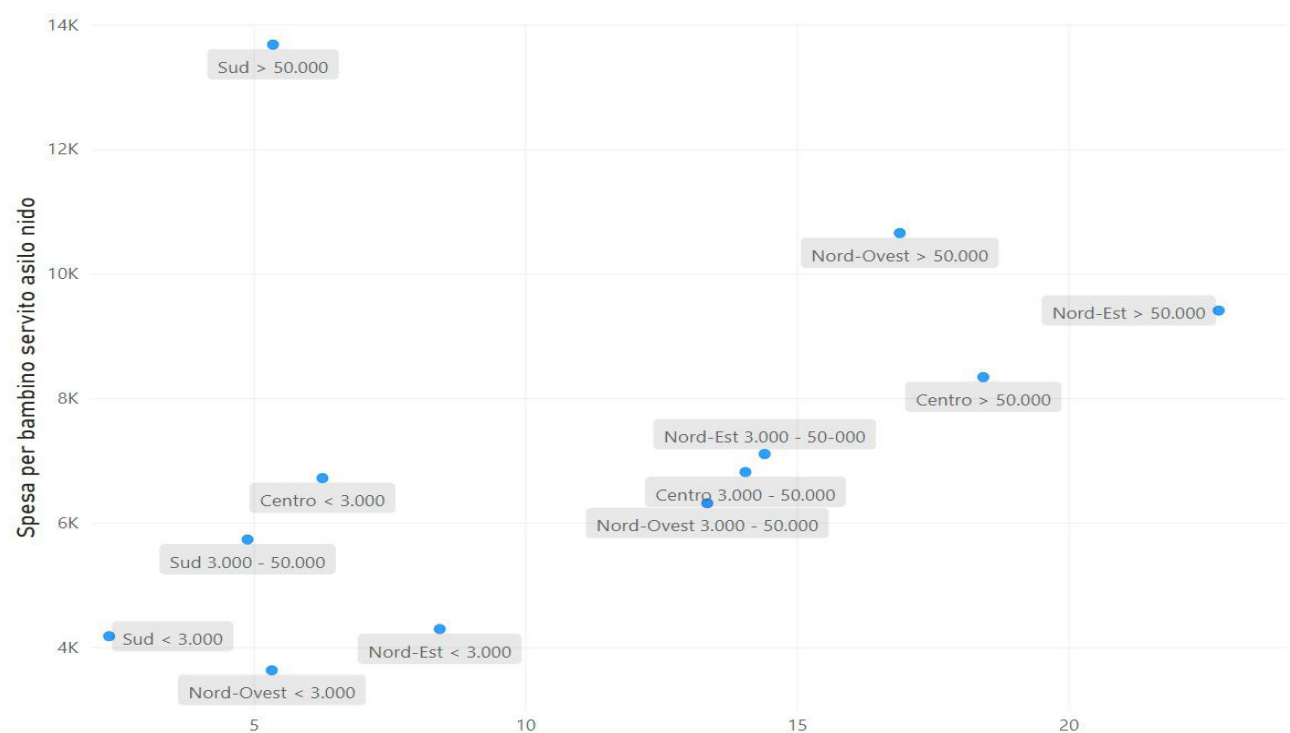


Grafico 13B - NIDO - Matrice Impegno finanziario (N01 - Spesa per bambino servito asilo nido) - Livello dei servizi (N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2), suddivisione demografica e per macro-regioni (indici medi)

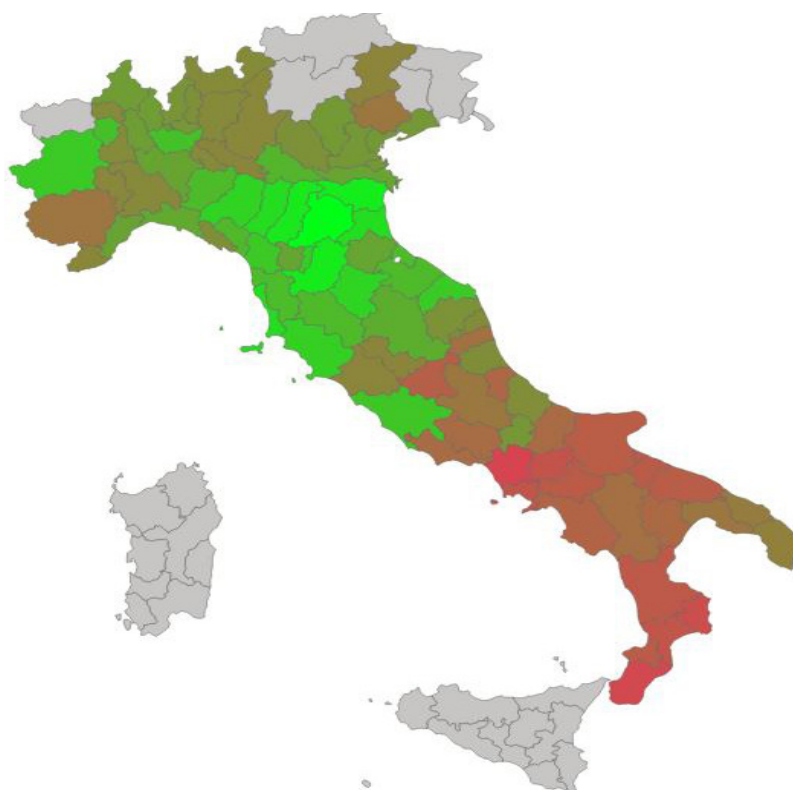


Grafico 14 – RIFIUTI – Mappa provinciale indice N02 - Utenti totali del servizio di asilo nido % della popolazione 0-2 (media pesata su abitanti) - Segue relativa tabella.

Provincia	R03 – Livello dei servizi	Provincia	R03 – Livello dei servizi	Provincia	R03 – Livello dei servizi	Provincia	I08 – Livello dei servizi
Bologna	29,7	Massa-Carrara	18,7	Teramo	12	Potenza	7,2
Ferrara	26,9	Mantova	18,2	Chieti	12	Latina	6,8
Firenze	26,6	Perugia	17	Fermo	11,8	Frosinone	6,7
Modena	26,2	Genova	16,4	Sondrio	11,7	Campobasso	6,6
Ravenna	24,8	Forlì-Cesena	15,7	Vercelli	11,6	Matera	6,3
Livorno	24,6	Pistoia	15,7	Lodi	11,6	Pescara	6
Reggio nell'Emilia	24,4	Rovigo	15,7	Bergamo	11,5	Salerno	5,4
Arezzo	23,1	Pavia	15,4	Alessandria	11,3	Rieti	4,7
Parma	23	Savona	15,3	Brescia	11,1	Bari	4,4
Prato	22,4	Novara	14,5	Asti	11	Foggia	4,3
Grosseto	22,4	Varese	14,5	Imperia	10,9	Avellino	4,1
Torino	21,6	Verbano-Cusio-Ossola	14,4	Cremona	10,8	Barletta-Andria-Trani	4,1
Ancona	21,6	Vicenza	13,8	Viterbo	10,7	Vibo Valentia	4,1
Lucca	21,4	Venezia	13,7	Terni	10,5	Cosenza	3,8
Roma	21	Padova	13,5	Belluno	10,5	Napoli	3,4
Milano	20,1	Monza e della Brianza	13,4	Lecce	9,9	Catanzaro	3,2
Biella	20	Isernia	13,3	Brindisi	9,2	Benevento	2,9
Pisa	19,3	Como	13,1	L'Aquila	8,5	Crotone	1,8
Rimini	19,3	Macerata	12,8	Treviso	8,4	Reggio di Calabria	1,1
Piacenza	19	Lecco	12,6	Taranto	8,3	Caserta	0,5
Siena	19	Verona	12,6	Cuneo	8,2		
Pesaro e Urbino	19	La Spezia	12,5	Ascoli Piceno	7,3		

## 4.4. La comparazione della spesa per contratti pubblici a livello territoriale a cura di Fabrizio Sbicca, ANAC et al<sup>240</sup>

### 4.4.1. introduzione

Il potenziale informativo dei dati raccolti dall'ANAC sui contratti pubblici consente di sviluppare analisi di comparazione territoriale della spesa per appalti e di approfondire pertanto alcune dinamiche di tale mercato a vari livelli di disaggregazione. Di seguito saranno illustrati alcuni esempi di analisi svolte dall'Autorità. In primo luogo, un approfondimento a livello aggregato della spesa complessiva per appalti di servizi a livello regionale, con un focus sulla spesa dei comuni. Successivamente, una semplice comparazione a livello regionale della sola spesa dei servizi di ristorazione in ambito sanitario, utilizzando i dati relativi ai prezzi di riferimento. Si approfondiranno poi le differenze di prezzo a livello regionale nel mercato dei principali dispositivi medici per il controllo del diabete. Infine, l'analisi territoriale sarà sviluppata inserendo anche la dimensione della tipologia di stazione appaltante, tramite la comparazione dei prezzi pagati per l'acquisto di carta in risme da comuni e scuole.

### 4.4.2. L'analisi della spesa per beni e servizi in ambito regionale

Nel corso del 2018 l'ANAC ha approfondito alcune dinamiche territoriali del mercato dei contratti pubblici negli anni dal 2012 al 2016, concentrando l'analisi sui bandi di servizi e forniture per procedure di importo pari o superiore a 40 mila euro<sup>241</sup>. Tale spesa è destinata sostanzialmente al funzionamento interno delle stazioni appaltanti e alla fornitura di beni/servizi alla collettività. Trattasi di tipologie eterogenee di spesa, che possono essere analizzate in chiave comparativa utilizzando opportune misure dimensionali relative agli ambiti territoriali di riferimento. La scelta di analizzare un orizzonte temporale quinquennale deriva dalla necessità di disporre di un congruo periodo di riferimento, anche al fine di mitigare l'effetto di gare di importo elevato in un particolare anno. Mediante l'uso di alcune misure dimensionali di normalizzazione, esplicative dei vari contesti territoriali, sono stati costruiti degli indicatori di spesa confrontabili su base regionale. Tali informazioni hanno consentito di analizzare la spesa delle regioni e dei comuni italiani in relazione ad alcune importanti dimensioni, quali il numero di dipendenti pubblici, la popolazione residente ed il prodotto interno lordo regionale. Ad esempio, utilizzando la serie storica del prodotto interno lordo (PIL) regionale ai prezzi di mercato, è stato costruito il grafico di seguito riportato, che permette di analizzare l'incidenza della spesa rispetto a quanto prodotto all'interno della stessa regione, in tal modo neutralizzando rispetto a tale variabile l'effetto dovuto alla eterogeneità dimensionale che intercorre tra le diverse regioni e consentendo un raffronto tra le stesse e rispetto anche al valore medio nazionale, pari a circa il 3% (linea rossa). Ciò permette una confrontabilità della spesa tra le varie regioni che non sarebbe possibile se la stessa fosse valutata solo in termini assoluti.

