

Nota esplicativa

Gestione ecosostenibile

L'approfondimento sulla gestione ecosostenibile fornisce informazioni sull'orientamento dell'istituzione pubblica alla sostenibilità ponendo l'attenzione sulle azioni positive e sulle pratiche sostenibili poste in essere.

Nel biennio 2016-2017, il 16,1% delle istituzioni pubbliche ha adottato forme di rendicontazione sociale e/o ambientale per rendere conto in modo trasparente di come l'unità economica si comporta rispetto agli impegni presi in campo sociale e ambientale e di quali sono le performance nei relativi ambiti.

Rispetto al periodo 2012-2015, si registra una lieve flessione (-3,3 punti percentuali), che risulta più marcata a livello di amministrazioni regionali (-17,5%) e di Aziende o enti del Servizio sanitario nazionale (Ssn) (-11,9%). Si evidenzia a tal proposito che la rendicontazione sociale e/o ambientale è su base volontaria e non impone adempimenti e scadenze annuali.

La rendicontazione non finanziaria si conferma maggiormente adottata dagli Enti pubblici non economici (43%) e meno diffusa tra Città metropolitane (7,1%), comuni (8,5%) e amministrazioni centrali (9,1%). La forma di rendicontazione non finanziaria più utilizzata rimane il bilancio sociale¹, adottato dal 15% del complesso delle istituzioni, mentre quella meno utilizzata è il bilancio ambientale².

Complessivamente, le istituzioni che hanno nominato un referente per gli acquisti verdi (*Green Public Procurement*) sono meno del 2%. L'incidenza è relativamente più alta nelle regioni (15%), Città metropolitane (14,3%) e amministrazioni centrali (9,1%). A livello territoriale non si registrano particolari divari tra regioni. Solamente le istituzioni pubbliche dell'Emilia-Romagna, della Liguria e della Sardegna superano il 3%.

Le buone pratiche delle amministrazioni sono testimoniate anche dalla raccolta differenziata svolta all'interno delle unità locali delle istituzioni pubbliche.

Considerando le tipologie di rifiuto maggiormente prodotte (carta, plastica e toner), nel 2017 l'86,7% delle unità locali ha effettuato la raccolta differenziata della carta (+2,7% rispetto al 2015), l'82,2% della plastica (+3,9%), il 72,8% del toner (+2,3%). Anche per le altre tipologie di rifiuti si registrano incrementi in maniera diffusa tra le diverse tipologie istituzionali. A livello territoriale la gestione dei rifiuti nei luoghi di lavoro pubblici delle istituzioni italiane raggiunge i livelli più alti rispetto alla media nazionale nelle regioni del Nord-est e i livelli più bassi nelle Isole, seppur in notevole crescita rispetto al 2015.

Servizi di funzionamento e servizi finali

Un ulteriore approfondimento tematico riguarda le scelte operate dalle istituzioni pubbliche in merito alla gestione dei servizi di funzionamento e dei servizi finali. In base ad una classificazione Istat, appositamente predisposta per rendere possibile una lettura trasversale alle diverse forme giuridiche, sono stati individuati 11 servizi di funzionamento³, ripartiti in tre macroaree, e 44 servizi finali⁴, raggruppati in 13 settori.

¹ 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.

² 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.

³ I servizi di funzionamento accomunano tutte le istituzioni e sono necessari al mantenimento dell'apparato organizzativo e allo svolgimento dei compiti istituzionali.

⁴ I servizi finali sono direttamente 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).

Prendendo in considerazione le 12.848 unità istituzionali attive al 31/12/2017, i **servizi di funzionamento** sono svolti in gestione diretta (tramite l'utilizzo di proprio personale) in media dal 55,1% delle istituzioni, in modo indiretto (cioè affidati a soggetti terzi) dal 18,3% di esse e in modo misto dall'11,8%.

Il dato complessivo sottende un'elevata eterogeneità per tipo di servizio: come atteso, i servizi effettuati prevalentemente in gestione diretta sono la Gestione economico finanziaria e patrimoniale e la Pianificazione e controllo (rispettivamente 84,7% e 86,2% delle istituzioni). I servizi che presentano i valori più alti di gestione indiretta sono i Servizi ausiliari e di supporto, cioè rifiuti, pulizia mense, eccetera (50,7%) e i servizi informatici e sistemi informativi (40,6%).

