



# RELAZIONE 2022 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

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

*(ai sensi dell'articolo. 10 bis della legge 936/1986)*





**RELAZIONE 2022**  
**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)

Testo approvato dalla Commissione II in data 21 giugno 2023, dall'Ufficio di Presidenza e dall'Assemblea del CNEL in data 22 giugno 2023.

Componenti della Commissione istruttoria Politiche Sociali e Sviluppo Sostenibile:

Presidente: Gianna FRACASSI

Componenti: Stefano BIASIOLI, Maria Carmela COLAIACOVO, Efisio ESPA, Gianmario GAZZI, Alessandro GERIA, Domenico IANNELLO, Maria MALATESTA, Giordana PALLONE, Fabrizio Ernesto PREGLIASCO, Domenico PROIETTI, Annalisa ROSSELLI, Maurizio SAVONCELLI, Luciano SILVESTRI, Cecilia TOMASSINI

Consigliere Relatore: Efisio ESPA

Consigliere Correlatore: Alessandro GERIA

Dirigente responsabile: Manuela GAETANI

Segreteria tecnica: Maurizio POTENTE

Coordinamento editoriale: Giancarlo PANICO

Sintesi e Relazione completa in versione digitale

Questo documento raccoglie una sintesi dei capitoli della Relazione del CNEL 2022 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (ex art.10-bis Legge 936/1986).

La presente sintesi alla Relazione CNEL 2022 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini e la Relazione stessa sono disponibili in versione digitale sul sito del CNEL. La scelta dell'Assemblea e del nostro Consiglio di ridurre il più possibile l'impatto ambientale dei contributi del CNEL va nella direzione espressa dal Green New Deal della UE.

## SOMMARIO

Prefazione.....	5
Introduzione .....	7
<b>Capitolo 1 - Le Pubbliche Amministrazioni: le azioni connesse al PNRR, gli esiti della pandemia .....</b>	<b>15</b>
1.1. Il piano nazionale di ripresa e resilienza .....	17
1.2. Le metodologie di misurazione delle attività della P.A. ....	25
1.3. Profili quantitativi dell'impegno delle PPAA (istat).....	29
1.4. La conclusione della tornata contrattuale 2019-2021 per il personale non dirigente della PA contrattualizzata .....	34
1.5. La semplificazione nel 2022: obiettivi centrati e scelte di <i>governance</i> .....	41
1.6. Il ritorno della programmazione della formazione nelle amministrazioni pubbliche .....	43
1.7. La formazione del personale della PA nel piano nazionale di ripresa e resilienza: La costruzione della rete di attori e i primi interventi.....	46
1.8. Le politiche di <i>open government</i> a supporto dei processi di innovazione delle amministrazioni e dell'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza.....	49
1.9. Semplificazione del reclutamento del personale della pubblica amministrazione .....	53
1.10. La qualità dei PIAO dei ministeri .....	56
<b>Capitolo 2 - I Servizi delle Pubbliche Amministrazioni Centrali e l'attuazione del PNRR .....</b>	<b>61</b>
2.1. La sostenibilità e l'equità nelle politiche pubbliche italiane .....	63
2.2. Il ricorso all'indebitamento nel 2022 per gli interventi di contrasto alla crisi energetica e per gli aiuti alle famiglie e alle imprese .....	73
2.3. L'esame dei flussi di cassa della tesoreria statale ai fini della misurazione degli effetti delle misure a sostegno di famiglie e imprese per il superamento della crisi energetica .....	79
2.4. Le entrate tributarie e le politiche antievasione (Mef/Dip. finanze).....	84
2.5. La trasformazione digitale .....	91
2.6. I progetti di innovazione digitale per migliorare l'accessibilità dei servizi e le misure di sostegno sociale dell'INPS .....	101
2.7. Le politiche di riforma della giustizia in termini di organizzazione e digitalizzazione.....	107
2.8. La misurazione del rischio di corruzione .....	112
<b>Capitolo 3 - Le politiche di coesione, l'uscita dall'emergenza e lo sviluppo del Paese .....</b>	<b>119</b>
3.1. Le politiche socio-sanitarie 2022 .....	121
3.2. Il comparto conoscenza: infanzia, istruzione, università e ricerca .....	125
3.3. Politiche sociali tra centralità della persona e sistema di rete territoriale .....	129
3.4. L'assistenza ai non autosufficienti.....	137
3.5. Realizzazione dell'interesse generale e coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore: una riflessione sugli spazi dell'amministrazione condivisa. ....	137
3.6. La ricerca dell'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza su pandemia, neurosviluppo e salute mentale di bambini e ragazzi.....	140
3.7. Contributo ISPRA per la relazione "sintetica" 2022 .....	143
3.8. La promozione della comunicazione e degli interventi di tutela ambientale, di efficienza e di risparmio energetico del ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.....	149
3.9. Le politiche di sostegno e di incentivazione delle imprese .....	157
3.9.1. Il ruolo di CDP nell'attuazione PNRR .....	157
3.9.2. Il contributo di SIMEST alla realizzazione del PNRR .....	159
3.10. Internazionalizzazione .....	161
<b>Capitolo 4 - I servizi delle Pubbliche Amministrazioni Locali .....</b>	<b>167</b>
4.1. Le sfide delle PA locali nel post-pandemia .....	169
4.2. La svolta nei servizi sociali territoriali: passato, presente e futuro.....	172
4.3. La dinamica dell'occupazione nei comuni italiani tra il 2011 e il 2020: un'analisi a livello provinciale.....	186
4.4. CDP con la pubblica amministrazione per investire nel futuro del paese .....	193



## Prefazione

Prof. Renato Brunetta, Presidente del CNEL

Dal 2009 al CNEL è stata affidata la missione di redigere la *Relazione annuale sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, in attuazione della legge n. 15/2009, finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e dell'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, legge di cui sono stato promotore negli anni in cui ho ricoperto la carica di Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

La Relazione si inserisce nel contesto di una profonda rivisitazione dell'attività della PA che ha visto l'introduzione del ciclo della programmazione e valutazione della *performance* del personale dipendente della PA basata sul raggiungimento di specifici obiettivi, dei concetti di valorizzazione del merito attraverso meccanismi premiali di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa, con la connessa definizione di un sistema di responsabilità dei dipendenti pubblici.

Misurare la qualità dei servizi di un'Amministrazione comporta innanzitutto analizzarne e calcolarne la *performance* organizzativa e gestionale, primo passo di un processo più ampio e complesso che ne implica, successivamente, la gestione e la valutazione, ossia l'assegnazione di un giudizio di valore sulla base anche di elementi soggettivi di giudizio e apprezzamento.

Per valutare la *performance* è necessario interpretarne l'esito in termini di servizi resi e argomentare come e perché tale contributo abbia inciso sul livello di raggiungimento delle finalità dell'ente di riferimento e, in ultima analisi, della soddisfazione dell'utente finale.

L'intero processo rappresenta quindi uno strumento essenziale per il miglioramento dei servizi pubblici, tale da svolgere un ruolo fondamentale nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi strategici, nell'allineamento alle migliori pratiche in tema di comportamenti, attitudini e *performance* organizzative.

La qualità dei servizi pubblici è strettamente connessa al rapporto delle Pubbliche Amministrazioni, in particolare dei lavoratori pubblici, con l'utenza, in quanto presuppone che - a differenza di quanto avviene nei rapporti tra privati nel libero mercato - l'utente, sia esso un individuo o un'impresa o un'associazione, anche di fronte ad un servizio pubblico scadente, non possa scegliere di rivolgersi ad un ufficio diverso, essendo perlopiù gli uffici pubblici infungibili.

Al CNEL, in quanto portatore degli interessi della collettività nelle sue eterogenee articolazioni, rappresentate dalle parti sociali, è stato quindi affidato un ruolo di valutazione dei servizi delle Pubbliche Amministrazioni. E il CNEL ogni anno ha prodotto una Relazione che offre al Parlamento e al Governo, cui la stessa è destinata in via diretta, ma anche agli utenti e all'opinione pubblica in generale, un'ampia panoramica dei servizi finali resi dalle PP.AA. centrali e locali e del relativo impatto sociale, attraverso strumenti statistici ed economici di misurazione. La Relazione intende, quindi, esprimere la percezione dei cittadini e degli utenti circa la qualità dei servizi, i bisogni che provengono dalla collettività, compresi quelli che nascono dai grandi eventi che segnano la vita dei popoli e dei singoli, come avvenuto di recente con la pandemia, con la conseguente crisi economico finanziaria mondiale e con il conflitto in Ucraina.

Il significato essenziale della Relazione consiste nel rappresentare il punto di chiusura dell'intero ciclo che interessa le Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, collocato presso un Organo di rilievo costituzionale in cui operano esperti del settore e dove sono rappresentati gli interessi dei fruitori dei servizi della PA. La Relazione annuale si configura dunque come un'analisi permanente sull'evoluzione della PA in termini di servizi resi e della loro percezione, sia qualitativa sia quantitativa, da parte dei destinatari.

La Relazione dell'anno 2022, che anche quest'anno si avvale dei contributi di Pubbliche Amministrazioni strategiche (tra le altre, DFP, ARAN, MEF, Ministero della giustizia, Ministero del lavoro, Ministero dell'Ambiente, INPS, ANAC) e delle istituzioni tecnicamente in grado di fornire concreti elementi per la valutazione e misurazione delle politiche pubbliche (per esempio ISTAT e Banca d'Italia, ma anche ANVUR e INVALSI) è incentrata sull'azione amministrativa conseguente alla ripresa post-pandemica, agli ambiti di intervento del PNRR, al conflitto in Ucraina e alla conseguente crisi energetica.

Considerata l'incidenza della qualità del lavoro dei dipendenti pubblici sull'erogazione dei servizi, la Relazione contiene anche un'approfondita analisi degli strumenti volti a regolare, attraverso la contrattazione collettiva, il lavoro nelle PP.AA. dal punto di vista del miglioramento delle professionalità del capitale umano (metodologie di misurazione dell'azione delle PP.AA e relativi profili quantitativi,

programmazione della formazione del personale, qualità dei PIAO, semplificazione delle procedure di reclutamento).

Oltre ai servizi delle PA centrali, ampio spazio è poi opportunamente dedicato ai servizi forniti dagli Enti locali con un *focus* specifico sull'analisi dell'allocazione della spesa sociale nei Comuni, sull'evoluzione dei servizi sociali territoriali nella fase di transizione ai LEPS, sugli investimenti di comuni, città metropolitane e province, con l'impatto che gli stessi hanno sulla qualità della vita delle persone.

Non un semplice adempimento, quindi, ma un lavoro complesso, articolato e puntuale attraverso il quale il CNEL conferma la sua vocazione di centro di competenze e luogo deputato di incontro e dialogo sociale volto ad analizzare contesti ed ambiti determinanti per il Paese, individuando al contempo soluzioni e proposte operative per dare costante e piena attuazione alla Carta Costituzionale.

## Introduzione

Efisio Gonario Espa, Alessandro Geria, Consiglieri CNEL

L'Italia, al pari degli altri paesi europei, è stata investita, negli ultimi tre anni, da una serie di eventi eccezionali. Alla pandemia da Covid-19 e ai suoi strascichi ancora perduranti si è aggiunto a partire dalla metà del 2021 un ritorno di tensioni inflazionistiche (la cui dimensione (non lontana dal 13% su base annua nell'ottobre-novembre 2022) non era stata più osservata da fine 1983/inizio 1984). Tensioni rese ancora più pesanti dall'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022 e dalle connesse ulteriori impennate dei prezzi del petrolio, del gas naturale, delle *commodities* agricole.

In parallelo alla forte e rapida discesa del prezzo del gas naturale – e in generale delle materie prime – l'inflazione sembrerebbe da ultimo tornare su livelli meno squilibrati e preoccupanti. Il ridimensionamento delle pressioni inflazionistiche appare però più lento e faticoso del previsto, comportando e purtroppo consolidando una rilevante perdita di potere d'acquisto delle retribuzioni.

In questo contesto, inedito per la concomitanza di eventi diversi e quindi assai difficile da affrontare, l'economia del Paese, il suo tessuto sociale, le istituzioni pubbliche, hanno mostrato una grande capacità di resilienza.

L'efficacia della gestione della campagna vaccinale nel 2021-2022 ha contribuito in maniera decisiva a contenere la pandemia. I sostegni alle attività economiche, la reazione del mondo del lavoro e dell'impresa, l'accresciuta e ritrovata credibilità in sede internazionale, hanno consentito al Paese di recuperare in tempi rapidi le pesanti perdite subite durante il periodo peggiore della pandemia e dei lockdown. Il tasso di crescita del PIL reale è risultato nel 2021-2022 uno dei più elevati all'interno dell'UE, il tasso di occupazione si è progressivamente collocato su livelli storicamente molto elevati, le esportazioni – una volta ripresi in maniera più regolare gli scambi internazionali – hanno segnato progressi molto significativi e superiori a quelli dei nostri maggiori partner.

I massicci (e inevitabili) interventi pubblici a sostegno dell'economia e dell'occupazione nel 2020-2021 hanno portato a un aumento dei rapporti disavanzo/Pil e rapporto debito/Pil, come ben documentato in questa e nelle precedenti Relazioni CNEL. E pur tuttavia, e nonostante un sostegno assai significativo – si vedano i dati alla base dei contributi della Banca d'Italia oggetto di approfondita analisi in questo Rapporto – nei confronti dei consumatori allo scopo di contenere l'aumento dei prezzi dei beni più direttamente legati all'aumento dei prezzi delle materie prime, entrambi gli indicatori di finanza pubblica hanno avviato una loro discesa.

L'operato delle Amministrazioni Pubbliche italiane è stato fortemente condizionato – se non proprio travolto – dagli eventi appena citati. Di colpo, sono cambiate agende, priorità, obiettivi, strumenti, tempistiche, in un succedersi di decisioni dettate dalle drammatiche urgenze legate alla diffusione del virus, al supporto alle attività economiche e alla loro ripresa, alla difesa del potere di acquisto delle famiglie.

A uno sfondo di tale complessità e inusitata gravità si è poi affiancata (ma, per molti versi, positivamente contrapposta) la grande opportunità offerta dal *NextGenerationEU*, un grande piano su scala europea frutto di decisioni tempestive e lungimiranti assunte dall'UE fin dalla seconda metà del 2020. Il Piano italiano (Piano nazionale di ripresa e di resilienza, PNRR), approvato dal Consiglio europeo nel luglio 2021, si caratterizza per una dotazione finanziaria mai così robusta e da un insieme di interventi concreti che negli ambiti interessati (transizione digitale ed ecologica, riforma profonda delle AAPP, salute, inclusione sociale, mobilità sostenibile,...) potrebbero consentire al Paese un salto enorme in termini di modernizzazione e di accrescimento della capacità economica e sociale. Tutto ciò senza nascondere, si veda il contributo del CNEL dedicato al monitoraggio del PNRR proprio all'interno di questa Relazione, difficoltà attuative e capacità gestionali – soprattutto a livello locale – il cui rafforzamento andrà perseguito in tempi rapidi.

Il filo rosso che connette tutti i contributi della presente Relazione quindi si dipana attraverso due dimensioni: per un verso l'impegno delle Pubbliche Amministrazioni a fronteggiare le conseguenze della composita situazione di criticità accennata in precedenza ed al contempo la necessità di progettare ed attuare il programma di riforme ed investimenti delineato dal PNRR.

Nel prossimo quinquennio (l'orizzonte temporale del PNRR), la macchina amministrativa sarà quindi sottoposta a forti sollecitazioni. Le concrete fasi di attuazione del Piano, a cominciare dal completamento delle grandi riforme (PA, Giustizia,...) e gli interventi più puntuali previsti in dettaglio dal Piano, necessitano una risposta efficace da parte delle nostre AAPP. E per molti versi, considerate la prose-

cuzione del conflitto in Ucraina con il suo carico di incertezze, il perdurare – soprattutto nel campo del *welfare* - delle conseguenze negative della pandemia, la persistenza e anche l'aggravamento di pesanti squilibri sociali e territoriali, tale risposta non potrà essere di carattere meramente emergenziale. Al contrario, le AAPP dovranno puntare a un rafforzamento strutturale, innanzitutto, sul piano della dimensione e qualità dell'occupazione pubblica.

Prima della pandemia e dell'adozione del PNRR, le AAPP avevano alle spalle oltre un decennio in cui, appunto, dimensione e qualità del personale in servizio si erano progressivamente indebolite, in modo quasi inerziale e talora nella sostanziale distrazione delle decisioni politiche rispetto al deterioramento della macchina amministrativa. Ampio blocco del *turnover*, contratti di lavoro congelati, l'emergere sempre più chiaro di farraginosità e lentezze eccessive nelle procedure di reclutamento, l'insufficiente impegno di determinazione dei fabbisogni effettivi e circostanziati del personale, il disinvestimento in attività di formazione (in particolare a livello locale) nonostante l'impegno costante delle istituzioni chiamate a costruire l'offerta formativa, in primis la Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

La buona amministrazione, lo si discute molto spesso negli ultimi mesi, è la *conditio sine qua non* per un'attuazione del PNRR efficace e coerente con le sue tempistiche. Ma, al tempo stesso, come sottolineato nelle scorse due Relazioni sulla qualità dei servizi pubblici e in numerose altri contributi del CNEL, sono proprio le AAPP a necessitare un profondo ripensamento del loro operato, a cominciare dalle attività di selezione e reclutamento, soprattutto alla luce del già citato impoverimento delle risorse a disposizione delle amministrazioni, ridottesi in poco più di un decennio di oltre trecentomila unità.

Un apprendimento infatti emerso chiaramente dalla pandemia riguarda proprio l'idea di servizio pubblico che chiama in causa essenzialmente la centralità delle persone, sia di coloro che lo erogano sia di coloro che ne usufruiscono. La qualità dei servizi quindi dipenderà certamente dai pur necessari processi normativi e regolativi (fissazione di obiettivi, allocazione delle risorse, ecc.) ma questi vanno simultaneamente accompagnati dalla dimensione umana, relazionale e comunitaria degli stessi. La cura delle persone è allora elemento strategico (capacità di accoglienza, coinvolgimento, appartenenza, motivazione, capacità di collaborazione).

Il tema è affrontato in maniera ben visibile e dettagliata all'interno del PNRR ed è già stato oggetto di una serie di interventi di riforma nel 2021-2022. Si tratta di azioni ambiziose e complesse tese, in particolare, a rendere più efficaci e più rapide le procedure concorsuali, la qualità dei criteri di selezione, la realizzazione di passi più concreti verso la digitalizzazione delle procedure, la semplificazione e la riduzione drastica dei tempi di espletamento delle procedure stesse (anche grazie alla realizzazione del Portale InPA e con la predisposizione di uno schema di regolamento che riordinerà l'intera materia concorsuale), la messa a regime del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO, analizzato in profondità in questa Relazione), la maggiore apertura dell'amministrazione ai processi di partecipazione, un rapporto più lineare tra professionalità presenti nel settore privato e AAPP, un irrobustimento, a cominciare da un ritorno di attenzione alla fase della programmazione, e una maggiore diffusione verso le amministrazioni locali, delle attività di formazione.

Rispetto proprio alle attività di formazione è importante richiamare ancora il Piano "*Riformare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese*" del gennaio 2022 (analizzato nella scorsa Relazione e segnalare la promulgazione appena avvenuta (marzo 2023) della Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione avente a oggetto la Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il PNRR, in un certo senso, si configura quindi come un utile catalizzatore dei nodi che hanno imbrigliato i processi decisionali e il relativo affiancamento da parte delle AAPP. Tutti aspetti ben approfonditi in questa Relazione grazie al consolidarsi della collaborazione istituzionale con il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Si tratta di un contesto di interventi nel quale è importante segnalare - si veda il contributo curato in questa Relazione dall'Aran - la ripresa regolare delle attività di contrattazione. Un ambito nel quale la revisione dei sistemi di classificazione professionale sembra essere stata l'operazione di maggiore impatto sui nuovi contratti. Ed è anche un contesto all'interno del quale vanno sempre richiamati i contenuti del Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, siglato nel marzo del 2021 tra Governo e associazioni dei lavoratori come elemento essenziale ai fini degli investimenti nel capitale umano e quindi del rafforzamento delle missioni delle amministrazioni pubbliche.

La maggiore attenzione riservata alla selezione delle competenze - e di quelle più specificamente tecni-

che necessarie all'implementazione del PNRR – incontra, peraltro, ostacoli consolidatisi da anni. Una delle conseguenze più pesanti e forse meno analizzate del lungo blocco del *turnover* nel settore pubblico riguarda il fatto che la prolungata assenza delle AAPP dal mercato delle alte professionalità ha comportato una reazione del tutto razionale da parte dei giovani laureati e delle stesse università: in mancanza di stimoli provenienti dal settore pubblico, e cioè da una domanda regolare e strutturata di elevate competenze, l'investimento su specifici profili professionali (solo per fare degli esempi: statistici, esperti di progettazione, di gestione dei dati, di *project management*, di monitoraggio e valutazione, analisti di processo, specialisti in tema di gestione degli appalti, di bilancio,...) è stato minimo e comunque insufficiente rispetto alle esigenze delle amministrazioni. Questa Relazione, peraltro, sottolinea, riprendendo analisi molto esplicite già presenti nel PNRR, le conseguenze fortemente negative dell'assenza di una effettiva gestione del personale "per competenze".

Rispetto a tali profili non è presente solo un problema – peraltro da investigare con maggiore rigore di quanto normalmente non si faccia – connesso all'insufficiente attrattività del lavoro pubblico, quanto di una vera e propria carenza di professionalità presenti in quantità adeguate all'interno del mercato del lavoro. I tempi di "riattivazione", anche relativi alla costruzione di specifici percorsi formativi a livello universitario dei profili professionali carenti (altra ipotesi da approfondire) richiederà verosimilmente un lungo lasso di tempo. E ciò costituisce un ulteriore buon motivo per rafforzare in tempi brevi le attività di formazione iniziale dirette ai nuovi assunti e di formazione e riqualificazione continua dei dipendenti in servizio.

Da questo punto di vista appaiono molto importanti i dati relativi al lavoro svolto dalla SNA. In un contesto caratterizzato da un'azione concreta al fine di portare a frequenza annuale le selezioni del Corso-concorso per dirigenti pubblici, di internazionalizzare le attività formative e di "riportare" la Scuola a livello locale (con lo scopo di garantire nuove attività formative sia per le articolazioni territoriali dello Stato sia per il personale delle amministrazioni locali), la SNA ha accresciuto i propri volumi di attività formative. Nel triennio 2020-2022 è aumentato sia il numero dei corsi sia quello delle edizioni. Il numero delle ore di formazione è passato da circa 6.800 nel 2021 a oltre 10.000, con un incremento di circa il 50 per cento. In crescita, in particolare, la formazione continua destinata ai dirigenti pubblici. Nel difficile ambito prima delineato, l'attuazione del PNRR assomiglia quindi da vicino al cambio delle ruote di una macchina che comunque non può rallentare né tantomeno fermarsi.

All'interno di questo quadro, la Relazione CNEL riferita al 2022 si muove, come sempre, in un incrocio nel quale vengono evidenziate dalle singole amministrazioni le evidenze empiriche più significative (lo "Stato misurabile", come lo definiva Manin Carabba), il consolidamento di segnali di miglioramento – assai sensibile in alcuni casi – nell'efficienza della gestione delle politiche pubbliche, la presenza di perduranti criticità o di nuovi problemi nel disegno e nella gestione degli interventi programmati.

Dal punto vista della misurabilità delle attività pubbliche, la Relazione CNEL – fin dalla sua prima edizione – si avvale del contributo fondamentale dell'Istat. Il lavoro dell'Istituto nel campo della costruzione di un universo sempre più ampio di riscontri empirici relativi al settore pubblico, con progressi regolari nel tempo, consente oggi di approfondire le modifiche della struttura, da un lato, e del funzionamento delle nostre AAPP, dall'altro, in maniera solo pochi anni fa del tutto impensabile.

La Relazione presenta in dettaglio i passi in avanti realizzati in questi anni. Fanno ormai parte del Sistema Integrato dei Registri sulla Pubblica Amministrazione il Registro di base delle Istituzioni Pubbliche (Registro Asia IP), il Registro Esteso delle Statistiche della Pubblica Amministrazione (REPA) e il Registro Tematico del Lavoro nel settore pubblico (RTL – PUB).

Le rilevazioni sulle Istituzioni PA svolte dall'Istat comprendono il Censimento Permanente sulle Istituzioni Pubbliche, la Rilevazione statistica sulla Ricerca e Sviluppo (R&S) nelle Istituzioni Pubbliche, la Rilevazione sull'utilizzo delle ICT nelle PA, la Rilevazione sui bilanci consuntivi di Regioni e Province autonome, Camere di commercio ed Enti previdenziali e le elaborazioni sui dati contenuti nei bilanci consuntivi degli enti locali.

Il Sistema così descritto consente la produzione efficiente e tempestiva di una grande quantità di statistiche inerenti le istituzioni della pubblica amministrazione, poi rese disponibili attraverso i vari canali di diffusione utilizzati dall'Istat, tra i quali riveste particolare rilevanza il datawarehouse tematico PubblicaAmministrazione.Stat (<http://dati.statistiche-pa.it/>) (Portale della PA), dedicato in via esclusiva alle statistiche sulle istituzioni pubbliche.

La Relazione CNEL di quest'anno dà conto dell'allargamento del campo di osservazione da parte dell'Istituto grazie all'ormai avvenuta messa a regime, come appena accennato, del Censimento Per-

manente delle Istituzioni Pubbliche e dei miglioramenti tangibili nel popolamento del Portale della PA. Decisori pubblici, analisti e opinione pubblica possono beneficiare sempre più da dati e informazioni statistiche rigorose e ben controllate, capaci di trasmettere un'immagine assai più precisa e circostanziata dell'evoluzione delle nostre AAPP.

Questa Relazione, peraltro, sottolinea i passi in avanti realizzati anche in altri ambiti dalle attività di misurazione. Il rapporto di lunga data che lega le analisi del CNEL presenti all'interno della Relazione ai contributi assicurati dalla Banca d'Italia, è sempre stato in grado di mostrare in maniera chiara i significativi miglioramenti – anch'essi maturati nel tempo con grande regolarità – della gestione digitalizzata dei sistemi di pagamento.

Quest'anno, ulteriore passo in avanti, vengono presentate le evidenze derivanti dall'analisi dei pagamenti legati al sostegno delle famiglie in considerazione dei pesanti rincari dei prodotti energetici e di quelli più direttamente collegate alla gestione delle spese da parte dei Comuni italiani. Una novità, quest'ultima, che costituisce un fondamentale elemento di conoscenza e di trasparenza riferito a una realtà, le amministrazioni locali, per le quali un'accurata e tempestiva rendicontazione delle proprie attività si è spesso rivelata operazione ardua e difficilmente realizzabile.

E' in tale contesto che è opportuno evidenziare quanto anche il CNEL abbia investito in prima persona – anche in questo caso con un contributo fondamentale dell'ISTAT e di SOSE, società sempre più attiva nella rilevazione dei fabbisogni a livello locale e di una loro più attenta misurazione, in direzione della costruzione sistematica di dati e evidenze legati ai risultati effettivi dei Comuni italiani, soprattutto nella gestione dei servizi sociali di prossimità. La creazione e il funzionamento a regime, all'interno delle strutture del CNEL, dell'*Osservatorio Nazionale sui servizi sociali territoriali* consente l'avvio di una nuova fase nella rilevazione dei “prodotti” concreti generati dalle amministrazioni locali oltre che delle correlate spese.

Sempre nell'ambito del miglioramento delle attività di misurazione la Relazione si avvale ancora del contributo del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle Finanze con riferimento all'andamento delle entrate tributarie e soprattutto dei risultati concreti e quantificati delle politiche antievasione.

Nell'ottica del miglioramento delle attività di misurazione, un aspetto di particolare rilevanza riguarda, nel pieno spirito di questa Relazione, il contributo offerto dall'ANAC in tema di misurazione del rischio corruzione. Chiunque si occupi di analisi del fenomeno corruttivo nel nostro paese e nel contesto internazionale sa bene quanto le misurazioni basate semplicemente sulla percezione dei cittadini, degli operatori o anche degli esperti, vadano trattate con estrema cautela. L'approfondimento dell'Autorità preposta in materia costituisce un passo in avanti e un elemento di evidenza più solido offerto all'attenzione del *policy-maker* e dell'opinione pubblica.

Un significativo passo in avanti nella conoscenza del fenomeno è stato fatto da ANAC nel luglio dello scorso anno tramite la presentazione di una sezione del proprio portale denominata “Misura la corruzione”, “con cui viene messo a disposizione della collettività un insieme di indicatori scientifici in grado di misurare il rischio di corruzione nel territorio”. L'Autorità rende ora disponibile “una serie di indicatori [...] per quantificare il rischio che si verifichino eventi corruttivi a livello territoriale, utilizzando le informazioni contenute in varie banche dati, utili anche per sostenere la prevenzione e il contrasto all'illegalità e per promuovere la trasparenza nell'azione della Pubblica Amministrazione. Gli indicatori funzionano come *red flags* o *alerts* che si accendono quando si riscontrano una serie di anomalie così come accade per le spie del cruscotto di un'auto o per i software di rilevazione di un antivirus.”

Un'altra area nella quale sono riscontrabili miglioramenti tangibili nell'operato delle nostre AAPP, ormai da diversi anni, è quella della transizione digitale. In particolare, il contributo fornito per questa Relazione da SOGEI evidenzia l'importanza dell'adozione del Piano Triennale ICT 2022-2024 e degli interventi previsti dagli investimenti della Missione 1 del PNRR. Il disegno di un'agenda digitale nazionale e di una strategia d'azione per l'evoluzione dei servizi pubblici si salda a interventi concreti come il Polo Strategico Nazionale e la Piattaforma Nazionale Dati; da tali interventi deriveranno un rafforzamento delle banche di dati amministrativi esistenti (ANPR, ANA,...), con una ricaduta assai rilevante sui modelli di organizzazione ed erogazione di servizi della PA.

La strategia per l'Italia Digitale 2026, approvata nel marzo 2021, rafforzata dai finanziamenti del PNRR, punta all'obiettivo della connettività a banda ultra-larga a tutto il Paese, accelerando, inoltre la diffusione di servizi digitali e piattaforme pubbliche, la digitalizzazione della sanità pubblica, i livelli di *cyber*-sicurezza del Paese. E' soprattutto importante sottolineare che, nell'ambito della transizione digitale, e

sempre in tema di PNRR, *target* e *milestone* previsti nel 2022 sono stati realizzati.

L'area dell'innovazione digitale tocca ormai diverse amministrazioni. La Relazione dà conto dei progetti di innovazione realizzati dall'Inps al fine di migliorare qualità e accessibilità dei servizi a disposizione dei cittadini e, al tempo stesso, di esercitare una funzione di monitoraggio e di controllo dei risultati. Così come viene documentata con attenzione e dettaglio l'esperienza, ormai in corso da anni, della digitalizzazione dei molti elementi dell'organizzazione giudiziaria, tesi, da un lato, a ridurre i tempi di durata dei processi e, dall'altro, di facilitare il rapporto tra cittadini/imprese e amministrazione della giustizia. Analizzando più in generale l'operato di tale amministrazione, nella Relazione si richiama l'ampio ruolo delle politiche pubbliche in tema di giustizia così come presenti all'interno del PNRR, con l'approvazione di riforme riguardanti sia il processo civile che quello penale nonché la progettazione di investimenti significativi in termini di risorse umane (sensibile rafforzamento della dotazione del personale) che materiali.

Anche in questa edizione della Relazione un ampio approfondimento è dedicato al comparto dei servizi di *welfare* sociosanitario, approfonditi anche nella sezione dedicata ai servizi delle Pubbliche Amministrazioni locali. In particolare per le politiche sociali l'anno trascorso è risultato significativo per il consolidamento di precedenti strumenti di programmazione, la disponibilità di maggiori e complementari risorse finalizzate al potenziamento dell'offerta di servizi di prossimità, per l'adozione di modelli di servizio integrati sociosanitari, specie nell'ambito delle riforme connesse al Pnrr per le persone disabili e per gli anziani e non autosufficienti. Un complesso processo di modernizzazione del modello di *welfare* integrato e multilivello che ha come obiettivo la garanzia costituzionale dei livelli essenziali anche in questo comparto e che ha avuto un rilevante passaggio in una loro prima definizione e nell'adozione di misure per il rafforzamento amministrativo degli ambiti territoriali sociali per la loro attuazione. Una prospettiva connessa anche con l'evoluzione dei rapporti tra Pubbliche amministrazioni e Enti del Terzo Settore attraverso la non agevole "metabolizzazione" dei nuovi istituti giuridici dell'amministrazione condivisa (coprogrammazione e coprogettazione) di cui si dà conto nella Relazione. Una innovazione che può utilmente essere adottata in settori ulteriori rispetto al *welfare* sociale per valorizzare la vocazione all'interesse generale di questi soggetti.

Come accennato in precedenza, le pesanti conseguenze della pandemia sono state persistenti anche nel corso del 2022 e, inevitabilmente, hanno investito in modo particolare il settore della sanità pubblica. I numerosi aspetti positivi del sistema sanitario italiano sono stati segnalati con regolarità nelle passate analisi del CNEL: dalla qualità, impegno e professionalità degli operatori ai miglioramenti nella gestione manageriale dei servizi, alla diffusione delle tecnologie informatiche. Proprio a livello gestionale, va poi ancora richiamata l'efficacia del Piano di contrasto della pandemia, sia a livello centrale che regionale, in termini sia della campagna vaccinale sia delle misure preventive adottate.

Più in generale, rimane ancora vero, come documenta questa Relazione, che "si conferma la posizione di punta dell'Italia in ambito Ocse, assieme alla Spagna ed alla Svizzera, per quanto riguarda la speranza di vita alla nascita". Al tempo stesso, le criticità del sistema sanitario pubblico sono emerse in maniera ancora più evidente a causa della inadeguatezza delle risorse umane (ormai vera e propria emergenza) ed economiche a disposizione (il finanziamento pubblico è previsto di poco superiori al 6% del Pil a fronte di valori intorno all'8/9% dei Paesi del Nord Europa), così come di un modello di offerta eccessivamente centrato su assetti epidemiologici e sociali appartenenti al passato. Limiti che rendono urgente in particolare attuare quel complesso di interventi riformatori già citati in tema di assistenza sociosanitaria di lungo periodo per le persone non autosufficienti.

La Relazione inoltra testimonia sempre "l'annoso problema della disomogeneità dei livelli di offerta e di esito e il conseguente incompiuto rispetto dei principi di universalismo ed equità territoriale, sociale e generazionale". E altrettanto significativi sono i dati relativi alla riduzione dei ricoveri e dei posti letto in degenza ordinaria per acuti "che costituiscono uno degli effetti negativi più pesanti della pandemia nell'ambito ospedaliero".

Per ciò che concerne l'ampia area del comparto conoscenza, la Relazione evidenzia, con specifico riferimento a quella dell'istruzione, una significativa inversione di tendenza nel 2022 rispetto alla dimensione degli investimenti pubblici. Un'altra indicazione positiva proviene dal "confronto tra la situazione italiana del 2011 e del 2021 sugli obiettivi di Barcellona, [dalla quale si evidenzia come] i traguardi relativi alle competenze matematiche dei quindicenni, agli abbandoni scolastici e al completamento dell'istruzione terziaria vedono un miglioramento nel decennio, sebbene permanga un divario con la situazione europea 2021 sui target di *Early Leavers from Education and Training* (ELET) e di istruzione

universitaria”.

Gli ambiti interessati dai finanziamenti del PNRR risultano in fase di attuazione nell’ambito dell’istruzione; le sei riforme previste sono state avviate, gli interventi infrastrutturali sono in fase di aggiudicazione, laboratori e spazi innovativi sono in via di allestimento.

Anche nell’ambito del comparto conoscenza permangono, tuttavia, criticità strutturali. In un periodo in cui emergono sempre più - lo si è visto con riferimento al settore pubblico in generale - carenze di alte professionalità, particolarmente gravi seguitano ad apparire i ritardi del nostro Paese rispetto alla quota di laureati sulla popolazione in età da lavoro, la più bassa, nel 2021, tra i paesi OCSE. Le ragioni alla base di una tale situazione sono numerose e assai complesse. Non aiuta la quota del PIL destinata all’istruzione terziaria, in Italia assai più bassa nel raffronto con i paesi europei e con quelli OCSE.

Sempre in tema di condizione della popolazione più giovane, l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza presenta all’interno della Relazione i risultati di una ricerca molto approfondita dedicata alle conseguenze della pandemia sui minori. Sulla base dei primi esiti di tale ricerca non sorprende che l’impatto della diffusione del virus e dei lockdown sia stato molto pesante, registrando un aggravamento di disturbi neuropsichici preesistenti o un loro esordio in ragazzi vulnerabili, specie preadolescenti ed adolescenti in transizione scolastica, senza che vi potesse essere una risposta adeguata da parte di servizi da tempo caratterizzati da scarso raccordo, carenze di personale, di risorse economiche, di adeguata formazione dei professionisti.

In considerazione della sua importanza all’interno del PNRR, la Relazione CNEL, come peraltro negli anni passati, analizza in profondità i temi della sostenibilità e della posizione del nostro Paese nel perseguimento degli obiettivi dell’Agenda ONU 2030. Nelle parole del contributo specifico della Relazione, “gli andamenti relativi all’ultimo anno mostrano un quadro complessivamente positivo: il 50% delle misure sono in miglioramento, il 23% stazionarie e il 27% segnalano un peggioramento. La percentuale di misure con variazione positiva è significativamente elevata per il Goal 17 (Partnership per gli obiettivi), trainata dagli indicatori che riguardano l’uso dell’ICT, in forte incremento durante la fase pandemica acuta, e per il Goal 12 (Consumo e produzione responsabili) grazie soprattutto agli avanzamenti nella gestione dei rifiuti, mentre nei Goal 6 (Acqua) e 9 (Infrastrutture) si registrano i livelli più elevati di indicatori in peggioramento.”

Dal punto di vista della qualità dell’informazione statistica sui temi della misurazione della sostenibilità, la Relazione segnala la messa a regime, dal settembre 2022, del “cruscotto” di indicatori SDG/BES. Ciò che appare di particolare rilevanza in questo strumento è che “l’identificazione degli importi di spesa assegnati alle singole componenti, misure e sub-misure in cui è articolato il PNRR [possono fornire] attraverso gli indicatori di riferimento, una precisa interpretazione dell’andamento degli interventi anche in un’ottica di sostenibilità.”

A queste considerazioni generali dedicate alle questioni delle politiche di sostenibilità, la Relazione evidenzia l’operato delle amministrazioni pubbliche impegnate nella gestione delle politiche ambientali. Anche grazie alle sollecitazioni del PNRR, la presenza delle amministrazioni pubbliche nel 2022 si rafforza, con progressi significativi da parte del Ministero competente (ora Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica) sui temi della comunicazione ambientale, della misurazione della consapevolezza ambientale, di una significativa azione sul piano finanziario e di sostegno agli enti territoriali, “garanzia di realizzazione e perseguimento [...] dei programmi di sostenibilità ambientale scaturiti dai fattori legislativi”. Al tempo stesso, ampia e sempre più diffusa l’azione svolta dal Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente (SNPA) e dall’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) in tema di controlli ambientali, di bonifiche, di supporto alle attività di contrasto al dissesto idrogeologico.

Molto rilevante - e del tutto coerente con le finalità di questa Relazione - il ruolo svolto proprio da qualche anno da ISPRA “come responsabile dello sviluppo e gestione del Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA) e della rete SINA-NET a esso collegata, confermando un ruolo centrale dello stesso nella raccolta e integrazione dei dati ambientali e territoriali prodotti dai diversi Enti per le finalità di monitoraggio e conoscenza dell’ambiente”, un’attività di conoscenza applicata anche alla gestione dei rifiuti e che trova anche nei programmi di educazione e formazione ambientale una presenza concreta. La Relazione documenta poi con attenzione il ruolo cruciale che il Gruppo Cassa Depositi e Prestiti è chiamato ad assumere, oltre alla sua missione storica di sostegno allo sviluppo territoriale, nell’attuazione del PNRR sia tramite la “gestione diretta di risorse legate a iniziative strategiche” (per interventi nei settori dell’innovazione, del turismo, della transizione ecologica, dell’agricoltura e dell’internazio-

nalizzazione), sia con un'azione (essenziale in considerazione della debolezza della capacità amministrativa, soprattutto degli enti locali) di "consulenza tecnico amministrativa a Ministeri, amministrazioni locali, enti pubblici nazionali e territoriali)" nonché di gestione di "operazioni di mercato e altre iniziative". Così come si dà conto in dettaglio dell'attività, fondamentale soprattutto in tempi di post-pandemia e incertezze del quadro economico globale, di sostegno all'internazionalizzazione e alla proiezione verso l'estero delle nostre imprese. Con missioni e con modalità diverse, SIMEST e ICE testimoniano di un'azione tecnicamente e organizzativamente molto solida e in continuo miglioramento. Gli stessi interventi previsti dal PNRR sembrano beneficiare di tale azione. Molto importanti, soprattutto dal punto di vista della performance delle aziende, le analisi di valutazione ex-post svolte dall'ICE e che sottolineano un impatto molto significativo sulle imprese finanziate e destinatarie dei servizi da parte dell'Istituto rispetto a un campione di controllo di aziende "non trattate".

Come più volte richiamato, la Relazione CNEL sul livello e la qualità dei servizi pubblici offre da anni analisi sempre più ampie e complete sulle amministrazioni pubbliche locali. La parte finale della Relazione richiama il fatto che "non solo gli enti locali sono attori principali del rinnovamento infrastrutturale del Paese, essendo responsabili di circa il 40% delle risorse del PNRR, ma sono centrali in alcune delle politiche nazionali, come ad esempio quella dello sviluppo del welfare". La Relazione testimonia anche che i Comuni italiani "escono da un lungo periodo di austerità che li ritrova spesso depotenziati nella loro forza lavoro. [e quindi] la capacità di questi organismi di farsi interpreti dei bisogni della comunità e implementare le politiche determinate a livello centrale è, dunque, un fattore determinante per la ripresa sociale ed economica del Paese, ma ciò potrebbe essere mitigata da un indebolimento dovuto ai precedenti tagli di spesa operati per riordinare le finanze nella precedente crisi del debito pubblico del 2011."

L'analisi dei servizi a livello locale, mai così ben documentata e arricchita di evidenze empiriche, si snoda su cinque contributi diversi concentrati sui temi dello sviluppo del *welfare* locale, del potenziamento delle strutture organizzative e dell'ammodernamento infrastrutturale. Ciò che consente anche un raffronto approfondito tra il periodo pre-pandemico e la capacità di offrire servizi sociali nel momento in cui è arrivata la pandemia. Un solo dato: il contributo, dell'Osservatorio Nazionale Servizi Sociali Territoriali del CNEL con la collaborazione dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Aziendali, evidenzia come "il livello di finanziamento dei servizi sociali territoriali all'alba della pandemia fosse fermo ai livelli di 12 anni prima. Il regime di austerità imposto a partire dal 2012 ha progressivamente visto ridurre le risorse fino al 2015-16, per poi riprendere a salire, ma non riuscendo a recuperare i tagli del periodo immediatamente precedente." In un quadro, peraltro, in cui continuano a persistere significative differenze di finanziamento a livello territoriale.

In questo contesto, va ancora segnalato il contributo predisposto dalla Banca d'Italia che analizza le informazioni "provenienti dalle banche dati SIOPE+ (monitoraggio dei pagamenti della PA) e BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche contenente i rendiconti degli enti) da cui emerge come, durante la pandemia e nell'immediato post-pandemia, la spesa sociale sia significativamente cresciuta in tutti i comparti di spesa, in modo particolare a favore dei soggetti a rischio di esclusione sociale e delle famiglie."

Importanti evidenze empiriche provengono anche dal contributo di SOSE spa che "sviluppa un focus sulle regioni a statuto ordinario, fornendo evidenza empirica rispetto alla sostanziale stabilità della spesa sociale aggregata in queste regioni fra il 2017 e il 2019 (dopo un aumento di più del 4% occorso fra il 2016 e il 2017) e alla forte variabilità a livello comunale, soprattutto all'interno del comparto meridionale del Paese". Si tratta di un ambito analitico in cui è presente un'analisi assai innovativa, "in anteprima assoluta, dell'utilizzo delle nuove risorse messe a disposizione dello Stato per lo sviluppo del *welfare* locale nel post-pandemia. Si tratta, a regime, di 770 milioni di euro di nuove risorse per i Comuni delle regioni a statuto ordinario e di Sicilia e Sardegna, distribuiti in logica di LEP - Livelli Essenziali delle Prestazioni, al fine di garantire egual accesso ai servizi ritenuti essenziali in ciascun territorio. Nel primo anno di monitoraggio della nuova *policy* di rafforzamento dei servizi sociali, il 2021, emerge chiaramente come vi sia un aumento di tutti i target di utenza, ed in particolare famiglie e minori, povertà, anziani e immigrati/nomadi, a fronte di un aumento più spiccato di contributi economici e interventi/servizi (incrementi meno significativi per le strutture sociali)."

Questa Relazione, lo si è sottolineato poc'anzi, tratta in modo dettagliato le questioni legate alla maggiore fragilità delle AAPP nella dotazione del personale, rispetto alla quale le riforme previste dal PNRR hanno cominciato a offrire una risposta concreta. Un approfondimento, anch'esso innovativo,

curato da ISTAT, riguarda la dinamica dell'occupazione nei Comuni italiani. "Fra i tanti dati forniti, emergono tre elementi molto rilevanti. In primis, i Comuni sono arrivati all'appuntamento della pandemia da Covid-19 con un depotenziamento del personale di -19% rispetto a 9 anni prima (2020 rispetto al 2011) per quanto riguarda i dipendenti, addirittura di -27,8% per il personale non dipendente. La flessione maggiore è avvenuta nell'ultimo quinquennio prima della pandemia. Secondo, come evidenziato per i servizi sociali, le tendenze rispetto alla dinamica dell'occupazione sono decisamente eterogenee per aree regionali e, soprattutto, provinciali. [...] In generale, è il comparto geografico di Sud e isole a sperimentare la decrescita occupazionale più consistente, con una media del -26,3% per i dipendenti e -33,5% per i non dipendenti, il che potrebbe da un lato essere indice di efficientamento ma dall'altro esprimere una criticità di forte depotenziamento delle strutture organizzative a causa delle difficoltà finanziarie citate dal contributo di Banca d'Italia."

L'ultima sezione dell'ampia parte della Relazione dedicata alle amministrazioni locali, curata da Cassa Depositi e Prestiti spa, analizza dimensione e caratteristiche delle consistenti risorse finanziarie erogate, sotto forma di crediti, verso Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni per lo sviluppo infrastrutturale, pari, nel 2021, a oltre 11 miliardi di euro, di cui 5,2 relativi a rifinanziamenti di mutui che hanno consentito di liberare risorse (risparmio di oneri finanziari) per 1,4 miliardi di euro. Anche in questo caso, "al di là del dato a livello aggregato, sorprendono le forti differenze fra territori provinciali".

(EE, 16.5.2023)

**Capitolo 1**  
Le Pubbliche Amministrazioni: le azioni connesse  
al PNRR, gli esiti della pandemia



## 1.1. IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.

### 1.1.1. Analisi di intenzionalità d'impatto negli avvisi del PNRR, in relazione alla clausola sociale<sup>1</sup>.

Il seguente lavoro presenta una prima analisi qualitativa, iniziata nel maggio del 2022, dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro con la collaborazione di Open Impact<sup>2</sup>, sugli avvisi e bandi pubblicati e disponibili da fonte pubblica relativi al PNRR-Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La metodologia adottata mira ad esplicitare quantitativamente forme di valore non economico, come quello sociale ed ambientale, attraverso il ricorso a metriche finanziarie, al fine di permettere una corretta rappresentazione numerica e la conseguente comunicazione in maniera rapida e sintetica.<sup>3</sup>

L'utilizzo di tecnologie applicate alla valutazione d'impatto sociale è il core di questa valutazione<sup>4</sup>, che ha raccolto tutte le best practices del tradizionale SIA (*Social Impact Assessment*) e dell'Impact Standard del Global Compact<sup>5</sup>, in uso a livello accademico, aggiungendone la misurazione quantitativa dell'impatto<sup>6</sup> e collegandolo con la tassonomia nazionale, linee guida per la valutazione del PNRR, la Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile e la nuova tassonomia europea (*European Taxonomy*) e globale (SDGs). Il lavoro di analisi si inserisce nell'arco delle attività che nella X Consiliatura il CNEL ha stabilmente promosso per fornire dati ed informazioni alle parti sociali e finalizzato al raggiungimento di un processo attivo alla formazione e alla definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il CNEL ha deciso di strutturare con la determina del 15/7/2021, nell'ambito delle tre Commissioni Istruttorie e della Commissione Informazione e Lavoro nove gruppi di lavoro tematici che, in relazione alle missioni che costituiscono il PNRR, individuano aree di intervento e temi selezionati sulla scorta di quanto emerso nei pareri e nelle osservazioni e proposte del CNEL e deliberate dall'Assemblea. I gruppi di lavoro sulla base dei dati raccolti hanno, all'interno delle funzioni istituzionali attribuite al CNEL, evidenziato le ricadute, negli interventi esaminati, occupazionali - con particolare riferimento all'occupazione giovanile, femminile e il relativo divario territoriale, all'interno della cornice europea degli indicatori *Sustainable Development Goals* (SDG). I nove tavoli hanno interessato le seguenti tematiche e sono composti dai relativi consiglieri:

**LAVORO** – Coordinatori: Conss. Silvia CIUCCIOVINO e Michele FAIOLI

**LOGISTICA** – Coordinatori: Conss. Nereo MARCUCCI e Gennaro FIORE;

**SCUOLA E FORMAZIONE** – Coordinatori: Vicepresidenti Gianna FRACASSI e Floriano BOTTA;

**ASSISTENZA SOCIALE, FAMIGLIA E SANITÀ** – Coordinatori: Conss. Gianmario GAZZI, Alessandro GERIA, Cecilia TOMASSINI;

1. A cura di Andrea Battistoni - CNEL, con il contributo di Open Impact

2. Start-up innovativa e spin-off accreditato dell'Università degli Studi Milano

3. Nel dettaglio, la metodologia di Open Impact è stata pubblicata in forma di saggio, nel novembre 2020, sulla rivista *Impresa Sociale*, con il titolo: "Raccogliere e valorizzare i dati sull'impatto (rivistaimpresasociale.it)". Dal 2019 al 2021, il team di ricerca di Open Impact ha mappato 98 metodi utilizzati internazionalmente per la misurazione dell'impatto, elencati nell'articolo: "Mapping Social Impact Assessment Models: A Literature Overview for a Future Research Agenda", pubblicato sulla rivista *Sustainability*.

4. Corvo-Pastore, "Social Impact Assessment: Measurability and Data Management", pubblicato da Palgrave nel 2021.

5. *SDG-Impact-Standards-for-Enterprises-DRAFT-for-first-consultation.pdf* (undp.org)

6. *The-SROI-Guide-2012.pdf* (squarespace.com)

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE** – *Coordinatore: Cons. Efsio Gonario ESPA;*

**AGRICOLTURA** – *Coordinatore: Cons. Sandro GAMBENZA;*

**AMBIENTE E RICONVERSIONE ECOLOGICA** – *Coordinatori: Vicepresidente Floriano BOTTA e Vicepresidente Gianna FRACASSI;*

**POLITICHE INDUSTRIALI E TRANSIZIONE DIGITALE** – *Coordinatori: Vicepresidente Floriano BOTTA e Cons. Annamaria SIMONAZZI;*

**TURISMO** – *Coordinatore: Cons. Gian Paolo GUALACCINI.*

I tavoli di lavoro hanno contribuito con importanti contributi e approcci tradotti via via nelle valutazioni offerte al Parlamento e al Governo in occasione dell'adempimento delle funzioni primarie dell'Organo (pareri, relazioni, rapporti, ricerche). I tavoli hanno lavorato considerando i tempi di attuazione delle risorse fino ad oggi allocate e presenti sul Portale Italia-Domani pari a 109 Miliardi per un numero complessivo di 245 avvisi e bandi verso le varie priorità trasversali incrociandole con le sei Missioni del PNRR. Le audizioni fatte dai gruppi di lavoro hanno contribuito in parte ad arricchire il quadro conoscitivo, si sono svolte 22 audizioni distribuite per le varie Missioni, nelle quali si sono udite tutte le unità di Missione del PNRR, i principali *stakeholder* istituzionali con particolare attenzione rilevata al mondo della transizione ecologica, della scuola e formazione e dei principali settori industriali. I tavoli hanno lavorato considerando i tempi di attuazione delle risorse fino ad oggi allocate e presenti sul Portale Italia-Domani. In ambito PNRR, molteplici studi e analisi si sono focalizzati su indicatori macroeconomici e sulla creazione di proiezioni 2022-2027 in grado di mostrare possibili prospettive di miglioramento economico grazie agli investimenti PNRR, seguendo un approccio *top-down* e finalizzate in maniera più marcata a monitorare la tempistica e le modalità di erogazioni dei fondi. La ricerca realizzata, si incentra su un approccio *bottom-up*, basata sulle uniche fonti che sono state messe a disposizione dei cittadini e della pubblica amministrazione locale: il testo del PNRR e gli avvisi relativi agli investimenti del PNRR. L'analisi è finalizzata a capire se l'obiettivo del PNRR di creare impatti positivi a lungo termine, con focus trasversali su temi come i divari di genere, la qualità di vita delle prossime generazioni, lo sviluppo sostenibile delle regioni svantaggiate, gli avvisi sono il primo passo per allineare gli investimenti ai cambiamenti che essi devono portare. Il ciclo dell'impatto prevede che, per massimizzare gli impatti positivi, si integri l'aspetto di allineamento agli obiettivi d'impatto anche prima dell'esecuzione dei progetti, già in definizione delle regole di gara, e negli avvisi pubblicati.

Per fare questo la definizione della Catena degli Impatti parte dall'analisi degli *stakeholder* principali di ogni intervento e dalla definizione degli output materiali di progetto. La necessità di applicare una metodologia SROI – *Social Return on Investment* – che è in grado di cogliere la trasformazione dell'impatto dalla forma finanziaria in una forma di valore blended (lett. miscelato) di valore sociale, ambientale, economico è ormai consolidata in diversi paesi europei. La base dati della ricerca comprende tutti gli avvisi relativi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza pubblicati. La banca dati costruita trova la sua fonte principale nella sezione Open Data del sito

mani.gov.it, al quale si aggiungono altre fonti di natura istituzionale e non.<sup>7</sup> La ricerca di natura sperimentale, eseguita su quanto previsto dai commi 4 e 7 dell'art. 47 del decreto-legge n.77/2021 e dalle seguenti disposizioni attuative, l'analisi non comprende decreti esplicativi, disposizioni attuative o qualsiasi altro atto collegato agli avvisi Pubblici non presente su Italia Domani. ha portato fino ad ora ad alcune prime riflessioni. In particolare, l'analisi d'impatto del PNRR con metodologia SROI risulta al momento non applicabile per mancanza di dati, soprattutto di obiettivi quantitativi dichiarati in sede di definizione del PNRR, la metodologia, in chiave qualitativa invece, permette di capire se gli avvisi sono allineati rispetto a questi impegni, e quanta percentuale dei fondi viene allocata alle tre priorità trasversali: divari generazionali, divari di genere, divari territoriali, che emergono nel testo PNRR.

### 1.1.2. Lo stato del monitoraggio

Il numero di avvisi scrutinati si attesta a 245, corrispondenti ad un budget complessivo di 109,75 miliardi di euro. Tale banca dati contiene tutti gli avvisi pubblicati per ogni Missione, con relativi Componenti e Investimenti. Le risultanze del lavoro di monitoraggio e di analisi di tutte queste voci offrono un quadro generale complesso, che è possibile osservare sotto diversi aspetti. È importante sottolineare come tale quadro complessivo veda mutare le sue proporzioni se non si tengono in considerazione i tre grandi investimenti del PNRR: l'ecobonus e il sismabonus al 110% per l'efficientamento energetico (13.95 miliardi), il credito d'imposta per beni strumentali materiali e immateriali (13.38 miliardi) e il contributo ai Comuni per l'efficientamento energetico (6 miliardi).

M1C2 - 1	Credito d'imposta per beni strumentali	13.38 Miliardi	12,29% del budget totale
M2C3 - 2.1	Ecobonus e Sismabonus 110%	13.95 Miliardi	12,82% del budget totale
M2C4 - 2.2	Contributi ai Comuni per efficientamento energetico	6 Miliardi	5,51% del budget totale

### 1.1.3. Le Missioni del PNRR

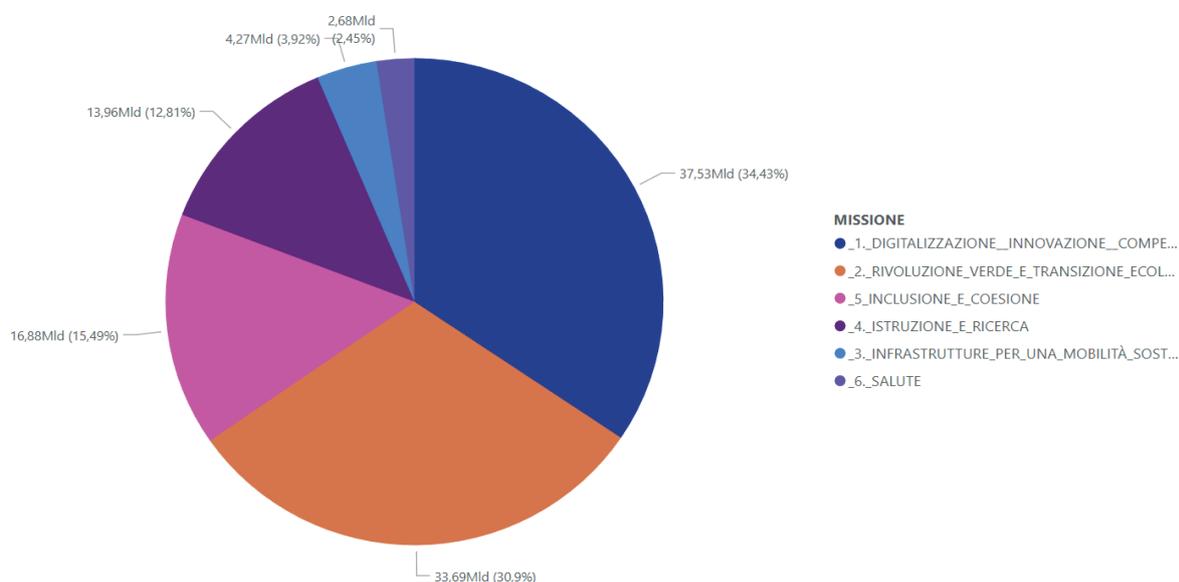
Tenendo conto dell'allocazione delle risorse verso le varie priorità trasversali, risulta possibile anche approfondire l'analisi con un focus sulle sei Missioni del PNRR:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile
4. Istruzione e ricerca
5. Inclusione e coesione
6. Salute

Il grafico che segue descrive la distribuzione delle risorse sinora erogate fra le sei Missioni.

7. Poi PNRR, l'Osservatorio Orep e fonti secondarie, di natura giornalistica come l'Osservatorio PNRR del Sole 24 Ore.

Somma di Budget complessivo per MISSIONE



#### 1.1.4. Le missioni e la progressione della spesa

La prima Missione, “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, è finalizzata alla rivoluzione digitale per tutti i settori, dalla semplificazione della Pubblica Amministrazione alla competitività del settore produttivo, fino al finanziamento verso turismo e cultura. Le risorse sinora erogate sono circa 37,5 miliardi di euro, corrispondenti al 34% dei 109 miliardi degli avvisi attualmente pubblicati. Questa Missione è probabilmente quella che al momento più si avvicina alla quota di risorse prestabilita: secondo la piattaforma del sito [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it) il totale destinato alla Missione dovrà essere 40,29 miliardi (circa il 21% del budget di tutto il Piano). Per quanto attiene la seconda Missione, “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, essa punta a favorire l’economia circolare, lo sviluppo di fonti di energia rinnovabile e la sostenibilità ambientale delle filiere produttive alimentari. Il suo perseguimento sembra essere a buon punto, con un’erogazione delle risorse sinora coerente con gli obiettivi prefissati: allo stato attuale sono stati erogati 33,7 miliardi di euro, a fronte di un importo finale stabilito a 59,5 miliardi: la sua proporzione rispetto al valore complessivo delle sei Missioni è perfettamente in linea attestandosi attorno al 31% del Piano.

La terza Missione, “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” ha l’obiettivo di migliorare la rete di trasporti via terra, mare e aria sia in termini quantitativi che qualitativi (soprattutto dal punto di vista dell’ecosostenibilità). I 4,3 miliardi sinora erogati (quasi il 4% dei 109 totali) sono ancora lontani dal target prestabilito, sia in termini assoluti (il totale destinato alla Missione dovrà essere di 25,4 miliardi), sia in termini relativi (quota corrispondente al 13,3% dell’importo totale del Piano).

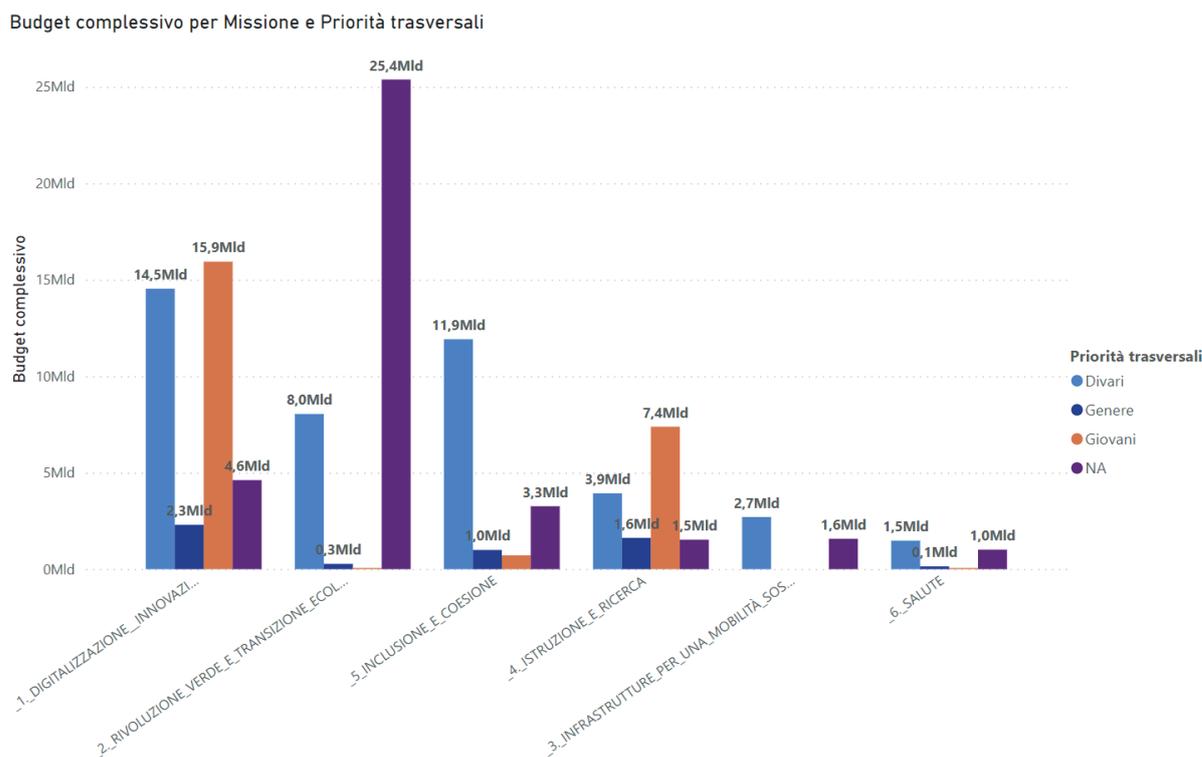
Alla quarta Missione “Istruzione e ricerca”, che comprende tutte le misure su scuola, università e ricerca, sono stati destinati al momento 14 dei quasi 31 miliardi previsti. In termini proporzionali, comunque, la quota percentuale prestabilita è fissata al 16,12%, a fronte dell’attuale 13%, dei circa 190 miliardi totali del Piano. Un’altra Missione mol-

to vicina a raggiungere la soglia di risorse prestabilita è quella relativa a “Inclusione e coesione”: dei quasi 20 miliardi dichiarati ne sono stati erogati sinora ben 16,9. Infatti, come dimostra la sua quota percentuale rispetto al totale dei finanziamenti erogati, il suo stato di avanzamento è discretamente oltre rispetto a quello delle altre Missioni: essa dovrà, a Piano terminato, costituire poco più del 10% del Piano, mentre allo stato attuale ne è più del 15%. Infine, la sesta Missione “Salute”, a cui è destinato l’8% del Piano (15,63 miliardi), allo stato attuale vede allocati solo 2.7 miliardi (il 2,5% dei finanziamenti sinora erogati).

L’analisi svolta consente anche distinguere, all’interno di questa allocazione del budget, in che misura ogni Missione stia generando impatto su ognuna delle priorità trasversali.

### 1.1.5. Le Missioni e le priorità trasversali

Il seguente istogramma presenta la suddivisione (in termini assoluti) del budget di ogni Missione per ciascuna priorità.



Relativamente ad ogni Missione è possibile ricavare le seguenti deduzioni:

La prima Missione si dimostra come quella più orientata, in termini assoluti, verso il tema dei giovani: sui 37 miliardi sinora erogati (o in fase di erogazione) per questa Missione, oltre ai 4.6 corrispondenti ad avvisi che non risultano diretti al superamento di alcun divario, quasi 16 sono inseriti in avvisi aventi focus specifici sulle condizioni delle nuove generazioni.

La seconda Missione è quello che risulta avere la più alta quota di budget che non rientra in nessuna priorità. Di grande rilievo è il caso dell’ecobonus, che nonostante sia stato finanziato con quasi 14 miliardi di budget, non ha risultato avere alcun riferi-

mento ad una o più priorità trasversali.<sup>8</sup> Ciononostante, al tema dei divari territoriali corrispondono avvisi per un totale di 8 miliardi.

La terza Missione, di cui devono essere erogati ancora circa 20 miliardi, destina più della metà delle risorse già erogate in avvisi aventi una “Quota Mezzogiorno”.

La quinta Missione rientra quasi totalmente nel tema dei divari territoriali. Sui 17 miliardi sinora erogati, ben 12 corrispondono ad avvisi contenenti la “Quota Mezzogiorno”. Anche se nella generalità dei casi quest’ultima costituisce il 40% del budget dell’avviso, sono frequenti i casi in cui invece la distribuzione delle risorse sia determinata da un criterio di proporzionalità rispetto alla popolazione delle Regioni. In fine la sesta Missione, della quale sono stati per ora erogati meno finanziamenti, è per quasi metà destinata alla priorità sui divari territoriali.

Sulla base dei dati disponibili e della metodologia, il primo livello di analisi del Piano si è incentrato nel collegare ad ogni singolo avviso all’interno della Catena di Porter<sup>9</sup>, in quale punto della catena dell’impatto si colloca il singolo investimento. La valutazione viene portata avanti esaminando all’interno del bando se tra i criteri minimi (requisiti), oppure tra i criteri premiali, vi siano input, output o outcome, capire se vengano investite risorse in grado di generare cambiamenti a lungo termine, cambiamenti immediati, o che rispettino solo le condizioni di partenza preconcordate. Le criticità affrontate dal lavoro si sono evidenziate nella possibilità che non vi sia alcuna correlazione fra un ingente apporto di investimenti e risorse investite (input) e la creazione di cambiamenti positivi di medio-lungo termine. Ulteriore possibilità è l’allocazione di risorse su input ma non trovare espressa l’intenzionalità di outcome, in questo modo non è detto che si creeranno dei cambiamenti positivi a lungo termine, di per sé già complessi da realizzare, ma non è neanche possibile attenderseli. La impact strategy potrebbe prevedere un bilanciamento fra input-output-outcome teso a favorire input ed output ad alto impatto, e la creazione di cambiamenti a medio-lungo termine in una logica di Teoria del Cambiamento. In questo caso il focus della ricerca non è soltanto finalizzato a dove vengono collocati gli investimenti, ma se collocandoli sui diversi punti della catena di Porter, si esplicita chiaramente l’intenzionalità di quegli impatti lungo tutta la catena.

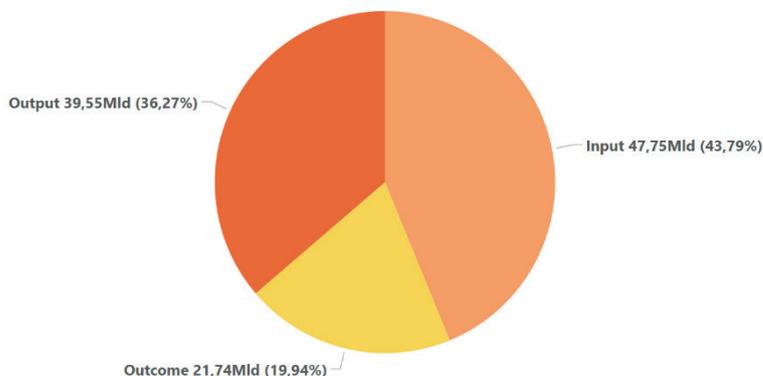
---

8. Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l’efficienza energetica e la sicurezza degli edifici - Italia Domani

9. (EN) Michael E. Porter, *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Simon and Schuster, 30 giugno 2008, ISBN 978-1-4165-9584-7. URL consultato il 24 maggio 2022.

### 1.1.6. Prime conclusioni sull'intenzionalità di spesa

Spesa divisa su input, output, outcome



**Input:** quasi il 50% del budget complessivo, corrispondente a 47.75 miliardi, viene investito come allocazione di risorse per creare le condizioni necessarie all'implementazione dei singoli progetti.

**Output:** questa porzione del budget (39.55 miliardi) invece corrisponde a bandi che premiano i progetti per il raggiungimento di determinati risultati di breve termine, o la creazione di prodotti direttamente collegati agli esiti progettuali.

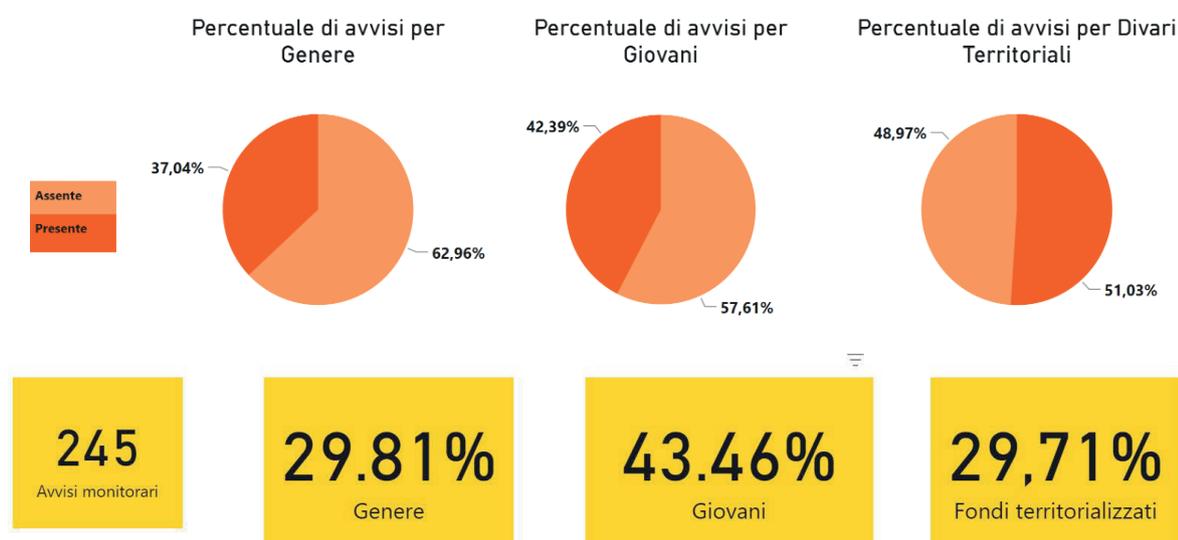
**Outcome:** un quinto (21.74 miliardi) delle risorse del Piano, infine, viene corrisposto da avvisi che premiano progetti che provocano cambiamenti attesi di lungo termine.

Il secondo livello di analisi si è basato su un altro elemento chiave che nel PNRR viene esplicitamente dichiarato che è l'intento di colmare le tre priorità trasversali: la riduzione dei divari di genere, dei divari territoriali Nord-Sud e dei divari intergenerazionali, con le politiche rivolte alla digitalizzazione e all'innovazione tecnologica, rispettando le norme ambientali e la sostenibilità ambientale nell'ambito del New Green Deal Europeo. Attraverso l'analisi semantica e la *discourse analysis* degli avvisi del PNRR è stato possibile verificare se le priorità dichiarate nella definizione del Piano sono state testualmente esplicitate negli avvisi. È fondamentale che, nell'analisi del singolo bando, emerga chiaramente l'intenzionalità di perseguire una o più di queste priorità. L'intenzionalità rispetto a queste tre priorità viene rilevata tra le condizioni di ammissibilità o tra i criteri premiali per la valutazione dei progetti. In forma di input, output o outcome. La priorità dei divari territoriali si esplicita solo quantitativamente: il 40% delle risorse erogate dal Piano deve essere versato alle Regioni meridionali. Per quanto riguarda i divari di genere e intergenerazionali la ricerca fa specifico riferimento l'art. 47 del D.L. n.77 del 31/05/2021, che vincola ad assicurare una quota pari almeno al 30% delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, all'occupazione giovanile femminile.

La ricerca si è incentrata a verificare il rispetto delle tre condizioni: Divari territoriali Nord-Sud, Divari di genere e Divari generazionali. Per il rispetto della prima condizione si considera il decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021, l'analisi tiene conto del vincolo di destinazione al Mezzogiorno del 40% di ogni investimento territorializzabile. Tuttavia, è importante ricordare che non esistono clausole di salvaguardia sulla quota Mezzogiorno, in quanto sono i singoli enti titolari a decidere se adottarla o

meno. Non sono del tutto chiari i criteri di riallocazione e compensazione delle risorse non assegnate per carenza di domande ammissibili. Queste condizionalità, quindi, possono presentarsi anche sotto forma di input del progetto. In questo caso, tenendo in considerazione quegli avvisi che sono territorializzabili. Complessivamente, il budget destinato alle Regioni meridionali risulta ammontare, per ora, a **32.6 miliardi**. Per quanto riguarda il rispetto della Priorità Trasversale di riduzione dei divari di genere negli avvisi che assegnano punti a progetti che abbiano ricadute misurabili positive sull'imprescindibilità o l'occupazione femminile. Il budget totale corrispondente agli avvisi che rientrano in questa priorità è di **34.4 miliardi**. Il bando/avviso viene considerato rispettoso della Priorità Trasversale di riduzione dei divari intergenerazionali se, prevede l'obbligo di assunzione di giovani under 36 per lo svolgimento del progetto in oggetto. Sui divari intergenerazionali intervengono avvisi e bandi per un budget totale di **46.85 miliardi**.

### 1.1.7. Conclusioni sulle priorità trasversali e la spesa



I grafici che seguono mostrano quanti avvisi affrontano rispettivamente il tema dei divari di genere, di quelli intergenerazionali e di quelli territoriali e il budget assegnato.

In conclusione, la ricerca sta evidenziando che una valutazione mediante l'analisi d'impatto del PNRR con metodologia SROI risulta al momento non applicabile per quanto sopra descritto, altresì la metodologia adottata di natura qualitativa permette di evidenziare l'allineamento degli avvisi rispetto agli impegni assunti e quanta percentuale dei fondi viene allocata alle tre priorità trasversali così come emergono nel testo PNRR. In particolare, la suddivisione tra Input, output e outcome ci rappresenta un quadro da considerare in maniera particolarmente attenta in relazione all'impatto sociale strutturale e di lungo periodo. La necessità di orientare in maniera più netta nella fase ex-ante dei bandi gli elementi quantitativi, con particolare riferimento agli elevati investimenti sul tema dei divari territoriali, risulta fondamentale soprattutto nei criteri per la valutazione dei progetti candidati che mancano di elementi quantitativi che permettano di misurare l'impatto sociale e ambientale, e che rendano possibile premiare in graduatoria quei progetti potenzialmente più virtuosi.

## 1.2. LE METODOLOGIE DI MISURAZIONE DELLE ATTIVITÀ DELLA P.A.<sup>10</sup>

Le statistiche prodotte dall'Istat sulle Istituzioni della pubblica amministrazione sono realizzate attraverso il Sistema Integrato, basato su dati di fonte amministrativa (resi disponibili dal Sistema Integrato dei Registri sulla Pubblica Amministrazione) e su dati derivanti da indagini periodiche aventi come unità di analisi le istituzioni pubbliche.

Fanno parte del Sistema Integrato dei Registri sulla Pubblica Amministrazione il Registro di base delle Istituzioni Pubbliche (Registro Asia IP), il Registro Esteso delle Statistiche della Pubblica Amministrazione (REPA) e il Registro Tematico del Lavoro nel settore pubblico (RTL - PUB).

Le rilevazioni sulle Istituzioni PA svolte dall'Istat comprendono il Censimento Permanente sulle Istituzioni Pubbliche, la Rilevazione statistica sulla Ricerca e Sviluppo (R&S) nelle Istituzioni Pubbliche, la Rilevazione sull'utilizzo delle ICT nelle PA, l'Indagine Riddcue<sup>11</sup>, la Rilevazione sui bilanci consuntivi di Regioni e Province autonome, Camere di commercio ed Enti previdenziali e le elaborazioni sui dati contenuti nei bilanci consuntivi degli enti locali.

Il Sistema così descritto consente la produzione efficiente e tempestiva di una grande quantità di statistiche inerenti le istituzioni della pubblica amministrazione, che vengono poi pubblicate attraverso i vari canali di diffusione utilizzati dall'Istat, tra i quali riveste particolare rilevanza il datawarehouse tematico Pubblica Amministrazione. Stat (<http://dati.statistiche-pa.it/>) (Portale della PA), dedicato in via esclusiva alle statistiche sulle istituzioni pubbliche.

Il Portale della PA, nato da una collaborazione fra l'Istat e il Cnel, mette a disposizione degli stakeholder istituzionali e dei cittadini dati e indicatori riguardanti le pubbliche amministrazioni centrali e locali, organizzate per tipologia istituzionale e per area tematica (personale, formazione, bilanci, sanità, scuola, giustizia).

Tra gli indicatori presenti nel portale rivestono elevato valore conoscitivo quelli calcolati a partire dai dati del Censimento delle Istituzioni Pubbliche. Tali indicatori, prodotti per la prima volta con riferimento all'edizione censuaria del 2011, sono stati replicati ed integrati per le successive edizioni del 2015 e del 2017. Attualmente, sono in corso di produzione gli indicatori riferiti al censimento 2020, i cui primi risultati definitivi sono stati pubblicati dall'Istat a dicembre del 2022.

Il censimento permanente delle Istituzioni pubbliche offre un quadro qualitativo e quantitativo completo sulle pubbliche amministrazioni permettendo di valutare l'andamento nel tempo dei diversi fenomeni rilevati. L'avvio di tale censimento permanente, giunto alla quarta edizione (la prima edizione è del 2016), è programmato per la metà del 2023, con data di riferimento 31 dicembre 2022.

Rispetto alle precedenti edizioni, il questionario dell'edizione 2023 del censimento presenta diverse aspetti innovativi. In particolare, sono stati previsti l'aggiornamento della sezione sul Lavoro agile, già presente nell'edizione precedente, tenendo presente il passaggio all'attuale fase post pandemia, la revisione di alcune sezioni già

10. A cura di Alessandro Faramondi, Alessandra Preti et al, Istat

11. Rilevazione di Informazioni, Dati e Documenti necessari alla Classificazione di Unità Economiche nei settori istituzionali stabiliti dal Sistema Europeo dei Conti

esistenti e l'introduzione di una nuova sezione messa a punto, in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, incentrata sul ruolo propulsivo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nel determinare sostanziali cambiamenti nella PA nei prossimi anni.

Per quanto attiene al primo aspetto, nel 2021 la sezione del censimento permanente relativa al lavoro agile ha rappresentato la prima occasione per interpellare l'universo delle istituzioni pubbliche sulle strategie messe in campo per affrontare l'emergenza sanitaria e garantire il funzionamento della PA in tale contesto, sulle misure adottate per permettere alle Amministrazioni pubbliche di non interrompere le attività, assicurando continuità all'azione amministrativa e alle attività tecniche di ciascun ente.

Nell'edizione 2023, questa sezione è stata riorganizzata, in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, per consentire il monitoraggio del Lavoro agile dal contesto dell'emergenza sanitaria alla fase post emergenziale; partendo dalla raccolta di dati quantitativi, si sono poi approfondite la programmazione e organizzazione all'interno dell'istituzione e, infine, si è proceduto alla misurazione e all'impatto del lavoro agile su vari aspetti dell'attività della PA.

Per quanto attiene al secondo aspetto, le tematiche relative a digitalizzazione e sicurezza informatica, introdotte nella seconda edizione della rilevazione (anno di riferimento 2017), sono riproposte nell'edizione del 2023 in una nuova veste, mediante la semplificazione dei contenuti e l'introduzione di nuove sezioni relative alle tematiche emergenti connesse alla crescita digitale, driver dello sviluppo tecnologico e organizzativo, per monitorare livelli e profili di digitalizzazione delle istituzioni pubbliche e valutare se le dotazioni informatiche e i livelli di formazione in materia sono sufficienti per il salto digitale richiesto alle PA e quali sono i settori ed ambiti di potenziamento. A distanza di circa un anno dall'avvio dei progetti del Piano è cresciuta anche l'esigenza di conoscere e monitorare le diverse fasi di sviluppo dei percorsi intrapresi.

In questo contesto l'Istat ha partecipato attivamente ad una serie di incontri con i maggiori stakeholders, al fine di individuare le reali esigenze conoscitive della PA e lo strumento più adatto a soddisfarle. In particolare, dagli incontri sono emersi due argomenti di maggiore interesse: da un lato, si vuole comprendere il livello di consapevolezza delle diverse unità istituzionali della PA rispetto ai progetti PNRR e le motivazioni alla base delle scelte operate all'interno della struttura di volta in volta considerata; dall'altro, si vuole approfondire il monitoraggio delle riforme della PA in un contesto PNRR.

L'Istituto ha individuato nel censimento delle istituzioni pubbliche lo strumento più idoneo a soddisfare tali necessità. Per l'edizione del 2023 è stata dunque prevista una sezione dedicata al PNRR, in grado di fare emergere il livello di conoscenza degli strumenti messi a disposizione dal Piano, le principali criticità riscontrate nelle fasi di attuazione dei progetti ed il grado di efficacia degli strumenti di supporto offerti.

La sezione PNRR, è stata suddivisa in due sottosezioni, ciascuna delle quali volta ad approfondire un determinato aspetto. I quesiti della prima sottosezione sono stati dedicati all'approfondimento del grado di consapevolezza delle unità istituzionali nei confronti delle opportunità offerte dai bandi/avvisi del PNRR (conoscenza delle opportunità, benefici attesi e difficoltà incontrate); la seconda sottosezione si concentra sulle misure di riforma della PA previste dal PNRR, con particolare riguardo alle modalità di accesso, alla crescita del capitale umano ed agli strumenti tecnici organizza-

tivi per la misurazione della performance.

Dall'analisi dei dati raccolti sarà possibile fornire dettagliatamente una serie di informazioni relative non solo alle istituzioni pubbliche rispondenti, ma anche ai progetti proposti dal Piano, quali sono stati i punti di forza dei progetti offerti e degli strumenti messi a disposizione, e quali invece le eventuali criticità riscontrate. Questo processo consentirà di conoscere anche il reale panorama sociale all'interno del quale le amministrazioni hanno agito e comprendere di conseguenza le scelte effettuate.

Gli elementi di conoscenza che emergono dalla rilevazione censuaria delle istituzioni pubbliche assumono particolare rilievo per raccogliere le sfide delle riforme istituzionali e della riorganizzazione delle modalità di lavoro messe in campo dal PNRR, offrendo al decisore pubblico dati che descrivono lo stato della digitalizzazione, il rapporto con i fruitori dei servizi della PA e l'analisi dei progetti che hanno l'obiettivo principale missione di portare al rinnovamento e alla digitalizzazione completa della Pubblica amministrazione.

Altra rilevazione diretta che compone il quadro di riferimento del Sistema informativo dalla pubblica amministrazione è rappresentata dall'indagine sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione locale.

La Rilevazione, prevista dal Programma Statistico Nazionale, si propone, ogni tre anni, di acquisire informazioni sulle dotazioni tecnologiche disponibili presso le Amministrazioni a sostegno delle attività amministrative interne e dei rapporti con cittadini, imprese e altre Amministrazioni pubbliche, contribuendo a completare il sistema informativo statistico sulla società dell'informazione in armonia con quanto stabilito dall'Unione europea.

La popolazione di riferimento è costituita dalle principali Amministrazioni pubbliche locali: le Amministrazioni regionali e le Province autonome, le Province, le Comunità montane e i Comuni.

Fino al 2018 era stato adottato un piano di campionamento che includeva nel campione in modalità censuaria solo i Comuni capoluogo di provincia, tutti quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti e quelli afferenti all'area delle città metropolitane, l'indagine dell'edizione 2022, in partenza a febbraio 2023, invece, è censuaria per tutte le tipologie di Amministrazioni

I contenuti del questionario sono stati rivisti sulla base delle osservazioni pervenute da parte degli organi intermedi e dei referenti del Dipartimento per la transizione digitale. In particolare, tra le principali innovazioni si segnalano i quesiti relativi a caratteristiche e compiti del Responsabile della transizione digitale, aspetti organizzativi legati alla sicurezza informatica, allo stato della migrazione verso i servizi cloud qualificati, ai livelli di disponibilità dei dati aperti e della documentazione a corredo di software ceduti in riuso dall'Amministrazione. Inoltre, sulla base di quanto indagato dall'eGovernment Benchmark 2022 di CapGemini viene introdotto un approfondimento sulla disponibilità online di alcuni specifici servizi anagrafici legati a comuni life events familiari e di mobilità personale. Sono state aggiunte anche alcune informazioni legate alla trasparenza dell'offerta dei servizi fruibili online dall'utenza come la disponibilità sul sito dei livelli di soddisfazione degli utenti, dei tempi di erogazione, dei contatti riferiti al responsabile del procedimento e informazioni sullo stato di avanzamento della richiesta, oltre che aspetti legati alla *user centricity*.

A completamento dell'analisi del sistema informativo della pubblica amministrazio-

ne, si illustrano alcuni registri che, come anticipato all'inizio del presente contributo, in coerenza col Sistema dei Registri (SIR), compongono il sistema stesso: il Registro Esteso delle Statistiche della Pubblica Amministrazione (REPA) e il Registro Tematico del Lavoro nel settore pubblico (RTL - PUB).

Relativamente al Registro Esteso delle Statistiche della Pubblica Amministrazione (REPA), avviato in Istituto a partire dal 2019; esso rappresenta un'estensione del Registro di base delle amministrazioni pubbliche (Registro S13), da cui mutua la popolazione e quindi le unità statistiche; è costruito attraverso l'integrazione di una molteplicità di fonti amministrative ed è aggiornato annualmente con indagini dirette a supporto.

Il REPA, oltre alle variabili strutturali, contiene un insieme di micro dati di natura economica per ogni tipologia di istituzione pubblica la cui aggregazione dà luogo a una serie di variabili messe a disposizione per i processi interni dell'Istituto. Attraverso l'aggregazione di variabili finali omogenee, e quindi elaborabili per l'intera popolazione di riferimento, viene prodotto il Frame PA, derivato dal REPA.

Nel corso del 2021 è stata disegnata e implementata una prima versione prototipale del REPA per la sottopopolazione degli Enti territoriali, comprensiva di metadati e architettura. Quest'ultima è stata consolidata e automatizzata nel corso del 2022, il registro REPA per l'anno 2021, è stato pertanto possibile il suo impiego in parallelo al sistema attuale di produzione dei dati per questa parte di sotto-popolazione.

Per il completamento del registro rispetto le altre sottopopolazioni, si prevede di introdurre, oltre alla fonte BDAP, l'elaborazione delle seguenti ulteriori fonti, che consentiranno di completare il panorama informativo del registro: Conti economici consolidati delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli IRCCS e delle aziende ospedaliere universitarie; Bilanci economico-patrimoniali degli Atenei; Rilevazione di Informazioni, Dati e Documenti necessari alla Classificazione di Unità Economiche nei settori istituzionali stabiliti dal Sistema Europeo dei Conti 2010 (RIDDCUE); Rilevazione dei bilanci consuntivi delle Camere di commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura; Rilevazione dei bilanci consuntivi degli enti previdenziali; Rendiconto generale dello Stato e flussi finanziari.

Sempre nell'ambito del SIR e coerentemente con tutti gli altri registri base delle unità economiche del sistema Asia (Registro Asia imprese, Registro Asia agricoltura, Registro Istituzioni non profit), per garantire la copertura del settore pubblico sulle variabili occupazionali e di reddito da lavoro, all'interno di Registro Tematico del Lavoro (RTL) è stato sviluppato negli ultimi anni il modulo RTL-dipendenti settore pubblico (RTL-PUBB).

Come RTL nel suo complesso, questo modulo ha l'obiettivo di sviluppare una base dati longitudinale *Employer-Employee* con informazioni mensili sull'input di lavoro, sulle retribuzioni e sugli oneri sociali, che consenta da un lato di produrre e diffondere direttamente stime aggregate e microdati e, dall'altro, di fornire dati che entrino in input in altri processi statistici, diventando così un *framework* che assicura la coerenza delle variabili sul mercato del lavoro.

Attualmente, il processo RTL-PUBB sta completando l'integrazione delle informazioni provenienti da fonti, come la Certificazione Unica, che possono garantire la copertura totale in termini sia di dipendenti sia di istituzioni del settore pubblico. È in corso di completamento anche la stima delle variabili sulle retribuzioni e sui contributi so-

ciali per tutti i dipendenti delle istituzioni pubbliche. Recentemente è stata avviata la fase di sviluppo del modulo sui lavoratori non dipendenti (RTL-NODIP), che include anche il personale che lavora nelle istituzioni pubbliche senza un contratto di lavoro subordinato.

### 1.3. PROFILI QUANTITATIVI DELL'IMPEGNO DELLE PPAА (ISTAT)<sup>12</sup>

La maggiore frequenza con cui viene svolta la rilevazione diretta del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche rispetto al passato, rende possibile l'**analisi e il monitoraggio dei processi di trasformazione e modernizzazione** che hanno interessato le pubbliche amministrazioni negli ultimi anni, mettendo in relazione l'innovazione organizzativa e tecnologica con le strategie e i comportamenti adottati.

I dati raccolti nell'edizione svolta nel 2021 fotografano lo stato del settore pubblico nel quale si innesta il piano di investimenti previsti dal PNRR per la riforma delle pubbliche amministrazioni e restituiscono informazioni su aspetti strategici messi in campo dalle istituzioni pubbliche come la sostenibilità ambientale e i percorsi di investimento intrapresi in tecnologie e digitale.

Al 31 dicembre 2020 in Italia operano 12.780 istituzioni pubbliche, con 104.000 sedi di lavoro dislocate sul territorio nazionale e all'estero, nelle quali prestano servizio 3 milioni e 600 mila lavoratori, comprese le forze armate e di sicurezza e i dipendenti pubblici in servizio all'estero (presso ambasciate, consolati, istituti di cultura, etc.).

In relazione al tipo di contratto, 3.396.289 sono dipendenti (pari al 94,3% del personale) e più di 205mila (il restante 5,7%) occupati con altre forme contrattuali (collaboratori coordinati e continuativi o a progetto, altri atipici e temporanei).

I dipendenti pubblici rappresentano il 15,9% degli addetti del sistema produttivo del Paese,<sup>13</sup> costituito da più di 4 milioni di imprese, da 363.499 istituzioni non profit e dalle 12.780 istituzioni pubbliche oggetto della presente analisi.

Considerando la distribuzione del personale in servizio nel settore pubblico, il 56,1% dei dipendenti si concentra nell'amministrazione centrale, che comprende, tra gli altri, il personale delle scuole statali (1.187.874 unità) e delle forze armate e di polizia (pari a oltre 476.000 unità). Il 20,1% dei dipendenti pubblici è occupato nelle Aziende o Enti del servizio sanitario nazionale, il 10,2% nei Comuni (6 istituzioni pubbliche su 10). Il restante 13,6% è occupato nelle altre tipologie di forme giuridiche.

In relazione al tipo di contratto, il personale in servizio si articola in 2.974.360 dipendenti a tempo indeterminato (l'82,6% del personale occupato nelle istituzioni pubbliche), 421.929 dipendenti a tempo determinato (l'11,7%) e 205.420 non dipendenti (il 5,7%).

I dipendenti a tempo determinato salgono al 15,7% del personale in servizio presso le amministrazioni centrali dello Stato e presso le Province e città metropolitane. Le restanti tipologie istituzionali presentano valori sotto la media. Nelle Università i dipendenti a tempo determinato pesano relativamente poco (6,4%), anche perché nel

12. A cura di Alessandro Faramondi, Elisa Berntsen et al, Istat.

13. In base ai dati del Registro statistico delle Imprese (Asia-Imprese) e del Registro delle istituzioni non profit nel 2020 in Italia sono attive rispettivamente 4.068.213 imprese che occupano 17.137.906 addetti, di cui 12.427.449 dipendenti, e 363.499 istituzioni non profit le quali complessivamente impiegano 870.183 dipendenti.

comparto universitario è elevata l'incidenza di personale con contratto non dipendente (44,2%).

Con riferimento al genere, le donne occupate nella pubblica amministrazione superano i 2 milioni e rappresentano la componente maggioritaria, con una quota pari al 58,5% del personale in servizio. La più elevata presenza di donne si rileva negli enti del Sistema Sanitario Nazionale (SSN) con il 67,6%, il valore più basso nelle Università pubbliche (49,6%) e nelle Regioni (51%). A livello di inquadramento contrattuale, le donne occupate con contratti a tempo determinato sono il 13,6% (a fronte del 9,1% di dipendenti a termine maschi) e raggiungono il 19% nelle amministrazioni centrali e provinciali.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) punta molto sia sul rinnovamento della pubblica amministrazione sia sulla parità di genere. Le pari opportunità di genere e territoriali rappresentano una priorità trasversale per il governo, in linea con le linee guida europee sui diritti sociali e con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. Tra le azioni chiave della strategia europea vi è la possibilità per le donne di raggiungere posizioni apicali nel mondo lavorativo e nella politica. La fotografia scattata dal censimento evidenzia come ai vertici delle istituzioni pubbliche italiane la presenza femminile sia ancora limitata: nel 2020 le donne che si collocano all'apice della struttura organizzativa dell'istituzione pubblica sono solo il 15,7%. La quota femminile arriva al 17,9% negli Enti pubblici non economici, tra cui spiccano gli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza, istituzioni tipicamente a forte vocazione femminile, e gli Ordini e i collegi professionali, con poco più di 2 donne su 10. Seguono le Altre Forme Giuridiche (17,7%), con le Aziende pubbliche di servizi alle persone in cui le donne occupano posizioni di vertice in 2,6 casi su 10. A pochissima distanza si collocano le Amministrazioni centrali dello Stato (17,6%), con i Ministeri che vedono le donne occupare quasi 3 posizioni di vertice su 10. La quota femminile più bassa si registra nelle Regioni (7,5%) e nelle Province e Città metropolitane (5,8%), in entrambi i casi in calo rispetto alle annualità delle due rilevazioni precedenti. A livello territoriale le differenze sono significative. Nel Mezzogiorno si rilevano i livelli più bassi di presenze femminili ai vertici delle istituzioni (11,4%) e al Nord-est quelli più alti (19,4%). Tra le regioni, l'incidenza più bassa si osserva in Campania (7,2%) e la più elevata in Friuli Venezia Giulia (21,8%).

Il nucleo centrale delle istituzioni pubbliche censite è costituito da 9.870 unità (pari al 77,2%) classificate nel settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche (Settore S.13)<sup>14</sup> che assorbono oltre il 98% dei dipendenti pubblici. Le 2.910 istituzioni pubbliche extra S13 presentano caratteristiche tipiche del settore pubblico anche se non soddisfano i criteri statistici per rientrare nella Lista S13. Si tratta di Ordini e Collegi Professionali, ACI, aziende speciali di servizi alle persone, di edilizia abitativa, Istituti pubblici di assistenza e beneficenza consorzi di bonifica, consorzi di diritto pubblico

---

14. Le unità in Lista S.13 sono classificate secondo le disposizioni contenute nella legge n. 196 del 31 dicembre 2009 e ss.mm. L'elenco è alla base della compilazione dei conti economici nazionali e del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, che costituiscono il riferimento per il calcolo delle grandezze trasmesse dall'Istat alla Commissione Europea. Il criterio di classificazione delle unità istituzionali nel Settore istituzionale S.13 è di natura statistico - economica, secondo i dettami del SEC 2010 e del Manual on Government Deficit and Debt. Le società di capitali in Lista S13 non sono oggetto di rilevazione censuaria perché non omogenee al *core* delle unità in termini di comportamenti, organizzazione etc.

e altre unità aventi natura giuridica pubblicistica che complessivamente occupano il restante 1,9% dei dipendenti.

Analizzando le dinamiche occupazionali delle amministrazioni pubbliche in Lista S13 nel periodo 2015-2020 per forma giuridica, compreso il personale "in divisa" e all'estero, si osserva un consistente incremento del personale dipendente presso le Amministrazioni dello stato e gli Organi costituzionali o a rilevanza costituzionale (+6,5% dal 2015 al 2020 e +5,0% nel triennio 2017-2020) quasi interamente ascrivibile alle assunzioni nella scuola, a seguito delle politiche che hanno interessato questo comparto nel biennio 2015-2017 e nel periodo successivo 2017-2020 come misura di contrasto alla pandemia.

Il personale in divisa è rimasto pressoché stabile rispetto al 2017 mentre nel biennio 2015-2017 ha registrato una flessione pari al 2,9%. Negli enti locali (Regione, Provincia e città metropolitana, Comune) l'occupazione diminuisce in modo costante dal 2015. Si registra solo un aumento dei dipendenti presso Comunità montane e unioni di comuni, in parte per effetto della ricollocazione del personale delle ex Province in attuazione della Legge Del Rio<sup>15</sup>.

Sul piano della sostenibilità ambientale, nel biennio 2019-2020 il 15,6% delle istituzioni pubbliche hanno adottato forme di rendicontazione sociale e/o ambientale (16,1% nel 2016-2017) ovvero hanno prodotto documentazione su base volontaria per rendere trasparente l'orientamento delle spese. Spiccano gli Enti pubblici non economici (35,3%) che mantengono valori oltre il doppio della media delle istituzioni pubbliche, seguiti dalle Università pubbliche (24,3). La rendicontazione è meno diffusa presso Comunità montane e unioni di comuni (6,9%), Province e città metropolitane (7,7%) e Comuni (8,3%).

Nel 2020 aumenta la quota di acquisti che rispettano i criteri ambientali minimi (Cam). Il 26,7% delle Amministrazioni pubbliche ha effettuato almeno una procedura di acquisto di beni e/o servizi per una delle 18 categorie regolamentate dai Cam. Ampia la variabilità tra le diverse tipologie istituzionali: le più virtuose sono le Università pubbliche (85,7%), le Regioni (80,0%) e le Aziende del SSN (69,6%). Rispetto al 2017, si registra un incremento delle istituzioni che effettuano acquisti verdi pari a +2,5 punti percentuali, più marcato per Università (+11,1 punti percentuali), Regioni (+7,5 p.p.) e amministrazioni centrali (+7 p. p.).

Nell'ambito del processo di sviluppo ed evoluzione tecnologico-digitale delle pubbliche amministrazioni, i risultati censuari dell'edizione 2021 permettono di analizzare le strategie e gli investimenti attuati in tecnologie e digitale nell'anno della pandemia che hanno consentito di dare continuità all'attività istituzionale attraverso l'organizzazione del lavoro a distanza. Gli indicatori considerati, relativi a quattro aree di investimento - tecnologico-infrastrutturale, in comunicazione, in cultura digitale e in tecnologie avanzate - tracciano profili differenziati delle PA a seconda delle tecnologie e delle misure adottate ed evidenziano una diversa propensione a investire nelle tecnologie digitali.

Gli investimenti tecnologico-infrastrutturali si riferiscono all'adozione e all'uso di strumenti e tecnologie abilitanti che rappresentano la condizione necessaria su cui

---

15. Legge n. 56 del 2014, contenente "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni"

basare strategie di digitalizzazione più complesse. Gli investimenti in cultura digitale sono rappresentati dalla formazione delle risorse umane occupate nelle PA sull'utilizzo degli strumenti ICT, consentendo di cogliere appieno le potenzialità degli investimenti infrastrutturali attraverso il rinnovamento e il consolidamento delle competenze digitali dei lavoratori. Gli investimenti in comunicazione riguardano il ricorso a strumenti volti a intrattenere i rapporti con l'utenza in forma immediata e interattiva. Infine, gli investimenti in tecnologie avanzate consistono nell'utilizzo di soluzioni più specializzate che consentono di sfruttare completamente i vantaggi della informatizzazione, offrendo un supporto ai processi interni per il miglioramento dell'efficienza e della produttività. Le istituzioni che hanno effettuato almeno 1 delle 4 tipologie di investimento sono 10.543, l'82,5% del totale.

La propensione a investire è tuttavia basata su strategie digitali a basso grado di complessità: tra le IP che investono in digitale, il 40,3% ha realizzato contemporaneamente solo 2 delle 4 tipologie di investimento e il 36,4% soltanto 1. Solo una parte più residuale di IP mette in atto strategie digitali più complesse: si tratta del 18,6% delle IP che riescono a realizzare contemporaneamente 3 tipi di investimento e del 4,6% che riesce a realizzarne tutti e 4. L'investimento in comunicazione è quello a cui hanno puntato maggiormente le IP: tra quelle che hanno investito in digitale, l'81,3% ha fatto almeno 1 investimento di questo tipo. La limitazione dell'attività lavorativa in presenza in fase pandemica e la necessità di intrattenere rapporti con l'utenza hanno portato ad un maggiore utilizzo dei canali digitali, come le applicazioni mobile e/o i social media, accelerando di fatto il processo di interazione digitale con i cittadini. Il 73% delle IP ha effettuato almeno 1 investimento tecnologico infrastrutturale mentre solo una parte residuale di istituzioni ha puntato sull'accrescimento delle competenze digitali delle proprie risorse umane (23%) e nell'adozione di tecnologie avanzate (14,2%). L'eterogeneità delle istituzioni che caratterizza il comparto pubblico si coglie anche in relazione alla diversa propensione a investire in tecnologie digitali. In particolare, si osserva una correlazione positiva tra il maggiore ricorso a investire in digitale e le dimensioni e la struttura delle istituzioni: per Università pubbliche, Amministrazioni centrali dello Stato e Regioni la percentuale di istituzioni pubbliche con strategie di investimento a elevato grado di complessità è nettamente superiore alla media: il 42,9% delle Università, il 32,4% delle Amministrazioni centrali e il 30,8% delle Regioni hanno realizzato contemporaneamente 4 tipologie di investimento, a fronte di una media del 4,6%.

Fra queste tipologie istituzionali risulta elevata anche la quota di IP che hanno realizzato 3 investimenti digitali su 4 (50% per le Amministrazioni centrali, 44,3% per le Università e 33,3% per le Regioni), a cui si aggiungono anche le Province e Città metropolitane, le Aziende del SSN e i Comuni con 20 mila abitanti e oltre (40,4%, 39,2% e 35% rispettivamente). Più ci si allontana da queste realtà istituzionali e più è ampio il ricorso a strategie digitali meno complesse, che risulta più accentuato nelle Comunità montane e Unioni di comuni, negli Enti pubblici non economici e nei Comuni con meno di 5 mila abitanti. A livello territoriale, la propensione agli investimenti è maggiore nelle regioni del Nord-est e del Centro, dove le IP hanno effettuato almeno un investimento tecnologico-digitale rispettivamente nell'87,9% e nell'87,1% dei casi. Questa percentuale scende all'80,8% nel Nord-Ovest, all'80,2% nelle Isole e al 78% nel Sud.

Nord-Est e Centro sono anche le ripartizioni geografiche con la più alta percentuale di

IP che attuano strategie di investimento a più elevato grado di complessità (3 o 4 investimenti contemporaneamente). Nel Nord-Est si distinguono le Province autonome di Bolzano e Trento e l'Emilia-Romagna; nel Centro, Lazio e Toscana. Il Nord-Ovest presenta valori prossimi alla media nazionale, mentre il peso delle IP che perseguono strategie meno complesse è più elevato al Sud e nelle Isole, in particolare in Molise, Basilicata, Calabria e Sicilia.

Le istituzioni pubbliche si articolano sul territorio nazionale e all'estero, in oltre 100.000 sedi di lavoro (unità locali), di cui oltre 40.000 sono scuole<sup>16</sup>. Il 46,1% delle unità locali si trova nelle regioni del Nord, anche in relazione all'elevato numero di comuni presenti in Lombardia e Piemonte. Nelle stesse regioni è rilevante sia la presenza femminile tra gli occupati delle pubbliche amministrazioni (63,9% nel Nord-Ovest e 63,5% nel Nord-Est rispetto al 58,5% della media nazionale), sia quella di personale non dipendente (6,6%), superiore alla media nazionale (5,7%). Anche per i tempi determinati si riscontrano valori più elevati nelle regioni del Nord, in particolare nelle Province autonome di Bolzano (17,9%) e Trento (16,4%), mentre le regioni del Sud si attestano su valori di poco inferiori al 10%.

La disponibilità dei dati censuari in serie storica consente l'analisi delle dinamiche occupazionali negli ultimi 10 anni, risultato delle politiche concernenti le assunzioni di personale nelle pubbliche amministrazioni adottate dai primi anni 2000 che hanno avuto quale elemento caratterizzante il contenimento della spesa del personale, in particolare quella attinente all'immissione di nuovo personale. Come noto, il legislatore ha individuato nel pubblico impiego uno dei principali ambiti di intervento al fine del controllo e della razionalizzazione della spesa pubblica. Il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato per le amministrazioni dello Stato e per gli enti locali che non avessero rispettato il patto di stabilità interno (c.d. blocco del *turn-over*) ha portato a un ricorso sempre più diffuso dei contratti a tempo determinato e dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa. I dati censuari mostrano come tra il 2011 e il 2020<sup>17</sup> i dipendenti pubblici siano aumentati nel complesso del 2,5% (superando quota 2,9 milioni) come conseguenza del notevole incremento del numero di contratti a tempo determinato (+58,9%, +145 mila unità circa), a fronte di un calo del 2,8% dei dipendenti a tempo indeterminato (-73 mila unità circa). Il saldo negativo dei tempi indeterminati è stato totalmente assorbito dalla componente maschile mentre quella femminile ha mostrato un lieve incremento (+1,6%). Nel periodo intercensuario 2011-2017, il numero dei dipendenti pubblici resta quasi invariato (-0,1%) ed è sintesi di una lieve flessione del personale a tempo indeterminato (-0,8%) e di un aumento di quello a tempo determinato (+7,3%). È l'emergenza sanitaria del 2020 ad avere influenzato l'andamento occupazionale. È infatti soprattutto nei tre anni 2017-2020 che l'occupazione dipendente aumenta segnando un +2,6%, con il personale a tempo

16. I microdati delle UL scuole con il dettaglio dell'occupazione sono di fonte amministrativa e sono integrati nel database censuario alla fine del processo di produzione dei dati. La struttura delle Unità Economiche e dell'Occupazione nelle scuole è ottenuta dall'integrazione del Registro Base delle Unità Economiche (componente Unità Locali Scuole Pubbliche) e del Registro Tematico del Lavoro (componente Settore Pubblico), oltre che dai dati del Registro Base degli Individui e dalle informazioni fornite dalla regione Valle d'Aosta e dalla provincia autonoma di Bolzano.

17. I confronti temporali rispetto al censimento generale dell'industria e dei servizi CIS2011 sono effettuati a parità di campo di osservazione, escludendo quindi Forze armate, Forze di polizia e occupati all'estero.

indeterminato in ulteriore calo (-2,1%) mentre quello a tempo determinato registra un forte aumento (+48%), dovuto principalmente alle assunzioni fatte nel comparto scuola e negli enti del servizio sanitario nazionale per far fronte alla pandemia, in particolare per supplenze e per la necessità di personale sanitario. Rispetto al 2011, sono in forte aumento i lavoratori non dipendenti (+59,1%, quasi 76mila), prevalentemente collaboratori e altri atipici. Complessivamente nel decennio il personale in servizio nella pubblica amministrazione aumenta del +5% (+2,8% nel triennio 2017-2020).

L'analisi in serie storica condotta a livello territoriale evidenzia come in un contesto di riduzione complessiva di quasi 6mila unità locali (-5,4%) dal 2011 al 2020, le diminuzioni superiori riguardino in particolare il settore di attività della Pubblica Amministrazione (circa 2.400 unità locali in meno, -8,7%) seguito dal settore sociosanitario (-6,4%) mentre le unità locali dell'Istruzione diminuiscono del 3,7%. In termini di occupazione, il settore della Pubblica Amministrazione registra un calo di dipendenti del 17,5% (-14mila circa) e un leggero aumento dei non dipendenti (+6%). Nel settore dell'Istruzione, l'occupazione dipendente cresce del 15,0% (+176mila) e quella non dipendente dell'85,1% (quasi +39mila), quest'ultima concentrata nel comparto universitario. Quasi raddoppiato il numero di personale non dipendente anche nella Sanità e assistenza sociale, che passa da poco più di 29mila a quasi 58mila non dipendenti. L'incidenza dei dipendenti pubblici sulla popolazione residente rimane pressoché stabile tra il 2011 e il 2020, passando da 4,8 a 4,9 dipendenti pubblici ogni 100 abitanti a livello nazionale. In entrambe le tornate censuarie, la maggiore concentrazione di dipendenti pubblici si registra nei territori del Nord a Statuto speciale: la regione Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano sono le uniche con più di 8 dipendenti pubblici ogni 100 abitanti. Nel 2020 le quote più basse di dipendenti pubblici sulla popolazione residente in Lombardia (3,9), Veneto, Campania e Puglia (4,5).

#### **1.4. LA CONCLUSIONE DELLA TORNATA CONTRATTUALE 2019-2021 PER IL PERSONALE NON DIRIGENTE DELLA PA CONTRATTUALIZZATA<sup>18</sup>**

##### **1.4.1. Premessa**

Nel corso dell'anno 2022 Aran e Organizzazioni sindacali hanno sottoscritto in via definitiva i rinnovi contrattuali dei quattro comparti non dirigenziali (Funzioni centrali, Funzioni locali, Sanità e Istruzione e ricerca).

Come già verificatosi in passato, in questa tornata contrattuale la sottoscrizione in via definitiva dei contratti è avvenuta in ritardo rispetto all'avvio della stagione contrattuale. I ritardi sono stati perfino più ampi rispetto al periodo precedente, poiché si è arrivati alla sottoscrizione definitiva a triennio già scaduto (in tre dei quattro contratti, a quasi un anno dalla conclusione del periodo). Lo scarto temporale sarà ancora maggiore per i contratti delle aree dirigenziali, che, prevedibilmente, saranno sottoscritti nel corso del 2023, dunque due anni dopo la scadenza del periodo oggetto di rinnovo<sup>19</sup>.

18. A cura di Pierluigi Mastrogiuseppe – Direttore generale Aran; Cesare Vignocchi – Consulente Aran, senior partner Ref ricerche

19. Va ricordato che, oltre ai contratti delle aree dirigenziali, non è stato ancora avviato il rinnovo del CCNL della

Va notato che i ritardi nella stipula degli accordi si sono rivelati particolarmente problematici nell'attuale quadro macroeconomico. A fronte di una crescita contenuta del livello dei prezzi nel periodo 2019-2021 (con IPCA cumulato sul triennio, al netto della componente energetica, di circa il 2%), nel 2022 l'inflazione ha avuto, infatti, una brusca accelerazione. Ciò ha notevolmente complicato la dinamica negoziale, poiché gli incrementi riconosciuti - basati su una dinamica inflattiva contenuta - sono stati confrontati, al momento in cui si sono svolte le trattative, con un'inflazione corrente molto più elevata. Questo problema è stato solo in parte attenuato dalla circostanza che gli incrementi riconosciuti sul triennio 2019-2021 sono stati comunque più elevati rispetto alla dinamica inflattiva registrata nello stesso periodo.

Ulteriore effetto negativo dei ritardi è il fatto che sull'anno di sottoscrizione definitiva si scarica una quantità consistente di arretrati. Infatti, nel pubblico impiego gli incrementi retributivi sono riconosciuti integralmente, con decorrenza retroattiva dall'inizio del periodo contrattuale. Maggiore è il ritardo nel rinnovo, maggiore è l'accumulo di arretrati da riconoscere all'atto del rinnovo. In base alle nuove regole di contabilità, le somme non erogate a causa del ritardo nel rinnovo contrattuale dovrebbero essere accantonate, confluire nell'avanzo vincolato ed essere applicate nell'anno in cui si verifica il pagamento. Tuttavia, pur sussistendo questa regola contabile, l'accumulo di arretrati potrebbe determinare tensioni di carattere finanziario.

La **tavola 1** consente una chiara rappresentazione circa la cadenza temporale delle varie fasi che consentono di rendere efficace il rinnovo dei CCNL. Un primo aspetto da sottolineare riguarda l'evidenza, ormai assestata, che essendo necessarie tre leggi di bilancio, se non quattro, per stanziare le risorse dedicate al miglioramento retributivo dei pubblici dipendenti, si parte con un ritardo strutturale già all'avvio dell'iter negoziale. In effetti, come riportato nella tavola, l'atto di indirizzo iniziale, che ha di fatto aperto la possibilità per l'Aran di avviare la propria attività di negoziazione, è giunto nell'aprile del 2021. Secondo una tempistica fisiologica questo avrebbe dovuto avvenire, al più tardi, entro il primo semestre 2019.

Successivamente all'invio dell'Atto di indirizzo, l'Aran ha avviato la fase negoziale vera e propria. Questa fase è stata completata in circa 8 mesi, per le Funzioni centrali, 11 mesi per le Funzioni locali, 10 mesi per la Sanità, 6 mesi per Istruzione e ricerca<sup>20</sup>.

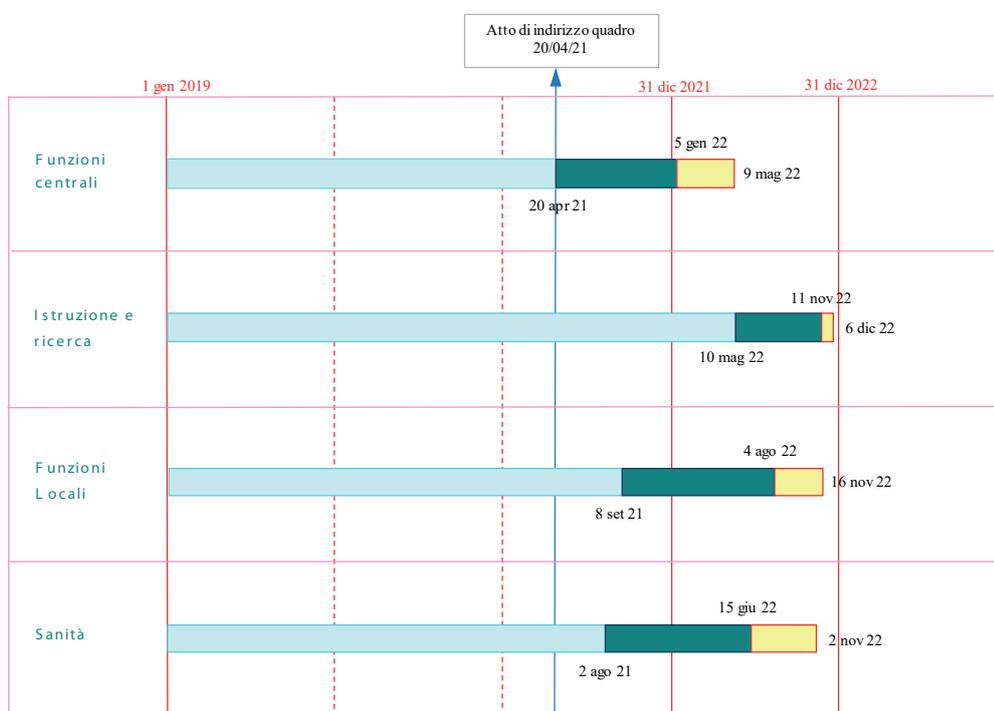
La fase successiva, e cioè quella di approvazione da parte dei Comitati di settore, di verifica del Governo e di certificazione a cura della Corte dei Conti, si è protratta per quasi 4 mesi per il CCNL delle Funzioni centrali, per poco più di 3 mesi per il CCNL Funzioni locali, per più di 5 mesi per il CCNL Sanità. È risultata invece molto rapida (meno di 1 mese) per il CCNL Istruzione e ricerca.

---

Presidenza del Consiglio dei ministri.

20. In quest'ultimo caso, il negoziato non è ancora del tutto concluso poiché è stato sottoscritto un contratto che ha definito solo i principali aspetti economici.

Tavola 1 – Tempistica di rinnovo CCNL comparti Aran, triennio 2019-2021



#### Legenda

- Fase I** - Preparazione (Comitati di Settore e Governo). Termina con trasmissione atto di indirizzo all'Aran
- Fase II** - Negoziazione (Aran ed OO.SS.). Termina con la firma della Ipotesi di CCNL
- Fase III** - Approvazione e certificazione (Comitati di Settore, Governo e Corte dei Conti). Termina con la firma del CCNL definitivo

### 1.4.2. I contenuti economici dei nuovi contratti

Come accennato in precedenza, gli aspetti maggiormente qualificanti dei rinnovi riguardano l'intera questione degli ordinamenti professionali e la regolamentazione del lavoro da remoto. Nondimeno, è utile rammentare su quali cifre di incremento retributivo si siano assestati i rinnovi.

La **tavola 2** riassume sinteticamente le principali cifre. Le disponibilità economiche stanziata nelle tre leggi di bilancio per i comparti statali, valori a cui si sono poi adeguati anche i restanti comparti, hanno consentito una dinamica retributiva a regime dal 2021 superiore al 4% in tutti e quattro i comparti oggetto di rinnovo. Può essere utile ricordare che, nel triennio di riferimento, la crescita dei prezzi dell'IPCA-NEI si è ragguagliata al 2%, mentre l'IPCA complessivo è risultato pari al 2,4%.

La tavola riporta, nelle ultime due colonne, le quantificazioni che evidenziano separatamente l'incremento a regime, comprensivo dell'elemento perequativo e l'incremento al netto di tale elemento<sup>21</sup>.

21. Si ricorda che l'elemento perequativo è un emolumento previsto dai contratti del triennio 2016-2018. Originariamente, esso venne introdotto come elemento una-tantum da erogarsi in un arco temporale limitato (fino al 31/12/2018), con finalità perequative (le qualifiche più basse percepiscono, infatti, importi più elevati). La legge di bilancio per il 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145), all'art. 1, comma 440, ne ha invece disposto l'erogazione

Per giungere al complesso della dinamica retributiva, agli incrementi riconosciuti a valere sulle risorse complessivamente previste nelle tre leggi di bilancio 2019-2021 per tutti i rinnovi contrattuali (**tavola 2**), occorre aggiungere quanto previsto, con finalizzazioni specifiche, nella quarta legge di bilancio della tornata - quella relativa al 2022 - e quanto stanziato in diversi provvedimenti normativi (per lo più, leggi di bilancio) a beneficio di specifici gruppi professionali o settori dei vari comparti (**tavola 3**).

**Tavola 2 - Dinamiche retributive dei rinnovi contrattuali. Triennio 2019-2021**

Valori %

	Incremento percentuale cumulato <sup>(1)</sup>			
	2019 <sup>(2)</sup>	2020 <sup>(2)</sup>	2021 <sup>(3)</sup>	2021 <sup>(2)</sup>
Funzioni Centrali				4,16%
Funzioni Locali	1,30%	2,01%	3,78%	4,51%
Sanità				4,38%
Istruzione e Ricerca				4,21%

<sup>(1)</sup> Incremento percentuale cumulato su base 2018.

<sup>(2)</sup> Incremento percentuale comprensivo dell'Elemento perequativo.

<sup>(3)</sup> Incremento percentuale al netto dell'Elemento perequativo.

oltre tale data limite, a valere sulle risorse stanziato sui rinnovi del triennio 2019-2021. La stabilizzazione di tale elemento è stata quindi scontata sulle risorse stanziato per la nuova tornata contrattuale, realizzandosi di fatto, una anticipazione straordinaria del beneficio contrattuale, che è andata a sommarsi all'anticipazione economica riconosciuta in via ordinaria (l'indennità di vacanza contrattuale). Infine, i contratti recentemente conclusi hanno definitivamente stabilizzato l'elemento perequativo, conglobandolo nello stipendio.

**Tavola 3 - Ulteriori disponibilità previste da disposizioni di legge**

Valori %

	Funzioni Centrali	Funzioni Locali	Sanità	Istruzione e Ricerca
Superamento limiti art. 23, c. 2 d. lgs. 75/2017 <sup>(1)</sup>	0,22%	0,22%	0,22%	0,05%
Fondo miglioramento offerta formativa docenti Scuola <sup>(2)</sup>	—	—	—	0,17%
Nuovi ordinamenti professionali <sup>(3)</sup>	0,55%	0,55%	0,55%	0,11%
Incremento e perequazione indennità amministrazione ministeri <sup>(4)</sup>	1,92%	—	—	—
Indennità per il personale assegnato ai servizi di pronto soccorso <sup>(5)</sup>	—	—	0,27%	—
Indennità di specificità infermieristica <sup>(6)</sup>	—	—	1,44%	—
Indennità tutela del malato e promozione della salute <sup>(7)</sup>	—	—	0,43%	—
Valorizzazione docenti Scuola <sup>(8)</sup>	—	—	—	0,58%
Valorizzazione personale Afam, Università e Ricerca <sup>(9)</sup>	—	—	—	0,21%
<b>TOTALE</b>	<b>2,69%</b>	<b>0,77%</b>	<b>2,91%</b>	<b>0,91%</b>

<sup>(1)</sup> Art. 1, c. 604, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (L.B. per il 2022). Per il comparto Istruzione e Ricerca lo stanziamento è previsto solo per il personale ATA della scuola e per il personale di Afam, Enti di ricerca ed Università.

<sup>(2)</sup> Art. 1, c. 606, legge 30 dicembre 2021, n. 234 (L.B. per il 2022). Risorse decorrenti da 1/1/2022.

<sup>(3)</sup> Art. 1, c. 612, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (L.B. per il 2022). Per il comparto Istruzione e Ricerca lo stanziamento è previsto solo per il personale ATA della Scuola e per il personale degli Enti di ricerca e delle Università.

<sup>(4)</sup> Art. 1, comma 143, primo periodo della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (L.B. per il 2020); DPCM 23/12/2021; art. 2259-ter del D. Lgs. n. 66/2010; art. 21-bis del d.l. n. 162/2019; art. 5 del d.l. n. 121/2021.

<sup>(5)</sup> Art. 1, c. 293, della legge n. 234 del 30/12/2021.

<sup>(6)</sup> Art. 1, c. 409, della legge n. 178 del 30/12/2020.

<sup>(7)</sup> Art. 1, c. 414, della legge n. 178 del 30/12/2020.

<sup>(8)</sup> Art. 1, c. 327, legge 30 dicembre 2021, n. 234 (L.B. per il 2022). Risorse decorrenti da 1/1/2022.

<sup>(9)</sup> Art. 1, comma 297 lett. b), comma 309, comma 310 lett. b) e c) legge 30 dicembre 2021, n. 234 (L.B. per il 2022). Risorse decorrenti da 1/1/2022.

### 1.4.3. I nuovi sistemi di classificazione del personale

Al di là dei contenuti economici, sono altri gli aspetti che hanno fortemente caratterizzato la tornata contrattuale del personale non dirigente. La revisione dei sistemi di classificazione professionale è stata sicuramente l'operazione di maggiore impatto dei nuovi contratti.

Da parte sindacale, la revisione degli ordinamenti è stata vista, soprattutto, come un ambito di confronto negoziale attraverso il quale dare risposta alla forte richiesta di avanzamenti retributivi e di status provenienti dal personale, dopo anni di blocco delle carriere. Come avvenuto in analoghe fasi di transizione tra diversi sistemi di classificazione, è stata vista l'opportunità di collegare al periodo di prima applicazione e messa a regime dei nuovi ordinamenti una fase di avanzamenti straordinari di carriera. Ai tavoli negoziali, questa richiesta è stata sostenuta, da parte sindacale, con l'argomentazione di una diffusa presenza (di cui, tuttavia, non si hanno evidenze certe) di personale impegnato in mansioni superiori rispetto a quelle previste dalla declaratoria formale della qualifica di appartenenza. Certamente, ha pesato – condizionando non poco le rivendicazioni avanzate dai sindacati al tavolo negoziale – il lungo periodo di blocco delle carriere, iniziato a partire dagli anni 2009-2010.

Dal punto di vista dei datori di lavoro, la spinta alla revisione degli ordinamenti professionali è venuta soprattutto dai processi di innovazione della PA, attivati in connessione con l'attuazione del PNRR, alcuni dei quali indicati come obiettivi dello stesso piano.

Vi erano, in particolare, alcune problematiche a cui la revisione degli ordinamenti avrebbe potuto dare risposta. Una di queste, si era espressa nella richiesta di rendere più attrattivo l'impiego pubblico sul mercato del lavoro, attraverso la previsione di una qualifica simile a quella dei quadri del settore privato. Ciò anche al fine di superare le difficoltà di reclutare personale qualificato - manifestatesi in occasione delle attività connesse all'attuazione del PNRR - soprattutto professionalità tecniche o dei settori professionali più innovativi.

La Funzioni centrali hanno adottato un sistema a quattro aree, unico per tutti gli ex comparti, che semplifica notevolmente la struttura degli inquadramenti giuridici preesistenti, in particolare per Ministeri ed Agenzie fiscali.

Ulteriore elemento di semplificazione è stato il superamento delle posizioni economiche interne all'area. Nel nuovo sistema, infatti, le aree non sono più suddivise in posizioni economiche, ad alcune delle quali erano in passato associati contenuti professionali e mansionistici superiori rispetto alla posizione economica iniziale. L'inquadramento giuridico è, invece, ora definito esclusivamente dall'appartenenza all'area e tutte le mansioni all'interno dell'area sono esigibili.

Nell'ambito delle Aree la contrattazione integrativa dovrà inoltre definire le cosiddette famiglie professionali. Si tratta, con ogni evidenza, di aggregati più ampi degli attuali profili professionali, il che sta ad indicare una chiara scelta del contratto nella direzione di favorire una maggiore ampiezza e ricomposizione delle descrizioni formali (e giuridicamente rilevanti) dei lavori presenti nelle amministrazioni.

Anche per Funzioni locali, ci si è orientati su un modello a quattro a aree, mentre in Sanità, il nuovo modello si articola su cinque aree. Per entrambi questi comparti non vi era l'esigenza dell'unificazione di comparti preesistenti e maggiori appaiono, pertanto, gli elementi di continuità con gli ordinamenti precedenti. Nondimeno, anche per i due comparti in questione, i nuovi ordinamenti evidenziano una riduzione dei livelli di inquadramento giuridico ed una tendenza all'unificazione di precedenti qualifiche. Si è arrivati, inoltre, anche per essi, al superamento delle posizioni economiche e all'individuazione delle aree come unico elemento dell'inquadramento giuridico.

Diversa, rispetto alle Funzioni centrali, è stata, invece, la scelta in merito alla individuazione delle professioni. Nel caso di Funzioni locali, la specifica delle professioni continuerà ad avvenire attraverso i "profili professionali", riservati però all'autonomia datoriale, previo confronto con i sindacati. Si è invece rafforzata, in questo comparto, una tendenza già manifestatasi nel passato, a dare una maggiore visibilità a specifici gruppi professionali, prevedendo sezioni contrattuali ad essi dedicate. Si tratta, segnatamente, della sezione della polizia locale, degli educatori e degli iscritti agli albi, all'interno delle quali vi sono norme, generalmente tese a valorizzarne il ruolo e l'impegno all'interno degli enti, che si applicano solo nell'ambito della sezione.

Indubbiamente, si tratta di scelta che va in direzione opposta rispetto alle tendenze unificanti di cui si è dato conto, ma che evidenza, d'altronde, come le spinte alla differenziazione siano spesso collegate a esigenze di rappresentanza di gruppi professionali, che si esprimono all'interno del negoziato.

Nel caso della Sanità, la individuazione delle professioni continuerà invece ad avvenire su base nazionale ed al di fuori della contrattazione, attraverso una procedura che si conclude con l'adozione di specifici decreti. La specificità delle professioni di questo settore, particolarmente in ambito sanitario, molte delle quali collegate a strutturati percorsi di studio e di apprendimento formale o richiedenti l'iscrizione ad albi, rende oggettivamente difficile immaginare soluzioni o percorsi diversi e, in particolare, una trattazione del tema in ambito contrattuale.

Diverse, nei tre comparti analizzati, sono state anche le scelte compiute riguardo alla istituzione della cosiddetta "quarta area" o area del personale ad elevata qualificazione.

Su questo tema, la scelta compiuta nelle Funzioni centrali sembra essere quella maggiormente in linea con quanto definito nella legge. Essa, infatti, nasce come area nuova e diversa, collocata al di sopra dell'area dei funzionari, con contenuti professionali e livelli retributivi molto simili ai quadri del settore privato.<sup>22</sup> Di conseguenza, come "area vuota" e priva di personale, alla partenza del nuovo ordinamento. Coloro che vi saranno inquadrati vi arriveranno attraverso procedure ordinarie (reclutamento dall'esterno o carriera). La nuova Area si popolerà, quindi, per effetto di successive scelte e politiche organizzative e di reclutamento che le amministrazioni dovranno mettere in campo. La qualità di queste politiche sarà cruciale per il successo della operazione messa in campo dal contratto.<sup>23</sup>

In modo simile ha operato il contratto della Sanità. Anche qui la "quarta area" nasce come area nuova, priva di personale alla partenza del nuovo ordinamento, collocata al di sopra dell'area delle Professioni sanitarie e dei funzionari. I livelli retributivi sono però di poco inferiori a quelli delle Funzioni centrali. Bisognerà verificare, nel caso della Sanità, quanto la nuova Area risulterà attrattiva, come pure lo spazio che realmente si aprirà per reclutarvi del personale, tenuto conto che la retribuzione accessoria del personale che vi accederà dovrà trovare copertura nell'ambito degli attuali fondi dedicati alla contrattazione integrativa del restante personale.

Di diverso segno la scelta compiuta nel comparto Funzioni locali. Va ricordato che in questo contratto erano già presenti strumenti per valorizzare il personale con maggiori livelli di responsabilità e professionalità. Al personale della categoria D erano infatti attribuibili incarichi di posizione organizzativa, remunerati con una retribuzione aggiuntiva sensibilmente più elevata rispetto a quella di base dei funzionari. Questa strumentazione, già da anni applicata, aveva dato buona prova e consentito un buon livello di delega decisionale, rafforzato negli anni e, segnatamente, con il contratto 2016-2018. Peraltro, nei comuni di minori dimensioni, privi di dirigenza, il personale con incarico di posizione organizzativa svolge, formalmente, funzioni dirigenziali, come previsto dalle regole specifiche di questo settore, definite all'interno del cosiddetto TUEL<sup>24</sup>.

Il D.L. n. 80/2021 ha innovato profondamente anche i meccanismi della carriera dei

---

22. La retribuzione complessiva è prevista in un range che va da 50.000 a 70.000 Euro annui lordi. Gli effettivi livelli retributivi dipenderanno dalle risorse a copertura stanziata dalle amministrazioni.

23. Il contratto indica comunque, quale requisiti di accesso all'area, la laurea magistrale accompagnata, di norma, da un periodo pluriennale di esperienza lavorativa in funzioni specialistiche e/o di responsabilità che possono anche richiedere l'iscrizione ad albi professionali.

24. D. Lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle autonomie locali).

pubblici dipendenti. Su questo punto, il contratto non ha dettato una disciplina di dettaglio (né avrebbe potuto farlo, poiché si tratta di un ambito non ricompreso nel perimetro delle sue possibilità di regolazione), limitandosi a richiamare la previsione di legge<sup>25</sup>. Per effetto di questo nuovo quadro normativo, saranno dunque possibili progressioni tra un'area e quella immediatamente superiore, fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno. Tali passaggi saranno conseguiti all'esito di una procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti.

Anche questo è un aspetto di rilevate novità collegato ai nuovi contratti, con notevoli implicazioni sul piano della gestione del personale. Le amministrazioni dovranno infatti definire procedure comparative interne, pianificare il numero dei passaggi in base ai propri fabbisogni ed alle disponibilità finanziarie<sup>26</sup>, mettere in campo strumenti di selezione, auspicabilmente, efficaci.

Attuando una possibilità prevista dalla legge<sup>27</sup>, il contratto ha regolato inoltre la fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale. Si tratta, in concreto, di una finestra temporale durante la quale potranno essere attivate procedure straordinarie di carriera, anche in deroga al titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno<sup>28</sup>. I criteri per la gestione di tali procedure sono definiti dalle amministrazioni, previo confronto con i sindacati.

## 1.5. LA SEMPLIFICAZIONE NEL 2022: OBIETTIVI CENTRATI E SCELTE DI GOVERNANCE<sup>29</sup>

Nel 2022 la semplificazione ha continuato a rappresentare un obiettivo primario dei due governi che si sono succeduti nel corso dell'anno. Del resto gli indirizzi del PNRR per la modernizzazione della Pubblica amministrazione, che hanno trovato sintesi e formalizzazione nel nuovo alfabeto per la PA nei tre capitoli che racchiudono gli assi principali di intervento: Accesso, Buona amministrazione e Capitale umano, richiedono il raggiungimento di 10 milestone e 5 target da conseguire attraverso 3 riforme e 10 misure (a loro volta articolate in 9 sub-investimenti e una sub-riforma), per un totale complessivo di 1.268.900 euro di risorse stanziato.

Nel perseguimento di tali obiettivi alcune di queste milestone e target orientati alla semplificazione hanno già trovato raggiungimento con la prima scadenza di dicembre

25. Art. 52, comma 1-bis del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 3, comma 1 del D.L. n. 80/2021.

26. I costi dei passaggi di carriera sono sostenuti nell'ambito dei budget destinati al reclutamento del personale.

27. L'art. 3, comma 1 del D.L. n. 80/2021 ha attribuito ai contratti collettivi nazionali di lavoro dei comparti per il periodo 2019-2021, in sede di revisione degli ordinamenti professionali, la facoltà di definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione della dell'Area delle elevate professionalità, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno.

28. La deroga al titolo di studio non è prevista per l'accesso all'area del personale ad elevata qualificazione.

29. A cura di Mariangela Benedetti, Esperto di semplificazione amministrativa presso la Delivery unit nazionale del Dipartimento della funzione pubblica.

2021. Si tratta, particolare, delle seguenti milestone legate all'adozione della cornice normativa e alla struttura di governance da affidare allo stesso PNRR:

a) misura M1C1 - 51 - Milestone: Entrata in vigore della legislazione primaria sulla governance del PNRR. Riforma 2.2 - "Buona amministrazione e semplificazione". Tipologia: Milestone (Traguardo). Timeline: T2 2021. La legislazione primaria deve riguardare:

- il coordinamento e il monitoraggio a livello centrale dei progetti del PNRR;
- la definizione e la separazione delle competenze e l'approvazione dei pertinenti mandati dei diversi organi e delle diverse amministrazioni che partecipano al coordinamento, al monitoraggio e all'attuazione del PNRR;
- la definizione di un sistema per l'individuazione precoce delle questioni relative all'attuazione;
- la definizione ex ante di un meccanismo di esecuzione per risolvere le questioni relative all'attuazione ed evitare ritardi, in particolare nei confronti dei diversi livelli dell'amministrazione; le caratteristiche del personale (numero e competenze) assegnato al coordinamento, al monitoraggio e all'attuazione del PNRR nelle amministrazioni coinvolte;
- la definizione dell'assistenza tecnica fornita alle amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR, in particolare a livello locale, per garantire lo sviluppo di capacità amministrative nell'ambito della pubblica amministrazione;
- la definizione di procedure accelerate per l'attuazione del PNRR e l'assorbimento tempestivo dei fondi;
- l'organizzazione e le procedure di audit e controllo per il PNRR.

b) M1C1 - 52 - Milestone: Entrata in vigore della legislazione primaria sulla semplificazione delle procedure amministrative per l'attuazione del PNRR. Riforma 2.2 - "Buona amministrazione e semplificazione". Tipologia: Milestone (Traguardo) Timeline: T2 2021. Dette misure devono comprendere:

- l'eliminazione delle strozzature critiche riguardanti, in particolare, la valutazione d'impatto ambientale a livello statale e regionale, l'autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclaggio dei rifiuti, le procedure di autorizzazione per le energie rinnovabili e quelle necessarie per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici (il cosiddetto superbonus) e la rigenerazione urbana;
- azioni specifiche dedicate alla semplificazione delle procedure nell'ambito della Conferenza di servizi (accordo formale tra due o più amministrazioni pubbliche).

Rispetto al target, si fa invece riferimento a quanto previsto nell'ambito dell'Investimento 1.9 della Missione 1, Componente 1, sul reclutamento di esperti da affidare alle Regioni per l'attuazione del PNRR.

c) M1C1 - 54 - Target: Completamento dell'assunzione degli esperti per l'attuazione del PNRR. Investimento 2.2 - "Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance". Sub-investimento 2.2.1 - "Assistenza tecnica a livello centrale e locale". Tipologia: Target (Obiettivo). Timeline: T4 2021. Stato: Raggiunto. Descrizione: Completamento delle procedure di assunzione di un pool di 1.000 esperti da impiegare per tre anni a supporto delle amministrazioni nella gestione delle nuove procedure per fornire assistenza tecnica.

Il 2022 conferma, dunque, l'impegno del governo a utilizzare la semplificazione come

leva strategica per il riavvio della competitività economica, la riduzione degli oneri a carico di cittadini e imprese e la velocizzazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

Sebbene la prospettiva di analisi si concentri esclusivamente sull'attività svolta dal Dipartimento della funzione pubblica, è possibile rilevare, tra gli altri, i seguenti aspetti di riflessione:

- a) l'appropriazione della semplificazione amministrativa da parte delle diverse amministrazioni di settore;
- b) la ricomparsa della dicotomia tra semplificazione amministrativa e semplificazione normativa in assenza di una efficace riorganizzazione della governance a loro presidio.

Muovendo da queste riflessioni, il testo dapprima si sofferma sulle misure di semplificazione adottate sul piano normativo per poi passare a descrivere cosa è stato fatto nell'ambito del PNRR; un ulteriore paragrafo è dedicato alla governance della semplificazione e, infine, si individuano gli elementi di forza e di debolezza dell'attuale contesto.

## 1.6. IL RITORNO DELLA PROGRAMMAZIONE DELLA FORMAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE<sup>30</sup>

Il capitale umano della pubblica amministrazione è considerato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza quale tema chiave per il futuro della pubblica amministrazione e del Paese; in questo quadro, la formazione, la valorizzazione del personale e l'organizzazione del lavoro pubblico costituiscono leve strategiche fondamentali che ciascuna amministrazione deve essere in grado di agire.

Nella lettura che ne dà il Piano, lo sviluppo delle competenze e delle capacità del personale pubblico è essenziale per il rafforzamento strutturale delle amministrazioni, ovvero per creare capacità amministrativa. Da questo punto di vista, l'approccio strategico del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è particolarmente innovativo: legare formazione del personale e sviluppo della capacità amministrativa significa dare un "quadro di senso" e una prospettiva strategica e sistemica agli interventi e agli investimenti in formazione; significa, inquadrare e proiettare il fabbisogno formativo rilevato a livello individuale e organizzativo nel più generale fabbisogno strategico di *capacity building*.

In questo quadro, la rilevazione dei fabbisogni formativi, la definizione e la programmazione delle iniziative di formazione e sviluppo delle competenze del personale giocano un ruolo cruciale.

A questo proposito, la diagnosi del PNRR è tanto puntuale e oggettiva, quanto spietata; tra le cause di debolezza strutturale e di inefficacia degli strumenti di programmazione della formazione, il Piano indica, tra l'altro: la mancanza di una gestione "per competenze", che riduce spesso la programmazione a una mera pianificazione di sostituzione del personale che cessa dal servizio; la carente capacità delle amministrazioni di proiettare nell'orizzonte di medio e lungo periodo la propria fisionomia,

---

30. A cura di Sauro Angeletti e Renato Nigro, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica.

definendone i contorni in termini di competenze necessarie per rispondere efficacemente alle istanze dei cittadini e del mondo produttivo; l'inadeguatezza dei sistemi di gestione delle risorse umane che, nei confronti dei dipendenti più capaci e motivati, difettano di strumenti in grado di tenerne alta la motivazione e valorizzarne efficacemente l'apporto.

L'impietosa fotografia sopra descritta è il risultato di più di un decennio di disinvestimenti in formazione e sviluppo del personale, da ascrivere senz'altro alla progressiva contrazione di risorse finanziarie, ma anche alla scarsa attenzione al tema della formazione da parte delle amministrazioni. Indicativo, da questo punto di vista, che l'ultimo atto di indirizzo di portata metodologica, strategica e sistemica in materia di formazione del personale delle amministrazioni pubbliche adottato dal Ministro per la pubblica amministrazione risalga ad oltre venti anni fa.

La Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni del 2001 rappresenta un atto di indirizzo particolarmente innovativo e attuale, che pone l'accento su temi ancora totalmente validi (e solo in minima parte attuati), che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza riprende integralmente. Tra questi, innanzi tutto:

- d) l'inquadramento della formazione del personale in una prospettiva strategica. Tutte le organizzazioni, per gestire il cambiamento e garantire un'elevata qualità dei servizi, devono fondarsi sulla conoscenza e sulle competenze; devono, pertanto, assicurare al proprio personale il diritto alla formazione permanente, attraverso una pianificazione e una programmazione delle attività formative che tengano conto anche delle esigenze e delle inclinazioni degli individui;
- e) la valenza funzionale della formazione, che deve aver valore per le persone e per le amministrazioni. La formazione, detto in altri termini, ha come fine la valorizzazione del personale e il miglioramento dei servizi pubblici; ne consegue che, per misurarne l'efficacia dei risultati, occorre tenere ben presenti le valutazioni espresse dai partecipanti alle attività formative, quelle dei dirigenti delle amministrazioni e, infine, le valutazioni espresse dai cittadini che usufruiscono dei servizi delle pubbliche amministrazioni. Sono i cittadini che debbono poter riscontrare un miglioramento continuo delle prestazioni ad essi rese.

Queste e altre indicazioni sono state recepite e implementate in molte amministrazioni; in tante, tuttavia, si sono infrante sulla debolezza dei sistemi di programmazione e, in particolare, della rilevazione dei fabbisogni formativi: carente, dal punto di vista del processo, in quanto non declinata a livello individuale e organizzativo e in stretta correlazione con la programmazione delle assunzioni; effettuata in maniera discontinua, e strutturalmente non in concomitanza con l'attività annuale di programmazione (di bilancio e di performance).

Emblematiche, da questo punto di vista, sono le disposizioni di cui all'art. 8 del DPR n. 70 del 2013 recante la disciplina della "Programmazione della formazione dei dirigenti e dei funzionari", che hanno previsto che le amministrazioni statali, anche a ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici adottano, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un Piano triennale di formazione del personale in cui sono rappresentate le esigenze formative. A parte il fatto che tale disposizione normativa è stata disattesa da molte amministrazioni – se non dal punto di vista formale (in termini di adozione del Piano), dal punto di vista sostanziale, per i contenuti dello

stesso, carenti dal punto di vista metodologico e spesso poveri in termini di attività realizzative, anche per l'esiguità delle risorse finanziarie da investire – il termine di adozione del Piano triennale della formazione (30 giugno) sgancia strutturalmente la pianificazione delle attività formative dal “ciclo della performance” (31 gennaio).

Anche per questo motivo, l'inserimento del Piano formativo delle amministrazioni nella sezione “Organizzazione e Capitale umano - sotto-sezione di programmazione “3.3 Piano triennale dei fabbisogni di personale” del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) costituisce un sostanziale elemento di novità e il presupposto per una concreta integrazione della formazione del personale nel ciclo della performance.

Il Piano formativo delle amministrazioni sviluppato all'interno del PIAO deve prevedere:

- a) le priorità strategiche in termini di riqualificazione o potenziamento delle competenze tecniche e trasversali, organizzate per livello organizzativo e per filiera professionale;
- b) le risorse interne ed esterne disponibili e/o attivabili ai fini delle strategie formative;
- c) le misure volte ad incentivare e favorire l'accesso a percorsi di istruzione e qualificazione del personale laureato e non laureato (ad esempio, le politiche di permessi per il diritto allo studio e di conciliazione);
- d) gli obiettivi e i risultati attesi (a livello qualitativo, quantitativo e in termini temporali) della formazione in termini di riqualificazione e potenziamento delle competenze e del livello di istruzione e specializzazione dei dipendenti, anche con riferimento al collegamento con la valutazione individuale, inteso come strumento di sviluppo.

Con riferimento ai processi di programmazione delle amministrazioni, l'anno 2022 deve essere considerato, a tutti gli effetti, un anno interlocutorio (più che sperimentale), posto che il quadro normativo di riferimento è stato completato in corso d'anno. Anche per questo, le scelte operate dalle amministrazioni sono state le più diverse: adozione dei singoli documenti di programmazione preesistenti al PIAO nei tempi previsti; tentativo di raccordo, più narrativo che sostanziale, dei diversi documenti attraverso una chiave interpretativa ed un coordinamento ex post degli stessi; adozione del PIAO prima dell'emanazione delle norme abrogative dei singoli piani, quindi a fronte di un quadro normativo ancora non compiutamente intelligibile. Anche per questo, le prime evidenze relative agli effetti del riorientamento strategico della pianificazione e, per quel che qui ci interessa, della parte dedicata alle attività formative vanno lette ed interpretate con tutta la cautela del caso.

A questo proposito, l'esame di un campione di PIAO di amministrazioni centrali e locali restituisce comunque alcune prime indicazioni significative in ordine a come le amministrazioni stesse abbiano inteso strutturare il documento di programmazione e elaborare (nella forma e nel contenuto) la programmazione relativa alla formazione del proprio personale.

La prima evidenza riguarda la (prevedibile) presenza di pratiche di adozione del PIAO molto diversificate tra le diverse amministrazioni.

Oltre una amministrazione su cinque tra quelle considerate non ha previsto, all'interno del Piano, uno spazio dedicato alla programmazione. Nei PIAO delle ammi-

nistrazioni che hanno previsto una riflessione in tema di formazione e sviluppo del personale, prevale una forma narrativa.

Riguardo agli obiettivi, la sezione del Piano dedicata alla programmazione della formazione – e non è certo l'unica – non risulta, nella maggior parte dei casi, pienamente sviluppata in una prospettiva programmatica: infatti, sebbene, ad esempio, la formulazione di obiettivi sia presente in oltre tre Piani su quattro, non sempre tali obiettivi sono accompagnati dall'elaborazione di indicatori – e ancor meno target – atti a monitorarne il raggiungimento. Tale connotazione è ulteriormente suffragata dai risultati inerenti al contenuto della programmazione: circa la metà dei PIAO analizzati, infatti, include un'analisi delle condizioni e dei fattori abilitanti degli obiettivi che si intendono perseguire.

Più in generale, l'analisi dei contenuti dei capitoli e dei paragrafi del PIAO dedicati alla formazione evidenzia un utilizzo frequente del Piano come strumento di rendicontazione piuttosto che di programmazione: anche in presenza di ampi spazi dedicati al tema della formazione, infatti, le informazioni riportate sono spesso riferite ad attività già poste in essere dall'amministrazione e non, invece, a quanto quest'ultima si propone di implementare nel periodo futuro.

Il "primo esercizio di programmazione della formazione" all'interno del PIAO restituisce, pertanto, quale principale evidenza, un necessario rafforzamento della prospettiva programmatica; quest'ultima, potrebbe, tra l'altro, favorire anche un migliore allineamento della programmazione delle azioni di formazione e sviluppo del capitale umano con la programmazione finanziaria: infatti, poco più di una amministrazione su dieci tra quelle considerate dettaglia le risorse da destinare al raggiungimento degli obiettivi sulla formazione.

### **1.7. LA FORMAZIONE DEL PERSONALE DELLA PA NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: LA COSTRUZIONE DELLA RETE DI ATTORI E I PRIMI INTERVENTI<sup>31</sup>**

La formazione dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche costituisce, nell'impostazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, una leva strategica per lo sviluppo del capitale umano, fondamentale per la realizzazione degli obiettivi di modernizzazione delle amministrazioni – in particolare, di quelli funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa – e di incremento della loro capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini e delle imprese. Di qui la previsione di ingenti risorse finanziarie per sostenere investimenti in grado di determinare una sostanziale discontinuità rispetto al passato, in termini di offerta formativa e di impatto.

L'entità degli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, per quanto importante costituisce, tuttavia, solo uno dei presupposti per conseguire risultati rilevanti e significativi: l'esperienza del passato insegna infatti che la (mera) disponibilità di risorse finanziarie non ha prodotto i risultati attesi in termini di rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni. Quanto-

---

31. A cura di Sauro Angeletti, Maria Laura Comito e Antonella Furlan.

meno, non li ha prodotti in maniera uniforme, col risultato che spesso non si è colto uno degli obiettivi principali, quello di affrontare e risolvere i gap territoriali e tra amministrazioni.

Uno dei temi fondamentali riguarda la governance del sistema formativo nel suo complesso.

Gli interventi di formazione e sviluppo delle competenze dei dipendenti pubblici da realizzare per conseguire gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) richiedono un approccio *multistakeholder* e un coordinamento strategico di tutti i principali attori coinvolti, al fine di creare un grande *Hub* per la crescita del capitale umano della pubblica amministrazione.

Il tema è al centro del Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano delle amministrazioni pubbliche, *“Riformare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese”*, adottato dal Ministro per la pubblica amministrazione il 10 gennaio 2022. Il Piano, infatti, evidenzia chiaramente la necessità di assicurare una *governance* del sistema di formazione e sviluppo del capitale umano delle amministrazioni pubbliche all’altezza della sfida, e quindi di coordinare una molteplicità di soggetti, pubblici e privati, potenzialmente coinvolti nell’“operazione formazione”: oltre al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, le altre amministrazioni pubbliche, la Scuola Nazionale dell’Amministrazione, le Università e gli enti di ricerca, i centri di competenza nazionali quali il Formez PA e i soggetti aggregatori quali Anci, Upi, etc., i soggetti che operano nel mercato, primi tra tutti quelli del mercato della formazione, etc.

Al fine di dare attuazione a quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in materia di formazione del personale pubblico, il Dipartimento della funzione pubblica ha definito, nel mese di febbraio 2022, un articolato programma di intervento che prevede, tra l’altro:

- a) la riorganizzazione e la razionalizzazione dell’offerta formativa, a partire dalla predisposizione di specifici corsi on-line (MOOC), con standard qualitativo certificato, su competenze chiave (transizione digitale, transizione ecologica, social innovation, competenze manageriali, etc.);
- b) la creazione, in particolare per le figure dirigenziali, di specifiche *learning communities* tematiche, per la condivisione di best practices e la risoluzione di concreti casi di amministrazione;
- c) il supporto alle amministrazioni nelle attività di progettazione, implementazione e finanziamento di programmi formativi volti a rafforzare le competenze del personale di tipo specialistico e/o trasversale.

La complessità dell’intervento, in termini di azioni e attori coinvolti, si riflette nella definizione e articolazione di un impianto progettuale articolato in molteplici linee di attività, alcune delle quali incentrate sugli investimenti formativi variamente declinati (rafforzare le competenze per la transizione digitale delle amministrazioni; rafforzare le competenze per la transizione ecologica e amministrativa e per l’innovazione delle amministrazioni; promuovere e supportare lo sviluppo di Comunità di pratica; promuovere la formazione dei neoassunti e lo sviluppo di competenze manageriali e specialistiche per le figure apicali; supportare lo sviluppo di percorsi formativi professionalizzanti da parte delle amministrazioni e la valorizzazione di buone pratiche) e altre linee di attività trasversali e di supporto al coordinamento, attuazione

e realizzazione degli obiettivi complessivi dell'intervento (metodi e strumenti per la gestione del ciclo formativo nelle amministrazioni; progettazione e sviluppo del "learning environment" della pubblica amministrazione e del fascicolo personale delle competenze; governance, coordinamento e monitoraggio dell'intervento).

Ulteriori interventi relativi alla formazione del personale pubblico sono realizzati a valere sui fondi ordinari; tra questi si segnala, in particolare, l'istituzione del Fondo finalizzato alla piena formazione digitale, ecologica e amministrativa dei dipendenti della pubblica amministrazione introdotto dal comma 613 della legge n. 234/2021 (c.d. "Legge di Bilancio 2022") e il lancio del progetto "PA 110 e Lode", che mira a innalzare il numero complessivo dei laureati e il livello di specializzazione dei dipendenti pubblici attraverso la stipula di accordi con le università e incentivi economici per il conseguimento di lauree e titoli di studio superiori.

Il perseguimento degli obiettivi e la realizzazione delle attività sopra sinteticamente descritte si sviluppa in modo complementare e sinergico attraverso un ricco ventaglio di interventi di tipo regolatorio (ad esempio, definizione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) e revisione dei contratti collettivi) e di azioni promosse dal Dipartimento della funzione pubblica aventi per oggetto la definizione dei profili professionali, il reclutamento del personale, la misurazione e la valutazione della performance, l'organizzazione del lavoro.

I soggetti attuatori individuati per la progettazione e l'implementazione degli interventi sopra richiamati sono, oltre al Dipartimento della funzione pubblica, innanzi tutto, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (per la parte del programma finalizzata a promuovere e supportare lo sviluppo di comunità di pratica e a promuovere la formazione dei neoassunti e lo sviluppo di competenze manageriali e specialistiche per le figure apicali) e il Formez PA (in particolare, per la parte relativa a rafforzare le competenze per la transizione ecologica e amministrativa e a supportare lo sviluppo di percorsi formativi professionalizzanti).

Un ruolo centrale è inoltre giocato dai fornitori di contenuti formativi operanti sul mercato e dai provider IT: sempre nel 2022, infatti, il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato la progettazione e la realizzazione di una piattaforma tecnologica a supporto della gestione dell'operatività dell'intero programma di formazione e al tracciamento di un set di informazioni essenziali per monitorare nel tempo il sistema di competenze dell'amministrazione pubblica e gli investimenti effettuati. Ciò, anche al fine di abilitare processi di definizione di policy di tipo "data driven" a livello di singole amministrazioni e di sistema pubblico.

Per quanto riguarda più nello specifico gli interventi formativi realizzati nel corso del 2022, il Dipartimento della funzione pubblica ha implementato il programma "PA 110 e lode": attraverso la stipula di 63 protocolli con altrettanti Atenei nazionali, sono stati messi a disposizione dei dipendenti pubblici, a condizioni agevolate, oltre 2.200 corsi di formazione. I dipendenti di amministrazioni centrali e locali che hanno colto questa opportunità iscrivendosi a corsi di laurea triennale e specialistica, master di I e di II livello, corsi di specializzazione sono oltre 5.600.

La seconda iniziativa avviata riguarda la formazione massiva sulle competenze digitali del personale di tutte le amministrazioni pubbliche. Attraverso la valorizzazione del "Syllabus per la formazione digitale" del Dipartimento della funzione pubblica, oltre 2.000 amministrazioni, in prevalenza locali, aderendo volontariamente all'inizia-

tiva hanno pianificato e avviato alla formazione un numero variabile di dipendenti, in funzione delle proprie scelte strategiche e esigenze operative.

Grazie alla piattaforma web del Dipartimento, ciascun dipendente – abilitato dalla sua amministrazione – ha potuto verificare le sue competenze “in entrata”, fruire di moduli formativi mirati, riferiti ai gap di competenza rilevati, infine, verificare i suoi progressi “in uscita”, a valle delle attività formative.

In generale, i risultati colti dai dipendenti che si sono cimentati nelle attività di assessment sulle diverse aree di competenza del Syllabus (dati, informazioni e documenti informatici; comunicazione e condivisione; sicurezza; servizi on line; trasformazione digitale) – sia pure riferiti ad un campione di personale di amministrazioni diverse, non statisticamente rappresentativo – evidenziano punti di debolezza comuni e diffusi, sui quali è necessario concentrare gli investimenti in formazione.

Anche per questo, non meno importante è il valore aggiunto del risultato conoscitivo per la singola amministrazione, che può disporre di informazioni puntuali sul livello delle conoscenze del proprio personale, potendo in questo modo programmare e calibrare correttamente ed efficacemente i propri investimenti.

L’avvio dei primi interventi formativi di portata generale, letti in maniera coordinata e trasversale, ha messo in luce la rilevanza – e alcuni punti di criticità – del sistema di governance e delle azioni di coordinamento tra i diversi attori dell’Hub della formazione.

Emblematico, da questo punto di vista, è il rapporto tra il mondo delle università e della pubblica amministrazione. Per gli Atenei, non si tratta, infatti, solo di focalizzare meglio e comunicare in maniera più efficace e mirata l’offerta didattica già disponibile – corsi di laurea, master, corsi di specializzazione, dottorati – che pure deve essere oggetto di una ricognizione puntuale e di una valutazione specifica in termini di “utilità” in funzione degli obiettivi e delle esigenze formative delle amministrazioni e del loro personale. Amministrazioni e atenei devono lavorare insieme alla co-progettazione di specifici programmi di studio e alla elaborazione congiunta di programmi di ricerca coerenti con l’interesse specifico delle amministrazioni pubbliche.

## **1.8. LE POLITICHE DI OPEN GOVERNMENT A SUPPORTO DEI PROCESSI DI INNOVAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI E DELL’ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA<sup>32</sup>**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) considera una serie di obiettivi di rilancio del nostro Paese articolati attorno a tre assi strategici, uno dei quali riguarda l’inclusione sociale: nell’interpretazione che ne dà il Piano, “garantire una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell’economia e superare diseguaglianze profonde spesso accentuate dalla pandemia”.

Le opportunità di inclusione sono direttamente correlate – anche se non solo – alle opportunità di partecipazione.

---

<sup>32</sup>. A cura di Sauro Angeletti, Gian Mario Aresu e Elisa Barbagiovanni Gasparo. Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica.

Nel nostro Paese, le prime significative esperienze di processi decisionali inclusivi e partecipati risalgono all'inizio degli anni Duemila. Nell'ultimo decennio, grazie anche alla spinta dell'innovazione tecnologica e dell'evoluzione del quadro normativo in materia di accesso e trasparenza, è progressivamente aumentata e si è fatta sempre più forte l'attenzione rispetto ai temi dell'*open government* e degli open data e la richiesta, da parte di cittadini e associazioni, di trasparenza e opportunità concrete di partecipazione ai processi decisionali. Infine, la crisi sanitaria, sociale ed economica determinata dalla pandemia ha evidenziato ancor di più la necessità di rafforzare le politiche di *open government*, puntando a coinvolgere maggiormente la società civile a collaborare ai processi di definizione delle politiche pubbliche.

Con il termine "*open government*" (governo aperto) si fa riferimento ad un modello di amministrazione improntato non solo a principi di conoscibilità (e, dunque, alla trasparenza), ma anche a dinamiche di comunicazione e a modelli di relazione "aperti", e quindi a forme di interazione basate su bidirezionalità, condivisione e partecipazione ai processi decisionali dell'amministrazione, resi possibili (e più agevoli) grazie ai nuovi strumenti digitali. L'*open government* rappresenta un modello di amministrazione pubblica basato su principi quali la trasparenza, la partecipazione civica, la lotta alla corruzione, l'*accountability* e l'innovazione digitale.

Nella prospettiva dell'innovazione delle amministrazioni pubbliche e dell'attuazione degli obiettivi strategici del PNRR, l'*open government*, come sopra definito, costituisce una priorità trasversale e rappresenta una "piattaforma abilitante" per la partecipazione dei cittadini e, più in generale, dei portatori di interesse, ai processi decisionali delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche.

La spinta al consolidamento e allo sviluppo, a livello nazionale, delle politiche di *open government* si deve anche alla partecipazione del nostro Paese ad iniziative di carattere internazionale. Dal 2011, l'Italia aderisce all'Open Government Partnership, un'iniziativa internazionale che supporta la collaborazione tra i Governi e le organizzazioni della società civile attraverso l'individuazione e la promozione di obiettivi specifici e progetti concreti per una maggiore apertura delle amministrazioni.

La partecipazione dell'Italia all'Open Government Partnership è assicurata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica; l'esercizio di questo ruolo comporta, in particolare, l'impegno a promuovere e attuare i principi del governo aperto a livello nazionale, anche attraverso la definizione e attuazione dei Piani d'Azione Nazionale (NAP) che individuano obiettivi specifici e trasversali alle amministrazioni.

Grazie alla definizione dei NAP è maturata, nel nostro Paese, una progressiva capacità di attuazione dei principi del governo aperto: da una parte, i cicli di programmazione hanno visto l'adesione di un numero via via crescente di amministrazioni pubbliche, principalmente di livello nazionale, ma anche territoriale; dall'altra, è cresciuta l'adesione delle organizzazioni della società civile (OSC), interpellate periodicamente per l'individuazione di priorità e obiettivi e per la valutazione dell'efficacia delle pratiche realizzate dalle amministrazioni.

All'inizio del 2022, il nostro Paese ha adottato il quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto per il biennio 2022-2023 (di seguito, 5NAP), definito con la finalità di avanzare ulteriormente nell'attuazione dei principi del governo aperto e di avvicinare la stessa strategia di ripresa e resilienza alle pratiche dell'amministrazione aperta.

Il 5NAP presenta numerosi elementi innovativi, di contenuto e di merito. Innanzi tutto, il Piano è stato predisposto attraverso un processo di co-creazione che ha visto la collaborazione di amministrazioni pubbliche ai diversi livelli di governo e della società civile organizzata. Il processo di creazione del Piano si è basato su una definizione condivisa dei temi e delle priorità e sull'assunzione di responsabilità dei diversi attori pubblici nel sostenere ed attuare le azioni necessarie ad affrontare le sfide individuate.

In secondo luogo, il 5NAP si contraddistingue per la presenza di un numero ridotto di impegni, di carattere trasformativo e di impatto, connessi alla realizzazione degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), per supportarne un'attuazione trasparente ed aperta. Nel dettaglio, il 5NAP si compone di nove impegni ricondotti a cinque aree di azione: governance e strategia per il governo aperto; prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità; rafforzamento della partecipazione della società civile; promozione dello spazio civico; innovazione digitale inclusiva.

La prima azione del Piano punta a rafforzare la governance per la successiva definizione di una Strategia nazionale per il governo aperto attraverso la creazione di un Forum Multistakeholder che dia voce ai portatori di interesse rilevanti.

La seconda azione è volta a promuovere la trasparenza e assicurare l'integrità dell'azione pubblica, anche per contrastare situazioni emergenziali – quali quelle conseguenti alla crisi pandemica – con tutte le ricadute sui livelli di disegualianza sociale e sull'accessibilità ai servizi pubblici di base.

La terza azione è dedicata a favorire e rafforzare i processi di partecipazione dei portatori di interesse e ad offrire nuove opportunità di collaborazione strutturata tra amministrazioni e società civile. L'obiettivo è rinsaldare il legame di fiducia tra le comunità attraverso la cura e la gestione condivise del territorio, nonché migliorare l'accessibilità e fruibilità delle informazioni sulla progettazione e realizzazione delle opere pubbliche. Attraverso la creazione di un *Hub* nazionale sulla partecipazione, il Piano punta altresì a mettere in sinergia le esperienze più avanzate di supporto ai processi partecipativi alle decisioni pubbliche, realizzati a livello nazionale e regionale, dando avvio anche ad un network di attori qualificati che assicuri la creazione e il rafforzamento del know-how a beneficio di tutto il territorio nazionale.

La quarta azione del NAP riserva un'attenzione particolare alla protezione dello spazio civico, con lo sguardo prioritariamente rivolto alle donne e ai giovani, target entrambi particolarmente colpiti dagli effetti della crisi economica e sociale prodotta dalla pandemia.

La quinta ed ultima area di azione del Piano punta a garantire che l'innovazione digitale, leva trasversale alle altre aree di azione, sia innanzitutto inclusiva per abbattere le barriere giuridiche e tecnologiche e i divari digitali; questi ultimi, infatti, non sono solo infrastrutturali, ma anche sociologici, economici, culturali, generazionali e di genere. L'obiettivo è diffondere le competenze digitali attraverso una rete di punti di accesso assistiti, federando e correlando le azioni in corso a livello nazionale e ampliandone l'estensione e l'impatto in modo da valorizzare e migliorare i modelli di attuazione e assicurando l'omogeneità sul territorio nazionale.

Come si evince dalla sintetica descrizione proposta, Piano e strategia del governo aperto concorrono direttamente all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; il 5NAP, in qualche misura, è strumentale al PNRR, sia per la realizzazione di

obiettivi specifici, sia per supportare i più generali obiettivi e processi di innovazione delle amministrazioni.

Ad esempio, la seconda area d'azione del 5NAP relativa alla "Prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità", persegue, tra gli altri, l'obiettivo di mettere in rete gli attori rilevanti in materia, in grado di generare, nella fase di attuazione del PNRR, una maggiore cooperazione tra i soggetti della società civile, le pubbliche amministrazioni e le istituzioni in grado di orientare e rafforzare le strategie di prevenzione della corruzione, nonché un miglior supporto ai Responsabili della prevenzione della corruzione nell'affrontare al meglio le sfide dell'attuazione del PNRR. Analogamente, la terza area di azione, relativa al "Rafforzamento della partecipazione della società civile", affronta il tema delle opportunità e delle possibilità di partecipazione ai processi decisionali pubblici, importante in generale ma assolutamente cruciale ai tempi dell'attuazione del PNRR. Il problema che l'azione affronta è duplice: da una parte, la mancanza di fiducia dei cittadini negli organismi di governo che progettano e attuano gli investimenti in opere pubbliche, spesso oggetto di ritardi e di aumento dei costi, che rischia di manifestarsi anche nel PNRR; dall'altra, gli errori di progettazione di interventi non integrati con i territori ed i conflitti e le contestazioni che spesso ne derivano, specie con riferimento ad infrastrutture strategiche.

L'attuazione del 5NAP è supportata da una serie di strumenti e iniziative funzionali al rafforzamento delle politiche di *open government* e, più in generale, della capacità amministrativa in materia. Tra queste si ricordano, a titolo esemplificativo:

- a) il portale del governo aperto *open.gov.it*, un *Hub* informativo-formativo-divulgativo delle attività del Governo italiano sul tema dell'amministrazione aperta e della partecipazione dell'Italia all'organizzazione internazionale Open Government Partnership;
- b) la piattaforma "ParteciPa", strumento open source a disposizione di tutte le amministrazioni pubbliche per supportare consultazioni e processi di partecipazione;
- c) la promozione e il sostegno di progetti pilota, veri e propri percorsi di accompagnamento nello studio di strumenti e tecnologie per la realizzazione di percorsi inclusivi di *open government*, quali ad esempio l'implementazione di politiche di ascolto coerenti con le strategie nazionali, il miglioramento delle competenze e della capacità dei dipendenti delle amministrazioni per la gestione di processi partecipativi, l'incremento della trasparenza nelle relazioni con i portatori di interesse;
- d) la comunicazione della cultura e delle iniziative più importanti in materia di governo aperto attraverso strumenti quali la "settimana dell'amministrazione aperta";
- e) la disponibilità di percorsi formativi rivolti al personale delle amministrazioni pubbliche per lo sviluppo di competenze sui processi e sugli strumenti di amministrazione aperta.

## 1.9. SEMPLIFICAZIONE DEL RECLUTAMENTO DEL PERSONALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE<sup>33</sup>

### 1.9.1. Le nuove regole sul reclutamento pubblico

L'anno 2022 è stato contraddistinto da un forte impulso in materia di semplificazione ed innovazione del reclutamento nel settore pubblico; tutti gli interventi attuati sono stati finalizzati al rafforzamento della capacità amministrativa, all'abbreviazione dei tempi di reclutamento e all'attuazione del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza).

La riforma dei concorsi pubblici, iniziata nell'anno 2020, è proseguita mediante un uso sempre più diffuso di strumenti informatici e digitali, nonché attraverso la possibilità di svolgere le prove concorsuali in sedi decentrate.

Con l'implementazione di nuove funzioni pensate per il Portale inPA è stato possibile compiere sviluppi ulteriori in relazione alle procedure concorsuali, inclusa la nomina delle commissioni esaminatrici a decorrere dal 1° novembre 2022.

Inoltre l'art. 1, comma 2 del decreto legge n. 36/2022 ha previsto l'emanazione, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, delle linee di indirizzo per la definizione dei nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riferimento all'insieme di conoscenze, competenze, capacità e attitudini del personale da assumere. Il decreto, in particolare, favorisce il superamento del concetto di "profilo professionale" a beneficio di quello di "famiglia professionale" volto a raggruppare una pluralità di profili di ruolo o di competenza, in base alla complessità dell'organizzazione.

La nuova figura del dipendente pubblico prevederà, oltre al possesso di nozioni teoriche, anche la capacità di applicarle ai casi concreti e di conseguenza nei concorsi pubblici, nei percorsi formativi e di carriera verranno valutate le *soft skills*, come la capacità di innovare le procedure amministrative, lavorare in squadra ed attuare un elevato grado di autonomia a supporto della continua innovazione.

In accordo con quanto previsto dal decreto legge n. 36/2022, il reclutamento del personale non dirigenziale prevederà l'introduzione di quanto già previsto per i dirigenti ossia di sistemi di valutazione volti ad accertare il possesso delle competenze comportamentali e manageriali e delle attitudini (*assessment*), definite nel bando in coerenza con la natura dell'impiego. I titoli, inclusi quelli di servizio e l'eventuale esperienza professionale possono concorrere, in misura non superiore a un terzo, alla formazione del punteggio finale.

Per i profili ad elevata specializzazione tecnica è prevista invece una fase preliminare di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti e strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite, ai fini dell'ammissione a successive fasi concorsuali.

Dunque si è dato il via a una nuova riforma dei concorsi pubblici al fine di espletare in un tempo definito le procedure, per predisporre rapidamente le graduatorie dei vincitori e assumere nel minor tempo possibile.

In applicazione degli interventi di semplificazione e snellimento delle procedure pre-

33. A cura di Cecilia Maceli, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica.

viste dal decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, il Dipartimento della funzione pubblica ha predisposto i seguenti bandi:

- concorso pubblico per il reclutamento di 1.249 unità di personale per l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (G.U. n. 12 dell'11-02-2022);
- concorso pubblico per il reclutamento di 12 unità di personale per l'Agenzia Industrie Difesa (G.U. n. 28 dell'8-04-2022);
- procedura selettiva pubblica per il reclutamento di 1.956 unità di personale per il Ministero della cultura, il Ministero della giustizia e il Ministero dell'istruzione (G.U. n. 28 dell'8-04-2022);

Con l'entrata in vigore del citato decreto legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022 n. 79, sono state modificate ulteriormente le modalità di svolgimento dei concorsi pubblici mediante l'espletamento di almeno una prova scritta, di una prova orale e l'eventuale valutazione dei titoli; nel rispetto di tali disposizioni normative sono stati predisposti i seguenti bandi di concorso:

- concorso pubblico per il reclutamento di 264 unità di personale per il Ministero della difesa (G.U. n.56 del 15-07-2022);
- concorso pubblico per il reclutamento di 69 unità di personale per il Ministero della difesa (G.U. n. 56 del 15-07-2022);
- concorso pubblico per il reclutamento di 518 unità di per il Ministero della cultura (G.U. n. 88 dell'8-11-2022);
- concorso pubblico per il reclutamento di 20 unità di personale per l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) per vari profili (G.U. n. 96 del 06-12-2022);
- concorso pubblico per il reclutamento di 113 unità di personale per la Regione Calabria (G.U. n.94 del 29-11-2022).

### 1.9.2. Nuovo protocollo per le prove d'esame

Nel corso del 2022, a seguito della cessazione dello stato d'emergenza e in attuazione di quanto previsto dall'art. 3, comma 7, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, è stato predisposto l'aggiornamento del Protocollo per lo svolgimento dei concorsi pubblici del 15 aprile 2021 (nota prot. DFP 25239 del 15 aprile 2021), poi inviato al Ministro della salute per l'adozione della relativa ordinanza del 25 maggio 2022 (G.U. n. 126 del 31 maggio 2022), con la quale sono state introdotte nuove misure di sicurezza a tutela della salute pubblica per lo svolgimento delle prove concorsuali.

### 1.9.3 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

#### *Normativa di riferimento*

Nell'ambito della disciplina di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, ha introdotto una pluralità di misure straordinarie volte a consentire il potenziamento della capacità amministrativa di tutte le PP.AA. coinvolte nell'attuazione del PNRR.

Tra queste spicca la possibilità di effettuare assunzioni straordinarie a tempo determinato e conferire incarichi di collaborazione attingendo dalle risorse del PNRR, disci-

plinata dall'art. 1 del decreto.

A tal fine, nell'ambito dell'attuazione del PNRR, sono stati avviati e conclusi, con la pubblicazione delle relative graduatorie, i seguenti concorsi:

- concorso pubblico per il reclutamento a tempo determinato di 750 unità di personale per il Ministero della giustizia (G.U. n. 26 del 01-04-2022).
- concorso pubblico per il reclutamento a tempo determinato di 1.660 unità di personale per il Ministero della giustizia (G.U. n. 26 del 01-04-2022).

#### **1.9.4. Portale del reclutamento inPA**

##### *Normativa di riferimento*

Al fine di rafforzare la capacità amministrativa della pubblica amministrazione sono state introdotte misure urgenti in materia di reclutamento del personale che, a partire dal decreto-legge n. 44 del 2021 (legge n. 76 del 2021), hanno ridisegnato la fisionomia dei concorsi pubblici e introdotto meccanismi di accelerazione delle nuove assunzioni, gettando le basi per le misure ordinamentali contenute nel successivo decreto-legge n. 80 del 2021 (legge n. 113 del 2021) e, da ultimo, nel decreto-legge n. 36 del 2022 (legge n. 79 del 2022) il quale ha inserito l'articolo 35-ter nel decreto legislativo n. 165 del 2001 disciplinando il ricorso al Portale unico del reclutamento per le assunzioni nella PA.

##### *Finalità, ambito di applicazione e quadro normativo di riferimento*

Il Portale unico del reclutamento inPA è una soluzione digitale altamente innovativa ideata per rispondere alle urgenti necessità di riforma strutturale del sistema dei concorsi pubblici tesa ad assicurare il reclutamento di risorse professionali qualificate.

L'obiettivo del progetto è altresì quello di realizzare attraverso InPA un punto unico di accesso a tutte le offerte di lavoro nel settore pubblico consultabili dai cittadini interessati a far parte della pubblica amministrazione.

Il progetto, avviato a giugno 2021, è andato in linea ad agosto 2021, con un anticipo di quasi un anno rispetto al rilascio previsto per il 31 luglio 2022.

Ad oggi, la piattaforma raccoglie circa 6 milioni di profili professionali.

Le amministrazioni centrali e le autorità amministrative indipendenti, dal 1° luglio 2022 facoltativamente e dal 1° novembre 2022 obbligatoriamente, pubblicano i propri bandi di concorso per assunzione a tempo determinato e indeterminato sul Portale del reclutamento inPA e, tramite la stessa piattaforma, acquisiscono le domande di partecipazione alle procedure selettive.

Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione del 15 settembre 2022, adottato previa intesa in Conferenza unificata del 14 settembre 2022, sono state disciplinate le modalità di utilizzo del Portale inPA da parte di Regioni ed enti locali, che solo fino al 31 maggio 2023 potranno continuare ad utilizzare anche i propri portali in uso. A decorrere dall'anno 2023 la pubblicazione delle procedure di reclutamento nei siti istituzionali e sul Portale esonera le amministrazioni pubbliche dall'obbligo di pubblicazione delle selezioni pubbliche nella Gazzetta Ufficiale.

L'implementazione del Portale unico del reclutamento si inserisce nell'ambito di una serie di misure volte a rafforzare il *brand* della pubblica amministrazione italiana, anche attraverso una buona "comunicazione" ai cittadini che non si traduca più in mera "informazione".

## 1.10. LA QUALITÀ DEI PIAO DEI MINISTERI<sup>34</sup>

### 1.10.1. Il quadro di riferimento sul PIAO

Il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), introdotto dall'art. 6 del D.L. 80/2021, convertito dalla L. 113/2021, costituisce un tassello fondamentale della più ampia riforma delle Pubbliche Amministrazioni (PA) contenuta nel Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza (PNRR). L'introduzione del PIAO rappresenta anche un'evoluzione in linea con quanto già accaduto negli ultimi anni nei paesi OCSE: una tendenza a spostare l'attenzione dalla validità e robustezza tecnica degli obiettivi e degli indicatori alla legittimazione dei sistemi di performance management. Il focus è sul coinvolgimento di tutte le parti dell'organizzazione nella definizione e misurazione degli obiettivi e sulla partecipazione cittadini. Altre tendenze internazionali includono l'integrazione tra diversi livelli di governo e altri soggetti al fine di valorizzare la performance di filiera e ampliamento del raggio di performance fino ad includere dimensioni quali l'impatto sociale e il valore pubblico.

La "messa a terra" del PIAO è stata affidata a due decreti (D.P.R. 81/2022 e D.M. 132/2022) e a successive azioni di guida metodologica, di monitoraggio e di accompagnamento da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica:

- il D.P.R. 81/2022 ha regolamentato la cessazione d'efficacia dei precedenti piani per le PA incluse nel perimetro del PIAO e l'assorbimento dei relativi adempimenti e contenuti nel nuovo strumento;
- il D.M. 132/2022 ha regolamentato la struttura del PIAO, proponendo uno schema di piano tipo articolato in Sezioni e SottoSezioni, e le modalità d'inserimento dei vecchi contenuti nel nuovo contenitore secondo logiche innovative.

Il quadro normativo, sinteticamente delineato, poggia su un framework di riferimenti metodologici e scientifici (Moore, 1995; Deidda Gagliardo, 2002, 2015, 2022; Cepiku 2005, 2018, 2021) che istituzionali (*Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica 2017-2021; PNA ANAC 2019, Orientamenti ANAC 2022 e PNA ANAC 2022; Relazioni CNEL 2019, 2020, 2021*) sull'integrazione programmatica e sulla sua finalizzazione strategica verso la creazione e la protezione del Valore Pubblico.

### 1.10.2. I criteri di qualità dei PIAO

La ratio del PIAO si sostanzia nella consapevolezza che le PA possono essere volano di sviluppo laddove migliorino la propria capacità di programmazione. Infatti, la qualità del funzionamento di un'amministrazione pubblica dipende, prima di ogni altra cosa, dalla qualità della sua prima fase: la programmazione.

In tale direzione, la sfida del PIAO si concretizza, per ogni PA, nel rifuggire la logica adempimentale (PIAO come "mera sommatoria di piani indipendenti"), nel non accontentarsi di volare a bassa quota (PIAO come "coordinamento di piani già esistenti"), ma nel provare a volare alto, liberando le ali della programmazione dalle molteplici zavorre burocratiche e puntando verso l'orizzonte del miglioramento del benessere

34. A cura di Denita CEPIKU, Università di Roma "Tor Vergata". componente della "Commissione Tecnica per la Performance", Centro di Ricerca sul Valore Pubblico "CERVAP"

(cepiku@economia.uniroma2.it, cervap@unife.it) e Enrico DEIDDA GAGLIARDO, Università di Ferrara, Centro di Ricerca sul Valore Pubblico "CERVAP", già componente della "Commissione Tecnica per la Performance" (enrico.deidda.gagliardo@unife.it, cervap@unife.it)

delle proprie comunità di riferimento (PIAO come “*piano integrato per la creazione di Valore Pubblico*”).

La sfida consiste, in sintesi, nel progettare, predisporre e approvare un “*PIAO di qualità*”, nelle sue tre componenti costitutive: *qualità del documento*, *qualità dei soggetti* coinvolti nella sua predisposizione, *qualità del processo* di predisposizione.

La *sfida del miglioramento della qualità del documento* si traduce, per ogni singola amministrazione, 1) nella *semplificazione* della propria architettura programmatica, 2) nella *selezione* di poche priorità programmatiche, 3) nel miglioramento dell’*adeguatezza* del cruscotto programmatico obiettivi-indicatori, 4) nell’*integrazione* verticale tra gli orizzonti programmatici (mandato, strategico, operativo) e orizzontale tra le diverse viste programmatiche (performance, anticorruzione e trasparenza, bilancio) e, soprattutto, 5) nella finalizzazione o *funzionalità* di queste ultime verso la direzione comune del miglioramento del benessere complessivo del proprio pubblico di riferimento, ovvero *verso la generazione di Valore Pubblico*.

Il concetto di Valore Pubblico può essere declinato secondo tre accezioni (Valore settoriale, Valore Pubblico in senso stretto, Valore Pubblico in senso ampio). Una PA crea **Valore settoriale** quando impatta in modo migliorativo sulle singole prospettive del benessere dei propri stakeholders, rispetto alla loro baseline (IMPATTI SETTORIALI); quindi, per Valore settoriale s’intende il *benessere addizionale settoriale* rispetto ad una determinata baseline, in specifiche dimensioni economiche, oppure sociali, ecc., di benessere (si pensi ad una politica di sviluppo economico). Una PA crea **Valore Pubblico in senso stretto** quando impatta in modo migliorativo rispetto al livello complessivo e multidimensionale del benessere dei propri stakeholders (IMPATTO DEGLI IMPATTI o impatto medio); quindi, per Valore Pubblico in senso stretto s’intende il *benessere addizionale medio complessivo* rispetto ad una determinata baseline, in tutte le componenti di benessere considerate (si pensi ad una politica di sviluppo economico bilanciata con una politica di rispetto ambientale).

Una PA crea **Valore Pubblico in senso ampio** quando, coinvolgendo e motivando dirigenti e dipendenti, cura la salute delle risorse e migliora le performance di efficienza e di efficacia in modo funzionale al miglioramento degli impatti (PERFORMANCE DELLE PERFORMANCES); quindi, per Valore Pubblico in senso ampio s’intende il *benessere addizionale medio complessivo* rispetto ad una determinata baseline (*impatto medio*), ottenuto tramite il miglioramento delle performance a ciò funzionali (*efficacia media* ed *efficienza media*), a partire dal miglioramento delle diverse dimensioni di salute delle risorse del Ministero a ciò funzionali (*salute media delle risorse*) (si pensi ad una politica di sviluppo economico bilanciata con una politica di rispetto ambientale e perseguita tramite livelli medi di salute delle risorse funzionali a migliorare le performance e a livelli medi delle performance di efficacia e di efficienza funzionali a perseguire livello medio di impatto tra il benessere economico e quello ambientale).

La *sfida del miglioramento della qualità dei soggetti* che predispongono il PIAO si traduce, per ogni singola amministrazione, nella 6) *partecipazione* da parte dei responsabili delle varie Sezioni e SottoSezioni del PIAO, nonché dei responsabili della comunicazione, della digitalizzazione, della semplificazione, ecc. (*Integration Team Funzionale*), nella 7) *partecipazione* da parte dei responsabili degli obiettivi di Valore Pubblico (*Integration Team Tematico*), nella 8) *partecipazione* da parte di *utenti e stakeholder*, so-

prattutto nella fase di definizione degli obiettivi prioritari di Valore Pubblico. La *sfida del miglioramento della qualità del processo* consente di rifuggire la logica adempimentale. Due fasi spesso trascurate sono l'analisi strategica del contesto esterno e interno e la mappatura e il coinvolgimento degli *stakeholder*. La predisposizione del PIAO si traduce, per ogni singola amministrazione, nella 9) definizione e nel rispetto di un preciso *cronoprogramma* da parte dei soggetti menzionati (chi fa cosa, come e quando) per avviare il PIAO subito dopo la pianificazione strategica (auspicabilmente intorno a luglio dell'anno N); per definire nel periodo autunnale obiettivi di Valore Pubblico, obiettivi di performance, misure anticorruzione e per la trasparenza, e azioni di miglioramento della salute organizzativa e professionale, in tempo utile a fornire precise informazioni per redigere il bilancio previsionale a dicembre; per consolidare a gennaio dell'anno N+1 il PIAO N+1, N+2, N+3, alla luce delle risorse effettivamente inserite a bilancio. Tale sfida si traduce, infine, nella 10) predisposizione del PIAO secondo la *sequenza programmatica + Valore Pubblico → + Performance → - Rischi → + Salute delle risorse*.

### QUALITÀ STRUMENTO PIAO

Progettazione di una **Struttura** del documento che favorisca:

- 1) **+Semplificazione** (Deidda Gagliardo e Cepiku, 2022): *-piani, -adempimenti, -doppioni, -pagine, -tempi*
- 2) **+Selettività** (Cepiku, 2018): *pochi obiettivi selezionati e prioritari*
- 3) **+Adeguatezza** (Caramiello, 1993; Fried et al., 2004; Kelly et al., 2002; Locke et al., 1990; Mussari e Ruggiero, 2010; Farneti, 1995) *obiettivi (+sfidanti) e indicatori (+congrui, + multidimensionali) e target (migliorativi)*
- 4) **+Integrazione** (Behn, 2003; Palermo, 2017; Arena et al., 2017; Bracci et al., 2018 e 2020; Gobbo, 2021): **verticale** (dalle priorità politiche, al Valore Pubblico, alle Performance, alla Salute delle risorse) e **orizzontale** (tra gestione performance e gestione rischi corruttivi)
- 5) **+Funzionalità** e orientamento di ogni Sezione e SottoSezione programmatica del PIAO **verso il Valore Pubblico** (Moore, 1995; Deidda Gagliardo, 2002 e 2015; Bracci et al., 2014; Cepiku, 2018; Rana et al. 2019, Papi, 2018 e 2021): *i contenuti di ogni SottoSezione devono essere programmati in modo funzionale a abilitare, creare e proteggere il Valore Pubblico.*

### QUALITÀ SOGGETTI PIAO

Costituzione di un **Integration Team** che favorisca:

- 6) **+Partecipazione dei Responsabili delle Sezioni e SottoSezioni PIAO** (Deidda Gagliardo, 2022): *Integration Team FUNZIONALE*
- 7) **+Partecipazione dei Responsabili delle politiche** (Deidda Gagliardo, 2022): *Integration Team TEMATICO*
- 8) **+Partecipazione** di utenti e stakeholder (Alford 2014; Cepiku e Giordano 2014): *verso il Valore Pubblico riconosciuto e condiviso*

## QUALITÀ PROCESSO PIAO

Definizione di un **Cronoprogramma** che favorisca:

9) **+Chiarezza** su fasi, ruoli, modalità d'interazione e tempi di predisposizione del PIAO (Deidda Gagliardo, 2022): *chi fa, che cosa, come e quando*

10) **Sequenza +VP → +Performance → -Rischi → +Salute** (Deidda Gagliardo, 2022)

### 1.10.3. Oggetto, obiettivi e metodologia della ricerca sui PIAO

L'oggetto della ricerca è costituito dai PIAO 2022-2024 e 2023-2025 dei seguenti Ministeri:

2022	2023
Affari Esteri e Cooperazione Internazionale	Affari Esteri e Cooperazione Internazionale
Interno	Interno
Giustizia	Giustizia
Difesa	Difesa
Economia e Finanze	Economia e Finanze
Sviluppo Economico	Imprese e Made in Italy
Politiche agricole, alimentari e forestali	Agricoltura, Sovranità alimentare e Foreste
Transizione ecologica	Ambiente e Sicurezza Energetica
Infrastrutture e mobilità sostenibili	Infrastrutture e dei Trasporti
Lavoro e Politiche Sociali	Lavoro e Politiche Sociali
Istruzione	Istruzione e Merito
Università e Ricerca	Università e Ricerca
Cultura	Cultura
Salute	Salute
Turismo	Turismo

I **2 obiettivi della ricerca** sono: la valutazione del livello di qualità singola, media e mediana dei PIAO 2022-2024 e dei PIAO 2023-2025 dei Ministeri e l'individuazione dei loro punti di forza e delle loro aree di miglioramento.

La **metodologia della ricerca**, di tipo empirico, si è concretizzata in una doppia valutazione indipendente della qualità di ogni PIAO ministeriale, sulla base dei 10 criteri di qualità precedentemente elencati. A tal scopo, entrambi i valutatori hanno utilizzato una griglia di qualità del documento, dei soggetti e del processo del PIAO automatizzata tramite il software "limesurvey". Solo nel caso di valutazioni divergenti su uno stesso PIAO, i due valutatori si sono confrontati per definire quale fosse la valutazione corretta.

### 1.10.4. La qualità dei PIAO 2022-2023 dei Ministeri

La valutazione dei PIAO, approvati nel primo anno dopo l'introduzione, ha restituito mediamente un basso livello di qualità. Questo è in parte imputabile all'elevata complessità delle amministrazioni ministeriali e al travagliato iter di gestazione normati-

va che ha spostato la deadline di approvazione al 30 giugno 2022.

#### **1.10.5. La qualità dei PIAO 2023-2025 dei Ministeri**

La valutazione dei PIAO 2023-2025, scaricabili dal portale PIAO del Dipartimento della Funzione Pubblica (<https://piao.dfp.gov.it/>) alla data di predisposizione del presente “executive summary”, restituisce dei margini di miglioramento del livello medio di qualità, probabilmente favorito dalla maturazione della seconda esperienza alla luce delle riflessioni sulla prima applicazione e alla proroga al 31 marzo 2023.

#### **1.10.6. Punti di forza e aree di miglioramento dei PIAO dei Ministeri**

In estrema sintesi, e in ottica complessiva, si rileva tra i principali punti di forza il miglioramento del livello di semplificazione e di selettività del documento e tra le principali aree di miglioramento la funzionalità al Valore Pubblico.

Aree ancora critiche riguardano la scarsa integrazione tra le diverse linee programmatiche e la scarsa misurazione degli obiettivi di valore pubblico. Infine, e di conseguenza, il monitoraggio delle performance non appare integrato non consentendo così di comprendere le leve – collegate ad aspetti operativi, organizzativi o di rischio - che condizionano la creazione di valore pubblico per i cittadini e la società.

**Capitolo 2**  
I Servizi delle Pubbliche Amministrazioni Centrali  
e l'attuazione del PNRR



## 2.1. LA SOSTENIBILITÀ E L'EQUITÀ NELLE POLITICHE PUBBLICHE ITALIANE<sup>1</sup>

### 2.1.1. Premessa

Con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile si è delineato un programma d'azione globale di portata e rilevanza senza precedenti. I principi espressi sono tanto più validi alla luce delle varie crisi che stiamo affrontando. La pandemia, i conflitti e sullo sfondo sempre più incombente il cambiamento climatico sono crisi strettamente interdipendenti che rendono la sostenibilità un concetto sempre più esteso e pervasivo, che permea ogni ambito del vivere civile, pubblico e privato: dall'ambiente alla finanza, dagli investimenti ai comportamenti, dall'impresa alla famiglia.

Il percorso individuato dall'Agenda 2030 riflette un approccio sistemico, orientato non solo alla decarbonizzazione, ma anche alla conservazione della biodiversità e alla preservazione dei servizi ecosistemici, integrando la salute, l'istruzione e l'educazione con l'economia e perseguendo la qualità della vita e l'equità sociale. Un approccio sinergico, che in Italia è stato integrato, promosso e fatto proprio dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), lo strumento di programmazione per la trasposizione interna dell'Agenda 2030, di cui l'Italia si è dotata sin dal 2017.

Della Strategia si è parlato nella scorsa edizione della Relazione sulla qualità dei servizi pubblici. In questa ci si concentra sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, quale strumento di politica che mobilita una gran massa di risorse finanziarie (191,5 mld di euro) ai fini della sostenibilità. In particolare, ci si concentrerà sull'esperienza maturata dalla collaborazione tra ISTAT e la Ragioneria Generale dello Stato per mettere a punto un insieme di misure per valutare l'implementazione del PNRR nell'ottica della sostenibilità.

Per capire dove siamo e dove siamo diretti è necessario avere dei quadri statistici orientati alla sostenibilità ed equità al fine di delineare le politiche, i programmi e le risorse necessarie. Per questo l'analisi delle politiche nazionali orientate alla sostenibilità ed equità presuppongono la conoscenza di tali quadri internazionali e nazionali. Gli impianti statistici che per loro natura hanno tale scopo sono gli indicatori OSS e BES per l'Italia. La disponibilità di quadri statistici completi e affidabili è parte integrante degli obiettivi di sostenibilità.

### 2.1.2. Quadro internazionale sugli obiettivi di sviluppo sostenibile

#### 2.1.2.1. Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile a livello globale<sup>2</sup>

Al fine di monitorare le strategie poste in essere dai Paesi per l'attuazione dell'Agenda a livello mondiale, l'ufficio statistico dell'ONU pubblica annualmente un Rapporto sugli obiettivi di sviluppo sostenibile, evidenziando per ciascun obiettivo le aree di progresso e quelle, invece, in cui è necessario intraprendere azioni ulteriori e urgenti per assicurare la convergenza verso gli obiettivi.

L'edizione del 2022 evidenzia come le crisi globali e i conflitti siano strettamente interconnessi e mettono a dura prova il raggiungimento degli obiettivi. Il COVID-19, la guerra in Ucraina stanno esacerbando le crisi alimentari, energetiche, umanitarie e dei

1. A cura di Fabiola Riccardini, Istat, ARPSESS

2. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/>

rifugiati, in uno sfondo di emergenza climatica sempre più grave. Tutto questo ha impatti molto negativi sul raggiungimento degli obiettivi globali di sviluppo sostenibile, in particolare sull’alimentazione, la salute, l’educazione, l’ambiente, la pace e la sicurezza, in sostanza la sopravvivenza umana viene sempre più minacciata.

Negli ultimi due anni, la pandemia di **COVID-19** ha devastato quasi ogni aspetto della vita umana ed è ancora lungi dall’essere finita. La pandemia ha spazzato via più di quattro anni di progressi nell’eliminazione della povertà e ha spinto 93 milioni di persone in più nella povertà estrema nel 2020. Ha interrotto i servizi sanitari essenziali, provocando un calo della copertura vaccinale per la prima volta in un decennio e un aumento di morte per tubercolosi e malaria, tra molti altri impatti. La chiusura prolungata delle scuole mette a rischio di non tornare a scuola 24 milioni di studenti dalla scuola materna all’università.

L’immediatezza della crisi COVID-19 è ora oscurata dalla minaccia essenziale del **cambiamento climatico**. L’aumento delle ondate di caldo, della siccità, degli incendi apocalittici e delle inondazioni sta già colpendo miliardi di persone in tutto il mondo e causando danni potenzialmente irreversibili agli ecosistemi della Terra. Ad esempio, la continua acidificazione degli oceani e l’innalzamento della temperatura dell’acqua e le specie marine in pericolo, comprese le barriere coralline, che sono considerate le “foreste pluviali del mare” per la biodiversità che sostengono. Per evitare i peggiori effetti del cambiamento climatico, come stabilito dall’Accordo di Parigi, le emissioni globali di gas serra dovranno raggiungere il picco prima del 2025 e poi diminuire del 43% entro il 2030, scendendo a zero entro il 2050. Invece, in base agli attuali impegni nazionali volontari per il clima, le emissioni di gas a effetto serra aumenteranno di quasi il 14% entro il 2030.

Allo stesso tempo, il mondo sta assistendo al maggior numero di **conflitti** dal 1946, con un quarto della popolazione mondiale che ora vive in paesi colpiti da conflitti. A partire da maggio 2022, un numero record di 100 milioni di persone è stato sfollato con la forza dalle proprie case. Lo scoppio della guerra in Ucraina ha fatto salire alle stelle i prezzi di cibo, carburante e fertilizzanti, ha interrotto le catene di approvvigionamento e il commercio globale e ha sconvolto i mercati finanziari, alimentando la minaccia di una crisi alimentare globale.

Nel frattempo, i paesi in via di sviluppo stanno combattendo contro l’inflazione record, l’aumento dei tassi di interesse e l’incombente onere del debito. Con priorità contrastanti e uno spazio fiscale limitato, molti stanno lottando senza successo per riprendersi dalla pandemia. Nei paesi meno sviluppati, la crescita economica rimane lenta e il tasso di disoccupazione sta peggiorando.

Come sempre, le donne, i bambini e le altre popolazioni vulnerabili stanno sopportando il peso maggiore delle crisi. Il lavoro minorile e i matrimoni precoci sono in aumento. L’ansia e la depressione tra adolescenti e giovani sono aumentate in modo significativo. Circa il 40 per cento delle persone sfollate con la forza in tutto il mondo sono bambini, i quali potrebbero aver subito danni incalcolabili e sconvolgimenti nella loro vita e nel loro sviluppo a causa del conflitto. Le donne lottano con i vincoli della perdita del lavoro e dei mezzi di sussistenza, il deragliamenti della scuola e l’aumento degli oneri del lavoro di cura non retribuito a casa. Nel frattempo, le evidenze esistenti suggeriscono che la violenza domestica è stata esacerbata dalla pandemia.

### 2.1.2.2. Quadro europeo sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile<sup>3</sup>

L'Eurostat, l'ufficio statistico dell'Unione europea, ha pubblicato nel 2022 il documento intitolato "Sviluppo sostenibile nell'Unione europea – Relazione di monitoraggio 2022 sui progressi compiuti verso il conseguimento degli OSS nel contesto UE", una panoramica statistica dei progressi compiuti nell'UE verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS).

Le evidenze empiriche europee sono meno drammatiche di quelle che emergono a livello globale; tuttavia, ancora parecchia strada deve essere percorsa per raggiungere i target fissati.

I dati contenuti nella relazione mostrano che negli ultimi cinque anni l'UE ha compiuto progressi per quanto riguarda la maggior parte degli obiettivi, in linea con le priorità della Commissione in settori strategici fondamentali quali il Green Deal europeo, la strategia digitale europea e il piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali. I progressi sono stati più rapidi in relazione ad alcuni obiettivi rispetto ad altri, mentre solo in pochi settori specifici si è riscontrato un allontanamento dagli obiettivi di sviluppo sostenibile. Uno strumento senza precedenti, come il NextGenerationEU, adottato dalla Commissione in risposta alla pandemia, e le riforme e gli investimenti previsti dagli Stati membri nei loro piani per la ripresa e la resilienza contribuiranno notevolmente al conseguimento degli OSS nell'UE in futuro.

Come negli anni precedenti, l'UE ha continuato a compiere i progressi più notevoli nel campo della pace e della sicurezza delle persone nel suo territorio, migliorando l'accesso alla giustizia e la fiducia nelle istituzioni (OSS 16). La percentuale della popolazione dell'UE che segnala reati, violenze e vandalismo nelle proprie comunità è scesa dal 13,2 % nel 2015 al 10,9 % nel 2020. Inoltre, la percentuale della popolazione dell'UE che considera il sistema giudiziario del proprio paese sufficientemente indipendente è aumentata di 4 punti percentuali tra il 2016 e il 2021 (dal 50 % al 54 %).

Sono stati compiuti progressi significativi anche verso il raggiungimento degli obiettivi di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale (OSS 1), di miglioramento dell'economia e del mercato del lavoro (OSS 8), della produzione di energia pulita e a prezzi accessibili (OSS 7), nonché di promozione dell'innovazione e delle infrastrutture (OSS 9). In relazione al tema della povertà (OSS 1) i dati disponibili si riferiscono in parte al periodo precedente la pandemia e pertanto non rendono ancora pienamente conto dell'impatto della pandemia.

La valutazione favorevole in merito all'OSS 7 è dipesa in ampia misura da una notevole riduzione dei consumi energetici nel 2020 (meno 8 % rispetto al 2019) a causa delle restrizioni alla vita pubblica e della riduzione dell'attività economica connesse alla COVID-19. L'UE è riuscita quindi a raggiungere il suo obiettivo di efficienza energetica per il 2020 e, sulla base dei progressi compiuti finora, sembra essere sulla buona strada verso il suo obiettivo per il 2030. Inoltre, l'uso delle energie rinnovabili è cresciuto costantemente e la loro quota è raddoppiata dal 2005. Nel 2020 le energie rinnovabili rappresentavano il 22,1 % del consumo di energia finale lordo. Tuttavia, le importazioni di combustibili fossili soddisfano ancora oltre la metà della domanda di energia dell'UE e il minore consumo di energia registrato nel 2020 sarà probabilmente

3. <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-flagship-publications/-/ks-09-22-019>

temporaneo.

Analogamente, i progressi verso l’OSS 8 relativo all’economia e al mercato del lavoro, per il quale gli ultimi dati disponibili sono del 2021, sono stati influenzati positivamente dalla forte crescita economica e dai risultati del mercato del lavoro dello scorso anno. Ad esempio, il tasso di occupazione è salito al 73,1 % nel 2021, superando persino il livello precedente la pandemia.

Si sono avuti progressi moderati verso gli obiettivi di assicurare salute e benessere (OSS 3), proteggere la vita subacquea (OSS 14), raggiungere la parità di genere (OSS 5), promuovere città e comunità sostenibili (OSS 11), ridurre le disuguaglianze (OSS 10), garantire modelli di consumo e produzione responsabili (OSS 12), fornire un’istruzione di qualità (OSS 4), agire per il clima (OSS 13) e porre fine alla fame (OSS 2).

Quanto ai progressi compiuti dall’UE sui partenariati per lo sviluppo sostenibile (OSS 17) e sull’obiettivo di garantire acqua pulita e servizi igienico-sanitari (OSS 6), la loro valutazione è stata neutrale, il che significa che hanno presentato un numero pressoché equivalente di sviluppi sostenibili e non sostenibili.

Si è infine riscontrato un leggero allontanamento dai rispettivi obiettivi di sviluppo sostenibile negli ultimi cinque anni per quanto riguarda la protezione dell’ecosistema terrestre (OSS 15), il che indica che gli ecosistemi e la biodiversità subiscono ancora pressione da parte delle attività umane. Mentre sia la superficie forestale dell’UE che le aree protette terrestri sono leggermente aumentate, la pressione sulla biodiversità ha continuato a intensificarsi. Ad esempio, la presenza di uccelli comuni è un indicatore della biodiversità, in quanto per riprodursi e trovare cibo molti di essi necessitano di habitat specifici, dove però si trovano spesso anche molte specie vegetali e animali minacciate. Dal 2000 si stima che il numero degli uccelli comuni sia diminuito del 10 %. Tuttavia, dopo molti anni di declino, sembra che tale numero abbia iniziato a stabilizzarsi.

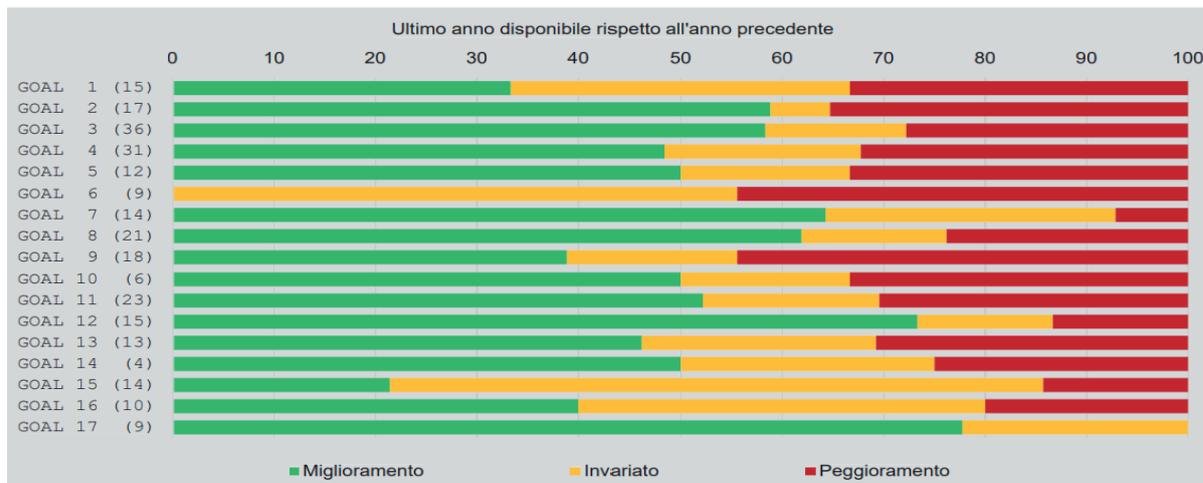
### **2.1.3. Gli Obiettivi di sviluppo sostenibile 2021 a livello nazionale (ottobre 2022)<sup>4</sup>**

#### **2.2.3.1. I principali risultati rilevati in Italia per i 17 Obiettivi**

L’analisi dell’evoluzione temporale delle misure statistiche di sviluppo sostenibile è stata condotta, per le sole misure per le quali sono disponibili sufficienti informazioni in serie storica, sull’ultimo anno (prevalentemente il 2020 o il 2021), confrontato con quello precedente e con i dati di 10 anni prima.

Gli andamenti relativi all’ultimo anno mostrano un quadro complessivamente positivo: il 50% delle misure sono in miglioramento, il 23% stazionarie e il 27% segnalano un peggioramento. La percentuale di misure con variazione positiva è significativamente elevata per l’OSS 17 (Partnership per gli obiettivi), trainata dagli indicatori che riguardano l’uso dell’ICT, in forte incremento durante la fase pandemica acuta, e per l’OSS 12 (Consumo e produzione responsabili) grazie soprattutto agli avanzamenti nella gestione dei rifiuti, mentre negli OSS 6 (Acqua) e 9 (Infrastrutture) si registrano i livelli più elevati di indicatori in peggioramento (Figura 1.).

4. <https://www.istat.it/it/archivio/275718>

**Figura 1 -Evoluzione temporale degli OSS: ultimo anno disponibile rispetto all'anno precedente, per OSS(a)**

(a) Accanto a ciascun Goal viene indicato tra parentesi il numero di misure statistiche utilizzate per il calcolo.

Fonte: Istat

Rispetto ai 10 anni precedenti, sono numerosi i segnali positivi: il 59,9% delle misure sono infatti in miglioramento, mentre il 16,7% restano stazionarie e il 23,4% segnalano un peggioramento. La percentuale di misure con variazione positiva è elevata per gli OSS 17, 12, 7 (Energia pulita), 5 (Parità di genere), 9 e 2 (Fame zero), mentre negli OSS 11 (Città e comunità sostenibili), 13 (Cambiamento climatico), 4 (Istruzione) e 1 (Povertà) si registra il livello più elevato di misure in peggioramento (Figura 2).

### 2.1.2.2 Gli Obiettivi di sviluppo sostenibile e le disuguaglianze: territorio e genere

L'Agenda 2030 coniuga il raggiungimento degli OSS al principio di "non lasciare indietro nessuno". Il PNRR individua le pari opportunità intergenerazionali, di genere e territoriali come priorità trasversali, sulla base delle quali sono valutate le Missioni e le Riforme. Per offrire un contributo in questa direzione, il Rapporto propone un approccio multidimensionale per misurare le disparità territoriali e di genere. A livello territoriale, per 152 misure Istat-OSS è stata stimata una distanza calcolata, per ciascuna regione, confrontando il dato dell'ultimo anno con la cosiddetta best performance, intesa come il migliore risultato raggiunto da una o più regioni/Province Autonome, dal 2010 fino a oggi. Le distanze calcolate, sintetizzate per OSS, offrono una lettura dell'omogeneità/eterogeneità tra le regioni rispetto al raggiungimento della best performance. Per molte delle misure considerate, le regioni/Province Autonome che hanno conseguito la best performance sono la Valle d'Aosta, Trento e Bolzano. Nel complesso, quasi i due terzi delle best performance vengono conseguite al Nord; oltre il 50% è stato raggiunto nel corso degli ultimi cinque anni. Gli OSS per i quali le regioni mostrano un andamento omogeneo rispetto alla best performance sono il 3 (Salute), l'11 (Città sostenibili) e il 12 (Consumo e produzione responsabili). L'OSS 17 (Partnership per gli obiettivi), l'OSS 10 (Ridurre le disuguaglianze) e l'OSS 8 (Lavoro e crescita economica) sono invece quelli dove i differenziali tra regioni sono più ampi. Nel complesso le regioni del Nord risultano più vicine alla best performance, ad eccezione delle Marche per l'OSS 12, oltre alla Basilicata per l'OSS 14 (Vita Sott'acqua)

e l’Abruzzo per l’OSS 15 (Vita sulla terra). Le regioni più distanti dalla situazione più favorevole sono prevalentemente meridionali, ad eccezione del Friuli Venezia Giulia per gli OSS 6 (Acqua) e 14, la Valle d’Aosta per l’OSS 11, l’Emilia-Romagna per l’OSS 13 (Cambiamento climatico) e la Lombardia per l’OSS 15.

L’evoluzione temporale delle disuguaglianze di genere è stata analizzata considerando la disaggregazione per genere di 100 misure Istat-OSS, classificate in sei aree definite tenendo conto del quadro delle politiche nazionali e internazionali e, in particolare, delle classificazioni individuate dalle Strategie di genere europea e nazionale e dell’approccio adottato dal Bilancio di genere. I risultati mostrano una diffusa riduzione delle disuguaglianze di genere: per la maggioranza delle misure considerate (62, pari al 62%) si osserva una riduzione dei divari in favore delle donne, 11 misure sono stabili, mentre 27 presentano un ampliamento dei divari a svantaggio femminile. Le aree in cui si rilevano i più ampi miglioramenti sono Reddito e rischio di povertà, grazie ai più ampi progressi registrati dalla componente femminile rispetto a quella maschile in quasi tutte le misure considerate, ed Empowerment e inclusione, trainata dal maggiore incremento femminile della quota di permessi di soggiorno e, viceversa, dalla più consistente riduzione della percentuale di donne in attesa di giudizio. I differenziali di genere risultano invece più frequentemente stabili o in peggioramento nelle aree della Salute e delle Competenze.

#### **2.1.4. La valutazione delle politiche secondo la sostenibilità e l’equità**

##### **2.1.4.1 Le politiche valutate secondo le misure OSS e BES**

Come è noto nell’ambito del semestre europeo vi è il ciclo di coordinamento delle politiche economiche, sociali, di bilancio e del lavoro dei paesi della UE, che nel tempo si è evoluto integrando nel processo all’esercizio economico anche altri settori d’intervento pertinenti. I diritti sociali e la sostenibilità entrano nel semestre di coordinamento delle politiche europee il primo nel novembre 2017 e il secondo nel dicembre 2019, attraverso la comunicazione “Il Green Deal europeo”, in cui la Commissione afferma di voler integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite nel processo europeo.

A tale fine nel Documento di Economia e Finanza nazionale, nella parte del Piano di riforma nazionale, vi è un capitolo in cui il governo italiano illustra le misure attuate e programmate per raggiungere tali obiettivi, in cui l’Italia è arretrata rispetto alla media europea a partire dal 2020 con la sola eccezione del 2021.

Nel 2022 il DEF contiene questa analisi della sostenibilità nel capitolo IV del PNR, attraverso un percorso specifico di valutazione e monitoraggio del raggiungimento degli OSS nel ciclo di programmazione economica<sup>5</sup>. In linea con l’approccio della Commissione europea nel Documento di lavoro (SWD) che accompagna la Decisione di esecuzione del Consiglio sul PNRR italiano, il capitolo illustra le misure attuate e programmate dal Governo per accelerare il raggiungimento di quegli obiettivi il cui percorso di attuazione è in posizione ancora arretrata rispetto alla media UE. Tali OSS sono stati suddivisi in ragione della loro rilevanza per ciascuna delle dimensioni

5. [https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2022/DEF-2022-Programma-Nazionale-di-Riforma\\_PUB.pdf](https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2022/DEF-2022-Programma-Nazionale-di-Riforma_PUB.pdf)

dell'Agenda 2030: sostenibilità ambientale, transizione digitale e produttività, equità, stabilità macroeconomica. Tuttavia nell'ultima versione del DEF per il 2022 ci si riferisce solo ad alcuni indicatori disponibili da parte dell'Istat e per le aree in cui l'Italia è indietro rispetto alla media europea.

Sempre nel DEF, come è noto, vi è l'allegato dedicato ai 12 indicatori BES. L'Allegato BES al DEF 2022<sup>6</sup>, sulla base dei più recenti dati definitivi o delle stime preliminari fornite dall'Istat entro il 7 aprile, aggiorna l'analisi dell'andamento degli indicatori includendo anche il 2021 e, tenendo conto del nuovo quadro macroeconomico tendenziale e programmatico definito nel DEF 2022, aggiorna la previsione per il triennio 2022-2024, contenuta nella Relazione BES 2022, estendendola al 2025 in coerenza con il ciclo di programmazione economico finanziaria.

Allegato al DEF 2022 si trova anche il documento per "Le Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti, per il benessere delle persone e la competitività delle imprese, nel rispetto dell'ambiente"<sup>7</sup>, predisposto dal Ministero infrastrutture e mobilità sostenibile, unico Ministero a collegare le proprie politiche con gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Infatti, il MIMS ha intrapreso nel corso dell'ultimo anno un percorso di profondo cambiamento e innovazioni regolamentari volte ad inserire le diverse dimensioni della sostenibilità nel processo di programmazione, selezione, valutazione e monitoraggio delle opere infrastrutturali, coerentemente con le priorità politiche dell'Unione europea, che vedono la lotta al cambiamento climatico e la transizione digitale come le principali sfide del prossimo futuro, anche al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030, del Green Deal europeo e del recente pacchetto di riforme "Fit for 55" proposto dalla Commissione europea, nel rispetto del principio del "non nuocere in modo significativo" (Do Not Significant Harm - DNSH) all'ambiente.

L'attenzione al tema della selezione degli investimenti pubblici in chiave di sostenibilità è diventata ancora più rilevante anche in relazione alle recenti modifiche apportate al regolamento che definisce il ruolo del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS). Nel nuovo regolamento, infatti, si prevede che vengano incorporate nelle procedure e nelle istruttorie del CIPESS valutazioni relative al perseguimento degli OSS coerentemente con il framework dell'Agenda 2030, della "Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile" e degli indicatori di "Benessere Equo e Sostenibile"<sup>8</sup>. Nella precedente Relazione del CNEL sono stati esaminati i criteri del CIPESS sopra menzionati.

#### **2.1.4.2 Il cruscotto ISTAT-RGS degli indicatori per il PNRR**

Un ulteriore strumento per la valutazione delle politiche è rappresentato dal cruscotto degli indicatori OSS/BES, pubblicato congiuntamente da ISTAT e RGS nel settembre 2022, in cui si associano gli indicatori OSS/BES alle missioni e misure previste nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e si mette a disposizione l'insieme delle mi-

6. [https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2022/DEF-2022-Allegato-BES-V2.pdf](https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2022/DEF-2022-Allegato-BES-V2.pdf)

7. <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-05/Allegato%20Infrastrutture%20Def%202022.pdf>

8. <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/una-sperimentazione-metodologica-del-dipe-il-sistema-eva-di-supperto-alle-decisioni-per-la-valutazione-di-progetti-di-investimento-pubblico-per-lo-sviluppo-sostenibile/>

sure per gli ultimi dieci anni. In questo contesto il sistema informativo dell’ISTAT già include l’allineamento degli indicatori per la misurazione del BES con quelli OSS, ma ulteriormente integrato con le sei missioni del PNRR. L’identificazione degli importi di spesa assegnati alle singole componenti, misure e sub-misure in cui è articolato il PNRR forniscono, attraverso gli indicatori di riferimento, una precisa interpretazione dell’andamento degli interventi anche in un’ottica di sostenibilità.

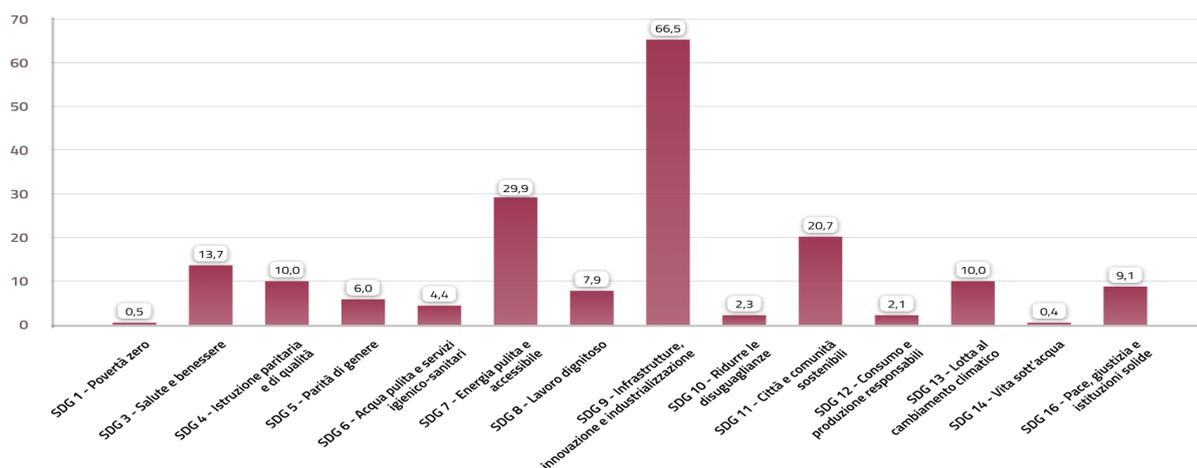
La prima diffusione di questa mappatura è costituita da un cruscotto, che permette una navigazione tra missioni e indicatori e dalla diffusione dei file di dati e metadati aggiornati a settembre 2022. Tutta la documentazione è disponibile on-line sui siti ISTAT e RGS.

Il link: <https://tabsoft.co/3R17QqG>

Dal cruscotto di indicatori è possibile calcolare il contributo del PNRR ai singoli OSS.

#### Contributo finanziario del PNRR ai diversi SDG (secondo un criterio di associazione misura-SDG prevalente) – in miliardi di euro

*Nota: La figura non rappresenta l’apporto delle riforme che non prevedono oneri per il PNRR.*



Nel dettaglio, le sei Missioni del PNRR, che rappresentano un valore di 191,5 miliardi di euro da allocare su un orizzonte di sei anni (2021-2026), sono articolate in 285 sub-misure corrispondenti a 64 indicatori statistici OSS/BES. Queste risorse sono state assegnate alle amministrazioni centrali di riferimento utilizzando una classificazione gerarchica degli importi basata su quattro livelli: 6 missioni, 16 componenti, 191 misure e 285 sub-misure. Alle sub-misure del Piano sono stati attribuiti 64 indicatori statistici OSS/BES<sup>9</sup>. Per quelle sub-misure a cui non è stato possibile collegare alcuna misura OSS/BES è stato associato comunque un Obiettivo di sviluppo sostenibile di riferimento. Ciascuna sub-misura del PNRR può essere associata a più indicatori statistici e per questo è stato introdotto il criterio di prevalenza che ha consentito di attribuire il relativo importo finanziario a una sola misura.

La Tavola 1 presenta il prospetto riassuntivo della mappatura per missioni: le prime

9. <https://www.istat.it/it/archivio/275718>

quattro colonne si riferiscono allo schema contabile del PNRR, mentre le ultime tre mostrano le associazioni tra le missioni e gli OSS e le misure statistiche Istat-OSS/BES. Delle 285 sub-misure complessive, 206 sono state mappate e associate a 64 misure OSS/BES, mentre non è stato possibile associarne 79.

**Tavola 1 -Missioni PNRR, per importo finanziario, numero di componenti, misure e sub-misure e per numero di OSS e misure statistiche OSS/BES associate.**

MISSIONI PNRR	Importo (Mld) (a)	Numero componenti	Numero misure	Numero sub misure	Numero Goal	Numero misu- re statistiche	Numero misure statistiche prevalenti
M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	40,3	3	48	108	9	16	10
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	59,5	4	56	64	8	23	20
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	25,4	2	21	30	3	7	6
M4 - Istruzione e ricerca	30,9	2	35	35	6	23	11
M5 - Inclusione e coesione	19,9	3	21	31	11	29	16
M6 - Salute	15,6	2	10	17	5	8	7
<b>Totale</b>	<b>191,5</b>	<b>16</b>	<b>191</b>	<b>285</b>	<b>14</b>	<b>64</b>	<b>47</b>

(a) Il totale degli importi potrebbe differire dalla somma delle singole voci, per effetto degli arrotondamenti.

Fonte: ISTAT

Per tutti i casi di sottocopertura delle sub-misure, è necessaria la definizione di nuovi indicatori che, sulla base del piano di sviluppo progettato, saranno distinti in indicatori “diffondibili nel breve periodo”, “diffondibili nel medio periodo” ed “in progettazione”.

**Tavola 2 - Amministrazioni titolari dei finanziamenti PNRR, per importo, numero di missioni e OSS associati**

AMMINISTRAZIONE TITOLARE	Importo (Mld) (a)	Numero di missioni	Goal
Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili	39,7	3	7
Ministero della Transizione Ecologica	34,7	3	8
Ministero dello sviluppo economico	18,2	4	4
Ministero dell'Istruzione	17,6	2	5
Ministero della Salute	15,6	1	5
Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale	14,3	1	5
Ministero dell'Interno	12,5	2	3
Ministero dell'università e della ricerca	11,7	1	4
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	7,3	1	7
Ministero della Cultura	4,3	1	6
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	3,7	1	3
Ministero della Giustizia	2,7	2	2
Ministero del Turismo	2,4	1	2
Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica	1,3	1	2
Presidenza del Consiglio dei ministri - Agenzia per la coesione territoriale	1,3	1	6
Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Protezione Civile	1,2	1	1
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	1,2	1	1
Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento sulle Politiche Giovanili e sul Servizio Civile	0,7	1	1
Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per lo Sport	0,7	1	2
Ministero dell'economia e delle finanze	0,3	2	2
Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali le autonomie	0,1	1	1
Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità	0	1	2
Presidenza del Consiglio dei ministri	0	1	2
Consiglio di Stato	0	1	1
Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità	0	1	1

(a) Il totale degli importi potrebbe differire dalla somma delle singole voci, per effetto degli arrotondamenti.

Fonte: ISTAT

La Missione 1 è quella più coinvolta nel processo di produzione di nuovi indicatori con 90 indicatori previsti su 97 totali, per coprire i casi di mancata mappatura o di mappatura parziale. L’erogazione degli importi sui progetti legati al PNRR avviene attraverso interventi normativi e specifici strumenti finanziari, anche questi classificati dalla mappatura. In particolare, gli importi delle sub-misure sono classificati come investimenti/riforme e come prestiti/sovvenzioni. Sull’importo totale del PNRR, gli investimenti hanno un impatto per 185,9 miliardi (97,1%) e le riforme per 5,6 miliardi (2,9%). I prestiti totali ammontano a 131,1 miliardi (68,5%) e le sovvenzioni a 55 miliardi (28,7%). Infine, ci sono 5,4 miliardi non ancora classificati come prestito/sovvenzione. Ogni sub-misura, con il relativo importo, è assegnata ad una amministrazione titolare e la mappatura permette di valutare la distribuzione degli importi, missioni e OSS rispetto a queste amministrazioni (Tavola 2).

In questa prima versione della mappatura, non tutti i 17 OSS sono stati considerati e sono stati tralasciati gli OSS 2, 15 e 17. Per gli OSS considerati è possibile associare l’importo dei finanziamenti del PNRR.

Nelle tavole derivate dalla mappatura sono state considerate le serie storiche a partire dal 2010, disaggregate per territorio (fino al livello regionale), genere e classe d’età. La dimensione del territorio è largamente rappresentata nelle tavole di diffusione, sia con misure statistiche, sia con le sub-misure associate (Tavola 3). In 6 casi è stato possibile fornire la serie storica fino all’anno di riferimento 2022.

Tavola 3 – Numero di misure statistiche Istat-OSS-BES e di sub-misure associate, per variabile di classificazione disponibile

VARIABILE DI CLASSIFICAZIONE	Numero di misure statistiche	Numero di Goal	Numero di sub-misure
Territorio	61	13	191
Genere	27	8	72
Classi di età	17	7	66

Fonte: ISTAT

Questo è un primo strumento che consente di valutare l’andamento degli interventi nell’ottica della sostenibilità utilizzando gli indicatori OSS/BES, con anche l’identificazione degli importi di spesa assegnati alle singole componenti del PNRR e collegati agli Obiettivi di sviluppo sostenibile, in un’ottica temporale e collegati anche alle amministrazioni responsabili della gestione delle risorse finanziarie.

Il sistema manca ancora di un completo sviluppo di indicatori per ogni missione, componente, misure e sub-misure per il quale sarà necessario uno sforzo supplementare delle istituzioni interessate.

Bisogna rilevare che l’analisi dell’evoluzione di questi indicatori non costituisce di per sé un esercizio di valutazione degli impatti di singole linee di intervento o di più linee di intervento combinate, dal momento che l’evoluzione di questi indicatori risentirà dell’implementazione di altre politiche come anche di fattori esogeni. Tuttavia, questo esercizio fornisce un quadro di riferimento per il monitoraggio dell’evoluzione di indicatori che si presume vengano influenzati dalle diverse misure incluse nel Piano. I dati statistici sono consultabili anche a livello disaggregato, ad esempio per genere, età o area geografica, che consentono analisi per gli obiettivi trasversali del PNRR.

## 2.2. IL RICORSO ALL'INDEBITAMENTO NEL 2022 PER GLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA CRISI ENERGETICA E PER GLI AIUTI ALLE FAMIGLIE E ALLE IMPRESE<sup>1</sup>

### 2.2.1. La finanza pubblica segue gli eventi

Ancora una volta nel 2022 le previsioni di bilancio dello Stato sono state travolte da eventi eccezionali di particolare gravità verificatisi in rapida successione fin dall'inizio dell'anno con l'attacco della Russia all'Ucraina il 24 febbraio. Dopo un periodo di sorpresa e di sconcerto, ne è seguita un'azione di sostegno militare e di assistenza all'Ucraina e l'applicazione di pesanti sanzioni alla Russia da parte del G7, dell'Unione europea e di altri Stati che hanno dato luogo a forti ritorsioni soprattutto in termini di limitazione e poi di interruzione delle forniture di gas e di prodotti petroliferi. Di qui la grave crisi energetica che aveva già presentato dei segnali importanti verso la fine del 2021 e che ha interessato l'Europa, e in particolare l'Italia, in uno scenario reso ancora più difficile dal manifestarsi di fenomeni inflazionistici sempre più consistenti fino a sfiorare l'11% e dal rialzo dei tassi da parte della BCE. In tale scenario l'intervento dello Stato è stato necessariamente condizionato dall'urgente esigenza di sostenere l'economia in crisi e di introdurre misure in grado di prestare aiuto alle famiglie e alle imprese. Anche in questo caso, dopo la dura esperienza del 2020 caratterizzata dall'improvvisa esplosione della pandemia da Covid-19, la finanza pubblica ha seguito gli eventi anziché precederli, ribaltando il criterio di base su cui si fondano le previsioni di bilancio che è appunto quello di predisporre le risorse occorrenti per conseguire obiettivi di intervento e di finanza in un orizzonte di programmazione sufficientemente definito. Di qui il ricorso quasi affannoso all'emanazione di decreti-legge e di provvedimenti di variazione e di assestamento del bilancio giustificati da una situazione persistente di grave necessità e urgenza che ha reso necessario ricorrere ad un ulteriore indebitamento rispetto a quello previsto. Non era possibile operare diversamente in un quadro generale di profonda incertezza. Nel corso dell'anno si sono così succeduti undici decreti-legge inframmezzati da quattro autorizzazioni del Parlamento agli scostamenti di bilancio, resi possibili dall'estensione da parte della Commissione europea a tutto il 2023 dell'applicazione della c.d. *general escape clause*. Com'è noto, questa clausola consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, ma non sospende l'applicazione del Patto di stabilità e crescita, né le procedure del semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale.

In questo scritto si è proceduto all'analisi finanziaria dettagliata dei suddetti decreti e delle numerose modifiche intervenute in sede di conversione in legge, alla descrizione dei contenuti, alla determinazione dei relativi oneri per ciascun articolo e nel complesso, all'esame dei mezzi di copertura, con particolare riguardo al ricorso all'indebitamento.

Qui è riportata una sintesi.

---

1. A cura di Mario Collevocchio - SPISA

### 2.2.2. I primi decreti-legge finanziati senza ricorso all’indebitamento

Nel continuare l’azione di sostegno svolta nel 2021 in relazione all’emergenza Covid 19, il *decreto – legge 27 gennaio 2022, n.4* detta, tra l’altro, misure urgenti per il contenimento degli effetti dell’aumento dei prezzi nel settore elettrico. A questo intervento esso dedica in particolare il titolo III che prevede la riduzione degli oneri di sistema, per il primo trimestre 2022, per le utenze con potenza disponibile pari o superiore a 16,5 kW e la concessione di contributi straordinari, sotto forma di credito d’imposta, a favore delle imprese energivore e di quelle a forte consumo di gas naturale per il medesimo periodo. L’onere complessivo di tali interventi è di oltre 1,7 miliardi di euro, finanziato interamente con risorse di bilancio. La notevole entità dell’onere pone tuttavia in evidenza la possibilità di provvedere limitatamente al primo trimestre dell’anno. In tal modo si procederà con i decreti successivi. Una specie di finanziamento a singhiozzo, dunque.

Il successivo *decreto-legge 1° marzo 2022, n.17* contiene interventi più mirati rivolti al contenimento dei costi dell’energia elettrica e del gas naturale, allo sviluppo delle energie rinnovabili e al rilancio delle politiche industriali. In particolare prevede l’estensione al secondo trimestre 2022 dell’azzeramento degli oneri di sistema nel settore elettrico e del credito d’imposta a favore delle imprese energivore e di quelle a forte consumo di gas, la riduzione dell’IVA e degli oneri generali nel settore del gas, il rafforzamento del bonus sociale elettrico e del gas. Prevede altresì la concessione di contributi straordinari per le maggiori spese che devono sostenere le regioni e gli enti locali derivanti dall’aumento dei costi dell’energia. L’onere complessivo di tali interventi è determinato in oltre 5,7 miliardi di euro ed è finanziato mediante la riduzione degli stanziamenti di alcuni Programmi dello stato di previsione 2022 del MEF e dal differimento al 2023 della deduzione sull’ammontare dei componenti negativi prevista ai fini dell’IRES e dell’IRAP.

Il *decreto-legge 21 marzo 2022, n.21*, emanato meno di un mese dopo l’invasione della Russia, prevede una serie di misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina. Dette misure sono state inizialmente contenute in 4.095 milioni di euro e interamente finanziate senza ricorso al debito. In sede di conversione con la legge 20 maggio 2022, n.51, l’onere complessivo è quasi raddoppiato per effetto dei numerosi emendamenti approvati dal Parlamento e utilizzando il primo scostamento di bilancio autorizzato dalle Camere con risoluzioni del 20 aprile 2022. Gli interventi previsti di maggior rilievo riguardano:

- il contenimento dei prezzi del gasolio e della benzina attraverso la riduzione delle aliquote delle accise (3 miliardi di euro), i crediti d’imposta per acquisto di energia elettrica da parte delle imprese energivore (1,1 miliardi), bonus sociali per elettricità e gas, sempre per periodi limitati
- misure di sostegno alle imprese in materia di liquidità, di cedibilità dei crediti, di rateizzazione dei pagamenti delle bollette e l’estensione della garanzia SACE fino al tetto di cinque miliardi per finanziamenti concessi alle imprese energivore d’interesse strategico
- misure per il lavoro in materia d’integrazione salariale. agevolazioni contributive. interventi a sostegno dell’autotrasporto, dell’agricoltura, della pesca e del turismo, semplificazioni della disciplina dei contratti pubblici.

Le misure previste dal decreto implicano un onere complessivo di 7 miliardi di euro

per il 2022 e di circa 7,7 miliardi fino al 2025.

Con riferimento all'anno 2022, la percentuale di copertura dell'onere con mezzi propri è del 68,2%, pari a 4,8 miliardi di euro, tra i quali la parte di gran lunga più consistente è costituita dalle entrate derivanti dal *contributo straordinario a carico di soggetti che esercitano attività di produzione, distribuzione e commercio di energia elettrica e gas*, previste dall'articolo 37 (quasi 4 miliardi). Per la restante parte, *pari a 2.23 miliardi di euro*, occorre per la prima volta ricorrere all'*indebitamento* autorizzato dal Parlamento il 20 aprile 2022, vale a dire nell'intervallo di tempo tra l'emanazione del decreto e la sua conversione in legge.

### 2.2.3. Gli scostamenti di bilancio

A questo punto la notevole dimensione delle risorse finanziarie occorrenti per finanziare gli interventi urgenti che si succedono in seguito al permanere e all'aggravarsi della situazione di crisi, induce il Governo Draghi a percorrere la via dell'*indebitamento*, sia pure con grande cautela. Di qui una serie di richieste di autorizzazione al Parlamento, ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n.143, sentita la Commissione europea, che rendono possibile l'emanazione dei successivi decreti. Esse sono:

- relazione del Governo del 7 aprile 2022, con cui si richiede l'autorizzazione all'*indebitamento* nella misura di 11 miliardi di euro per il 2022 e di minori importi fino al 2025. La richiesta è approvata con risoluzioni della Camera e del Senato in data 20 aprile a maggioranza assoluta dei propri componenti
- relazione del Governo del 26 luglio 2022, con cui si richiede l'autorizzazione, soltanto per il 2022, in termini di *indebitamento* netto di 14,3 miliardi di euro e in termini di saldo netto da finanziare di 13,6 miliardi. La richiesta è approvata dal Senato con risoluzione in data 27 luglio e dalla Camera con risoluzione del giorno successivo
- relazione del Governo del 9 settembre 2022, con cui si richiede l'autorizzazione all'*indebitamento* nella misura di 6,2 miliardi di euro per il 2022. La richiesta è approvata dal Senato con risoluzione in data 13 settembre e dalla Camera il 15 successivo
- relazione del Governo del 4 novembre 2022 presentata in allegato alla NADEF, con cui si richiede l'autorizzazione all'*indebitamento* nella misura di 9,1 miliardi di euro per il 2022. La richiesta è approvata dal Senato e dalla Camera con risoluzioni in data 9 novembre.

### 2.2.4. I successivi decreti-legge finanziati in parte con l'indebitamento

Nell'utilizzare lo spazio finanziario offerto dal primo scostamento di bilancio viene emanato il *decreto-legge 17 maggio 2022, n.50*, convertito dalla legge 15 luglio 2022, n.91 che reca "*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*". E' il primo provvedimento a vasto raggio rivolto a sostenere le famiglie e le imprese tanto da essere denominato *Aiuti 1*. Nel comprendere anche gli emendamenti approvati in sede di conversione in legge, l'onere complessivo degli interventi previsti ammonta a 22,6 miliardi di euro per il 2022, a oltre 5.5 miliardi per il 2023 e a circa 36 miliardi per il quadriennio 2022- 2025. Con riferimento al 2022, la percentuale di copertura dell'onere con mezzi propri è del 61,8%, pari a circa 14 miliardi di euro, tra i quali gran parte (6,5 miliardi) è costituita dalle entrate derivanti dal contributo

straordinario a carico di soggetti che esercitano attività di produzione, distribuzione e commercio di energia elettrica e gas. *La restante parte dell’onere, pari a 8.6 miliardi di euro, è finanziata mediante il ricorso all’indebitamento autorizzato dal Parlamento il 20 aprile 2022, come stabilito dall’articolo 58, comma 4, del decreto. Con riferimento al 2023, il ricorso al debito copre circa il 76% dell’onere, raggiungendo il limite dell’autorizzazione parlamentare.*

Il decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito dalla legge 21 settembre 2022, n.142 reca *“Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali”*. Detto anche *Aiuti-bis*, il decreto si pone sulla scia del precedente provvedimento legislativo in stretta continuità degli interventi di contrasto alla crisi energetica, ma anche per fronteggiare la crisi idrica, per sostenere le imprese, per finanziare la cultura e gli enti locali, per dettare disposizioni in materia di salute, accoglienza, istruzione e università. L’onere complessivo degli interventi previsti ammonta a 17,9 miliardi di euro per il 2022 e a 20,4 miliardi per il periodo 2022 – 2025. La copertura di tali oneri nel 2022 è assicurata per l’80% con il ricorso al debito di 14,2 miliardi di euro che assorbe quasi per intero l’importo autorizzato dal Parlamento con risoluzioni in data 27 e 28 luglio 2022. Subito dopo l’autorizzazione del Parlamento al terzo scostamento di bilancio, che ne costituisce il presupposto, è emanato il decreto-legge 23 settembre 2022, n.144, convertito dalla legge 17 novembre 2022, n.175, che reca *“Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del PNRR” (Aiuti-ter)*. Emanato due giorni prima delle elezioni politiche, esso rappresenta l’ultimo atto del Governo Draghi impegnato a continuare l’azione d’intervento in favore delle famiglie, delle imprese e dell’economia in seguito alla persistente situazione di crisi. L’onere complessivo degli interventi previsti ammonta a 15,5 miliardi di euro per il 2022 e a 17,1 miliardi per il periodo 2022 – 2025. Con riferimento al 2022, gran parte di tali oneri è destinata all’estensione del credito d’imposta in favore delle imprese per l’acquisto di energia elettrica e del gas e alla riduzione delle accise e dell’IVA su alcuni carburanti per i soli mesi di ottobre e novembre. Altri interventi notevoli riguardano i contributi agli enti locali, l’incremento del fabbisogno sanitario nazionale e il rinnovo dell’indennità una tantum ai lavoratori dipendenti e ai pensionati. Il 60% degli oneri, pari a 9.3 miliardi di euro, è finanziato con mezzi propri. Tra questi emergono le riduzioni di alcuni stanziamenti di Programmi di spesa dello stato di previsione del MEF, le maggiori entrate derivanti da sanzioni a carico di esercenti di depositi di prodotti energetici per infrazioni alla disciplina delle accise, i proventi derivanti dalla compensazione sul prezzo dell’energia elettrica delle fonti rinnovabili. Il restante 40% circa degli oneri, pari a 6.2 miliardi di euro, è finanziato mediante il ricorso all’indebitamento autorizzato dal Senato il 13 settembre 2022 e dalla Camera il 15 successivo.

L’ultimo decreto-legge emanato nel 2022, questa volta dal Governo Meloni, mira ad assicurare gli interventi in atto a favore delle famiglie e delle imprese fino alla fine dell’anno cercando di recuperare il tempo trascorso per l’espletamento delle elezioni e la nascita della nuova compagine governativa. Nella sostanza il decreto-legge 18 novembre 2022, n.176 si pone in una logica di continuità con i precedenti, data l’oggettiva persistenza dello scenario di crisi, e reca *“Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica”*. Ha un contenuto più limitato e poggia sull’autorizzazione all’ulteriore indebitamento di 9,1 miliardi di euro per il 2022 approvata dalla Camera

e dal Senato con risoluzioni in data 9 novembre. L'onere complessivo degli interventi previsti ammonta a 11,2 miliardi di euro per il 2022, a 4,8 miliardi per il 2023 e a 19,1 miliardi per il periodo 2022-2025. La parte maggiore di tali oneri è destinata all'estensione del credito d'imposta in favore delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e del gas e alla riduzione delle accise e dell'IVA su alcuni carburanti fino al 31 dicembre. Si chiude così la "rateizzazione" di questi oneri iniziata con il decreto-legge n.4 del 27 gennaio. Altri interventi importanti riguardano i finanziamenti al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale connessi alla crisi energetica e la proroga al 2024 di alcuni termini in materia di stoccaggio di gas naturale. Con riferimento al 2022, solo un quarto degli oneri è finanziato con mezzi propri, mentre gli oneri per il 2023 sono interamente finanziati in tal modo. Ne deriva che i restanti *tre quarti degli oneri per il 2022, pari a 8.3 miliardi di euro, sono finanziati mediante il ricorso all'indebitamento* entro il limite autorizzato dal Parlamento.

### 2.2.5. Riepilogo

La ricerca condotta sugli effetti finanziari dei decreti-legge emanati nel 2022, concernenti gli interventi di contrasto alla crisi energetica e gli aiuti alle famiglie e alle imprese, pone in evidenza che gli oneri complessivi, maggiori spese e minori entrate, per l'anno 2022 ammontano a oltre 81 miliardi di euro.

Gli oneri complessivi previsti dai decreti medesimi per il quadriennio 2022 - 2025 superano i 107 miliardi di euro.

Sono stati richiesti dal Governo e approvati dal Parlamento durante l'anno quattro scostamenti di bilancio che solo per il 2022 hanno autorizzato il ricorso all'indebitamento per 40,6 miliardi di euro.

La copertura degli oneri per il 2022 mediante il ricorso all'indebitamento prevista dai decreti suddetti e dai relativi provvedimenti di conversione in legge ammonta a 39,8 miliardi di euro ed è pertanto contenuta entro i limiti autorizzati.

Il limite massimo del ricorso al mercato finanziario per l'anno 2022, in termini di competenza, stabilito dalla legge di bilancio 2022-2024 in 480.347 milioni di euro, è stato rideterminato in 528.347 milioni con il decreto-legge 18 novembre 2022, n.176 (*Aiuti-quater*).

<b>Decreti-legge del 2022 per contrasto alla crisi energetica e aiuti alle famiglie e alle imprese</b>							
<b>Riepilogo degli oneri per il 2022 in voci aggregate *</b>							
<i>(milioni di euro)</i>							
<b>Voci</b>	<b>DD.LL 4 e 17</b>	<b>DL 21</b>	<b>DL 50 Aiuti 1</b>	<b>DL 115 Aiuti 1 bis</b>	<b>DL 144 Aiuti ter</b>	<b>DL 176 Aiuti quater</b>	<b>Totale</b>
<b>Azzeramento oneri generali di sistema nel settore elettrico e del gas</b>	4.200,0		1.915,0	1.100,0			7.215,0
<b>Riduzione aliquote accise e IVA sui carburanti</b>	250,0	2.914,6	1.013,1	2.862,6	957,3	1.366,8	9.364,4
<b>Crediti d'imposta a favore delle imprese per acquisto energia elettrica, gas e carburanti</b>		1.257,1	511,0	3.373,2	9.586,0	3.220,0	17.947,3
<b>Crediti d'imposta a favore delle imprese energivore o a forte consumo di gas naturale</b>	1.762,2	460,1	427,0				2.649,3
<b>Bonus sociale, per energia elettrica e gas</b>	400,0	151,2	116,0	2.521,0		410,0	3.598,2
<b>Interventi a sostegno del lavoro:</b>		<b>307,6</b>	<b>6.877,4</b>	<b>3.864,5</b>	<b>2.919,0</b>	<b>245,0</b>	<b>14.213,5</b>

- indennità una tantum ai lavoratori dipendenti e ai pensionati e ai pensionati			6.348,6	59,2	2.506,5		8.914,3
- sostegno al reddito dei lavoratori autonomi			500,0	100,0	412,5		1.012,5
- integrazione salariale e welfare aziendale		261,9		86,3		243,4	591,6
- agevolazioni fiscali, contributive e previdenziali		45,7		3.619,0			3.664,7
- rinnovo contratti e incarichi di collaborazione			28,8			1,6	30,4
<b>Interventi a sostegno delle imprese</b>	<b>79,6</b>	<b>1.196,4</b>	<b>5.638,2</b>	<b>1.640,4</b>	<b>283,7</b>	<b>1.425,0</b>	<b>10.263,3</b>
- incentivi agli investimenti			234,5	1.001,0			1.235,5
- fondi di liquidità e fondi di garanzia		300,0	310,0				610,0
- interventi nel settore dell'autotrasporto	79,6	521,4	498,0		100,0		1.199,0
- sostegno alle filiere agricole, alla pesca e all'acquacoltura		55,0	43,0	394,4	183,7		676,1
- Incremento fondi per revisione prezzi da materiali da costruzione e per la prosecuzione e la realizzazione di opere pubbliche		320,0	4.552,7	245,0		1.425,0	6.542,7
<b>Interventi a favore delle famiglie in materia di scuola, trasporto pubblico locale, locazioni e lavoro agile</b>		200,0	227,2	50,8	40,0	8,6	571,6
<b>Interventi a favore delle Regioni e degli enti locali</b>	722,6	5,0	480,0	477,8	700,0	470,0	2.855,4
<b>Interventi in materia di salute e in campo sociale (comprensiva assistenza crisi Ucraina)</b>	0,5	389,1	673,3	267,1	898,8	50,0	2.850,4
<b>Interventi per la vigilanza, la sicurezza e la difesa</b>		108,3		4,7			113,0
<b>Misure in materia di società pubbliche (aumenti di capitale in società controllate)</b>			926,0				926,0
<b>Stoccaggio e rigassificazione del gas naturale</b>						4.000,0	4.000,0
<b>Incremento Missioni e Programmi dello stato di previsione del MEF del bilancio 2022- 2024</b>			<b>3.741,0</b>	<b>1.730,0</b>			<b>5.471,0</b>
Fondi da ripartire			1.427,0	500,0			1.927,0
Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte			1.414,0	700,0			2.114,0
Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità			900,0	530,0			1.430,0
<b>Misure in materia di turismo, sport, sale cinematografiche, fiscali e di efficientamento energetico</b>	40,0	15,0	10,0	68,0	121,0	10,0	264,0
<b>Interessi passivi</b>		10,0	39,0				49,0
<b>Totali</b>	<b>7.454,9</b>	<b>7.014,4</b>	<b>22.594,2</b>	<b>17.960,1</b>	<b>15.505,8</b>	<b>11.205,4</b>	<b>81.734,8</b>
<i>*Rielaborazione dei dati tratti dall'analisi degli oneri previsti in ciascun articolo dei decreti-legge e nelle relative disposizioni finanziarie finali.</i>							

La specifica indicazione degli oneri con riferimento a ciascun articolo dei decreti indicati è contenuta negli allegati al testo integrale.

## **2.3. L'ESAME DEI FLUSSI DI CASSA DELLA TESORERIA STATALE AI FINI DELLA MISURAZIONE DEGLI EFFETTI DELLE MISURE A SOSTEGNO DI FAMIGLIE E IMPRESE PER IL SUPERAMENTO DELLA CRISI ENERGETICA**

Laura Roccella e Piercarlo Venditti<sup>1</sup>

### **2.3.1. Il Servizio Tesoreria dello Stato e le attività di monitoraggio e previsione della liquidità del Tesoro**

Da quasi 130 anni la Banca d'Italia è il Tesoriere dello Stato. In questo ruolo esegue, in Italia e all'estero, tutte le disposizioni di pagamento delle Amministrazioni statali e incassa le somme loro dovute a qualsiasi titolo. Svolge inoltre servizi d'incasso e pagamento per le agenzie fiscali<sup>2</sup> e per l'INPS<sup>3</sup>.

Gli incassi e i pagamenti dello Stato e quelli degli enti pubblici non statali eseguiti dai relativi tesorieri (essenzialmente banche o Poste Italiane spa) sono regolati su un unico conto detenuto presso la Banca d'Italia<sup>4</sup> denominato conto disponibilità del Tesoro; l'andamento del saldo di tale conto forma oggetto di quotidiano e costante monitoraggio da parte della Banca che effettua previsioni sul suo andamento condivise con il Servizio che segue la politica monetaria e, all'esterno, con la Ragioneria Generale dello Stato e con il Dipartimento del Tesoro.

Un ruolo centrale nella formulazione delle previsioni del conto disponibilità è svolto dall'analisi degli impatti, in termini di flussi di cassa, dei provvedimenti normativi. Attraverso un continuo confronto tra la previsione di tali impatti e i dati effettivi registrati a consuntivo e ricavabili dai flussi di cassa della Tesoreria (in taluni casi puntualmente, altre volte attraverso stime) è possibile analizzare l'impatto delle politiche di bilancio e valutarne l'efficacia.

### **2.3.2. Gli interventi finanziari adottati dal Governo per fronteggiare la crisi energetica**

Gli aumenti di prezzo dell'energia elettrica, del gas e dei carburanti verificatisi a partire dal secondo semestre del 2021 e accentuatasi in coincidenza con la guerra in Ucraina hanno spinto il Governo ad adottare una serie di interventi volti a mitigarne l'impatto su consumatori ed imprese.

Una parte rilevante delle risorse impegnate dal Governo ha previsto il riconoscimento di crediti di imposta (c.d. Bonus energetici<sup>5</sup>) e la riduzione di IVA e accise su gas e carburanti con effetti sulle relative entrate erariali. Ulteriori misure per sostenere le imprese e tutelare il potere d'acquisto dei lavoratori e delle famiglie hanno avuto impatti sulle spese: in particolare, sono stati annullati gli oneri di sistema del settore elettrico

1. Banca d'Italia, Servizio Tesoreria dello Stato. Le opinioni espresse in questo lavoro sono degli autori e non coinvolgono l'Istituto di appartenenza. Si ringraziano per il contributo dato al lavoro Carlo Maria Arpaia ed Emanuela Nuccetelli. Ogni eventuale errore o imprecisione naturalmente è da attribuirsi agli autori.

2. Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane e dei monopoli e Agenzia del Demanio.

3. Pagamento di prestazioni temporanee tra cui indennità di maternità, di disoccupazione e compensi ai lavoratori socialmente utili.

4. Le Amministrazioni locali detengono la propria liquidità nella Tesoreria statale in attuazione del principio della tesoreria unica, introdotto dalla L. 720/1984 e successive modifiche.

5. Si tratta di crediti di imposta commisurati ai maggiori costi energetici sostenuti nel 2022 da parte di una platea di imprese che, nel corso del 2022, si è allargata fino a ricomprenderle sostanzialmente tutte.

e del gas<sup>6</sup>, è stata estesa la platea dei beneficiari dei bonus elettrico e del bonus gas<sup>7</sup> ed è stato previsto il riconoscimento di indennità *una tantum* a lavoratori, pensionati e percettori di prestazioni sociali (cfr. Approfondimento).

Nel complesso, gli oneri finanziari stimati dal Governo nelle relazioni tecniche ai decreti emanati<sup>8</sup> implicavano effetti di tali interventi sul FSS per il biennio 2021-2022 pari a oltre 72 miliardi, di cui oltre 66 attesi nel 2022 (cfr. Tabella 1).

**Tabella 1. Riepilogo delle principali misure per la mitigazione dei rincari energetici al 31 dicembre 2022**

Misure	Oneri finanziari (milioni di euro)	
	2021	2022
Annullamento/azzeramento degli oneri del settore elettrico e del gas	3.280	12.857
Bonus energetici a favore delle imprese energivore e gasivore		10.981
Indennità <i>una tantum</i>		9.878
Riduzione delle accise e dell’IVA sui carburanti		9.204
Bonus energetici a favore di imprese non energivore o gasivore		7.966
Prestito infruttifero al GSE per l’acquisto di gas naturale		4.000
Rafforzamento dei bonus sociali	450	2.811
Riduzione IVA sul gas metano al 5% - minori entrate	608	2.489
Misure relative agli Enti territoriali		1.950
Riconversione industriale ed investimenti nel settore energetico	1.200	1.180
Misure di sostegno all’autotrasporto		652
Misure di sostegno nei settori agricolo e della pesca		544
Rateizzazione delle bollette energetiche		300
Altro	500	1.391
<b>Totale</b>	<b>6.038</b>	<b>66.203</b>

Fonte: elaborazioni interne su dati del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

6. Gli oneri generali di sistema sono componenti della bolletta volte a finanziare obiettivi di interesse generale quali: lo sviluppo delle fonti rinnovabili; l’efficienza energetica; iniziative di politica sociale (es.: bonus sociali) o industriale (es.: misure di compensazione territoriale).

7. Si tratta di agevolazioni tariffarie sui costi dell’acqua, luce e gas da molti anni in vigore per le famiglie a basso reddito.

8. D.L. n. 73/2021 (decreto “sostegni-bis”); D.L. n. 99/2021; D.L. n. 130/2021 (decreto “bollette”); L. n. 234/2021 (legge di bilancio 2022); D.L. n. 4/2022 (decreto “sostegni-ter”); D.L. n. 17/2022 (decreto “energia”); D.L. n. 21/2022 (decreto “Ucraina”); D.L. n. 38/2022 (decreto “accise”); D.L. 50/2022 (decreto “aiuti”); D.L. n. 80/2022 (decreto “energia-terzo trimestre”); D.L. n. 115/2022 (decreto “aiuti-bis”), il D.L. n. 144/2022 (decreto “aiuti-ter”), il D.L. n. 153/2022, il D.L. 176/2022 (decreto “aiuti quater”) e, da ultimo, il D.L. 179/2022.

### 2.3.3. I flussi di cassa come indicatori dell'impatto delle misure

Analizzando i dati di Tesoreria è possibile stimare che a fronte di oltre 72 miliardi previsti nel biennio 2021-22, al 31 dicembre 2022 le misure per la mitigazione dei rincari energetici abbiano prodotto impatti finanziari - in termini di minori entrate o maggiori spese - per almeno 46 miliardi<sup>9</sup> (cfr. Tabella 2), di cui circa 42 miliardi nel 2022.

Tabella 2. Riepilogo delle principali misure per la mitigazione dei rincari energetici nel biennio 2021-2022, confronto importo stanziato e stime delle risorse erogate

Misure	Oneri finanziari (milioni di euro)	
	Stimati	Erogati
Annullamento/azzeramento degli oneri del settore elettrico e del gas	16.137	16.137
Bonus energetici a favore delle imprese energivore e gasivore	10.981	4.555
Indennità una tantum	9.878	7.217
Riduzione delle accise e dell'IVA sui carburanti	9.204	5.775
Bonus energetici a favore di imprese non energivore o gasivore	7.966	1.772
Prestito infruttifero al GSE per l'acquisto di gas naturale	4.000	4.000
Rafforzamento dei bonus sociali	3.261	3.261
Riduzione IVA sul gas metano al 5% - minori entrate	3.097	2.380
Riconversione industriale ed investimenti nel settore energetico	2.380	1.200
Altro	5.337	518
<b>Totale</b>	<b>72.241</b>	<b>46.815</b>

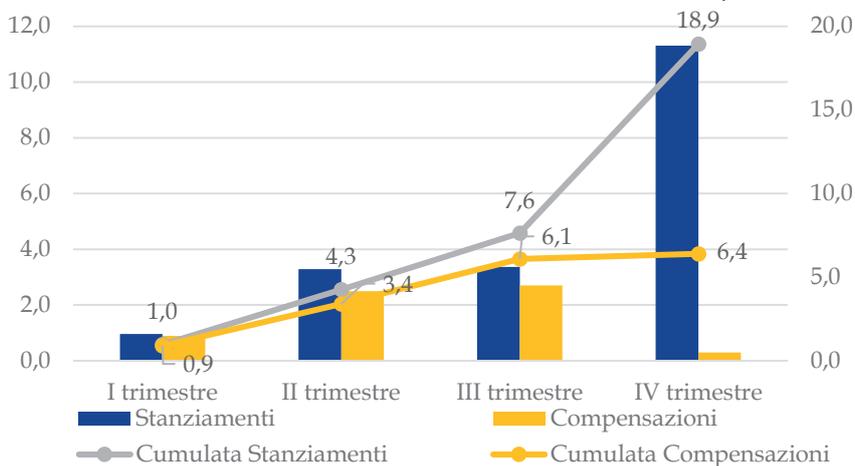
Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria dello Stato.

Mentre gli aiuti disposti mediante lo strumento dei trasferimenti diretti (es.: azzeramento oneri di sistema, bonus sociali etc.) sono stati erogati per la quasi totalità negli stessi anni in cui erano stati approvati i relativi stanziamenti (tra il 2021 e il 2022), l'utilizzo dei crediti d'imposta ha, per la natura stessa dello strumento, un impatto sul fabbisogno più diluito nel tempo. Tali agevolazioni sono state finora utilizzate per poco più del 30 per cento dell'importo a essi destinato (quasi 19 miliardi). Ciò è la conseguenza del fatto che una parte rilevante del sostegno riguarda la spesa energetica sostenuta dalle imprese nell'ultimo semestre dell'anno e i relativi crediti possono essere utilizzati entro il 30 settembre 2023 come previsto dalla normativa. Dal Grafico 1 emerge infatti come i decreti emanati con riferimento ai costi sostenuti nel primo semestre del 2022 (e fruibili non oltre il 31 dicembre 2022) abbiano quasi esaurito i fondi a disposizione (quasi 3,5 miliardi di bonus fruiti a fronte di 4,3 stanziati dai DL Energia e Sostegni Ter, comprese le integrazioni di stanziamento introdotte con DL

9. Tale stima potrebbe, tuttavia, rappresentare una approssimazione per difetto (di qualche miliardo), in quanto attraverso i dati di Tesoreria non è possibile monitorare puntualmente alcune delle misure adottate.

Aiuti), mentre i decreti di più recente emanazione abbiano prodotto effetti più limitati. Per l’impatto complessivo dei bonus energetici bisognerà quindi attendere almeno i primi nove mesi del 2023.

**Grafico 1. Riepilogo stanziamenti vs. utilizzo per trimestre di competenza**  
(dati in miliardi di euro; asse sinistro valori assoluti, asse destro importi cumulati)



Fonte: elaborazioni interne su dati dell’Agenzia delle Entrate.

### 2.3.4. Approfondimento: Le indennità *una tantum*: erogazioni eseguite dalla Tesoreria.

Con il decreto Aiuti (decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50) e il decreto Aiuti ter (decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144) il governo ha introdotto due indennità *una tantum*, di importo rispettivamente pari a 200 e 150 euro.

L’indennità di 200 euro, riguarda molteplici categorie di percettori: lavoratori dipendenti<sup>10</sup>, titolari di pensioni<sup>11</sup>, titolari di assegno ordinario di invalidità, titolari di assegni di disoccupazione e beneficiari di indennità per “Covid-19”, beneficiari di NASpI e di disoccupazione agricola, beneficiari del Reddito di Cittadinanza<sup>12</sup>, lavoratori autonomi occasionali, stagionali, co.co.co, lavoratori domestici, liberi professionisti, esercenti di attività commerciali, pescatori autonomi, artigiani, coltivatori diretti, coloni e mezzadri. L’indennità *una tantum* di 150 euro differisce dal bonus 200 euro principalmente per il criterio reddituale: la soglia limite passa da 35mila a 20mila euro. Percepiscono il Bonus 150 euro i lavoratori dipendenti<sup>13</sup>, titolari di pensioni<sup>14</sup>, titolari di assegno ordinario di invalidità, lavoratori domestici, nuclei beneficiari del reddito di cittadinanza e delle indennità covid-19, i percettori di NASpI, titolari dell’indennità di disoccupazione agricola di competenza 2021, i lavoratori autonomi occasionali e i lavoratori incaricati alle vendite a domicilio, co.co.co., i dottorandi e gli assegnisti di ricerca, lavoratori stagionali, gli intermittenti e i lavoratori dello spettacolo.

10. Per i quali l’indennità viene erogata dai datori di lavoro.

11. Il Bonus è erogato direttamente nel cedolino della pensione.

12. Per questa categoria l’INPS ha provveduto allo stanziamento maggiorando la rata di luglio (fonte sito INPS)

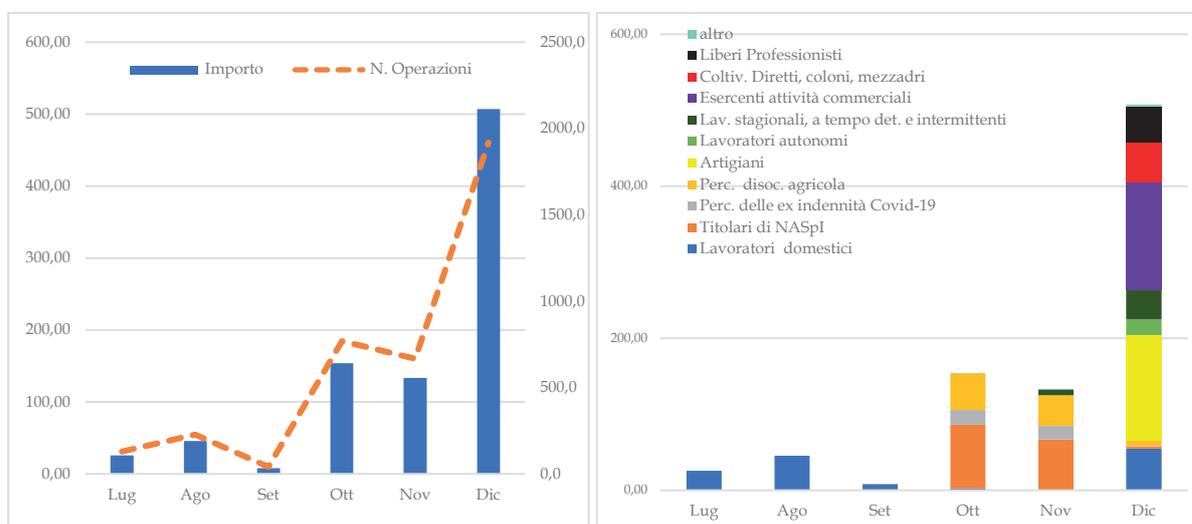
13. Cfr. nota 10.

14. Cfr. nota 11.

Le erogazioni dei bonus sono eseguite dalla Tesoreria dello Stato, nell'ambito della convenzione vigente con l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) per l'esecuzione dei pagamenti relativi alle prestazioni di sostegno al reddito. In particolare, da luglio a dicembre 2022, nell'ambito degli interventi straordinari di sostegno al reddito definiti dal Governo, la Banca d'Italia ha eseguito pagamenti ai beneficiari finali per conto dell'INPS per oltre 870 milioni di euro, effettuando 3,75 milioni di operazioni. Il Grafico 1 riporta l'andamento delle erogazioni su base mensile per importi e numerosità delle operazioni, mentre nel Grafico 2 sono mostrate le erogazioni mensili per tipologia di percettori.

**Grafico 1. Indennità erogate su base mensile.**  
(importi in milioni di euro asse sx; n. operazioni in migliaia asse dx.)

**Grafico 2. Totale erogazioni mensili per tipologia di percettore.** (importi in milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria dello Stato.

Il 18% dell'importo complessivamente erogato è stato percepito dai beneficiari di NASpI, mentre un altro 16% è stato percepito rispettivamente da lavoratori domestici, artigiani ed esercenti attività commerciali (Grafico 3). A livello territoriale, la Lombardia è stata la regione con il maggior numero di beneficiari (527,4 milioni, pari al 14% del totale erogato).

## 2.4. LE ENTRATE TRIBUTARIE E LE POLITICHE ANTIEVASIONE (MEF/DIP. FINANZE)<sup>1</sup>

L’obiettivo di riduzione dell’evasione costituirà per l’Italia una sfida importante nei prossimi anni ai fini dell’attuazione del programma Next Generation EU (NGEU). Tra gli obiettivi quantitativi sottoposti a monitoraggio per tutta la fase di attuazione del PNRR, nell’ambito delle misure correlate alla “Riforma dell’Amministrazione fiscale” (Missione 1, Componente 1 del PNRR), è stata infatti esplicitamente inclusa la “Riduzione del *tax gap*”.

Questo contributo intende illustrare le stime aggiornate dell’evasione fiscale in Italia e valutare l’efficacia delle disposizioni finalizzate al contrasto dell’evasione fiscale, soprattutto alla luce dell’obiettivo ambizioso del PNRR di ridurre il *tax gap* nei prossimi anni introducendo misure idonee a rafforzare la *compliance* fiscale e a potenziare i controlli.

Le stime dell’evasione fiscale in Italia per l’anno d’imposta 2020, pubblicate nel recente “Aggiornamento alla Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva”<sup>2</sup>, consentono di consolidare il trend incoraggiante di miglioramento della *tax compliance*, particolarmente positivo soprattutto con riferimento al biennio d’imposta 2018-2019. Le stime vanno tuttavia interpretate con cautela, tenuto conto dell’impatto significativo dello shock pandemico sugli indicatori utilizzati, in termini sia di riduzione della base imponibile sia dell’imposta potenziale (par. 2.3.1).

In relazione al miglioramento della *compliance* e dell’equità del prelievo, la riduzione del *tax gap* deve contribuire a realizzare il principio costituzionale secondo cui tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Per stabilire una stretta connessione tra i risultati derivanti dal miglioramento della *tax compliance* e la restituzione ai cittadini delle entrate recuperate, il Governo ha, per il secondo anno consecutivo, finanziato interventi di riduzione della pressione tributaria e contributiva, nell’ambito della Legge di Bilancio per il triennio 2023-2025, attraverso la destinazione al “Fondo per la riduzione della pressione fiscale” delle maggiori entrate permanenti derivanti dal contrasto all’evasione (par. 2.3.2).

Infine, le misure di *policy* orientate al miglioramento della *compliance* sono state principalmente orientate a perseguire efficacemente i traguardi del PNRR strettamente connessi all’introduzione di norme utili a contrastare l’omessa fatturazione, al rispetto degli obblighi fiscali e al miglioramento degli audit e dei controlli, nonché all’aumento del gettito fiscale generato dalle “lettere di conformità” (par. 2.3.3).

### 2.3.1 L’evasione fiscale in Italia e gli obiettivi del PNRR

Le stime dell’evasione fiscale e contributiva, pubblicate nella ‘Relazione sull’Economia Non Osservata e sull’Evasione Fiscale e Contributiva – Aggiornamenti per gli anni 2015-2020’<sup>3</sup>, mostrano una dinamica di netto miglioramento della *tax compliance*

---

1. A cura di Maria Teresa Monteduro

2. MEF, “Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva – anno 2022 – Aggiornamento per gli anni 2015-2020 a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall’Istat”, 2022. Vedi [https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2022/PDF1\\_Aggiornamento\\_relazione\\_19\\_12\\_finale.pdf](https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2022/PDF1_Aggiornamento_relazione_19_12_finale.pdf).

3. Vedi: MEF, “Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva – anno 2022”, 2022, <https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione-sulleconomia-non-os>

nel periodo considerato e confermano l'efficacia delle azioni di contrasto all'evasione fiscale adottate negli anni più recenti.

Come riportato nella Tabella 1, per il periodo 2018-2020, il valore medio del *tax gap* complessivo si attesta a circa 97,4 miliardi di euro, di cui circa 85,5 miliardi si riferiscono alle entrate tributarie e circa 11,9 miliardi alle entrate contributive sottratte al bilancio pubblico. Tra il 2015 e il 2020, il *tax gap* si è ridotto di circa 16,3 miliardi di euro, di cui 15,9 miliardi relativi alle sole entrate tributarie.

In particolare, i risultati del biennio 2018-2019 mostrano una riduzione dell'evasione tributaria di circa il 9,2 per cento rispetto al 2017, pari a 8,8 miliardi di euro, di cui circa 5,2 miliardi nel 2018 rispetto al 2017 e circa 3,6 miliardi nel 2019 rispetto al 2018. Il principale contributo a questa dinamica è dovuto alla riduzione del *gap* dell'IVA, da 35,6 miliardi nel 2017 a 27,7 miliardi nel 2019. I risultati indicano quindi una straordinaria flessione dell'indicatore del 22,2 per cento in soli due anni.

Nel 2020, ultimo anno preso a riferimento per la stima, l'evasione tributaria e contributiva si è ridotta di ulteriori 9,8 miliardi (-10 per cento) rispetto al 2019, di cui 8 miliardi di entrate tributarie. Tuttavia, i risultati relativi al 2020 riflettono gli effetti correlati allo shock pandemico e, pertanto, devono necessariamente essere interpretati con cautela. In altri termini, la riduzione del *tax gap* potrebbe riflettere la riduzione della base imponibile e dell'imposta teorica, connessa alle misure di esenzione e agevolazione introdotte a seguito della crisi economica dovuta allo shock pandemico.

Lo stesso trend positivo risulta confermato dalla propensione al *gap* delle entrate tributarie, ovvero dal *tax gap* in percentuale dell'imposta che si potrebbe teoricamente riscuotere nel caso di perfetto adempimento da parte dei contribuenti. Come risulta dalla Tabella 2, nel periodo 2015-2020 la propensione al *gap* diminuisce dal 21,1 per cento al 17,8 per cento (-3,3 punti percentuali), mostrando un significativo miglioramento soprattutto nella seconda metà del periodo (si è registrata infatti una riduzione di 0,2 punti percentuali nel 2017 rispetto al 2015 e di circa 3,1 punti percentuali nel 2020 rispetto al 2017). In linea con le dinamiche in termini assoluti, l'andamento della propensione è strettamente legato alla riduzione della propensione al *gap* IVA, pari a quasi 6 punti percentuali nel periodo considerato.

Sebbene le politiche antievasione abbiano contribuito in modo significativo al miglioramento della *compliance* dell'IVA, soprattutto a partire dal biennio 2018-19, per effetto delle recenti misure di introduzione e ampliamento del campo di applicazione del meccanismo di *split payment* e della fatturazione elettronica obbligatoria, il *gap* dell'IVA resta comunque elevato nel confronto europeo. Ancora nel 2020, l'Italia risulta al terzo posto, dopo Malta e Romania, nella classifica dei paesi a più alta evasione<sup>4</sup>.

In prospettiva, gli obiettivi di riduzione del *tax gap* dovranno essere ancora più ambiziosi. Tra gli indicatori quantitativi sottoposti a monitoraggio per tutta la fase di attuazione del PNRR, nell'ambito delle misure correlate alla 'Riforma dell'Ammini-

---

servata-e-sullevasione-fiscale-e-contributiva-anno-2022.pdf; MEF, Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - Aggiornamento per gli anni 2015-2020 a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall'Istat", 2022, [https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2022/PDF1\\_Aggiornamento\\_relazione\\_19\\_12\\_finale.pdf](https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2022/PDF1_Aggiornamento_relazione_19_12_finale.pdf).

4. European Commission, "VAT gap in the EU -Report 2022-", CASE Center for Social and Economic Research, December 2022. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/030df522-7452-11ed-9887-01aa75ed71a1>.

strazione fiscale’, è stata inclusa la ‘Riduzione del tax gap’. Il valore obiettivo dell’indicatore prevede che la ‘propensione all’evasione’, calcolata per tutte le imposte escluse le imposte immobiliari e le accise si riduca nel 2024 del 15 per cento rispetto al valore di riferimento del 2019 (Missione 1, Componente 1 del PNRR, Target M1C1-121). È previsto, altresì, uno step intermedio (Target M1C1-116), richiede che la ‘propensione all’evasione’ nel 2023 sia inferiore del 5 per cento del valore di riferimento del 2019. Più precisamente, tenendo conto del valore dell’anno base, pari al 18,5 per cento, la propensione al *gap* deve ridursi almeno al 17,6 per cento entro il 2023 (-0,9 punti percentuali rispetto al 2019), approssimativamente pari a 4 miliardi di euro, e almeno al 15,8 per cento entro il 2024 (-2,8 punti percentuali rispetto al 2019), ovvero di circa 12 miliardi di euro. Questi importi sono suscettibili di aumentare tenendo conto dell’incremento dell’imposta potenziale e delle basi imponibili che riflettono le tensioni inflazionistiche.

Tabella 1: Gap delle entrate tributarie e contributive. Dati in milioni di euro

Tipologia di imposta	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Differenza 2020-15	Media 2018-20
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	4.204	4.103	4.338	4.431	4.589	3.855	-349	4.292
IRPEF lavoro autonomo e impresa	32.206	33.359	33.318	32.938	32.451	28.331	-3.875	31.240
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	780	768	799	797	803	696	-84	765
IRES	8.388	10.286	8.662	7.954	8.738	9.082	693	8.591
IVA	34.957	34.659	35.570	31.823	27.732	25.203	-9.754	28.253
IRAP	5.497	4.946	5.117	5.237	5.023	4.514	-983	4.925
LOCAZIONI	1.275	767	729	693	551	121	-1.153	455
CANONE RAI	1.008	240	225	239	241	248	-759	243
ACCISE sui prodotti energetici	1.430	1.611	2.077	1.498	1.914	1.722	292	1.711
IMU	5.113	5.240	4.994	4.997	4.932	5.200	87	5.043
<b>Totale entrate tributarie</b>	<b>94.857</b>	<b>95.978</b>	<b>95.830</b>	<b>90.606</b>	<b>86.975</b>	<b>78.972</b>	<b>-15.885</b>	<b>85.517</b>
<b>Totale entrate tributarie al netto delle accise e delle imposte immobiliari</b>	<b>88.314</b>	<b>89.127</b>	<b>88.759</b>	<b>84.110</b>	<b>80.128</b>	<b>72.050</b>	<b>-16.264</b>	<b>78.763</b>
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.784	2.764	2.928	2.940	2.965	2.547	-237	2.818
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.516	8.119	8.804	9.317	9.719	8.311	-205	9.115
<b>Totale entrate contributive</b>	<b>11.300</b>	<b>10.883</b>	<b>11.731</b>	<b>12.257</b>	<b>12.684</b>	<b>10.858</b>	<b>-442</b>	<b>11.933</b>
<b>Totale entrate tributarie e contributive</b>	<b>106.157</b>	<b>106.861</b>	<b>107.562</b>	<b>102.863</b>	<b>99.659</b>	<b>89.829</b>	<b>-16.327</b>	<b>97.450</b>

Tabella 2: Propensione al gap delle imposte

Propensione al <i>gap</i> nell'imposta	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Differenza 2020-15	Media 2018-20
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	2,9%	2,8%	2,9%	2,8%	2,8%	2,4%	-0,5%	2,7%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	65,1%	66,4%	68,0%	67,5%	69,1%	69,7%	4,7%	68,8%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	7,3%	7,1%	7,3%	7,1%	7,0%	6,3%	-1,0%	6,8%
IRES	23,4%	26,6%	23,7%	21,6%	23,2%	24,0%	0,7%	22,9%
IVA	26,6%	26,1%	26,6%	23,3%	20,4%	20,7%	-5,9%	21,4%
IRAP	20,2%	18,8%	18,8%	18,6%	18,2%	17,3%	-2,9%	18,0%
LOCAZIONI	14,8%	9,4%	8,8%	8,3%	6,7%	1,6%	-13,1%	5,6%
CANONE RAI	36,6%	9,9%	10,3%	10,8%	10,9%	11,2%	-25,4%	11,0%
ACCISE sui prodotti energetici	7,5%	8,4%	10,7%	7,8%	9,7%	10,9%	3,4%	9,5%
IMU	26,5%	26,4%	25,3%	25,4%	25,1%	25,1%	-1,4%	25,2%
<b>Totale</b>	<b>21,1%</b>	<b>21,0%</b>	<b>20,9%</b>	<b>19,4%</b>	<b>18,4%</b>	<b>17,8%</b>	<b>-3,3%</b>	<b>18,5%</b>
<b>Totale al netto delle accise e delle imposte immobiliari</b>	<b>21,4%</b>	<b>21,3%</b>	<b>21,2%</b>	<b>19,6%</b>	<b>18,5%</b>	<b>17,7%</b>	<b>-3,7%</b>	<b>18,6%</b>

### 2.3.2 Il miglioramento della *tax compliance* e la riduzione della pressione fiscale

Per stabilire una stretta connessione tra il miglioramento dell'adempimento spontaneo e la restituzione ai cittadini delle entrate recuperate, anche nell'ambito della Legge di Bilancio per il triennio 2023-2025, il Governo ha, per il secondo anno consecutivo, finanziato interventi di riduzione della pressione tributaria e contributiva attraverso l'utilizzo delle maggiori entrate permanenti derivanti dal contrasto all'evasione, confluite nel "Fondo per la riduzione della pressione fiscale".

In linea con quanto stabilito dalla Legge di contabilità, ovvero ai sensi dell'articolo 10 bis. 1, comma 2, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dell'articolo 1, commi 2-6, della Legge 30 dicembre, n. 178, il Governo è tenuto a presentare ogni anno, contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, un "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva", in cui devono essere indicate le maggiori entrate legate al miglioramento dell'adempimento spontaneo (*tax compliance*) da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale e che - nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica - potranno essere restituite, in tutto o in parte, ai contribuenti sotto forma di riduzione del prelievo.

Per determinare le risorse da destinare al Fondo, è previsto che si debbano considerare ogni anno le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che sono indicate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della Legge di Bilancio, nella "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva". La valutazione per l'anno 2022 doveva pertanto fare riferimento alla variazione della *tax compliance* riferita all'anno d'imposta 2019 rispetto all'anno d'imposta 2018.

Tale valutazione è stata illustrata nel "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva - Anno 2022", pubblicato con-

testualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2022<sup>5</sup>. In aggiunta, la norma vigente prevede due condizioni necessarie per determinare le risorse da destinare al Fondo. La prima condizione, prevista nell’articolo 1, comma 4, della Legge 30 dicembre, n. 178, si riferisce alla definizione delle maggiori entrate “permanenti”; la seconda condizione, prevista nel comma 5, concerne il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

La Tabella 3 illustra il calcolo delle risorse potenziali da destinare al Fondo, tenendo conto della condizione prevista dal comma 4. Nonostante la variazione della *tax compliance* risulti negativa per le imposte dirette nel 2019, per tutte le imposte nel 2020 e per l’IVA nella proiezione annua per il 2022, il risultato significativo per l’anno d’imposta 2021 consente di compensare l’andamento non positivo degli altri anni. La somma algebrica delle variazioni della *tax compliance* nel triennio 2020-2022 risulta, quindi, strettamente positiva e le risorse derivanti dal miglioramento dell’adempimento spontaneo nel 2019 non risultano annullate, nel loro complesso, negli anni successivi. Per tale ragione, la condizione prevista dal comma 4 è rispettata col segno positivo e consente di considerare come maggiori entrate permanenti tutta la variazione positiva della *tax compliance* registrata nel 2019, al netto delle risorse già impiegate nelle manovre di finanza pubblica, pari a circa 1,4 miliardi di euro.

Inoltre, la seconda condizione prevede che, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza indichi la quota delle maggiori entrate permanenti rispetto alle previsioni tendenziali formulate per il Documento di economia e finanza, derivanti dal miglioramento dell’adempimento spontaneo da destinare al Fondo.

La Tabella 4 mostra l’ammontare delle maggiori entrate previste nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza rispetto alle previsioni formulate per il Documento di economia e finanza. Risultano circa 11,2 miliardi di euro di maggiori entrate rispetto alle previsioni formulate nel DEF. Conseguentemente, tutte le maggiori entrate permanenti, derivanti dal miglioramento dell’adempimento spontaneo registrato nel 2019, sono state destinate al Fondo nell’ambito della sessione di bilancio e successivamente utilizzate per finanziare la riduzione della pressione fiscale e contributiva.

---

5. MEF, “Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all’evasione fiscale e contributiva - Anno 2022-”, 2022. <https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Rapporto-sui-risultati-conseguiti-in-materia-di-misure-di-contrasto-allevasione-fiscale-e-contributiva-anno-2022.pdf>.

Tabella 3: Stima delle maggiori entrate permanenti (ex art 1. c. 4 L. 178/2020)

Anno	Metodo di stima	Quantificazione	IVA	IRPEF/IRES	Totale
2019	Approccio top-down	variazione compliance	3.971	-852	3.119
		di cui già impiegati	1.613	112	1.725
		a) var. compliance netta	2.358	-964	1.393
2020	Approccio top-down	variazione compliance	1.200	-362	838
		di cui già impiegati	1.284	496	1,780
		b) var. compliance netta	-84	-858	-942
2021	Metodo del "residuo"	variazione compliance	4.146	254	4.400
		interventi normativi	203	-9	194
		c) var. compliance netta	3.943	263	4.206
2022	Metodo del "residuo"	variazione compliance	-3.842		-3.842
		interventi normativi	-3.097		-3.097
		d) var. compliance netta	-745		-745
Condizione ex art. 1 comma 4 Legge 178/2020		e) = b) + c) + d)	3,114	-594	2.520
<b>Fondo potenziale</b>		f) = a)		e) > 0	1.393

Dati in milioni di euro.

Tabella 4: Alimentazione del Fondo per la riforma del sistema fiscale (ex art.1 c. 5 L. 178/2020)

Anno	Previsioni		
	DEF 2021	NADEF 2021	Differenza
2022			
IVA	139.990	145.781	5.791
Saldo IRPEF	6.052	7.529	1.477
Saldo IRES	9.137	13.040	3.903
Totale	a) 155.179	166.350	11.171
Fondo potenziale	b)		1.393
Condizione ex art. 1 comma 5 Legge 178/2020			a) > b)
Fondo potenziale	c) = b)		1.393
<b>Fondo effettivo</b>			<b>1.393</b>

Dati in milioni di euro.

### 2.3.3 Strategia di contrasto dell'evasione fiscale in linea con i Traguardi del PNRR

Lo scenario programmatico in cui si collocano gli orientamenti di politica fiscale sarà caratterizzato nei prossimi anni in misura prioritaria dall'attuazione del PNRR. In particolare, nell'ambito della Riforma 1.12, 'Riforma dell'Amministrazione Fiscale', sono stati già raggiunti due importanti traguardi:

- i) il traguardo M1C1-101, scaduto nel quarto trimestre del 2021, che prevedeva la pubblicazione di una 'Relazione per orientare le azioni del Governo volte a ridurre

- re l’evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione, in particolare nei settori più esposti all’evasione fiscale, anche attraverso incentivi mirati per i consumatori’;
- ii) il traguardo M1C1-103, punto v), scaduto nel secondo trimestre del 2022, che prevedeva l’adozione di atti di diritto primario e derivato in attuazione di azioni complementari efficaci basate sul riesame di eventuali misure per ridurre l’evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione.

Più in dettaglio, la Relazione di cui al punto i) - pubblicata il 31 dicembre 2021<sup>6</sup>- ha individuato alcune possibili misure per ridurre l’evasione da omessa fatturazione che si verifica prevalentemente quando venditore e acquirente si accordano per evadere (cosiddetta ‘evasione con consenso’), mettendo in essere comportamenti collusivi e fraudolenti che non risultano tracciabili<sup>7</sup>. Tali misure sono state, quindi, approvate nel corso nel 2022, in attuazione dei due traguardi previsti nel PNRR.

In primo luogo, è stata emanata la norma che anticipa l’applicazione delle ‘sanzioni per mancata accettazione di pagamenti effettuati con carte di debito e credito’ già previste a decorrere dal 1° gennaio 2023<sup>8</sup>. In particolare, la norma, confluita nel c.d. decreto ‘PNRR-bis’<sup>9</sup>, anticipa la decorrenza della previsione in materia di sanzioni per mancata accettazione dei pagamenti elettronici al 30 giugno 2022.

In secondo luogo, è stato esteso l’ambito soggettivo della norma che ha previsto l’obbligo della trasmissione telematica all’Agenzia delle entrate, da parte degli operatori finanziari, dei dati identificativi degli strumenti di pagamento elettronico messi a disposizione degli esercenti<sup>10</sup>, nonché l’importo complessivo delle transazioni giornaliere effettuate mediante gli stessi strumenti<sup>11</sup>. Tale obbligo è stato dapprima introdotto per le transazioni effettuate a favore dei soli operatori che effettuano cessioni di beni o prestazioni di servizi al consumo finale (B2C)<sup>12</sup>, e successivamente esteso alle transazioni effettuate a favore di tutti gli operatori economici, compresi, quindi, gli operatori B2B (transazioni intermedie interaziendali) e B2G (transazioni finali con la Pubblica Amministrazione). Queste novità consentiranno all’Agenzia delle entrate di utilizzare i dati delle fatture elettroniche e dei corrispettivi telematici trasmessi dagli

6. MEF, “Relazione per orientare le azioni di Governo volte a ridurre l’evasione fiscale derivante da omessa fatturazione”, 20 dicembre 2021.

<https://italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2Fjcr%3Atitle&sort=asc&resultsOffset=50>.

7. L’omessa fatturazione è dovuta, infatti, in modo prevalente, a un consenso tra operatori nella transazione economica, ovvero tra fornitori e acquirenti di beni e prestazioni di servizi. Va, a proposito, ricordato che, ad oggi, non esistono stime ufficiali della disaggregazione tra gap IVA con consenso, e quindi da omessa fatturazione, e gap IVA senza consenso, e quindi da omessa dichiarazione in presenza di fatturazione, utili per effettuare un monitoraggio degli andamenti nel tempo. Per colmare questa lacuna informativa, la Commissione incaricata di redigere la ‘Relazione evasione’ ha avviato un approfondimento teorico ed empirico funzionale a valutare la fattibilità di scomporre il gap IVA tra evasione con consenso e senza consenso, tra evasione riconducibile alle operazioni B2B (transazioni intermedie) e B2C (transazioni al consumo finale), ovvero riconducibile ai vari agenti economici, operatori intermedi, operatori finali e consumatori finali. Vedi MEF, “Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva - anno 2022” - Appendici Metodologiche -, Appendice III.2, pp. 43-48. [https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2022/PDF1\\_Relazione-evasione-fiscale-e-contributiva\\_Appendice\\_20set\\_clean.pdf](https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2022/PDF1_Relazione-evasione-fiscale-e-contributiva_Appendice_20set_clean.pdf)

8. Articolo 19-ter del decreto-legge n. 152/2021. La sanzione è duplice: una sanzione fissa di 30 euro più una sanzione pari al 4 per cento del valore della transazione.

9. Articolo 18, comma 1, del decreto-legge n. 36/2022.

10. Articolo 18, comma 4, del decreto-legge n. 36/2022.

11. Articolo 22, comma 5, ultimo periodo, del decreto-legge n. 124/2019.

12. Articolo 5-novies del decreto-legge n. 146/2021.

esercenti attività di commercio al dettaglio incrociandoli con i dati dei POS. Eventuali discrepanze potranno essere utilizzate per sviluppare processi di analisi del rischio e predisporre lettere di *compliance* da inviare agli operatori, segnalando eventuali incoerenze. L'effetto di deterrenza potrà essere amplificato dall'aumento del numero delle operazioni commerciali regolate mediante transazioni elettroniche.

Inoltre, l'emanazione della norma che estende l'obbligo di fatturazione elettronica ai soggetti che applicano il regime forfettario<sup>13</sup> appare coerente con le strategie individuate. Estendendo l'obbligo di fatturazione elettronica a tutti i soggetti attualmente esenti, la norma consente di eliminare le attuali lacune e asimmetrie nelle attività di analisi del rischio di evasione per basarle sull'incrocio dei dati e sull'utilizzo esaustivo di tutte le fonti informative sull'intera filiera.

Infine, in relazione agli incentivi ai consumatori finalizzati a innescare il cd. contrasto di interessi tra acquirente e venditore necessario per arginare i casi prevalenti di evasione da omessa fatturazione, la Relazione M1C1-101 ha evidenziato le criticità e i limiti della misura del cashback: pur essendo stata efficace nell'incentivare i pagamenti elettronici, non sembra avere dispiegato effetti significativi in termini di recupero di evasione. Anche alla luce di un'analisi costi-benefici del meccanismo, il Governo ha ritenuto di considerare, in alternativa al cashback, interventi normativi volti a migliorare il funzionamento della lotteria degli scontrini che è uno strumento particolarmente efficiente sotto il profilo del rapporto tra costi e benefici potenziali. Questi interventi dovrebbero consistere sia in una revisione del sistema premiale, in modo da aumentare il numero di vincite, ancorché di importo ridotto, sia in una semplificazione della regolamentazione della lotteria.

## 2.5. LA TRASFORMAZIONE DIGITALE<sup>14</sup>

La transizione odierna delle pubbliche amministrazioni verso un modello complesso di governo (tradizionale e digitale) si sta configurando come una sfida non solo processuale e tecnologica ma soprattutto democratica, che coinvolge i modelli di *governance collaborativa*. Sfida che è stata portata alla luce delle crisi sistemiche negli ultimi anni, tra le quali la recente pandemia di COVID-19.

Il Piano Triennale ICT 2022-2024<sup>15</sup>, ulteriormente accelerato dagli investimenti della Missione 1 del PNRR, ha definito l'agenda digitale nazionale e ha indicato la PA come soggetto centrale per la creazione di infrastrutture ICT ed il rafforzamento delle competenze digitali<sup>16</sup> definendo la strategia d'azione per l'evoluzione dei servizi pubblici.

13. Articolo 18, comma 2, del decreto-legge n. 36/2022. In particolare, l'obbligo scatterà dal 1°luglio 2022 per i soggetti forfettari con volume di ricavi o di compensi nell'anno precedente superiore a 25.000 euro, dal 1° gennaio 2024 per gli altri contribuenti forfettari, con volume d'affari non superiore a 25.000 euro.

14. A cura di Monica Gabrielli – SOGEI. La parte relativa al *Customer Relationship Management (CRM)* di Agenzia dell'Entrate è a cura di Riccardo Monaco e Rita Femia – Agenzia delle Entrate

15. Si veda Agenzia per l'Italia Digitale e il Dipartimento per la Trasformazione Digitale. (2021) Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione. Aggiornamento 2022 - 2024. [https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository\\_files/piano\\_triennale\\_per\\_linformatica\\_nella\\_pa\\_2022-2024.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2022-2024.pdf)

16. European Commission (2022), *Digital Economy and Society Index*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>

A queste politiche corrisponde la nascita di un sistema di infrastrutture ICT, come il Polo Strategico Nazionale e la Piattaforma Nazionale Dati, le quali, basandosi sulle banche di dati amministrativi esistenti (es.: ANPR, ANA), cambierà i modelli di organizzazione ed erogazione di servizi della PA, soprattutto in una prospettiva *data-driven*<sup>17</sup>. Emergono nuovi modelli basati sull’interoperabilità, non solamente tecnologica, ma anche organizzativa e semantica<sup>18</sup>, suggerendo il bisogno di sperimentare nuove forme di *governance basate su processi co-progettati e partecipati con l’ecosistema degli stakeholder e dei beneficiari (cittadini)*.

Il settore pubblico è ancora caratterizzato da un modello funzionale a “silos”, con una frammentazione delle competenze e dei mandati (dal censimento ISTAT del 2017 si contano più di 12.800 enti pubblici in Italia). Diverse analisi compiute da Osservatori internazionali indicano che l’adozione di soluzioni digitali e data-driven possono migliorare la produttività e resilienza del settore pubblico, oltre che la qualità percepita dei suoi servizi, qualora accompagnate da un’*integrazione organizzativa orizzontale*, basata su nuove formule istituzionali, meccanismi di coordinamento e strumenti di policy<sup>19</sup> che supportino un approccio *whole-of-government* al governo digitale<sup>20</sup>. L’Europa sta incoraggiando questa prospettiva con una serie di strategie dedicate<sup>21</sup> che incentivano una *governance collaborativa* tra soggetti pubblici, inclusiva verso le altre parti sociali, soprattutto verso i cittadini, i beneficiari ultimi della **trasformazione digitale nella PA**.

### 2.5.1. La strategia digitale europea.

La strategia digitale europea nel corso del 2022 è stata consolidata con gli obiettivi fissati dalle due comunicazioni strategiche, intitolate «Plasmare il futuro digitale dell’Europa» e «Il decennio digitale europeo», indirizzati dalla «Bussola per il digitale 2030<sup>22</sup>»: con cui sono state tradotte concretamente le ambizioni digitali dell’UE per il 2030.

La promessa è quella di diventare un faro per l’innovazione etica nella gestione dei dati, della tecnologia e delle infrastrutture del digitale, definire norme coerenti coi valori e i principi dell’UE, e promuovere attraverso esse libertà, solidarietà, inclusività e partecipazione democratica nella moderna società digitale.

Tra le priorità figurano 11 norme fondamentali sul digitale, già approvate o attualmente discusse tra i banchi degli organismi dell’UE come ad esempio il blocco di norme relative alla strategia europea sui dati per la sovranità digitale, l’intelligenza artificiale antropocentrica, la cybersicurezza nonché la definizione di norme tecnologiche globali. A queste si aggiungono lo sviluppo della computazione quantistica, una

17. OECD (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies. <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>

18. Si veda <https://www.agid.gov.it/it/infrastrutture/sistema-pubblico-connettivita/il-nuovo-modello-interoperabilita>

19. OECD (2021), *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*, OECD Digital Government Studies. <https://doi.org/10.1787/ac7f2531-en>

20. World Bank (2021), *GovTech Maturity Index : The State of Public Sector Digital Transformation*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36233>

21. Si veda, ad esempio, lo *European Data Governance Act* <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-governance-act>

22. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_it)

strategia e una politica commerciale in ambito blockchain, la connettività Gigabit, il 5G e il 6G e infine la normativa sui semiconduttori.

Nella seguente tabella un breve riepilogo degli obiettivi della Bussola digitale dell'Unione Europea da raggiungere entro il 2030:

**Tabella 1 - Decennio digitale europeo: obiettivi digitali per il 2030**

Settore	Obiettivi 2030			
Competenze	Specialisti ICT: 20 milioni	Convergenza di genere	Competenza digitali di base: min. 80% popolazione	
Imprese	Introduzione della tecnologia: 75% delle imprese dell'UE che utilizzano cloud/IA/Big Data	Innovatori: aumentare scale-up e finanziamenti per raddoppiare gli "unicorni" dell'UE	Innovatori tardivi: oltre il 90% delle PMI raggiunge almeno un livello di intensità digitale di base	
Servizi pubblici	Servizi pubblici fondamentali: 100% online	Sanità online: 100% dei cittadini con accesso alla propria cartella clinica	Identità digitale: 80% cittadini che utilizzano l'ID digitale	
Infrastrutture	Connettività: gigabit per tutti, 5G ovunque	Semiconduttori all'avanguardia: raddoppiare la quota dell'UE nella produzione mondiale	Dati - Edge e Cloud: 10 000 nodi periferici altamente sicuri a impatto climatico zero	Informatica: primo computer con accelerazione quantistica

Fonte: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_it#il-percorso-per-il-decennio-digitale](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_it#il-percorso-per-il-decennio-digitale).

### 2.5.2. La strategia digitale italiana: lo scenario di riferimento.

La strategia per l'Italia Digitale 2026 - approvata nel marzo 2021 - ha stabilito obiettivi ambiziosi per l'Italia, in linea con quelli della Bussola Digitale 2030 europea ma con tempi più stretti.

Il piano, sviluppato grazie ai finanziamenti del PNRR, prevede infatti di garantire entro il 2026 connettività a banda ultra-larga a tutto il Paese, accelerare la digitalizzazione e la diffusione di servizi digitali e piattaforme pubbliche, accelerare la digitalizzazione della sanità pubblica e armonizzare la sua diffusione sul territorio, incrementare il livello di cybersicurezza del Paese e intervenire sulle competenze digitali dei cittadini. In parallelo si prevede di rilanciare la leadership italiana nello spazio e avviare il rafforzamento del Paese nelle tecnologie strategiche per il futuro.

Nel corso del 2022 i target e le milestone del PNRR sono stati rispettati:

- Sono state completate tutte le attività necessarie per avviare i lavori di realizzazione dei progetti di connettività a banda ultra-larga: tutte le gare sono state

aggiudicate tra aprile e giugno e i contratti sono stati firmati tra giugno e settembre.

- I lavori per il Polo Strategico Nazionale (PSN) sono partiti e il PSN è stato attivato a dicembre. La gara si è conclusa a giugno e il contratto è stato firmato ad agosto.
- Le nuove piattaforme per l’interoperabilità delle banche dati pubbliche, per le notifiche digitali, le deleghe e i pagamenti sono operative o in fase di pre-rilascio.
- I fondi per la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche centrali e locali sono in larga parte già stati assegnati. È stato avviato il supporto operativo del personale MITD in loco.

L’Agenzia per la cybersicurezza è stata costituita ed è pienamente operativa. Sono state approvate le nuove architetture per la sanità digitale - Fascicolo Sanitario Elettronico e Telemedicina - ed è stata avviata la loro realizzazione. Sono partite tutte le iniziative sulle competenze digitali, la maggiore delle quali è stata la creazione dell’innovativo Fondo per la Repubblica Digitale. Tutti i fondi PNRR e ordinari previsti per il settore Spazio sono stati assegnati. Sono in corso di preparazione le gare e la successiva messa in opera. È stata lanciata la costellazione Low Earth Orbit “Iride”, la più grande iniziativa europea in questa area.

La versione aggiornata del Piano Triennale ICT per il triennio 2022-2024, approvato dal Sottosegretario con delega all’innovazione tecnologica e alla trasformazione digitale, ha mantenuto inalterata la struttura rispetto alle versioni precedenti, l’impostazione derivante dal Modello strategico e i principi guida, il Piano Triennale presenta alcuni importanti elementi di innovazione. Il primo elemento di novità è dato dalla presenza di riferimenti sempre più specifici al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: nelle sezioni introduttive di ciascun capitolo vengono descritte le azioni e le progettualità avviate a partire dal 2021 e nelle sezioni riguardanti gli obiettivi e i relativi risultati attesi (R.A.) sono riportati i codici distintivi di milestone e target del PNRR del tutto allineati ad essi.

Tra i nuovi dossier che vengono affrontati all’interno dell’edizione 2022-2024:

- il passaggio dalla PEC alla realizzazione pratica dei SERQ (servizi elettronici di recapito certificato qualificati),
- la Piattaforma Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche (INAD),
- la Piattaforma digitale per l’erogazione di benefici economici concessi dalle amministrazioni pubbliche (denominata IDPay)
- la Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022-2026 e il relativo piano d’implementazione delle misure che contemplano una serie di azioni volte a rafforzare la cybersecurity delle PA,
- Gli appalti innovativi (Innovation procurement) e l’Open Innovation da utilizzare sinergicamente con il duplice scopo di accelerare la trasformazione digitale dell’amministrazione pubblica e creare nuovi mercati di innovazione.

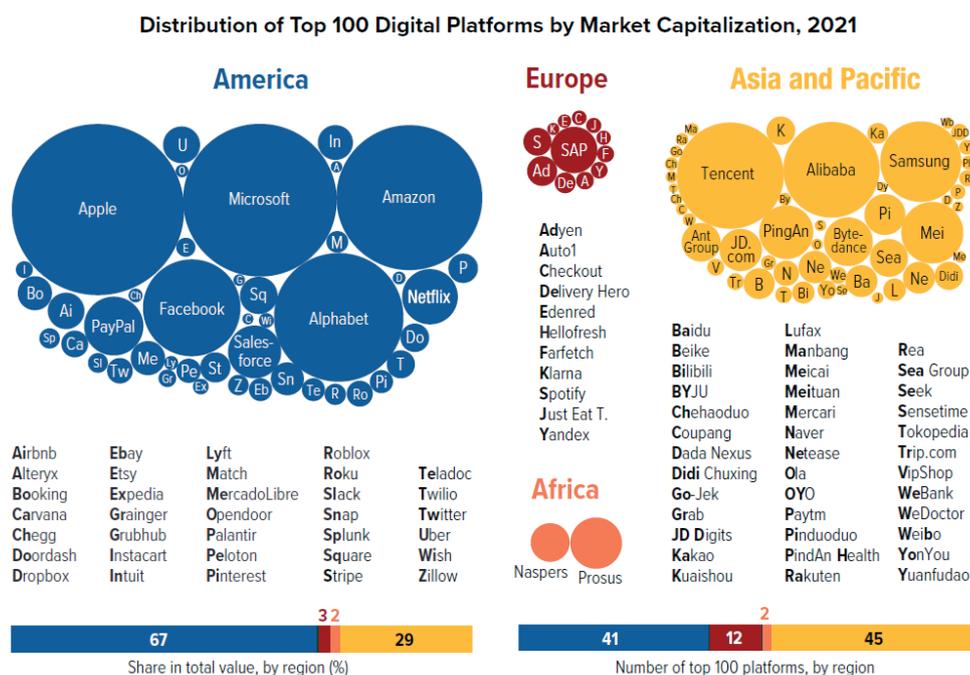
### 2.5.3. La sovranità digitale

La nostra è un’epoca di cambiamenti sistemici dove le strutture e i processi delle Pubbliche Amministrazioni si rinnovano, e con loro i servizi che vengono erogati ai cittadini e a tutto il sistema Paese, per poter affrontare le sfide della prossima decade

come la crisi climatica, le nuove tensioni geopolitiche, un mercato globale delle nuove tecnologie sempre più competitivo. Centrale nel prossimo decennio sarà mantenere il delicato equilibrio tra innovazione tecnologica, attraverso l'uso sapiente delle nuove opportunità offerte da una piena sovranità digitale europea (digital sovereignty for Europe), e innovazione sociale, erogando servizi sempre più centrati sui bisogni degli utenti nel rispetto e nella tutela dei diritti di cittadini. Un ruolo guida sarà rappresentato dall'approccio alla progettazione di servizi pubblici applicando le metodologie del human-centred design (citizen-centred design) e del design speculativo. L'Unione Europea (UE) sembra quindi decisa a far ricordare questi anni '20 come il nostro Digital Decade, intraprendendo un percorso pieno verso una sovranità tecnologica e digitale europea. Nello specifico, il modello di sovranità digitale dell'UE, così come si è sviluppato, è composto da tre elementi principali, riportati qui di seguito:

- un sostegno significativo in termini di risorse e policy per lo sviluppo di competenze interne al gruppo dei 27 nel campo delle tecnologie emergenti e per la più ampia digitalizzazione dell'economia europea;
- l'ambizione esplicita di creare norme globali e "gold standard" nella regolamentazione e nelle norme al livello mondiale assieme a "standard di riferimento" per la regolamentazione e la standardizzazione delle tecnologie digitali, basandosi sull'esperienza del GDPR;
- regole a livello di UE e di Stati membri volte a ridurre l'esposizione ai decisori esterni (di aziende private o governativi) limitando l'accesso al mercato dell'UE da parte di soggetti non appartenenti ai 27 e limitando il loro ambito di attività all'interno di esso, ad esempio controllando il trasferimento di beni europei, come i dati, da quel mercato.

Figura 1 - Distribuzione delle prime 100 piattaforme digitali per capitalizzazione di mercato, 2021



Source: UNCTAD Digital Economy Report 2021. Holger Schmidt, available at [www.netzoekonom.de/vortraege/#tab-id-1](http://www.netzoekonom.de/vortraege/#tab-id-1) (data as of May 2021). Note: As a reference, the market capitalization of Apple is \$2.22 trillion, while for Mercado Libre it is \$88.7 billion, \$80.2 billion for Baidu and \$59.7 billion for Spotify.

## 2.5.4. Le piattaforme digitali

### 2.5.4.1. Lo stato dell’arte delle piattaforme digitali

Prosegue il percorso di adozione delle principali piattaforme il cui stato di avanzamento è riepilogato nella tabella sottostante:

Tabella 2 - Avanzamento trasformazione digitale, 2022

Piattaforma	Descrizione	Avanzamento 2022	Incremento % 2022
<b>SPID</b>	Il Sistema Pubblico di Identità Digitale è la soluzione che consente ai cittadini di accedere ai servizi online della pubblica amministrazione con un’unica identità digitale (username e password) utilizzabile da computer, tablet e smartphone.	33.698.478 (identità erogate)	+23,89%
<b>ANPR</b>	L’Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) è una banca dati con le informazioni anagrafiche della popolazione residente cui fanno riferimento i Comuni, la Pubblica amministrazione e gestori di pubblici servizi.	62.033.421 <sup>23</sup> (Popolazione gestita)	+1,58%
<b>CIE</b>	La Carta di Identità Elettronica (CIE), documento obbligatorio di identificazione emesso dal Ministero dell’Interno, attraverso l’integrazione delle più avanzate tecnologie disponibili coniuga in un unico strumento elementi di sicurezza fisici e digitali che assicurano il massimo livello di garanzia e accuratezza nei processi di accertamento dell’identità delle persone.	33.277.948 (Carte attivate)	+26,09%

Piattaforma	Descrizione	Volumi 2022	
<b>PAGO PA</b>	PagoPA è la piattaforma digitale, in carico alla società PagoPA S.p.A., che consente ai cittadini di pagare tutti i servizi pubblici in modo più naturale, veloce e moderno, sollevando le amministrazioni dai costi e dai ritardi dei metodi di incasso tradizionali.	61.117.171.308 (€ transati)	331.971.277 (totale transazioni)
<b>FSE</b>	Il FSE (Fascicolo Sanitario Elettronico) è l’insieme dei dati e documenti digitali di tipo sanitario e socio-sanitario generati da eventi clinici presenti e trascorsi, riguardanti l’assistito. Ha un orizzonte temporale che copre l’intera vita del paziente ed è alimentato in maniera continuativa dai soggetti che lo prendono in cura nell’ambito del SSN e dei servizi socio-sanitari regionali.	57.663.021 (Fascicoli attivi)	20 (Regioni operative)
<b>FATTURA ELETTRONICA</b>	La fattura elettronica è un documento in formato digitale la cui autenticità e integrità sono garantite dalla presenza della firma elettronica di chi emette la fattura e dalla sua trasmissione ad uno specifico Sistema di Interscambio (SDI). Le pubbliche amministrazioni hanno l’obbligo di emettere, trasmettere, gestire e conservare le fatture esclusivamente in formato elettronico, secondo la normativa vigente.	237 milioni (fatture elettroniche tramite SDI)	-

23. Dato dal 30 Novembre 2022

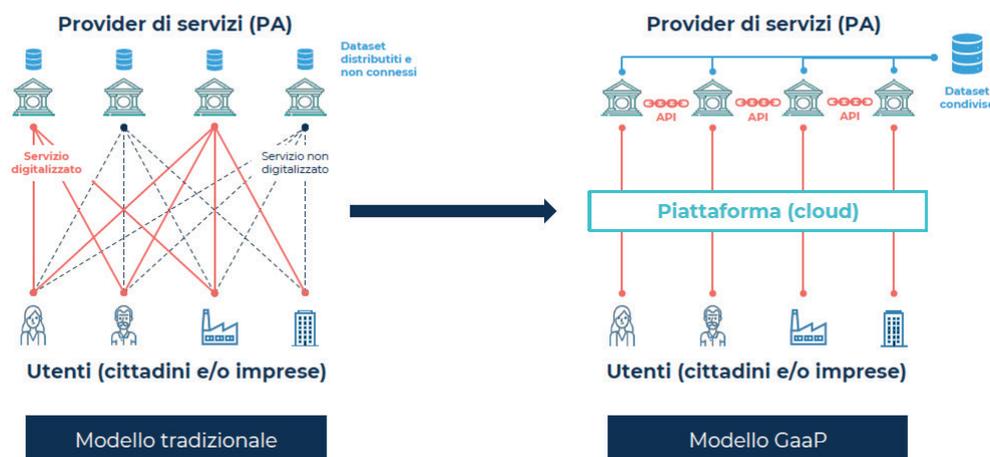
Fonte: <https://avanzamentodigitale.italia.it/it>

### 2.5.4.2. Il modello di Government as a Platform (GaaP)<sup>24</sup>

Da diverso tempo è in atto un processo per implementare un nuovo modello per lo sviluppo e l'erogazione di servizi pubblici digitali definito Government as a Platform. Tale modello si poggia su 4 pilastri fondamentali:

- Dataset e componenti condivisi, di norma gestiti in maniera centralizzata e da autorità con competenze digitali avanzate;
- piattaforme per centralizzare l'offerta dei servizi pubblici, rendendola modulare e componibile attraverso i vantaggi offerti dalle esternalità di rete;
- modelli di interoperabilità applicativa basati su API per lo scambio automatico di dati.

Figura 2 - Cambio paradigma nello sviluppo e nell'erogazione di servizi pubblici: da un modello tradizionale al GaaP



Soluzioni Cloud per garantire scalabilità, controllo, sicurezza ed efficienza nella gestione delle risorse e delle infrastrutture.

Chiaramente sarà fondamentale l'utilizzo di metodologie e approcci di supporto al disegno dei servizi sulla base dei momenti vita del Cittadino e delle Imprese.

### 2.5.4.3. Adozione e gestione del cambiamento per il rafforzamento della capacità amministrativa

La gestione del cambiamento come disciplina si è evoluta e maturata nell'ultimo quarto di secolo. Affinché i cambiamenti abbiano successo è necessario preparare, dotare e supportare le persone affinché adottino con successo i medesimi. Senza adozione, i cambiamenti non avranno successo e non forniranno i risultati desiderati<sup>25</sup>. La gestione del cambiamento è molto più che comunicare e formare su ciò che sta cambiando. Il cambiamento determinato, ad esempio, dall'introduzione di una piat-

24. <https://www.osservatori.net/it/eventi/on-demand/convegni/digitale-chiama-italia-risponde-convegno>

25. Metodologia Prosci <https://www.prosci.com/>

taforma digitale richiede che il personale interno dell’organizzazione debba essere supportato affinché possa abbracciare e adottare le nuove modalità di lavoro ed essere in grado di affrontare e superare la transizione al digitale. In questo modo le organizzazioni possono aumentare significativamente le possibilità di successo dei progetti di trasformazione e ripagare i relativi investimenti.

Il valore dell’introduzione delle piattaforme si realizza quindi solo quando le persone adottano le nuove abitudini e diventano abili con i nuovi strumenti che contribuiscono al rafforzamento della capacità amministrativa e alla semplificazione dei procedimenti.

L’adozione delle piattaforme digitali è tipicamente supportata da framework o metodologie di “*change management*” come, ad esempio, il modello ADKAR di Prosci uno dei framework di cambiamento più utilizzati al mondo. ADKAR è l’acronimo di *Awareness* (consapevolezza), *Desire* (desiderio), *Knowledge* (conoscenza), *Ability* (abilità) and *Reinforcement* (rinforzo). Un individuo deve raggiungere ciascuno di questi cinque risultati per passare attraverso il processo di cambiamento individuale con successo.

#### **2.5.4.4. Il Customer Relationship Management (CRM) di Agenzia dell’Entrate**

Nel quadro delle politiche di innovazione della PA italiana il tema del miglioramento dei servizi digitali offerti all’utenza è stato riconosciuto fin da subito centrale, a partire dalla prima edizione del Piano Triennale redatto da Agid e si conferma anche nella versione da poco pubblicata a copertura del triennio 2022-2024. La possibilità di offrire servizi personalizzati, affidabili, e semplici da fruire rappresenta un obiettivo strategico di primaria importanza nel percorso di modernizzazione e digitalizzazione dell’apparato burocratico nazionale che impone alle PA un processo di migrazione verso il Cloud, in particolare i servizi SaaS come il *Citizen Relationship Management* (CRM), una metodologia strategica nella gestione delle relazioni con il cittadino capace anche di funzionare come leva di miglioramento della qualità dei servizi offerta grazie ai sofisticati strumenti di analisi dei dati, monitoraggio e raccolta feedback.

L’Agenzia delle Entrate ha intrapreso un percorso pluriennale di trasformazione dei processi; volto ad aggiornare gli strumenti tecnologici utilizzati per la gestione delle richieste di assistenza e a garantire una maggiore incisività nel supporto ai contribuenti che richiedono assistenza o informazioni e in generale un miglioramento nella relazione con il cittadino, le imprese e i professionisti. L’adozione di un sistema CRM risponde a tale finalità.

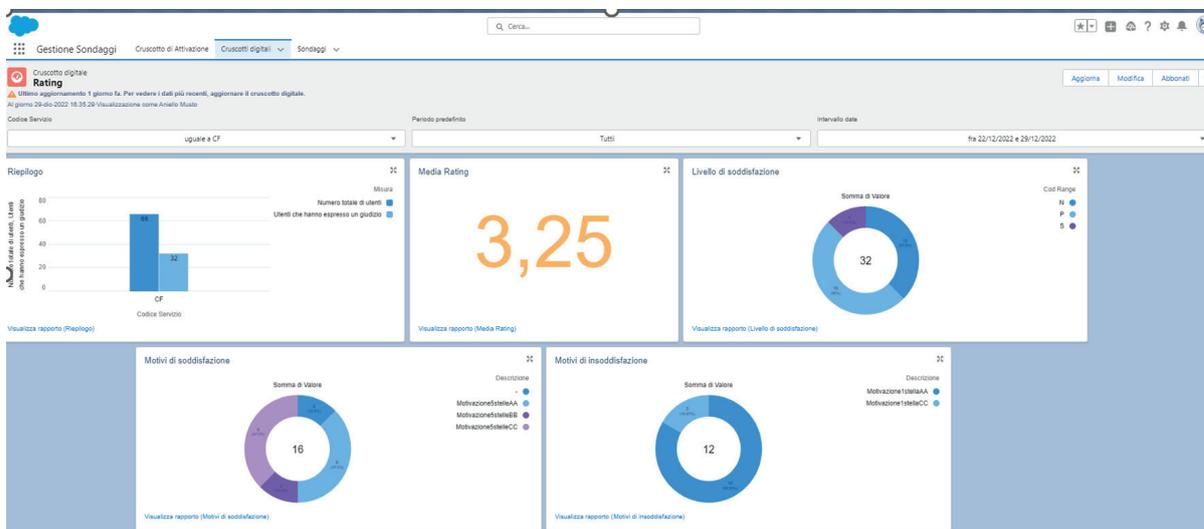
I requisiti analizzati e l’architettura definita hanno portato alla progressiva introduzione nel corso dell’ultimo triennio di una piattaforma cloud di CRM, sulla quale sono stati implementati diversi servizi on line e diversi canali di accesso, ad oggi utilizzati dagli operatori di primo e secondo livello di assistenza.

La piattaforma nel corso del 2022 è stata utilizzata da circa 500 operatori delle Sezioni di Assistenza Multicanale (SAM) e consente di:

- gestire l’assistenza ai contribuenti attraverso diversi canali (telefono, web mail, sms);
- effettuare sondaggi per misurare il gradimento dell’utente al termine della fruizione del servizio oggetto di monitoraggio;
- gestire rilevazioni, sintetiche o analitiche, per conoscere la soddisfazione del

cittadino sullo specifico servizio.

Figura 3 - Dashboard sondaggi



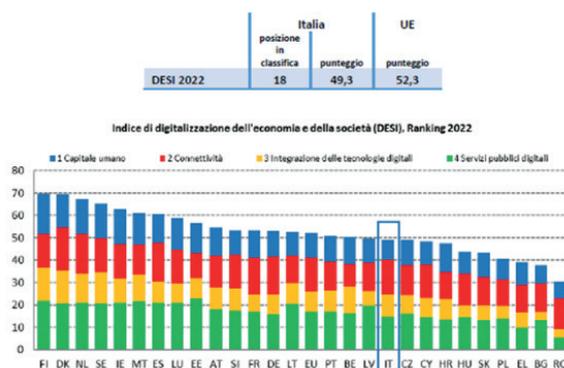
L’Agenzia delle Entrate attraverso la piattaforma CRM ha intrapreso un percorso attraverso il quale intende avere una visione completa delle esigenze del singolo contribuente e promuovere iniziative e campagne di comunicazione mirate verso i cittadini.

**2.5.4.5. La misurazione dei servizi pubblici**

Il monitoraggio annuale dello stato di digitalizzazione dei Paesi dell’Unione tramite il DESI fornisce una panoramica sugli ambiti di intervento prioritari per orientare la politica digitale. Gli indicatori individuati riflettono gli obiettivi a livello comunitario da raggiungere entro il 2030 per realizzare una trasformazione digitale completa e sostenibile in tutti i settori.

Nel rapporto del 2022 l’Italia si posiziona al 18° posto, migliorando di due posizioni rispetto al piazzamento dello scorso anno, anche se tuttavia resta ancora al di sotto del punteggio medio dell’UE.

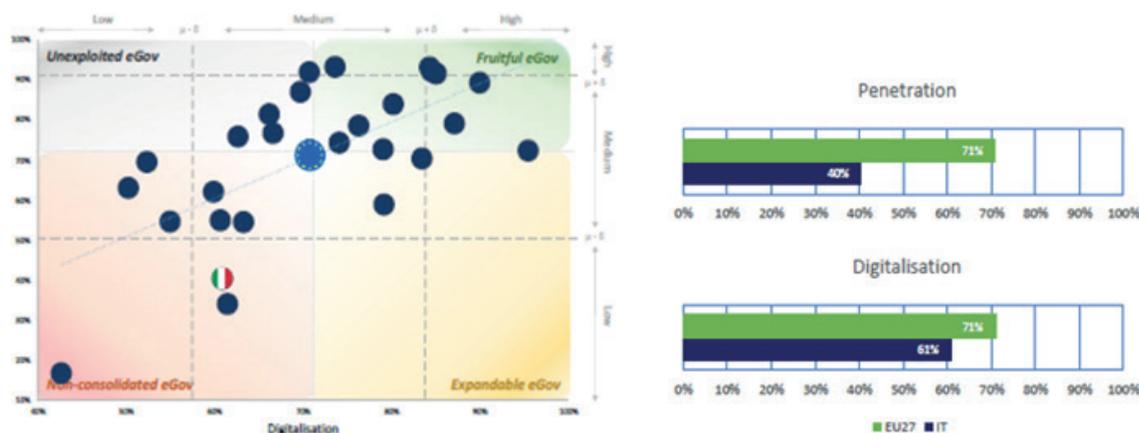
Figura 4 - Indice di digitalizzazione dell’economia e della società (DESI), 2022



L’Italia, anno dopo anno, sta recuperando terreno anche a seguito dell’attenzione che la digitalizzazione del Paese sta acquisendo da parte della politica; ciononostante, il percorso è ancora lungo e tortuoso per raggiungere gli obiettivi prefissati. Una fonte di accelerazione è sicuramente il PNRR che mette a disposizione fondi necessari per stimolare la crescita nelle aree caratterizzate da maggiori carenze.

Rispetto al 2021, il divario nei confronti dell’UE nel capitale umano, in relazione alle competenze digitali di base, si è ridotto, anche se più della metà dei cittadini non dispone di questo fondamentale. Il numero degli specialisti digitali nelle aziende italiane è inferiore rispetto alla maggior parte dei Paesi e le prospettive in merito non sono delle migliori, poiché anche le iscrizioni a lauree nel settore ICT sono in calo. Per quanto concerne la connettività è aumentata la diffusione dei servizi a banda larga e della rete (siamo ancora indietro nella copertura delle reti ad altissima capacità). La maggioranza delle PMI italiane (60%) ha raggiunto almeno il livello base di intensità digitale nell’area dell’integrazione delle tecnologie digitali (la crescita più importante si è concentrata sull’utilizzo dei servizi cloud). Infine, in materia di servizi pubblici digitali si stanno compiendo importanti passi in avanti per raggiungere l’obiettivo di avere il 100% dei servizi per i cittadini e imprese online e di rendere pienamente operativi i fascicoli sanitari elettronici. Il primo passo per la digitalizzazione della pubblica amministrazione ha riguardato la definizione della Strategia Cloud Italia. Altri sviluppi hanno riguardato il completamento dell’Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), la diffusione dell’identità digitale (SPID e CIE) e dell’app IO. Si conferma, invece, disomogenea la diffusione dei fascicoli sanitari elettronici tra le diverse regioni.

Figura 5 - eGovernment benchmark indicators and enviroment, 2022



Fonte: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2022>.

Lo stato dell’arte dei servizi digitali, evidenziato dall’e-Government Benchmark, che effettua un’analisi comparativa tra 35 Paesi europei<sup>26</sup>, prendendo in considerazione 95 servizi erogati relativi a nove momenti vita (life events) tipici o della vita del cittadino

26. 27 Paesi Membri dell’Unione, Islanda, Norvegia, Svizzera, Albania, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e Turchia.

o delle imprese, dimostra che l'Italia si distingue ancora per un basso livello di penetrazione (Penetration) e da livello medio-basso di digitalizzazione (Digitalisation). Di conseguenza, si posiziona nel quadrante dei Paesi Non Consolidated, ovvero un Paese che non è in grado sfruttare a pieno le opportunità offerte dal mercato ICT. Tra l'altro, il livello di Penetration è tra i più bassi in Europa (40% contro la media UE del 70%), mentre quello di Digitalisation è di poco inferiore (61% contro la media UE del 71%).

L'Italia sembra possedere un ecosistema che rallenta le azioni governative per aumentare il livello di digitalizzazione del Paese. Alcuni indicatori, tra i quali apertura dei dati e delle informazioni (Openness), digitalizzazione delle imprese (Digital in the private sector) e sviluppo della banda larga e della sua qualità (Connectivity) superano di poco la media europea, mentre gli indicatori sulla qualità (Quality) e sulle competenze digitali (Digital Skills) sono inferiori.

### **2.5.5. Conclusioni**

La trasformazione digitale del sistema Italia, al di là di tutte le problematiche legate ad una sua concreta attuazione, rappresenta oggi, nello scenario post pandemico, una strada obbligata verso una compiuta semplificazione del modello burocratico, nonché verso il rilancio della competitività e della produttività del nostro Paese. La pandemia da Covid - 19, se da un lato ha mostrato le debolezze di un sistema organizzativo che ancora ha bisogno di una imponente riforma infrastrutturale e culturale, dall'altro, ha riaffermato la necessità, non più differibile, dell'importanza della digitalizzazione per la costruzione della società futura. Si tratta, ora più che mai, di una sfida che non può essere ulteriormente rinviata, e che necessita di un approccio e di una mentalità completamente aperta al futuro, che sappia cogliere a pieno gli innumerevoli vantaggi che possano derivarne in termini di efficienza e di risparmio economico.

## **2.6. I PROGETTI DI INNOVAZIONE DIGITALE PER MIGLIORARE L'ACCESSIBILITÀ DEI SERVIZI E LE MISURE DI SOSTEGNO SOCIALE DELL'INPS<sup>27</sup>**

### **2.6.1. Il cambiamento in INPS**

Tutti gli interventi strategici degli ultimi anni sono stati indirizzati, pertanto, a migliorare i servizi erogati con interventi su tutti gli ambiti gestionali.

In tale contesto generale, il contributo dell'Istituto alla Relazione Annuale si sofferma su tre aspetti che rientrano nell'alveo sopra definito:

- la misurazione dell'efficacia dei servizi;
- la semplificazione dei formati e del linguaggio delle pagine del portale internet dell'Istituto [www.inps.it](http://www.inps.it);
- indagine di Customer Experience.

### **2.6.2. La misurazione dell'efficacia dei servizi**

L'orientamento all'utenza dell'Istituto si concretizza, sin dagli Ottanta del secolo scor-

---

27. A cura di Vincenzo Ciriaco - INPS

so, anche attraverso un sistema di misurazione e valutazione della performance che pone al centro la verifica della qualità dei servizi messi a disposizione dei destinatari. La misurazione avviene attraverso un sistema di alimentazione del tutto automatizzato e, per ciò stesso, oggettivo. Tutti gli obiettivi di qualità sono infatti inseriti in un Cruscotto Qualità che rappresenta, di conseguenza, lo strumento che consente, oltre che di attribuire obiettivi definiti e certi, anche un monitoraggio costante e una rendicontazione precisa.

Nelle tabelle seguenti vengono riportati i positivi risultati conseguiti a livello nazionale sulle prestazioni ad alto impatto sociale.

### 2.6.2.1. Tempi di definizione delle domande di pensione degli iscritti alle Gestioni Private

Nella tabella seguente sono indicati i tempi di definizione delle pensioni in oggetto. Vengono misurate le pensioni di vecchiaia, anticipate, di inabilità, indirette e di reversibilità degli iscritti alle gestioni previdenziali del settore privato comprese anche le più complesse pensioni in cumulo interno caratterizzate dalla presenza di contribuzione in più gestioni assicurative.

L’obiettivo è definito in termini di coefficiente ponderato: sono individuate delle fasce temporali di definizione ed attribuito un coefficiente maggiore quanto minore è il tempo di definizione per incentivare le strutture territoriali a definire tutte le istanze nel minor tempo possibile (e “restare” quindi all’interno del range migliore possibile tenuto conto della complessità di definizione).

Il tempo di definizione è calcolato dalla data di decorrenza della prestazione o dalla data di presentazione della domanda se successiva alla decorrenza (come nel caso delle reversibilità ed indirette e di alcune pensioni di vecchiaia).

Nei primi due range (15 e 30 giorni) è stato definito l’**82,1%** delle domande pervenute garantendo continuità di reddito nel passaggio dall’ultima retribuzione alla prima rata di pensione.

Tabella 1. Tempi di liquidazione pensioni private

Pensioni private liquidate	Entro 15 giorni	Entro 30 giorni	Entro 60 giorni	Entro 90 giorni	Entro 120 giorni	Entro 180 giorni	Oltre 180 giorni	Totale
Totale Nazionale	415.956	73.938	53.134	21.873	11.708	10.359	9.713	596.681
	69,71%	12,39%	8,90%	3,67%	1,96%	1,74%	1,63%	

Fonte: Cruscotto qualità Dicembre 2022 (rif. Sistema di misurazione e valutazione della performance di cui alla determinazione Consiglio d’Amministrazione n. 8 del 16 febbraio 2022).

### 2.6.3. Tempi di definizione delle domande di pensione anticipate e di vecchiaia degli iscritti alle Gestioni dei Dipendenti Pubblici

Le domande in discorso vengono gestite con un applicativo informatico diverso da quello che è utilizzato per le pensioni dei dipendenti del settore privato. Si è resa così necessaria una misurazione *ad hoc* che “punta” al tempo di pagamento della prima rata di pensione, pur all’interno di un meccanismo di misurazione del tutto analogo a quello utilizzato per la misurazione delle pensioni degli iscritti alle gestioni del settore privato (coefficiente ponderato tanto maggiore quanto migliore è il range in cui si col-

loca la misurazione). Il *dies a quo* è la data di decorrenza della prestazione.

Nel caso di specie, nei primi 3 range (individuati in base alle caratteristiche del gestionale) sono state pagate l'**87,82%** delle domande garantendo continuità di reddito.

L'indicatore misura soltanto le pensioni anticipate e di vecchiaia in quanto le pensioni di inabilità, indirette e di reversibilità hanno regole di definizione diverse che non consentono di misurarle congiuntamente alle altre.

Nel 2023 è prevista l'unificazione delle procedure di gestione utilizzate per la liquidazione delle pensioni.

Occorre peraltro evidenziare che i tempi di definizione delle tipologie di pensione in discorso, come pure delle successive pensioni indirette, sono influenzate anche dalla tempestività con cui l'Ente di appartenenza del pensionando trasmette i flussi contributivi.

**Tabella 2. Tempi di definizione delle domande di pensione anticipate e di vecchiaia degli iscritti alle Gestioni dei Dipendenti Pubblici**

Pensioni Pubbliche Anticipate e vecchiaia con data primo Pagamento	Entro 3 giorni dalla data della decorrenza	Entro 10 giorni dalla data di decorrenza	Entro 33 giorni dalla data di decorrenza	Entro 40 giorni dalla data di decorrenza	Entro 70 giorni dalla data di decorrenza	Entro 100 giorni dalla data di decorrenza	Entro 130 giorni dalla data di decorrenza	Entro 160 giorni dalla data di decorrenza	Entro 190 giorni dalla data di decorrenza	Oltre 190 giorni dalla data di decorrenza	Totale
<b>Totale Nazionale</b>	64.333	1.941	13.173	390	5.166	2.171	1.360	641	404	895	90.474
	71,11%	2,15%	14,56%	0,43%	5,71%	2,40%	1,50%	0,71%	0,45%	0,99%	

Fonte: Cruscotto qualità Dicembre 2022 (rif. Sistema di misurazione e valutazione della performance di cui alla determinazione Consiglio d'Amministrazione n. 8 del 16 febbraio 2022).

#### 2.6.4. Tempi di definizione delle domande di pensione di reversibilità ed indirette degli iscritti alle Gestioni dei dipendenti pubblici

Come anticipato, per queste due tipologie di pensione si è reso necessaria una misurazione separata, rispetto alle pensioni anticipate e di vecchiaia, per le differenti modalità procedurali. Il *dies a quo* è calcolato dalla data di presentazione della domanda.

E' il settore, fra quelli pensionistici, nel quale l'Istituto è chiamato maggiormente a migliorare il livello del servizio, come emerge dai risultati meno performanti dei due report seguenti:

**Tabella 3. Tempi di definizione delle domande di pensione di reversibilità ed indirette**

Pensioni Pubbliche di Reversibilità e Indirette con primo pagamento	Entro 15 giorni dalla data di presentazione	Entro 30 giorni dalla data di presentazione	Entro 60 giorni dalla data di presentazione	Entro 90 giorni dalla data di presentazione	Entro 120 giorni dalla data di presentazione	Oltre 120 giorni dalla data di presentazione	Totale
<b>Totale Nazionale</b>	<b>18.136</b>	<b>9.340</b>	<b>8.841</b>	<b>3.424</b>	<b>5.386</b>	<b>1.036</b>	<b>46.163</b>
	39,29%	20,23%	19,15%	7,42%	11,67%	2,24%	

Fonte: Cruscotto qualità Dicembre 2022 (rif. Sistema di misurazione e valutazione della performance di cui alla determinazione Consiglio d'Amministrazione n. 8 del 16 febbraio 2022).

### 2.6.5. Tempi di definizione delle domande di Nuova Assicurazione Sociale per l’Impiego (NASPI)

La legislazione sociale riconosce ai lavoratori dipendenti che perdono involontariamente il posto di lavoro il diritto alla prestazione in oggetto.

Le modalità di misurazione sono le medesime delle pensioni. Il *dies a quo*, tuttavia, è calcolato dalla data di “pagabilità” che può non coincidere con la data domanda (ad es. nel caso in cui l’utente ha diritto ad un periodo retribuito di preavviso o sta usufruendo di indennità di malattia al momento del licenziamento).

I risultati evidenziano che la continuità di reddito (primi due range) è stata garantita nell’89,6% delle domande.

Tabella 4. Tempi di definizione delle domande di NASPI

Domande NASPI Accolte	Entro 15 giorni	Entro 30 giorni	Entro 45 giorni	Entro 60 giorni	Entro 90 giorni	Entro 120 giorni	Oltre 120 giorni	Totale
<b>Totale Nazionale</b>	1.613.814	192.810	79.279	45.984	40.753	15.224	28.478	2.016.342
	80,04%	9,56%	3,93%	2,28%	2,02%	0,76%	1,41%	

Fonte: Cruscotto qualità Dicembre 2022 (rif. Sistema di misurazione e valutazione della performance di cui alla determinazione Consiglio d’Amministrazione n. 8 del 16 febbraio 2022).

### 2.6.6. Tempi di definizione delle domande di autorizzazione alla fruizione di Cassa Integrazione.

Mentre la NASPI è la prestazione riconosciuta in caso di cessazione del rapporto di lavoro, la Cassa Integrazione, seppure diversificata in base ai settori, è l’ammortizzatore sociale previsto in caso di sospensione del rapporto di lavoro. Alla Cassa Integrazione Ordinaria (CIGO), generalmente riconosciuta, si aggiunge la Cassa Integrazione in deroga (CIGD) e gli interventi del Fondo di Integrazione Salariale (FIS).

L’Istituto interviene anzitutto autorizzando, a domanda, gli interventi di cui sopra. In questo caso l’efficacia dell’azione dell’Istituto è stata misurata attraverso il rapporto percentuale fra le domande di autorizzazione definite ed il carico di lavoro (giacenza ad inizio anno + il pervenuto relativo all’anno misurato).

A livello nazionale tale percentuale si attesta al 93,26%, un risultato che equivale ad una situazione di sostanziale correttezza.

Tabella 5. Tempi di definizione delle domande di autorizzazione alla fruizione di Cassa Integrazione

	DEFINITO SU CARICO DI LAVORO CIGO/CIGD/FIS	Numero Definizioni	Carico di Lavoro
<b>Totale Nazionale</b>	93,26 %	555.690,00	595.867,00

Fonte: Cruscotto qualità Dicembre 2022 (rif. Sistema di misurazione e valutazione della performance di cui alla determinazione Consiglio d’Amministrazione n. 8 del 16 febbraio 2022).

### 2.6.7. Semplificazione dei formati e del linguaggio delle pagine del portale internet dell’Istituto [www.inps.it](http://www.inps.it)

La semplificazione adottata è da intendersi da un duplice punto di vista:

- semplificazione e adozione di standard nei formati dei contenuti (per esempio le pagine appartenenti a una tipologia presentano tutte e sempre lo stesso formato);
- semplificazione linguistica come superamento di forme involute o condizionate eccessivamente dal linguaggio giuridico.

Anche nel caso del linguaggio vanno adottati standard che favoriscano l'uniformità linguistica (per esempio come si cita la normativa e come si costruisce il link nella pagina). In questo documento si prendono in esame le fasi di attività condotte nel 2022 che riguardano l'elaborazione e la pubblicazione delle linee guida e l'adozione delle stesse sulle pagine informative del portale istituzionale [www.inps.it](http://www.inps.it).

### 2.6.8. Linee guida di scrittura digitale

L'obiettivo di questa fase è stato la realizzazione e la pubblicazione delle nuove Linee guida per la scrittura. Le Linee guida sono state pubblicate nel sito dedicato al Design System di INPS – SIRIO: [www.inps.design.it](http://www.inps.design.it)

Nelle Linee guida (ved. <https://www.inps.design/0ad3508ea/p/476752-obbiettivi-e-principi>) è presentata la guida alla scrittura che fornisce **indicazioni e regole** su come strutturare il contenuto, usare il linguaggio e garantire omogeneità nella redazione dei testi con lo scopo di ottenere la redazione di contenuti più chiari e a misura di Cittadino.

Nell'approfondimento dedicato al tema "Scrivi nel modo più comprensibile possibile" viene descritto l'utilizzo dell'Indice Gulpease per capire il grado di comprensibilità di un testo. L'indice Gulpease misura la leggibilità di un testo in lingua italiana e si basa su due variabili linguistiche:

- la lunghezza della parola;
- la lunghezza della frase rispetto al numero delle lettere.

La formula utilizzata per calcolare l'indice è:  $89 + ((300 * \text{numero delle frasi} - 10 * \text{numero delle lettere}) / \text{numero delle parole})$ . I risultati sono compresi tra 100 e 0, dove 100 indica la leggibilità più alta e 0 la più bassa. Il risultato minimo per assicurarsi che il testo sia comprensibile da chi ha la licenza media è 60.

### 2.6.9. Standard contenuti (template)

Nell'ambito del Progetto di refactoring del portale internet, sono state individuate e realizzate le nuove tipologie di pagine ritenute necessarie alla comunicazione istituzionale sul portale; per ogni tipologia è stato realizzato il formato standard con i suoi componenti che hanno permesso la conseguente razionalizzazione e semplificazione dei precedenti formati.

### 2.6.10. Sistemi di misurazione, test e feedback da parte dell'utenza

Le soluzioni adottate per la riprogettazione dei formati, per la loro classificazione e collocazione nel nuovo portale sono state sottoposte ai test di usabilità da parte degli utenti; questi test hanno dato indicazioni utili per migliorare e adeguare le soluzioni proposte ancora in fase di progettazione e hanno confermato il miglioramento in termini di semplificazione e usabilità del nuovo portale.

Nel mese di novembre 2022, il nuovo portale nella forma di DEMO è stato proposto all'utenza generale tramite la pubblicazione sul portale istituzionale e i feedback ricevuti hanno confermato l'apprezzamento per la riprogettazione con percentuali supe-

riori al 70% dei feedback ricevuti.

### **2.6.11. Nuove regole di pubblicazione (attori e funzioni)**

Per ottenere la semplificazione dei contenuti, è stato anche rivisto il flusso di creazione e di pubblicazione a livello di regole che gli attori istituzionali sono tenuti a rispettare (rispetto delle nuove Linee guida); il nuovo workflow, inteso come processo, prevede adeguati step di lavorazione che consentiranno di presidiare la qualità del contenuto da pubblicare.

### **2.6.12. Semplificazione complessiva dei contenuti portale internet**

A partire dai nuovi template, sono state individuate le pagine oggetto di riscrittura per adeguarle alle Linee guida e si è proceduto con l’attività tramite il piano editoriale condiviso con la prima direzione di prodotto coinvolta a livello sperimentale (Direzione Centrale Credito, Welfare e Strutture sociali) che ha permesso la riscrittura di 61 pagine. Una volta riscritte, le pagine sono state sottoposte al test dell’indice Gulpease che ha mostrato come si è passati dall’indice medio di **49,79** all’indice medio di **62,77** con un sostanziale miglioramento nei termini di comprensibilità del testo.

In parallelo, tutte le pagine del portale istituzionale che trattano dei servizi, prestazioni, benefici etc. sono state adattate ai nuovi template per permettere la loro pubblicazione nel nuovo portale; questa attività ha visto la creazione di nuovi testi e micro-testi che accompagnano e arricchiscono la pagina, la rielaborazione dei titoli delle pagine, la nuova collocazione dei servizi per facilitare l’utente nella ricerca e utilizzo. Nel 2022 sono state adeguate **336** pagine sul totale di **437** pagine previste per l’architettura informativa del nuovo portale.

Come rafforzamento delle misure di trasparenza e semplificazione dell’accesso ai servizi telematici dell’Istituto si è conclusa nell’anno anche l’attività, iniziata nel 2021, di omogeneizzazione delle nomenclature di tutti i servizi telematici.

Questa attività (2021 -2022) si è conclusa con l’elaborazione delle **341** nuove denominazioni per altrettanti servizi telematici e con la loro ripubblicazione nel portale istituzionale.

### **2.6.13. Indagine di Customer experience - anno 2022**

L’Istituto, nel corso del 2022, come già avvenuto nei precedenti anni, ha svolto una indagine di Customer, somministrando un questionario che indaga sugli aspetti relativi alla soddisfazione degli utenti sui servizi dell’INPS. La metodologia scelta nel 2022 si presenta difforme rispetto a quella effettuata nel 2021 e 2020 che risentiva della diversa modalità di erogazione dei servizi a causa della pandemia in atto.

La rilevazione 2022, accentrata sui principali prodotti erogati, ha un diverso criterio di estrazione del campione, estratto tra gli utenti che hanno ricevuto la prestazione richiesta, mentre nel 2020 e 2021 si trattava di un campione di utenti generici, estratti sulla base di variabili anagrafiche, e che comprendeva anche utenti che non avevano usufruito di alcun servizio INPS. Per questo motivo è impossibile effettuare un confronto fra i dati del 2022 e quelli dell’anno precedente.

### **2.6.14. L’indagine**

Sono stati estratti 1.041.230 utenti, dei quali 568.669 in possesso di una mail valida

(non appartenente a patronato, e per l'utilizzo della quale gli utenti non avevano fornito esplicito rifiuto ad essere contattati) che hanno ricevuto la prestazione richiesta nel periodo da marzo 2022 a luglio 2022.

Mediamente tale sottogruppo risulta pari al 54,62% di coloro che hanno ricevuto la prestazione nel periodo di osservazione.

I rispondenti sono stati 30.131, pari al 5,3% del totale delle mail inviate. La percentuale di adesione varia a seconda del prodotto richiesto.

### 2.6.15. I risultati

L'indagine 2022, accanto ai tradizionali indici legati ai touch point utilizzati dall'utente (sportello fisico, contact center, sito web e patronato), offre due ulteriori indici di qualità del servizio, trasversali a tutti i canali di contatto, che riguardano:

- Accessibilità ai diritti e ai servizi: il giudizio dell'utente sulla capacità dell'Istituto di rendere facile, accessibile e comprensibile a tutti i cittadini l'accesso ai propri servizi, ai propri touch point, all'individuazione della modalità di contatto più consona ed efficace.
- Capacità di risposta: il giudizio dell'utente sulla capacità dell'Istituto di rispondere utilmente e tempestivamente ai bisogni dei cittadini, risolvendo le questioni poste, assicurando i servizi richiesti e fornendo motivazioni comprensibili in caso di reiezione delle richieste.

Gli indici sono stati calcolati su tutti i giudizi forniti relativamente alle interazioni avute per ciascun canale di contatto nel corso delle fasi del "viaggio", dalla ricerca di informazioni fino alla conclusione della pratica. Nell'indagine erano presenti anche una serie di items che richiedevano il giudizio degli utenti relativamente ai fattori di accessibilità e capacità di risposta, trasversali per tutti i canali di contatto e tutte le fasi del "viaggio".

Le risultanze mostrano un indice di soddisfazione globale sull'esperienza avuta con l'INPS pari a **3,93** mentre quello relativo all'accessibilità ai diritti e ai servizi si presenta leggermente inferiore (**3,77**) su di una scala da 1 (per nulla soddisfatto) a 5 (completamente soddisfatto).

La rilevazione 2022 mostra risultati complessivi in netto miglioramento rispetto all'ultima rilevazione confrontabile quella svolta nel 2019 (pre-pandemia). Il giudizio di soddisfazione globale è oggi **3,93**, contro il **3,74** del 2019 (sempre su di una scala da 1 a 5).

## 2.7. LE POLITICHE DI RIFORMA DELLA GIUSTIZIA IN TERMINI DI ORGANIZZAZIONE E DIGITALIZZAZIONE

### 2.7.1. Il PNRR nel settore giustizia<sup>28</sup>

Nel corso del 2022 l'impegno del Ministero della Giustizia si è tradotto soprattutto in attività necessarie alla realizzazione degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) concordati con l'Unione Europea, da raggiungere entro il 2026, e

<sup>28</sup>. A cura di Gaetano Campo, Capo Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della Giustizia.

che riguardano la riduzione dei tempi di durata dei processi avuto riguardo al parametro di calcolo dei tempi di durata dei processi, utilizzato anche a livello europeo, del cosiddetto *disposition time* e l’abbattimento dell’arretrato dei processi pendenti. Allo scopo, sono state approvate riforme riguardanti il processo civile e il processo penale e sono stati progettati investimenti in termini di risorse umane e di risorse materiali.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell’Italia, trasmesso ufficialmente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri alla Commissione europea il 30 aprile 2021, prevede investimenti e riforme per 191,5 miliardi di euro, articolati in 6 Missioni (M) con 16 Componenti (C). Le 16 Componenti rappresentano gli ambiti in cui aggregare progetti di investimento e progetti di riforma del PNRR. Nell’ambito Giustizia, lo Stato italiano si impegna con l’Unione Europea ad attuare, tra l’altro, una serie di riforme: processo civile, processo penale e procedure di insolvenza. Il PNRR per il Ministero della giustizia individua tre linee di intervento:

➤ **M1 C1**

**Ufficio per il Processo (UPP) e Capitale umano** - Investire nel capitale umano per rafforzare la struttura organizzativa denominata «Ufficio per il processo» e superare le disparità tra gli uffici giudiziari, migliorarne la performance sia in primo che in secondo grado e accompagnare, completandolo, il processo di transizione digitale del sistema giudiziario € 2.282.561.519.

**Digitalizzazione (M1C1)** - Investire nella trasformazione digitale, attraverso la digitalizzazione dei fascicoli e l’adozione di strumenti avanzati di analisi dati. Rispettivamente € 83.476.440,91 ed € 50.000.000,00.

➤ **M2 C3**

**Edilizia giudiziaria** - Riquilibrare il patrimonio immobiliare dell’amministrazione giudiziaria. € 411.739.000,00.

Giova ricordare che la gestione del PNRR ha previsto l’adozione di un modello di *governance* multilivello, con una struttura centrale, cui è affidata la responsabilità del coordinamento operativo, ovvero il Servizio centrale per il PNRR del Ministero dell’Economia e delle Finanze, mentre la responsabilità dell’attuazione delle riforme e degli investimenti previsti compete alle Amministrazioni centrali titolari degli interventi, che hanno il compito primario di presidiare e vigilare costantemente sull’esecuzione degli interventi di propria competenza - attraverso l’appositamente istituita Unità di Missione per l’attuazione degli interventi del PNRR - al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi e delle *milestone* entro i tempi rispettivamente stabiliti. Nel 2022 il Ministero della Giustizia è stato fortemente impegnato nella progettazione e nell’attuazione del sistema di monitoraggio dei risultati degli interventi previsti dal PNRR, soprattutto relativamente alla linea progettuale “*Investimento in capitale umano per il rafforzamento dell’Ufficio per il Processo*”.

Le attività sono articolate su tre livelli: monitoraggio statistico (cd “monitoraggio continuo”), monitoraggio organizzativo (c.d. “monitoraggio integrato”) e monitoraggio dei principali istituti introdotti con le riforme del processo civile e penale. Tale mo-

monitoraggio ha cadenza semestrale e nel mese di dicembre 2022 è stato rilasciato un primo *report* di descrizione dei risultati.

Nel 2022 è proseguita la realizzazione di iniziative diversificate, volte a fornire indicazioni e supporto agli Uffici giudiziari giudicanti (quelli cioè interessati dall'istituzione, al loro interno, dell'Ufficio per il Processo) per l'attuazione della missione M1C1 e per l'avvio del monitoraggio statistico, in vista del raggiungimento dei target di Piano relativi a smaltimento dell'arretrato civile e del *disposition time* civile e penale sopra richiamati. Il Ministero ha istituito specifici gruppi di lavoro che, nei primi mesi del 2022, hanno esaminato ed analizzato i 170 progetti organizzativi presentati da ciascuno degli Uffici giudiziari presso i quali sono istituiti gli Uffici per il Processo (Tribunali, Corti di appello e Corte di Cassazione) in ottemperanza al disposto dell'art. 12, comma 3, del citato D.L. 80/2021. La redazione dei progetti organizzativi costituisce precisa *milestone* nazionale della linea progettuale, che è stata dunque pienamente raggiunta.

La concreta attuazione della Missione M1C1 - Capitale Umano e Ufficio per il Processo è stata realizzata anche e soprattutto attraverso la pubblicazione dei bandi di concorso per l'assunzione delle diverse professionalità previste dal Piano, da destinare agli Uffici giudiziari sopra indicati. L'avvio concreto del progetto ha costituito dunque uno degli impegni più consistenti e coinvolgenti ed è stato assolto con la pubblicazione di due importanti bandi di assunzione di personale a tempo determinato. Un primo bando di concorso ha riguardato la procedura assunzionale di 8.250 Funzionari di Area III, in qualità di Addetti all'Ufficio per il Processo che, alla data del 31 dicembre 2022, ha visto l'immissione in servizio di 7.789 nuove risorse, cui sono seguiti ulteriori scorrimenti di graduatoria; l'ultimo scorrimento del 2022 è stato disposto con provvedimento dirigenziale del 12 dicembre 2022 e ha interessato ulteriori 462 unità.

Il secondo bando di concorso ha riguardato l'assunzione di 5.410 dipendenti a tempo determinato, suddivisi in nove profili professionali di nuova introduzione chiamati a svolgere funzioni tecniche di supporto all'attività organizzativa, logistica, di indirizzo e di coordinamento nei confronti degli Uffici giudiziari destinatari degli obiettivi di riduzione della durata dei processi e di abbattimento dell'arretrato, da realizzare attraverso l'Ufficio per il Processo. Anche quest'ultima procedura avviata con bandi del 1° aprile 2022, è stata conclusa in tempi ristretti con l'immissione in servizio di 3.226 vincitori prima della fine dell'anno.

Con riguardo alle politiche di digitalizzazione del PNRR, anche per il settore della Giustizia la spinta verso una compiuta digitalizzazione rappresenta un punto essenziale del PNRR e costituisce dunque un obiettivo primario dell'Amministrazione. Con D.P.C.M. 22 aprile 2022 n. 54 è stato istituito il Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione, cui è stata affidata la competenza rispetto alla Missione M1 componente C1, intervento 1.6.2. "*Digitalizzazione del Ministero della giustizia*" del PNRR, a titolarità della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale. L'investimento prevede due linee di intervento, la cui attuazione è ora in carico al Dipartimento neoistituito: **1)** la digitalizzazione di 10.000.000 fascicoli giudiziari degli ultimi 10 anni, relativi ai procedimenti civili di Tribunali ordinari e Corti d'Appello, oltre ai fascicoli, civili e penali, della Corte di Cassazione; **2)** la creazione di un *data*

*lake*, composto da sei sistemi, che consentirà di supportare i magistrati nella fase di cognizione, effettuare analisi statistiche avanzate dell’efficienza ed efficacia del sistema giudiziario. Nel mese di febbraio 2022 il Dicastero ha provveduto alla pubblicazione della gara per il servizio di digitalizzazione dei fascicoli giudiziari dei Tribunali, delle Corti d’appello e della Corte di Cassazione, per un importo pari a 83,4 milioni di euro. Si prevede, entro dicembre 2023, l’avvio dell’esecuzione del contratto per la realizzazione dei sistemi di conoscenza del *data lake*.

Alle attività sin qui illustrate si sono affiancate le azioni volte a portare avanti la linea progettuale che investe l’edilizia giudiziaria, relativamente alla realizzazione degli interventi ricadenti nell’ambito della Missione M2 componente C3, intervento 1.2 “*Efficientamento degli edifici giudiziari*”. L’investimento mira a riqualificare e a valorizzare il patrimonio immobiliare dell’Amministrazione della Giustizia in chiave ecologica e digitale, intervenendo tempestivamente anche in tutte le situazioni in cui la presenza di strutture non pienamente adeguate incide sull’erogazione del servizio giustizia o rischia di inficiarlo. I nuovi edifici e quelli oggetto di ristrutturazione dovranno consentire un risparmio di energia primaria pari ad almeno il 20% rispetto al requisito NZEB (edificio a energia quasi zero, direttive nazionali); almeno il 70% dei rifiuti di demolizione dovrà inoltre essere preparato per il riutilizzo, il riciclaggio o il recupero di altri materiali.

Tanto premesso, va osservato che al 31 dicembre 2022 risultavano bandite le procedure di gara per l’affidamento dei lavori per 24 interventi corrispondenti ad oltre il 45% degli interventi totali finanziati dal PNRR. In considerazione di quanto fin qui evidenziato, si sottolinea, pertanto, il pieno raggiungimento del primo obiettivo nazionale che prevedeva, entro il termine dell’anno 2022, la pubblicazione dei bandi di gara lavori per il 20% degli interventi.

Al momento (primo trimestre del 2023), l’Amministrazione della Giustizia sta proseguendo il suo impegno per la piena attuazione degli obiettivi previsti dal PNRR, al fine di conseguire i risultati oggetto della programmazione.

### **2.7.2. Il progetto “tribunale on line”<sup>29</sup>**

È a tutti noto che l’accesso fisico presso gli uffici giudiziari italiani, tradizionalmente inevitabile al fine di interagire con il “sistema Giustizia” – ad esempio per acquisire informazioni o copie, depositare atti, svolgere attività processuale in presenza – è uno dei campi in cui maggiore può essere l’ausilio della moderna tecnologia, utilizzata per ridurre l’accesso diretto da parte di avvocati ed utenti in genere ai soli casi e tempi in cui lo stesso sia indispensabile, così da alleggerire l’impatto del pubblico per le cancellerie e segreterie, rendere più sicuri i palazzi di giustizia ed agevolare il cittadino consentendogli di svolgere alcune attività a distanza, per il tramite di moderni strumenti informatici e telematici progettati in maniera efficiente ed intuitiva.

Il ricorso alla telematica in questo campo presuppone un cambio di prospettiva organizzativa, con la predisposizione di nuovi modelli di lavoro e strumenti digitali moderni, che costituiscano un vero e proprio “ecosistema integrato” (ossia un nuovo

---

29. A cura di Giuseppe Fichera, Vice-Capo Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l’analisi statistica e le politiche di coesione del Ministero della Giustizia

ambiente e modo di lavorare, non chiuso ma aperto verso l'esterno), che renda trasparente e agevole il reperimento di atti e informazioni da parte degli utenti finali, con ricadute positive anche sulla durata delle controversie.

Il progetto del Ministero della giustizia denominato "Tribunale on line" nasce nell'ambito della "Commissione Interministeriale per la Giustizia nel Sud e Isole", istituita con decreto interministeriale del Ministro della giustizia e del Ministro per il Sud e la coesione territoriale (d.m. 16 giugno 2021), con l'obiettivo di effettuare una ricognizione delle criticità e delle buone pratiche organizzative presso gli Uffici Giudiziari del Sud Italia e delle isole e proporre interventi e linee progettuali coerenti con le priorità indicate dal Governo nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), finalizzate ad assicurare - con particolare riguardo al settore civile - una giustizia più efficace.

Il progetto in esame si prefigge l'obiettivo di consentire ai cittadini l'accesso digitale ai servizi della Giustizia, senza necessità di recarsi fisicamente presso gli uffici giudiziari, tramite un Portale on line di accesso, suddiviso in un'area pubblica e una riservata, dal quale è possibile ottenere informazioni utili all'utilizzo dei servizi disponibili e gestire in autonomia i procedimenti civili; il beneficio evidente è costituito dalla possibilità - per la prima volta nell'ordinamento processuale italiano - di gestire in autonomia, direttamente da casa, le istanze e domande per le quali non è previsto dalla legge l'obbligo di avvalersi del patrocinio di un difensore.

Il servizio avrà quindi un ambito di applicazione esteso a tutti i procedimenti di c.d. volontaria giurisdizione, purché non sia obbligatorio il ricorso alla difesa tecnica.

Nella fase iniziale i servizi offerti dal Portale saranno limitati al procedimento di amministrazione di sostegno disciplinato dagli artt. 404 e segg. c.c.; gradualmente essi saranno ampliati a tutti i restanti affari di volontaria giurisdizione, nei quali le parti possono stare in giudizio senza il patrocinio necessario di un difensore.

Tutti i cittadini italiani, purché muniti degli strumenti informatici necessari per il deposito telematico (SPID e dispositivo di firma digitale), potranno avvalersi del Portale di accesso al "Tribunale online".

Il Portale, come anticipato, sarà suddiviso in un'area pubblica e un'area riservata.

L'area pubblica contiene le informazioni sulle funzionalità offerte, le domande frequenti in materia di procedimenti di volontaria giurisdizione (e in prima battuta dell'amministrazione di sostegno) e le specifiche sul servizio offerto.

L'area riservata contiene le istruzioni funzionali all'utilizzo del servizio (nella prima fase limitatamente alla sola amministrazione di sostegno), una procedura guidata per la presentazione delle domande, il monitoraggio dell'avanzamento dei procedimenti, la gestione delle attività dell'amministratore di sostegno.

Per l'avvio del tribunale on line si è resa necessaria una modifica della normativa in tema di processo civile telematico (PCT).

Infatti, la disciplina regolamentare attualmente vigente prevede che possono effettuare depositi telematici soltanto i c.d. "soggetti abilitati".

Più precisamente, l'art. 2, comma 1, lett. m), del d.m. 21 febbraio 2011, n. 44, stabilisce che sono "soggetti abilitati" i soggetti abilitati all'utilizzo dei servizi di «consultazione di informazioni e trasmissione di documenti informatici relativi al processo» e, tra questi, i "soggetti abilitati esterni privati" sono soltanto i difensori delle parti private, gli avvocati iscritti negli elenchi speciali, gli esperti e gli ausiliari del giudice.

L'art. 13, comma 1, del d.m. n. 44 del 2011, poi, stabilisce che i documenti informatici

«sono trasmessi da parte dei soggetti esterni e degli utenti privati mediante l’indirizzo PEC risultante dal registro generale degli indirizzi elettronici (il Reginde n.d.r.)».

Dunque, solo gli avvocati, gli esperti e gli ausiliari del giudice, il cui indirizzo PEC risulta censito nel Reginde, attualmente possono consultare i registri informatici e depositare atti telematici nel processo civile.

Con l’art. 38 del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, entrato in vigore lo scorso 25 febbraio, ancora in corso di conversione davanti al Senato, si è stabilito che nei procedimenti civili di volontaria giurisdizione, le persone fisiche che stanno in giudizio personalmente possono depositare gli atti processuali e i documenti con modalità telematiche, avvalendosi appunto del Portale dedicato gestito dal Ministero della giustizia, secondo le apposite specifiche tecniche adottate dal direttore generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia (DGSIA).

Gli atti processuali e i documenti depositati per il tramite del Portale del Tribunale online dal singolo cittadino, sono trasmessi all’indirizzo PEC dell’ufficio giudiziario destinatario mediante un indirizzo PEC che verrà messo a disposizione dell’istante direttamente dal Ministero della giustizia.

Tale indirizzo PEC, precisa la norma, non verrà inserito nel Reginde e potrà essere utilizzato soltanto per la procedura di volontaria giurisdizione in corso.

Inoltre, quando si avvale del Portale del “Tribunale on line” per il deposito in modalità telematiche di atti processuali e documenti, il cittadino – se non è titolare di un suo indirizzo PEC risultante da pubblici elenchi – potrà chiedere di ricevere tutte le comunicazioni e notificazioni di cancelleria relative al procedimento in corso tramite il Portale stesso.

Per la messa in funzione del progetto è previsto, dall’art. 38, comma 3, del d.l. n. 13 del 2023, che con uno o più decreti di natura non regolamentare, il Ministro della giustizia, previa verifica della funzionalità dei sistemi informatici, individui sia i singoli procedimenti di volontaria giurisdizione che gli uffici giudiziari nei quali trovano applicazione le disposizioni.

Una volta individuati uffici e procedimenti, con successivo decreto del direttore generale della DGSIA, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, saranno adottate le specifiche tecniche per l’accesso al Portale.

A quel punto, prendendo l’abbrivio, come detto, dal procedimento di amministrazione di sostegno, il Tribunale on line sarà finalmente operativo.

## 2.8. LA MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE<sup>30</sup>

La corruzione è un fenomeno sfuggente e in larga parte nascosto ed è pertanto difficile prevedere dove si possa manifestare. Come in altri Paesi anche in Italia persiste una carenza di dati scientifici su tale fenomeno che vadano oltre la misurazione della percezione. D’altra parte, vi è sempre più consapevolezza del fatto che il più efficace antidoto alla corruzione risiede in una maggiore coscienza collettiva del grave danno sociale che deriva dal suo verificarsi, che deve necessariamente fondarsi su una

30. A cura di Fabrizio Sbicca, ANAC et al

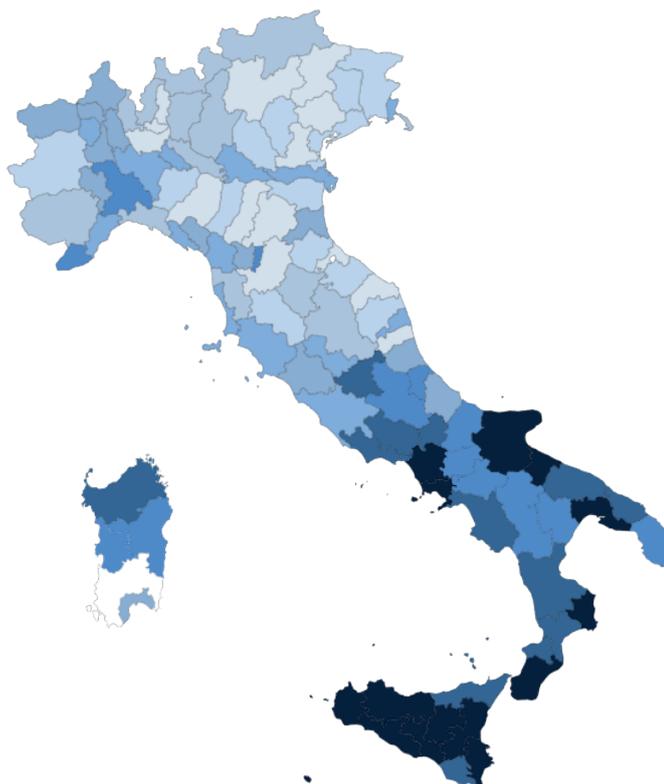
Con il contributo di Manuela Saggiomo, Marco Natalicchi e Corrado Lupini.

conoscenza il più precisa possibile del fenomeno, indispensabile tra l'altro anche per progettare ed attuare azioni di contrasto efficaci. Tale esigenza si scontra con le citate e note difficoltà della conoscenza e della misurazione di un fenomeno per il quale vale il cosiddetto "effetto iceberg": i casi di corruzione, conosciuti per esempio attraverso i dati giudiziari, ne costituiscono solo la parte emersa, ma ci lasciano nell'ignoranza riguardo alle reali dimensioni e caratteristiche del fenomeno, che rimangono invece sommerse. Un significativo passo in avanti nella conoscenza del fenomeno è stato fatto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione che il 21 luglio 2022 ha presentato al pubblico una sezione del proprio portale denominata "Misura la corruzione", con cui è stato messo a disposizione della collettività un insieme di indicatori scientifici in grado di misurare il potenziale rischio di corruzione nel territorio (<https://www.anticorruzione.it/il-progetto>). L'iniziativa è stata realizzata grazie al Progetto "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza", finanziato dal Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020". Grazie a tale Progetto l'Autorità ha infatti individuato e reso disponibile una serie di indicatori di rischio di corruzione per quantificare il rischio che si verifichino eventi corruttivi a livello territoriale, utilizzando le informazioni contenute in varie banche dati, utili anche per sostenere la prevenzione e il contrasto all'illegalità e per promuovere la trasparenza nell'azione della Pubblica amministrazione. Gli indicatori funzionano come red flags o alerts che si accendono quando si riscontrano una serie di anomalie così come accade per le spie del cruscotto di un'autovettura o per i software di rilevazione di un antivirus. In altri termini, i 70 indicatori individuati possono essere considerati come dei campanelli d'allarme che segnalano situazioni potenzialmente problematiche. In tal senso, ad esempio, permettono di avere il quadro di contesti territoriali più o meno esposti a fenomeni corruttivi sui quali investire in termini di prevenzione e/o di indagine, ma anche di orientare l'attenzione dei *watchdog* della società civile, di attirare l'attenzione e di stimolare la partecipazione civica. Il sistema di business intelligence sviluppato, contenente ben 70 indicatori, accessibile in modo agevole e comprensibile alla collettività, ha suscitato negli ultimi mesi un significativo interesse anche fuori dall'Italia, rappresentando una novità a livello internazionale. La strategia di azione del Progetto si è avvalsa di reti di collaborazione interistituzionale per garantire la trasparenza in ogni settore della Pubblica amministrazione. La definizione degli indicatori è stata infatti promossa attraverso un percorso partecipato e strutturato, che ha coinvolto diversi attori istituzionali, accademici, del mondo della ricerca ed esponenti di organizzazioni non governative. L'Autorità ha lavorato per integrare quante più fonti dati possibili e utili al calcolo di indicatori - tra cui la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), che è gestita da Anac e che rappresenta la principale fonte informativa sugli appalti pubblici - e per progettare metodologie di calcolo e di contestualizzazione degli indicatori. Il Progetto migliora la disponibilità e l'utilizzo di dati e indicatori territoriali sul rischio di corruzione e, più in dettaglio, contribuisce ad aumentare l'offerta di statistiche territoriali e a sviluppare una metodologia di riferimento per la misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale da condividere in ambito europeo. La sezione del portale "Misura la corruzione" comprende anche un "Centro di documentazione" che ha la funzione di raccogliere approfondimenti, report, analisi, studi e bibliografie sui temi della misurazione, prevenzione e contrasto della corruzione. I documenti copro-

no diversi ambiti relativi ai temi della corruzione e, così come gli indicatori di rischio, sono stati individuati e sviluppati da un team di ricerca composto da dipendenti ed esperti selezionati da Anac. Alcuni documenti sono già stati pubblicati mentre altri lo saranno via via nel tempo con lo scopo di tenere alta l’attenzione e sollecitare il dibattito scientifico e civile sul tema. L’iniziativa ha promosso anche la pubblicazione di una raccolta di riferimenti bibliografici articolata per ambiti tematici dedicati ai temi della corruzione, anche questa suscettibile di aggiornamenti e ampliamenti futuri. Il Progetto ha cercato pertanto di progredire rispetto alle misure statistiche di corruzione attualmente disponibili, i cui limiti sono noti, essendo esse, si ribadisce, per lo più basate su percezioni del fenomeno e calcolate solitamente a un livello di aggregazione troppo elevato per potere aiutare la definizione di politiche di prevenzione a livello territoriale o settoriale. Anche grazie alla valorizzazione e all’integrazione di banche dati di tipo amministrativo, il Progetto intende migliorare la disponibilità e l’utilizzo di dati e indicatori territoriali su rischio e contrasto della corruzione, al fine di sviluppare e aggiornare con regolarità indicatori di rischio sintetici, red flags e early warnings di corruzione che aiutino a comprendere l’andamento del fenomeno nel tempo. Si vuole anche restituire ai portatori di interesse, *in primis* i cittadini, un patrimonio di conoscenze rappresentato dal bene pubblico dei dati in possesso di diverse amministrazioni, sistematizzati e resi fruibili attraverso chiavi di lettura e interpretazione, nonché fornire un servizio alle amministrazioni centrali e locali italiane per agevolare la comprensione e la lettura delle dinamiche della corruzione e i fenomeni correlati. L’ottica nell’ambito della quale si è perseguito il Progetto è quella dell’importanza della coscienza collettiva del grave danno sociale che deriva dalla corruzione, la cui prevenzione e repressione sono condizioni necessarie ma non sufficienti per la riduzione del fenomeno, laddove la leva più efficace nel lungo periodo è quella della crescita del “capitale sociale”. In tale ottica è stata data particolare importanza alla comunicazione e disseminazione dei risultati del Progetto, anche tramite la produzione di prodotti audiovisivi e l’organizzazione di webinar (si veda ad esempio la play list cui si accede dal portale). Le attività svolte nell’ambito del Progetto rappresentano anche un contributo utile al Paese sia per la costruzione e messa a regime di strumenti di prevenzione, monitoraggio e controllo della corruzione, da utilizzare per il PNRR e per la programmazione fondi SIE 2021-27, sia, auspicabilmente, per una migliore gestione corrente e programmazione degli impieghi futuri delle risorse finanziarie pubbliche. I 70 indicatori calcolati e mostrati nel portale sono divisi in tre cruscotti: contesto, apalti, comunali.

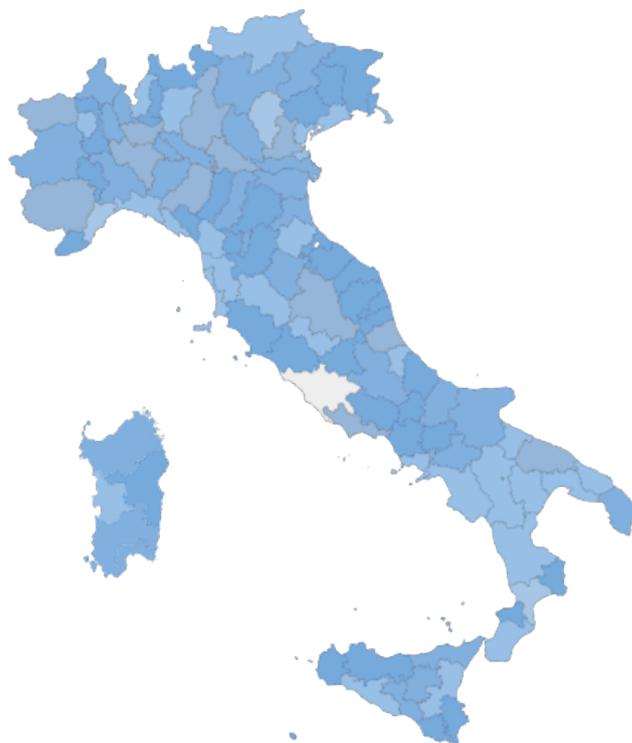
1. Gli indicatori di contesto supportano l’analisi del rischio corruttivo nei territori, andando ad indagare dimensioni tematiche legate all’istruzione, alla presenza di criminalità, al tessuto sociale, all’economia locale e alle condizioni socio-economiche dei cittadini. Gli indicatori di contesto forniscono un’idea del complesso contesto sociale ed economico del territorio in cui è più o meno probabile che si manifesti un rischio di corruzione. L’analisi di contesto ha preso in considerazione diciotto indicatori su base provinciale, che sono stati raccolti in quattro domini tematici (istruzione, economia, capitale sociale e criminalità). A completamento del quadro sono stati considerati ulteriori venticinque indicatori di contesto non raccolti in domini. La metodologia utilizzata è impiegata già da molti anni per la misurazione di fenomeni complessi multidimensionali. I dati sono analizzati su base provinciale. Ciascun dominio tema-

tico è sintetizzato da un indice composito in modo da rendere più semplice la lettura della complessità dovuta alle numerose dimensioni considerate. I quattro indicatori compositi tematici sono a loro volta sintetizzati, combinandoli, in un ulteriore indice composito che fornisce quindi una misura sintetica altamente informativa su alcune caratteristiche del fenomeno nel suo insieme nel 2017. Di seguito la cartina relativa a tale indicatore che sintetizza il rischio di corruzione a livello provinciale. Gli indicatori compositi possono variare da 70 a 130, e nell'anno base 2014 valgono 100 per l'Italia nel suo insieme. A colori più scuri è associato un maggiore rischio di corruzione.



2. Gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti forniscono informazioni legate agli acquisti delle amministrazioni localizzate nella provincia a cui si riferiscono. Sono suddivisi in diciassette tipologie e sono suddivisi per oggetto (lavori, servizi, forniture), settore (ordinario e speciale) e anno di pubblicazione del bando di gara. Lo sviluppo di indicatori di rischio corruttivo negli appalti pubblici assume particolare rilievo in ragione sia del peculiare peso del fenomeno corruttivo nel mercato degli appalti che delle finalità istituzionali di Anac e della composizione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), le cui principali informazioni sono da tempo disponibili in open data sul portale dell'Autorità. La BDNCP alla base degli indicatori è un patrimonio di grande valore che, per quantità e dettaglio dei dati contenuti, rappresenta un'esperienza unica a livello europeo, tale da permettere il calcolo di indicatori di rischio di corruzione con un estremo grado di dettaglio territoriale, settoriale e temporale. Sulla base di un corpo di studi scientifici sempre più importante e corposo Anac ha individuato un insieme di indicatori che a vario titolo identificano aspetti che possono mettere in luce potenziali fenomeni corruttivi nell'ambito degli appalti. In

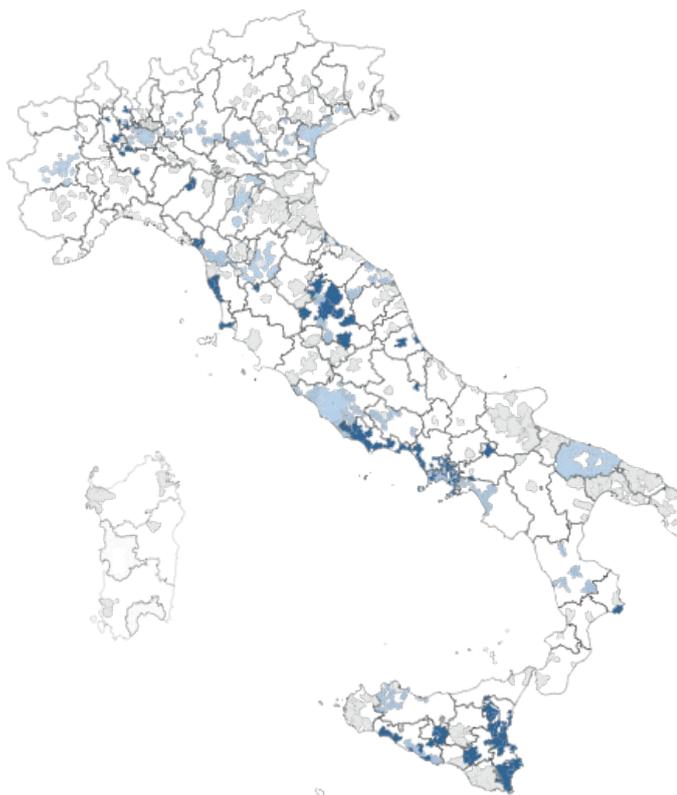
particolare, l’analisi degli appalti è finalizzata a segnalare il rischio di corruzione negli appalti di ogni provincia italiana, attraverso i 17 indicatori. Infine, viene calcolato un indicatore di sintesi che misura il rischio di corruzione secondo diverse soglie di rischio, ottenuto condensando le informazioni provenienti da tutti o parte dei 17 indicatori. Questa procedura permette il confronto uniforme tra più indicatori calcolati con diverse scale ed unità di misura mediante l’attivazione e poi l’aggregazione delle cosiddette “red flags”. Per ognuno degli indicatori selezionati viene infatti attivata una red flag in una determinata provincia se il suo valore supera quello del 75° percentile equivalente alla soglia di rischio pari a 0.75). Il valore soglia può essere liberamente scelto in base al rischio che si vuole evidenziare e può variare da 0.75 a 0.99. Impostando il valore a 0.75 si attiveranno le red flags per il 25% delle province con il valore più rischioso mentre impostandolo a 0.99 si ritiene a rischio solo l’1% delle province marcate con una red flags. Il conteggio totale delle red flags attivate in una determinata provincia è l’aggregazione più semplice ma non pienamente corretta perché non tiene conto della disparità degli indicatori calcolabili tra le diverse province a causa di dati mancanti. In questo modo una provincia potrebbe essere valutata con un rischio di corruzione basso solo perché molti degli indicatori non sono calcolabili. Per risolvere questo problema, le red flags provinciali vengono aggregate tramite il rapporto tra quelle attive e quelle calcolabili rendendo equo il confronto tra province. Di seguito la cartina relativa a tale indicatore che sintetizza il rischio di corruzione appalti a livello provinciale nel 2018. A colori più scuri è associato un potenziale maggiore rischio di corruzione.



3. Gli indicatori di rischio a livello comunale raggruppano possibili variabili o indicatori significativamente associati al verificarsi di episodi di corruzione a livello di singola amministrazione. In coerenza con la prospettiva tipica degli studi azienda-

listici, l'unità di analisi è costituita dal singolo comune. L'analisi comunale prende in considerazione lo studio di cinque indicatori per i quali è stata condotta l'analisi sui 745 comuni con popolazione pari o superiore ai 15.000 abitanti. È possibile consultare gli indicatori in due diverse schermate: la prima permette di avere una visione a livello nazionale di ogni singolo indicatore mentre la seconda permette di verificare i valori per singolo comune. Gli indicatori derivano da un articolato lavoro di ricerca consistito, in un primo momento, nell'individuazione di indicatori "potenzialmente" collegabili ai fenomeni corruttivi sulla base della rassegna della letteratura e, in un secondo momento, nell'analisi statistica delle relazioni esistenti tra indicatori potenzialmente interessanti (reperiti da fonti varie) ed episodi di corruzione verificatisi a livello di singola amministrazione. Le informazioni sugli eventi corruttivi sono state reperite attraverso la raccolta e consultazione delle schede delle relazioni dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT) relative al quinquennio 2015-2019, pubblicate nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti istituzionali delle amministrazioni comunali studiate. Di seguito la cartina relativa a uno dei 5 indicatori, quello di rischio di "contagio", che rileva la frequenza dei casi di corruzione nei comuni limitrofi appartenenti alla stessa provincia nel 2019.

4.





**Capitolo 3**  
Le politiche di coesione, l'uscita dall'emergenza e  
lo sviluppo del Paese



### 3.1. LE POLITICHE SOCIO-SANITARIE 2022<sup>1</sup>

Pur nella conferma di alcuni importanti elementi di indubbia qualità ascrivibili alla sanità italiana, l'anno trascorso si caratterizza per l'acuirsi delle contraddizioni già rilevate nel periodo precedente, in particolare per quanto riguarda due aspetti: l'insufficienza delle risorse materiali e immateriali a disposizione del servizio pubblico, e le relative conseguenze in termini di appropriatezza e tempestività delle cure, e l' inadeguatezza di un modello di offerta centrato su assetti epidemiologici e sociali in fase di superamento.

Le conferme positive riguardano la qualità professionale e la competenza degli operatori, il loro impegno, in ambito clinico e relativamente alla gestione dei servizi ed in particolare del Piano di contrasto della pandemia nel 2020 e nel 2021 - sia a livello centrale che regionale e sia in termini di campagna vaccinale che di assistenza ospedaliera -, ed il crescente uso di tecnologie sempre più avanzate per il supporto alla attività clinica e chirurgica ed all'organizzazione sanitaria. Elementi che stanno alla base della tenuta del sistema in termini di speranza di vita, rispetto alla quale si conferma la posizione di punta dell'Italia in ambito Ocse, assieme alla Spagna ed alla Svizzera, come documentato anche dal recente rapporto *Health at a Glance*, a cura di *Oecd-European Union*<sup>2</sup> e dal Rapporto Eurostat 2023<sup>3</sup>.

Lo stesso rapporto Ocse segnala però l'arretramento generale di tutti i paesi analizzati a seguito della crisi pandemica, e dunque anche dell'Italia, proprio per quanto riguarda la speranza di vita alla nascita, e soprattutto per quella dopo i 65 anni, con una perdita nella media Ocse di 1,2 anni tra 2019 e 2021. L'Italia mostra da questo punto di vista una perdita inferiore a quella della media Ocse, pari a 0,7 anni, sempre tra 2019 e 2021, a conferma della qualità di cui si è detto ed alla relativa tenuta del Paese rispetto all'impatto devastante della pandemia da Covid-19. E nel 2022 si registra una ripresa del trend migliorativo. Ma va ricordato che i paesi più importanti, come Francia, Germania, Irlanda, Belgio, Finlandia e Danimarca, con cui è più corretto effettuare il confronto, registrano nel medesimo periodo un calo della speranza di vita inferiore a quello italiano, anche se di poco.

Tra gli altri elementi negativi rispetto al contesto internazionale vanno segnalati la storica debolezza della medicina del territorio, la questione delle liste di attesa per l'accesso alle prestazioni, ed il mancato rispetto dei principi di universalismo ed equità territoriale, sociale e generazionale, che stanno peraltro alla base del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Da questo punto di vista il dato forse più interessante è quello dei cosiddetti "bisogni non soddisfatti" (*unmet needs*), rilevato da Ocse e EU e riportato nel già citato rapporto (nota 1). Se in Europa ammonta a circa il 15% la quota di popolazione che dichiara di aver dovuto rinunciare alle cure necessarie, con punte del 30-35% nei paesi dell'Europa orientale, l'Italia si colloca in una posizione intermedia, molto vicina a quella media, e registra un leggero miglioramento in termini di riduzione dei cosiddetti "*unmet needs*" tra 2021 e 2022. Ma con notevoli differenze di tipo territoriale e sociale. E la disomogeneità è riscontrabile di nuovo anche dal punto di

1. A cura di Carla Collicelli, CNR-Ethics, Sapienza Combiomed, ASviS Relazioni Istituzionali

2. Oecd EU, *Health at a Glance: State of health in the EU cycle*, 2022

3. Eurostat, Struttura della popolazione e invecchiamento, *Statistics explained* febbraio 2023

vista della speranza di vita, rispetto alla quale nel 2021 al livello medio di 82,4 anni corrispondevano gli 82,9 anni dell'Italia settentrionale, gli 82,8 dell'Italia centrale e gli 81,3 dell'Italia meridionale.

Analoghe considerazioni emergono dal Rapporto pubblicato dall'OMS<sup>4</sup> sulla autovalutazione degli Stati rispetto all'impatto della pandemia ed alla salute della propria popolazione, nel quale si riportano le dichiarazioni dell'Italia (attraverso le istituzioni di riferimento), secondo le quali la capacità di risposta viene quantificata nel 2021 al 72%, inferiore all'86% del 2019, prima dello scoppio della pandemia. Si tratta in questo caso di un valore migliore di quello della media globale dei 179 paesi considerati (pari al 64%), ma inferiore a quello della media europea (75%). Particolarmente negativi risultano in questa analisi i risultati italiani per quanto riguarda le risorse umane (50% contro il 67% dell'Europa), l'erogazione dei servizi (60% contro 72%) e la comunicazione alla popolazione (60% contro 67%). Performance migliori di quelle medie registra l'Italia per ciò che attiene la laboratoristica, la sicurezza alimentare ed il fronteggiamento di eventi chimici o radioattivi.

In sostanza la pandemia da COVID-19, con i quasi 7 milioni di morti nel mondo ed i 2 milioni 200 mila in Europa - ancora in corso benché in decisa remissione -, ha accentuato alcune vecchie criticità e ne ha aggiunte di nuove in tutto il pianeta. L'Italia non poteva fare eccezione, primo Paese europeo colpito dal COVID-19, con un impatto di 25 milioni 500 mila casi e 188 mila morti dall'inizio della pandemia fino al 22 febbraio 2022, e con un impegno vaccinale di 144 milioni di dosi ed una copertura raggiunta di oltre l'86% della popolazione, che ha permesso di evitare quasi 80 mila decessi ed oltre 2 milioni di casi<sup>5</sup>. Le difficoltà che ne sono derivate sono ampiamente confermate anche dai tanti dati di fonte nazionale sugli esiti di salute e sulle performance dei servizi.

Per quanto riguarda gli esiti: l'aumento della mortalità (nel 2021 63 mila decessi in più rispetto alla media 2015-2019); il ritardo nella diagnosi e cura di altre patologie croniche e acute (si stima una contrazione degli interventi in oncologia del 50%); l'incremento delle patologie dell'area psichiatrica e psicologica (nell'ordine del 25-30% rispetto al periodo pre-pandemico); la recrudescenza di fenomeni di abuso di sostanze nocive e di violenza interpersonale e personale; l'accentuarsi delle disparità nell'accesso alle cure e nel benessere psicofisico.

Per quanto riguarda i servizi: la riduzione dei ricoveri e dei posti letto in degenza ordinaria per acuti; le liste di attesa; la spesa put of pocket; il mancato turn-over del personale; le carenze degli organici ed il sovraccarico di stress lavoro correlato, in particolare nei settori dell'emergenza-urgenza e delle acuzie.

L'indice sintetico elaborato da ASviS per misurare lo stato dell'arte in Italia rispetto all'Obiettivo 3 dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile al 2030<sup>6</sup> (Salute e benessere per tutti e a tutte le età), mostra al 2021 un leggero miglioramento rispetto al 2020 (vedi grafico a fine paragrafo), ma certamente non sufficiente rispetto al raggiungimento degli obiettivi strategici di partenza, definiti nel 2015 al momento della stesura

4. WHO, *State party self - assessment annual reporting (SPAR)*, 2022

5. ISS e Ministero della Salute, *Infezioni da SARS-CoV-2, ricoveri e decessi associati a COVID-19 direttamente evitati dalla vaccinazione*, ISS 2022

6. ASviS, *Rapporto 2022, L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*

dell'Agenda. E si tratta di un indice che tiene conto di una serie di dimensioni importanti e onnicomprensive della salute e della sanità: mortalità infantile, mortalità per cause, feriti per incidenti stradali, speranza di vita, abuso di alcol, fumo, sedentarietà, copertura vaccinale over 65, medici per abitante e posti letto per abitante.

Nel Rapporto Osservasalute 2021<sup>7</sup> vengono segnalate sulla base di numerosi dati le disuguaglianze crescenti nel rapporto tra cittadini e servizi sanitari, dal punto di vista della sopravvivenza, della mortalità, e di altri indicatori relativi a cronicità, incidenza delle principali patologie, salute mentale, ospedalizzazione, copertura vaccinale, disabilità, consumo di farmaci, violenze, suicidi, salute materno infantile, salute dei cittadini di origine straniera, spesa sanitaria, personale, assistenza territoriale, assistenza ospedaliera, mortalità evitabile. Ne emerge un quadro fatto di "tante Italie" diverse e di pesanti differenze territoriali e sociali.

L'annuale Rapporto Gimbe<sup>8</sup> sui Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e sulle performance delle Regioni registra anche nell'ultima edizione notevoli scarti rispetto al raggiungimento degli standard prefissati in termini di LEA e forti differenze territoriali. Il che suscita accentuate preoccupazioni in termini di equità ed appropriatezza delle cure, specie ora che la cosiddetta "Autonomia differenziata" delle Regioni sta procedendo verso una sua definizione normativa<sup>9</sup>.

Un *Briefing paper* dell'Oxfam segnala come la pandemia abbia accentuato in tutto il mondo le disuguaglianze economiche e sociali, e riporta per quanto riguarda l'Italia come le famiglie in povertà assoluta siano passate tra 2019 e 2020 da 1,6 milioni a 2 milioni, con 1 milione di nuovi poveri in più<sup>10</sup>.

Nonostante gli enormi sforzi messi in campo, l'impatto della pandemia si è rivelato dunque molto pesante, ed ha fortemente accentuato le discrasie preesistenti nel passato (anche se in forma meno grave), tra qualità attesa, sfide poste dal nuovo assetto epidemiologico - tra acuzie, cronicità ed epidemie infettive -, risorse disponibili e nuove problematiche legate alla crescente dimensione globale della salute.

Si è quindi consolidata nell'anno trascorso la consapevolezza della necessità di ripensare il nostro modello di welfare sanitario e di Servizio Sanitario Nazionale, di promuovere le innovazioni necessarie per far fronte alle future emergenze, che non mancheranno di presentarsi, e di migliorare efficienza ed efficacia del sistema. E in questo senso sono state utilizzate, anche se parzialmente, le opportunità offerte dal PNRR, inserendo al suo interno importanti interventi e finanziamenti per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi territoriali e la dotazione strumentale e tecnologica (missioni 5 e 6), di cui si è detto nel Rapporto dello scorso anno. Ma i risultati degli investimenti del PNRR sono ancora scarsamente evidenti - e lo saranno per parecchio tempo -, e permangono ulteriori lacune e questioni irrisolte, tra cui in particolare le difficoltà ed i ritardi della progettazione degli interventi sul territorio, di nuovo la debole dotazione di personale - specie infermieristico -, l'assenza di misure di rafforzamento dei servizi per la salute mentale e quella di interventi specifici per evitare il blocco dei

7. Università Cattolica del sacro Cuore, Rapporto Osservasalute 2021, Stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane, 2022

8. Gimbe, Livelli essenziali di assistenza: le disuguaglianze regionali in sanità, anni vari

9. Schema di Disegno di Legge: Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, del 1 febbraio 2023

10. Oxfam, La pandemia della disuguaglianza, *Briefing paper* gennaio 2021

servizi ordinari di fronte all'emergenza, cui il PNRR non è in grado di fornire risposte. Più in generale, la pandemia ha messo in luce quanto la salute sia interconnessa e globalizzata e necessiti di una salda cooperazione internazionale, e come sia urgente implementare una governance globale di settore e intersettoriale, secondo i principi di "One Health" e di "Salute in tutte le politiche".

La letteratura sul tema *One Health* e Salute in tutte le politiche, in forte sviluppo nel periodo più recente a seguito dell'acuirsi della crisi climatica e ambientale<sup>11</sup>, segnala il crescente impatto negativo sulla salute delle problematiche globali di inquinamento e della riduzione della biodiversità, con le conseguenze che si stanno verificando nel settore idrico ed agricolo e rispetto all'intensificazione delle ondate epidemiche. Tanto da aver prodotto, dopo l'inserimento in Costituzione dei principi di rispetto ambientale e delle future generazioni, avvenuto al febbraio 2022 (agli articoli 9 e 41)<sup>12</sup>, una serie di provvedimenti governativi varati nel corso della pandemia per far fronte alle diverse emergenze sanitarie, mano a mano che si presentavano<sup>13</sup>.

Si può dire che il sistema si trovi a metà del guado, tra una nuova consapevolezza acquisita a seguito della crisi pandemica degli ultimi 2 anni, da un lato, e la riattivazione dell'attenzione pubblica e privata sul tema della salute e di un dibattito più ricco ed approfondito rispetto al recente passato sugli assetti sanitari (prevenzione, territorio, comunità, investimenti, ricerca), che ha trovato un sia pur parziale riscontro anche a livello parlamentare e governativo, dall'altro lato.

Ma forti dubbi permangono rispetto alla tempestività ed adeguatezza delle risposte. In termini di rapporto tra finanziamento pubblico e Prodotto Interno Lordo (PIL), rispetto ai valori degli ultimi anni, oscillanti tra 6,4% e 7,3% (nel 2020 a seguito dei maggiori investimenti per il Covid), molto al di sotto dei valori (tra 8 e 9%) del Nord Europa, le previsioni relative agli anni successivi (2022 e seguenti) sembrano riportare il trend verso valori più bassi (tra 6,2% e 6,7%), e la stessa Legge di Bilancio, a detta della maggior parte degli osservatori, non affronta adeguatamente le esigenze della sanità pubblica, tra cui ad esempio il necessario finanziamento della riforma della non autosufficienza, tracciata dal Disegno di legge delega approvato dal precedente Governo e ripreso da quello attuale<sup>14</sup>.

Recenti decreti governativi cercano di porre rimedio al drammatico bisogno di nuovo personale, soprattutto infermieristico, ed alla crescente pressione esercitata sul sistema dall'aumento della popolazione anziana e colpita da cronicità e dal sovraccarico delle emergenze epidemiche. E non bisogna dimenticare che insistono sul sistema altre fonti di finanziamento (PNRR, programmi settoriali, ecc.). Ma è opinione diffusa che il salto di qualità auspicato e previsto, soprattutto rispetto alla sanità del territorio, alle liste di attesa ed alla preparazione rispetto alle pandemie, non potrà avere luogo a fronte di stanziamenti così deboli. Ed è in corso una riflessione, cui ha preso parte an-

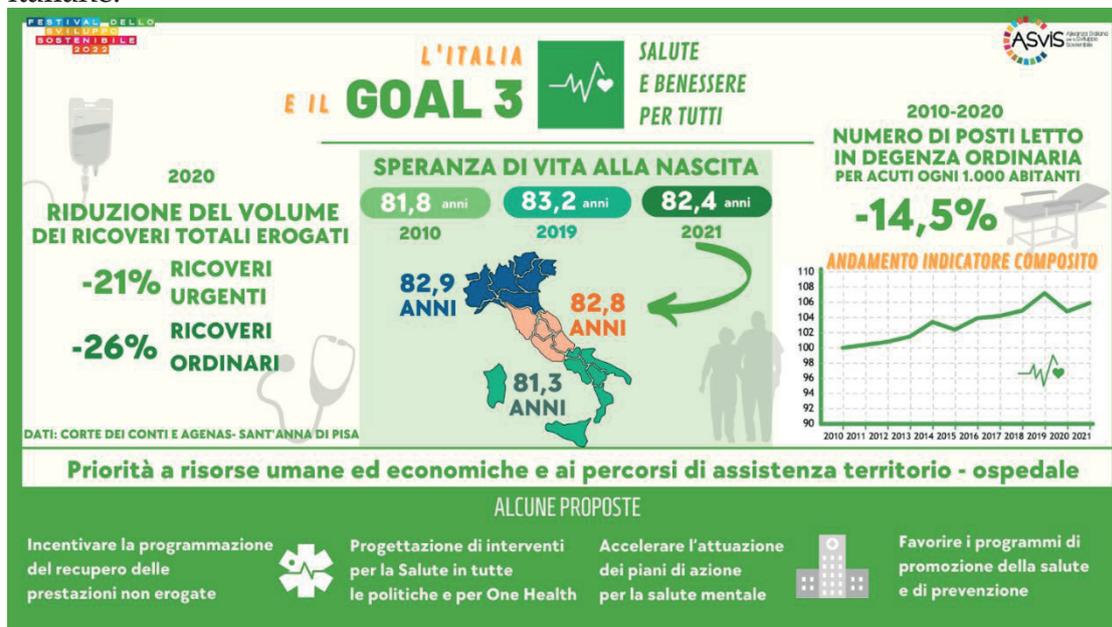
11. *Italian Institute for Planetary Health*, Il cambiamento climatico in Italia: l'impatto sulla salute umana e i processi di adattamento 2022; *Oecd EU, Health at a Glance: State of health in the EU cycle*, 2022; WHO, *World health Statistics, Monitoring health for SDGs 2022*

12. Vi si introduce l'ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi e l'interesse delle future generazioni tra i principi fondamentali da tutelare (art. 9), e la salute e l'ambiente tra i vincoli dell'iniziativa economica privata (art. 41).

13. Si veda Gimbe, 5° Rapporto sul Servizio Sanitario nazionale, 11 ottobre 2022, capitolo 3.2. la stagione della pandemia.

14. Il 19 gennaio 2022, Delega al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane.

che il Cnel nell'ambito del Progetto "Stress-test Covid-19" sul tema "Pubblici servizi e tutela della salute", sulla possibile individuazione di risorse aggiuntive per sostenere un Piano di rilancio dell'SSN, che possa incidere realmente sulla preparazione del Paese di fronte alle epidemie vecchie e nuove (pandemie, cronicità, non autosufficienza, disagio mentale) e sul recupero dei ritardi accumulati, specie in alcune regioni italiane.



### 3.2. IL COMPARTO CONOSCENZA: INFANZIA, ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

#### 3.2.1. Lo sviluppo del Paese attraverso i dati del comparto Infanzia, Istruzione, Università e Ricerca

Cristina Stringher<sup>15</sup>, Brigida Blasi<sup>16</sup>, Giampiero D'Alessandro<sup>2</sup>, Angelo Mari<sup>17</sup>, Sandra Romagnosi<sup>2</sup>

Per l'anno 2021, i dati ISTAT confermano la tendenza alla diminuzione nel numero delle nascite, scese a 400.249 (-1,1% su base annua), e l'Istituto stima per l'anno 2022 un ulteriore calo del numero dei nati rispetto all'anno precedente, che si attesterà a 392.598 unità. Dalla più recente stima del Ministero dell'Istruzione e del Merito relativa alla popolazione residente di età compresa tra i 3 e i 18 anni dal 2023 al 2034, si evince che in questo lasso di tempo il calo demografico interesserà complessivamente circa il 17% del corpo studentesco attuale. Questa tendenza avrà effetti già dai prossimi anni sul dimensionamento scolastico e sul sistema di istruzione e di cura per i

15. INVALSI, coordinamento, sintesi Infanzia e Istruzione, revisione del contributo e redazione dei paragrafi Istruzione.

16. ANVUR, paragrafi Università e Ricerca.

17. Libera università Maria Santissima Assunta (LUMSA), paragrafi del Sistema 0-6.

bambini da zero a sei anni.

Il decollo del sistema 0-6 nel 2022 ha ricevuto grande impulso per effetto delle iniziative legate al PNRR, nonostante il calo demografico. Per la scuola dell'infanzia, si rileva che il tasso di partecipazione alle attività educative (scuola infanzia e primo anno della primaria) per i 5enni è pari al 96,3% dei 490 mila bambini di questa età, secondo i dati del Ministero dell'Istruzione e del Merito riferiti all'anno scolastico 2019/2020. Passando ai servizi per l'infanzia, si rileva che alla fine del 2020 risultavano attive in Italia 13.542 strutture, quasi 300 in meno rispetto all'anno precedente (-2,1%). I posti complessivi erano 350.670, di cui il 49,1% in strutture pubbliche, con un saldo negativo di circa 10.600 posti (-2,9%) a causa soprattutto delle sospensioni del servizio nell'intero anno educativo 2020/2021 per la pandemia da COVID-19. Per quanto riguarda la percentuale di copertura rispetto ai residenti di 0-2 anni, la situazione è rimasta pressoché stabile. Si è passati dal 27,1% dell'anno educativo 2019/2020 al 27,2% del 2020/2021, anche per effetto del costante calo delle nascite. L'obiettivo del 33% di copertura fissato dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002 è raggiunto, se si tiene conto anche degli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia (oltre il 5%), ma l'Italia è comunque al di sotto rispetto alla media europea, che nell'anno 2021 si attestava al 36,6%. Permangono però forti divari territoriali: alla fine dell'anno 2020 i livelli di copertura variano da situazioni molto soddisfacenti (Umbria, 44%; Emilia-Romagna, 40,7%; Valle d'Aosta, 40,6%), a situazioni che hanno superato la soglia europea (Provincia autonoma di Trento, 37,9%; Toscana, 37,6%; Lazio, 35,3%; Friuli-Venezia Giulia, 34,8%), a situazioni che destano preoccupazione (Campania e Calabria, ancora sotto il 12% di copertura). Esaminando la spesa dei comuni, si può rilevare che nell'anno 2020 sono stati impegnati 1 miliardo e 342 milioni di euro (-10,3% rispetto al 2019), ciò a causa dei mesi di chiusura durante la pandemia, che ha contribuito anche alla rilevante riduzione della spesa familiare (169 milioni, 12,6%, contro i 280, ovvero 18,7%, dell'anno precedente). Riguardo all'attuazione del PNRR per scuole dell'infanzia e poli dell'infanzia, con l'avviso a presentare progetti del Ministero dell'Istruzione e del Merito, sono stati richiesti finanziamenti per oltre 2,1 miliardi (1.223 candidature pervenute), a fronte di 600 milioni disponibili. Per i soli asili nido, sono stati richiesti finanziamenti per oltre 3 miliardi (1.748 candidature pervenute), saturando così le risorse disponibili. L'Unità di missione per il PNRR ha proceduto il 16 agosto 2022 alla pubblicazione delle relative graduatorie. Per governare il sistema 0-6, a fine 2022 risultano attivati 300 Coordinamenti Pedagogici Territoriali (CPT) in 10 regioni, in maggioranza del Centro-Nord, dove l'offerta di servizi è più articolata, mentre nelle regioni del Sud la presenza di offerta pubblica, generalmente limitata al segmento 3-6, non ha per ora richiesto questo tipo di coordinamento. Nel 2022 l'Italia si è dotata anche di un proprio "Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia" (PANGI), che è stato approvato in sede europea. Per quanto riguarda i nodi ancora aperti del sistema 0-6, si segnalano: l'universalità del servizio, che dovrebbe caratterizzare tutta l'offerta educativa zero sei; le modalità di affidamento della gestione da parte degli enti pubblici (soprattutto comuni) a organismi privati esterni e la loro mappatura puntuale; la qualità dell'esperienza educativa; la qualità della professionalità educativa nel settore zero sei anni, nonché il ricambio generazionale della classe docente di scuola dell'infanzia; la sostenibilità del costo di gestione dei servizi; la governance del sistema integrato zero sei anni.

Per il segmento Istruzione, la serie storica degli investimenti evidenzia che, dopo anni di calo e stasi, nel 2020 l'Italia sembra aver invertito la rotta, con circa mezzo miliardo in più investito rispetto al 2019. I dati del 2023 saranno più chiari su questo indicatore, che risente ovviamente dell'andamento del PIL, fortemente calato nel 2020 a causa della pandemia da COVID-19, e dell'aumento degli investimenti del Ministero dell'Istruzione e del Merito, per arginarne gli effetti. Nel confronto tra la situazione italiana del 2011 e del 2021 sugli obiettivi di Barcellona, i traguardi relativi alle competenze matematiche dei quindicenni, agli abbandoni scolastici e al completamento dell'istruzione terziaria vedono un miglioramento nel decennio, sebbene permanga un divario con la situazione europea 2021 sui target di *Early Leavers from Education and Training* (ELET) e di istruzione universitaria. Per la partecipazione dei bambini all'istruzione prescolare e per le altre competenze dei quindicenni italiani, invece, c'è stato un peggioramento nel decennio, simile al resto d'Europa. Del resto, migliorare le competenze degli studenti è uno dei compiti più complessi per qualsiasi sistema di istruzione. Su proposta della Presidente della Commissione Europea - Ursula Von der Leyen - il 2023 sarà l'anno europeo delle competenze, essenziali per il mondo del lavoro e per l'inclusione sociale, e per questo è importante osservare la loro evoluzione nella popolazione studentesca. Nel 2022, hanno sostenuto le Prove INVALSI oltre 2,4 milioni di studenti di II e V primaria, III secondaria di primo grado, II e V anno di scuola secondaria di secondo grado. Dopo due anni di pausa, per effetto della pandemia da COVID-19, sono riprese anche le prove della seconda classe della scuola secondaria di secondo grado. La scala di misura delle prove 2022 è ancorata a quella del 2019 e del 2021 e questo accorgimento rende le rilevazioni confrontabili nel tempo. Le rilevazioni INVALSI 2022 hanno sostanzialmente sancito l'arresto della flessione delle competenze degli studenti, che si era verificata a seguito della pandemia da COVID-19. Per le classi seconde della primaria, in Italiano si osservano addirittura risultati migliori nel 2022 rispetto al 2019. Per la Matematica la scuola è riuscita a contenere gli effetti della pandemia in questo grado scolastico. Permangono invece le differenze territoriali, che si evidenziano già in seconda primaria per Italiano e Matematica. I divari territoriali nella scuola secondaria si ampliano notevolmente. In Italiano, al termine della scuola secondaria, quindi dopo 13 anni di scolarità, solo il 52% degli studenti raggiunge i traguardi previsti dalle Indicazioni nazionali e dai quadri di riferimento, percentuale in netto calo rispetto al 64% pre-pandemia (2019): la flessione riguarda tutti i territori, sebbene in proporzioni diverse, ed è particolarmente preoccupante negli istituti professionali, dove solo il 17% degli studenti li raggiunge (nel 2019 erano il 28%). Andamento simile si registra in Matematica. Il calo post-pandemia è più contenuto in Inglese lettura, mentre in Inglese ascolto c'è un'inversione di tendenza: nel 2022 il 38% degli studenti ha raggiunto il livello B2 previsto, mentre nel 2019 il 35%. Il fattore strutturale che incide maggiormente in negativo sui risultati in tutte le aree disciplinari nella scuola secondaria è la frequenza di un istituto professionale. Questo tipo di scuola non riesce ad assicurare i livelli minimi nelle competenze di base alla maggioranza degli iscritti all'ultimo anno, con punte del 98% di studenti che non li raggiunge in Inglese ascolto al Sud. Anche il percorso non regolare degli studi, per ripetenze o per posticipi all'entrata nel sistema scolastico, è un fattore strutturale di sistema che, se modificato, potrebbe migliorare i risultati degli studenti. Un'altra buona notizia dalle rilevazioni INVALSI riguarda la dispersione implicita: nel 2022,

dopo la pandemia da COVID-19, questo fenomeno comincia a ridursi e passa dal 9,8% del 2021 al 9,7% del 2022, sebbene permangano importanti divari territoriali anche per questo indicatore. Vale la pena di sottolineare che le regioni più virtuose nel contenere la dispersione scolastica implicita sono anche quelle nelle quali si riscontrano le maggiori percentuali di studenti eccellenti, a riprova che nella scuola equità e qualità non solo possono viaggiare insieme, ma sono probabilmente due facce della stessa medaglia.

Nel corso del 2022, ciascuna scuola statale e paritaria di ogni ordine e grado ha potuto partecipare all'autovalutazione gestita centralmente dal Sistema Nazionale di Valutazione, compilando il Rapporto di Autovalutazione anche sulla base dei risultati ottenuti dai propri studenti nelle Prove INVALSI. Nello stesso anno, le scuole hanno predisposto la Rendicontazione Sociale relativa al Piano di Miglioramento del triennio 2019-2022, nonché il Piano Triennale dell'Offerta Formativa 2022-2025.

Nell'ambito del PNRR, i dati sulle competenze degli studenti rilevate dall'INVALSI hanno altresì consentito al Ministero di formulare alcuni criteri per individuare le scuole in situazione di maggiore criticità, ovvero quelle in cui gli studenti che non raggiungono i livelli minimi di competenza in Italiano e Matematica sono pari o superiori all'8% degli studenti di una scuola.

Riguardo all'attuazione del PNRR Istruzione, si segnala che nel 2022 sono state avviate le sei riforme previste: istituti tecnici e professionali; sistema ITS; orientamento; reclutamento del personale docente; scuola di Alta formazione e formazione continua; riorganizzazione del sistema scolastico, quest'ultima sulla base del calo demografico. Tutte le misure relative alle infrastrutture sono in fase di aggiudicazione e per le scuole 4.0 si stanno allestendo i laboratori e gli spazi innovativi. Per mobilitare le risorse del PNRR, tra la fine 2021 e la fine del 2022, il Ministero ha prodotto complessivamente 6 decreti ministeriali e una legge, assegnando alle scuole complessivamente oltre 3 miliardi di euro dei 13 circa previsti. Va rilevato che entro settembre 2023 si dovrebbe passare all'aggiudicazione anche per il concorso di idee per le nuove scuole, che da sole assorbono quasi 1,2 miliardi di euro.

Dal 24 febbraio al giugno 2022, l'Italia ha accolto nel proprio sistema scolastico (scuole statali e paritarie) 27.506 bambini e adolescenti ucraini in fuga dalla guerra, di cui: 6.148 nelle scuole dell'infanzia; 12.713 nelle scuole primarie; 6.086 nelle scuole secondarie di primo grado e 2.559 nelle secondarie di secondo grado. Più di una scuola italiana su due è stata interessata dall'accoglienza.

Per il segmento Università e Ricerca, si sottolinea che il possesso di titoli di istruzione terziaria viene considerato uno dei principali indicatori di sviluppo dei Paesi, dal punto di vista economico e del miglioramento della produttività, ma anche dello sviluppo personale e sociale e della riduzione delle disuguaglianze. *Education at a Glance 2022* evidenzia come l'Italia resti uno dei 12 Paesi dell'OCSE in cui il livello più elevato di titolo di studio in possesso della maggioranza delle persone di età compresa tra i 25 e i 34 anni non è quello terziario, posseduto solo dal 28,3% della popolazione, ma quello secondario superiore o post-secondario non terziario, posseduto dal 48,5% della popolazione. In un contesto in cui la produttività e il livello di benessere dei Paesi è fortemente correlato al livello di istruzione della popolazione, l'Italia nel 2021 risulta essere l'ultimo Paese OCSE anche per quota di laureati nella popolazione in età da lavoro (20% nella fascia 25-64 anni). L'investimento italiano nell'istruzione terziaria è

molto basso rispetto agli altri Paesi: la quota di PIL destinata ai finanziamenti per l'istruzione terziaria è pari allo 0,9%, mentre per i Paesi europei è pari in media all'1,24% e per i Paesi OCSE all'1,43%. Nell'anno della pandemia (2020/21) si registra un picco di immatricolazioni alle lauree triennali e a ciclo unico e di avvii di carriera alle lauree magistrali. Sono soprattutto le donne a immatricolarsi, probabilmente perché l'università rappresenta una valida alternativa in un momento di forte contrazione del mercato del lavoro. Nonostante i *lockdown*, in Italia si registra una persistente mobilità interregionale a tutti i livelli (triennale, ciclo unico e magistrale).

Il sistema di *higher education* è considerato anche uno dei principali mezzi per realizzare gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs) e il ruolo dell'università viene chiamato in causa sia con l'obiettivo specifico di garantire un'educazione di qualità, equa e inclusiva, e opportunità di apprendimento permanente per tutti (Goal 4), sia in maniera trasversale su tutti gli SDGs, nel fornire conoscenze e competenze per la realizzazione degli obiettivi. Recentemente, le attività collegate agli SDGs svolte da università e enti di ricerca, sono state valutate dall'ANVUR tra le attività di Terza Missione nella VQR 2015-2019. I casi studio SDG che sono stati sottomessi alla valutazione provengono soprattutto dalle università Statali, del Nord-Ovest e Centro Italia. I casi studio SDGs vedono il coinvolgimento di tutte le aree scientifiche degli atenei, dato questo che non sorprende considerata l'ampiezza e la trasversalità dei temi della sostenibilità.

### 3.3. POLITICHE SOCIALI TRA CENTRALITÀ DELLA PERSONA E SISTEMA DI RETE TERRITORIALE

#### 3.3.1. Introduzione (*oppure Centralità della persona e integrazione di sistemi: le politiche sociali*)

Il 2022 può a buona ragione essere considerato un anno significativo nel quadro generale delle riforme che stanno interessando le politiche sociali del Paese. Al profilo di programmazione, che ha capitalizzato e sviluppato gli indirizzi elaborati negli anni appena precedenti, è stato dato maggior corpo e coerenza mediante strumenti di pianificazione ed attuazione che hanno interessato i diversi livelli istituzionali, con innovative modalità di collaborazione e coordinamento. Anche prendendo a riferimento la dimensione delle risorse finanziarie investite, chiaramente allocate ma con la evidente previsione di una loro sinergia di utilizzo, l'anno appena trascorso si distingue per stanziamenti e prospettive di consolidamento indirizzate a sostenere il potenziamento dell'offerta dei servizi in uno strutturato e organico sistema di prossimità. L'affermazione della centralità assegnata alla persona e ai suoi bisogni complessi ha inoltre permesso di raffigurare modelli territoriali di servizi, in particolare nell'area della non autosufficienza e della disabilità, che si basano su una programmazione integrata tra ambiti territoriali e SSN, a partire dalle sue forme di coordinamento passando per l'organizzazione delle risorse, fino all'erogazione delle diverse prestazioni in chiave multidimensionale. Il Piano nazionale per la Non Autosufficienza, con il relativo riparto del Fondo per le non autosufficienze 2022-2024, costituisce un rilevante strumento in tal senso, poiché alla definizione dei LEPS di erogazione aggiunge la declinazione del percorso assistenziale integrato, qualificato esso stesso come livello

essenziale - LEPS di processo. L'adozione dei citati modelli di servizio trova dunque il necessario supporto nella pianificazione di una progressiva attuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, che assicuri un omogeneo sviluppo dei sistemi di servizi su tutto il territorio nazionale. Il complessivo processo di riforme, che annovera anche la riforma delle politiche in favore delle persone anziane prevista dal PNRR, assegna agli ambiti territoriali un ruolo centrale nella programmazione, nella gestione e nell'attuazione degli interventi, che dovrà essere sostenuto da misure di rafforzamento delle capacità amministrative, manageriali e operative, per le quali sono già stati pianificati investimenti pluriennali di carattere nazionale ed europeo, anche in coerenza con le annunciate Linee guida per il rafforzamento degli ATS a sostegno dell'attuazione dei LEPS, previste dal comma 161 della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

Un primo banco di prova viene offerto dai bandi previsti nell'ambito della Missione 5 Componente 2 del PNRR, la quale riserva 1,45 miliardi di euro alla Sottocomponente "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale". E' previsto che gli interventi qui realizzati trovino strette complementarietà con quanto previsto dal Programma Nazionale Inclusion e Lotta alla povertà 2021-2027. Azioni sistematiche di monitoraggio nazionale delle diverse misure adottate consentiranno di identificare i fattori più efficaci e le problematiche connesse alla dimensione territoriale di attuazione e di gestione, nella prospettiva di favorire una organica integrazione tra i sistemi di servizi.

### **3.3.2. Prima attuazione dei LEPS: le linee guida di rafforzamento degli ATS (oppure: Definizione e prima attuazione dei LEPS nel rispetto del dettato costituzionale).**

La definizione e l'effettiva attuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni rappresentano uno dei passaggi nodali attraverso i quali procedere ad una modernizzazione del modello di welfare integrato e multilivello. Gli interventi di regolazione, anche sulla scorta delle esigenze evidenziate dalla fase pandemica, hanno ulteriormente definito il quadro entro il quale sviluppare strategie coordinate per l'attuazione di misure complesse in ambito sociale e sociosanitario.

I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale dalla normativa di rango statale, secondo quanto disposto dall'art. 117, comma 2 lettera m), della Costituzione (a seguito della riforma del Titolo V del 2001); innanzitutto, per una definizione dei LEP, occorre richiamare quanto espresso dalla Consulta, secondo cui i LEP sono i parametri chiamati ad indicare "il nucleo invalicabile di garanzie minime" dei diritti fondamentali e, perciò, anche "la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali" che hanno tale funzione (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)<sup>18</sup>. Se ne ritrova definizione, in ordine alle materie della non autosufficienza, nel comma 159, art. 1, legge di bilancio 2022.

Secondo le previsioni della stessa legge appena richiamata, i LEPS in tale materia sono realizzati dagli ATS (la cui determinazione spetta alle Regioni, art. 8, L. 328/2000), al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata sul territorio, nonché di concorrere alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale. Per-

18. Torretta, La Legge di Bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e tante buone intenzioni, in *Federalismi*, n. 11/2022.

tanto, sebbene oggetto di normativa di rango primario e statale, i LEPS “si collocano in un singolare crocevia fra i livelli di governo (centrale e periferici) e fra intervento pubblico e privato e, ancora, fra attese dei singoli soggetti beneficiari e la responsabilità dei soggetti, pubblici e privati, di apprestare le risposte e le soluzioni che possono rispondere a quelle esigenze”<sup>19</sup>.

L’art. 1, comma 161, della Legge di Bilancio 2022 ha previsto che “mediante apposita intesa in sede di Conferenza unificata”, “su iniziativa del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell’economia e delle finanze, si provvede alla definizione delle *linee guida* per l’attuazione, ai sensi dell’articolo 4 della legge 8 novembre 2000, n. 328, degli interventi di cui ai commi da 159 a 171 e per l’adozione di atti di programmazione integrata, garantendo l’omogeneità del modello organizzativo degli ATS e la ripartizione delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento dei LEPS”. Suddette linee guida costituiranno un documento faro anche per l’attuazione delle politiche per gli anziani, da adottarsi mediante legge delega (A.S. 506)<sup>20</sup> (v. par. 3.3.4.)

Nelle Linee Guida, che verranno adottate con la procedura di cui al comma 161 richiamato sopra, i diversi livelli istituzionali dovranno assumere impegni reciproci nella prospettiva di una rinnovata azione di governance sugli obiettivi comuni in attuazione dell’art. 118 Cost. L’obiettivo principale è favorire l’avvio di un processo organico di rafforzamento delle capacità manageriali e tecnico-operative degli ATS e garantire l’omogeneità del modello organizzativo degli stessi al fine di garantire un impiego ottimale delle risorse finanziarie trasferite per l’attuazione dei LEPS (che hanno carattere di universalità) ed un elevato livello di monitoraggio; si prefigge, altresì, lo scopo di addivenire ad un costante aggiornamento dei processi di rendicontazione delle risorse in materia.

Dovranno senza dubbio essere richiamati i riferimenti normativi sulla dimensione organizzativa e la ricognizione delle forme giuridiche di gestione associata di funzioni e servizi sociali presenti nel Paese<sup>21</sup> anche per garantire, ai processi assistenziali e di erogazione dei servizi, il più efficace assetto organizzativo in ambito locale.

Saranno, dunque, di interesse del documento certamente i modelli organizzativi per la gestione associata dei servizi, occupandosi del superamento delle difficoltà legate alla frammentarietà dei comuni e della promozione della razionalizzazione della spesa per maggiore efficienza dell’erogazione dei servizi e le funzioni di coordinamento e governance, nonché pianificazione e programmazione (atti di programmazione territoriale a supporto della attuazione e gestione degli interventi finanziati).

Un importante tassello è dato dall’approfondimento della gestione del personale nelle forme associative attraverso l’approfondimento delle principali competenze del personale assegnato alla gestione associata dei servizi sociali.

Infine, dovranno considerarsi le indicazioni e gli orientamenti per omogeneità del

19. A. Santuari, I LEP tra Corte Costituzionale e legge di Bilancio 2022, in Welforum, 17 dicembre 2021.

20. Ora Legge 23 marzo 2023 n. 33, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 76 del 30 marzo 2023.

21. In particolare, le forme giuridiche per la gestione associata di funzioni e servizi sociali e gli enti strumentali di cui al d.lgs. n. 267/2000 possono essere la Convenzione, l’Unione di Comuni, le Comunità Montane, il Consorzio, l’Istituzione, l’Azienda speciale e azienda speciale consortile, le aziende pubbliche di servizi alla persona.

modello organizzativo, semplificazione gestione dei fondi sociali nazionali (Fondo Povertà, FNA, Fondo Dopo di Noi e Fondo Nazionale delle Politiche Sociali) e della relativa programmazione, nonché del rafforzamento dei servizi sociali ex art. 1, commi 797 ss., L. 178/2020 (Legge di Bilancio 2021).

### **3.3.3. Gli atti programmatori e finanziari sulla non autosufficienza: Il PNNA e il relativo riparto del FNA**

Con il DPCM del 3 ottobre 2022 viene adottato il Piano Nazionale per la Non Autosufficienza e definiti gli ambiti di intervento che interessano il riparto del Fondo per le non autosufficienze 2022-2024. Il PNNA 2022-2024, considerato come uno degli strumenti di programmazione della L. 234/2021, commi 159-171, nella sezione seconda sistematizza i contenuti della programmazione triennale e va a definire il nuovo impianto operativo basato sulla programmazione dei LEPS di erogazione, del LEPS di processo, e delle azioni di supporto.

Il PNNA 2022-2024 si presenta come uno strumento di transizione tra quanto realizzato con il precedente Piano e un nuovo percorso che identifica come riferimento quanto indicato dalla sopra citata legge 30 dicembre 2021 n. 234.

In particolar modo, si richiama l'attenzione alla realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali che dovranno essere garantiti su tutto il territorio nazionale assicurando servizi, attività e prestazioni integrate per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità.

Il Piano riprende quanto contemplato nella programmazione relativa al triennio precedente, per sviluppare un sistema basato su un LEPS di processo, in grado di garantire la presenza sull'intero territorio del percorso assistenziale integrato (PAI), da attivare mediante équipe multidimensionali presso i Punti unici di accesso (PUA) per le persone che presentano i bisogni complessi. L'adozione sistematica di tale impianto, consentirà l'esigibilità dei LEPS di erogazione, contemplati dal c. 162 della Legge 234/2021 (Assistenza domiciliare sociale e Assistenza sociale integrata con i servizi sanitari; Servizi sociali di sollievo; Servizi sociali di supporto) anche per agevolare un progressivo riequilibrio tra trasferimenti monetari e servizi diretti alle persone non autosufficienti e ai loro familiari con le risorse previste dal FNA.

Al fine di raggiungere le finalità richiamate nel comma 162 della citata legge di bilancio, *“con il comma 168, ‘il Fondo per le non autosufficienze è integrato per un ammontare pari a euro 100 milioni per l'anno 2022, a euro 200 milioni per l'anno 2023, a euro 250 milioni per l'anno 2024 e a euro 300 milioni a decorrere dall'anno 2025’, persistendo comunque gli interventi a valere sul Fondo per le non autosufficienze a favore delle persone con disabilità gravissima, ai quali le regioni dovranno destinare una quota del FNA al fine di garantire anche gli interventi a sostegno delle persone affette da sclerosi laterale amiotrofica e delle persone con stato di demenza molto grave, tra cui quelle affette dal morbo di Alzheimer in tale condizione.”*

Gli ambiti di intervento che interessano il riparto del FNA sono volti a garantire alle persone in condizione di non autosufficienza (disabili ed anziani) la fruizione di adeguati servizi sociali e sociosanitari attraverso la valutazione effettuata nei PUA dalle équipes multidimensionali ivi operanti, composte da personale adeguatamente formato e numericamente sufficiente. A tal fine, si interviene con un significativo rafforzamento delle professionalità necessarie al raggiungimento dei LEPS. Relativamente

alle figure professionali afferenti all'ambito sociale, in linea con quanto disposto dalla relazione illustrativa della legge di bilancio, il potenziamento è previsto nella misura di almeno due unità. Si stabilisce quindi che su tutto il territorio nazionale venga propedeuticamente attivato il LEPS di processo, secondo quanto espresso dal comma 163 dell'art. 1, legge bilancio 2022 e poi descritto nei capitoli del PNNA 2022-2024, con il quale la persona che richiede sostegno viene presa in carico nei PUA, attraverso la valutazione di una équipe multidimensionale che va a caratterizzare l'insieme dei servizi e degli interventi da attivare al fine di definire il piano personalizzato. Infine, rispetto alle risorse destinate alla Vita Indipendente, nel PNNA 2022-2024 si prevede che, in considerazione della possibilità di integrare le risorse e diffondere maggiormente la misura anche con fondi provenienti dal Piano Nazionale Ripresa e Resilienza nonché con risorse comunitarie, sarà possibile mantenere la stessa somma da dedicare alla misura specifica in ragione delle possibilità di finanziamento provenienti dalle fonti sopra citate, qualora a livello territoriale si voglia incrementare l'espansione della misura stessa.

### **3.3.4. Il disegno di Legge delega sulle politiche per gli anziani.**

Secondo una recente indagine, l'Italia è il secondo Paese al mondo (dopo il Giappone) per il più alto tasso di invecchiamento della popolazione<sup>22</sup> che presenta, in aggiunta, una offerta di servizi insufficiente, avendo incentrato il modello di welfare sul ruolo centrale delle famiglie<sup>23</sup>.

Le più recenti politiche apprestate in tema di non autosufficienza e anziani concorrono a delineare un profilo unitario che si incentra su un modello di integrazione dei sistemi sociale e sanitario, declinato in assistenza personalizzata, domiciliarità e governance multilivello. Lo scopo è assicurare continuità dell'assistenza della persona partendo dall'evoluzione delle sue condizioni bio-psico-sociali, nonché promuovere la valutazione multidimensionale dei bisogni e delle capacità di natura sociosanitaria (spec. art. 2, lett. E).

In questa sede si tratterà il ddl delega in materia di politiche in favore delle persone anziane "Deleghe al Governo in materia di politica in favore delle persone anziane", come presentato al Senato (A.S. 506)<sup>24</sup> dopo il passaggio in CdM il 27 gennaio 2023, e delle implicazioni che la sua approvazione determinerà nel complessivo disegno riformatore in corso: si pensi all'attuazione del Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-23, all'attuazione del II PNNA, alla prima parte di decretazione attuativa della legge delega sulla disabilità (L. 227/2021) e altre azioni di attuazione, ad esempio, relative al decreto ministeriale sulla sanità territoriale (DM 77 del 2022) e altre misure previste dalla Missione 6 (Sanità) del PNRR. Sappiamo, infatti, che il PNRR ha previsto, tra le riforme da attuare, tanto interventi che riguardano il riordino e delega della materia della disabilità, quanto un intervento di sistematizzazione e di enunciazione di criteri delega in tema di anziani (non autosufficienti); politiche, queste appena citate, da leggersi in una visione di complementarità reciproca.

22. CENSIS, L'Italia e le dinamiche demografiche. Scenari e strumenti per affrontare il futuro, aprile 2021

23. L. Casano, Riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti: il disegno di legge delega, in *Boll. Adapt Bollettino ADAPT* 24 ottobre 2022, n. 36

24. Ora Legge 23 marzo 2023 n. 33, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 76 del 30 marzo 2023.

Si consideri che nella lettura delle norme vi sono i richiami alla Legge di Bilancio 2023 in riferimento ai LEP in funzione dell'Autonomia differenziata. L'art. 2, comma 1, dell'A.S. 506 prevede disposizioni di delega al Governo per la tutela della dignità e la promozione delle condizioni di vita, di cura e di assistenza delle persone anziane, attraverso la ricognizione, il riordino, la semplificazione e il coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, delle disposizioni legislative vigenti in materia di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria alla popolazione anziana, in attuazione della Missione 5, Componente 2, e della Missione 6, Componente 1, del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nonché attraverso il progressivo potenziamento delle relative azioni, nell'ambito delle risorse disponibili. Nel disegno di legge delega è inoltre prevista l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, del Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana (CIPA), che avrà il compito di promuovere il coordinamento e la programmazione integrata delle politiche nazionali in favore delle persone anziane, con particolare riguardo alle politiche per la presa in carico delle fragilità e della non autosufficienza. Al CIPA competeranno, inoltre, l'armonizzazione dei LEPS, rivolti alle persone anziane non autosufficienti e dei relativi obiettivi di servizio, con i LEA e l'adozione di sistemi informativi integrati e di monitoraggio. Il CIPA, vale specificarsi, può essere presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, se delegato dal Presidente del CdM.

Una particolare delega riguarda l'Assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per le persone anziane non autosufficienti di cui è anticipato al 31 gennaio 2024 il termine per la presentazione dei Decreti Legislativi.

Il ddl richiama, inoltre, i contenuti della progettazione di cui all'avviso 1 del 2022, MLPS, secondo gli indirizzi del PNRR, Missione 5, Componente 2 ove, all'art. 3, comma 2, lett. A, n. 6, dispone che nell'ambito della delega sugli interventi per l'invecchiamento attivo e la promozione dell'autonomia delle persone anziane la promozione (...) di nuove forme di domiciliarità e di coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane da realizzarsi, secondo criteri di mobilità e accessibilità sostenibili, nell'ambito di case, case-famiglia, gruppi famiglia, gruppi appartamento e condomini solidali, aperti ai familiari, ai volontari e ai prestatori esterni di servizi sanitari, sociali e sociosanitari integrativi.

Va considerato, infine, che viene cancellata la previsione di un unico centro di spesa e di responsabilità in ambito LEPS.

### **3.3.5. Il PN Inclusione e Lotta alla povertà 2021-2027**

Il percorso di definizione del Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla povertà 2021-2027 si è concluso il 1° dicembre 2022, con l'approvazione da parte della CE. Il Programma Nazionale, articolato in Priorità e Obiettivi specifici, è il frutto di un importante lavoro di confronto tra l'Autorità di gestione e le rappresentanze del partenariato socioeconomico e istituzionale, in una logica di collaborazione tanto verticale quanto orizzontale che contraddistingue il sistema attuativo di tale documento.

L'obiettivo generale è la promozione dell'inclusione sociale e il contrasto alla povertà interpretati come valori prioritari, coerentemente con i principali documenti di programmazione e di indirizzo a livello europeo e nazionale (Agenda 2030, il Pilastro europeo dei diritti sociali, il Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023), basati sui principi del vivere dignitosamente; promuovere la salute e garantire

l'assistenza; adeguare la protezione sociale al nuovo mondo.

Il fattore innovativo del nuovo PN è da individuarsi nel paradigma su cui è stato costruito l'intero documento, frutto anche delle passate esperienze: la struttura di riferimento del programma, infatti, non è più il territorio – Regioni più sviluppate, in transizione, meno sviluppate – bensì una “struttura definita ed articolata per Priorità, la cui variabile principale è l'obiettivo strategico da perseguire. La presa in carico del fattore territorio avviene a livello di determinazione della dotazione finanziaria da assegnare alle diverse Categorie di Regioni in relazione a Priorità e Obiettivi Specifici (OS) individuati.”<sup>25</sup> Ciò è legato anche all'ampliamento del raggio di azione del nuovo Programma, che esamina tutte le condizioni che determinano esclusione sociale ed estende il suo campo di intervento dalle fragilità conclamate a tutte le nuove fragilità che stanno emergendo anche a seguito della pandemia di Covid19.

Tale approccio presenta anche un forte carattere di prevenzione, necessaria al fine di evitare che “nuove e ampie fasce di popolazione si collochino in situazioni di difficoltà strutturale e cronica,”<sup>26</sup> in conseguenza della crisi socioeconomica degli ultimi anni. Ulteriori elementi innovativi del PN sono il modello di governance alla base della filiera attuativa, che si concretizza, come anticipato, con un approccio di collaborazione e confronto a livello verticale e orizzontale in una maggiore “delega di funzioni, contemplando forte responsabilizzazione e crescita di capacità gestionale amministrativa da parte delle altre Amministrazioni - sia centrali sia periferiche”.<sup>27</sup>

L'attenzione ai target, inoltre, è un altro punto essenziale che traduce l'importanza di intercettare le nuove fragilità e di predisporre interventi specifici, attraverso la definizione di Priorità dedicate.

Per la prima volta, inoltre, il PN è cofinanziato dal FSE+ e FESR, e incorpora anche il FEAD che trova spazio in una specifica Priorità, dedicata al contrasto alla deprivazione materiale, per una dotazione finanziaria complessiva di poco più di 4 miliardi di euro.

Operativamente, il PN si articola in 6 priorità, di cui 4 Obiettivi specifici e 2 di assistenza tecnica:

- Priorità 1. Sostegno all'Inclusione Sociale e Lotta alla Povertà
- Priorità 2. Child Guarantee
- Priorità 3. Contrasto alla deprivazione materiale
- Priorità 4. Interventi infrastrutturali per l'Inclusione Socio-Economica
- Priorità 5. Assistenza tecnica FSE+
- Priorità 6. Assistenza tecnica FESR.

Nella priorità 1 e nella priorità 4 sono presenti gli obiettivi specifici dedicati agli anziani non autosufficienti e alle persone con disabilità.

In particolare, per la Priorità 1, nell'ambito dell'Obiettivo specifico ESO4.11, *Migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, compresi i servizi che promuovono l'accesso agli alloggi e all'assistenza incentrata sulla persona, anche in ambito sanitario; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendone l'accesso e prestando particolare attenzione ai minori e ai gruppi svantaggiati; migliorare l'accessibilità*

25. PN Inclusione e lotta alla povertà, pag. 14

26. idem

27. Idem pag. 16

*l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata, anche per le persone con disabilità (FSE+), sono previste azioni quali:*

- Interventi a favore dell'autonomia delle persone non autosufficienti, con particolare riferimento alle persone anziane;
- Percorsi di autonomia per persone con disabilità;
- Rafforzamento dei servizi sociali domiciliari per garantire la dimissione anticipata assistita e prevenire l'ospedalizzazione;
- Servizi di Pronto intervento sociale in favore di persone in difficoltà;
- Rafforzamento delle attività di valutazione multidimensionale e attivazione di interventi e servizi sociali di sostegno da parte degli ATS e dei Comuni nei settori di loro competenza.

Da menzionare anche gli interventi di carattere trasversale volti a rafforzare la capacità professionale dei servizi sociali, che accompagnano le azioni previste dall'OS e vanno nella direzione del potenziamento dei servizi e dell'assistenza domiciliare già contemplato dal PNRR, M5C2 - "Inclusione e Coesione" - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, con gli interventi del quale tali azioni potranno essere attuate in forma complementare. Tra gli altri si fa riferimento al Rafforzamento del segretariato sociale e del servizio sociale professionale e all'Empowerment degli ATS. L'azione integrata con il PNRR si trova anche nel riferimento alla possibilità di finanziare "progetti inseriti in graduatoria e che non trovano copertura sui bandi PNRR, purché coerenti con le finalità e le procedure previste per il PN".

Per la Priorità 4, Interventi infrastrutturali per l'inclusione socioeconomica, nell'ambito dell'Obiettivo specifico *Promuovere l'inclusione socioeconomica delle comunità emarginate, delle famiglie a basso reddito e dei gruppi svantaggiati, incluse le persone con bisogni speciali, mediante azioni integrate riguardanti alloggi e servizi sociali (FESR)*, è prevista (in integrazione con le azioni della Priorità 1) l'implementazione di azioni quali:

- Interventi infrastrutturali a favore dell'autonomia delle persone non autosufficienti, con particolare riferimento alle persone anziane,
- Percorsi di adattamento degli spazi per favorire l'autonomia per persone con disabilità.

### **3.3.6. Il PNRR (M5C2) e il nuovo metodo di lavoro tra i livelli istituzionali in rete**

Nell'ambito del PNRR - Piano di Ripresa e Resilienza, la Missione 5 Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", riserva 1,45 miliardi alla Sottocomponente "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale".

La Sottocomponente si articola in 3 Investimenti a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per un totale di 7 linee di attività (4 per l'Investimento 1.1, 1 per l'Investimento 1.2, 2 per l'Investimento 1.3).

Alcuni investimenti, in particolare le linee di attività dedicate agli anziani non autosufficienti e alle persone con disabilità (Investimenti 1.1 e 1.2), che vanno a rafforzare il lato sociale dell'assistenza sociosanitaria, agiscono in maniera sinergica con i corrispondenti Investimenti 1.1 e 1.2 della Missione 6 (Salute) Componente 1 del PNRR (Case della Comunità e domiciliarità: rafforzamento del lato sanitario dell'assistenza territoriale), prefigurando un percorso convergente verso un sistema integrato. Con il Decreto Direttoriale n. 450 del 9 dicembre 2021 il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali ha adottato il Piano Operativo per la presentazione delle proposte progettuali

e successivamente il 15 febbraio 2022 l'Avviso pubblico n. 1/2022 rivolto agli ATS/Comuni, per la presentazione delle domande di ammissione al finanziamento. Nel corso dei mesi successivi all'Avviso di cui sopra, la Direzione Generale della lotta alla povertà del MLPS, in quanto Direzione responsabile della programmazione e progettazione operativa degli interventi, in collaborazione con l'Unità di Missione del PNRR, ha adottato una serie di Note/Circolari finalizzate ad accompagnare l'attuazione dei progetti presentati dagli ATS/Comuni, facilitandone l'avvio in modo da assicurare il raggiungimento degli obiettivi posti dal PNRR e previsti per il mese di Marzo 2026. Il nuovo metodo di lavoro in rete tra i livelli istituzionali coinvolti ha visto la realizzazione di più di 50 incontri, ai quali hanno preso parte Ministeri, Comuni/ATS e Regioni interessate al fine di dare supporto agli stessi ATS/Comuni nella qualità delle progettualità proposte e per favorire la massima partecipazione degli stessi. La complessa governance del PNRR, inoltre, è stata caratterizzata oltre che da attività di consultazione in seno alla rete e alla cabina di regia PNRR, con Regioni, Comuni ATS, Enti locali, anche da verifiche intermedie con il coinvolgimento diretto dell'Unità di Missione appositamente istituita per l'attuazione del PNRR e il diretto contatto con il MEF.

#### **3.4. L'ASSISTENZA AI NON AUTOSUFFICIENTI<sup>28</sup>.**

Il 2022 si è trascinato sull'onda del Covid con un aumento delle difficoltà delle famiglie anche costituito da crescenti scarsità di persone disponibili al lavoro di badante. Istat prevede che nel 2030 si arriverà a cinque milioni di soggetti. È attuale il dato di 900mila persone ultranovantenni delle quali 700mila femmine.

Prima il Governo Draghi (il 20 ottobre); a seguire quello Meloni hanno avviato l'iter per approdare ad una Legge delega "in materia di politiche in favore delle persone anziane" che, stando alle norme del PNRR, dovrà essere approvata entro il marzo 2023. I Decreti delegati entro il gennaio 2024. Il tutto senza aumenti di spesa, per ora. La grande parte delle organizzazioni sociali hanno proclamato apprezzamenti dedicandosi tuttavia ad elaborare batterie di emendamenti che comporterebbero una rilevante riscrittura del testo. Il tutto con l'intento dichiarato di migliorare, semplificare, ecc.

E' rinviato il tema badantato anche in vista della riforma dell'indennità di accompagnamento. Le idee in circolazione sbandano da chi le vorrebbe assunte dai comuni a coloro che vorrebbero spedire a casa le immigrate irregolari.

#### **3.5. REALIZZAZIONE DELL'INTERESSE GENERALE E COINVOLGIMENTO ATTIVO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE: UNA RIFLESSIONE SUGLI SPAZI DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA<sup>29</sup>.**

Nel PNRR hanno avuto un risalto apprezzabile gli istituti relativi al modello della cosiddetta amministrazione condivisa discendente dal Codice del terzo settore: i ri-

28. A cura di Aldo Amoretti - Professione *in* Famiglia

29. A cura di Antonello Scialdone, INAPP

chiami testuali si colgono nell'auspicio - trasversale a tutte le misure della Missione 5 Inclusione e coesione - ad una *"pianificazione in coprogettazione di servizi"* finalizzata ad una lettura più penetrante dei bisogni sociali ed utile ad un *"reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il terzo settore"* (p. 203), ma anche con riferimento alla predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati (pp.216-217), che - anche con il concorso di organizzazioni nonprofit - trasformino *"territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi."*

Viene qui in evidenza il complesso articolato di cui agli artt. 55-57 del Codice del terzo settore, su cui, al termine di un accidentato percorso di contenziosi e resistenze, sono intervenute in termini definitivi dapprima la Sentenza Cost. n. 131/2020 e successivamente le Linee-guida emanate Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali con il DM n. 72/2021. Le norme in questione, risalenti al D. Lgs. n. 117/2017, disciplinano le forme di *"coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore"* da attuarsi nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione territoriale di interventi e servizi propri delle amministrazioni pubbliche: tra le fattispecie contemplate dal legislatore, che includono anche l'accreditamento, rilevano in particolare la coprogrammazione e la coprogettazione (rispettivamente commi 2 e 3 art. 55), intendendosi come finalità della prima l'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse, mentre alla seconda è assegnato l'obiettivo di definire/realizzare specifici progetti nel campo di interventi/servizi connessi ai bisogni prima evidenziati. Sebbene subito dopo l'emanazione del Codice una parte della dottrina abbia ritenuto di dover derubricare il ruolo del terzo settore ad una funzione consultiva più che co-decisoria (Gili 2018; Tiberii 2019), ad altri osservatori è parsa evidente la portata innovativa delle scelte del legislatore, che si innestava in una significativa tradizione di favor riconosciuto da tempo al mondo non profit nell'ambito delle politiche di assistenza (si pensi al disegno strategico della l. n.328/2000 e agli spazi collegati alla programmazione sociale territoriale), procedendo però ad irrobustirla e ad ampliarne lo spettro di intervento, non più limitato alla sfera delle misure di welfare. I dispositivi in esame rappresentano piuttosto una cornice regolatoria sistemica che tende a generalizzare la pertinenza del *pattern* dell'amministrazione condivisa nella sfera più estesa delle attività di interesse generale, rispetto alla cui realizzazione -attesta autorevolmente la Sentenza della Consulta- agli enti del terzo settore va riconosciuta una *"specificità attitudinale"*.

Il summenzionato Giudizio di legittimità costituzionale contiene sul punto elementi espliciti di enorme rilievo. Il canale che si configura nel rapporto tra pubblico e privato sociale, strutturalmente alternativo a quello del profitto e del mercato, riposa sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse per *"elevare i livelli di cittadinanza attiva, coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico"*. E' importante sottolineare che qui non viene chiamato in causa un astratto principio di derivazione schiettamente politico-ideologica, bensì un profilo connaturato al terzo settore, *"sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e (...) quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento"*: il che si tradurrebbe in un risparmio di risorse per le amministrazioni ed attendibilmente anche in una più elevata qualità dei servizi.

Si può pertanto dire che vi sono alcuni precipui requisiti di natura tecnico-organizzativa (prossimità al bisogno inevaso, provvista/scambio di dati ed informazioni, abbattimento dei costi, impatto positivo sulle prestazioni istituzionali) tra i fattori che inducono a porre attenzione strategica al coinvolgimento attivo di queste organizzazioni nei procedimenti delle pubbliche amministrazioni. Piuttosto che circoscrivere il contesto dei rapporti tra pubblico e terzo settore al solo ambito del welfare locale (che certo resta storicamente *locus naturalis* della collaborazione, ancorché non immune da diverse criticità: cfr. Rossi-Colombo 2019 e Fazzi 2021), sarebbe utile richiamare la consonanza di orientamenti e contenuti tra la disciplina italiana e gli assunti che in sede scientifica ed operativa sorreggono le pratiche di *collaborative governance* e l'enfasi internazionale sui temi dell'innovazione sociale. E nei rapporti tra i due mondi della PA e del terzo settore sarebbe addirittura auspicabile interpretare le formule della coprogrammazione come "modulo relazionale ordinario", che può generare "risultati innovativi (...) nella misura in cui ciascuno dei soggetti si attiva ed apporta risorse" (Gori 2020): non un meccanismo a somma zero, ma una relazione potenzialmente *win-win*. Ha insistito in tal senso anche il DM n.72/21, riferendosi ad un "arricchimento della lettura dei bisogni anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando in fase attuativa la (...) costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente efficaci".

Circa l'attuazione più recente di tali disposizioni, pare opportuno riferire che ci si trova necessariamente ancora in una fase di sperimentazioni, in cui in primis appare esposto il circuito delle amministrazioni territoriali. Premettendo che le non numerose iniziative documentate in letteratura prima ancora dell'intervento della Consulta si riferivano tutte ad ambiti settentrionali (Welfare oggi 2019), va puntualizzato che ANCI già da qualche tempo ha avviato un'attività di ricognizione di casi e produzione di sussidi ed indirizzi (Gallo 2020; Mondin-Simonetta 2021), da cui si desume una situazione di consistente eterogeneità e diffusione diseguale, con alcune aree interessate da slanci pionieristici - Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna - ed il Sud complessivamente in affanno (malgrado il ricorso a prassi di coprogettazione risulti documentato anche per progetti/servizi di accoglienza migranti, ben presenti anche su quel territorio): dalle informazioni accessibili non è chiaro se recentissime esperienze di collaborazione solidale indotta dall'emergenza pandemica a Napoli e Palermo (Terranova 2022), sebbene coerenti con le logiche dell'amministrazione condivisa, abbiano effettivamente poggiato sulla messa in opera della normativa in esame.

Alla stessa ANCI e alla medesima logica di accompagnamento nell'attuazione della riforma, peraltro, fa riferimento un'iniziativa di aggiornamento dei quadri degli EE.LL. affidata dalla DG terzo settore del Ministero del Lavoro, iniziata nel 2021 e tuttora in corso. Inoltre, dopo le *Linee-guida* emanate da MLPS nel corso dell'anno passato, in alcuni contesti delle autonomie locali (Bongini et al. 2021) ci si inizia ad interrogare sull'intreccio tra gli strumenti ordinari del ciclo della programmazione (Pianificazione strategica, DUP, Programmazione esecutiva, sistema dei controlli...) e gli istituti più recenti.

Sempre con riferimento allo spazio delle amministrazioni territoriali nell'implementazione di questa riforma, va richiamato il caso - ad oggi unico - dell'intervento di un legislatore regionale. La L.R. n. 65/2020 della Toscana ha inteso puntualizzare e rinforzare le modalità di attuazione delle norme nazionali (Gori-Monceri 2021): qui,

in coerenza con l'auspicata generalizzazione degli istituti, mette conto citare sinteticamente almeno il fatto che l'art.9 c. 1, a segnalare l'ordinarietà dell'utilizzo della co-programmazione, addirittura prescrive l'obbligo di motivare ciò che ne impedisce l'attivazione per quelle amministrazioni che non vi faranno ricorso. In tal senso si conferma che la non applicazione di tale strumento dovrà considerarsi residuale, in quanto subordinata al riscontro formale sulle ragioni ostative al suo utilizzo (Sanchini 2021).

Di qui in avanti, si apre dunque uno spettro amplissimo di iniziative che nell'intero territorio nazionale potranno e dovranno essere messe in campo in ottemperanza a tali disposizioni, ma soprattutto nella convinzione del perseguimento di un interesse generale. Non sono poche gli elementi che rendono complicata l'immediata generalizzazione di tali prassi; né appare piccola la distanza che rispetto alla meta misura la situazione attuale di PA e terzo settore, anche rispetto alle competenze tecniche necessarie per entrambi i contesti interessati. Ma naturalmente la difficoltà del compito, che richiederà anche accorti esercizi di monitoraggio e controllo (Rossi 2020), non toglie nulla alla necessità della sua attuazione materiale.

### **3.6. LA RICERCA DELL'AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA SU PANDEMIA, NEUROSVILUPPO E SALUTE MENTALE DI BAMBINI E RAGAZZI<sup>30</sup>**

#### **3.6.1. La ricerca: obiettivi, fasi e metodologia**

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha tra i suoi compiti fissati nella legge istitutiva (legge 12 luglio 2011, n.112) quello di verificare l'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso la promozione di studi e ricerche (art. 3 comma 4) nonché, quello di verificare che alle persone di minore età siano garantite pari opportunità nell'accesso alle cure e nell'esercizio del loro diritto alla salute e pari opportunità nell'accesso all'istruzione anche durante la degenza e nei periodi di cura (art.3 comma 1 lett. e). Inoltre, tra i compiti dell'Autorità c'è quello di segnalare al Governo e alle altre istituzioni tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 3 comma 1 lett. g). Durante la fase pandemica acuta e in quelle successive, i diritti dei bambini e ragazzi al gioco, allo sport, al tempo libero, allo sviluppo delle potenzialità, alla socializzazione sono stati compressi e hanno trovato poco spazio nei provvedimenti emergenziali. Inoltre, la sospensione delle attività educative in presenza e la sostituzione con la didattica a distanza durante la prima fase della pandemia in alcune zone del Paese, e, successivamente, a intermittenza, per le eventuali quarantene, hanno limitato le occasioni di apprendimento, di crescita, di scoperta e di confronto che avvengono a scuola. In questo contesto, raccogliendo i numerosi segnali d'allarme relativi alle persone di minore età provenienti dai servizi territoriali e presidi ospedalieri, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha promosso una ricerca scientifica di durata triennale in collaborazione con l'Istituto superiore di sanità con l'obiettivo di qualificare e

---

30. A cura dell'Ufficio dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

quantificare l'impatto che la pandemia ha avuto su bambini e ragazzi al fine fornire ai decisori politici informazioni ed evidenze per intraprendere interventi appropriati a supporto dei bambini e ragazzi che hanno sofferto e dei soggetti a maggior rischio e in condizioni di fragilità.

Lo studio è condotto sotto la supervisione di un comitato scientifico, nominato dall'Autorità garante e composto da esperti e rappresentanti del mondo scientifico, accademico, degli ordini professionali. Il progetto di ricerca è coordinato da una cabina di regia, costituita dall'Autorità garante, dall'Istituto superiore di sanità, da alcuni centri clinici (tra i quali la Fondazione Irccs Ca' Granda Ospedale maggiore policlinico di Milano e l'Irccs Eugenio Medea di Bosisio Parini, Lecco) e dal Ministero dell'istruzione e del merito.

Attualmente è in corso la seconda fase del progetto, che adotta un approccio quantitativo per verificare l'incidenza delle problematiche di salute mentale in cinque regioni campione (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Campania e Sicilia). È prevista la somministrazione ai genitori di questionari scientifici, validati dall'ISS, da diffondere a cura del Ministero dell'istruzione e del merito. I genitori che parteciperanno alla ricerca saranno informati dai Centri clinici degli esiti dei test, con l'opportunità di effettuare un incontro di orientamento per affrontare gli eventuali disagi rilevati. È in programma, inoltre, la distribuzione di un ulteriore questionario, sempre in collaborazione con il Ministero dell'istruzione e del merito, per ascoltare i ragazzi, intercettare le loro esigenze e capire di cosa hanno bisogno per preservare la loro salute mentale, prevenire i disagi psicologici ed essere aiutati in fase di manifestazioni patologiche.

### **3.6.2. I risultati della prima fase della ricerca**

Nella prima fase della ricerca, che si è conclusa con la pubblicazione del relativo report a maggio 2022, sono stati ascoltati oltre novanta esperti che hanno lavorato con bambini e adolescenti nella fase pandemica a sostegno del neurosviluppo e della salute mentale in ambito psico-sociale, educativo e sanitario con differenti provenienze territoriali ed esperienziali. I professionisti coinvolti in focus group e interviste singole appartengono alle categorie dei neuropsichiatri infantili, pediatri ospedalieri e di famiglia, psicologi, assistenti sociali, docenti e dirigenti scolastici.

I risultati della prima fase della ricerca confermano che la pandemia e le misure attuate per il suo contenimento hanno impattato in maniera considerevole sulla vita dei minori di età e delle loro famiglie. È stato registrato un aumento di richieste di supporto da parte delle persone di minore età e delle loro famiglie. In particolare, la pandemia ha determinato un insieme di fragilità di entità crescente che riguarda sia l'aggravamento di disturbi neuropsichici già diagnosticati, sia l'esordio di disturbi in soggetti in condizioni di vulnerabilità connessa alla condizione familiare, ambientale, socioculturale ed economica (es. minorenni inseriti in contesti di svantaggio socio-culturale, migratorio, con disabilità o altre vulnerabilità) e in soggetti sani che non presentavano alcuna diagnosi. I professionisti hanno assistito a una vera e propria "emergenza salute mentale" dovuta al continuo aumento delle richieste in tale ambito.

I soggetti più colpiti dai disagi, in termini di fascia d'età, sono i preadolescenti e gli adolescenti, in special modo coloro che si trovano nelle fasi di transizione scolastica e quindi di cambiamento dell'ambiente relazionale di riferimento, cioè i ragazzi che si apprestano ad iniziare la prima classe della scuola secondaria di primo e secondo

grado e il primo anno di università. Hanno manifestato disagi ancora più severi i pre-adolescenti e adolescenti con disabilità, quelli provenienti da situazioni di svantaggio socioculturale ed economico e quelli provenienti da percorsi migratori, a conferma di come un ambiente connotato da povertà educativa e precarietà economica e lavorativa non consenta di porre in essere quei fattori protettivi atti a contenere l'aumento dei fattori di rischio.

Situazioni familiari complesse (per esempio, separazione dei genitori, forte stress genitoriale, conflitto tra genitori, lontananza dei nonni, lutti) e il contesto di vita dei bambini e degli adolescenti (per esempio, vivere in spazi sovraffollati o in zone caratterizzate da assenza di luoghi di aggregazione o spazi verdi) sono stati ulteriori fattori di vulnerabilità per l'insorgenza o il peggioramento dei disagi.

La ricerca ha evidenziato anche alcuni aspetti a cui attribuire un significato da valorizzare in termini di resilienza e di capacità di rispondere alle crisi: l'aver vissuto il momento della forzata chiusura del lockdown è stata un'opportunità per risignificare il tempo trascorso in casa propria e si è registrato un miglioramento del rapporto tra genitori e figli, specialmente per i più piccoli, che hanno potuto giovare della vicinanza dei genitori, soprattutto in famiglie coese con figli prescolari e frequentanti la scuola primaria. All'opposto, i contesti disfunzionali sono stati fonte di grandi sofferenze per i minori di età che, a causa della prolungata costrizione in casa, sono stati maggiormente esposti a episodi di conflittualità e violenza.

La risposta dei servizi alle aumentate richieste di aiuto è stata disomogenea sul territorio. Le realtà caratterizzate da criticità nei servizi preesistenti rispetto alla pandemia (es. carenza del personale, delle risorse economiche e della formazione dei professionisti) hanno avuto maggiori difficoltà e in fase pandemica, con l'aumento della domanda, hanno troppo spesso fornito una risposta inadeguata, disorganizzata, improvvisata e basata sull'iniziativa dei singoli professionisti. I bambini, i ragazzi e le loro famiglie si sono trovati spesso costretti a cercare risposte nel settore privato, con carichi emotivi, difficoltà pratiche ed economiche rilevanti e difficilmente sostenibili e ciò ha favorito l'aumento delle disuguaglianze. D'altra parte, è stato possibile rilevare esperienze organizzative innovative e positive che possono essere considerate best-practice da replicare.

La telemedicina ha rappresentato una grande risorsa per dare continuità alle terapie e mantenere i contatti con i bambini e ragazzi già in carico; allo stesso tempo ha generato sfide e criticità ancora irrisolte, prime tra tutte la mancanza di specificità tecnologica e gestionale.

### **3.6.3. Le raccomandazioni dell'Autorità garante**

A valle dei risultati della prima fase della ricerca, l'Autorità garante ha formulato raccomandazioni al Governo nazionale e a quelli regionali al fine di orientarne le decisioni e le politiche e fare in modo che i diritti dei bambini e dei ragazzi vengano garantiti a prescindere dalla loro condizione personale, familiare e sociale e dalla loro origine o provenienza geografica. Per l'Autorità garante sono necessari l'incremento dei fondi e professionalità con maggiori competenze e formazione specifica, oltre l'implementazione di un'azione di raccordo tra i servizi terapeutici e sanitari, la scuola, il terzo settore e gli attori che operano sul territorio, al fine di assicurare la continuità dei percorsi di cura, presa in carico e accompagnamento. La costruzione di una rete

deve avvenire in maniera stabile e continuativa e deve coinvolgere bambini e ragazzi, favorendo la loro partecipazione.

### 3.7. CONTRIBUTO ISPRA PER LA RELAZIONE “SINTETICA” 2022<sup>31</sup>

#### 3.7.1. Controlli ambientali

Alle attività di controllo svolte dal Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente (SNPA) e da ISPRA presso gli impianti in possesso dell’Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e quelli assoggettati alla Direttiva Seveso dislocati sul territorio nazionale, si affiancano altri compiti assegnati a ISPRA con mandato istituzionale. Il supporto tecnico-scientifico e operativo alla Commissione IPPC del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) per il rilascio, le modifiche, i riesami e i rinnovi delle Autorizzazioni Integrate Ambientali (AIA) di competenza statale e dei Piani di Monitoraggio e Controllo proposti da ISPRA ai sensi del comma 6 del art. 29 quater del D.Lgs.152/2006, e la partecipazione all’Osservatorio Ambientale ILVA per il monitoraggio dell’attuazione del Piano ambientale presso lo stabilimento siderurgico di Taranto, completano il quadro dell’impegno dell’Istituto in materia di controlli sugli impianti industriali.

Nella prima parte del presente contributo viene presentata una ricognizione completa e aggiornata delle attività e nella seconda parte sono illustrate le nuove modalità nello svolgimento delle verifiche ispettive dovute all’emergenza COVID.

1. Attività relative all’attuazione e all’applicazione delle norme IPPC agli impianti di competenza statale (Aggiornamento delle informazioni, descrizione del supporto tecnico-scientifico e operativo alla Commissione IPPC svolto da ISPRA);
2. attività relative all’attuazione del D.Lgs. 105/2015 (Aggiornamento delle informazioni);
3. controlli presso lo stabilimento siderurgico strategico di interesse nazionale Arce-  
lorMittal Italia di Taranto;
4. nuove modalità nello svolgimento delle verifiche ispettive dovute all’emergenza COVID;
5. conclusioni.

#### 3.7.2. Bonifiche

L’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, nell’ambito del tema 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 42 Siti di Interesse Nazionale (SIN) in accordo a quanto previsto dall’art. 252 comma 4 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii..

Accanto a tale attività istituzionale, 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.

In ambito di Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente (SNPA) sono state

---

31. A cura di Vincenzo Anglade *et al.* - ISPRA

istituite strutture operative sul tema siti contaminati che 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. Il contributo si articola in tre paragrafi.

1. Una introduzione su ruolo e attività dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) nell'ambito del tema delle bonifiche e dei siti contaminati
2. Siti di Interesse Nazionale (SIN)
3. Siti oggetto di procedimento di bonifica regionale (non SIN)

### **3.7.3. Sistema informativo nazionale ambientale (SINA)**

L'art. 11 della legge 132/2016 individua ISPRA come responsabile dello sviluppo e gestione del Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA) e della rete SINANET a esso collegata, confermando un ruolo centrale dello stesso nella raccolta e integrazione dei dati ambientali e territoriali prodotti dai diversi Enti per le finalità di monitoraggio e conoscenza dell'ambiente. Il SINA rappresenta, quindi, un naturale ecosistema informativo per la Protezione e la Tutela dell'Ambiente, che assicurando l'interoperabilità con altre piattaforme a livello regionale, nazionale e comunitario e la piena accessibilità di tutti i dati e le informazioni disponibili.

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, il supporto alle altre amministrazioni e la diffusione verso il pubblico; l'altra operativa di realizzazione dei moduli nazionali tematici che compongono il Sistema Informativo Nazionale Ambientale. Il contributo nel presentare una panoramica delle piattaforme gestite mette in evidenza, in particolare, l'importanza del processo di condivisione dei dati e dei servizi verso i cittadini e la collaborazione tra PA tramite l'utilizzo di piattaforme interoperabili per la condivisione dei dati, anche nell'ambito delle iniziative previste dal PNRR.

1. Il SINA per l'integrazione dei sistemi e la condivisione dei dati nel SINANET;
2. le piattaforme tematiche del SINA;
3. gli strumenti di collaborazione in ISPRA-SNPA e di diffusione dati e condivisione servizi per il cittadino;
4. conclusioni e programmi futuri.

### **3.7.4. Economia Circolare**

#### **3.7.4.1 Rifiuti**

Ai sensi dell'articolo 189 del d.lgs. 152/2006, l'Istituto è tenuto ad elaborare annualmente i dati sulla produzione e gestione dei rifiuti urbani e speciali assicurandone 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). A tal fine ha anche realizzato la Sezione Nazionale del Catasto dei rifiuti consultabile per via informatica (

tasto-rifiuti.isprambiente.it) fornendo un quadro conoscitivo completo, costantemente aggiornato e rapidamente accessibile in materia di rifiuti.

Tra le attività svolte dall'Istituto in materia di economia circolare, vanno evidenziate quelle effettuate nell'ambito delle misure contenute sia nel Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR) sia nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Con riferimento a quest'ultimo si citano, in particolare, le attività rientranti nella valutazione e selezione delle proposte progettuali ai fini dell'attuazione delle riforme strutturali associate alla missione transizione verde ed economia circolare (M2C1). L'obiettivo è di dotare il Paese di una rete omogenea di impianti di trattamento e riciclo dei rifiuti, colmando il divario esistente fra Nord e Centrosud e riducendo i conferimenti in discarica.

#### **3.7.4.1.1 Il Catasto dei rifiuti**

#### **3.7.4.1.2 Attività tecniche nell'ambito del PNRR**

#### **3.7.4.2 Gli strumenti di certificazione EMAS - Ecolabel Ue**

ISPRA (già ANPA) assolve alla funzione istituzionale, come prevista dal Decreto del Ministro dell'Ambiente 2 agosto 1995, n. 413 "Regolamento recante norme per l'istituzione ed il funzionamento del Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit", di supporto tecnico logistico e funzionale al Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit, l'Organismo Competente italiano per il rilascio della registrazione EMAS e delle licenze Ecolabel UE, composto da rappresentanti dei Ministeri dell'Ambiente, dello Sviluppo Economico, della Salute e dell'Economia e delle Finanze.

La registrazione EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) è uno strumento a disposizione di organizzazioni (aziende private ed enti pubblici) che intendono valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali. Tale registrazione, infatti, implica non solo il rispetto dei limiti di legge, ma anche il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali, l'attiva partecipazione dei dipendenti alla vita dell'organizzazione e la trasparenza verso le istituzioni e gli *stakeholder*.

L'ottenimento della registrazione attesta la conformità di un'organizzazione a quanto disposto dal Regolamento (CE) n.1221/2009.

Ecolabel UE è il marchio di qualità ecologica dell'Unione Europea che contraddistingue prodotti e servizi caratterizzati da un ridotto impatto ambientale durante l'intero ciclo di vita. Si tratta di un marchio che facilita i consumatori nel riconoscere i prodotti o i servizi che hanno un minore impatto ambientale a parità di prestazioni e qualità rispetto agli altri. Il marchio Ecolabel può essere usato solo a seguito dell'avvenuta certificazione volontaria, rilasciata da un ente indipendente che per l'Italia è il Comitato Ecolabel Ecoaudit.

L'ottenimento della registrazione attesta la conformità di un'organizzazione a quanto disposto dal Regolamento (CE) n. 66/2010.

#### **3.7.5. Dissesto idrogeologico**

#### **Le piattaforme nazionali IdroGEO e ReNDiS a supporto dell'attuazione e del monitoraggio del PNRR per la riduzione del rischio idrogeologico**

Le piattaforme IdroGEO e ReNDiS forniscono un importante supporto alle decisioni nell'ambito della programmazione e monitoraggio delle misure per la riduzione del rischio idrogeologico.

La piattaforma nazionale IdroGEO sul dissesto idrogeologico in Italia è un applicativo *open source* e *open data* per la gestione, la consultazione, la condivisione e il download dei dati dell'Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia (IFFI), delle Mosaicature nazionali di pericolosità per frane e alluvioni e degli indicatori di rischio. Gli indicatori di rischio (popolazione, famiglie, edifici, imprese e beni culturali) vengono ampiamente utilizzati come *benchmark* nella programmazione nazionale e europea di settore.

Il Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo - ReNDiS è la piattaforma nazionale dove vengono gestite le informazioni relative a tutti gli interventi per il contrasto al dissesto idrogeologico, finanziati con risorse di competenza del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica dal 1999 ad oggi. Dal 2015 è lo strumento operativo su cui vengono acquisite le richieste di finanziamento delle Regioni, per i progetti di nuovi interventi, e con il quale si svolgono tutte le fasi tecniche delle relative procedure istruttorie.

Con riferimento al PNRR, i dati di IdroGEO e ReNDiS vengono impiegati nell'ambito della Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" - Componente 4 "Tutela del Territorio e della risorsa idrica", Investimento 1.1 "Sistema Integrato di Monitoraggio" e 2.1 "Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico", nonché nella Infrastruttura di Ricerca GeoSciences della Missione 4 "Istruzione e Ricerca" - Componente 2 "Dalla ricerca all'impresa", Investimento 3.1 "Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione".

Le due piattaforme rispondono all'obiettivo di trasparenza della PA e di coinvolgimento delle comunità, contribuendo a far aumentare la consapevolezza dei cittadini sui rischi e sulle misure di mitigazione che interessano il proprio territorio.

### **3.7.6. Crisi, emergenze ambientali e danno ambientale**

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale svolge attività di supporto tecnico-scientifico, alle istituzioni competenti, in coordinamento e concorso con le agenzie del Sistema Nazionale di Protezione dell'Ambiente (SNPA), in occasione di criticità ambientali. Inoltre ISPRA, in qualità di Centro di Competenza del Dipartimento di Protezione Civile e di struttura operativa del Servizio Nazionale della Protezione Civile essendo parte del SNPA, fornisce il supporto tecnico-scientifico in situazione di emergenza ambientale. Predisponde pareri tecnico-scientifici in materia di sicurezza delle operazioni in mare.

L'Istituto, inoltre, produce quotidianamente il servizio di previsione dello stato del mare basato su previsioni numeriche elaborate dai propri sistemi modellistici e su informazioni di tipo satellitare. I prodotti di previsione e monitoraggio sono pubblicati sul sito internet delle previsioni meteo-marine dell'ISPRA, al link [https://www.isprambiente.gov.it/pre\\_mare/coastal\\_system/maps/first.html](https://www.isprambiente.gov.it/pre_mare/coastal_system/maps/first.html), e sul bollettino nazionale di monitoraggio e previsione dello stato del mare. Il bollettino di previsione viene emesso quotidianamente al mattino ed inviato alle sale operative interessate degli enti del SNPA e DPC.

In materia di danno ambientale, secondo quanto stabilito dalla legge 132/2016 che attribuisce al SNPA la funzione di "supporto alle attività statali e regionali nei procedimenti e nei giudizi civili, penali e amministrativi ove siano necessarie l'individuazione, la descrizione e la quantificazione del danno ambientale mediante la redazione di

consulenze tecniche di parte di supporto alla difesa degli interessi pubblici” ISPRA, in collaborazione con le Agenzie territorialmente competenti, cura gli approfondimenti tecnici nel percorso di interlocuzione tra operatore, Ministero e autorità territoriali, assicurando, in particolare, lo sviluppo istruttorio delle istanze dei cittadini e degli enti locali, che pervengono al Ministero dell’ambiente attraverso le Prefetture.

Il contributo si articola in tre paragrafi.

1. Una introduzione su ruolo e attività dell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) nell’ambito del tema delle criticità ambientali, delle attivazioni in emergenza e del danno ambientale;
2. resoconto numerico/grafico delle attivazioni, delle istruttorie e dei pareri gestiti nel corso dell’anno;
3. resoconto bollettini di previsione.

### 3.7.7. Educazione e formazione ambientale

ISPRA, per mandato istituzionale, progetta e realizza attività di educazione e formazione, anche post-universitaria, in materia ambientale, con lo scopo di promuovere le conoscenze e competenze specialistiche sulle tematiche di tutela ambientale e di sostenibilità. In particolare sviluppa iniziative di educazione e di formazione ambientale rivolte a diversi target e cura rapporti di collaborazione con il mondo della scuola, della ricerca e con altri organismi, per contribuire a diffondere nell’intera società una cultura della sostenibilità autorevole in quanto scientificamente fondata.

Nel 2022, con il superamento del periodo pandemico, si è registrata una ripresa e una crescita delle attività educative e formative che sono tornate ad essere svolte anche in presenza. Si è comunque continuato a sviluppare e realizzare percorsi formativi a distanza, in modalità sincrona e asincrona.

1. Le iniziative di educazione ambientale e per la sostenibilità;
2. i corsi di formazione ambientale;
3. i tirocini e i progetti per le competenze trasversali e per l’orientamento;
4. accordi e collaborazioni in tema di educazione e formazione ambientale.

### 3.7.8. Reporting Ambientale

Le attività di *reporting* che l’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) svolge nel rispetto della propria *mission* istituzionale sono ulteriormente da valutare in relazione al quadro delle politiche, nazionali ed europee, di risposta alla grave crisi causata dalla Pandemia da Covid-19. In particolare, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta una grande opportunità di ripresa per l’Italia, a fronte, però, di riforme e investimenti da compiere, obiettivi da raggiungere, nuove sfide da affrontare. Tra queste è di primaria importanza la tutela dell’ambiente. Il *reporting* ambientale, attraverso lo sviluppo di strumenti sempre più accurati permette il monitoraggio continuo del territorio, la raccolta e la diffusione di dati e informazioni sulle condizioni degli *habitat* naturali e antropici.

L’*Annuario dei dati ambientali* ISPRA è la più completa raccolta di dati statistici e informazioni sulle condizioni dell’ambiente in Italia. Descrive le condizioni delle diverse matrici ambientali e l’andamento dei fenomeni nel tempo. L’edizione 2022 è rappresentata dai prodotti *Banca dati degli indicatori ambientali* e *Annuario in cifre*.

La *Banca dati degli indicatori ambientali* è uno strumento di consultazione telematica

delle schede e delle meta-informazioni sugli indicatori che consente di pubblicare, gestire e organizzare i dati ambientali in versioni di sintesi personalizzate. Per il 2022, il nucleo della banca dati è costituito da 330 indicatori, di cui 275 aggiornati.

Il *core-set* degli indicatori dei dati ambientali dell'ISPRA rappresenta la base informativa per alcuni dei principali rapporti nazionali ambientali quali il *Rapporto Ambiente SNPA*; la *Relazione sullo stato dell'ambiente* (MASE); il *SOER* (AEA); il *Rapporto SDGs* dell'ISTAT. Inoltre, gli indicatori ISPRA contribuiscono, per la quota Italia, ai *core-set* intertematici internazionali coordinati da Eurostat, dall'OCSE e dall'AEA e ai *core-set* intertematici nazionali definiti per la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e per l'Accordo di partenariato delle Politiche di Coesione.

L'*Annuario in cifre* è un *report* statistico, organizzato per aree tematiche, che restituisce in forma sintetica e maggiormente divulgativa una selezione dei contenuti e degli indicatori più significativi della *Banca dati degli indicatori ambientali*. Il documento, rivolto ai cittadini, ai tecnici, agli studiosi e ai decisori politici, è composto da un indice, una descrizione schematica del contesto socioeconomico, un'introduzione all'Area tematica e alcuni degli indicatori selezionati per rappresentarla. In particolare, a ciascun indicatore corrisponde un grafico ritenuto più significativo, commenti esplicativi, brevi informazioni e dati di particolare rilevanza posti in evidenza.

La *Banca dati degli indicatori ambientali* costituisce anche la base informativa di altri prodotti di taglio divulgativo o prettamente tecnico-scientifici quali: *Fumetto*; *Transizione Ecologica Aperta: dove va l'ambiente italiano?*; *Passeggiando nell'ambiente* (Pubblicazione e Multimediale didattico); *Indicatori, Indici e scenari per l'analisi dei principali trend ambientali*. Per migliorare l'efficacia degli strumenti di *reporting*, sono state utilizzate le più avanzate metodologie di analisi statistica: sono stati perfezionati il processo di acquisizione delle informazioni e quello di revisione degli indicatori; è stata sviluppata l'analisi delle serie storiche in relazione a obiettivi fissati da normative specifiche, per una migliore valutazione dei *trend* e la definizione di indicatori aggregati e compositi.

### 3.7.9. Biblioteca

La Biblioteca ISPRA è specializzata nelle tematiche ambientali, con particolare riferimento alle scienze della Terra, alle discipline afferenti alla pesca marittima, all'acquacoltura e al monitoraggio delle acque, ai sedimenti e agli ambienti costieri, alla biologia della conservazione, alla genetica e all'eco-etologia della fauna selvatica omeoterma ed è preposta a supportare le esigenze di studio e di ricerca dei tecnici e ricercatori sia dell'Istituto che dell'utenza esterna.

È una biblioteca aperta al pubblico e svolge servizio di *reference* nelle ricerche bibliografiche locali e remote destinate a recuperare e/o localizzare le risorse informative richieste.

La Biblioteca partecipa ai principali programmi di cooperazione interbibliotecaria per la catalogazione partecipata e svolge servizio di prestito interbibliotecario (Inter Library Loan - ILL), di fornitura di documenti (Document Delivery - DD) attraverso la cooperazione con altre istituzioni bibliotecarie nazionali (NILDE, ACNP, SBN).

Svolge inoltre servizio di consultazione delle risorse on-line: OPAC, periodici full-text, normativa tecnica, banche dati scientifico-ambientali e giuridiche. Il catalogo on-line consente di effettuare ricerche relative all'intero patrimonio, di ottenerne la localizzazione fisica e informazioni riguardo alla disponibilità del documento in tempo reale.

Per la valorizzazione del patrimonio biblio-cartografico e documentale posseduto, la Biblioteca ISPRA partecipa e organizza convegni nazionali e internazionali e attività didattiche e formative nell'ambito del terzo Settore.

### **3.8. LA PROMOZIONE DELLA COMUNICAZIONE E DEGLI INTERVENTI DI TUTELA AMBIENTALE, DI EFFICIENZA E DI RISPARMIO ENERGETICO DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA**

#### **Premessa**

Il quadro delle competenze del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) tiene conto dei mutati compiti istituzionali nonché della razionalizzazione complessiva delle funzioni attribuite alle strutture amministrative, sulla base delle modifiche normative introdotte dal decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, in cui all'art. 2 ha riunito le competenze dell'ex Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con le attribuzioni in materia di energia fino a quel momento ripartite tra altri Dicasteri.

Al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi allo sviluppo sostenibile e alla sicurezza energetica, ferme restando le funzioni proprie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema.

Nello specifico, l'art. 4 del D.L. 11 novembre 2022, n. 173, convertito con legge 16 dicembre 2022, n. 204, ha novellato l'articolo 35 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 dettagliando gli ambiti di competenza relativamente alle funzioni e i compiti spettanti allo Stato e relativi allo sviluppo sostenibile e alla sicurezza energetica, ferme restando le funzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema, nelle seguenti materie: tutela della biodiversità, degli ecosistemi e del patrimonio marino-costiero, definizione degli obiettivi e delle linee di politica energetica e mineraria nazionale e provvedimenti ad essi inerenti, sicurezza energetica, decarbonizzazione e sostenibilità, salvaguardia del territorio e delle acque, politiche di contrasto al cambiamento climatico e al surriscaldamento globale, sviluppo sostenibile ed economia circolare, gestione integrata del ciclo dei rifiuti, bonifica dei Siti d'interesse nazionale (SIN), valutazione ambientale delle opere strategiche, contrasto all'inquinamento atmosferico-acustico-elettromagnetico e dei rischi che derivano da prodotti chimici e organismi geneticamente modificati.

Inoltre, il Ministero promuove le buone pratiche ambientali, la mobilità sostenibile, la rigenerazione urbana secondo criteri di sostenibilità e si occupa della promozione dell'educazione ambientale nelle scuole. Inoltre, intensa è la sua attività nei consessi internazionali e centrale è il suo ruolo nella gestione dei fondi dei programmi comunitari; al riguardo si segnala, in particolare, la gestione della gran parte dei progetti delle attività della Missione 2 del PNRR *'Rivoluzione verde e transizione ecologica'*, per 34,7 miliardi articolati su 26 investimenti e 12 riforme, ma ha anche l'impegno per raggiungere la quota più importante di *milestone* e *target* europei del PNRR italiano, pari a 89 distribuiti nell'intero periodo di attuazione.

In tale contesto, il MASE pone all'attenzione due attività di studio condotte negli anni 2022-2023 e le iniziative di informazione e comunicazione del Dipartimento Energia

per promuovere l'efficienza e il risparmio energetico e la sicurezza dei sistemi energetici e geominerari sia in termini di approvvigionamento che in termini di monitoraggio.

Il primo studio è stato condotto dalla Direzione Generale Innovazione Tecnologica e Comunicazione interna al Dipartimento Amministrazione Generale, Pianificazione e Patrimonio Naturale (DIAG) e reca il titolo: *“La comunicazione ambientale e la sfida del PNRR”*, in cui si approfondisce il tema della misurazione dei livelli di consapevolezza ambientale del cittadino. Il secondo studio è stato condotto dal Dipartimento DISS (Sviluppo Sostenibile) dal titolo *“Contributi erogati dal Dipartimento dello sviluppo sostenibile: un'analisi delle risorse finanziarie allocate a favore di Regioni e Enti locali (città metropolitane e comuni) finalizzate alla promozione degli interventi in materia di tutela ambientale”* che evidenzia come l'interesse e la sensibilizzazione della politica ambientale ai vari livelli nazionale, regionale e locale, appare in sé stessa come un fattore propulsivo della politica ambientale.

Infine, si evidenziano le seguenti iniziative del Dipartimento Energia:

- di promozione dell'efficienza e del risparmio energetico tramite un programma di informazione e formazione finalizzato a facilitare l'uso efficiente dell'energia;
- rivolte al cittadino e agli operatori e relative alla situazione energetica nazionale, con particolare riguardo alla sicurezza dei sistemi energetici e geominerari sia in termini di approvvigionamento che in termini di monitoraggio.

### 3.8.1. La comunicazione ambientale e la sfida del PNRR

#### 3.8.1.1. Introduzione

L'anno 2022 ha segnato un punto di svolta nel rapporto tra cittadini e Ministero, grazie al riconoscimento di una maggiore centralità della funzione di comunicazione istituzionale quale momento non solo ed esclusivamente informativo, ma anche quale leva di cambiamento dei comportamenti dei cittadini e delle imprese.

In tal modo, la trentennale azione di comunicazione svolta dall'Amministrazione nei confronti dei cittadini è stata ridisegnata, anche grazie a una rinnovata sinergia operativa con le strutture di comunicazione operanti presso gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro (ufficio stampa e portavoce del Ministro).

La sfida “storica” della comunicazione “ambientale” è così diventata, col crescere della consapevolezza dei cambiamenti climatici, comunicazione dello sviluppo sostenibile, volano di un nuovo modello di sviluppo “globale” che si articola lungo alcune filiere:

- quella dell'energia, vista non più solo come promozione delle fonti rinnovabili ma come gestione complessiva del comparto energetico e della sua transizione verso un sistema nazionale capace di fare a meno dei combustibili fossili e volto a incrementare il risparmio energetico;
- quella del PNRR, sia con riguardo alla comunicazione degli interventi ambientali in capo al Ministero che alla gestione del programma specifico *“Cultura e consapevolezza delle sfide ambientali”*;
- quella storica della salvaguardia degli ecosistemi, della difesa della biodiversità, della lotta all'inquinamento del territorio e del mare, della bonifica dei siti inquinati, delle valutazioni ambientali.

### 3.8.1.2. La misurazione dei livelli di consapevolezza ambientale

La Direzione generale Innovazione Tecnologica e Comunicazione (ITC) ha posto le basi per lo sviluppo dei contenuti, che vedranno la luce nel 2023 e negli anni a seguire, grazie a un'approfondita analisi dello scenario attuale del livello di cultura e consapevolezza degli italiani. Per orientare strategie comunicative che, con successo, vadano a intercettare l'interesse dei loro destinatari, la Direzione generale ITC ha realizzato due significative indagini conoscitive. La prima ha riguardato *l'analisi desk sui sondaggi italiani in tema di consapevolezza e cultura dei temi ambientali*; l'altra ha indagato i casi di studio delle campagne di comunicazione sulla cultura e consapevolezza ambientale a livello nazionale e internazionale.

Le due ricerche hanno permesso di "scattare" una fotografia della situazione attuale, caratterizzata da una significativa distanza nelle percezioni dei cittadini tra la rilevanza delle tematiche ambientali e i comportamenti conseguenti. Dall'analisi dei sondaggi e dei *report* oggetto di indagine risulta, infatti, che il grado di consapevolezza e preoccupazione per le tematiche ambientali è ampiamente diffuso tra gli italiani; tuttavia, l'attitudine verso uno stile di vita sostenibile, stando ai dati, non è sempre accompagnata da comportamenti sostenibili. O meglio, si riscontrano alcune tematiche per cui i cittadini tendono ad assumere comportamenti più sostenibili, mentre altre risultano più "trascurabili" e trascurate.

Emerge, inoltre, che le tematiche a cui gli italiani risultano maggiormente sensibili sono le stesse verso le quali adottano comportamenti meno sostenibili: risulta più preoccupante quello che non si riesce a controllare o a contrastare in prima persona. Ampliando questa considerazione, si è osservato anche come la prossimità e/o familiarità ad una problematica rappresentino una variabile significativa nella sensibilità a determinate tematiche e alla propensione ad adottare comportamenti ecocompatibili. Sostanzialmente, i problemi percepiti come più grandi (ad esempio il cambiamento climatico globale, che si traduce in fenomeni climatici estremi anche nel nostro territorio) preoccupano maggiormente anche perché si ritiene di non avere come singolo individuo gli strumenti per contrastare il problema e si ha la percezione che tutti gli altri attori (istituzioni, imprese, cittadini) non stiano facendo nulla per adottare comportamenti idonei a risolvere la situazione (IAI - Università di Siena).

In quest'ottica, il PNRR rappresenta una straordinaria occasione per la comunicazione istituzionale ambientale perché consente la creazione e l'utilizzo di strumenti adeguati a implementare azioni di comunicazione volte a favorire comportamenti virtuosi e coerenti con le preoccupazioni già conosciute dai cittadini.

### 3.8.1.3. La sfida del PNRR

La principale sfida di comunicazione del Ministero consiste nel trasmettere e radicare nella cultura collettiva le conoscenze necessarie a comprendere la posta in gioco e, quindi, i rischi del "non fare" in materia ambientale, agevolando il maturare di una consapevolezza sugli impegni necessari sia a livello istituzionale che privato/individuale.

La Missione 2 del PNRR, intitolata Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica, offre l'opportunità, tramite le risorse disponibili per l'attuazione dell'investimento

M2.C1.3.3 “*Cultura e consapevolezza ambientale*”, di contribuire al raggiungimento di tre obiettivi prioritari:

1. aumentare il livello di consapevolezza sugli scenari di cambiamento climatico e sulle relative conseguenze;
2. educare in merito alle opzioni a disposizione per l'adozione di stili di vita e consumi più sostenibili a livello di individui, famiglie e comunità;
3. promuovere l'adozione di comportamenti virtuosi, anche a livello di comunità (ad esempio, coinvolgendo insegnanti, famiglie, *stakeholder* locali).

Il perseguimento di questi tre obiettivi è funzionale alla realizzazione di quella “*radicale transizione ecologica verso la completa neutralità climatica e lo sviluppo ambientale sostenibile per mitigare le minacce a sistemi naturali e umani*”.

Nel corso dell'anno 2022 è stato raggiunto un importante risultato nell'ambito del PNRR: la messa *online* del portale dedicato alla missione, grazie all'aggiudicazione dell'avviso relativo all'*Affidamento dei servizi di ideazione e creatività e sviluppo di contenuti omni-channel sulle tematiche della transizione ecologica 2022-2026*.

Il portale dedicato alla cultura e consapevolezza ambientale rappresenta uno strumento per approfondire i temi più importanti connessi alla transizione ecologica: dai cambiamenti climatici allo sviluppo sostenibile, dalla tutela della biodiversità alla difesa del mare e del suo ruolo nella vita del pianeta, dall'economia circolare per trasformare i rifiuti da scarto in risorsa fino alle energie rinnovabili, chiave di volta per abbandonare i combustibili fossili.

La piattaforma andrà progressivamente ad arricchirsi attraverso la produzione di almeno 180 *podcast* e numerosi altri contenuti multimediali che verranno realizzati fino al 2026.

#### **3.8.1.4. Conclusioni**

Il cambio di visione che la transizione ecologica richiede è l'acquisizione di conoscenze per comprendere perché sia necessaria una transizione e per “metabolizzare” una consapevolezza che faccia percepire come urgente e necessario il cambio delle abitudini, degli stili di vita e delle scelte future.

Sfide che sono collettive e personali, che coinvolgono il pubblico e il privato, il mondo della produzione e quello dei servizi, ma anche i singoli cittadini.

Per il raggiungimento di questi obiettivi la comunicazione diviene una leva strategica in grado di realizzare una sinergia dei vari strumenti comunicativi a disposizione, in modo da raggiungere i cittadini e i corpi sociali in modo sempre più efficace (ad esempio attraverso il sito *web*, le campagne di comunicazione e le *newsletter*). Ciò concerne sia i *target* esterni della comunicazione che, preliminarmente, quelli interni, con riguardo sia al coordinamento delle varie Direzioni del Ministero che ad un maggior raccordo con le altre Istituzioni centrali e gli altri livelli dell'Amministrazione.

L'anno 2022 può dunque essere individuato come il momento in cui la comunicazione ambientale è diventata elemento chiave per contribuire all'affermazione di un modello di sviluppo sostenibile coerente con le sfide globali che il nostro Paese e l'Unione europea devono affrontare.

### **3.8.2. Contributi erogati dal Dipartimento dello sviluppo sostenibile: un'analisi delle risorse finanziarie allocate a favore di Regioni e Enti locali (città metropolitane e comuni) finalizzate alla promozione degli interventi in materia di tutela ambientale**

#### **3.8.2.1. Introduzione**

Nel 2022 le risorse finanziarie stanziare dallo Stato per la spesa primaria riferita alla protezione dell'ambiente e l'uso e la gestione delle risorse naturali ammontava a circa 9,5 miliardi di euro, pari all'1,3% della spesa primaria complessiva<sup>32</sup>. Nel dettaglio, la missione del bilancio dello Stato "*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*" è tra le prime, per importanza, nel 2022 (la seconda per risorse stanziare nel 2023) e comprende le attività ambientali in capo al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, che ha competenza su tutti i settori ambientali di intervento. Visti i traguardi europei per un'economia climaticamente neutra (*Green Deal*) e in coerenza con l'adesione all'Agenda ONU 2030 e con la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, nell'ambito di rafforzamento dell'economia circolare e della gestione dei rifiuti, il Dipartimento dello Sviluppo Sostenibile del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è stato istituito nel 2021 (D.P.C.M. 29 luglio 2021, n. 128) per svolgere, nelle materie di spettanza del Ministero, un'attività di coordinamento anche tecnico e di monitoraggio sulle attività delle Direzioni generali per lo sviluppo dell'economia circolare, la bonifica dei siti di interesse nazionale, la difesa del suolo e la mitigazione del rischio idrogeologico, la tutela quali-quantitativa delle risorse idriche e la gestione dei distretti idrografici, l'esercizio e l'attuazione delle direttive nel settore di fornitura e distribuzione di acqua potabile, il coordinamento delle autorità di bacino, le valutazioni e le autorizzazioni ambientali di competenza statale, le politiche per lo sviluppo della bioeconomia a supporto della strategia nazionale, lo sviluppo di strumenti di finanza sostenibile. Per tutte queste attività il Dipartimento si relaziona direttamente con una molteplicità di enti territoriali allo scopo di decentrare le risorse di competenza, impegnando direttamente le Direzioni coinvolte. A dimostrazione di ciò, un'indagine condotta tra le Direzioni generali del Dipartimento, a fine dicembre 2022, sulle risorse finanziarie assegnate e/o erogate a beneficiari pubblici, ha consentito di accertare che il Dipartimento Sviluppo Sostenibile ha erogato a regioni, province autonome e comuni, in virtù di bandi e accordi, il 75% delle risorse ad esso assegnate sulla missione "*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*"<sup>33</sup>. L'analisi dei risultati dell'indagine ha restituito ulteriori importanti informazioni quali la numerosità degli enti interessati e la durata temporale di alcuni interventi normativi.

#### **3.8.2.2. Analisi delle risorse finanziarie allocate dal Dipartimento dello Sviluppo Sostenibile a favore di Regioni e Enti locali. Alcune considerazioni.**

Premesso che la politica ambientale si incardina, tra gli altri, sul principio di sussi-

32. Nel 2023 a circa 20,8 miliardi di euro, pari al 2,6% della spesa primaria complessiva e rispetto agli stanziamenti iniziali destinati alle stesse finalità nel 2022; nel 2023 si registra un incremento del 119% circa rispetto all'anno precedente. Tale aumento sottolinea l'interesse crescente della politica in tale ambito

33. Le risorse disponibili in conto competenza, per il Dipartimento Sviluppo Sostenibile relativamente al 2022 e a legge di bilancio, per la missione "*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*" ammontavano a euro 886.611.645; lo stanziamento definitivo a disposizione, a fine 2022, risultava essere pari a euro 1.051.980.806.

diarietà il quale ha la funzione di garantire che le finalità e gli obiettivi della politica ambientale vengano perseguiti a livello territoriale più appropriato, la ricognizione condotta dagli uffici del Dipartimento Sviluppo Sostenibile (DiSS), a fine dicembre 2022, sulle risorse finanziarie assegnate e/o erogate, nel corso degli anni 2021 e 2022 ai beneficiari pubblici ha fatto registrare risultati estremamente positivi in questo senso: il Dipartimento dello Sviluppo Sostenibile, nel 2021, ha allocato sui capitoli interessati, per la sola parte capitale, risorse finanziarie pari a euro 641.816.995,32 ed ha provveduto a erogare a regioni ed enti locali somme per euro 411.255.967,92; inoltre, il sopracitato Dipartimento, nel 2022, ha allocato risorse finanziarie pari euro 792.746.637,20 e ha erogato risorse agli enti locali pari a euro 524.574.013,20.

Tanto è stato reso possibile grazie al lavoro svolto dal personale delle Direzioni generali Economia Circolare (Direzione generale EC), Uso Sostenibile del Suolo e delle Risorse Idriche (Direzione generale USSRI) USSRI e Valutazioni Ambientali (Direzione generale VA), che fanno capo al Dipartimento per lo Sviluppo Sostenibile che, attraverso vari strumenti (accordi di programma, convenzioni, protocolli d'intesa e così via nei quali vengono individuati gli interventi e stabilite le modalità di rendicontazione per il successivo trasferimento delle risorse), hanno provveduto materialmente ad istruire le procedure per erogare le somme su menzionate a beneficio di una molteplicità di enti locali.

L'analisi delle risorse finanziarie stanziata per il 2022 documenta che alcuni programmi di spesa vengono finanziati, ogni anno, sulla base di Leggi che risalgono a svariati anni prima<sup>34</sup> e che altri sono finanziati sulla base di disposizioni più attuali come, ad esempio, l'istituzione, di un fondo per "*Programma sperimentale Mangia plastica*" istituito con il D.L. 14/10/2019 n. 111.

### 3.8.2.3 Alcuni esempi di assegnazione di risorse dalle Direzioni generali alle istituzioni locali

Il Dipartimento DiSS, in relazione ai vari programmi di finanziamento assegnati, presenta, tra i suoi obiettivi principali, la mitigazione del rischio idrogeologico, la promozione dell'economia circolare e la gestione dei rifiuti e interventi per lo sviluppo sostenibile e il finanziamento di interventi rivolti al miglioramento della qualità dell'aria nel territorio delle Regioni. Al riguardo, del primo programma la Direzione generale Uso Sostenibile del Suolo e delle Risorse Idriche del Dipartimento, nel 2022, ha avuto assegnati, sui pertinenti capitoli, euro 534.389.392,74 e di questi euro 449.770.087,36 (84%) sono state trasferite alle regioni.

In relazione al secondo programma la Direzione Generale Economia Circolare ha ricevuto una dotazione di euro 2.000.000,00 per l'anno 2019, euro 7.000.000,00 per l'anno 2020, euro 7.000.000,00 per l'anno 2021, euro 5.000.000,00 per l'anno 2022. Lo stanziamento di questi fondi ha interessato 1969 comuni. Per la copertura finanziaria delle istanze accolte sono state impegnate risorse per euro 20.983.785,53; l'importo assegnato ai 911 Comuni beneficiari, è risultato pari a euro 6.289.560,90.

In riferimento al terzo programma la Direzione generale Valutazioni Ambientali ha ricevuto, nel corso del 2022 e per il finanziamento dell'intervento rivolto al mi-

34. Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio, con dotazione di 20 milioni di euro per anno a decorrere dal 2008

gliramento della qualità dell'aria nel territorio alle Regioni del bacino padano, euro 128.747.354,00 erogati alle Regioni interessate attraverso accordi di programma per un ammontare pari ad euro per 35.901.416,80.

#### **3.8.2.4. Conclusioni**

L'assegnazione delle risorse agli enti territoriali rappresenta una garanzia di realizzazione e perseguimento, a livello territoriale, dei programmi di sostenibilità ambientale scaturenti dai fattori legislativi. L'incessante attività delle risorse umane dedicate e specializzate all'interno del Dipartimento dello sviluppo sostenibile rappresentano il fattore critico di successo delle procedure amministrative definite per trasferire le risorse del bilancio dello stato al territorio. Il rafforzamento di questa capacità amministrativa, congiuntamente ad una prospettiva di interesse e sensibilizzazione della politica ambientale ai vari livelli nazionale, regionale e locale, appaiono un fattore propulsivo della politica ambientale, considerate le rapide, e talvolta traumatiche, trasformazioni del contesto ambientale degli ultimi anni che hanno richiesto un repentino aggiornamento dei programmi di difesa ambientale impostati in precedenza.

### **3.8.3. Le iniziative del Dipartimento Energia del MASE**

#### **3.8.3.1. Il Programma di informazione e formazione (PIF) per promuovere l'efficienza e il risparmio energetico**

La riqualificazione del settore edilizio è un tema di assoluta centralità nella prospettiva della transizione ecologica del nostro Paese. All'interno dell'impegno del Governo di rafforzare gli strumenti di informazione e formazione sui temi dell'efficienza energetica si iscrive il Programma di informazione e formazione (PIF). Al fine di traguardare la decarbonizzazione completa del settore civile, si ritiene importante affiancare a misure di carattere economico anche altre volte a superare le barriere non economiche che riducono le scelte di investimento in interventi di riqualificazione energetica degli edifici. Per tale motivazione, è stato previsto dall'art. 13 D.lgs. 102/2014, successivamente aggiornato dal D.lgs. 73/2020, che l'ENEA realizzi, con cadenza annuale, un programma di informazione e formazione finalizzato a promuovere e facilitare l'uso efficiente dell'energia per un importo di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2030, a valere sulla quota spettante al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) dei proventi annui delle aste delle quote di emissione di CO<sub>2</sub>. Nel 2022, a seguito della stipula di una Convenzione tra ENEA e MASE, è stata avviata la realizzazione del programma relativo al triennio 2021-2023. I cardini del programma risiedono nella valorizzazione degli strumenti incentivanti attivi e su una cultura indirizzata alla riqualificazione degli edifici. All'interno dell'articolata proposta sono incluse azioni volte a:

- incoraggiare le imprese nell'esecuzione di diagnosi energetiche;
- sensibilizzare le famiglie, in particolare quelle che vivono in condomini, rispetto ad un uso consapevole dell'energia, prevedendo anche attività rivolte agli amministratori di condominio;
- sensibilizzare le imprese e i clienti domestici nell'utilizzo degli strumenti incentivanti finalizzati all'installazione di tecnologie efficienti e le rispettive modalità di accesso;

- educare gli studenti delle scuole di ogni ordine e grado ad un uso consapevole dell'energia;
- favorire la partecipazione delle banche e degli istituti finanziari al finanziamento di interventi di miglioramento dell'efficienza energetica;
- promuovere programmi di formazione per la qualificazione dei soggetti che operano nell'ambito dei servizi energetici e degli installatori di elementi edilizi connessi all'energia;
- promuovere soluzioni di progettazione edilizia e urbanistica idonee a contenere i consumi energetici.

Il PIF costituisce la cornice di riferimento per le attività di comunicazione e disseminazione di Italia in classe A, campagna nazionale realizzata da ENEA. Le iniziative previste sono raggiungibili attraverso il sito internet dedicato ed includono, tra l'altro, corsi *e-learning*, pubblicazioni, app e *software*. La campagna Italia in Classe A intende contribuire alla crescita degli investimenti nel settore civile e fornisce tutti gli strumenti affinché le azioni di risparmio energetico siano associate al proprio interesse personale, attraverso la consapevolezza del valore futuro dei risparmi associati all'efficienza energetica.

Per ottenere impatti più significativi e per una completa attuazione della strategia sono state identificate azioni attraverso un modello cross-mediale che prevede Tv, radio, editoria, Social media, *partnership* finalizzate, siti e portali dedicati. La comunicazione cross-mediale assolve alla duplice funzione di comunicare direttamente i temi dell'efficienza energetica, di moltiplicare gli effetti delle altre azioni previste dal programma, coinvolgendo il pubblico *target* in una *performance* comunicativa complessa. Al fine di garantire la più ampia inclusione, sono in corso di realizzazione iniziative che si rivolgono prioritariamente ai seguenti *target*: cittadini under 25; cittadini *over* 65; persone in condizioni di fragilità o di povertà energetica; donne per la loro grande capacità organizzativa e ancora svantaggiate rispetto ai ruoli chiave della società; mondo delle imprese e dei professionisti; Pubblica Amministrazione, perché un cambiamento che riguarda i beni pubblici non può prescindere dalla cultura di chi lavora nelle istituzioni.

Sempre sul tema della promozione dell'efficienza energetica e coerentemente con le previsioni del PNRR, nel corso del 2022 è stato lanciato il portale sulla prestazione energetica degli edifici con l'obiettivo di informare e assistere cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione sulle migliori pratiche per le riqualificazioni energetiche efficaci in termini di costi, sugli strumenti di promozione esistenti per migliorare la prestazione energetica degli edifici, ivi compresa la sostituzione delle caldaie a combustibile fossile con alternative più sostenibili, e sugli attestati di prestazione energetica.

In questo ambito, nel corso del 2022, è stata data una particolare enfasi alla campagna informativa finalizzata al contenimento dei consumi di metano per il riscaldamento domestico volta a ridurre l'uso del gas in generale.

### **3.8.3.2 Informazione sulla sicurezza dei sistemi energetici e geominerari sia in termini di approvvigionamento che in termini di monitoraggio.**

Il mantenimento di un livello adeguato di sicurezza degli approvvigionamenti di energia è strategicamente rilevante in relazione ai negativi sviluppi internazionali riferiti alle aree di approvvigionamento o di transito di gas naturale. Per la rilevanza della

tematica, le iniziative di comunicazione esterna della Direzione Generale Infrastrutture e Sicurezza sono principalmente focalizzate sull'informazione al cittadino e agli operatori relative alla situazione energetica nazionale, con particolare riguardo alla sicurezza dei sistemi energetici e geominerari sia in termini di approvvigionamento che in termini di monitoraggio.

La sopramenzionata Direzione ha sempre contribuito alla comunicazione istituzionale, in linea con i principi di trasparenza che sono alla base della comunicazione nella pubblica Amministrazione, attraverso il sito istituzionale e i portali tematici dedicati agli aspetti statistici in ambito energetico e alle attività delle Sezioni UNMIG (Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse, <https://unmig.mite.gov.it/>), mettendo a disposizione le informazioni sulle proprie funzioni, *mission* e struttura, nonché su *database*, relazioni, notizie e documenti utili, contribuendo alla pubblicazione della *newsletter* del Ministero, organizzando seminari tecnici, *workshop* ed incontri istituzionali, garantendo la propria presenza a quelli promossi da Enti, Istituti, Università, Società del settore, promuovendo e rafforzando il dialogo con gli *stakeholders*, i cittadini, gli amministratori e gli operatori, compatibilmente con i propri compiti primari.

Elementi qualificanti della pubblicazione relativa alla "Relazione sulla Situazione Energetica Nazionale" sono la diffusione delle informazioni relative alle statistiche di dati per il settore energetico, in particolare sulla produzione, importazione, esportazione, trasporto, trasformazione ed uso delle principali fonti di energia (petrolio e i suoi prodotti, carbone, gas naturale, GPL, fonti rinnovabili, biocarburanti), nonché l'alimentazione del sistema delle FAQ per rispondere alle richieste di chiarimento degli enti locali e delle stazioni appaltanti in materia di bandi di gara per l'affidamento delle concessioni di distribuzione di gas naturale.

Stante quanto sopra, durante l'anno 2023 proseguiranno le attività di comunicazione connesse alla definizione ed attuazione, per la parte di propria competenza, delle direttive europee e delle altre iniziative a livello normativo nonché delle linee guida delle statistiche, degli studi, degli accordi, dei monitoraggi e delle collaborazioni istituzionali. In particolare, proseguirà la cooperazione nell'ambito del *network* per la sicurezza *offshore* CLYPEA (*Innovation network for future energy*), in riferimento al quale verranno organizzati incontri tecnici ed elaborati note e testi per la *newsletter*.

### 3.8.3.3. Conclusioni

Nei prossimi anni il Dipartimento intende intensificare ulteriormente le azioni volte a sensibilizzare ed orientare i cittadini, le imprese e la pubblica Amministrazione ad un uso più efficiente delle risorse, in considerazione dell'importanza delle misure di economia comportamentale per sostenere, in modo efficace e sostenibile, la transizione energetica.

## 3.9. Le politiche di sostegno e di incentivazione delle imprese

### 3.9.1. Il ruolo di CDP nell'attuazione PNRR<sup>35</sup>

Il Gruppo CDP interviene a sostegno della realizzazione del Piano Nazionale di Ri-

---

35. A cura di Patrizio De Juliis et al, Cassa Depositi e Prestiti

presa e Resilienza in coerenza con il proprio storico ruolo di istituzione al servizio del Paese. Le priorità del PNRR infatti sono in linea con la sua missione di favorire la crescita inclusiva, sostenere l'innovazione e la competitività di imprese e infrastrutture generando impatti positivi sul territorio.

Un impegno rafforzato dal Piano Strategico del Gruppo per il triennio 2022-2024, che ha definito una nuova linea d'intervento al fianco di amministrazioni pubbliche e imprese che possono disporre di competenze tecniche e finanziarie, in particolare nei settori della rigenerazione urbana e della digitalizzazione, del venture capital e della transizione energetica, del turismo e dello sviluppo di infrastrutture sociali e di trasporto.

Nell'ambito del PNRR il ruolo di CDP si sviluppa lungo tre direttrici principali:

- gestione diretta di risorse legate a iniziative strategiche;
- consulenza tecnico-amministrativa a Ministeri, amministrazioni locali, enti pubblici nazionali e territoriali;
- operazioni di mercato e altre iniziative.

#### 3.9.1.1. Gestione fondi

Nel PNRR sono state direttamente assegnate al Gruppo CDP sei iniziative a favore di imprese e start up per un totale di 3,3 miliardi di euro nei settori dell'innovazione, del turismo, della transizione ecologica, dell'agricoltura e dell'internazionalizzazione. Gli interventi riguardano la gestione delle risorse, anche attraverso le controllate del Gruppo e, per alcuni strumenti, è previsto il cofinanziamento degli investimenti.

Si aggiungono ulteriori cinque misure di *mandate management* del valore di circa 2 miliardi di euro per progetti in ambito culturale e turistico (es. «Attrattività dei borghi», «Parchi e giardini storici», «Architettura e Paesaggio Rurale»), per incentivare la realizzazione di alloggi universitari e per la promozione di tecnologie spaziali.

I primi risultati delle attività già attivate evidenziano una significativa mobilitazione di risorse.

Il fondo per promuovere l'"Attrattività dei Borghi", del valore di 363 milioni, ha permesso il finanziamento di 207 progetti in 289 Comuni sotto i 5.000 abitanti, con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo delle destinazioni meno conosciute. Mentre il fondo per i "Parchi e Giardini Storici", del valore di 190 milioni, ha finanziato 129 parchi e giardini storici di interesse culturale per rafforzarne la vocazione turistica. Con la gestione della misura per la "Valorizzazione dell'Architettura e del Paesaggio Rurale", che comprende 1.598 progetti per la protezione dell'architettura e della fruizione turistica del valore complessivo di 590 milioni, superano il miliardo di euro le risorse gestite per le iniziative in ambito culturale e turistico per conto della PA.

Sul fronte imprese, il Fondo 394 per l'internazionalizzazione, gestito da Simest (società del Gruppo CDP) in convenzione con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ha mobilitato 1,2 miliardi di euro (di cui 400 milioni a fondo perduto) per finanziare la transizione digitale ed ecologica e favorire la presenza sui mercati esteri di oltre 8.000 aziende.

#### 3.9.1.2. Consulenza tecnica

CDP sostiene la Pubblica Amministrazione con servizi di consulenza tecnico-finanziaria rivolti alle amministrazioni centrali e ai soggetti attuatori di misure del PNRR e del

Piano Nazionale Complementare, lungo tutto il ciclo di vita degli interventi (tra cui, aspetti di ingegneria finanziaria, gestione delle gare e monitoraggio). Questa attività è prevista dall'Accordo quadro sottoscritto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze alla fine del 2021 e ha l'obiettivo di accelerare la realizzazione degli investimenti, facilitare il rispetto dei tempi e il conseguimento dei traguardi previsti. A seguito di quell'intesa sono state avviate quattordici collaborazioni per il supporto ad altrettanti Ministeri e sono in corso di attivazione ulteriori quattro intese.

Nel 2022, il supporto ha riguardato l'implementazione di 62 misure del PNRR per un controvalore di 72 miliardi di euro di investimenti.

L'assistenza per la realizzazione dei progetti è stato effettuato anche tramite la creazione di uno sportello tecnico. Nel giugno 2022 è stato lanciato Capacity Italy, un portale online realizzato in collaborazione con Invitalia e Mediocredito Centrale, per assistere il personale tecnico quotidianamente impegnato nell'attuazione del Piano.

### 3.9.1.3. Operazioni di mercato e altre iniziative

CDP sostiene anche le esigenze complementari alla realizzazione dei progetti.

Con il Prestito Progettualità PNRR/FNC è possibile finanziare le spese per la predisposizione della documentazione progettuale relativa agli investimenti inseriti nel PNRR o nel FNC. A questo si aggiungono i finanziamenti utili a promuovere interventi di ampia scala integrando risorse del piano. Ne sono esempi l'operazione da 31 milioni a favore dell'Autorità del Sistema Portuale del mar Ligure Occidentale e quella da oltre 40 milioni alle Ferrovie dell'Emilia-Romagna.

Inoltre, CDP interviene nell'ambito di iniziative di politica industriale come la costruzione del Polo Strategico Nazionale (PSN), in partnership con TIM, Leonardo e Sogei. La realizzazione del PSN sarà propedeutica all'erogazione dei servizi cloud per la PA.

### 3.9.2. Il contributo di SIMEST alla realizzazione del PNRR<sup>36</sup>

SIMEST<sup>37</sup> promuove gli investimenti delle imprese italiane all'estero attraverso **prestiti partecipativi**, sia con mezzi propri che attraverso la gestione del **Fondo pubblico di Venture Capital**<sup>38</sup>. La partecipazione di SIMEST consente all'impresa italiana anche di accedere alle agevolazioni (contributi agli interessi) per il finanziamento della propria quota di partecipazione nelle imprese fuori dall'Unione Europea.

Inoltre, SIMEST gestisce, per conto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, gli strumenti agevolativi a supporto delle attività di internazionalizzazione delle imprese italiane nella forma di **finanziamenti agevolati per l'internazionalizzazione** (attraverso il Fondo rotativo 394) e del **sostegno finanziario all'export** mediante contributi agli interessi (attraverso il Fondo 295).

Nel 2021 il piano Next Generation UE ha assegnato tramite il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nuove risorse al Fondo 394**. Il Fondo è stato quindi **dotato**

36. A cura di Veronica Quinto e Marco Cantalamessa, SIMEST.

37. Nel 2022 SIMEST è stata interessata da un cambio di governance, con il passaggio del pacchetto azionario da SACE a CDP. Il CdA di SIMEST del 25 ottobre 2022 ha deliberato il recepimento dei principi generali sull'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento del Gruppo CDP.

38. Fondo gestito da SIMEST in convenzione con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

**di 1,2 miliardi di euro, di cui 400 milioni relativi alla quota di cofinanziamento a fondo perduto.**

Con questa operazione SIMEST si è affermata tra i primi soggetti attivi nell'assegnazione dei fondi PNRR al sistema produttivo nazionale.

L'operatività PNRR, la cui fase di prenotazione delle risorse si è conclusa a maggio 2022, ha registrato complessivamente finanziamenti deliberati a beneficio di oltre 8.000 imprese tra il 2021 e il 2022, saturando l'intero plafond PNRR di 1,2 miliardi di euro.

Le risorse del Fondo sono state destinate alle PMI e alle MidCap italiane, alle quali è stato reso possibile richiedere un finanziamento a tasso agevolato con una quota di cofinanziamento a fondo perduto fino al 25%, nel limite delle agevolazioni pubbliche complessive concesse in regime di Quadro Temporaneo degli Aiuti di Stato della Commissione europea — che ha innalzato i massimali degli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza — e senza necessità di presentare garanzie. **Il 40% della dotazione complessiva del Fondo è stata riservata alle PMI del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia),** le quali hanno potuto beneficiare anche dell'accesso al fondo perduto fino al 40% del finanziamento.

In dettaglio, le risorse del Fondo sono state veicolate attraverso tre tipi di finanziamento:

- (i) Transizione Digitale ed Ecologica delle imprese piccole, medie e a media capitalizzazione con vocazione internazionale,** dedicato alle imprese costituite in forma di società di capitali con un fatturato export di almeno il 10% nell'ultimo anno o del 20% nell'ultimo biennio. Le risorse ottenute devono essere destinate per una quota almeno pari al 50% a investimenti per la transizione digitale e per la restante quota a investimenti per la transizione ecologica e la competitività internazionale. Lo strumento ha una durata di 6 anni, con 2 di pre-ammortamento, e un importo massimo finanziabile di 300 mila euro, elevato nel 2022 a 1 milione di euro complessivi, che non può comunque superare il 25% dei ricavi medi risultanti dagli ultimi due bilanci approvati e depositati.
- (ii) Partecipazione delle PMI a fiere e mostre internazionali, anche in Italia, e missioni di sistema.** Dedicato alle sole PMI, copre le spese per la partecipazione a un singolo evento di carattere internazionale, anche virtuale, tra: fiera, mostra, missione imprenditoriale e missione di sistema, per promuovere l'attività d'impresa sui mercati esteri o in Italia. Almeno il 30% del finanziamento deve essere destinato a spese digitali connesse all'evento, a meno che l'evento stesso non sia a tema digital o ecologico. L'importo massimo del finanziamento è pari a 150 mila euro e non può comunque superare il 15% dei ricavi dell'ultimo bilancio approvato e depositato. Il periodo di rimborso è di 4 anni, con 1 anno di pre-ammortamento.
- (iii) Sviluppo del commercio elettronico delle PMI in Paesi esteri (E-commerce),** dedicato alle sole PMI costituite in forma di società di capitali, per finanziare la creazione o il miglioramento di una piattaforma propria di e-commerce o l'accesso a una piattaforma di terzi (market place) per la commercializzazione di beni o servizi prodotti in Italia o con marchio italiano. L'importo finanziabile va da 10 mila euro fino a un massimo di 300 mila per una piattaforma propria e fino a un massimo di 200 mila per market place, senza comunque superare il 15% dei ricavi medi risultanti dagli ultimi due bilanci approvati e depositati. La durata del finanziamento è di 4 anni con 1 anno di pre-ammortamento.

### 3.10. INTERNAZIONALIZZAZIONE

Servizi reali per l'internazionalizzazione<sup>39</sup>. L'Agenzia ICE<sup>1</sup>

Il ruolo dell'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, in quanto ente governativo, è quello di sostenere i processi di internazionalizzazione delle imprese italiane, promuovere l'immagine del prodotto italiano nel mondo e attrarre investimenti esteri.

Dal punto di vista della governance, l'Agenzia è posta sotto la vigilanza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI); inoltre, nel novembre 2022, con l'istituzione del Comitato Interministeriale per il Made in Italy nel Mondo (CIMIM)<sup>40</sup> è stato nuovamente rafforzato il ruolo del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) per l'internazionalizzazione.

Nel perseguire i suoi compiti istituzionali, secondo le indicazioni della Cabina di Regia per l'Internazionalizzazione<sup>41</sup>, l'Agenzia offre servizi di informazione, promozione collettiva, assistenza e formazione. L'obiettivo di fondo è quello di favorire l'aumento di nuovi esportatori e di promuovere la persistenza sui mercati esteri di quelli già attivi, con particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese (PMI). Fra gli stakeholder dell'Agenzia vi sono, in primo luogo, migliaia di imprese che si avvalgono dei servizi ICE, oltre a numerose istituzioni (Ministeri, Regioni, Province, Università, e altri) e rappresentanti del tessuto imprenditoriale.

Gli utenti che nel 2022 hanno fruito di servizi ICE sono stati circa 21.000, in consistente aumento rispetto agli anni precedenti la pandemia. Vi ha influito da un lato la nuova policy sui servizi, adottata nell'aprile 2020, che ha disposto l'erogazione a titolo gratuito della quasi totalità dei servizi di assistenza. Dall'altro, vi ha contribuito la crescita degli utenti di servizi promozionali (passati da circa 6 mila a oltre 13 mila) per via delle agevolazioni volte a promuovere la partecipazione a eventi ICE, con la concessione gratuita di un primo modulo espositivo.

Nel 2022 l'Agenzia ha ripreso ad organizzare gli eventi in presenza, ridimensionando il ricorso agli strumenti digitali, sia per quanto riguarda la promotion, sia per i servizi di formazione e per l'attrazione degli investimenti esteri. La spesa per eventi promozionali ha raggiunto nel 2022 circa 230 milioni di euro, il 54% in più dell'anno precedente, grazie alla ripresa delle attività in presenza e alla realizzazione di azioni a favore della grande distribuzione, dell'e-commerce, delle fiere italiane, alla campagna di comunicazione nazionale di *Nation Branding (Italy is simply extraordinary: be IT)*, alle iniziative previste nell'ambito del Piano Export Sud e all'erogazione del Bonus digitale. Quest'ultima è una misura richiesta dal MAECI e gestita operativamente da Invitalia, avente l'obiettivo di erogare alle micro imprese manifatturiere italiane un contributo per l'accesso a soluzioni digitali per l'export.

Con riguardo alla promozione fieristica, nel 2022 l'Agenzia ha curato la partecipazione collettiva a 249 fiere estere in 87 mercati, e ha promosso 90 edizioni di fiere italiane

39. A cura di Cristina Castelli e Stefania Spingola - ICE; con il contributo di Fabio Bacchini, Lorenzo di Biagio, Mirella Morrone, Marco Rinaldi e Lorenzo Soriani (Istat) e Roberto Monducci (Professional Affiliate dell'Istituto di Economia della Scuola Superiore S. Anna) per la valutazione di impatto e l'analisi sugli utenti.

40. Decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173 "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri", convertito con modificazioni dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204.

41. L'undicesima seduta della Cabina di Regia per l'Internazionalizzazione si è tenuta il 16 febbraio 2023.

di rilievo internazionale, dedicate a tutti i settori dell'export. In totale, le partecipazioni di operatori italiani alle iniziative promozionali organizzate dall'ICE sono state oltre 23.000.

Inoltre, nel corso del 2022 erano attivi 56 accordi con la grande distribuzione organizzata (GDO), con il coinvolgimento di 6.533 punti vendita, in particolare su alcuni mercati prioritari (Stati Uniti, Germania, Regno Unito, Cina, Thailandia, Giappone, Paesi del Golfo).

Un altro importante ambito di attività riguarda il supporto offerto alle imprese per facilitare la loro presenza sulle piattaforme internazionali di commercio elettronico, grazie alla sottoscrizione di accordi con grandi marketplace ed e-tailer, internazionali o locali, diretti a favorire l'accesso a costi limitati (nel 2022 sono stati sottoscritti 17 accordi). Rispetto all'anno precedente, il numero delle aziende ammesse ai progetti ICE è passato da 7.133 a 8.854 unità. Va inoltre rilevato che l'ICE fornisce assistenza per l'intero ciclo dell'e-commerce (formazione, promozione, ordine, logistica, post-vendita).

Accanto ai servizi di tipo promozionale, l'ICE offre un'ampia gamma di servizi di informazione e di assistenza per coprire tutti gli aspetti del processo di internazionalizzazione: dalla conoscenza iniziale di un mercato, al radicamento commerciale, allo stabilimento di una presenza produttiva all'estero. Molti servizi di informazione sono offerti attraverso il sito web ([www.ice.it](http://www.ice.it)), alimentato principalmente dalla rete ICE presente nei vari mercati (78 unità), o tramite l'URP.

I servizi di assistenza personalizzata sono erogati prevalentemente dagli uffici della rete estera in base alle esigenze espresse dalle imprese. L'offerta a titolo gratuito della maggior parte dei servizi ha determinato nell'ultimo biennio un incremento molto forte della domanda, diretta in particolare alla rete estera, con l'erogazione nel 2022 di circa 35.500 servizi. Tra le attività volte ad assistere le imprese sui temi dell'export e dell'internazionalizzazione vi è il progetto degli *Export Flying Desk* (EFD), avente l'obiettivo di accompagnare le PMI Italiane tramite percorsi di assistenza, formazione e informazione, grazie a 21 Desk regionali che fungono da trait d'union con gli uffici ICE di promozione settoriale e con la rete estera. In parallelo, il progetto *Export Tutor* ha per obiettivo quello di fornire alle aziende un supporto di secondo livello - rispetto al primo orientamento offerto dall'EFD - prevedendo attività di affiancamento e di tutoring per attivare un solido percorso di internazionalizzazione.

Nel 2022 è stato rinnovato anche il progetto sui *Desk di Assistenza e Tutela della Proprietà Intellettuale e Ostacoli al Commercio*, con il coinvolgimento di undici sedi estere: Bangkok, Buenos Aires, Città del Messico, Ho Chi Minh, Istanbul, Kiev, Mosca, New Delhi, New York, Pechino e San Paolo.

Inoltre, al fine di sostenere i nuovi esportatori e le imprese che esportano in maniera occasionale, nel 2022 sono state realizzate 76 attività formative con la partecipazione di circa 6.000 tra rappresentanti aziendali, professionisti, giovani laureati italiani e stranieri, operatori esteri<sup>42</sup>. Le ore di formazione complessivamente erogate sono state oltre 44 mila, nell'85% dei casi rivolte alle imprese. Tra le varie attività, in tema di competenze manageriali e digitalizzazione è proseguito il progetto *Smart-Export*,

---

42. Il dato considera il numero effettivo di partecipanti alle attività formative, includendo anche più rappresentanti di una stessa azienda. Include inoltre tutti i partecipanti a corsi e-learning, indipendentemente dall'ottenimento della certificazione finale.

avente l'obiettivo di favorire il processo di internazionalizzazione delle micro-piccole e medie imprese italiane mediante percorsi formativi fruibili online, erogati in collaborazione con cinque Università e Business School italiane. Insieme a diversi partner territoriali e associazioni di categoria, è proseguito anche il percorso formativo *Digital Export Academy*, volto a valorizzare le nuove strategie di marketing attraverso le opportunità offerte dal mondo "digitale".

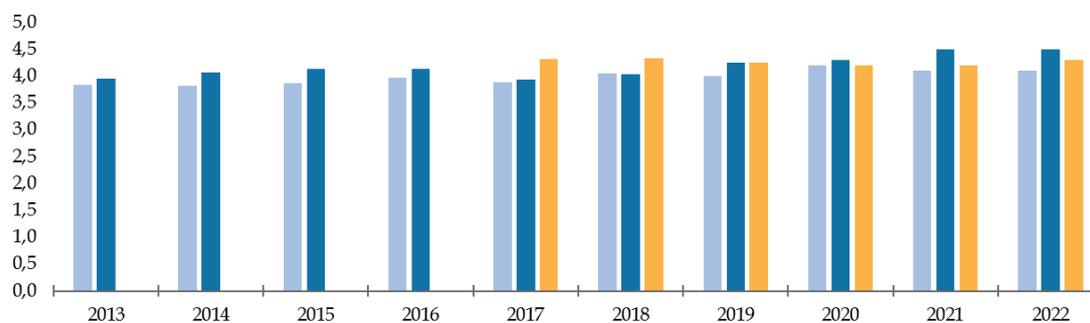
Infine, l'ICE svolge attività per attrarre investimenti esteri, tema sempre più centrale nell'ambito della politica industriale, grazie anche all'istituzione del Comitato Interministeriale per l'Attrazione degli Investimenti Esteri (CAIE) e all'accordo tra ICE e Invitalia, vigente dal 2017. Il ruolo rivestito dall'Agenzia nell'attrarre investimenti esteri si basa soprattutto su azioni di scouting, sulla promozione dell'immagine dell'Italia e sulla pubblicizzazione di opportunità d'investimento, condotte tramite postazioni ICE istituite nei principali paesi da cui provengono gli investimenti esteri in Italia (rete AIE). Accanto a varie iniziative di promozione, molta attenzione è posta all'attività di aftercare e alle richieste di supporto di investitori già presenti in Italia, tramite assistenza e informazioni sulla situazione del Paese.

La valutazione dell'efficacia dei servizi offerti alle imprese è un aspetto centrale del sistema di misurazione della performance, come riportato nel Piano integrato di attività e organizzazione (Piao) relativo al 2022-2024<sup>43</sup>.

Nell'ambito del sistema di misurazione, le analisi sulla soddisfazione della clientela rappresentano uno strumento fondamentale per valutare la qualità e il gradimento dei servizi offerti dall'ICE. Peraltro, al fine di garantire terzietà e robustezza metodologica, le indagini sono affidate a società esterne.

I risultati dell'ultima rilevazione di customer satisfaction disponibile, condotta da Ipsos sulle attività svolte nel 2022, confermano il giudizio positivo espresso dagli utenti, in linea con le precedenti rilevazioni annuali (4,3 su un massimo di 5). Nello specifico, l'indicatore di customer satisfaction ha raggiunto 4,3 per i servizi di promozione; per i servizi di assistenza erogati a titolo gratuito, il livello rilevato è stato pari a 4,1, mentre per i servizi di assistenza a pagamento si è raggiunto 4,5 (grafico 1). Con riguardo alla formazione il giudizio medio espresso dai partecipanti è stato pari a 4,3.

**Grafico 1 - Soddisfazione espressa dai clienti ICE sui servizi di promozione e di assistenza**  
Giudizio globale su una scala da 1 a 5 (5= soddisfazione massima)



43. Piano redatto ai sensi del decreto-legge 30 giugno 2022, n. 132, del presidente della Repubblica 24 giugno 2022, n. 81 e del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. Per approfondire i contenuti del Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2022-2024 si veda il Portale PIAO, al link: <https://piao.dfp.gov.it/plans>.

Fonte: ICE, indagine 2022 condotta da Ipsos.

L'82% degli intervistati ha dichiarato che parteciperebbe nuovamente agli eventi promozionali e l'88,6% richiederebbe ulteriori servizi di assistenza gratuiti, percentuale che sale al 92,9% per i servizi personalizzati a pagamento; l'89,4%, infine, prenderebbe nuovamente parte ad attività di formazione.

Come nelle edizioni precedenti di questo Rapporto, il potenziale informativo delle statistiche ufficiali dell'Istat può essere sfruttato per effettuare molteplici analisi sulle imprese che richiedono servizi all'ICE. In questa fase, appare di notevole interesse poter analizzare le tendenze dell'export realizzato dalle imprese fruitrici del sostegno, grazie all'integrazione di dati sugli utenti ICE con quelli Istat, relativi alle imprese persistentemente esportatrici sia nel 2019 sia nel 2021.<sup>44</sup>

L'obiettivo conoscitivo è quello di misurare e analizzare i flussi generati dalle imprese nel 2021, a confronto con quelli registrati nella fase immediatamente precedente la pandemia (2019).

L'esito della verifica della presenza delle imprese utenti dei servizi ICE nel 2021, tra quelle persistentemente esportatrici nei due anni considerati (93.590 imprese), consente di rilevare 9.868 aziende, con un'occupazione pari - nel 2019 - a poco più di un milione di addetti (il 29,4% del totale). Il peso sull'export è pari al 34,6% nel 2019 ed al 35,6% nel 2021 (commisurato a valori di export di beni pari rispettivamente a 151 e 166 miliardi di euro); l'aumento della quota di export delle imprese utenti ICE deriva da una crescita dei flussi di vendite all'estero pari al 10,3% (+15,5 miliardi di euro), superiore al 5,3% delle altre imprese.

Inoltre, la quota di imprese utenti ICE che hanno registrato un aumento del numero di paesi di sbocco tra il 2019 e il 2021 è pari al 56,6%, un dato superiore a quello delle altre imprese (52,5%); un superiore dinamismo si rileva anche in termini di quota di imprese con una crescita del numero di aree di esportazione (38,6% delle imprese utenti ICE contro il 37,4% delle altre imprese) e per la dinamica del numero di prodotti esportati (47% rispetto al +39,9%).

Complessivamente, le evidenze presentate mostrano come la crescita dell'export di beni, osservata nel 2021, consenta ad un'ampia maggioranza delle imprese esportatrici italiane (62,9% per gli utenti ICE e 61,9% per le altre imprese) di superare largamente i livelli di vendite all'estero osservate prima della crisi indotta dalla pandemia e di accelerare le tendenze ad una maggiore diversificazione e complessità dell'internazionalizzazione commerciale. In questo quadro, la performance delle imprese utenti dei servizi forniti dall'ICE appare superiore e maggiormente pervasiva rispetto a quella delle altre imprese.

Inoltre, è stato realizzato un nuovo esercizio di valutazione ex-post, frutto della ormai consolidata collaborazione tra l'ICE e l'Istat. La misurazione dell'impatto sulla performance delle imprese che usufruiscono dei servizi ICE, effettuata a distanza di due anni dalla domanda di supporto, richiede una esplicita attività di valutazione

---

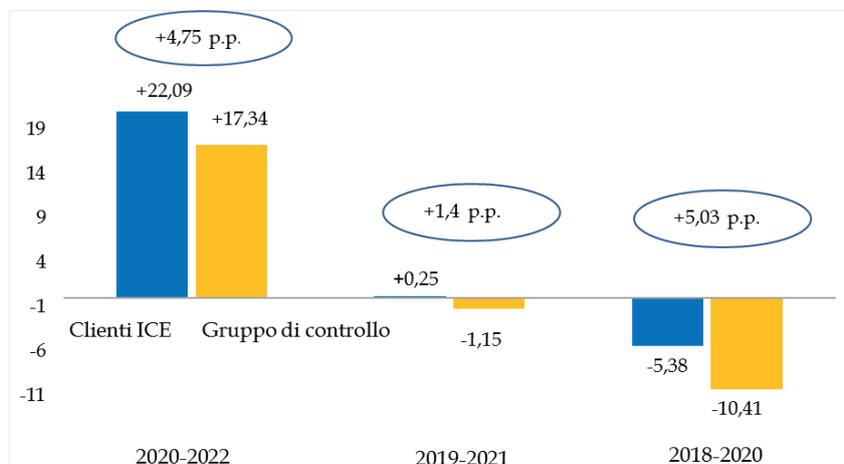
44. Si tratta di un'elaborazione ad hoc che consente di anticipare alcune analisi delle tendenze dell'export dopo la crisi pandemica, ancora non disponibili in termini esaustivi a livello di impresa. Il panel utilizzato, pur coprendo il 98,7% dell'export generato dalle imprese nel 2019, può comportare alcune distorsioni in termini di misurazione dinamica in quanto non considera l'eventuale ingresso di operatori all'export tra il 2019 e il 2021 che possono aver incorporato esportazioni precedentemente realizzate dalle unità persistenti.

attraverso un approccio econometrico denominato *Propensity Score Matching* (PSM). Questo, in estrema sintesi, abbina gli individui oggetto di una politica, le imprese che utilizzano i servizi ICE, i cosiddetti “trattati”, a unità a loro simili ma che non si sono serviti dei servizi considerati, i cosiddetti “non trattati”.

L'applicazione del PSM al periodo 2020-2022, che include l'anno caratterizzato dalla caduta del commercio internazionale legata alla diffusione del Covid-19, mostra come l'aumento delle esportazioni sia maggiore tra le imprese che utilizzano i servizi ICE rispetto ai non trattati. La differenza, statisticamente significativa, è pari a circa 4,75 punti percentuali (tra +22,09 e +17,34).

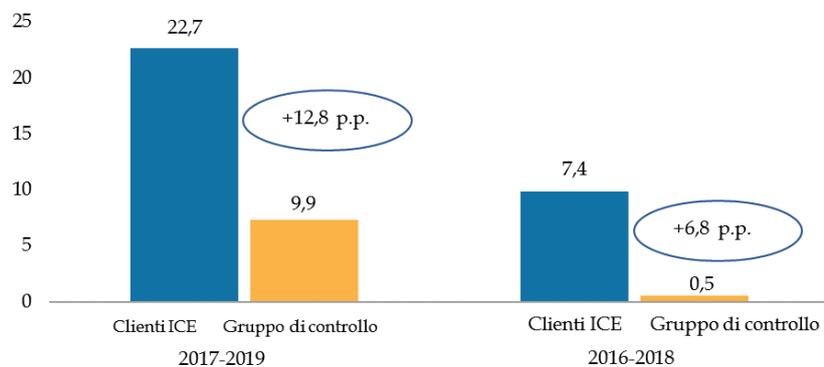
A parte il periodo 2019-2021, negli altri tre periodi considerati, 2018-2020, 2017-2019 e 2016-2018, caratterizzati per lo più da un andamento favorevole del ciclo economico internazionale, la differenza risulta ampia e significativa (rispettivamente, circa 5, 13 e 7 punti percentuali)(grafici 2 e 3). Peraltro, la selezione delle variabili da utilizzare per la identificazione del campione di controllo influenza anche i risultati del confronto: nel ripetere l'analisi presentata sul biennio 2020-2022 considerando solo le imprese “singole”, cioè non appartenenti a gruppi, emerge che l'utilizzo dei servizi ICE assicura una differenza a favore delle imprese ICE più ampia di quella registrata sull'insieme di tutte le imprese (circa 11 punti percentuali, risultante dalla differenza tra +22,19% per le imprese ICE e +11,4%, per le altre imprese).

**Grafico 2 - Performance export delle imprese che hanno richiesto servizi ICE nel 2020, 2019 e 2018, in confronto a imprese non-clienti aventi caratteristiche simili. Variazioni percentuali delle esportazioni riferite al biennio successivo**



Fonte: elaborazioni su dati ICE e Istat.

**Grafico 3 - Performance export delle imprese che hanno richiesto servizi ICE nel 2016 e nel 2017, in confronto a imprese non-clienti aventi caratteristiche simili. Variazioni percentuali delle esportazioni riferite al biennio successivo**



Fonte: elaborazioni su dati ICE e Istat.

## **Capitolo 4** I servizi delle Pubbliche Amministrazioni Locali



#### 4.1. LE SFIDE DELLE PA LOCALI NEL POST-PANDEMIA<sup>1</sup>

Il tessuto della PA locale italiana, rappresentato in particolare dai Comuni, possiede un ruolo determinante per cittadini ed imprese nel post-pandemia. Non solo gli enti locali sono attori principali del rinnovamento infrastrutturale del Paese, essendo responsabili di circa il 40% delle risorse del PNRR, ma sono centrali in alcune delle politiche nazionali, come ad esempio quella dello sviluppo del welfare. Al tempo stesso, essi escono da un lungo periodo di austerità che li ritrova spesso depotenziati nella loro forza lavoro. La capacità di questi organismi di farsi interpreti dei bisogni della comunità e implementare le politiche determinate a livello centrale è, dunque, un fattore determinante per la ripresa sociale ed economica del Paese, ma ciò potrebbe essere mitigata da un indebolimento dovuto ai precedenti tagli di spesa operati per riordinare le finanze nella precedente crisi del debito pubblico del 2011.

Consapevoli di ciò, i cinque contributi di altrettante istituzioni contenute nella sezione relativa alla PA locale si sono concentrati su tre temi specifici, che ricalcano tre delle sfide principali del post-pandemia:

1. lo sviluppo del welfare locale;
2. il potenziamento delle strutture organizzative;
3. l'ammodernamento infrastrutturale.

La sezione 4.2 tratta il tema dello sviluppo del welfare locale in modo diacronico, partendo prima dalla analisi degli anni immediatamente precedenti alla pandemia per comprendere qual era il patrimonio o, meglio, la capacità di offrire servizi sociali nel momento in cui è arrivata la pandemia, con una analisi delle tendenze dal 2015 al 2019 (sezione 4.2.1); successivamente sono analizzati gli anni centrali della pandemia, 2020 e 2021, con un affaccio sull'anno dell'uscita dalla pandemia, 2022 (sezione 4.2.2); infine, è fornita una analisi dei primi passi fatti dai Comuni italiani verso lo sviluppo dei servizi sociali grazie al rifinanziamento concesso dallo Stato nell'ottica dei LEP - livelli essenziali delle prestazioni (sezione 4.2.3).

Il primo contributo, dell'Osservatorio Nazionale Servizi Sociali Territoriali del CNEL con la collaborazione dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Aziendali, sottolinea laconicamente come il livello di finanziamento dei servizi sociali territoriali all'alba della pandemia fosse fermo ai livelli di 12 anni prima. Il regime di austerità imposto a partire dal 2012 ha progressivamente visto ridurre le risorse fino al 2015-16, per poi riprendere a salire, ma non riuscendo a recuperare i tagli del periodo immediatamente precedente. Nel 2019, i 126 euro pro-capite costituiscono una media nazionale che, tuttavia, non è garantita in ciascun territorio. L'analisi per territorio provinciale fa emergere come le differenze fra minimo e massimo siano nell'ordine finanche di 100 volte, posto che Bolzano primeggia con 583 euro pro capite, mentre Vibo Valentia, l'ultimo in ordine di risorse spese, raggiunge circa 6 euro. Non solo. Le prime otto province per maggiori quote di finanziamento pro-capite dei servizi sociali territoriali sono nelle regioni a statuto speciale (Bolzano, Gorizia, Trieste, Oristano, Udine, Cagliari, Trento, Sassari) e la prima provincia di regione

---

1. Emanuele Padovani, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

a statuto ordinario (Bologna) riesce a raggiungere un livello di finanziamento solo pari al 42% rispetto al primo in classifica. Inoltre, in Emilia-Romagna e in Lombardia ci sono forti differenze fra i territori provinciali, in alcuni casi anche più del doppio. Le differenze territoriali sono evidenti anche nella tendenza di spesa dei servizi fra il 2015 e il 2019 laddove, malgrado l'incremento a livello nazionale sia stato, nel periodo, pari a +8,6% (inflazione al 2,6%, quindi in questo periodo c'è stato un incremento reale), in 22 territori concentrati in larga parte al Centro-Sud hanno peggiorato la propria situazione, già deficitaria rispetto alla media. Malgrado la loro crescita costante, il target anziani è arretrato nella spesa sociale; tuttavia, anche in questo caso, e nelle tendenze (generalmente positive) degli altri target, ci sono territori che esprimono situazioni diametralmente opposte alla tendenza media. Dunque, anche se la diffusione dei servizi e l'impegno finanziario è elevato in Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Emilia-Romagna, mentre è basso in Campania, Basilicata, Sicilia e Calabria, l'analisi per singolo territorio provinciale e, ancor di più, comunale (dal contributo è possibile accedere al portale per la navigazione dei dati dei singoli Comuni), presentava forti variabilità quando la pandemia ha fatto capolino nelle nostre vite.

Il secondo contributo, di Banca d'Italia, analizza le banche dati SIOPE+ (monitoraggio dei pagamenti della PA) e BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche contenente i rendiconti degli enti) da cui emerge come, durante la pandemia e nell'immediato post-pandemia, la spesa sociale sia significativamente cresciuta in tutti i comparti di spesa, in modo particolare a favore dei soggetti a rischio di esclusione sociale e delle famiglie. Nel solo 2022, la spesa in termini di uscite di cassa per il welfare locale è aumentata del +2%. Tuttavia, va ricordato che nello stesso anno l'inflazione è giunta all'8,1%, quindi sia l'incremento 2022 sia quello degli anni precedenti potrebbe essere stato sterilizzato dall'effetto del recente aumento dei prezzi al consumo. Banca d'Italia, oltre a riaffermare le forti differenze fra regioni e dimensioni degli enti, rilevando ad esempio che nel 2022 i Comuni con meno di 5.000 abitanti hanno speso 129 euro pro-capite, contro i 234 euro pro-capite dei Comuni fra 60 e 500 mila abitanti, ricorda infine che il welfare è possibile laddove i Comuni abbiano i conti in ordine.

Il terzo contributo, di SOSE spa, sviluppa un focus sulle regioni a statuto ordinario, fornendo evidenza empirica rispetto alla sostanziale stabilità della spesa sociale aggregata in queste regioni fra il 2017 e il 2019 (dopo un aumento di più del 4% occorso fra il 2016 e il 2017) e alla forte variabilità a livello comunale, soprattutto all'interno del comparto meridionale del Paese, coerentemente al primo contributo (sezione 4.2.1). Ma la parte più innovativa consiste nell'analisi, in anteprima assoluta, dell'utilizzo delle nuove risorse messe a disposizione dello Stato per lo sviluppo del welfare locale nel post-pandemia. Si tratta, a regime, di 770 milioni di euro di nuove risorse per i Comuni delle regioni a statuto ordinario e di Sicilia e Sardegna, distribuiti in logica di LEP - Livelli Essenziali delle Prestazioni, al fine di garantire egual accesso ai servizi ritenuti essenziali in ciascun territorio. Nel primo anno di monitoraggio della nuova policy di rafforzamento dei servizi sociali, il 2021, emerge chiaramente come vi sia un aumento di tutti i target di utenza, ed in particolare famiglie e minori, povertà, anziani e immigrati/nomadi, a fronte di un aumento più spiccato di contributi economici e interventi/servizi (incrementi meno significativi per le strutture sociali).

Dopo l'approfondimento sui servizi sociali territoriali, la sezione 4.3, rappresenta il

contributo di Istat sulla dinamica dell'occupazione nei Comuni italiani. Fra i tanti dati forniti, emergono tre elementi molto rilevanti. In primis, i Comuni sono arrivati all'apuntamento della pandemia da Covid-19 con un depotenziamento del personale di -19% rispetto a 9 anni prima (2020 rispetto al 2011) per quanto riguarda i dipendenti, addirittura di -27,8% per il personale non dipendente. La flessione maggiore è avvenuta nell'ultimo quinquennio prima della pandemia. Secondo, come evidenziato per i servizi sociali, le tendenze rispetto alla dinamica dell'occupazione sono decisamente eterogenee per aree regionali e, soprattutto, provinciali. Ad esempio, in Sardegna si va da una riduzione del personale dipendente di -38,6% del territorio provinciale di Cagliari o -35,8% del Sud Sardegna, alle situazioni diametralmente opposte di Sassari, +39,2%, e Nuoro, +15,8%. In generale, è il comparto geografico di Sud e isole a sperimentare la decrescita occupazionale più consistente, con una media del -26,3% per i dipendenti e -33,5% per i non dipendenti, il che potrebbe da un lato essere indice di efficientamento ma dall'altro esprimere una criticità di forte depotenziamento delle strutture organizzative a causa delle difficoltà finanziarie citate dal contributo di Banca d'Italia (sezione 4.2.2). Infine, è interessante sottolineare come la componente di genere femminile sia stata meno influenzata rispetto alla componente maschile nella tendenza di decrescita.

L'ultima sezione, la 4.4, è a cura di Cassa Depositi e Prestiti (CDP) spa e riferisce in merito alle risorse da questa erogate sotto forma di crediti nei confronti di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni per lo sviluppo infrastrutturale. Nel corso del 2021 gli enti coinvolti in operazioni di questo tipo sono stati oltre 1.100, con l'impegno di oltre 11 miliardi di euro, di cui 5,2 relativi a rifinanziamenti di mutui che hanno consentito di liberare risorse (risparmio di oneri finanziari) per 1,4 miliardi di euro. Al di là del dato a livello aggregato, sorprendono le forti differenze fra territori provinciali. Il dato pro-capite provinciale può essere interpretato in due modi: intensità dell'incremento dell'indebitamento, dunque con una connotazione negativa, oppure intensità delle nuove opere pubbliche (specie nei settori scolastico, sanitario, idrico ed energetico in cui CDP svolge un ruolo chiave), dunque con una connotazione positiva. Il territorio provinciale con il più elevato valore pro-capite è Siracusa, con circa 203 euro, a cui seguono La Spezia, con circa 137 euro, e Roma, con circa 83 euro; non sono state aperte linee di credito a medio-lungo termine a Crotone e Trento.

In generale tutti i contributi fanno emergere forti differenze a livello non solo regionale, ma anche provinciale e, quando il dato lo consente, a livello comunale. Se da un lato ciò è espressione dell'autonomia che gli enti locali esercitano, dall'altro è evidente che pone un problema di equità di accesso ai servizi. Le differenze rilevate pongono quindi l'urgenza di ribilanciamento fra territori, non solo regionali, non solo provinciali, ma anche comunali. Il centro e le periferie devono saper collaborare nell'interesse reciproco. Da un lato i Comuni di piccole dimensioni devono poter ambire a potenziare i propri servizi per fermarne lo spopolamento attraverso idonei finanziamenti e la collaborazione con le amministrazioni locali più grandi. Dall'altro i centri urbani di maggiori dimensioni potrebbero trovare sollievo in una minore pressione sui propri servizi se nei centri minori le comunità locali potessero godere dei medesimi servizi. Ma i contributi evidenziano che non si tratta solo di un problema centro-periferia,

ma anche di forti differenze fra territori provinciali e comunali molto simili. Spesso, infatti, le differenze sono acuite dalla differente salute delle finanze locali o, più semplicemente, da altri fattori di contesto, come la consuetudine o la maggiore o minore capacità di saper cogliere i bisogni di cittadini ed imprese. Si tratta quindi di aiutare le Amministrazioni locali a ribilanciare le proprie finanze da un lato e dall'altro aprire maggiormente allo scambio di buone pratiche fra amministrazioni, agevolando la contaminazione di competenze e risorse umane fra enti locali.

## **4.2. LA SVOLTA NEI SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI: PASSATO, PRESENTE E FUTURO**

### **4.2.1. Gli anni immediatamente precedenti la pandemia<sup>2</sup>**

Nel 2021 il CNEL ha istituito l'Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali (ONSST), al fine di analizzare la dimensione sociale e territoriale dei processi di sviluppo ed elaborare proposte da sottoporre all'Assemblea del CNEL e tramite essa al Parlamento, al Governo e alle Regioni, secondo le prerogative del Consiglio. L'ONSST è sviluppato in collaborazione con ISTAT e il Dipartimento di Scienze Aziendali dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna. In questo quadro si colloca l'approfondimento sul tema del welfare sociale sviluppato nelle comunità locali presentato periodicamente dal CNEL nella forma del Rapporto. L'ultimo Rapporto ONSST 1.2023 "Analisi delle variazioni 2015-2019 e confronti fra i singoli comuni" esamina:

- (1) le dinamiche di spesa e di incidenza dei servizi (numero di interventi in proporzione al numero di abitanti) fra il 2015 e il 2019, verificando l'entità degli incrementi e dei decrementi nei vari territori;
- (2) i dati disponibili con riferimento alle singole comunità locali, fornendo la possibilità di effettuare confronti puntuali fra singoli territori comunali (dati relativi all'anno 2019), attraverso la pubblicazione di una sezione online del Rapporto che permette la consultazione dinamica dei dati (<https://www.onsst.it/report2023>)

In questa sede sono forniti i principali risultati dell'analisi; si rinvia al Report ONSST 1.2023 per gli opportuni approfondimenti<sup>3</sup>.

#### **4.2.1.1. All'arrivo della pandemia la spesa sociale dei comuni non era tornata ai livelli pre-crisi 2011**

Dopo un decremento negli anni del post-crisi economica e delle finanze pubbliche (2011-2013), la spesa sociale dei comuni al netto delle compartecipazioni dagli utenti e dal Sistema Sanitario Nazionale (SSN) - ossia lo sforzo economico operato dalle amministrazioni locali attraverso le risorse dei vari fondi statali (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo nazionale per le non autosufficienze, Fondo di solidarietà co-

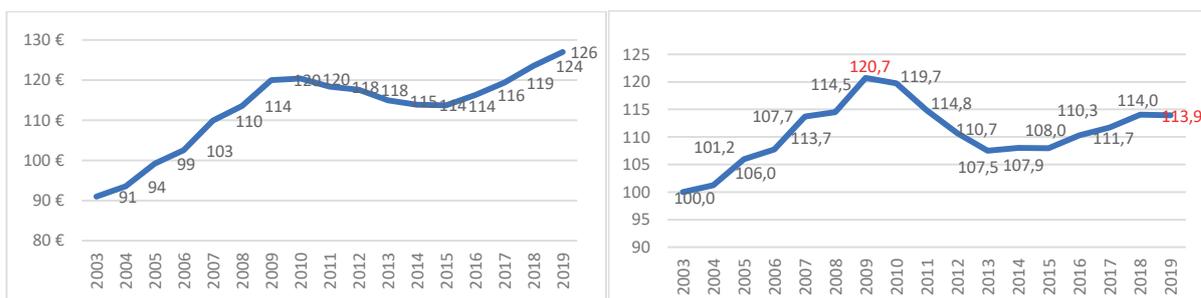
---

2. A cura di Emanuele Padovani e Matteo Bocchino - Alma Mater Studiorum - Università di Bologna e Osservatorio Nazionale Servizi Sociali Territoriali del CNEL

3. Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali, <https://www.cnel.it/Chi-Siamo/Organi-di-Governance/Commissione-Politiche-Sociali-e-Sviluppo-sostenibile/Osservatorio-Servizi-Sociali-Territoriali>.

munale per la parte relativa ai servizi sociali, etc.) più i finanziamenti derivanti dalla fiscalità locale attribuiti dai singoli Comuni al sociale – è aumentata fino a raggiungere i € 7,5 mld, ovvero € 126 pro-capite. Tuttavia, scontando l'effetto dell'inflazione, non ha recuperato i tagli operati a seguito del periodo di crisi, attestandosi sui livelli del 2007 (Tavola 1). Considerando anche la compartecipazione di utenti e del SSN la spesa complessiva nel 2019 è arrivata a circa € 9,4 mld, ovvero lo 0,47% del PIL4.

**Tavola 1. La spesa sociale dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del Sistema Sanitario Nazionale (SSN), 2003-2019, spesa media pro-capite valori in euro (sinistra), indice di valore reale base 2003 (destra)**

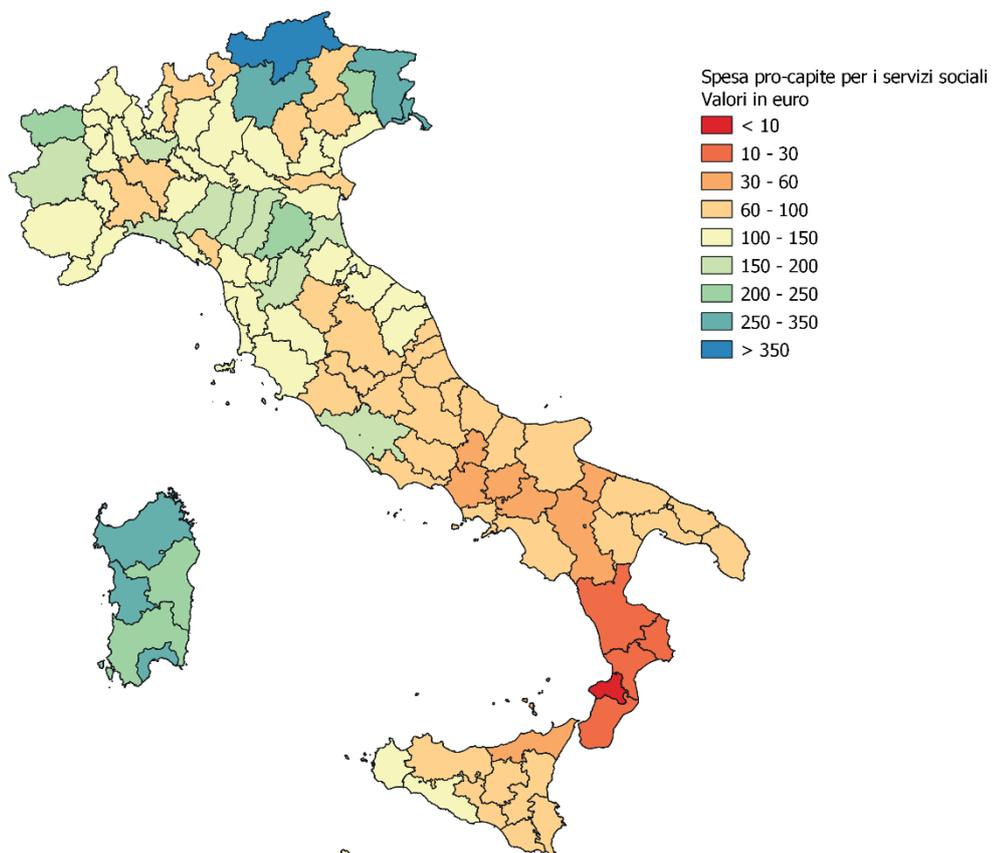


#### 4.2.1.2. L'allocazione delle risorse ai servizi sociali è molto differenziata sia fra regioni sia al loro interno

Rispetto ai valori medi nazionali di € 126 pro-capite (2019), l'allocazione di risorse ai servizi socioassistenziali presenta evidenti divari territoriali non solo a livello regionale, ma anche a livello provinciale all'interno delle medesime regioni, con situazioni, come l'Emilia-Romagna o la Lombardia, in cui in alcuni territori provinciali si spende mediamente (al netto delle compartecipazioni di utenti e SSN) anche il doppio rispetto ad altri (Tavole 2 e 3).

4. La discrasia rispetto al dato di spesa sociale 2019 presentato nella sezione 4.2.2 nel contributo di Banca d'Italia deriva dalle differenti basi dati utilizzate. Nella presente sezione la base è la rilevazione ISTAT sui servizi sociali in cui sono richieste informazioni a livello di impegni di spesa per il perimetro dei servizi sociali stabilito da ISTAT; nel contributo di Banca d'Italia, SIOPE+ rileva il dato di uscite di cassa mentre BDAP contiene i dati dei rendiconti (conti del bilancio) in termini di impegno di spesa (obbligazione scaduta), in entrambi i casi con un perimetro non esattamente sovrapponibile a quello di ISTAT. Alle tre differenti basi dati di cui sopra, si aggiunge una quarta: SOSE, questionario per i fabbisogni standard, che rileva il dato secondo un diverso perimetro ancora, impegno di spesa (obbligazione scaduta) e, comunque, solo per i Comuni delle regioni a statuto ordinario più Sicilia e Sardegna (si veda la sezione 4.2.3).

Tavola 2. La spesa sociale pro-capite provinciale dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del Sistema Sanitario Nazionale (SSN), 2019, valori in euro



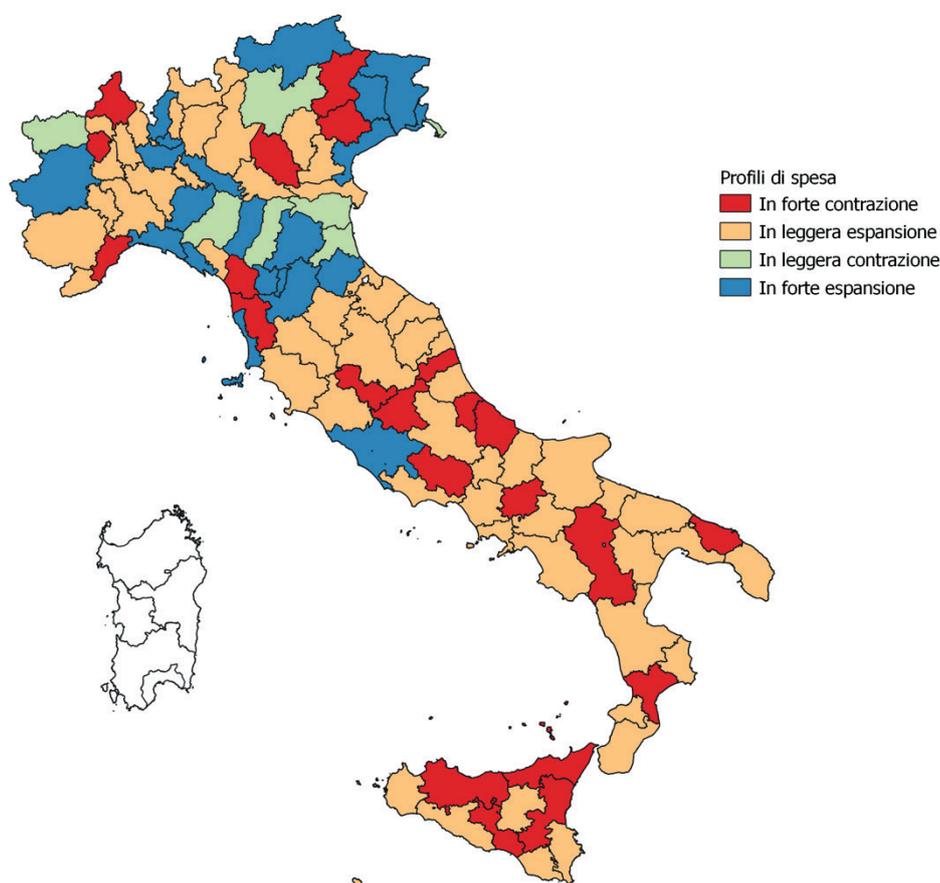
**Tavola 3. La spesa sociale pro-capite provinciale dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del Sistema Sanitario Nazionale (SSN), 2019, valori in euro**

n.	Provincia	Spesa per servizi sociali pro-capite	n.	Provincia	Spesa per servizi sociali pro-capite	n.	Provincia	Spesa per servizi sociali pro-capite
1	Bolzano	583	37	Bergamo	123	73	Lecco	87
2	Gorizia	319	38	Novara	123	74	Sondrio	86
3	Trieste	306	39	Pisa	122	75	Rieti	86
4	Oristano	290	40	Imperia	120	76	Ascoli Piceno	86
5	Udine	272	41	Grosseto	120	77	Brindisi	84
6	Cagliari	258	42	Mantova	120	78	Catania	83
7	Trento	257	43	Ancona	120	79	Viterbo	83
8	Sassari	254	44	Lucca	120	80	Teramo	80
9	Bologna	246	45	Agrigento	118	81	Treviso	77
10	Sud Sardegna	239	46	Lodi	118	82	Taranto	76
11	Pordenone	239	47	Pesaro e Urbino	115	83	Campobasso	74
12	Nuoro	233	48	Verbano-Cusio-Ossola	115	84	Frosinone	73
13	Aosta	217	49	Savona	115	85	Ragusa	71
14	Firenze	189	50	Rimini	114	86	Chieti	70
15	Parma	189	51	Biella	112	87	Matera	68
16	Roma	185	52	Verona	111	88	L'Aquila	67
17	Milano	183	53	Siena	110	89	Salerno	66
18	Modena	178	54	Cuneo	108	90	Palermo	64
19	Prato	174	55	Trapani	103	91	Pescara	63
20	Reggio-Emilia	166	56	Padova	103	92	Napoli	62
21	Torino	165	57	Asti	103	93	Foggia	62
22	Ravenna	162	58	Vercelli	100	94	Caltanissetta	61
23	Genova	161	59	Arezzo	100	95	Lecce	60
24	Piacenza	149	60	Vicenza	99	96	Barletta-Andria-Trani	59
25	Monza Brianza	144	61	Perugia	98	97	Avellino	55
26	Venezia	144	62	Rovigo	97	98	Isernia	55
27	Ferrara	144	63	Pavia	97	99	Messina	53
28	La Spezia	138	64	Bari	95	100	Potenza	48
29	Cremona	135	65	Belluno	91	101	Benevento	40
30	Forlì-Cesena	135	66	Fermo	90	102	Caserta	32
31	Pistoia	133	67	Massa-Carrara	89	103	Crotone	27
32	Como	133	68	Siracusa	88	104	Reggio Calabria	26
33	Livorno	133	69	Latina	88	105	Catanzaro	26
34	Macerata	125	70	Alessandria	88	106	Cosenza	25
35	Varese	125	71	Enna	88	107	Vibo Valentia	6
36	Brescia	123	72	Terni	87			

#### 4.2.1.3. Gli andamenti della spesa sociale 2015-2019 sono difforni all'interno dei vari territori regionali e locali

A fronte di un aumento nazionale nel periodo 2015-2019 pari a +8,6%, i primi due territori per maggiore potenziamento della spesa allocata dai comuni ai servizi sociali sono Campania (+29,3%) e Molise (+19,3%). Tuttavia, sebbene il 70% dei 107 territori provinciali presenti un aumento della spesa, la maggior parte non riesce a colmare il differenziale di spesa, ossia sono solo in "leggera espansione". 21 territori sono invece in "forte espansione", ossia hanno spesa sociale elevata che è aumentata nel corso del periodo considerato. 6 territori fanno parte del gruppo in "leggera contrazione", cioè decrescono la spesa anche se riescono a mantenerla al di sopra della media nazionale, mentre addirittura 22, in larga misura al Centro-Sud, sono "in forte contrazione", cioè peggiorano la loro situazione già deficitaria rispetto alla media.

Tavola 4. Profili di spesa dei servizi sociali territoriali dei comuni



#### 4.2.1.4. Gli anziani sono arretrati nella spesa sociale ed aumentano disabili, famiglie e minori, ma con forti differenze territoriali

Gli anziani costituiscono l'unico target di utenza che ha osservato una diminuzione di spesa in termini sia reali che nominali, in ben 13 regioni, sia nel lungo (2003-2019: -15,2%), sia nel medio termine (2015-2019: -0,9%). In particolare, l'assistenza domiciliare anziani è diminuita del -5,8% a livello nazionale, con una concentrazione in 14

regioni su 20. All'opposto, aumentano le allocazioni di spesa nei confronti dei Disabili, per i quali sono aumentate le risorse di più del doppio dal 2003 al 2019 (2015-19: +18,3%), e per le Famiglie e i minori (2003-2019: +41,7%; 2015-2019: +6,9%). Tuttavia, nel quadriennio analizzato (2015-2019) i Disabili hanno visto ridurre le risorse in quattro territori regionali (Calabria, Veneto, Basilicata e Valle d'Aosta), con 15 territori provinciali che hanno osservato punte di decrescita inferiori a -10%; le famiglie e i minori hanno visto una diminuzione di risorse allocate in 6 regioni (Marche, Liguria, Sicilia, Molise, Basilicata e Valle d'Aosta), con punte di oltre -10% in 29 province; gli anziani hanno, invece, ricevuto una maggiore attenzione in 7 regioni, con punte di +10% e oltre in 24 province, attestando la spesa per singolo over 60 da un minimo di € 5 (Vibo Valentia) ad un massimo di € 1.132 (Bolzano).

#### **4.2.1.5. I territori a media urbanizzazione sono quelli che hanno incrementato di più la spesa sociale, quelli a bassa l'hanno incrementata di meno**

I territori a media urbanizzazione sono quelli che hanno osservato il maggiore incremento della spesa (+10%), davanti a quelli ad alta urbanizzazione (+7%) e bassa urbanizzazione (+3,2%). I grandi comuni urbanizzati hanno agito in modo estremamente differenziato, anche in confronto ai territori provinciali della regione di appartenenza; fra le variazioni di spesa nei territori a bassa urbanizzazione è rilevante il caso della Campania in cui si contrappongono territori contraddistinti da forte aumento (Avellino e Salerno, oltre +40%) ad altri con forte diminuzione (Benevento, oltre -20%).

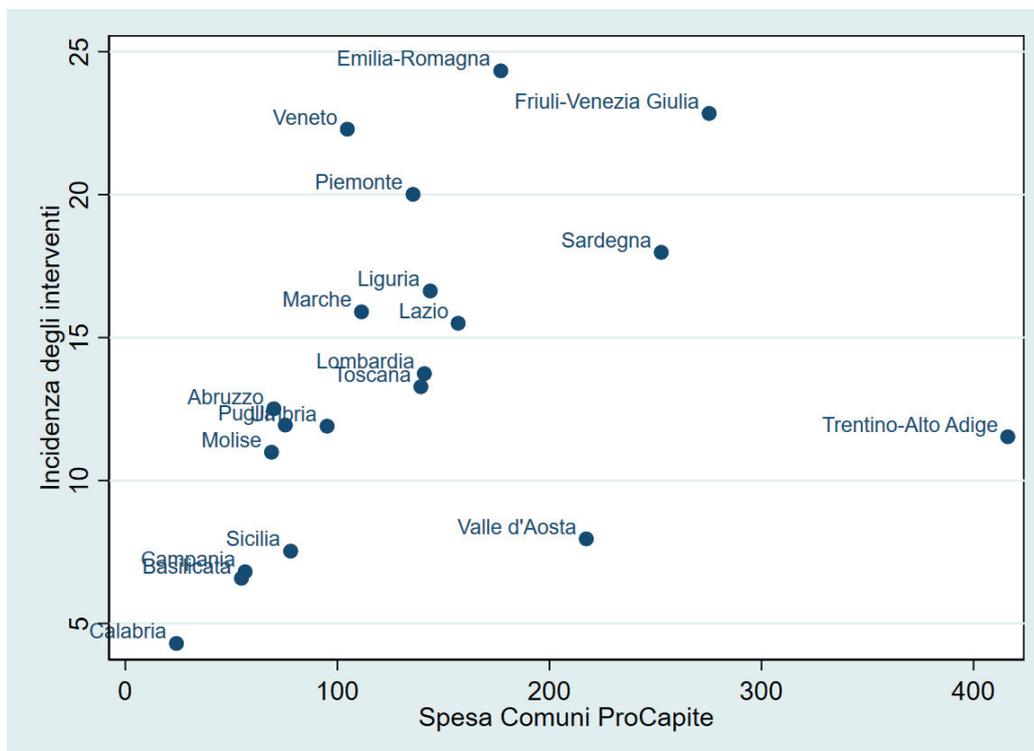
#### **4.2.1.6. Diffusione dei servizi e impegno finanziario elevati in Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Emilia-Romagna, bassi in Campania, Basilicata, Sicilia e Calabria**

È possibile calcolare e comparare un indice grezzo di incidenza degli interventi dei servizi sociali, una sorta di indicatore di output che approssima la diffusione dei servizi sul territorio, dato dal rapporto fra la sommatoria degli utenti dei vari servizi sociali e la popolazione comunale di riferimento. Tale indicatore analizzato insieme alla spesa pro-capite comunale per i servizi sociali, consente di delineare almeno quattro principali profili di posizionamento:

- (1) diffusione con alto impegno finanziario, quando sia l'incidenza degli interventi sia la spesa per intervento sono alte;
- (2) diffusione con basso impegno finanziario, quando l'incidenza degli interventi è elevato, ma la spesa pro-capite è bassa;
- (3) concentrazione con alto impegno finanziario, quando l'incidenza degli interventi è basso, ma la spesa è alta;
- (4) insufficienza, quando sia l'incidenza degli interventi, sia la spesa sociale sono basse.

I territori regionali di Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Emilia-Romagna si posizionano nel primo profilo, che può essere ritenuto il migliore, mentre Campania, Basilicata, Sicilia e Calabria si posizionano nel profilo peggiore, l'insufficiente (Tavola 5).

Tavola 5. Matrice di posizionamento di Incidenza degli interventi – Spesa pro-capite



#### 4.2.2 Le dinamiche di spesa durante la pandemia<sup>5</sup>

La spesa per i servizi sociali da parte dei Comuni rappresenta un pilastro nazionale del *welfare*. Si tratta infatti di un elemento indispensabile per contrastare fenomeni di diseguaglianza, povertà e disagio. Al sostegno degli obiettivi di inclusione sociale sono inoltre indirizzate parte delle risorse del PNRR.

Sulla base dei dati contabili dei rendiconti degli enti desunti dalla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) e di quelli dei pagamenti disposti dagli stessi attraverso la piattaforma SIOPE+ (gestita dalla Banca d'Italia per conto della Ragioneria Generale dello Stato), è stato possibile ricostruire l'andamento della spesa per servizi sociali dei comuni italiani sia in termini di competenza (BDAP) sia di cassa (SIOPE+) per gli anni dal 2019 al 2022 (Grafico 1)<sup>6</sup>.

5. A cura di Sandro Momigliano, Edoardo Gnasso e Marco Corradetti, Banca d'Italia.

6. I dati fanno riferimento a tutti i Programmi contenuti nella Missione 12 ("Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"), secondo gli schemi di bilancio di cui al del D.Lgs 118/2011. I dati BDAP e SIOPE+ presentano differenze legate al fatto che, nel primo caso, si tratta dei dati degli impegni per spesa corrente e per investimenti di cui ai rendiconti degli enti, nel secondo caso dei pagamenti effettivamente disposti per l'anno dalle Amministrazioni, al netto dei trasferimenti di cui al Titolo 7 (Uscite per conto terzi e partite di giro). Per l'anno 2022 è al momento disponibile solo il dato presente nella base dati SIOPE+.

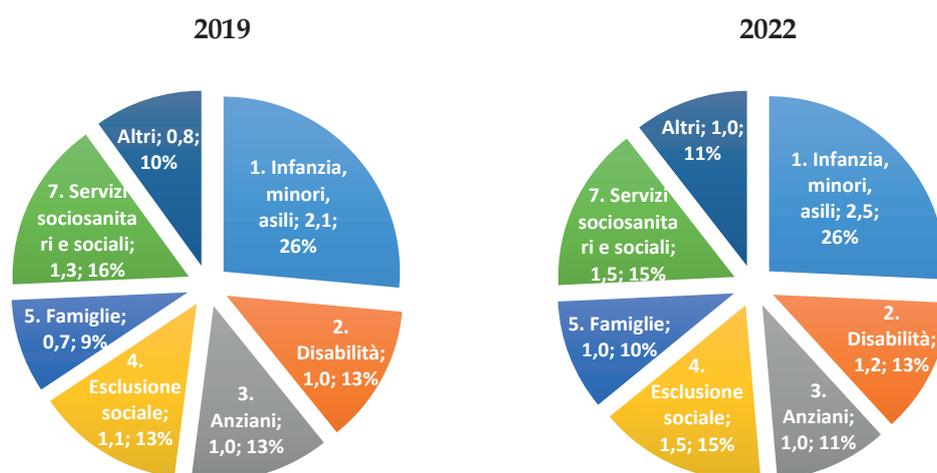
**Grafico 1 - Spesa per servizi sociali dei comuni italiani - Anni 2019 - 2022 - Euro mld**



Fonte: SIOPE+ e BDAP.

Negli anni in esame la spesa ha avuto un incremento significativo che ha riguardato tutti i Programmi che compongono l’aggregato, con una crescita più marcata nel caso degli interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale e di quelli per le famiglie. Riguardo all’anno 2022, i Comuni italiani hanno speso per il tramite della piattaforma SIOPE+ quasi € 9,7 mld per i servizi sociali, con un incremento di circa il 2% rispetto all’anno precedente. I Programmi che hanno assorbito maggiori risorse sono stati quelli relativi agli interventi per l’infanzia, i minori e per asili nido (€ 2,5 mld), agli interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale (€ 1,5 mld) e a quelli per la disabilità (€ 1,2 mld).

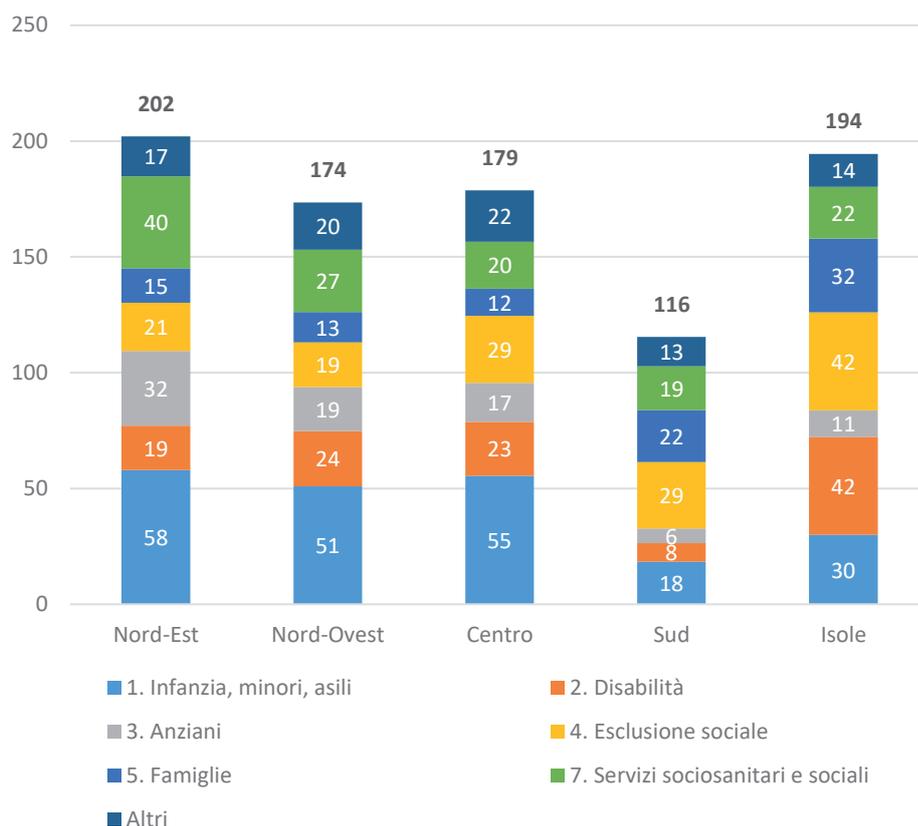
**Grafico 2 - Programmi che compongono la Missione 12 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” - Confronto anno 2019/anno 2022 - Euro mld; %**



Fonte: SIOPE+.

I Comuni che nel 2022 hanno speso meno a livello pro-capite sono quelli situati nelle regioni del Sud; tra le Isole, si evidenziano grandi differenze tra il dato della Sardegna (€ 391 pro-capite), il più elevato tra tutte le regioni<sup>7</sup>, e quello della Sicilia (€ 128; cfr. Grafico 3).

Grafico 3 - Spesa media pro-capite dei comuni per area geografica con dettaglio per Programmi - Anno 2022 - Euro



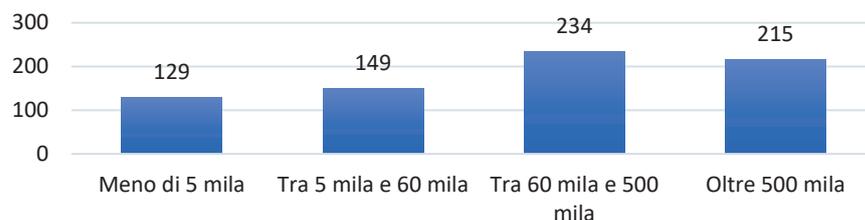
Fonte: SIOPE+.

In proposito, va sottolineato come le dinamiche di spesa locali non possano che intrecciarsi con le condizioni finanziarie degli enti: Amministrazioni locali in salute finanziaria, più concentrate nelle regioni settentrionali, sono in grado di sostenere livelli di spesa sociale più elevati.

Dal punto di vista dimensionale, i comuni medi e grandi tendono ad avere una maggiore spesa pro-capite (Grafico 4)<sup>8</sup>.

7. La maggiore spesa dei Comuni della Sardegna è legata principalmente ai Programmi riguardanti gli interventi per gli anziani e quelli per le famiglie.

8. I Comuni di medio-grande dimensione registrano una spesa pro-capite maggiore soprattutto per gli interventi per l'infanzia, i minori e gli asili nido. Al contrario, quelli di dimensione minore hanno una spesa maggiore per gli interventi per gli anziani.

**Grafico 4 - Spesa media pro-capite dei comuni per classe dimensionale (abitanti) - Anno 2022 - Euro**

Fonte: SIOPE+.

#### **4.2.3. L'evoluzione nella fase di transizione ai LEPS nei Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario<sup>9</sup>**

Con l'approvazione nel 2009 della legge delega n.42 in materia di federalismo fiscale, vengono stabiliti i criteri per l'attuazione della riforma costituzionale del Titolo V. Per la realizzazione della stessa diviene fondamentale la redistribuzione delle risorse tra i territori, in base ai costi, ai fabbisogni standard e ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). L'attuazione della riforma è ancora in atto.

Il riequilibrio dei divari territoriali è così rilevante che, assieme a quelli di genere e generazionali, è diventato il tema centrale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il compimento della riforma federalista, per la parte delle risorse correnti, ha dunque assunto un ruolo abilitante per il PNRR e il Piano ha posto il limite temporale al primo semestre 2026 per la sua attuazione.

Un passo in avanti è stato compiuto con le leggi di Bilancio per il 2021 e il 2022 che hanno introdotto gli obiettivi di servizio per i servizi sociali comunali e hanno previsto per gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), a cui partecipano Comuni, i veri e propri LEP per la quota di assistenti sociali in relazione alla popolazione, finanziando la loro realizzazione mediante lo stanziamento di specifiche risorse. Al contempo, è stato avviato un costante monitoraggio dei servizi e dei risultati raggiunti in relazione alle risorse stanziato, prevedendo anche la loro restituzione, totale o parziale, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo.

Il legislatore nazionale negli anni 2021-2022, oltre allo stanziamento delle risorse per gli obiettivi di servizio del settore sociale, ha aumentato le dotazioni dei diversi fondi già esistenti e ne ha istituiti di nuovi in vista dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS) e del rafforzamento del contrasto alla povertà; una parte di tali risorse nei prossimi anni confluirà nei bilanci comunali. L'evidenza dello sviluppo del settore sociale a livello comunale nel periodo 2016-2019 insieme alle risultanze del monitoraggio dei servizi nel 2021 possono contribuire al dibattito pubblico sull'argomento, oltre ad essere di ausilio per il lavoro tecnico della definizione dei LEPS.

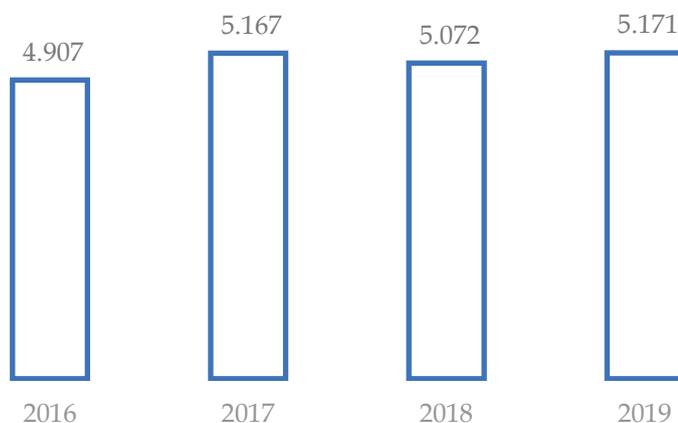
##### **4.2.3.1. Gli obiettivi di servizio 2021 e 2022**

La spesa sociale dei comuni delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO), cioè degli Enti che dal 2015 partecipano al riparto del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), deter-

9. A cura di Marco Stradiotto, Fabio Basile, Cristina Cardarelli, Gabriele Carones, Roberto Dispotico, Cristina Equizzi, Giancarlo Ferrara, Larisa Anatoliivna Minzyuk, SOSE spa.

minato anche in base ai fabbisogni standard, complessivamente si assesta a circa 5 miliardi di euro (Figura 1) e rimane stabile negli anni.

Figura 1 – Spesa sociale comunale 2016-2019 (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni dei dati questionario Fabbisogni Standard (FaS)

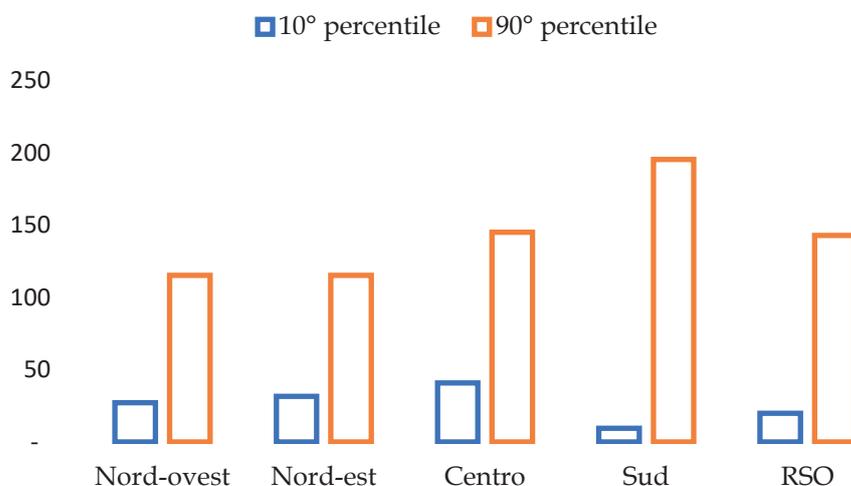
In assenza di risorse aggiuntive e di uno standard di riferimento, qualsiasi attività di riduzione dei divari territoriali determinerebbe verosimilmente un aumento delle risorse in favore dei Comuni che forniscono minori servizi a discapito dei Comuni che ne offrono di più, senza la concreta garanzia che le stesse siano realmente utilizzate dai primi per un miglioramento del livello offerto. Con riferimento ai divari, la Tabella 1 e la Figura 2 riportano i livelli di spesa media pro capite e i valori del 10° e del 90° percentile della medesima con riferimento alle macroaree del Paese, negli anni 2016 e 2019. I divari, osservabili non soltanto tra le diverse macroaree ma anche all'interno di esse nel tempo, sono significativi e stabili nel periodo osservato.

Tabella 1 – Spesa sociale comunale 2016-2019 per macroaree geografiche (euro pro capite)

	2016	2017	2018	2019
Nord-ovest	113,0	115,0	115,6	115,8
Nord-est	111,4	121,0	117,8	119,7
Centro	108,1	114,4	113,2	119,7
Sud	68,5	70,6	67,9	73,1
RSO	99,9	104,3	103,0	106,4

Fonte: elaborazioni dei dati FaS

Figura 2 - Spesa sociale comunale 2019, 10° e 90° percentile della spesa sociale comunale pro capite



Fonte: elaborazioni dei dati FaS

Stante tale premessa, nel 2020 i fabbisogni standard previsti per i Comuni delle RSO sono stati determinati quantificando le risorse necessarie per il potenziamento dei servizi sociali in modo da assicurare un determinato livello di prestazioni (i.e. obiettivi di servizio) a tutti gli enti. L'innovazione metodologica dei fabbisogni standard<sup>10</sup> è stata quindi orientata al superamento del vincolo di bilancio. Tale modalità di revisione ha permesso di quantificare l'ammontare di maggiori risorse necessarie, rispetto al valore della spesa storica del 2017, pari a circa 657 milioni di euro.

Le risultanze dell'aggiornamento dei fabbisogni standard nel 2020 sono state prese a riferimento dalla Legge di bilancio 2021 (Legge 30 dicembre 2020, n. 178) per il potenziamento dei servizi sociali nelle RSO<sup>11</sup>. Il legislatore nazionale ha, tuttavia, assoggettato tale finanziamento al raggiungimento degli obiettivi di servizio e all'obbligo di monitoraggio e rendicontazione dei servizi sociali da parte degli enti locali.

In analogia a quanto è stato previsto per i comuni delle RSO, a partire dal 2022 sono state determinate e stanziare anche le risorse finalizzate al potenziamento dei servizi sociali dei comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna<sup>12</sup>. Anche ai Comuni di queste due regioni, le risorse sono state assegnate in base alla metodologia dei fabbisogni standard<sup>13</sup> con le eccezioni dovute al fatto che gli Enti locali di tali re-

10. Per maggiori informazioni sulla revisione metodologica dei fabbisogni standard della funzione sociale si rimanda alla Nota metodologica 2021

[https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota\\_metodologica\\_FaS\\_2021\\_Sose\\_30set2020.pdf](https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_metodologica_FaS_2021_Sose_30set2020.pdf)

11. Le risorse per lo sviluppo dei servizi sociali comunali sono pari a 215,9 milioni di euro per l'anno 2021, a 254,9 milioni per l'anno 2022, a 299,9 milioni per l'anno 2023, a 345,9 milioni per l'anno 2024, a 390,9 milioni per l'anno 2025, a 442,9 milioni per il 2026, a 501,9 milioni per il 2027, a 559,9 milioni per il 2028, a 618,9 milioni per il 2029 e a 650,9 milioni a decorrere dal 2030.

12. Con riferimento ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono stati stanziati 44 milioni di euro per il 2022, 52 milioni di euro per il 2023, 60 milioni di euro per il 2024, 68 milioni di euro per il 2025, 77 milioni di euro per il 2026, 87 milioni di euro per il 2027, 97 milioni di euro per il 2028, 107 milioni di euro per il 2029 e 113 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2030.

13. Per maggiori informazioni sulla metodologia degli obiettivi di servizio per i Comuni della Regione Siciliana e della Sardegna si rinvia a [https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Pdf1\\_Nota-meto-](https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Pdf1_Nota-meto-)

gioni, pur partecipando al riparto del FSC, non sono assoggettati alla perequazione e continuano a percepire le spettanze in base ai cosiddetti criteri storici. I Comuni della Regione Siciliana, tuttavia, a partire dal 2018 sono sottoposti alla rilevazione dei questionari per i fabbisogni standard a fini statistici. Tali fabbisogni sono stati decisivi per poter ripartire le risorse totali previste dal legislatore. Le risorse complessive per la Regione Sardegna sono state poi assegnate ai singoli Comuni secondo la metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle RSO.

Il meccanismo di assegnazione delle risorse ai Comuni delle RSO, per gli obiettivi di servizio del settore sociale, è stato concepito in connessione con i fabbisogni standard utilizzati per il riparto perequativo del FSC. Le risorse per il sociale sono assegnate in base ai fabbisogni standard a tutti i Comuni, anche a quelli sopra obiettivo, agli Enti cioè che presentano una spesa storica non inferiore al rispettivo fabbisogno monetario. In questo caso, i Comuni non devono rendicontare l'utilizzo delle risorse aggiuntive e possono destinarle, tra l'altro, anche per la riduzione dello sforzo fiscale.

Per i Comuni sotto obiettivo, cioè per gli Enti per i quali la spesa storica sia inferiore al rispettivo fabbisogno monetario, il legislatore ha previsto l'obbligo di allocare le risorse aggiuntive sui servizi sociali. Le modalità di allocazione delle risorse previste sono diverse e vanno dalla possibilità di impiego a livello comunale al trasferimento al corrispondente ATS o ad altre forme di gestione associata.

Per allocare le risorse a livello comunale, sono previste diverse soluzioni:

- incrementare il numero di utenti serviti;
- assumere assistenti sociali o altre figure professionali;
- intensificare/migliorare il servizio già esistente con particolare riguardo agli anziani, ai disabili e alle famiglie con minori.

Ai Comuni è lasciata autonomia nell'allocazione delle risorse prevedendo la possibilità di applicare un mix delle suddette alternative.

Infine, un ruolo chiave nel processo di miglioramento dei servizi è costituito dalla rendicontazione delle risorse assegnate. In tal modo risulta infatti possibile monitorare l'andamento dei servizi sociali erogati per effetto delle maggiori risorse ricevute, permettendo al decisore pubblico di poter contare su una solida base informativa utile ad orientare le politiche del settore nel futuro. Allo stesso tempo la rendicontazione permette agli stessi Comuni di analizzare le proprie scelte e valutarne l'efficacia rispetto alle caratteristiche proprie del territorio.

Per la stessa ragione, la relazione consuntiva è estesa anche ai Comuni che presentano un livello di spesa sociale non inferiore al rispettivo fabbisogno. Tutti i Comuni sono quindi chiamati a fornire le informazioni relative al numero di utenti serviti distinguendo per macro-intervento (strutture, interventi e servizi e contributi economici) e per categorie target del servizio (anziani, disabili etc.), fornendo quindi una panoramica completa sui servizi erogati su tutto il territorio nazionale.

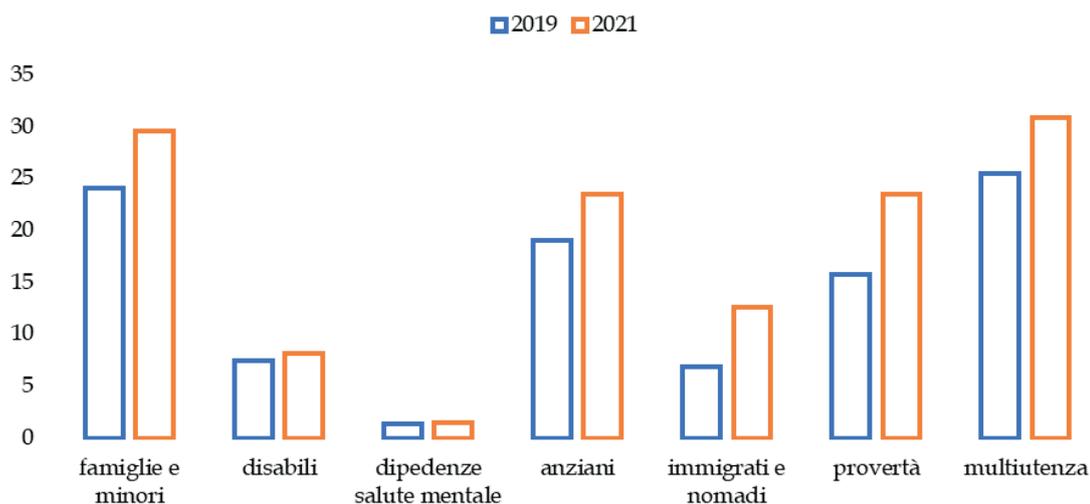
#### **4.2.3.2. I principali risultati**

I risultati della prima esperienza di rendicontazione e monitoraggio nei Comuni delle RSO indicano alcuni cambiamenti nei servizi sociali avvenuti tra il 2019 e il 2021,

gli anni in cui i Comuni, insieme alle altre istituzioni del Paese, hanno dovuto fronteggiare le conseguenze della pandemia da Covid-19.

Si registra un aumento degli utenti serviti quasi per tutte le tipologie di target sociale (Figura 3), in particolar modo sono aumentati i servizi rivolti a famiglie e minori e i servizi per fronteggiare la povertà.

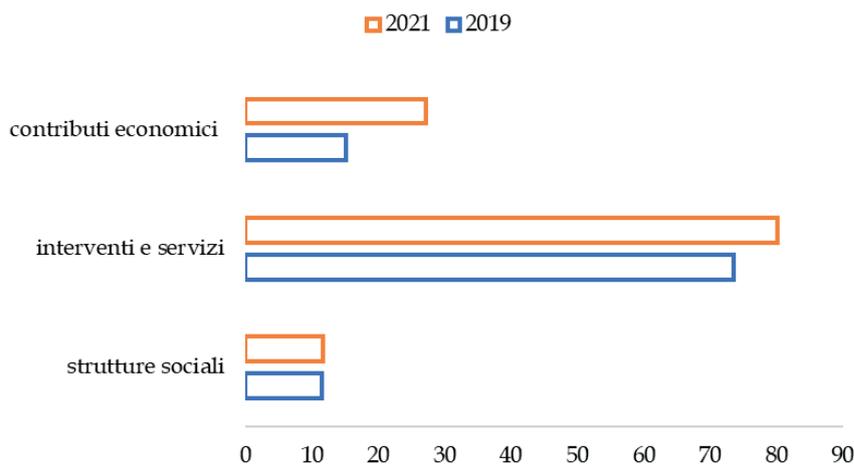
Figura 3 - Numero di utenti per 1.000 abitanti 2019 e 2021, per target sociale



Fonte: elaborazioni dei dati della rendicontazione e monitoraggio dei servizi sociali 2021

All'aumento della domanda le amministrazioni hanno risposto incrementando l'offerta nelle seguenti macroaree: strutture sociali, interventi e servizi, contributi economici (Figura 4).

Figura 4 - Numero di utenti per 1.000 abitanti 2019 e 2021, per macroaree di intervento sociale



Fonte: elaborazioni dei dati della rendicontazione e monitoraggio dei servizi sociali 2021

L'incremento degli utenti tra il 2019 e il 2021 riguarda sia i Comuni sopra obiettivo di servizio sia quelli sotto. La soluzione di allocare le risorse puntando sull'incremento degli utenti è stata scelta dalla maggior parte degli enti con obbligo di rendicontazione. Da notare che i Comuni sottoposti a obbligo di rendicontazione, ovvero quelli sotto

obiettivo, hanno tutti rendicontato le risorse assegnate, in misura totale o parziale, ad eccezione di un'unica Amministrazione.

#### 4.3. LA DINAMICA DELL'OCCUPAZIONE NEI COMUNI ITALIANI TRA IL 2011 E IL 2020: UN'ANALISI A LIVELLO PROVINCIALE<sup>14</sup>

Negli ultimi anni la Pubblica Amministrazione è stata interessata da cambiamenti strutturali per effetto delle politiche di contenimento della spesa pubblica che hanno introdotto tagli lineari alle dotazioni di bilancio degli enti e limitazioni alle nuove assunzioni.

I dati in serie storica del Censimento delle istituzioni pubbliche, realizzato dall'Istat, consentono di analizzare vari aspetti della dinamica dell'occupazione nelle PA attraverso informazioni sul genere delle risorse umane, l'inquadramento contrattuale e la durata dei contratti.

I dati censuari mettono in evidenza che nel decennio 2011-2020 l'erosione del numero di dipendenti pubblici, che ha colpito trasversalmente tutte le diverse tipologie di istituzioni, è stata particolarmente pronunciata per le amministrazioni comunali. Se nel 2011 il personale dipendente ammontava a 428.218 unità, nel 2020 il valore si riduce a 346.762, con una variazione percentuale del -19,0%. Anche gli occupati con altre forme contrattuali (collaboratori coordinati e continuativi o a progetto, altri atipici e temporanei), chiamati in questo contesto lavoratori non dipendenti, subiscono una flessione del -27,8%, perdendo poco meno di 9 mila unità. (Figura 1).

Figura 1 - Dinamica del personale in servizio nei Comuni. Variazioni percentuali, anni 2011, 2015 e 2020



Fonte: Censimento delle istituzioni pubbliche, Istat

La maggiore contrazione di personale è avvenuta nel periodo 2015-2020. Se nel periodo 2011-2015 la dinamica del personale dipendente risultava in flessione (-8,9%), principalmente per effetto della diminuzione della componente dei lavoratori a tempo indeterminato (-9,4%), nel periodo 2015-2020 la tendenza si consolida (-11,1%), evidenziando una consistente riduzione di tutte le tipologie contrattuali. In particolare, rimane quasi costante la riduzione del personale dipendente a tempo indeterminato.

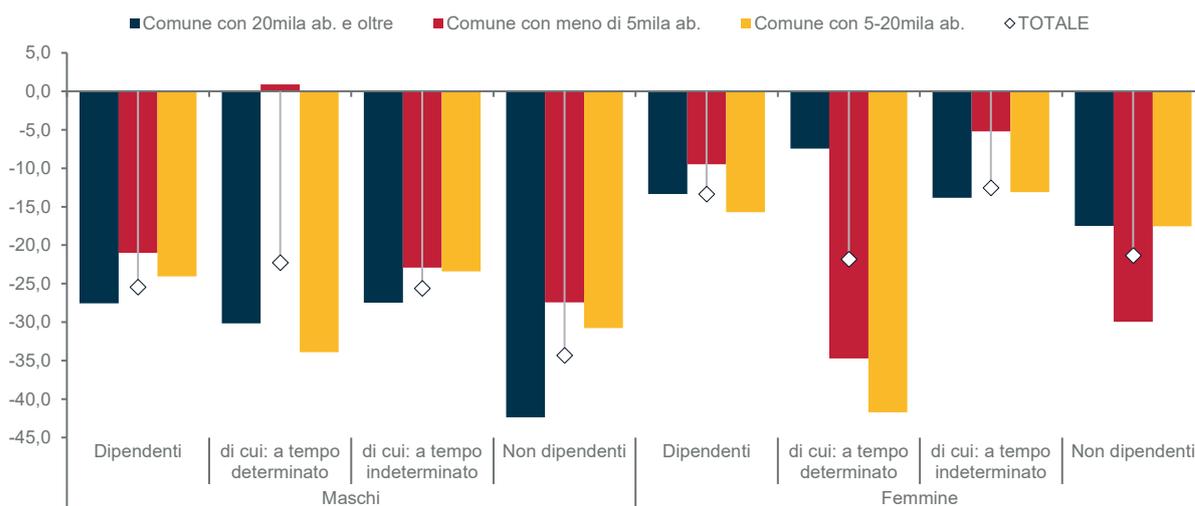
14. A cura di Ilaria Straccamore, Istat

to (-10,4%) ma ad essa si aggiunge una maggiore riduzione delle forme contrattuali meno vincolanti, ossia le categorie dei non dipendenti (-26,3%) e dei dipendenti a tempo determinato (-20,4%).

La riduzione del personale dipendente ha interessato maggiormente i comuni con 5-20 mila abitanti (-19,8%) e quelli con 20 mila abitanti e oltre (-19,6%). In termini assoluti, i comuni più grandi perdono circa 50 mila unità, più del doppio dei comuni con una popolazione compresa tra i 5 e i 20 mila abitanti, e quasi cinque volte di più rispetto ai comuni con meno di 5 mila abitanti.

Nel complesso, la componente che ha subito la contrazione maggiore è quella di genere maschile (-25,4% dei dipendenti, 51.133 unità in valore assoluto e -34,3% dei non dipendenti, 5.491 unità in valore assoluto), avvenuta perlopiù nei comuni di 20 mila abitanti e oltre. La flessione della componente femminile, (-13,4% in termini di personale dipendente, 30.323 unità in valore assoluto e -21,3% di personale non dipendente, 3.469 unità) è avvenuta maggiormente nei comuni con meno di 20 mila abitanti (Figura 2).

**Figura 2 - Dinamica del personale in servizio nei Comuni, per tipo di contratto e genere. Variazioni percentuali, anni 2011 e 2020**



Fonte: Censimento delle istituzioni pubbliche, Istat

A livello di ripartizione geografica, nel periodo 2011-2020 il fenomeno della decrescita occupazionale ha interessato tutte le aree, assumendo una dimensione più consistente al Sud e nelle Isole (-26,3% di dipendenti e -33,5% di non dipendenti), che perdono quasi 45 mila unità di personale. Per le altre ripartizioni si osserva un comportamento simile, con una riduzione di tutte le componenti dell'occupazione in modo piuttosto omogeneo: il Nord-Ovest (-16,6% di dipendenti e -25,3% di non dipendenti) perde più di 19.700 unità di personale, il Nord-Est (-15,6% di dipendenti e -22,3% di non dipendenti) poco meno di 14 mila e il Centro (-12,8% di dipendenti e -15,1% di non dipendenti) poco più di 11.700.

Le differenze territoriali sono il risultato del diverso andamento che le singole componenti dell'occupazione comunale hanno avuto nei due periodi intercensuari considerati.

Il periodo 2011-2015 si distingue per il ricorso a forme contrattuali atipiche da parte dei comuni del Centro-Nord (si va dal +4,9% del Nord-Ovest al +15,5% del Centro), e per il ricorso a contratti dipendenti a tempo determinato da parte dei comuni del Mezzogiorno (+10,3%). Questo andamento riflette, in entrambi i casi, il tentativo di compensare il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato imposto, già da anni prima, dal patto di stabilità interno degli enti locali per il contenimento della spesa pubblica. Il periodo 2015-2020, in cui avviene un allentamento dei vincoli alle capacità assunzionali degli enti locali, si distingue, invece, per la consistente riduzione dei contratti atipici in tutte le ripartizioni territoriali. Nei comuni del Nord tale riduzione viene compensata, seppure in misura ridotta, con il ricorso a contratti a tempo determinato. Nel Centro, invece, la variazione del +76,9% di unità di personale a tempo determinato (+3.094 in valore assoluto) riesce a compensare sia la flessione dei non dipendenti sia una parte di quella dei dipendenti a tempo indeterminato. Nel Mezzogiorno, al contrario, si assiste ad una riduzione consistente di tutte componenti dell'occupazione, evidenziando la difficoltà di queste realtà locali di fronteggiare un lungo periodo di crisi e razionalizzazione delle spese (Tavola 1).

**Tavola 1 - Dinamica del personale in servizio nei Comuni, per tipo di contratto e ripartizione geografica. Variazioni percentuali, anni 2011, 2015 e 2020**

Ripartizione geografica	2020/2011				2015/2011				2020/2015			
	Dipendenti	di cui: a tempo indeterminato	di cui: a tempo determinato	Non dipendenti	Dipendenti	di cui: a tempo indeterminato	di cui: a tempo determinato	Non dipendenti	Dipendenti	di cui: a tempo indeterminato	di cui: a tempo determinato	Non dipendenti
Nord-Ovest	-16,6	-17,0	-5,0	-25,3	-9,0	-8,6	-19,9	4,9	-8,4	-9,1	18,6	-28,8
Nord-Est	-15,6	-15,7	-14,0	-22,3	-8,8	-8,1	-20,8	13,4	-7,4	-8,3	8,6	-31,6
Centro	-12,8	-16,3	48,0	-15,1	-9,3	-8,9	-16,3	15,5	-3,8	-8,1	76,9	-26,5
Sud e Isole	-26,3	-23,6	-46,1	-33,5	-8,6	-11,1	10,3	-13,8	-19,4	-14,1	-51,1	-22,9
ITALIA	-19,0	-18,8	-22,0	-27,8	-8,9	-9,4	-2,0	-1,9	-11,1	-10,4	-20,4	-26,3

Fonte: Censimento delle istituzioni pubbliche, Istat

L'analisi a livello provinciale dell'occupazione nei comuni mette in luce una certa eterogeneità a livello territoriale, sebbene la tendenza di fondo sia rappresentata dalla riduzione generalizzata del personale in servizio a livello locale.

Nel decennio 2011-2020, in solo 3 territori provinciali, su 107, i Comuni presentano una variazione positiva dei lavoratori dipendenti: Sassari (+39,2%), Nuoro (+15,8%) e Bolzano (+0,7%).

Il risultato di Sassari e Nuoro è l'effetto di variazioni positive del personale dipendente a tempo indeterminato (rispettivamente al +35,8% e +10,7%), che sono anche le più elevate a livello nazionale, e delle variazioni positive del personale a tempo determinato (rispettivamente +106,9% e +161,5%). Nelle due province della Sardegna, l'aumento del personale a tempo indeterminato è avvenuto principalmente nei comuni con 5-20 mila abitanti, mentre quello dei dipendenti a tempo determinato nei comuni con 20 mila abitanti e più, a Sassari e in quelli con 5-20 mila abitanti, a Nuoro.

La crescita di Bolzano è il risultato dell'effetto di un decremento del 22,7% del personale dipendente a tempo determinato e di un incremento di quello a tempo indeterminato (+3,9%), avvenuti perlopiù nei comuni con 5-20 mila abitanti.

Oltre a Sassari, Nuoro e Bolzano, le uniche altre 2 province che vedono crescere la componente di personale dipendente a tempo indeterminato sono le province di Agrigento ed Enna, che però rilevano una variazione negativa in termini di dipendenti totali (rispettivamente +4,3% e +6,1% di contratti a tempo indeterminato, -22,9% e -25,9% in termini di dipendenti totali). Fatta eccezione per Bolzano, in cui la crescita del personale dipendente a tempo indeterminato è stata lieve ma costante nel tempo, per tutte le altre province la variazione positiva è da attribuirsi al periodo 2015-2020. Nelle province di Enna e Agrigento, i comuni maggiormente interessati dall'aumento del personale dipendente a tempo indeterminato sono quelli con meno di 5 mila abitanti.

Nel Mezzogiorno si hanno le province dove si registra la contrazione maggiore del personale dipendente e sono: Napoli (-43,3%), Cagliari (-38,6%), Sud Sardegna (-35,8%) e Caserta (-34,8%). A Napoli, nel Sud Sardegna e Caserta la riduzione di personale dipendente è avvenuta principalmente nei comuni con 20 mila abitanti e più, mentre a Cagliari nei comuni con meno di 5 mila abitanti.

La prima provincia del Centro per variazione negativa è Frosinone (-29,1%), la prima del Nord, Ravenna (-27,2%).

Guardando alla componente di personale dipendente a tempo determinato è possibile notare che, tra il 2011 e il 2020, 51 province fanno un maggiore uso di questa forma contrattuale. Tale andamento è da ricondursi perlopiù alla dinamica del periodo 2015-2020, in cui ai Comuni viene progressivamente attribuito un maggiore margine per rimpiazzare il proprio personale.

Tra le province con maggiore incremento, oltre a Sassari e Nuoro, come detto in precedenza, vi sono tutte le province della Calabria: Cosenza (+746,0%), Reggio di Calabria (+543,0%), Vibo Valentia (+414,3%), Catanzaro (+193,3%) e Crotona (+139,5%). Questo andamento è da ricondursi al periodo 2011-2015, in cui si è passati da poco più di 400 unità a oltre 3.700. Per le province di Crotona, Cosenza e Vibo Valentia l'aumento dei contratti a tempo determinato ha interessato maggiormente i comuni con popolazione compresa tra i 5 e i 20 mila abitanti, per le province di Reggio di Calabria e Catanzaro i comuni con meno di 5 mila abitanti.

L'incremento di personale a tempo determinato è notevole anche in 2 province delle Marche, Macerata (+305,2%) e Fermo (+105,8%), avvenuto per effetto delle politiche del periodo 2015-2020 e in particolare nei comuni con meno di 5 mila abitanti.

Tutte le province della Sicilia si distinguono, invece, per la riduzione più alta. Si passa dal -90,4% di Palermo a -59,3% di Siracusa. La riduzione è avvenuta in maniera più consistente nel quinquennio 2015-2020 e in modo generalizzato per tutte le classi di ampiezza comunale considerate.

La prima provincia del Centro per variazione negativa è Prato (-69,6%), la prima del Nord, Gorizia (-58,8%) (Tavola 2).

Nel decennio considerato, la componente maschile dell'occupazione dipendente subisce una contrazione in tutte le province. Fanno eccezione Sassari (+22,2%) e Nuoro (+5,6%), che registrano anche una crescita, più consistente, dell'occupazione dipendente femminile (rispettivamente +60,5% e +24,8%). In totale sono 9 le province che registrano una variazione positiva della componente femminile: oltre a Sassari e Nuoro, Cosenza (+33,9%), Reggio di Calabria (+11,9%), Crotona (+11,6%), Benevento (+10,6%), Macerata (+8,9%), Roma (+2,9%) e Bolzano (+2,2%).

La componente di lavoro non dipendente registra una variazione positiva in tutte le province dell'Emilia Romagna, fatta eccezione per Modena. Le variazioni più consistenti si registrano a Parma (+392,0%), Rimini (+261,5%), Piacenza (+207,9%), Forlì-Cesena (+201,6%). Tale andamento è l'effetto delle politiche di assunzione del periodo 2011-2015, perlopiù nei comuni con 20 mila abitanti e oltre, tranne che per la provincia di Forlì-Cesena, dove si è verificato principalmente nei comuni tra 5 e 20 mila abitanti.

Si distinguono, inoltre, 3 province della Toscana: Pisa (+246,4%), Firenze (+238,0%) e Siena (+195,8%). La prima ha registrato questo andamento principalmente nel periodo 2015-2020, le altre in quello 2011-2015. Inoltre, Pisa e Firenze rilevano questo andamento perlopiù nei comuni tra 5 e 20 mila abitanti mentre Siena in quelli più grandi. Le variazioni negative più consistenti si rilevano a Barletta-Andria-Trani (-96,0%), Taranto (-92,0%), Crotone (-82,6%) e Teramo (-73,3%), principalmente nei comuni con 20 mila abitanti e oltre.

La componente maschile del lavoro non dipendente presenta una maggiore eterogeneità rispetto a quella dei dipendenti, con variazioni positive in 36 province, tra cui spiccano Caltanissetta (212,5%), Genova (+160,9%) e Lucca (+160%). Per la componente femminile si registrano variazioni positive in 37 province, tra cui emergono Parma (+676,0%), Rimini (+660,0%) e Siena (+380,0%).

**Tavola 2 - Dinamica del personale dipendente nei Comuni, per tipo di contratto, classe di ampiezza e provincia. Variazione percentuale 2020/2011**

Province	Totale			Comune con 20mila ab. e oltre			Comune con 5-20mila ab.			Comune con meno di 5mila ab.		
	Dipendenti	di cui: t. indeterminato	di cui: t. determinato	Dipendenti	di cui: t. indeterminato	di cui: t. determinato	Dipendenti	di cui: t. indeterminato	di cui: t. determinato	Dipendenti	di cui: t. indeterminato	di cui: t. determinato
Agrigento	-22,9	4,3	-67,7	-22,9	-5,8	-62,2	-22,5	9,8	-66,4	-23,6	19,6	-78,0
Alessandria	-24,3	-23,0	-49,0	-30,6	-27,1	-88,6	-26,4	-26,8	0,0	-13,2	-14,1	0,0
Ancona	-20,6	-20,5	-23,9	-17,2	-16,7	-29,1	-20,0	-20,5	0,0	-34,5	-34,9	-25,0
Aosta	-19,8	-19,2	-46,9	-20,6	-20,6	-20,0	-	-	-	-19,5	-18,7	-51,9
Arezzo	-19,0	-19,9	3,6	-18,1	-19,2	33,3	-7,7	-8,6	13,2	-50,1	-51,0	-37,5
Ascoli Piceno	-12,2	-17,0	38,5	-18,7	-17,8	-26,0	-21,0	-22,2	25,0	20,8	-8,1	416,7
Asti	-18,5	-19,8	13,2	-18,2	-17,8	-29,2	-21,5	-21,1	-30,0	-17,7	-21,6	89,5
Avellino	-30,6	-31,1	-17,0	-37,8	-33,3	-100,0	-26,6	-27,4	6,7	-29,7	-31,9	40,9
Bari	-16,5	-18,0	60,0	-16,5	-18,3	88,9	-16,1	-16,4	-6,1	-26,7	-33,3	-
Barletta-Andria-Trani	-33,8	-33,5	-38,5	-32,5	-32,6	-30,7	-41,8	-39,3	-71,4	-	-	-
Belluno	-20,2	-20,6	-12,1	-10,7	-12,3	35,7	2,9	1,6	44,4	-33,3	-33,0	-39,5
Benevento	-2,9	-4,0	20,7	-	-	-	-48,3	-51,2	87,5	-18,8	-20,5	10,0
Bergamo	-13,2	-13,5	-1,3	-9,3	-10,1	11,1	-18,5	-18,0	-48,6	-8,3	-9,4	16,9
Biella	-19,8	-19,1	-40,0	-23,3	-22,5	-66,7	-6,5	-3,4	-70,0	-23,0	-23,3	-15,8
Bologna	-19,9	-18,2	-36,0	-13,9	-10,6	-38,6	-33,9	-35,2	0,0	-33,7	-30,4	-71,0
Bolzano - Bozen	0,7	3,9	-22,7	-5,5	-4,4	-21,2	11,2	20,0	-33,7	-0,3	2,1	-15,0
Brescia	-12,1	-12,0	-14,2	-13,2	-13,0	-15,9	-12,3	-11,8	-32,1	-9,7	-10,8	16,4
Brindisi	-20,8	-19,5	-47,5	-25,8	-24,0	-66,0	-11,9	-11,4	-21,2	-	-	-
Cagliari	-38,6	-37,5	-53,4	-19,9	-19,6	-25,4	-32,2	-29,4	-62,9	-98,4	-98,5	-97,2

Caltanissetta	-29,1	-19,0	-80,7	-32,4	-29,5	-84,1	-39,6	-39,1	-41,9	-9,7	55,9	-97,0
Campobasso	-31,6	-34,3	-0,9	-25,1	-25,5	0,0	-56,6	-54,2	-72,4	-28,2	-34,9	28,2
Caserta	-34,8	-36,9	47,7	-41,2	-42,2	39,1	-29,2	-31,6	76,9	-30,2	-35,0	26,7
Catania	-29,8	-19,7	-78,3	-34,1	-27,4	-84,6	-25,5	-14,1	-64,6	-9,5	55,6	-90,1
Catanzaro	-23,2	-31,6	193,3	-35,0	-40,8	211,1	-14,6	-13,8	-37,5	-16,1	-28,8	224,5
Chieti	-25,6	-26,4	-10,3	-28,6	-28,1	-39,2	-23,7	-24,0	-11,1	-21,8	-25,0	21,3
Como	-16,1	-14,9	-41,2	-21,3	-18,0	-70,5	-0,4	-0,4	0,0	-22,8	-23,2	-14,8
Cosenza	-1,6	-24,6	746,0	-34,0	-39,0	447,1	16,0	-20,0	1469,7	13,4	-15,4	558,0
Cremona	-24,9	-26,3	-2,3	-13,0	-16,8	53,8	-30,3	-26,2	-76,9	-35,4	-37,2	-2,4
Crotone	-18,7	-24,8	139,5	-31,6	-31,6	-30,8	-18,2	-25,2	700,0	-6,3	-17,2	138,1
Cuneo	-14,1	-14,9	11,8	-13,0	-13,5	6,9	-9,7	-8,2	-78,6	-17,1	-19,3	40,0
Enna	-25,9	6,1	-85,2	-23,0	4,8	-93,0	-43,6	-20,4	-81,2	56,2	128,0	-95,2
Fermo	-8,4	-15,0	105,8	-5,7	-9,0	78,6	-16,5	-18,8	60,0	-1,2	-19,2	135,7
Ferrara	-23,9	-24,4	-14,0	-20,9	-21,6	-9,6	-13,7	-13,4	-23,1	-71,8	-71,4	-100,0
Firenze	-18,7	-19,9	9,9	-14,9	-16,8	35,5	-26,0	-25,1	-46,1	-55,4	-55,0	-61,1
Foggia	-29,1	-31,9	101,5	-30,4	-33,5	204,3	-30,4	-31,9	80,0	-23,4	-26,8	34,4
Forlì-Cesena	-19,9	-19,0	-28,3	-19,2	-18,1	-29,0	-18,5	-19,4	0,0	-26,5	-23,7	-59,1
Frosinone	-29,1	-30,6	10,6	-35,6	-36,2	-9,7	-28,1	-27,7	-37,5	-22,1	-26,0	54,0
Genova	-11,7	-13,1	47,8	-10,0	-11,9	92,6	-20,7	-20,6	-23,5	-14,6	-14,2	-20,0
Gorizia	-17,7	-15,6	-58,8	-20,7	-18,7	-56,4	-17,7	-15,5	-73,7	-5,9	-4,0	-40,0
Grosseto	-14,4	-15,4	14,5	-7,0	-7,1	0,0	-21,1	-22,6	11,5	-16,1	-18,3	23,8
Imperia	-19,4	-20,1	3,4	-25,4	-24,8	-48,1	-5,3	-5,1	-14,3	-16,0	-21,5	64,0
Isernia	-34,6	-34,1	-39,4	-33,7	-39,0	85,7	-62,0	-59,3	-88,9	-28,6	-26,1	-48,0
La Spezia	-22,0	-22,6	0,0	-24,9	-25,5	-7,7	-14,1	-13,6	-33,3	-25,4	-28,3	75,0
L'Aquila	-12,1	-16,6	21,0	-18,6	-9,7	-56,6	-12,8	-19,6	320,0	-4,2	-22,7	264,8
Latina	-16,2	-18,7	59,3	-23,4	-25,3	54,5	4,2	3,0	34,6	-18,7	-26,3	112,5
Lecce	-21,3	-24,8	74,4	-35,7	-39,2	103,4	-16,0	-18,6	71,9	-12,0	-17,8	59,6
Lecco	-13,9	-13,3	-27,1	-13,3	-13,1	-22,2	-5,2	-5,0	-14,3	-21,3	-20,5	-31,9
Livorno	-19,1	-19,6	-1,2	-19,8	-19,9	-18,6	-14,9	-16,9	114,3	-20,3	-22,3	11,8
Lodi	-18,5	-19,6	47,1	-19,6	-20,3	-	-19,1	-18,0	-83,3	-17,3	-20,4	100,0
Lucca	-14,6	-14,8	-9,9	-14,1	-13,1	-38,2	-13,2	-15,4	66,7	-22,6	-28,0	90,0
Macerata	-4,5	-19,2	305,2	-25,2	-31,3	117,6	3,0	-5,2	173,0	18,2	-21,5	756,0
Mantova	-20,3	-20,6	-15,8	-14,1	-9,9	-65,5	-14,0	-16,3	70,4	-41,6	-43,4	5,3
Massa-Carrara	-20,7	-22,5	87,0	-18,3	-21,0	142,9	-22,7	-22,4	-37,5	-27,1	-28,7	300,0
Matera	-31,5	-35,6	102,4	-26,3	-31,9	2000,0	-43,8	-48,4	150,0	-12,9	-13,2	-8,3
Messina	-28,1	-3,8	-70,7	-36,9	-31,5	-57,8	-29,7	-1,5	-65,4	-19,9	28,4	-78,5
Milano	-12,8	-13,8	37,0	-9,7	-10,9	47,8	-26,9	-26,9	-25,4	-29,5	-29,4	-37,5
Modena	-26,4	-28,4	7,2	-25,4	-27,5	12,9	-28,4	-30,6	16,4	-28,5	-27,6	-39,4
Monza e della Brianza	-15,4	-16,0	5,9	-13,6	-14,6	20,5	-16,9	-17,2	0,0	-32,9	-29,3	-76,9
Napoli	-43,3	-43,7	-35,0	-45,9	-46,4	-36,1	-23,9	-23,0	-36,9	-31,3	-37,6	183,3
Novara	-19,1	-18,9	-26,4	-16,5	-17,4	160,0	-19,2	-17,7	-61,9	-23,3	-22,8	-33,3
Nuoro	15,8	10,7	161,5	-32,2	-33,2	300,0	40,6	29,2	516,7	31,7	28,3	90,6
Oristano	-17,0	-19,3	13,0	-15,9	-13,5	-34,4	-15,3	-13,0	-55,6	-17,6	-22,1	49,2
Padova	-8,9	-8,5	-18,7	5,3	6,4	-11,6	-24,1	-23,3	-53,1	-14,9	-16,1	45,5
Palermo	-26,8	-7,6	-90,4	-29,2	-20,6	-99,8	-29,5	15,5	-85,0	-11,3	76,7	-86,9
Parma	-14,9	-17,2	25,6	-13,5	-17,8	42,6	-8,9	-8,2	-31,0	-34,8	-35,9	0,0

Pavia	-20,6	-20,6	-19,4	-22,6	-21,8	-62,5	-20,3	-20,0	-41,7	-18,2	-19,4	-1,4
Perugia	-17,7	-19,1	8,9	-17,8	-18,7	3,6	-21,1	-17,6	-68,4	-10,1	-23,6	205,9
Pesaro e Urbino	-21,9	-22,3	-11,6	-23,2	-25,0	63,0	-14,1	-12,0	-58,8	-29,6	-30,0	-23,5
Pescara	-16,4	-19,8	65,2	-13,1	-19,3	610,0	-18,9	-14,7	-56,4	-23,7	-27,2	30,0
Piacenza	-20,4	-21,7	8,7	-16,2	-19,5	37,2	-23,1	-23,2	-18,2	-24,5	-23,5	-53,3
Pisa	-18,0	-19,8	41,7	-17,9	-20,9	114,3	-13,6	-14,3	6,3	-30,4	-29,8	-41,2
Pistoia	-18,1	-16,9	-43,9	2,0	2,1	-2,2	-39,4	-37,0	-81,3	-39,4	-38,5	-60,0
Pordenone	-19,0	-19,8	20,5	7,8	4,5	242,9	-27,6	-27,6	-29,2	-29,6	-29,7	-25,0
Potenza	-25,3	-28,5	50,5	-36,9	-35,5	-70,8	-37,8	-38,6	-21,2	-12,5	-19,4	160,4
Prato	-16,5	-10,8	-69,6	-18,2	-11,0	-78,5	-9,5	-9,3	-11,8	-18,8	-25,0	-
Ragusa	-30,6	-28,1	-84,9	-29,2	-27,2	-84,7	-36,8	-32,8	-89,1	-18,0	-16,4	-50,0
Ravenna	-27,2	-29,2	3,5	-23,8	-25,8	2,2	-38,5	-39,7	33,3	-69,2	-70,3	0,0
Reggio di Calabria	-2,5	-20,3	543,0	-33,0	-33,3	-12,5	-13,0	-27,9	588,6	53,2	10,3	673,2
Reggio nell'Emilia	-17,9	-23,6	72,8	-2,8	-12,7	166,7	-34,2	-35,6	-13,4	-21,9	-26,4	28,6
Rieti	-19,6	-22,0	1,4	-29,7	-23,8	-86,5	-13,9	-15,1	0,0	-16,2	-22,6	36,2
Rimini	-8,9	-11,6	44,8	-5,4	-7,3	32,9	-9,8	-14,4	87,9	-43,8	-45,1	-14,3
Roma	-4,2	-10,7	77,7	-2,6	-9,5	80,9	-25,3	-26,6	1,0	-12,7	-18,4	68,4
Rovigo	-15,0	-15,9	24,1	-37,8	-38,7	150,0	3,6	3,1	22,2	-8,8	-9,7	11,1
Salerno	-28,2	-32,0	70,6	-31,5	-34,0	60,4	-33,8	-36,9	28,9	-12,7	-20,7	126,7
Sassari	39,2	35,8	106,9	20,8	16,1	207,1	81,4	78,5	115,4	49,1	49,5	43,8
Savona	-17,7	-17,8	-13,3	-22,5	-22,2	-35,7	-25,1	-24,7	-34,7	6,3	4,2	100,0
Siena	-17,6	-17,5	-19,2	-20,3	-20,6	-15,4	-14,1	-13,2	-35,3	-18,2	-18,9	-9,7
Siracusa	-25,7	-22,6	-59,3	-28,2	-25,3	-66,5	-17,0	-13,0	-76,2	-34,7	-36,8	-31,0
Sondrio	-19,7	-17,8	-54,2	-9,5	-9,7	0,0	-16,0	-17,1	50,0	-23,5	-20,2	-66,7
Sud Sardegna	-35,8	-33,8	-53,1	-61,7	-60,0	-73,6	-49,7	-49,5	-52,7	-7,5	-2,9	-41,4
Taranto	-19,4	-21,2	72,9	-21,8	-24,7	300,0	-13,1	-13,2	-8,7	-29,4	-22,7	-80,0
Teramo	-23,8	-26,6	30,0	-35,2	-36,3	-7,7	-13,2	-14,1	2,4	-24,1	-34,5	121,7
Terni	-25,6	-26,8	42,9	-43,8	-43,3	-78,6	119,8	117,5	250,0	-14,2	-19,7	150,0
Torino	-22,3	-22,2	-27,2	-24,2	-24,1	-29,8	-17,5	-17,5	-16,1	-14,2	-14,1	-15,2
Trapani	-25,2	-8,6	-59,7	-28,7	-18,5	-49,6	-22,3	2,9	-79,8	-4,0	41,3	-85,5
Trento	-10,8	-9,5	-22,6	-17,0	-14,7	-46,3	28,0	28,1	27,0	-19,2	-18,2	-26,2
Treviso	-10,7	-11,1	17,3	-10,8	-10,5	-22,2	-8,4	-9,0	90,9	-20,0	-21,8	140,0
Trieste	-8,7	-9,1	-3,9	-7,3	-8,2	1,7	-19,6	-16,3	-66,7	-12,1	-12,9	0,0
Udine	-16,2	-15,9	-27,0	-15,1	-13,9	-57,7	-18,9	-19,3	0,0	-13,3	-12,9	-25,0
Varese	-16,6	-16,5	-18,9	-18,5	-18,0	-37,3	-19,4	-18,7	-40,9	-6,0	-8,1	38,1
Venezia	-16,4	-15,6	-33,3	-17,8	-16,6	-39,5	-11,9	-12,5	35,3	-11,9	-14,5	300,0
Verbano-Cusio-Ossola	-17,3	-17,5	-11,1	-17,7	-19,0	50,0	-13,6	-13,4	-25,0	-19,2	-19,1	-21,1
Vercelli	-16,6	-18,0	55,6	-13,7	-17,3	500,0	-26,2	-27,5	100,0	-11,3	-10,9	-23,1
Verona	-16,9	-17,1	-9,8	-14,7	-14,9	-9,9	-22,4	-22,2	-34,6	-11,8	-12,8	31,3
Vibo Valentia	-16,0	-34,2	414,3	-51,2	-50,6	-100,0	6,4	-37,4	1666,7	-8,8	-24,5	233,3
Vicenza	-14,3	-12,7	-44,3	-14,9	-12,4	-47,7	-8,5	-7,1	-56,0	-23,4	-23,9	-11,8
Viterbo	-15,5	-16,1	-4,4	-16,1	-16,5	25,0	-15,9	-15,3	-25,0	-14,6	-17,0	17,9
ITALIA	<b>-19,0</b>	<b>-18,8</b>	<b>-22,0</b>	<b>-19,6</b>	<b>-20,0</b>	<b>-13,9</b>	<b>-19,8</b>	<b>-18,2</b>	<b>-38,6</b>	<b>-15,8</b>	<b>-15,2</b>	<b>-20,4</b>

Fonte: Censimento delle istituzioni pubbliche, Istat

#### 4.4. CDP CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER INVESTIRE NEL FUTURO DEL PAESE<sup>15</sup>

La vicinanza agli Enti territoriali e la promozione dello sviluppo infrastrutturale contraddistinguono da sempre l'attività del Gruppo CDP. Questa relazione si è rafforzata nel tempo e ha portato ad affiancare ai tradizionali finanziamenti nuove attività di consulenza tecnica e finanziaria per la realizzazione delle opere pubbliche.

Nel 2021 sono stati impegnati 11 miliardi di euro per sostenere le esigenze di credito delle PA locali e la realizzazione di progetti in ambito principalmente scolastico, sanitario, idrico ed energetico.

Numerose le operazioni realizzate, 2.500 in favore di oltre 1.100 Enti, a partire dal rifinanziamento di mutui concessi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) alle Regioni, per un totale di circa 5,2 miliardi. Un'iniziativa che consentirà agli Enti di generare negli anni un risparmio fino a 1,4 miliardi in termini di minori oneri finanziari, liberando così risorse per altri investimenti.

Il maggior volume di risorse erogate, come evidenziato dalla tabella n. 1 (che include esclusivamente le erogazioni alle Regioni), riguarda gli Enti del Centro-sud. Sono infatti Lazio (1,65 miliardi di euro), Campania (1,5 miliardi di euro) e Sicilia (1,5 miliardi di euro) a registrare il più alto valore di risorse mobilitate mentre all'estremo opposto si trovano Molise (73,7 milioni di euro) e Provincia Autonoma di Bolzano (102 milioni di euro). Le regioni non riportate nella tabella non hanno ricevuto per il 2021 alcun finanziamento da CDP.

Tab. 1 - Finanziamenti alle Regioni

Regioni	Importo euro/milioni 2021
Regione Lazio	1.650,00
Regione Campania	1.500,00
Regione Siciliana	1.500,00
Regione Calabria	453,4
Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia	299,3
Regione Puglia	258,9
Regione Toscana	158
Prov. Autonoma Di Bolzano	102
Regione Molise	73,7
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.995,2</b>

I dati relativi alla distribuzione per territorio regionale (vedi tabella 2), che includono anche le risorse erogate agli altri Enti pubblici del territorio stesso, non evidenziano variazioni significative rispetto ai volumi analizzati nella tabella 1. Campania (1,6 miliardi di euro), Lazio (2 miliardi di euro) e Sicilia (1,7 miliardi di euro) si confermano come i territori con le maggiori risorse impegnate. Basilicata (5 milioni di euro) e Valle d'Aosta (0,2 milioni di euro) risultano quelle con il più basso volume di finanziamenti.

15. A cura di Patrizio De Juliis, Cassa Depositi e Prestiti.

Tab. 2 - Finanziamenti agli Enti locali

Territorio regionale	Importo euro/milioni 2021
Lazio	2.019,10
Sicilia	1.667,73
Campania	1.632,29
Calabria	484,90
Friuli Venezia Giulia	313
Puglia	306,2
Lombardia	242,67
Toscana	228,14
Provincia Autonoma di Bolzano	135,33
Emilia-Romagna	129,36
Piemonte	82,78
Molise	76,23
Veneto	71,09
Liguria	69,74
Marche	64,12
Abruzzo	29,12
Sardegna	28,16
Umbria	14,66
Basilicata	4,96
Valle d'Aosta	0,19
<b>Totale complessivo</b>	<b>7.599,77</b>

La distribuzione per provincia delle risorse, con esclusione dei finanziamenti erogati alle Regioni (vedi tabella 3), evidenzia che la provincia con il più alto volume di finanziamenti è quella di Roma per un totale di oltre 349 milioni di euro. Seguono Milano con un importo di 141 milioni di euro e Siracusa per 78 milioni. Le province con i volumi minori sono Gorizia (0,06 milioni di euro) e Oristano (0,12 milioni di euro). A livello pro capite, tuttavia, i territori a maggiore assorbimento di risorse sono Siracusa (202,93 euro pro capite), La Spezia (137,04), Roma (82,69) e Bolzano (62,58).

Tab. 3 - Distribuzione delle risorse a Province, Città Metropolitane e Comuni, per territorio provinciale (escludendo le risorse erogate alle Regioni)

Territorio provinciale	€ mln 2021	€ pro capite	Territorio provinciale	€ mln 2021	€ pro capite
Siracusa	78,3	202,93	L'Aquila	4,7	16,30
La Spezia	29,5	137,04	Prato	4,1	15,88
Roma	348,7	82,69	Rovigo	3,6	15,81
Bolzano	33,3	62,58	Avellino	6,0	15,00
Macerata	17,2	56,40	Pistoia	4,1	14,24
Ancona	25,7	55,56	Udine	7,3	14,08
Cagliari	22,9	54,26	Benevento	3,7	14,07
Lucca	19,0	49,70	Verona	12,4	13,40
Parma	22,2	49,52	Firenze	13,2	13,33
Ravenna	18,2	47,27	Reggio Calabria	6,8	12,99
Salerno	48,7	45,74	Latina	7,3	12,92
Milano	140,5	43,71	Catanzaro	4,4	12,83
Genova	34,9	42,70	Padova	11,6	12,53
Fermo	6,7	39,51	Arezzo	4,1	12,27
Caltanissetta	9,9	39,41	Belluno	2,4	12,13
Ferrara	13,2	38,90	Lecce	9,3	11,98
Teramo	10,5	35,07	Monza e Brianza	10,4	11,96
Vercelli	5,7	34,02	Pescara	3,5	11,19
Ragusa	10,0	31,66	Terni	2,4	11,18
Siena	8,2	31,35	Potenza	3,8	10,73
Reggio Emilia	16,2	30,90	Venezia	8,4	10,07
Novara	11,0	30,45	Verbano-Cusio-Ossola	1,5	9,85
Messina	17,9	29,61	Frosinone	4,4	9,31
Brescia	36,4	29,01	Palermo	11,0	9,10
Ascoli Piceno	5,8	28,61	Campobasso	1,9	8,93
Bologna	28,6	28,29	Alessandria	3,6	8,89
Chieti	10,4	27,80	Nuoro	1,7	8,53
Caserta	24,9	27,48	Cuneo	4,7	8,15
Rimini	9,2	27,22	Isernia	0,6	7,82
Viterbo	8,3	26,79	Piacenza	2,1	7,37
Bergamo	29,5	26,75	Como	4,0	6,72
Cosenza	17,7	26,28	Varese	5,6	6,43
Brindisi	9,8	25,73	Matera	1,2	6,26
Pesaro e Urbino	8,8	25,24	Sondrio	1,1	6,26
Pisa	10,1	24,19	Sud Sardegna	2,0	6,02
Mantova	9,5	23,39	Massa-Carrara	1,1	5,73
Trapani	9,4	22,58	Enna	0,8	4,91
Agrigento	9,3	22,24	Pavia	2,6	4,85
Torino	49,0	22,17	Trieste	1,0	4,50
Imperia	4,4	20,94	Lecco	1,5	4,45
Vicenza	17,4	20,40	Bari	5,2	4,22
Taranto	11,4	20,27	Lodi	0,9	3,78
Catania	21,2	19,67	Savona	1,0	3,73
Asti	4,0	19,35	Barletta-Andria-Trani	1,3	3,42
Biella	3,3	19,17	Sassari	1,4	3,00
Perugia	12,2	19,08	Grosseto	0,6	2,86
Modena	13,0	18,47	Rieti	0,4	2,65
Livorno	5,7	17,42	Cremona	0,7	2,10
Treviso	15,2	17,35	Aosta	0,2	1,54
Foggia	10,4	17,34	Oristano	0,1	0,79
Pordenone	5,4	17,29	Gorizia	0,1	0,44
Vibo Valentia	2,6	16,89	Crotone		0,00
Forlì-Cesena	6,6	16,84	Trento		0,00
Napoli	49,0	16,39	Totale complessivo	1604,53	26,74