240. Hanno contribuito:

Davide Conforti, Gianluca Marino, Marco Natalicchi, Manuela Saggiomo (ANAC).

241. Cfr. M. Natalicchi e F. Sbicca (a cura di), *L'analisi della spesa per beni e servizi in ambito regionale nel quinquennio 2012/2016, con particolare riferimento alla spesa dei comuni italiani*, febbraio 2019, ANAC, Roma.

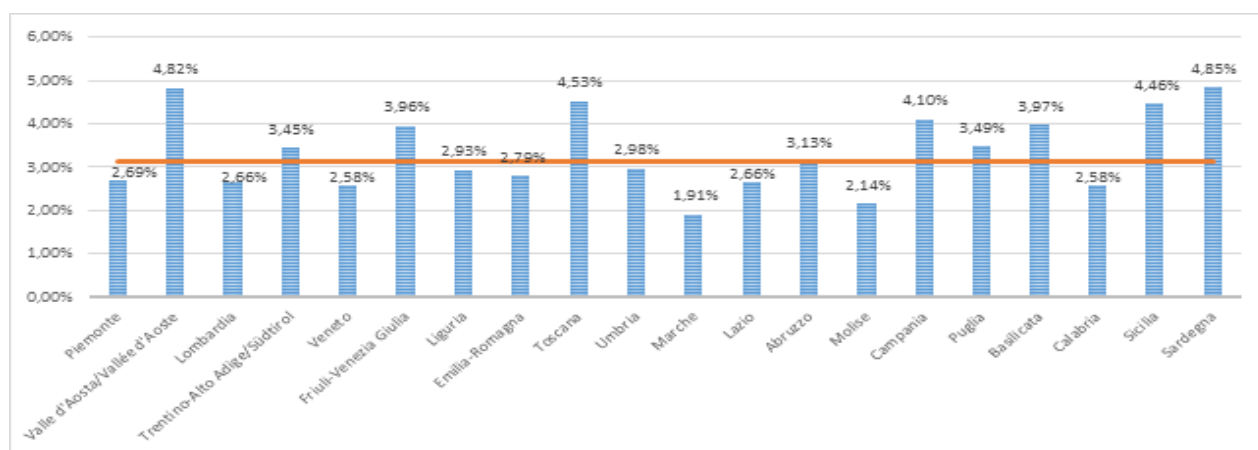


Figura 13 - Incidenza della spesa pubblica regionale per beni e servizi sul Pil a prezzi di mercato 2012/2016 vs. incidenza spesa pubblica/PIL media nazionale (linea rossa) – Fonte BDNCP Anac.

Con particolare riguardo alla spesa per servizi nei settori ordinari dei comuni italiani, aggregati per ambito regionale, i comuni della Lombardia presentano la maggiore spesa assoluta, con valori compresi tra circa 1,1 miliardi del 2016 e 1,5 miliardi del 2015. Più in generale, il *trend* di spesa assoluta nel quinquennio diminuisce in certe regioni (Piemonte, Liguria, Umbria e Abruzzo) e aumenta in altre (Veneto e Sicilia).

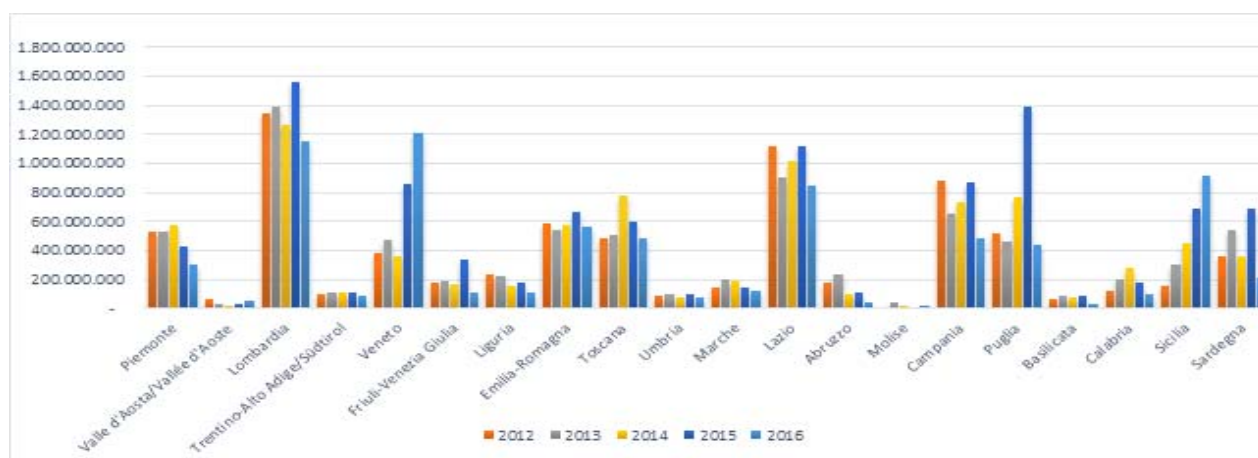


Figura 14 - Domanda di servizi - Settore Ordinario - Importo della spesa dei Comuni anni 2012/2016 – Fonte BDNCP Anac.

Al fine di rendere confrontabili i dati della spesa comunale per regioni con la media nazionale si è provveduto a calcolare indicatori di spesa rispetto ai dipendenti pubblici. A tal riguardo, il successivo grafico evidenzia situazioni tra loro molto differenti. In particolare è possibile osservare come in regioni quali Puglia e Sardegna nel periodo considerato si sia speso mediamente per ogni dipendente pubblico circa il doppio della media nazionale (203 mila euro in Puglia e 186 mila euro in Sardegna a fronte di una spesa media nazionale di circa 100 mila euro). In altre regioni, come la Sicilia, invece, tale spesa è stata di poco inferiore alla metà (49 mila euro).

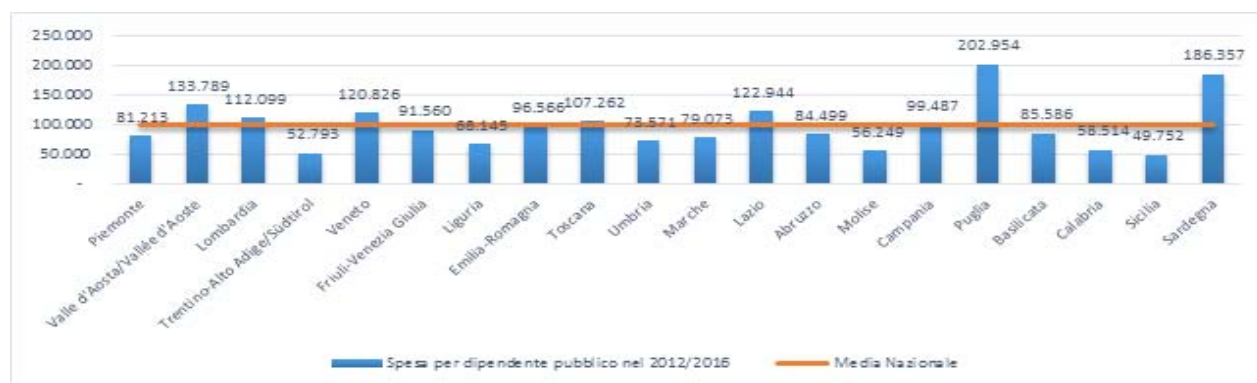


Figura 15 - Domanda di servizi - Settore Ordinario - Comuni - anni 2012/2016 - Spesa per dipendente pubblico vs media nazionale - Fonte BDNCP Anac.

Ovviamente, trattasi di situazioni significativamente condizionate dal numero medio di dipendenti comunali, che si differenzia significativamente a seconda delle regioni considerate e che è di per sé un interessante indicatore della qualità della spesa pubblica. Al fine di sterilizzare il più possibile tale effetto, è stata costruita un'ulteriore misura, riportata nel grafico di seguito riportato, che mette in relazione i dipendenti pubblici alla popolazione residente. Si può facilmente osservare come la distribuzione dei dipendenti comunali sia molto diversa tra regioni. In particolare, in Puglia si registra un numero medio di dipendenti comunali pari a 4,32 ogni mille abitanti ossia di poco superiore alla metà della media nazionale, circostanza che spiega peraltro l'alto valore di spesa per dipendente pubblico che emerge dal grafico precedente. Diversamente, per la Sardegna il numero medio di dipendenti comunali è pari a 7,03 ogni mille abitanti, pressoché in linea con la media nazionale (circa 7,2 dipendenti ogni mille abitanti). Relativamente al caso della Sicilia, invece, il ridotto valore rilevato nel grafico precedente (49 mila euro) è sostanzialmente spiegato da un elevato numero di dipendenti pubblici, pari a 9,92 ogni mille abitanti. Per quanto riguarda, invece, i comuni di altre regioni italiane, la spesa media per dipendente pubblico inferiore a quella media nazionale non è imputabile al numero dei dipendenti pubblici. Nel caso dei comuni dell'Umbria, infatti, a fronte di una spesa per dipendente pubblico al di sotto della media nazionale (circa 73 mila euro vs 100 mila euro) si registra un numero medio di dipendenti pubblici al di sotto di quello medio nazionale (6,5 vs 7,18 ogni mille abitanti). In Valle d'Aosta, invece, a fronte di una spesa media per dipendente pubblico di circa 134 mila euro si registra un numero medio di dipendenti pari a 11,95 ogni 1000 abitanti (di poco inferiore al doppio della media nazionale) accentuando così la significatività dell'eccesso di spesa.





Figura 16 - Distribuzione dei dipendenti comunali a livello regionale ogni 1.000 abitanti vs. media nazionale  
– Fonte IFEL (anno 2016).

Nel grafico successivo, vengono evidenziati gli scostamenti, in termini percentuali, della spesa dei comuni rispetto alla media nazionale, con riferimento ai servizi dei settori ordinari. Lo scostamento viene calcolato sia considerando i dati effettivi dei dipendenti pubblici, sia considerando una struttura teorica dei dipendenti comunali parametrata a quella media nazionale<sup>242</sup>. In tal modo è stato possibile valutare gli eccessi di spesa dei comuni sia con riferimento alla spesa effettiva per dipendente pubblico, sia rispetto a quella teorica, che ne rappresenta un elemento di confronto. Ad esempio, la spesa per dipendente pubblico nella regione Valle d'Aosta, che eccede del 34% quella media nazionale in termini di spesa effettiva, risulterebbe più del doppio di quella media nazionale (120%) qualora in tale regione il numero dei dipendenti comunali fosse in linea con quello medio nazionale. In Puglia, regione nella quale l'alto valore di spesa per dipendente pubblico (circa 203 mila euro) è principalmente spiegato da un basso numero di dipendenti pubblici, il grafico mostra però come tale eccesso, pari al 104% della media nazionale (circa il doppio), si riduca al 30% se analizzato in relazione alla struttura teorica costruita. Analogamente a quanto evidenziato in precedenza, per la Sardegna si conferma che l'eccesso di spesa, registrato rispetto alla media nazionale, non è dovuto al numero dei dipendenti pubblici. Nel caso del Friuli Venezia Giulia, la spesa per dipendente pubblico effettiva (circa 91 mila euro), di poco inferiore a quella media nazionale (-8%), cambierebbe segno (+19%) nel caso in cui in tale regione il numero dei dipendenti comunali fosse in linea con quello medio nazionale.