Una lettura per forma giuridica mette in luce il diverso comportamento in base alla tipologia istituzionale. I comuni, le Comunità montane e Unioni di comuni e gli enti pubblici non economici svolgono in modo prevalentemente diretto sia le attività amministrative⁵ sia i servizi interni⁶, mentre regioni, Aziende o enti del Ssn e Università pubbliche ricorrono maggiormente a soggetti terzi per la realizzazione dei servizi interni.

Con riguardo ai servizi affidati a terzi, il 62,5% è assegnato a imprese private, con punte massime per gli Affari legali e contenzioso (84,4%), per i servizi logistici (72,9%) e per Servizi informatici e sistemi informativi (70,8%). La seconda tipologia di soggetto affidatario sono altre istituzioni pubbliche (20,5%), che per il servizio di Pianificazione e controllo superano il 50%.

Per le modalità di affidamento, quello diretto caratterizza il 57,5% dei servizi. I valori più elevati sono per Affari legali e contenzioso (75,6%) e Gestione del personale (formazione, reclutamento, eccetera) (71,1%). Gli affidamenti con gara ad evidenza pubblica riguardano il 29,4% dei servizi in gestione indiretta, con valori più elevati per i Servizi ausiliari e di supporto (rifiuti, pulizia, mense ecc.) e Servizi logistici (trasporto, facchinaggio eccetera), entrambi sopra il 40%.

Nel complesso, il 57,4% dei **servizi finali** sono erogati in gestione diretta dalle unità istituzionali, il 30,3% sono affidati a terzi e il 12,3% hanno una gestione mista. Il tipo di gestione varia notevolmente in base al tipo di servizio. I servizi finali erogati prevalentemente in gestione diretta sono i servizi di: Assicurazione sociale obbligatoria (97,7%), Produzione di atti amministrativi verso terzi (93,1%) e Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (89,5%).

I servizi maggiormente “esternalizzati” sono i Servizi di assistenza sanitaria (80,2%), le Funzioni di istruzione pubblica e ricerca (51,8%) e i Servizi nel settore sociale (41,6%).

Le maggiori incidenze dei servizi erogati in modo misto si hanno nei settori della cultura, sportivo e ricreativo, e nel campo turistico (tra il 19 e 20%).

I servizi affidati a terzi, totalmente o parzialmente, sono affidati ad Altre istituzioni pubbliche per il 45,7%, ad Imprese private per il 27,7%, ad Imprese controllate o partecipate da enti della Pa per il 16,4% e a Istituzioni non profit (controllate e non controllate da Pa) per il 10,2%. Rispetto al 2015 aumenta il ricorso a Imprese controllate o partecipate dalla Pa in maniera diffusa nei vari settori (+4,4%) e in particolare in quelli dell'assistenza sanitaria, dell'istruzione pubblica e ricerca e dello sviluppo economico. In corrispondenza si registra un decremento nell'affidamento ad Altre istituzioni pubbliche.

Tra i servizi finali affidati ad Altre istituzioni pubbliche i valori più elevati si registrano per la Vigilanza e controllo di soggetti pubblici e privati (73,9%) e la Produzione di atti amministrativi verso terzi (76,5%); tra quelli affidati a Imprese private i valori più elevati si hanno nel campo della Viabilità e dei trasporti (55,1%). Da segnalare che il 42,2% dei Servizi sportivi è affidato a Istituzioni non profit non partecipate dalla Pa.

Dal quadro generale emerge che l'Affidamento diretto (anche a società) è la modalità utilizzata per il 33,1% dei servizi, seguita dalla Gara ad evidenza pubblica che riguarda il 29,6% di essi e dal 28,5% di utilizzo di convenzioni Consip o di altri enti aggregatori a livello locale.

⁵ Attività amministrative: Gestione del personale (formazione, reclutamento, eccetera), Gestione economico, finanziaria e patrimoniale, Pianificazione e controllo, Servizi informatici e sistemi informativi (software, rete, eccetera), Affari legali e contenzioso, Comunicazione esterna e organizzazione eventi.

⁶ Servizi interni: Studi e ricerche a supporto servizi di funzionamento, Servizi ausiliari e di supporto (rifiuti, pulizia, mense eccetera), Vigilanza e sicurezza, Servizi logistici (trasporto, facchinaggio eccetera).