242. Si è in altri termini ipotizzato che la percentuale di dipendenti comunali in rapporto alla popolazione di ciascuna regione sia pari al valore medio nazionale (percentuale di dipendenti comunali a livello nazionale rispetto alla popolazione italiana).

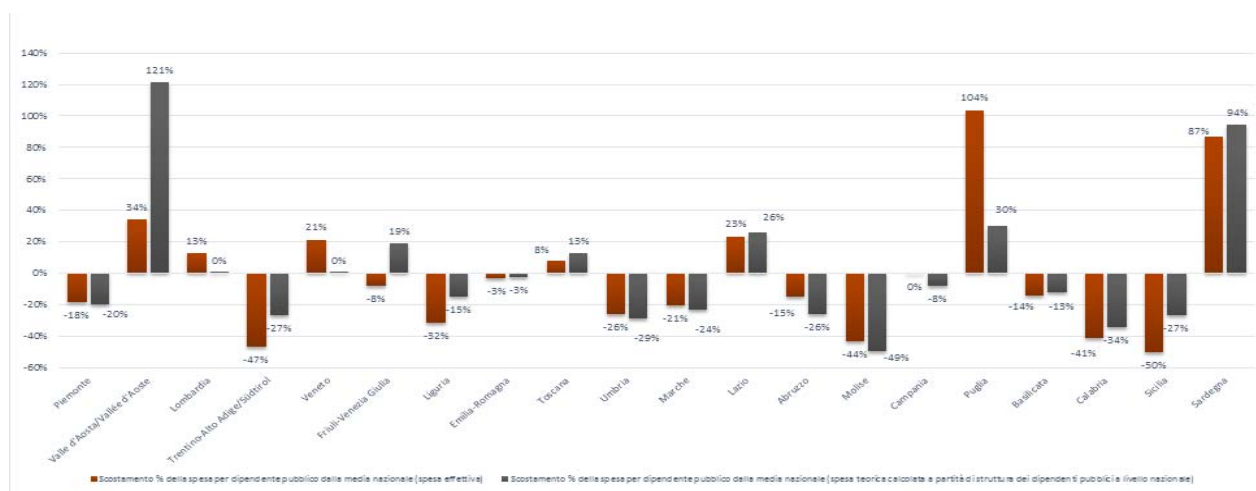


Figura 17 - Domanda di servizi - Settore Ordinario - Comuni anni 2012/2016 - Scostamento % effettivo e teorico della spesa per dipendente pubblico dalla media nazionale – Fonte BDNCP Anac.

Riguardo alle possibili conseguenze della diversa dimensione demografica nelle regioni italiane, il grafico successivo evidenzia il numero medio di abitanti per comune nelle diverse regioni. Considerando che a livello nazionale ciascun comune serve mediamente 7.585 abitanti, si osserva che in alcune regioni (in particolare, Piemonte, Val d'Aosta, Trentino, Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna) ciascun comune serve mediamente un numero di abitanti ampiamente al di sotto della media nazionale, mentre in altre regioni (Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Puglia e Sardegna) tale valore risulta quasi uguale al doppio della media nazionale. Va al riguardo osservato che tali diversità strutturali presenti a livello regionale possono riflettersi nei costi fissi che la gestione dei singoli comuni inevitabilmente comporta, sia in termini generali sia come numero di dipendenti necessari, contribuendo a determinare alcuni eccessi di spesa evidenziati in precedenza.

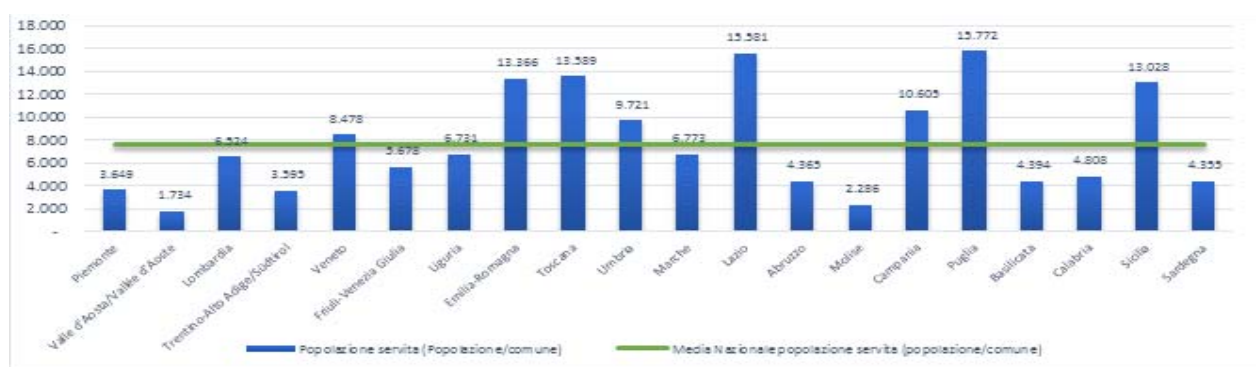


Figura 18 - Distribuzione regionale della popolazione servita dai rispettivi comuni vs media nazionale Fonte Istat.

In conclusione, il descritto approfondimento è un primo tentativo di costruzione di un approccio comparativo a livello territoriale, con riferimento all'analisi della spesa per contratti pubblici relativa a servizi e forniture. È stata in particolare analizzata la spesa dei comuni delle diverse regioni italiane, utilizzando misure dimensionali idonee ad una comparazione regionale, quali il numero di dipendenti comunali e la popolazione residente, in modo da avere una prima evidenza di potenziali anomalie, discriminando al tempo stesso le situazioni in cui queste ultime possono dipendere principalmente da una particolare concentrazione dei dipendenti pubblici sul territorio, da quelle poten-

zialmente ascrivibili a situazioni di inefficienza della spesa. Il livello di comparazione è stato inoltre esteso in termini di spesa rapportata ad una struttura teorica di riferimento dei dipendenti pubblici, costruita ipotizzando un numero dipendenti dei comuni per ciascuna regione parametrato a quello medio nazionale. Ciò ha permesso di meglio apprezzare le diverse determinanti dei significativi scostamenti rilevati. I risultati dell'analisi possono tuttavia dipendere dalla diversa dimensione demografica dei comuni delle regioni italiane, che ha ragioni storiche e si riflette presumibilmente sui costi fissi che la gestione dei singoli comuni comporta.

#### 4.4.3. Comparazione a livello regionale per il servizio di ristorazione ospedaliera.

Considerando i prezzi di riferimento dei servizi di ristorazione in ambito sanitario pubblicati dall'A-NAC è stato possibile individuare le *performance* di ciascuna stazione appaltante e, aggregando i dati, delle diverse aree geografiche. I due grafici di seguito riportati contengono l'indicazione dei possibili risparmi per ciascuna Regione (in termini assoluti e percentuali) ottenibili applicando tali valori, laddove i prezzi pagati risultassero superiori a quelli di riferimento. Si evidenzia al riguardo che laddove i prezzi pagati si allineassero a quelli di riferimento si avrebbe un risparmio della spesa nazionale di poco meno dell'11%. Si nota inoltre una significativa differenziazione geografica, con Regioni sostanzialmente allineate ai prezzi di riferimento e altre in relazione alle quali l'applicazione di tali prezzi consentirebbe risparmi percentuali significativi, anche superiori al 15%.

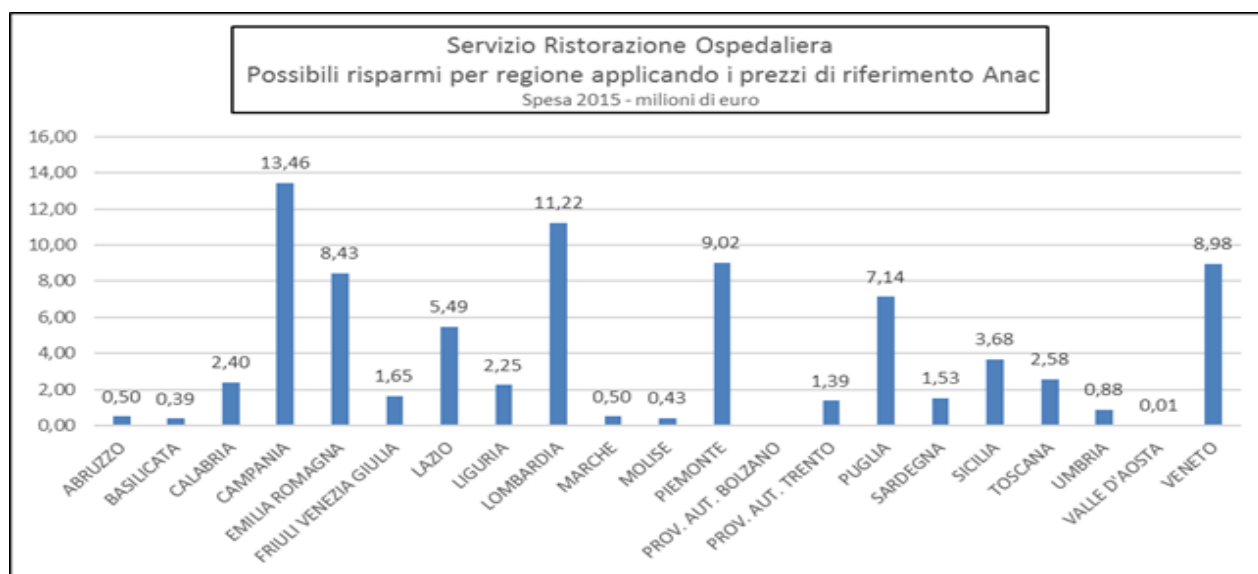


Figura 19 -Servizio Ristorazione Ospedaliera Possibili risparmi per regione applicando i prezzi di riferimento Anac - Spesa 2015 - milioni di euro - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

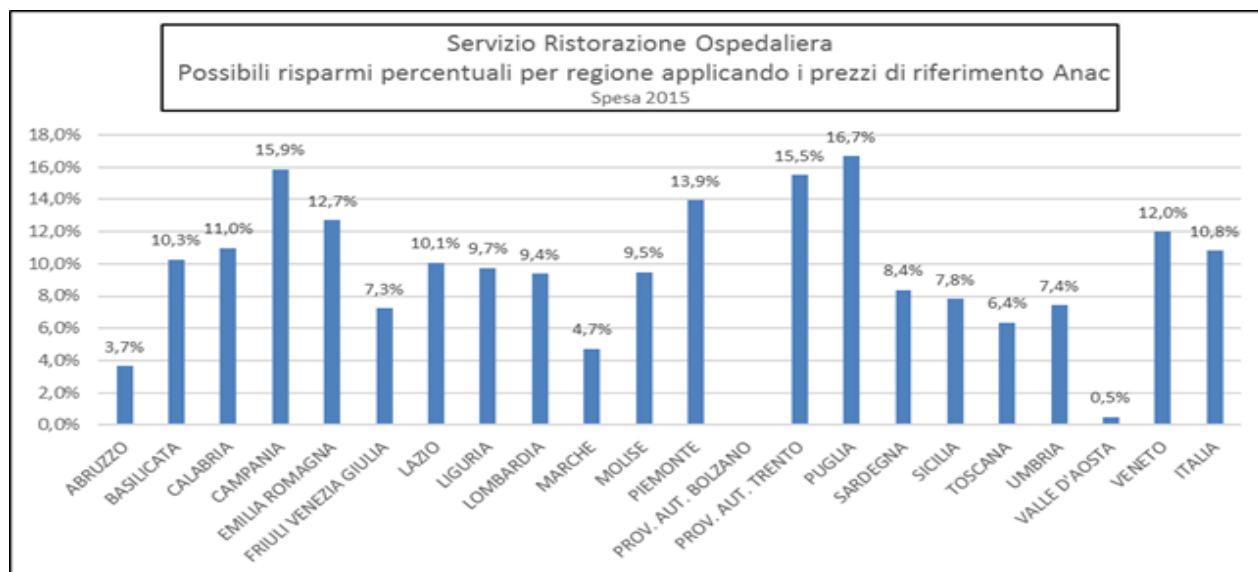


Figura 20 - Servizio Ristorazione Ospedaliera - Possibili risparmi percentuali per regione applicando i prezzi di riferimento Anac - Spesa 2015 - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

#### 4.4.4. Comparazione a livello regionale per dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete mellito

Una comparazione territoriale è stata fatta anche nell'ambito del mercato dei dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete mellito (strisce per il controllo della glicemia, aghi penna, lancette pungidito e siringhe da insulina)<sup>243</sup>.

Il diabete è una malattia cronica a elevata incidenza e rappresenta una delle principali cause di morte nel nostro Paese. Sono oltre 3,2 milioni in Italia le persone che dichiarano di essere affette da tale patologia, circa il 5,3% della popolazione nazionale (l'incidenza cresce al 16,5% fra le persone di 65 anni e oltre). La spesa annua complessiva a carico del SSN per la gestione dei soggetti diabetici risulta pertanto assai consistente. Per i soli dispositivi per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete vengono spesi più di 500 milioni di euro ogni anno.

Con il supporto di Agenas è stata pertanto effettuata una ricognizione del fenomeno, dal quale è emerso un quadro contraddistinto dalla predominante sottrazione dell'approvvigionamento dei dispositivi al confronto concorrenziale assicurato dalle procedure ad evidenza pubblica di cui al Codice dei contratti pubblici e dalla significativa variabilità territoriale quanto a piano terapeutico, modalità di acquisto ed erogazione dei dispositivi, prezzi unitari corrisposti.

In particolare, è emerso che la principale modalità di approvvigionamento e distribuzione di tali dispositivi medici è quella della stipula da parte delle diverse regioni di un accordo convenzionale con le associazioni di categoria delle farmacie che, seppur legittimi, presentano delle criticità in termini di sottrazione al confronto competitivo garantito dalle procedure ad evidenza pubblica. L'indagine ha dato altresì evidenza di prezzi unitari significativamente più elevati nel caso di tali accordi rispetto a quelli registrati in caso di utilizzo della procedura ad evidenza pubblica, anche con riferimento a dispositivi medici identici.

In dettaglio, al fine di rendere omogenei i confronti tra le diverse realtà regionali, la spesa annuale è

243. Cfr. F. Sbicca e G. Marino (a cura di), *Indagine conoscitiva sul mercato dei dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete*, settembre 2018, ANAC, Roma.

stata rapportata sia al numero dei pazienti, sia al numero degli abitanti residenti. Il grafico di cui alla figura 14 evidenzia come la spesa annuale media per paziente sia pari a 158,9 euro annui a livello nazionale, ma con elevate differenze a livello regionale. Ad esempio, l'Emilia Romagna spende per ogni diabetico 51,1 euro, mentre la provincia autonoma di Trento spende 303,7 euro e quella di Bolzano spende 317,7 euro (circa 6 volte di più)<sup>244</sup>.

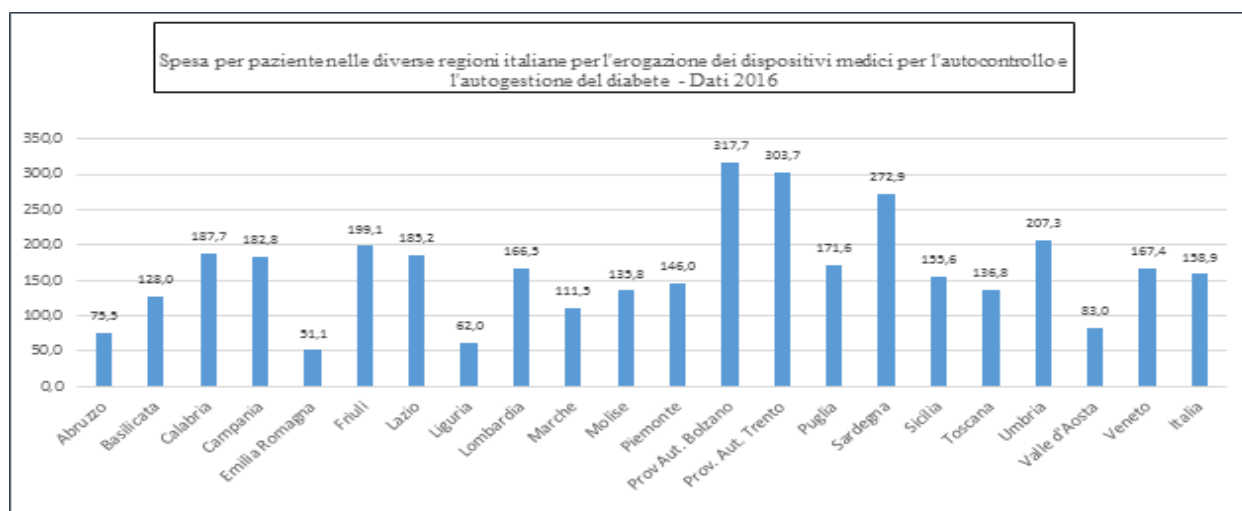


Figura 21 - Spesa per paziente nelle diverse regioni italiane per l'erogazione dei dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete - Dati 2016 - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Anche dall'analisi dei dati contenuti nel grafico di cui alla figura 15 si rileva una notevole variabilità della spesa pro capite per abitante. Infatti, mentre a livello nazionale nel corso del 2016 si sono spesi mediamente 8,4 euro annui per abitante, a livello regionale si va dai 2,6 euro dell'Emilia-Romagna ai 14,8 euro della Calabria<sup>245</sup>. Tali differenze si riscontrano anche per ogni singola tipologia di dispositivo.

Dall'indagine è inoltre emerso che a elevati valori di spesa non è necessariamente associato un livello di assistenza maggiore (in termini di numero più elevato di dispositivi erogati per paziente), per cui è verosimile ipotizzare, piuttosto, un'inefficienza nel processo di approvvigionamento, che si concretizza spesso in prezzi di acquisto eccessivi. In generale, una spesa molto più elevata o molto più bassa rispetto al dato medio nazionale può derivare, infatti, sia da quantitativi dispensati più elevati/bassi sia da prezzi unitari più alti/bassi rispetto ai corrispondenti prezzi medi corrisposti a livello nazionale (o da entrambi i fattori).

244. Le differenze risultano ancora maggiori se si esaminano i singoli dispositivi: per le strisce si va dai 38,79 euro dell'Emilia Romagna ai 257,12 euro della provincia di Bolzano, per gli aghi penna dai 2,03 euro della Liguria ai 48,4 euro della Sardegna, per le lancette pungidito dai 2 euro dell'Emilia Romagna ai 28,86 euro della provincia di Trento.

245. I differenti risultati desumibili dai due grafici possono in parte derivare dal diverso tasso di incidenza del diabete a livello regionale e anche da una diversa ripartizione delle tipologie di diabete nelle varie regioni.

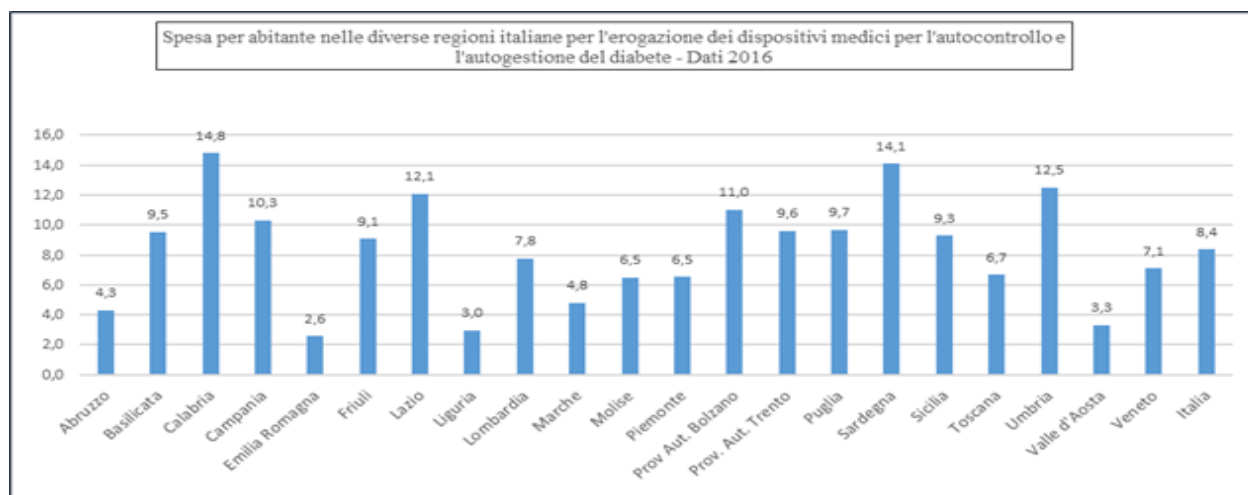


Figura 22 - Spesa per abitante nelle diverse regioni italiane per l'erogazione dei dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete - Dati 2016 - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Ciò considerato, anche situazioni di spesa in linea con la media nazionale possono, tuttavia, celare un'anomalia in termini di quantità erogata o di prezzi unitari corrisposti. Laddove i due fattori siano di segno opposto, i loro effetti si possono bilanciare, portando il dato complessivo di spesa nella norma (ad esempio, una regione "poco virtuosa" che compra ad un prezzo unitario molto alto, ma dispensa quantità molto basse, potrebbe avere un dato complessivo di spesa in linea con la media o addirittura con una regione "molto virtuosa" che acquista a prezzi bassi quantità elevate di dispositivi).

D'altra parte, l'inefficienza può essere legata non solo all'eccesso dei prezzi unitari pagati per uno specifico bene/servizio, ma anche a quantità acquistate superiori a quelle effettivamente necessarie. Al riguardo, per rendere più robusto il confronto regionale sono state analizzate le due componenti della spesa: prezzi e quantità. In particolare, il grafico di cui alla figura 16 mostra il numero di strisce per il controllo della glicemia erogate dalle regioni nel corso del 2016, evidenziando la marcata disomogeneità del numero di dispositivi a disposizione di ciascun paziente a seconda della regione di residenza.

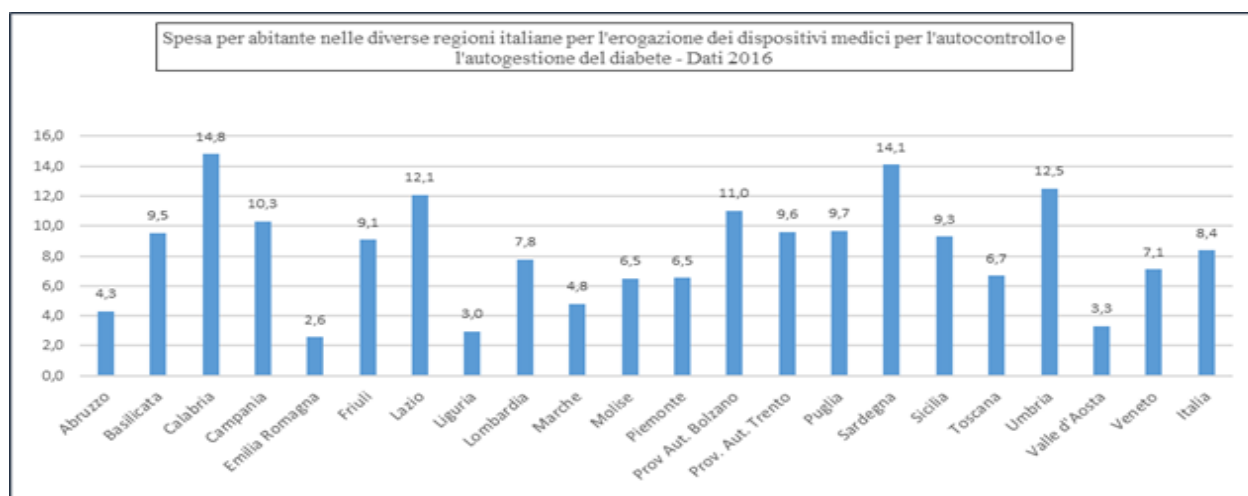


Figura 23 - Numero di strisce per il controllo della glicemia dispensate annualmente per paziente nelle diverse regioni italiane - Dati 2016 - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.



L'analisi dei prezzi unitari pagati per i dispositivi medici ha poi evidenziato un significativo grado di inefficienza nel processo di approvvigionamento di alcune regioni. Si riscontrano, infatti, delle marcate differenze di prezzo anche con riferimento a dispositivi identici. In particolare, la tabella di seguito riportata (cfr. figura 24) mostra i prezzi medi unitari corrisposti nelle regioni italiane con riferimento a 4 tipologie di dispositivi medici (evidenziati con una diversa graduazione di colore: il rosso che sottolinea i prezzi medi più alti e il verde quelli più bassi). Ad alcune regioni "virtuose" (l'Abruzzo, l'Emilia Romagna, la Liguria e la Valle d'Aosta) si affiancano altre che hanno acquistato a prezzi assai più onerosi (la Basilicata, la Calabria, il Lazio, la provincia autonoma di Bolzano e la provincia autonoma di Trento).

Regione	Strisce controllo glicemia	Aghi penna	Lancette pungidito	Siringhe da insulina
Abruzzo	0,277	0,076	0,033	0,059
Basilicata	0,558	0,150	0,100	0,100
Calabria	0,567	0,122	0,110	0,141
Campania	0,518	0,100	0,050	0,090
Emilia Romagna	0,191	0,051	0,016	0,049
Friuli	0,524	0,149	0,096	0,136
Lazio	0,590	0,165	0,113	0,146
Liguria	0,211	0,015	Dato non disponibile	0,033
Lombardia	0,439	0,106	0,090	0,105
Marche	0,384	0,101	0,061	0,086
Molise	0,317	0,075	0,054	0,097
Piemonte	0,400	0,150	0,133	0,120
Prov Aut. Bolzano	0,650	0,140	0,130	0,160
Prov. Aut. Trento	0,620	0,141	0,130	0,140
Puglia	0,530	0,125	0,125	0,115
Sardegna	0,462	0,145	0,064	0,109
Sicilia	0,500	0,140	0,090	0,150
Toscana	0,366	0,066	0,043	0,058
Umbria	0,447	0,128	0,112	0,121
Valle d'Aosta	0,215	0,038	Dato non disponibile	0,039
Veneto	0,450	0,140	0,099	0,106
Italia	Prezzo minimo	0,191	0,015	0,016
	Prezzo medio	0,460	0,114	0,084
	Prezzo massimo	0,650	0,165	0,133

*\*La regione Campania e la Provincia autonoma di Bolzano non hanno comunicato i prezzi unitari pagati per i dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete. Al fine di fornire un quadro complessivo dei prezzi corrisposti dalle diverse regioni italiane sono stati utilizzati per le due citate amministrazioni le informazioni disponibili sui siti regionali o comunicate dalle associazioni dei pazienti affetti da diabete (FAND, AID, ARDI, FDG). La Liguria e la Valle d'Aosta nel questionario inviato all'Autorità non hanno comunicato il prezzo unitario pagato per le lancette pungidito (il relativo dato in tabella risulta non disponibile in quanto non è stato possibile reperire l'informazione da altre fonti affidabili)*

*\*\* I prezzi unitari evidenziati in grassetto sono comprensivi del servizio di distribuzione tramite le farmacie convenzionate. Al fine di effettuare un confronto corretto dei prezzi unitari regionali è utile ricordare che, ad esempio, tale servizio in base ai dati di dettaglio trasmessi da alcune regioni per le strisce per il controllo della glicemia può essere stimato nell'ordine di qualche centesimo di euro (mediamente 3/4 centesimi di euro a striscia)*

Figura 24 - Prezzi unitari medi pagati nelle diverse Regioni per i dispositivi medici per l'autocontrollo e l'autogestione del diabete - Anno 2016 - Prezzi in euro (iva esclusa) - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Le possibili motivazioni di tali differenze potrebbero astrattamente derivare, almeno in parte, dalle peculiari politiche assistenziali regionali, suscettibili di comportare prezzi unitari più alti, volte ad esempio ad assicurare: 1. una più ampia possibilità di scelta del dispositivo (tra un numero elevato di prodotti commerciali diversi disponibili); 2. una distribuzione capillare dei dispositivi (utilizzando, in aggiunta alla distribuzione tramite i centri diabetologici, il servizio di distribuzione territoriale tramite le farmacie convenzionate); 3. un prodotto di qualità maggiore rispetto a quelli mediamente presenti sul mercato.

Al fine di verificare l'effettiva incidenza sui prezzi di tali eventuali fattori, è stata effettuata una specifica analisi sulle strisce per la determinazione rapida della glicemia, da cui è emerso che:

1. con riferimento alla presunta maggiore possibilità di scelta, questa è generalmente associata all'approvvigionamento tramite farmacie convenzionate, che mediamente fa però registrare prezzi significativamente più elevati (cfr. figura 25), pari in media a 49,8 centesimi di euro, rispetto all'acquisto tramite la gara pubblica, in cui il prezzo medio è pari a 23,1 centesimi di euro, ossia più del doppio.

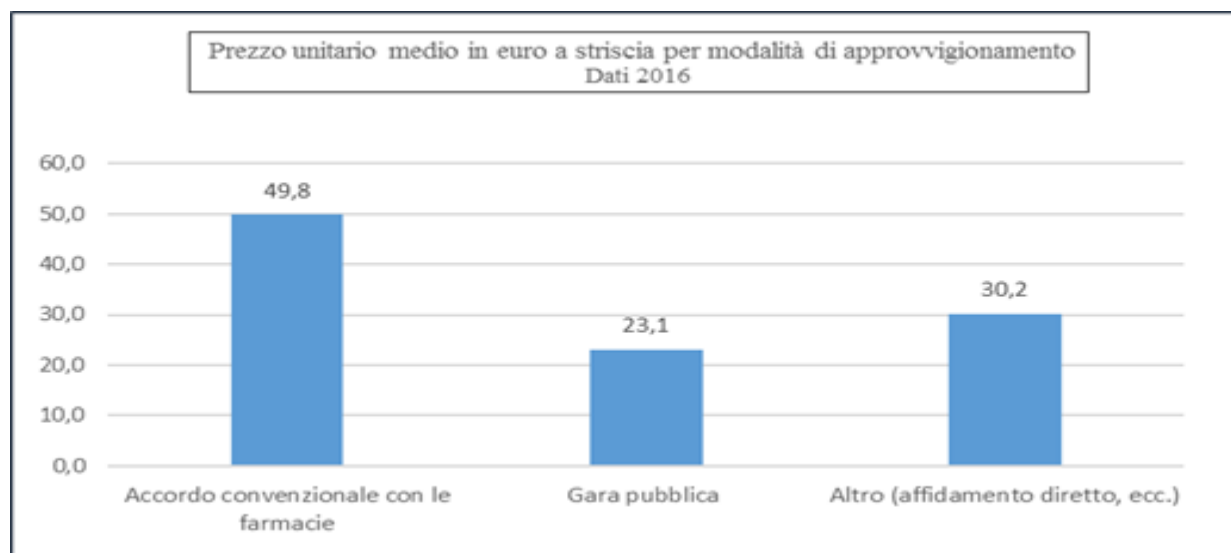


Figura 25 - Prezzo unitario medio in euro a striscia per modalità di approvvigionamento (dati del 2016) - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

In relazione all'obiettivo di offrire ai propri assistiti un'ampia varietà di prodotti, alcune regioni (ad esempio, l'Abruzzo e l'Emilia-Romagna) riescono invece ad offrire un'apprezzabile varietà di dispositivi, pur approvvigionandosi prevalentemente tramite la gara pubblica, pagando prezzi mediamente di molto inferiori rispetto a quelli corrisposti dalle regioni che utilizzano lo strumento dell'accordo con le farmacie convenzionate. Sembrerebbe pertanto possibile conciliare l'economicità nelle procedure di approvvigionamento con la varietà di offerta per gli aventi diritto.

Anche limitando l'analisi alle sole regioni che utilizzano esclusivamente lo strumento dell'accordo con le farmacie convenzionate, si osservano in ogni caso apprezzabili differenze territoriali; ad esempio, per una singola striscia si va dai 65 centesimi di euro della provincia autonoma di Bolzano a 41,6 centesimi di euro delle Marche o ai 39,6 centesimi della Toscana.

2. con riguardo all'esigenza di assicurare una distribuzione capillare dei dispositivi sul territorio, affiancando alla distribuzione tramite le strutture aziendali (ad esempio, centri diabetologici) quella tramite le farmacie convenzionate, dai dati raccolti emerge che tale servizio non sembra avere un peso rilevante sul prezzo. Per le strisce per il controllo della glicemia, il costo del servizio può essere infatti stimato nell'ordine di 3/4 centesimi di euro a striscia. La scelta di avvalersi dell'accordo con le farmacie convenzionate, può pertanto spiegare un prezzo unitario di acquisto leggermente più alto rispetto all'opzione della gara pubblica, ma, in ogni caso, non tale da giustificare totalmente le marcate differenze riscontrate tra regioni.

3. relativamente alla presunta esigenza di assicurare prodotti di qualità superiore, l'analisi ha mostrato come lo stesso identico prodotto possa essere acquistato a prezzi molto diversi a seconda della Regione e che pertanto le marcate differenze di prezzo riscontrate non dipendono dalla presunta

qualità del prodotto (ossia dalle specifiche marche dispensate), ma dal grado di efficienza del processo di approvvigionamento delle diverse regioni.

L'analisi svolta sui prezzi unitari ha pertanto evidenziato una significativa differenziazione del livello di efficienza delle diverse regioni. Si riscontrano, in particolare, elevate differenze nei prezzi pagati nelle diverse realtà regionali, anche con riferimento a dispositivi identici. Sembrerebbero esserci, pertanto, potenziali ampi margini di risparmio per il loro approvvigionamento, anche limitandosi ad agire sulla sola componente prezzo.

A tal riguardo, sono state fatte alcune possibili stime dei consistenti risparmi ottenibili applicando prezzi ragionevolmente "efficienti", concretamente praticabili senza incidere sostanzialmente sulla qualità del servizio reso ai diabetici.

Una prima stima può esser ottenuta applicando al mercato dei dispositivi per il controllo del diabete la citata logica sottostante la determinazione dei prezzi di riferimento pubblicati negli ultimi anni dall'Autorità. In particolare, per ognuna delle quattro tipologie di dispositivi medici oggetto dello studio, il prezzo *benchmark* "efficiente" potrebbe esser ipoteticamente calcolato come 25° percentile dei prezzi medi pagati nelle diverse regioni. In tal caso, laddove le regioni che presentano prezzi medi superiori a quello "efficiente" così calcolato, si allineassero a quest'ultimo, è possibile attendersi un risparmio a livello nazionale di oltre il 27%, pari a quasi 140 milioni di euro sui circa 508 complessivi spesi annualmente. Da sottolineare, in particolare, le consistenti economie potenzialmente ottenibili da alcune regioni (la Basilicata, la Calabria, il Lazio, la provincia autonoma di Bolzano e la provincia autonoma di Trento), intorno al 40% della loro spesa annua.

Una seconda stima può essere calcolata utilizzando come prezzo *benchmark* "efficiente" quello di una delle regioni caratterizzate da prezzi mediamente più bassi, ad esempio l'Abruzzo, che peraltro riesce ad assicurare ai propri assistiti un'ampia gamma di prodotti tra i quali scegliere. In questo specifico caso, laddove le regioni con prezzi più alti dell'Abruzzo li allineassero a quelli sostenuti da questa regione, i risparmi ottenibili a livello nazionale sarebbero di oltre il 42%, pari a circa 216 milioni di euro annui. In particolare, numerose regioni dimezzerebbero sostanzialmente la loro spesa (la Basilicata, la Calabria, il Friuli, il Lazio, la provincia autonoma di Bolzano, la provincia autonoma di Trento, la Puglia e la Sicilia).

I risparmi così ottenuti potrebbero pertanto essere utilizzati in vario modo, anche all'interno dello stesso settore oggetto di studio, incrementando ad esempio i quantitativi dispensati ai diabetici.

#### 4.4.5. Comparazione a livello regionale per la fornitura di carta in risme

Le informazioni raccolte ai fini dell'elaborazione dei prezzi di riferimento permettono altresì il raffronto di diverse tipologie di stazioni appaltanti, anche a livello di comparazione territoriale, che permette di evidenziare ulteriori elementi potenzialmente sintomatici di inefficienza nei processi di acquisto.

Un esercizio in tal senso è stato fatto in relazione alla carta in risme acquistata da due specifiche tipologie di stazioni appaltanti: scuole e comuni<sup>246</sup>

Nella tabella seguente (cfr. figura 26) sono riportate, per ciascuna tipologia di stazione appaltante,

246. In particolare, al fine di effettuare confronti su beni quanto più possibile omogenei, ci si è concentrati sul prezzo unitario della risma di carta formato A4, considerando acquisti compresi tra 50 e 1000 risme (onde evitare di inserire nel raffronto acquisti quantitativamente assai consistenti con altri di dimensione ridotta). Sono stati pertanto considerate circa 4000 osservazioni (3/4 per i comuni e le restanti per le scuole).

la media e altre statistiche elementari (deviazione standard, prezzo minimo e prezzo massimo) delle seguenti 3 variabili: 1) prezzo effettivo (quanto hanno realmente pagato le stazioni appaltanti); 2) prezzo di riferimento (quanto dovrebbero pagare le stazioni appaltanti tenuto conto delle specifiche caratteristiche del prodotto acquistato); 3) scostamento percentuale =  $[(\text{prezzo pagato} - \text{prezzo di riferimento}) / (\text{prezzo di riferimento})] * 100$ .

Tipo	N. oss.	Variabile	Media	Dev std	Minimo	Massimo
Comuni	2978	Prezzo effettivo	23.488	0.3778	18.400	49.500
		Prezzo di riferimento	20.996	0.1024	19.071	23.728
		Scostamento percentuale	11.76	16.16	-15.50	145.76
Scuole	1003	Prezzo effettivo	22.622	0.3048	18.300	47.000
		Prezzo di riferimento	21.186	0.1038	19.033	23.728
		Scostamento percentuale	6.81	13.55	-15.94	115.46

Figura 26 - Media e statistiche descrittive elementari delle variabili utilizzate per Comuni e Scuole – Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

I valori medi sono indicati nei grafici di seguito riportati (cfr. figure 27 e 28), dai quali si può osservare, in particolare, la significativa differenza tra il prezzo effettivo e quello di riferimento, nonché il conseguente scostamento percentuale delle due tipologie di stazione appaltante.

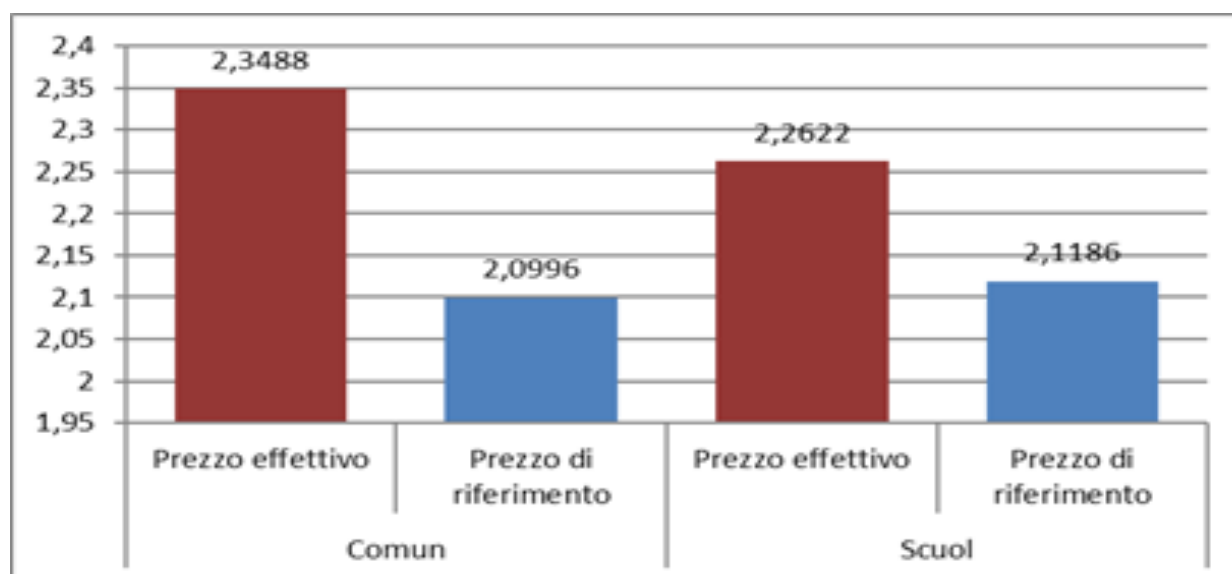


Figura 27 - Media prezzo effettivo e prezzo di riferimento per Comuni e Scuole  
Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

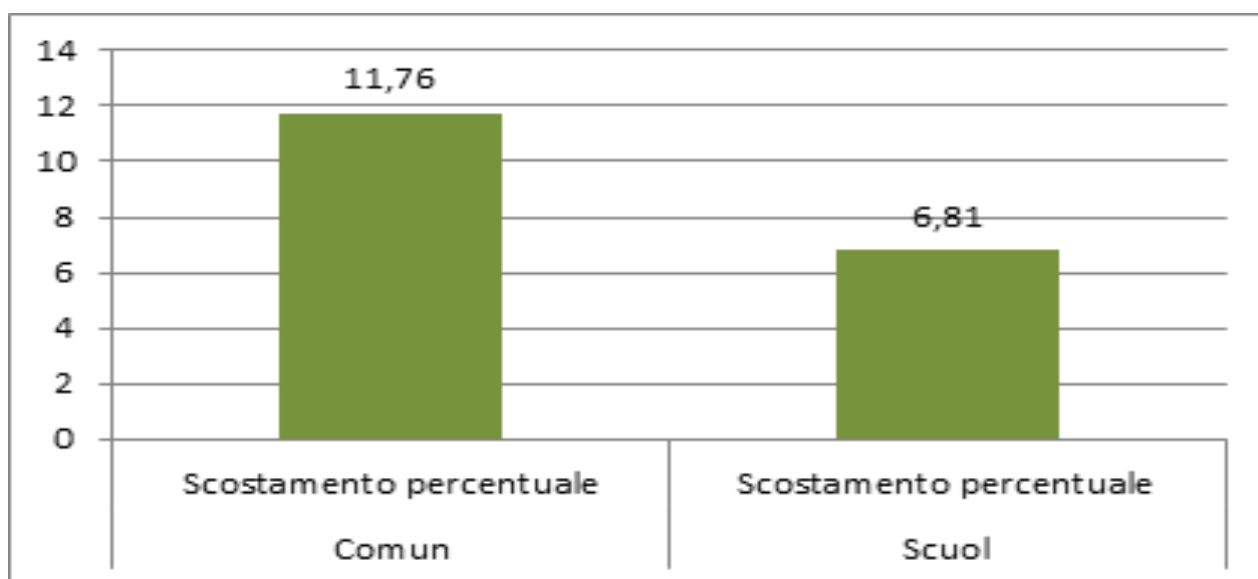


Figura 28 - Media scostamento percentuale per Comuni e Scuole – Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

Sinteticamente si può osservare che:

**Box 1**

1. I Comuni pagano (in media) ciascuna risma di carta 8.66 centesimi in più delle Scuole
2. I Comuni dovrebbero pagare (in media) ciascuna risma di carta 1.9 centesimi in meno delle Scuole
3. Lo scostamento percentuale medio (tra prezzo effettivo e prezzo di riferimento) è di quasi 5 punti percentuali più elevato nei Comuni<sup>247</sup>.

L'analisi è stata estesa prendendo in considerazione le quattro aree geografiche per le quali l'analisi ha dimostrato avere un'influenza significativa sul prezzo (Nord est, Nord ovest, Centro, Sud e Isole), al fine di individuare eventuali elementi di differenziazione dei risultati anche all'interno di ciascuna area geografica. La tabella seguente (cfr. figura 29) riporta alcune statistiche descrittive elementari (media, deviazione standard, minimo e massimo) relative a comuni e scuole, distinguendo tra le quattro aree geografiche, con riguardo alle seguenti variabili: prezzo effettivo, prezzo di riferimento, scostamento percentuale.

247. Al fine di valutare la significatività statistica di tali considerazioni di tipo descrittivo sono stati effettuati dei test statistici (per parametro di posizione, sia di tipo parametrico sia *distribution free*: t-Test e Test Mann Whitney Wilcoxon) per la variabile scostamento percentuale, che hanno confermato quanto rinvenuto dall'analisi descrittiva: le differenze esistenti elencate nel box 1 risultano statisticamente significative.



area geografica	Tipo	N. oss	Variabile	Media	Dev std	Minimo	Massimo
Centro	Comuni	651	Prezzo effettivo	23.881	0.3696	18.500	39.000
			Prezzo di riferimento(*)	21.175	0.0837	19.872	23.097
			Scostamento percentuale	126.655	159.693	-130.676	890.229
	Scuole	284	Prezzo effettivo	22.495	0.3115	19.000	43.300
			Prezzo di riferimento(*)	21.188	0.0884	19.848	23.177
			Scostamento percentuale	63.411	154.300	-150.130	1.121.558
Nord Est	Comuni	839	Prezzo effettivo	22.382	0.3026	18.400	49.500
			Prezzo di riferimento	20.284	0.0823	19.071	22.811
			Scostamento percentuale	103.112	138.751	-114.618	1.457.553
	Scuole	211	Prezzo effettivo	21.396	0.2071	18.590	33.100
			Prezzo di riferimento	20.495	0.0869	19.033	22.456
			Scostamento percentuale	45.112	102.853	-115.657	617.059
Nord Ovest	Comuni	782	Prezzo effettivo	23.241	0.3818	18.400	39.500
			Prezzo di riferimento	20.771	0.0857	19.326	22.884
			Scostamento percentuale	117.311	164.793	-155.006	970.865
	Scuole	185	Prezzo effettivo	21.976	0.3242	18.300	47.000
			Prezzo di riferimento	20.556	0.0815	19.382	22.989
			Scostamento percentuale	69.203	149.042	-90.372	1.154.598
Sud e Isole	Comuni	706	Prezzo effettivo	24.715	0.4179	18.500	44.600
			Prezzo di riferimento(*)	21.925	0.0780	20.618	23.728
			Scostamento percentuale	126.813	182.858	-152.267	1.010.032
	Scuole	323	Prezzo effettivo	23.906	0.2946	18.900	39.400
			Prezzo di riferimento(*)	21.996	0.0773	20.558	23.728
			Scostamento percentuale	86.602	125.999	-159.418	825.814

Figura 29 - Media e statistiche descrittive elementari delle variabili utilizzate per Comuni e Scuole ripartite per area geografica - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

I valori medi sono riportati nei seguenti grafici (cfr. figure 30 e 31) dai quali si può immediatamente cogliere che le differenze rilevate a livello nazionale vengono sostanzialmente confermate anche all'interno delle singole aree geografiche di appartenenza.

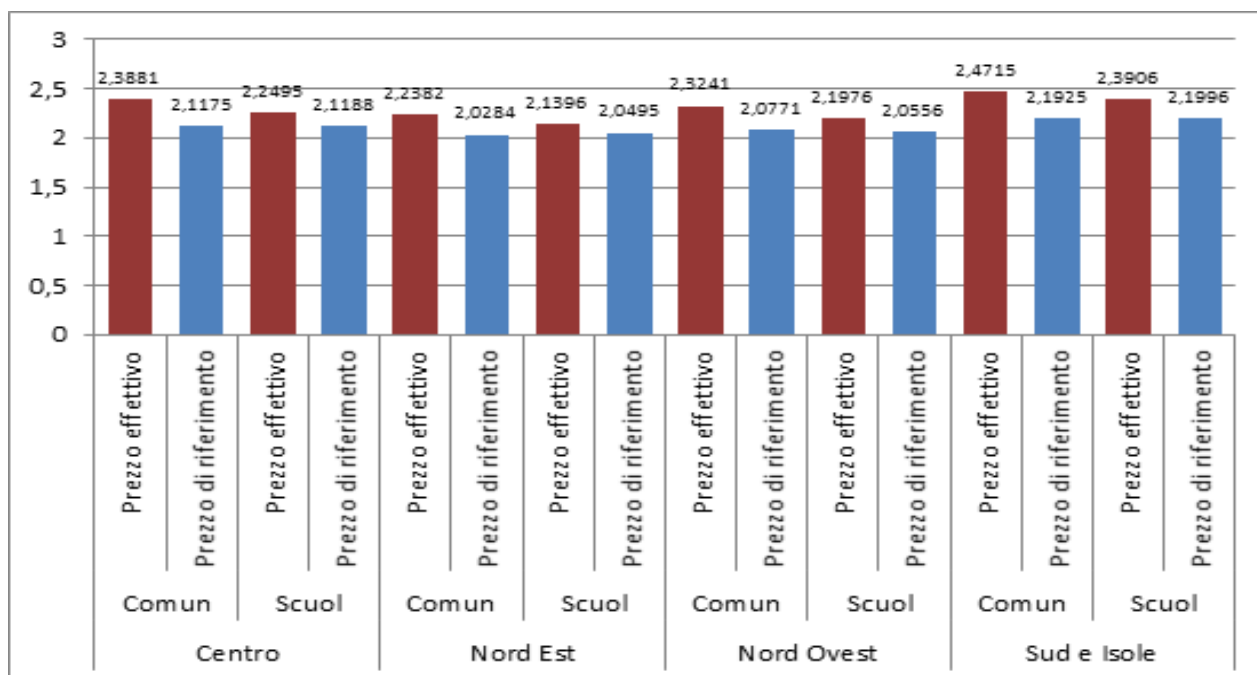


Figura 30 - Media prezzo effettivo e prezzo di riferimento Comuni e Scuole per area geografica - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

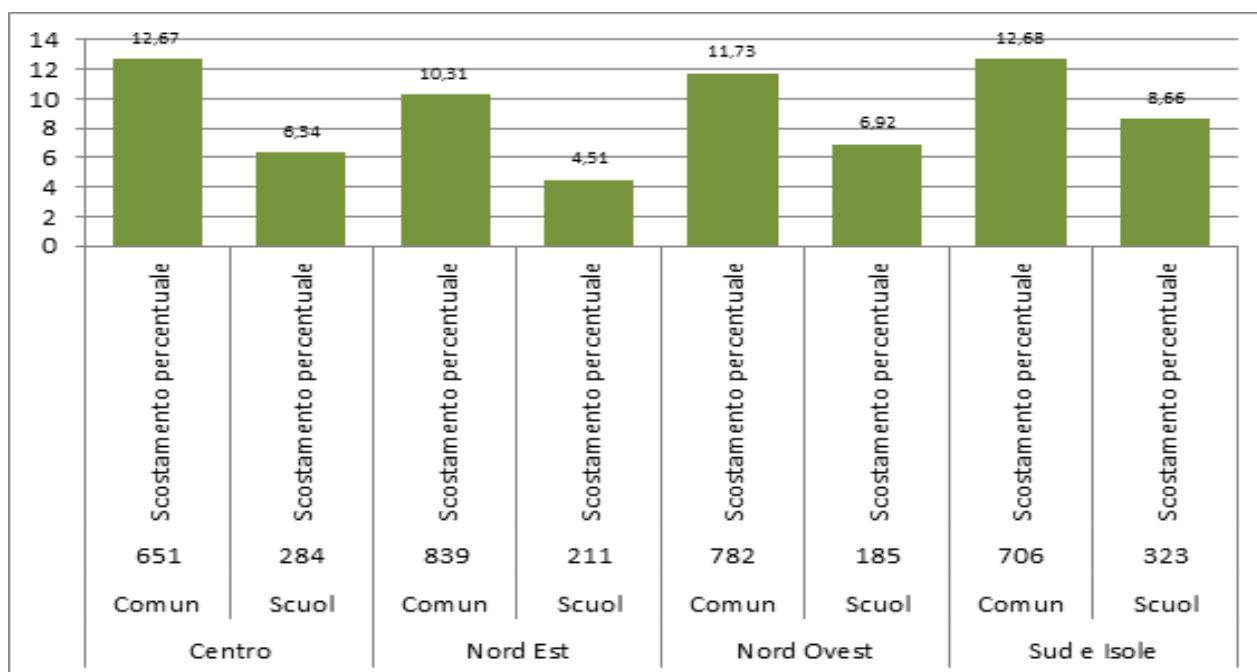


Figura 31 - Media scostamento percentuale Comuni e Scuole per area geografica - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

## Box 2

1. Mediamente i Comuni pagano sempre un prezzo effettivo più elevato delle Scuole: in particolare, nel Centro la differenza si attesta a quasi 14 centesimi per risma, nel Nord est circa 10 centesimi, nel Nord ovest circa 12,5 centesimi mentre nel Sud e Isole 8 centesimi
2. tranne che nel Nord ovest, i prezzi di riferimento dei Comuni sono mediamente più bassi rispetto a quelli delle Scuole
3. Le differenze in termini di scostamento percentuale oscillano dai circa 4 punti percentuali del meridione agli oltre 6 punti nel Centro<sup>248</sup>.

Le informazioni disponibili permettono, a mero titolo esemplificativo, di stilare una graduatoria delle diverse aree geografiche/tipologia di stazione appaltante in termini di scostamento percentuale tra prezzo effettivo e prezzo di riferimento, così come riportato nel grafico di seguito riportato (cfr. figura 32).

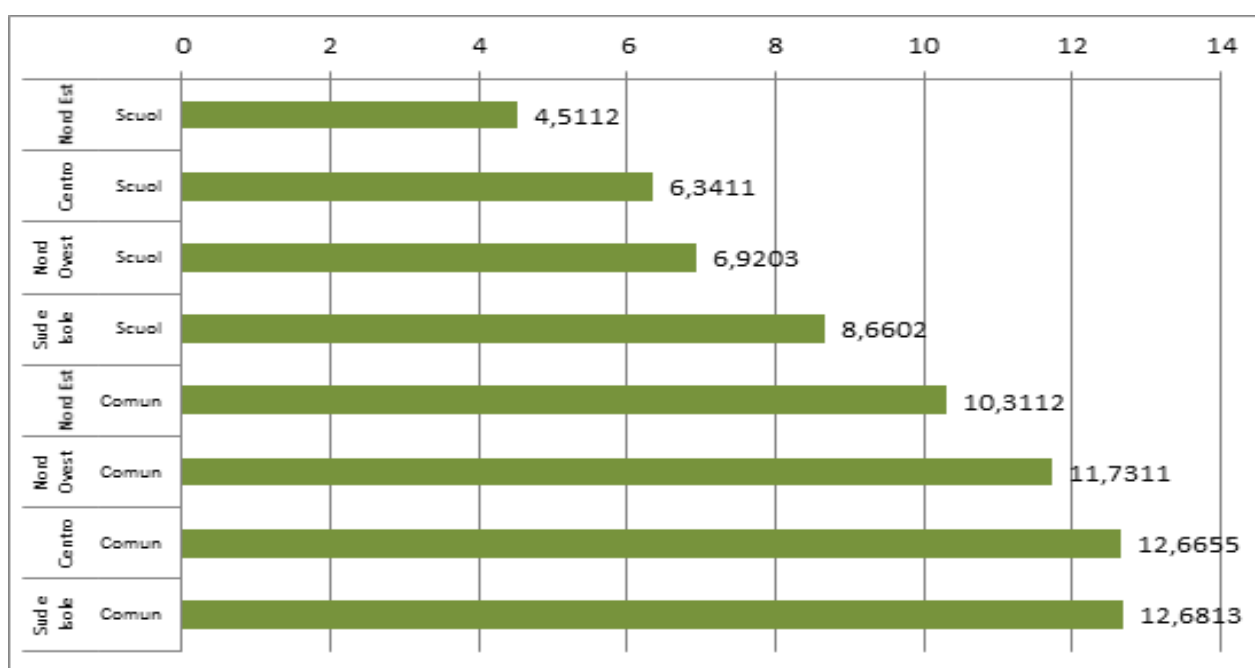


Figura 32 - Ranking SA per area geografica in base alla variabile scostamento percentuale - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

L'analisi può peraltro essere estesa ad un maggiore livello di dettaglio territoriale. Limitandosi ad esempio agli acquisti dei soli comuni, i grafici di seguito riportati contengono il raffronto tra prezzi effettivi e prezzi di riferimento e conseguenti scostamenti a livello regionale (cfr. figure 33 e 34).

248. Al fine di valutare la significatività statistica di tali considerazioni, anche in questo caso sono stati effettuati dei test statistici all'interno di ciascuna area geografica, che hanno sostanzialmente confermato quanto rinvenuto dall'analisi descrittiva: le differenze indicate risultano statisticamente significative (tranne che in due casi, contrassegnati nella tabella con il segno di asterisco \*, per i quali la differenza non risulta significativa).

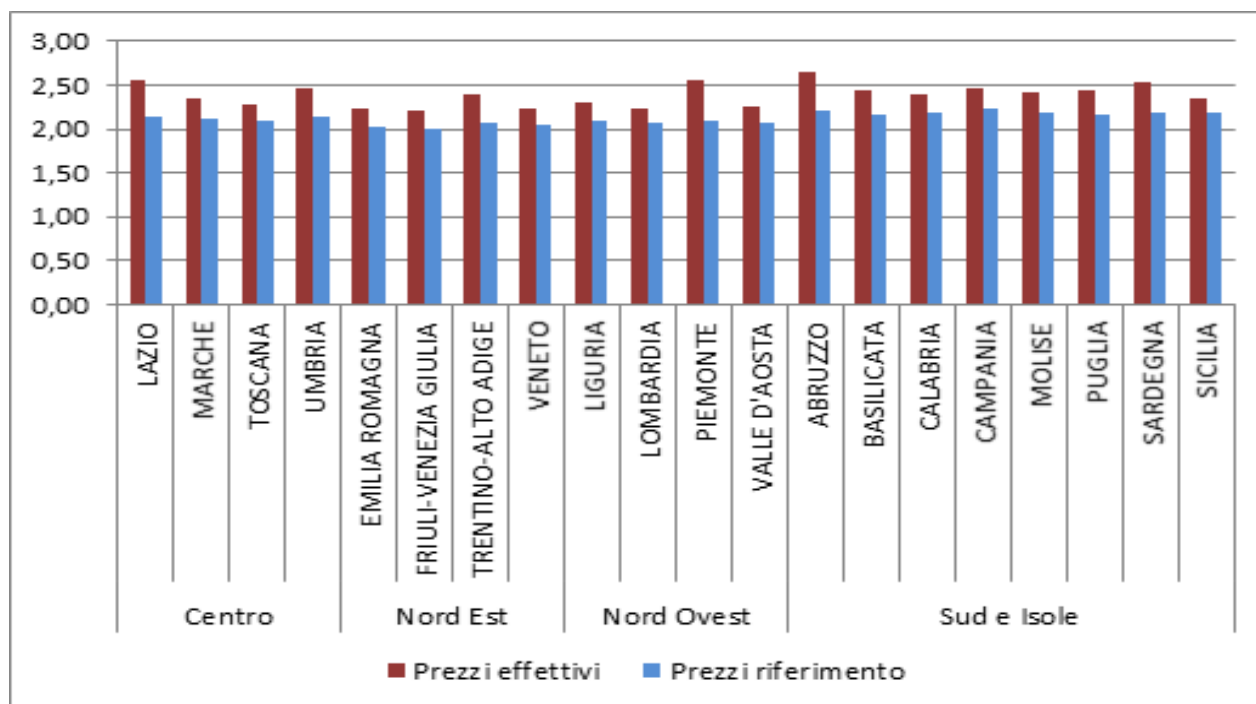


Figura 33 - Media prezzo effettivo e prezzo di riferimento Comuni per area geografica e per Regione - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

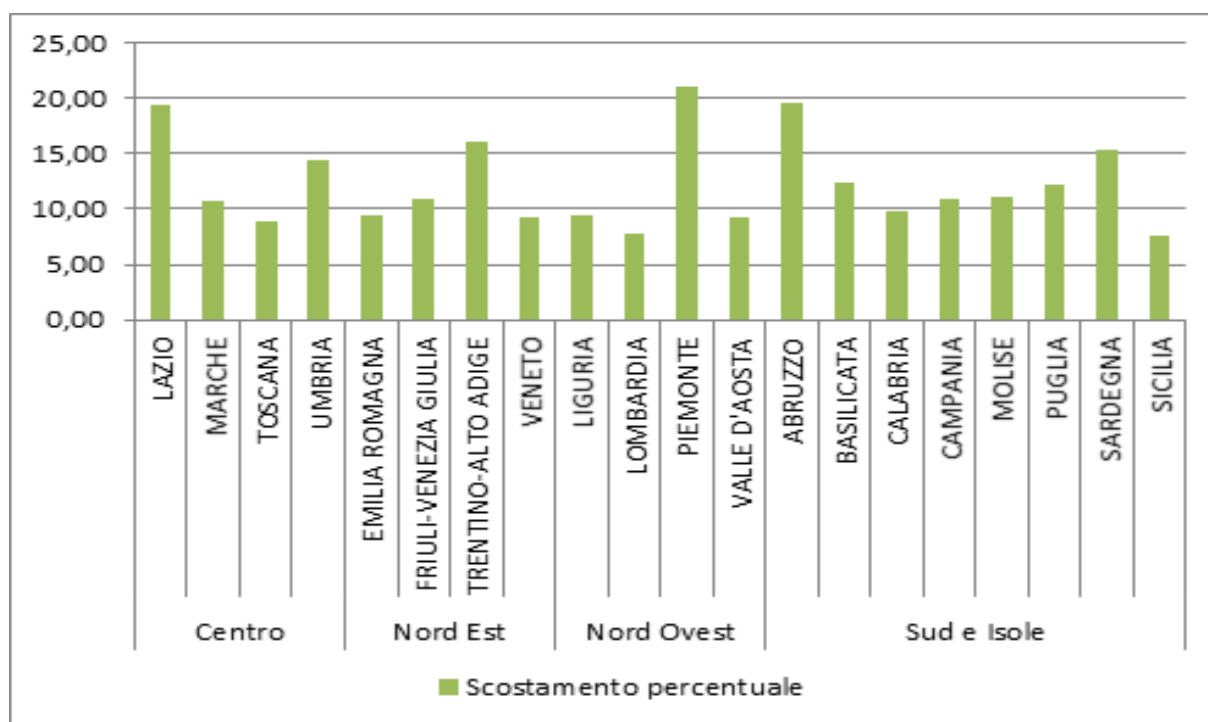


Figura 34 - Media scostamento percentuale Comuni per area geografica e per Regione - Fonte rilevazione *ad hoc* Anac.

## Box 3

1. Nel Centro, la Regione più virtuosa appare essere la Toscana, per la quale si rileva una media del prezzo effettivo e dello scostamento percentuale tra i più contenuti. Viceversa, per il Lazio si rilevano i prezzi effettivi più elevati congiuntamente ad uno scostamento di poco inferiore al 20%
2. Nel Nord la situazione appare complessivamente uniforme, con valori medi dei prezzi effettivi e degli scostamenti contenuti. Sono tuttavia da segnalare valori molto elevati per il Piemonte sia in termini di prezzo effettivo che di scostamento. Anche per il Trentino-Alto Adige si rilevano, in maniera meno evidente, valori più elevati di entrambe le variabili
3. Nel Meridione, si osservano prezzi effettivi mediamente più elevati rispetto alle altre Regioni. In particolare, in Abruzzo si riscontra il prezzo effettivo più alto d'Italia.