È da sottolineare che nella modalità di affidamento diretto sono presenti i servizi delegati a terzi da istituzioni di piccole e piccolissime dimensioni (soprattutto comuni ed Ordini e collegi professionali) dove è elevata la presenza di servizi che prevedono un costo inferiore alle soglie fissate per gli appalti.

Trasparenza e anticorruzione

Con la seconda edizione del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche è proseguito il monitoraggio del grado di adeguamento delle istituzioni pubbliche a quanto previsto dalla normativa in materia di trasparenza e anticorruzione (legge n. 190/2012 e decreto legislativo n. 33/2013 e s.m.i) e dal Piano nazionale dell'anticorruzione.

Al 31 dicembre 2017, le istituzioni pubbliche che hanno nominato sia il Responsabile della prevenzione della corruzione sia il Responsabile della trasparenza sono oltre il 91% del totale, in aumento del 3,6% rispetto al 2015. L'1,8% delle istituzioni pubbliche ha nominato solo il Responsabile della prevenzione della corruzione, l'1,2% solo il Responsabile della trasparenza. È scesa sotto il 6% la quota di istituzioni che non ha proceduto ad alcuna nomina, appartenenti per lo più alla forma giuridica di Ente pubblico non economico ed Altra forma giuridica. La maggiore copertura si registra nelle Città metropolitane (100%), nelle Aziende o enti del Ssn (99,5%) e nelle Università pubbliche (98,6%).

Il ruolo di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) è ricoperto da donne nel 41% delle istituzioni che hanno nominato una figura unica (pari all'83% del totale).

La maggiore presenza femminile si ritrova nelle Aziende o enti del Ssn (60% in aumento di 6,5 punti percentuali rispetto al 2015) e nei comuni (45%). A livello regionale, primeggia l'Emilia-Romagna raggiungendo quasi il 50%.

Sul piano degli interventi, l'87,2% delle istituzioni ha adottato misure per la prevenzione della corruzione (+3,7% rispetto al 2015). Nel caso di Città metropolitane e Aziende o enti del Ssn si arriva al 100%. La tipologie di misure di anticorruzione messe in atto variano molto in base alla forma giuridica di appartenenza dell'istituzione. Si confermano al primo posto nella graduatoria delle misure adottate dalle istituzioni considerate nel loro complesso, 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 (51%). La rotazione del personale resta una misura di prevenzione della corruzione utilizzata prevalentemente nelle amministrazioni di maggiori dimensioni e con una struttura interna più articolata come regioni, Città metropolitane, Aziende o enti del Ssn ed Università.

Sul piano della trasparenza 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 servizi⁷, sono l'86,2% del totale (+3,7% rispetto al 2015). È in aumento il grado di adesione da parte di Università pubbliche (+9,3%), di Enti pubblici non economici (+9,2%) e di istituzioni appartenenti alla categoria Altra forma giuridica (+8,2%), seppur meno soggette ai vincoli normativi rispetto ad altre tipologie istituzionali.

Nel 2017 si registra una maggiore propensione ad adottare atti di programmazione almeno annuale degli acquisti di servizi e forniture nelle istituzioni appartenenti a tutte le forme giuridiche (32,3%) per quanto resti più marcata nelle Aziende o enti del Ssn (84,5%) e nelle amministrazioni dello Stato e organi costituzionali o a rilevanza costituzionale (66,7%). Le percentuali più basse sono registrate da Comunità montane e unioni di comuni (22,8%) e dalle province (25,3%).

In lieve aumento (+1,6%) anche il numero delle istituzioni pubbliche che hanno fatto ricorso alle centrali di committenza per l'acquisto di beni o servizi. In misura prevalente si tratta di Aziende o enti del Ssn (86,9%),

⁷ Come previsto dall'art. 32 del d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013.

amministrazioni centrali (93,3%), regioni (82,5%), e Università pubbliche (77,5%). I comuni si avvicinano alla quota del 60%.

Infine, sono il 48% 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.

Nel biennio 2015- 2017 è notevolmente aumentato il numero di istituzioni pubbliche che hanno adottato un proprio codice di comportamento (80,1% pari a + 21,2%). Tra le misure di prevenzione della corruzione i codici di comportamento rivestono un ruolo importante nella strategia delineata dalla legge n. 190 del 2012, costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei dipendenti e ad orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in una stretta connessione con i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct).