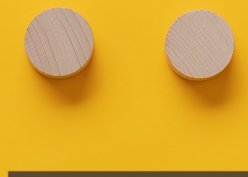




RELAZIONE 2021 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

**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 2021 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 dalle Commissioni del CNEL in seduta congiunta in data 14 aprile 2022.

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, Luca Stefanini, Cecilia Tomassini

Consigliere Relatore: Efisio Espa

Consigliere Correlatore: Alessandro Geria

Segretario Generale: cons. Mauro Nori

Dirigente responsabile: Manuela Gaetani

Segreteria tecnica: Maurizio Potente

Coordinamento editoriale: Giancarlo Panico

La Relazione CNEL 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini questo anno è stata realizzata solo in versione digitale ed è disponibile per il download sul sito del CNEL.

Una scelta dell'Assemblea del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro adottata per ridurre il più possibile l'impatto ambientale dei documenti prodotti in attuazione del Green New Deal della Unione Europea.

Premessa

Tiziano Treu, Presidente del CNEL

La relazione del Cnel del 2020 sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali ai cittadini e alle imprese ha fatto riferimento alla difficile prova cui la pandemia ha sottoposto l'Italia per prima fra i paesi, con le sue istituzioni, le forze sociali e le singole persone.

Quella relazione ha dato ampio conto delle drammatiche conseguenze economiche e sociali del Covid, del suo impatto in primis sulle strutture del sistema sanitario, poi della scuola e quindi sull'intero sistema dei servizi pubblici e degli assetti produttivi. Tali conseguenze hanno investito lo stato e le pubbliche amministrazioni di gravose e inedite responsabilità.

Le varie sezioni del rapporto hanno analizzato sia i provvedimenti decisi dal parlamento e dal governo per sostenere imprese e famiglie nelle loro più urgenti necessità e nel contrasto agli effetti del Covid sia le complesse attività necessarie per l'attuazione di questi provvedimenti e per farne beneficiare in concreto i destinatari. Si è trattato di una intensa attività delle varie istituzioni statali e locali e dei diversi livelli di amministrazione, che hanno manifestato una grande capacità di risposta del nostro sistema pubblico alle emergenze del Paese e forme intense di collaborazione reciproca.

La relazione di quest'anno si colloca in un momento storico ancora più difficile di quello del 2020 e inoltre più incerto, perché alle sfide del recente passato se ne sono aggiunte di nuove e drammatiche del tutto inaspettate e dalle implicazioni indeterminate.

Anzitutto la pandemia, nonostante l'impegno costante alla vaccinazione, ha continuato a colpire il nostro paese come altre nazioni e a incidere in modo asimmetrico sulle diverse regioni e sui diversi settori economici, contribuendo ad accrescere diseguaglianze e squilibri fra persone gruppi sociali e territori.

A questi fattori di discontinuità e di incertezza strutturali si è aggiunta ora la guerra ai confini della Europa, un fatto drammaticamente inedito dopo ottanta anni di pace sperimentata dal nostro continente.

Siamo di fronte a eventi sconvolgenti di gravità enorme ma indeterminata, che possono influenzare l'intera evoluzione (o involuzione) delle relazioni internazionali, quelle militari come quelle commerciali e relative alla vita di milioni di persone.

La ragionevole fiducia nelle capacità di resilienza del nostro sistema paese manifestata anche dal Def, non può nascondere la preoccupazione, espressa da tutte le organizzazioni presenti al Cnel, e contenuta nei nostri documenti circa i rischi cui è esposto il nostro paese; siamo di fronte a eventi drammatici che aggravano le prospettive di sviluppo delle imprese, e che pesano sul reddito e sulle condizioni di vita dei cittadini, specie di quelli più fragili.

La funzione strategica del Piano di ripresa e resilienza

I rischi e le minacce manifestate dagli eventi più recenti sollecitano la Consapevolezza e la responsabilità di tutte le componenti della nostra società, che sono chiamate a far

fronte a queste nuove sfide, prime fra tutte quelle che mettono in pericolo non solo le condizioni del nostro sviluppo economico e civile, ma la stessa qualità della nostra democrazia e i valori su cui questa si fonda.

Una responsabilità particolare incombe, più direttamente che in passato, sulle istituzioni di governo e sulle pubbliche amministrazioni.

Le difficoltà epocali cui siamo confrontati, come tutte le situazioni di crisi, mettono in chiaro con particolare evidenza il ruolo dello Stato, delle strutture e delle politiche pubbliche nella difesa dei valori costituzionali, come pure nel sostegno alle condizioni di vita e ai livelli di sviluppo raggiunti dalla nostra società

Nell'attuale contesto di difficoltà e di grande incertezza il PNRR costituisce più che mai una fondamentale occasione di ripresa per il nostro paese: non per una ripresa qualunque, ma quella indicata dal Ngeu, finalizzata a un profondo rinnovamento del modello di sviluppo improntato alla sostenibilità nella triplice dimensione, economica sociale e ambientale.

Se la costruzione del PNRR Italiano è stata concepita in modo largamente accentrato, la sua implementazione non potrà che essere decentrata; dovrà coinvolgere la responsabilità e l'intervento diretto di tutte le energie del paese, a cominciare dalle pubbliche amministrazioni che sono investite di ruoli essenziali nella attuazione di tutti i principali progetti del Piano.

Questa è un'indicazione esplicita dello stesso regolamento europeo (REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 febbraio 2021) che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza) secondo cui la attuazione dei piani di ripresa e resilienza dei vari paesi deve comprendere fra gli elementi necessari il coinvolgimento effettivo sia di tutte le autorità pubbliche centrali, locali e regionali, sia delle organizzazioni della società civile.

Consapevole della importanza fondamentale del PNRR per le sorti del nostro paese e del ruolo centrale che hanno le amministrazioni pubbliche nel suo intero processo attuativo, la relazione di quest'anno concentra le analisi e i resoconti delle attività di tutte le amministrazioni, soprattutto sui contenuti e sulle fasi attuative del Piano.

La preparazione del quadro di riferimento normativo necessario alla corretta implementazione delle varie missioni e progetti del PNRR è stata avviata fin da metà 2021, dopo che la Commissione europea, avendone apprezzato la qualità, ne ha approvato i contenuti con significativa sollecitudine.

Il rapporto da conto in dettaglio di questa preparazione e del contributo ad essa fornito dalle varie amministrazioni soprattutto centrali, che hanno costituito fin dall'inizio al loro interno unità di missione dedicate, dotandole delle necessarie competenze specifiche.

Fin da questa fase, come il Cnel ha potuto verificare con i suoi gruppi di monitoraggio del PNRR, le strutture amministrative centrali e locali, con il loro personale, sono state sottoposte a un impegno senza precedenti per intensità e per contenuti innovativi.

Dopo tale fase di preparazione, i primi mesi del 2021 hanno visto la "messa a terra" progressiva di un numero crescente di progetti attuativi del Piano con un parallelo intensificarsi degli impegni di progettazione e di gestione in capo a tutte le amministrazioni.

L'impegno attuativo delle varie linee progettuali ha riguardato in misura via via crescente le amministrazioni regionali e ancora più quelle locali, cui fanno capo

i principali interventi necessari per la realizzazione degli obiettivi del Piano, dagli investimenti nelle molteplici opere e servizi, alla complessa attività di gestione degli stessi e delle opere realizzate.

Si tratta di un impegno tutt'altro che meramente esecutivo, perché il cambiamento delle condizioni di contesto e la evoluzione degli eventi, specie di quelli registrati in questi mesi, solleciteranno aggiornamenti e precisazioni al piano che richiederanno alle istituzioni di governo e alle amministrazioni indubbie capacità innovative e progettuali.

Riforma della PA e formazione

A fronteggiare tale impegno si sono indirizzati gli interventi di riforma delle PA approvati dal governo e messi in atto dal ministero della funzione pubblica.

Questi interventi, di cui si dà ampio conto nella relazione, non si sono limitati ad aggiustamenti normativi, ma hanno previsto azioni incisive sul versante della organizzazione, della implementazione e del monitoraggio delle politiche definite in sede legislativa.

Gli interventi normativi e procedurali sono stati sostenuti dalla disponibilità di ingenti risorse finanziarie, in particolare per gli investimenti finalizzati ad accompagnare il percorso di riforma e di semplificazione procedurale.

Un impegno senza precedenti è stato dedicato al reclutamento e alla formazione del capitale umano, che viene riconosciuto, con una scelta non scontata, come centrale per il successo della riforma. Il potenziamento quantitativo e qualitativo delle dotazioni di personale pubblico disponibile nelle varie amministrazioni è infatti finalizzato alla realizzazione delle varie missioni e attività previste dal piano.

Per dare seguito concreto a tale impegno il ministero della funzione pubblica ha attivato moderni e più veloci processi di selezione, che contribuiranno a potenziare e rinnovare non solo gli organici ma le competenze dei dipendenti pubblici.

Interventi in questa direzione sono necessari in particolare per accrescere la capacità progettuale degli operatori pubblici, che è storicamente carente nel nostro paese e che viceversa diventa essenziale per realizzare gran parte degli interventi sia di investimento sia di gestione indicati nelle varie missioni.

Le prime fasi di intervento avviate nel 2021 hanno confermato la importanza ma ancora la criticità di questi aspetti, specie per alcuni enti attuatori dei progetti e in alcune aree del Paese, quali molti territori del mezzogiorno.

Si sta confermando la urgenza di intervenire con sostegni mirati di assistenza tecnica alle amministrazioni per le operazioni più complesse di implementazione del piano, quali la preparazione dei bandi per la assegnazione delle opere e dei servizi previsti dalle varie missioni, la progettazione degli interventi diretti e la gestione nel tempo degli investimenti; una attività questa tanto più delicata quando questi siano attuati con forme di partenariato pubblico privato.

Le necessità di questa assistenza sono particolarmente evidenti per le piccole amministrazioni e i piccoli comuni, molti dei quali sono privi delle competenze tecniche necessarie.

Oltre alle assunzioni di personale tecnico programmate dal ministero della funzione

pubblica, è urgente dare seguito, come previsto, alla assistenza a tali operazioni da parte di enti centrali quali la Cassa depositi e prestiti, la Sogei, ecc.

La sfida della semplificazione

Fra le sfide più ardue che sta affrontando il nostro sistema pubblico nell'attuazione del piano c'è la semplificazione della complessa normativa e della miriade di procedure amministrative necessarie per l'attuazione dei programmi e degli interventi.

Quella della semplificazione normativa e procedurale è una questione tanto antica quanto ancora largamente irrisolta.

Gli interventi ripetuti anche di recente con diversi decreti del governo hanno affrontato il tema in modo innovativo e hanno apportato elementi di semplificazioni in non poche procedure critiche anche per l'attuazione del PNRR (in tema di appalti, di autorizzazioni alla esecuzione di opere pubbliche e private); anche di questo si dà conto ampiamente nella relazione.

Ma il compito di semplificare e velocizzare senza intaccare le regole necessarie per garantire legalità e sicurezza è difficile e non è ancora concluso.

Permangono ritardi che la urgenza e l'importanza dell'attuazione del Piano non possono ammettere e che se non superati mettono a rischio lo svolgimento tempestivo dei progetti, il quale è controllato direttamente e con grande accuratezza dalla commissione europea.

Persistono ancora ostacoli procedurali e in alcuni casi normativi che ostacolano la attuazione di importanti opere e servizi.

Un'attività di particolare rilevanza e urgenza per il successo del Piano e per la sostenibilità dello sviluppo, è quella delle opere finalizzate alla produzione e distribuzione di energie rinnovabili.

Il Piano dedica una linea prioritaria di risorse agli investimenti in queste opere che sono essenziali per raggiungere l'obiettivo della decarbonizzazione cui l'Europa si è solennemente impegnata, al fine assumere la guida globale della transizione verde.

Perseguire questo obiettivo è oggi reso ancora più urgente per rafforzare la autonomia energetica del continente nei confronti dei fornitori internazionali, a cominciare dalla Russia.

Mai come in questo caso è necessaria una mobilitazione di tutti gli operatori pubblici e privati e delle stesse comunità locali per rispondere alla sfida comune; e le amministrazioni pubbliche, da quelle centrali ai più piccoli comuni, sono chiamate a svolgere un ruolo di servizio di rilevanza strategica per l'intero paese.

Puntare sulla digitalizzazione per il salto di qualità

La digitalizzazione, che è indicata come secondo obiettivo fondamentale del PNRR, rappresenta uno strumento di eccezionale potenzialità per rinnovare gli assetti e il funzionamento dell'intero sistema paese.

Insieme e al pari della economia verde, postula un altro salto di qualità nel nostro sviluppo, che è sfidato a transitare da una economia basata sul carbone e su strumenti analogici a un mondo produttivo pulito, compatibile con l'ambiente e attraversato dalla rivoluzione digitale.

Già la scorsa relazione sottolineava la importanza che non solo le imprese private ma tutte le strutture amministrative facessero propria la sfida della digitalizzazione. Segnalava al riguardo la presenza in alcune amministrazioni di significativi indici di maturazione digitale.

Ma restano ancora da recuperare ritardi rispetto agli standard europei nelle diverse applicazioni delle tecnologie digitali, a cominciare dalla interoperabilità e gestione delle banche dati e dei sistemi informativi, fino al superamento del digital gap da parte degli operatori pubblici come nella stessa società italiana.

L'innovazione necessaria non riguarda solo la applicazione e l'uso degli strumenti digitali, ma le loro implicazioni e ricadute sulla organizzazione degli uffici e del lavoro; ancora a monte postula un cambiamento nella cultura e nei linguaggi degli operatori pubblici, come dei cittadini.

La comprensione di queste implicazioni è tanto più importante perché le tecnologie digitali hanno un impatto diretto e pervasivo sulle funzioni e sul lavoro pubblico, come sulle modalità di accesso dei cittadini ai servizi pubblici.

Il cd lavoro agile (in realtà lavoro a distanza) è solo l'aspetto più visibile ed esterno del cambiamento che si prospetta per milioni di dipendenti pubblici e privati.

Dopo la versione forzata del suo utilizzo costretto dal lockdown, questo nuovo modo di lavorare va concepito e organizzato come una opportunità per incentivare il coinvolgimento e la responsabilità di tutte le persone nella loro attività quotidiana e per migliorare il servizio ai cittadini.

La importanza dei compiti oggi affidati alle pubbliche amministrazioni e la novità degli strumenti da impiegare richiamano come sfida centrale e condizione essenziale del successo, la valorizzazione delle persone impegnate nei vari settori pubblici, anzitutto con l'arricchimento e con la qualificazione delle loro competenze, quindi con innovazioni dei percorsi di carriera di accesso alla dirigenza, e con il miglioramento dei sistemi di valutazione delle performance e dei sistemi premianti. Anche questi sono obiettivi cui il ministero della funzione pubblica si è dedicato con un impegno senza precedenti, che dovrà essere reso concreto con urgenza e sostenuto con continuità nel corso della attuazione del Piano .

Il coinvolgimento delle parti sociali nell'implementazione del PNRR

La complessità e novità degli impegni assunti nel Piano richiederanno a tutte le istituzioni e agli operatori pubblici come privati non solo la continuità delle loro azioni, ma anche una attenta opera di monitoraggio e di valutazione dei risultati.

Questa è una ulteriore sfida nuova, perché entrambe questa attività sono state poco coltivate in passato e vanno organizzate in modo sistematico e capillare.

Il PNRR ha riconosciuto la importanza di predisporre sistemi adeguati di monitoraggio e valutazione, indicando la necessità di coinvolgere per questo varie funzioni e uffici specializzati e di elaborare gli indicatori necessari per misurare progressi e risultati delle varie linee di attività.

Una attenzione particolare è stata dedicata dal ministero della pubblica amministrazione, in collaborazione con l'unità per la regolazione di Palazzo Chigi, al compito di monitorare la effettiva attuazione delle misure di semplificazione e di valutare la loro efficacia.

Il CNEL ha contribuito a tali attività, costituendo fin dall' avvio del Piano nove gruppi di lavoro che seguono, con la partecipazione delle varie associazioni rappresentative, lo stato di attuazione delle principali milestone e target del Piano., al fine di monitorare l'impatto trasversale della clausola sociale, donne, giovani e divario territoriale.

Per quanto riguarda specificamente il monitoraggio e la valutazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni, è stato chiesto a esperti di tre Università italiane (Cattolica di Milano, Roma Tre e Partenope di Napoli) di elaborare un modello per l'analisi e la misurazione delle performance a cominciare da alcuni servizi pubblici erogati dalle amministrazioni locali (Sanità, TPC, viabilità e sicurezza stradale, servizio rifiuti).

Tale progetto, oltre a qualificare il CNEL e gli organismi pubblici di ricerca che vi partecipano, ha l'obiettivo di effettuare con sistematicità una valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità dei servizi pubblici, che permetterà di certificare gli strumenti di misurazione, definendo uno standard di riferimento per la misurazione dei principali servizi resi, inizialmente su base territoriale locale.

Identificati i servizi di pubblica utilità ritenuti di maggior interesse per il cittadino, saranno selezionati semplici indicatori capaci di cogliere la natura multidimensionale della performance, scegliendo l'unità territoriale d'indagine in relazione alla tipologia di servizio. Il successivo sviluppo del progetto attiene all'elaborazione di un'analisi statistica di sintesi anche attraverso, ad esempio, l'individuazione di un sistema di pesi oggettivi, che permetta di evidenziare per ciascuna unità territoriale i servizi che maggiormente influenzano i risultati dell'analisi.

INDICE

Introduzione – Consiglieri CNEL Efsio Espa e Alessandro Geria	15
---	----

Capitolo 1

Le Pubbliche Amministrazioni, il contrasto alla pandemia e la ripresa economica	29
Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	31
Notazioni metodologiche (le metodologie di misurazione delle attività delle PPAA) Istat..	54
Profili quantitativi dell’impegno delle PPAA - Istat	71
La semplificazione amministrativa nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.	105
Le nuove regole sul reclutamento pubblico	123
Lavoro agile e performance nelle pubbliche amministrazioni.....	130
Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico.....	151
Il ritorno della contrattazione nelle PPAA.....	189
Capitale umano e formazione al centro delle politiche di riforma della pubblica amministrazione.....	206

Capitolo 2

I Servizi delle Pubbliche Amministrazioni Centrali e l’attuazione del PNRR.....	223
Le politiche di sostenibilità ambientale e sociale.....	225
La gestione del bilancio dello Stato	294
Le entrate tributarie e le politiche antievasione.....	309
La trasformazione digitale	325
La digitalizzazione del processo tributario	364
I progetti di innovazione Digitale all'INPS	384
Il ritardo nei pagamenti delle Amministrazioni Pubbliche	391
La gestione delle misure di sostegno sociale nell'INPS.....	394
Le politiche di riforma della giustizia	402
La gestione degli appalti pubblici: monitoraggio e vigilanza - a cura di ANAC	416
La nuova disciplina di <i>coprogrammazione e coprogettazione</i> istituite dal Codice del Terzo Settore	470

Capitolo 3

Le politiche di coesione, l'uscita dall'emergenza e lo sviluppo del Paese.....	473
Le politiche di coesione territoriale (Agenzia per la Coesione Territoriale).....	475
Le politiche socio-sanitarie	484
Verso un modello di Welfare integrato: nuove sfide per le politiche sociali	517
L'assistenza ai non autosufficienti	541
Le politiche per Infanzia, Istruzione, Università e Ricerca	543
Le politiche di tutela dell'ambiente - Ministero della Transizione Ecologica	585
Le politiche di tutela dell'ambiente - ISPRA.....	602
Le politiche di sostegno e di incentivazione delle imprese.....	643
Gruppo Cassa Depositi e Prestiti: le misure per il rilancio	643
Contributo SACE.....	645
Contributo SIMEST	647
Le politiche di sostegno e di incentivazione e per l'internazionalizzazione delle imprese	649

Capitolo 4

I servizi delle Pubbliche Amministrazioni Locali	665
Enti e servizi pubblici locali fra pandemia e post-pandemia	667
L'Erogazione dei servizi on-line ai cittadini: limiti dell'informatizzazione delle amministrazioni locali e opportunità fornite dal PNRR	671
La raccolta dei rifiuti.....	703
Servizi sociali e asili nido: interventi di potenziamento e riequilibrio.....	710
Il riassetto degli enti di area vasta: il nuovo quadro di finanza pubblica per province e città metropolitane	731
Gli strumenti per una nuova e moderna capacità amministrativa.....	740
Le capacità economico-finanziarie dei comuni nella sfida del PNRR.....	748

“Appendice”

Le percezioni relative alla qualità dei servizi pubblici	771
La Valutazione partecipativa 2021 presso l'INPS - Campagna di Customer Experience	773
La Scuola che vorrei.....	797
La misurazione della Customer Experience (CX) sul Centro Unico di Prenotazione (CUP) dell'Agenzia delle Entrate.....	824

Introduzione

Efisio Gonario Espa, Alessandro Geria, Consiglieri CNEL

La nona Relazione presentata dal CNEL al Governo e al Parlamento sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (art. 9 della Legge 15 del 2009) si colloca, se possibile, in una fase ancora più complessa e carica di tensioni rispetto a quanto evidenziato lo scorso anno.

La Relazione si concentra sul lavoro e sui risultati ottenuti dalle Amministrazioni Pubbliche italiane nel corso del 2021. È chiaro, tuttavia, che il contesto nel quale l'Italia e i paesi occidentali nel loro insieme si trovano a causa del sanguinoso conflitto in Ucraina porta in qualche misura a osservare in una prospettiva diversa quanto faticosamente costruito dalle organizzazioni pubbliche lo scorso anno e, forse soprattutto, le prospettive economiche e sociali degli anni a venire.

Il 2021 è stato per il nostro Paese e per la sua ossatura amministrativa pubblica un altro anno di difficile transizione, ma anche di capacità di reazione e di innovazione istituzionale e amministrativa. La pandemia da SARS-CoV-2, che così pesantemente aveva condizionato la situazione sanitaria e sociale del Paese nel 2020, è proseguita in un contesto di rinnovate incertezze legate alla diffusione di nuove e più facilmente trasmissibili varianti del virus, ma, al tempo stesso, di risposte maggiormente efficaci sul piano del contenimento delle conseguenze più pericolose delle infezioni.

La campagna vaccinale, avviata a inizio 2021, ha conosciuto un'accelerazione e una diffusione di grande efficacia. L'organizzazione a livello centrale e a livello regionale della somministrazione dei vaccini ha mostrato straordinarie e diffuse capacità gestionali. Ne è progressivamente derivata una fase di maggiore stabilità dei comportamenti collettivi e, soprattutto, una più elevata sicurezza nella riapertura sempre più completa di quelle attività del terziario pesantemente colpite nel 2020 dal ritmo dei contagi e dalla prolungata chiusura delle attività economiche a maggior contatto con il pubblico.

Lo scenario economico

L'economia italiana, sostenuta dalle politiche monetarie espansive della BCE e dal positivo perdurare della flessibilità delle politiche di bilancio, ha evidenziato una crescita reale molto intensa.

Il 2021 si è chiuso con un aumento del PIL del 6,6% rispetto al 2020, superiore a quello evidenziato dall'area euro (+5,3%). Particolarmente sostenuta la dinamica degli investimenti fissi lordi, allargatisi del 17% rispetto a un aumento del 4,3% dell'area euro. Significativo anche il rimbalzo della spesa per consumi delle famiglie (alla luce, peraltro, del dato molto negativo del 2020), accresciutasi nel 2021 del 5,2% (3,5% nell'area euro). Un contributo molto importante all'operato delle imprese è provenuto dalle numerose misure di sostegno con al centro l'operato della Cassa Depositi e Prestiti, come ben documenta il contributo presente in questa Relazione. Al tempo stesso, le aziende italiane maggiormente esposte nelle attività di export e di investimento all'estero hanno trovato un sostegno rafforzato dall'azione di SACE (e delle sue controllate) e ICE. Un insieme di amministrazioni nelle quali il

miglioramento e spesso il successo degli interventi gestiti trova una base importante in strutture organizzative più solide, all'interno delle quali i processi di digitalizzazione acquisiscono sempre più una valenza decisiva.

L'andamento molto positivo dell'economia, fattosi più debole nella fase finale del 2021 a causa dell'elevato grado di diffusione delle nuove varianti legate al SARS-CoV-2 e ai primi effetti del forte aumento dei prezzi dei prodotti energetici, ha comunque generato un fattore di positivo trascinamento, pari al 2,4%, sulla crescita del 2022.

Che in queste ultime settimane, le prospettive di crescita per l'anno in corso e per gli anni successivi abbiano registrato una correzione al ribasso a causa delle incertezze legate alla guerra russo-ucraina, non può nascondere l'elevata capacità di resilienza mostrata dall'economia italiana nel corso del 2021.

In un tale contesto, di provata capacità di reazione da parte dei lavoratori e delle imprese, la durezza della pandemia e le conseguenze del "fermo" delle attività economiche sia nella primavera che, in misura ridotta, nell'autunno-inverno del 2020 hanno, peraltro lasciato uno strascico di impatti negativi molto pesanti.

Il più evidente riguarda la componente demografica. Come testimoniano i recenti dati ISTAT, nei due anni della pandemia la riduzione della popolazione residente ha superato le 600mila unità, seppure con evidenze meno negative nel 2021 rispetto all'anno precedente. La dimensione della popolazione residente è scesa sotto i 59 milioni di unità. Bisogna tornare indietro al 2007 per riscontrare un numero più contenuto di residenti. Forte calo delle nascite e aumento della mortalità – entrambi direttamente riconducibili alla pandemia – spiegano la difficile dinamica demografica, peraltro, parzialmente sostenuta nel 2021 da un aumento dei flussi migratori dall'estero.

In questo contesto, la speranza di vita alla nascita, dopo il calo pronunciato del 2020, si dimostra in moderato recupero, raggiungendo il livello di 82,4. Si ricorda che tale dato segnalava nel 2019 un livello, senza distinzioni di genere, pari a 83,2, dato crollato a 82 nel 2020. Un elemento positivo da segnalare riguarda una dinamica maggiore delle nascite a fine 2021.

L'occupazione, pur in sensibile aumento nel corso del 2021, non ha ancora recuperato i volumi pre-pandemia. L'aumento complessivo dell'occupazione dipendente, tornata in avvio del 2022 sui livelli di fine 2019-inizio 2020, si pone a sintesi di una moderata ripresa del lavoro "permanente" e di un aumento molto sostenuto dei contratti a termine, mai così elevati nel nostro Paese negli ultimi anni. Un prezzo alto viene anche pagato dal lavoro autonomo, inferiore di circa 200mila unità nel dato di febbraio 2022 rispetto ai valori di inizio 2020.

Le ferite lasciate dalla pandemia si riflettono anche nell'ampia area degli indicatori di BES/SDG. Come testimonia in dettaglio la parte della Relazione CNEL dedicata alle politiche di sostenibilità, da un'osservazione ravvicinata emerge come sia a livello nazionale che mondiale, "la pandemia abbia influito su tutti gli ambiti del benessere" e abbia allontanato i singoli paesi dai sentieri di sostenibilità percorsi nel periodo pre-pandemico. La crisi climatica risulta essere peggiorata, le disuguaglianze territoriali acute, le disparità sociali si sono aggravate, e anche gli stili di vita (consumo eccedentario di alcol e fumo) sembrano aver interrotto un trend virtuoso in essere da diversi anni.

Proprio nell'ambito delle disuguaglianze sociali, è motivo di preoccupazione constatare come i livelli di povertà assoluta, sulla base delle stime preliminari

dell'Istat, siano rimasti pressoché stabili nel 2021, con una maggiore esposizione dei nuclei con presenza di figli minori e numerosi. Tanto che i minori in povertà assoluta sono cresciuti dal 2019 di 3 punti percentuali arrivando ad 1 milione 384 mila. La ripresa, ancorché parziale, dei consumi delle famiglie, che avrebbe potuto condurre a una prima visibile riduzione del numero di individui e di famiglie in condizione di povertà assoluta è stata purtroppo compensata dall'avvio del processo inflattivo e da una maggiore incidenza di esso proprio nell'ambito delle famiglie con minore capacità di spesa.

Note complessivamente positive sono venute dall'andamento della finanza pubblica. Il disavanzo pubblico del 2021 si è ridotto in valore assoluto di oltre 30 miliardi di euro rispetto all'anno precedente, passando, in termini percentuali sul PIL dal 9,6% al 7,2% in virtù di andamenti superiori alle previsioni delle entrate e di spese primarie inferiori a quanto preventivato nei documenti ufficiali del Governo approvati nel 2021 (si veda il contributo relativo al Bilancio dello Stato). Il maggior gettito tributario, come documentato in questa Relazione dalle analisi del Dipartimento delle Finanze del MEF, appare legato anche a una maggiore incisività delle misure di contrasto all'evasione fiscale. Il quadro previsionale appena validato dal Governo per il 2022 e per gli anni a seguire individua un percorso di progressivo rientro dai pronunciati squilibri del 2020, per quanto le incertezze derivanti dal conflitto in Ucraina rendano inevitabilmente complesso qualsiasi esercizio di carattere previsionale.

Del miglioramento della situazione delle finanze pubbliche, anche a causa di una maggiore crescita del PIL ai prezzi di mercato (base per i calcoli dei due principali indicatori di finanza pubblica), ha beneficiato anche l'andamento del rapporto tra debito pubblico e PIL, ridottosi dal 155,3% al 150,8% e previsto diminuire ulteriormente nel 2022.

Alla situazione di difficoltà sia congiunturali che di carattere strutturale sopra richiamata, generalizzata in ambito europeo e internazionale, l'Ue ha risposto fin dalla primavera del 2020 in maniera inedita, con sostegni diretti ai paesi membri, con la sospensione temporanea, *de facto*, delle regole del Patto di stabilità e crescita e di quelle riguardanti gli aiuti di stato e, in modo particolare, con l'approvazione del NextGenerationEU. La convinzione che fosse necessario un ambizioso piano di medio-lungo termine per un'uscita più robusta dalla pandemia, la dimensione finanziaria dell'intervento, il suo tratto eminentemente solidaristico di cui è un aspetto essenziale l'emissione di titoli in prima persona da parte dell'Unione, hanno portato il NextGenerationEU a costituire un punto di svolta nella costruzione di politiche europee più integrate e condivise.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), progressivamente definito dal nostro Governo nel corso della seconda parte del 2020 e, nella versione finale e più completa a inizio 2021, è stato definitivamente approvato a livello europeo nel luglio dello scorso anno. Il Piano, per i dettagli del quale si rimanda alla specifica sezione della Relazione curata dagli Uffici del CNEL è apparso subito come uno strumento di sensibile impatto sulla crescita economica, capace di affrontare alcuni nodi strutturali del nostro sistema economico e sociale, dalla dotazione infrastrutturale (soprattutto nel

Mezzogiorno) a quegli ambiti troppo a lungo trascurati del nostro sistema di welfare, dal rafforzamento e consolidamento delle politiche di sostenibilità alle riforme della giustizia, dalle politiche per la digitalizzazione a quelle di rivisitazione profonda e efficientamento dell'organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche.

L'ampia articolazione degli interventi previsti dal PNRR costituisce una sfida molto impegnativa e per molti versi inedita per il Paese. Gli ambiziosi obiettivi del Piano, scanditi – altra novità tutt'altro che secondaria – da misurazioni precise e circostanziate, potranno essere raggiunti nel corso del tempo solo se le riforme strutturali appena richiamate verranno realizzate e se, al tempo stesso e in modo particolare, la macchina amministrativa nel suo insieme verrà messa in condizione di lavorare con maggiore rapidità e efficienza proprio, in primo luogo, a beneficio degli interventi da attuare. Solo un'organizzazione amministrativa meglio strutturata e irrobustita sul piano delle competenze potrà sovrintendere al perseguimento degli obiettivi molto concreti del PNRR.

Le stesse attività di monitoraggio e valutazione, centrali e vincolanti nell'impostazione data da Bruxelles al NextGenerationEu, dipendono strettamente dalla capacità delle Amministrazioni Pubbliche di ricostruire un tessuto organizzativo più robusto e più ricco di quelle competenze tecniche andate progressivamente a mancare nel corso degli ultimi anni.

Nella Relazione CNEL 2020 era stata ripresa una frase utilizzata dal Presidente del Consiglio Mario Draghi nel suo discorso del 17 febbraio 2021. In quella parte delle dichiarazioni programmatiche rese in occasione della richiesta di fiducia alle Camere, il Presidente del Consiglio parlava di “capacità di resilienza e di adattamento dell'azione amministrativa” ma, al tempo stesso, richiamava “la fragilità del sistema delle pubbliche amministrazioni e dei servizi di interesse collettivo” come “una realtà che deve essere rapidamente affrontata”.

L'obiettivo di una maggiore robustezza e solidità nel funzionamento delle Amministrazioni Pubbliche è quindi stato al posto al centro dell'azione di governo. Parallelamente, la definizione precisa degli interventi del PNRR ha reso gli interventi di riforma strutturale delle AAPP ancora più urgenti in quanto, in numerosi casi, condizioni necessarie ai fini della realizzazione concreta del Piano.

Le riforme necessarie

La Relazione CNEL documenta in grande dettaglio, grazie a una stretta collaborazione con il Dipartimento delle Funzione Pubblica, i contenuti delle riforme approvate da Governo e Parlamento e già in fase di concreto funzionamento: da una rinnovata spinta alle semplificazioni procedurali alla definizione di un ampio e articolato piano per la formazione del personale della AAPP (con un ruolo rafforzato e rinnovato della Scuola Nazionale dell'Amministrazione), dalla definizione degli obiettivi e delle attività affidata a una programmazione maggiormente integrata grazie all'introduzione del Piano integrato delle attività e organizzazione (PIAO) al disegno di regole più stabili e trasparenti in tema di lavoro a distanza, dalla ripresa sistematica delle attività di contrattazione all'interno del pubblico impiego alla riforma del reclutamento del personale funzionariale e dirigenziale delle AAPP.

Quest'ultimo aspetto, nell'analisi del 2021 e dei primi mesi del 2022, assume una valenza particolare. Da un lato, le regole concorsuali vengono semplificate e, soprattutto, rivisitate alla luce delle potenzialità offerte dall'utilizzo sistematico dei processi di digitalizzazione. I risultati in termini di rapidità e trasparenza delle procedure concorsuali cominciano a essere evidenti. Dall'altro lato, la necessità che le amministrazioni responsabili dell'attuazione del PNRR debbano avere a disposizione le necessarie competenze tecniche (dalla gestione degli appalti, ad esempio, al monitoraggio degli interventi del Piano) ha portato il legislatore a costruire opportunità più flessibili, ad esempio nella possibilità che il mondo delle professioni possa sostenere in concreto l'attività delle amministrazioni, quelle locali in particolare. Si tratta di un ambito di interventi all'interno dei quali è importante segnalare la nascita del Portale inPA che già costituisce un punto di riferimento unico sia per le amministrazioni che dovranno rendere pubblici i bandi di concorso o i propri specifici fabbisogni di personale sia per tutti coloro alla ricerca di informazioni complete sulle offerte di lavoro da parte delle AAPP.

Nel contesto dell'obiettivo di un governo più efficace delle amministrazioni pubbliche, appare ugualmente importante l'introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO). Un Piano, come sottolinea la Relazione CNEL nel contributo specifico ad esso dedicato, che nasce "dalla quadruplice esigenza di *semplificazione programmatica* del carico burocratico-adempimentale; di *adeguatezza programmatica* di obiettivi e indicatori, di *integrazione programmatica* tra strumenti, di *finalizzazione programmatica* verso la generazione di Valore Pubblico, anche nella prospettiva del benessere equo e dello sviluppo sostenibile"

I fabbisogni di competenze del PNRR saranno oggetto, come poc'anzi accennato, di una nuova stagione di reclutamento e di cambiamento generazionale all'interno delle AAPP. Al tempo stesso, la presenza di oltre tre milioni di dipendenti pubblici con un'età media fattasi nel corso del tempo molto elevata, chiama direttamente in causa un ruolo rinnovato e rafforzato delle attività di formazione. A questa esigenza intende rispondere il nuovo Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della pubblica amministrazione "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese", presentato a inizio 2022, con un coinvolgimento significativo delle università e dei centri di ricerca, del settore privato (in relazione, soprattutto alla formazione in campo digitale) e con un ruolo accresciuto della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (chiamata a costruire una nuova rete di formazione sul territorio) e di Formez PA. Proprio con riferimento ai dipendenti pubblici già in servizio, il nuovo Piano prevede consistenti interventi legati alla formazione universitaria (progetto "PA 110 e lode") e una particolare attenzione alle competenze trasversali, quelle legate ai processi di trasformazione digitale (spesso le più carenti alla luce del richiamato invecchiamento medio del personale).

L'enfasi riservata alla selezione, alla qualità e anche alla dimensione del personale delle Amministrazioni Pubbliche ha segnato nel 2021-2022 una cesura importante rispetto a un lungo decennio in cui la riduzione delle spese per "redditi da lavoro dipendente" nella PA costituiva un obiettivo in sé, semplicemente una parte significativa dell'aggiustamento finanziario. Un periodo caratterizzato da un'attenzione quasi solo episodica (con l'eccezione dell'ambito scolastico) alla realtà che in assenza di personale adeguato e in linea con i nuovi skill richiesti, gli obiettivi di efficientamento delle

AAPP e di maggiore qualità nei servizi da garantire a cittadini, lavoratori e imprese siano di difficile raggiungimento.

L'importanza delle competenze del personale

La pandemia ha mostrato in modo drammatico quanto le attività delle AAPP, a cominciare, appunto, da quelle legate alla tutela della salute e alle politiche di welfare, dipendano in maniera cruciale dalla qualità dei dipendenti pubblici. Poter definire le assunzioni del personale con maggiore flessibilità, poter utilizzare la nuova strumentazione della programmazione (il PIAO in primis) essendo comunque in grado di costruire un rapporto rigoroso tra offerta e qualità dei servizi e proiezione nel tempo dei costi del personale, poter meglio identificare le competenze necessarie al perseguimento degli obiettivi, soprattutto quelli ben definiti dal PNRR, tutto ciò costituisce una novità strutturale che, se ben utilizzata dalle amministrazioni, può accrescere trasversalmente la qualità del lavoro pubblico (oggetto in questa Relazione di uno specifico contributo dell'ARAN).

Un caso emblematico analizzato a fondo all'interno della Relazione riguarda l'ambito della giustizia. Le strutture amministrative e gestionali a supporto dell'attività dei magistrati sono attualmente oggetto di un profondo cambiamento. In particolare, le assunzioni realizzate e programmate per il 2021 – 2022 sono consistenti. Nell'ambito della giustizia ordinaria, sono previsti nuovi ingressi per circa 22mila dipendenti. Nelle condizioni operative che si verranno a creare, appaiono più realistici gli obiettivi di maggiore efficienza dell'apparato giudiziario. Il conseguimento di tali obiettivi seguirebbe i miglioramenti già riscontrati negli scorsi anni in termini di riduzione delle pendenze e di riduzione del cosiddetto *disposition time*.

La valorizzazione delle buone pratiche

La Relazione CNEL sulla qualità dei servizi pubblici si è sempre mossa nella direzione di valorizzare le buone pratiche delle Amministrazioni Pubbliche senza mai nascondere un contesto di difficoltà, resistenze, ritardi.

La Relazione 2021, forse più che in passato, e in un contesto favorito dalla rinnovata attenzione per la qualità del personale della PA, testimonia ancora una volta la presenza di amministrazioni capaci di reagire di fronte a situazioni difficili e imprevedute, orientate all'innovazione, più vicine alla logica dei risultati concreti e misurabili da garantire al Paese nel suo insieme. Nell'ambito di questa strategia la sottoscrizione tra Governo ed Organizzazioni Sindacali del "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale" ha rappresentato un passaggio particolarmente significativo confermando la volontà di riconoscere alla Pubblica Amministrazione ed al personale impegnato il ruolo di catalizzatore dello sviluppo del Paese.

Una prima osservazione, centrale nella visione che il CNEL ha voluto sempre porre alla base della Relazione sulla qualità dei servizi pubblici, riguarda l'allargamento dell'universo informativo afferente le AAPP. In modo costante e regolare, l'ISTAT continua ad ampliare e rafforzare l'area delle misurazioni relative all'operato delle nostre amministrazioni. In questa azione di estensione dell'ampiezza del campo di osservazione sulle AAPP, l'ISTAT ha progressivamente proceduto all'integrazione

dei cosiddetti “registri” sulla Pubblica Amministrazione, costituiti, sulla base del contributo fornito dall’ISTAT stesso, dal registro di base delle Istituzioni Pubbliche (Registro Asia - IP) il cui ambito di osservazione è costituito dalle unità istituzionali appartenenti alla lista S13, e dalle altre istituzioni pubbliche esterne a tale lista; dal Registro Tematico del Lavoro nel settore pubblico (RTL - PUB) e dal Registro Esteso delle Statistiche della Pubblica Amministrazione (REPA).” Gli obiettivi di una tale integrazione sono di estrema importanza ai fini di una migliore conoscenza del funzionamento delle AAPP. Infatti, integrando tali registri si avrà la possibilità di “produrre statistiche sul mercato del lavoro del settore pubblico con un dettaglio informativo molto ricco, che comprende le variabili sul rapporto di lavoro presenti nel RTL-PUB (qualifica, tipo di contratto, tempo di lavoro, retribuzioni, contributi sociali, ore retribuite), le caratteristiche socio-demografiche dell’individuo presenti nel RBI (genere, età, nazionalità, titolo di studio), e le caratteristiche dell’istituzione pubblica presenti nel registro base delle Istituzioni Pubbliche (Ateco, forma giuridica, tipologia istituzionale, stato di attività, classe dimensionale, etc.).”

Un ulteriore aspetto che conferma, anche in questo caso, l’accelerazione dei processi di digitalizzazione, di integrazione tra banche dati, e di trasparenza nella messa a disposizione di dati molto importanti, riguarda l’investimento sul Portale della Pubblica Amministrazione, quel *data warehouse* delle AAPP “che rende disponibili indicatori statistici sui diversi aspetti delle attività della pubblica amministrazione, costituendo un indispensabile strumento di analisi e valutazione delle politiche pubbliche.”

La costruzione di un sistema informativo che consenta in maniera sempre più completa di osservare con maggiore attenzione la dimensione quantitativa e di qualità dei tanti prodotti e servizi generati dal lavoro amministrativo costituisce, non soltanto in fase di piena attuazione del PNRR, un elemento essenziale, quasi una *conditio sine qua non*, affinché le amministrazioni possano definire obiettivi precisi e possano, in un secondo momento, valutare con attenzione le conseguenze e gli impatti dei loro interventi.

La seconda considerazione che è possibile trarre dalle analisi del Rapporto riguarda la possibilità di osservare alcuni ambiti settoriali all’interno dei quali le capacità gestionali delle amministrazioni pubbliche sembrano rafforzarsi anche sulla base degli stimoli offerti dalle scadenze del PNRR e dalla necessità di assicurare che le ingenti risorse fornite dal Piano vengano pienamente e proficuamente utilizzate.

Un primo ambito riguarda le attività legate all’innovazione digitale. Agli impulsi provenienti dalla Presidenza del Consiglio con riferimento alle iniziative di “formazione digitale” contenute all’interno del piano del Dipartimento della Funzione Pubblica, di identificazione degli obiettivi di innovazione evidenziati nel PNRR, di rafforzamento delle strutture amministrative (il Team per la Trasformazione Digitale), si aggiunge una serie significativa di esperienze che la Relazione CNEL analizza in modo dettagliato: da quelle della SOGEI a quelle relative alla rivisitazione organizzativa e alla gestione dei servizi di welfare da parte dell’INPS, dalla digitalizzazione del processo tributario (come documentato dal Dipartimento dell Finanze del MEF) alla maggiore efficienza dei sistemi elettronici di pagamento. Da questo punto vista, il contributo della Banca d’Italia in tema di ritardi nei pagamenti da parte delle Amministrazioni Pubbliche, una costante delle Relazioni CNEL, seguita a evidenziare un costante miglioramento. In questo contesto il Digital Economy and Society Index (DESI, elaborato dalla

Commissione europea) a testimonianza di una maggiore efficacia delle politiche di trasformazione digitale segnala nel 2021 un miglioramento di cinque posizioni (dal 25° al 20° posto). Nondimeno, come emerge anche dai dati elaborati dall'ISTAT e dall'indagine della Banca d'Italia condotta a livello locale, inefficienze e ritardi seguitano a caratterizzare ancora il grado di innovazione digitale del Paese. Come documenta in sintesi l'analisi della SOGEI presente in questa Relazione, "il ritardo emerge soprattutto in relazione al Capitale umano, dove il livello di competenze digitali di base e avanzate è ancora insufficiente. La Connettività ha aumentato sia il livello di copertura che la diffusione delle reti, ma sono richiesti ancora importanti investimenti nel settore. Buone performance provengono dalle PMI, che hanno raggiunto un livello di intensità digitale superiore alla media europea [e un ranking corrispondente alla 10° posizione]. Infine, i Servizi pubblici digitali hanno avuto una crescita del numero di cittadini che usufruiscono dei servizi messi a disposizione, ma la distribuzione a livello territoriale è ancora disomogenea".

Un secondo ambito riguarda, come già accennato, l'esperienza del settore della giustizia. Le innovazioni strutturali già avviate, e che incidono sui diversi elementi necessari ai fini di una maggiore efficienza, riguardano le risorse umane (in termini di nuove assunzioni e di rafforzamento di quelle già operative), l'ulteriore espansione dei processi di digitalizzazione e la riqualificazione degli edifici giudiziari.

Politiche di sostenibilità

Una terza area di fondamentale importanza ai fini dell'irrobustimento della crescita di lungo periodo e del perseguimento delle politiche di sostenibilità riguarda il rafforzamento della dotazione infrastrutturale del Paese, la mobilità sostenibile, le politiche per la casa. Nel corso del 2021, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS), all'interno del quale gli investimenti di tipo organizzativo hanno coinvolto in maniera significativa le strutture tecniche e quelle di monitoraggio e valutazione, ha accelerato le fasi di realizzazione relative alle oltre 100 opere commissariate, soprattutto quelle relative alla fase di progettazione delle infrastrutture. Se si considera la seconda parte del 2021, il monitoraggio costruito all'interno del Ministero segnala 27 consegne lavori, mentre nell'intero 2022 sono previste altre 55 consegne grazie all'azione dei Commissari straordinari. Al tempo stesso, il Ministero, cui spetta la responsabilità di 57 milestones e target (47 per investimenti e 10 relativi a interventi di riforma) ha impostato un'azione capillare di programmazione degli interventi previsti dal PNRR. Nel corso del 2021 i previsti 7 milestones di competenza sono stati raggiunti, dal supporto alla filiera dei bus elettrici alla definizione di procedure più rapide per la valutazione dei progetti nel trasporto pubblico locale, dalla velocizzazione dell'iter di approvazione dei progetti ferroviari al disegno del PINQUA (Programma innovativo per la qualità dell'abitare).

Al rafforzamento delle strutture tecniche del MIMS chiamate alla grande sfida dell'utilizzo dei fondi del PNRR, si affianca, come ben si evince da questa Relazione, un ruolo incisivo dell'Anac. Sviluppando ulteriormente progetti già avviati, l'Anac si muove ormai in un contesto in cui appare centrale l'uso ottimale delle informazioni e dei dati relativi agli appalti. In particolare, si legge nella Relazione, appaiono essenziali quei "meccanismi di controllo sugli appalti basati su metodologie e strumenti di

raccolta e di analisi di grandi volumi di informazioni disponibili nelle banche dati informatizzate, oltre che sulla centralità degli indicatori di rischio quale fondamentale strumento di prevenzione e contrasto di gravi irregolarità quali frode, corruzione, collusione e conflitto di interessi.”

Una quarta area che emerge dalla Relazione coinvolge le funzioni dell’Agenzia per la coesione territoriale. In un contesto in cui anche nel 2021 il sistema di regole che governa le politiche di coesione si è dimostrato sufficientemente flessibile ai fini delle necessità di rimodulazione finalizzate a contrastare le conseguenze negative della pandemia, nondimeno, la portata degli interventi complessivi che coinvolgono sia il PNRR sia le altre fonti di finanziamento a livello europeo, riportano quanto sottolineato in precedenza a proposito della capacità amministrativa e organizzativa delle amministrazioni e della sua trasversalità nell’ambito delle unità istituzionali chiamate a utilizzare consistenti quantità di risorse già programmate. Il contributo dell’Agenzia per la coesione territoriale, in coerenza con quanto emerge nelle analisi dedicate dalla Relazione ai servizi pubblici a livello locale, sottolinea la necessità del rafforzamento amministrativo e gestionale con una enfasi specifica sulle Amministrazioni Locali “che nella fase attuativa dei fondi hanno un ruolo di primissimo piano, considerando sia il volume delle risorse che devono utilizzare sia la loro responsabilità rispetto alle esigenze dirette dei cittadini e dei sistemi locali”. Non è un caso, peraltro, che il Governo abbia da tempo deciso di affiancare sul piano tecnico le amministrazioni più fragili coinvolte nell’implementazione del PNRR con una partecipazione attiva, in particolare, della Cassa Depositi e Prestiti.

Politiche di tutela della salute, dell’ambiente e di promozione della conoscenza

La Relazione CNEL dedica fin dalle sue prime edizioni uno spazio importante alle politiche di tutela della salute. La prosecuzione, seppure in forme diverse, della pandemia porta anche in questa Relazione a analizzare in dettaglio la performance delle politiche pubbliche in ambito sanitario. Come accennato in precedenza, la portata e la rapidità di attuazione della campagna vaccinale hanno consentito di proteggere in maniera efficace sia la salute di decine di milioni di italiani sia la vita economica del Paese. Su un tale sfondo in cui le scelte anti-Covid-19 hanno continuato a condizionare l’intera articolazione delle politiche sanitarie, il 2021 ha confermato, “sia il buon livello qualitativo della sanità italiana rispetto al panorama internazionale per durata della vita e condizioni degli anziani con malattie croniche, efficienza gestionale e investimenti in prevenzione, sia criticità ormai storiche del debole finanziamento pubblico - sotto la media europea -, del peso significativo e crescente della spesa privata *out of pocket* a carico dei cittadini, e del non completo rispetto degli obiettivi di equità ed universalismo.” Come anche le lacune della medicina territoriale ed extra ospedaliera, la debole integrazione socio sanitaria ed i ritardi della telemedicina. Anche nel caso della sanità, emergono in maniera netta le conseguenze del lungo periodo di mancate assunzioni; come conseguenza di ciò, “i tassi di ospedalizzazione e di posti letto per abitante, come pure la disponibilità di infermieri, si collocano su livelli inferiori a quelli di molti paesi europei.” Permangono, come ben noto, significative differenze sul piano territoriale. Tutte criticità che sembrano essere avviate con una azione istituzionale nuova e più incisiva rispetto al passato, anche grazie alle riforme ed agli investimenti

previsti dal PNRR sulle due direttrici del potenziamento e riorganizzazione delle reti di prossimità (Case di comunità e ospedali di comunità e assistenza sociosanitaria specie domiciliare) e della innovazione, ricerca, digitalizzazione.

Al pari delle politiche sanitarie, il comparto della conoscenza è stato analizzato con regolarità dalla Relazione CNEL sulla qualità dei servizi pubblici. In parte ciò è dovuto al fatto che in entrambi i settori, da parecchi anni ormai, le possibilità di un'attenta misurazione dei prodotti e dei servizi sono state positivamente sviluppate dalle istituzioni del nostro Paese e a livello internazionale. Nelle analisi riferite al 2021 – segnalando solo alcuni dei tanti aspetti presi in considerazione – oltre alle conseguenze molto prossime e purtroppo già in essere sul nostro sistema scolastico legate al calo delle nascite, il contributo specifico presente in questa Relazione documenta un'altra pesante eredità delle chiusure, incluse quelle delle scuole, e cioè che “nel 2021, oltre la metà degli studenti di scuola secondaria non raggiunge le competenze di matematica e inglese previste nel curriculum nazionale al termine di 13 anni di scolarità, in aumento rispetto alle rilevazioni INVALSI del 2019.” Un ambito, quello del post fase acuta del Covid-19, in cui si confermano i pesanti divari territoriali. Più in dettaglio, tali divari permangono “nella distribuzione dei servizi del sistema 0-6, nelle competenze degli studenti di istruzione secondaria e nella dispersione scolastica.”

Nondimeno, come si è visto nei diversi ambiti dell'agire amministrativo, le politiche pubbliche in tema di istruzione e conoscenza mostrano una notevole capacità di reazione. Va sottolineato infatti “l'ottimo riscontro ai bandi finora attivati dal Ministero Istruzione sui fondi PNRR e il definitivo aggancio dei servizi educativi per i bambini tra zero e tre anni di età al sistema nazionale di educazione e istruzione, con la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e il sostegno ai costi di gestione previsti dalle più recenti disposizioni.” Un altro elemento di resilienza riguarda l'esperienza della didattica a distanza a livello universitario, valutata positivamente, secondo i dati di Almalaurea, da oltre l'82% degli studenti, seppure nella consapevolezza di quanto sia necessario, per studenti e docenti, un ritorno alla normalità e alla piena riattivazione della sfera relazionale all'interno di un percorso di formazione universitario.

Un ambito delle politiche pubbliche in forte espansione è quello legato alla tutela dell'ambiente. Il “nuovo” Ministero della Transizione Ecologica (MITE) è chiamato a rafforzare il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità concordati in sede internazionale e, al tempo stesso, a programmare in modo attento, come ben documenta il contributo curato dal MITE in questa Relazione, l'ampia area degli interventi previsti dal PNRR nell'area delle politiche di sostenibilità. L'esplosione del conflitto in Ucraina, gli accresciuti costi e le incertezze legate alle forniture, soprattutto di gas naturale, dalla Russia accrescono i nuovi compiti del MITE sia nella predisposizione di soluzioni di breve-medio periodo di fronte ai fabbisogni di gas naturale sia nell'accelerazione del ricorso alle energie rinnovabili come strada maestra non solo per la tutela dell'ambiente ma, al tempo stesso, per maggiori garanzie rispetto all'indipendenza energetica del Paese.

La governance delle policies di carattere ambientale coinvolge da tempo l'azione dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA). Anche in questa esperienza è importante notare quanto stia diventando importante la costruzione di sistemi informativi che consentano al decisore pubblico e alle amministrazioni di basare le loro scelte su una più rigorosa evidenza empirica. L'ISPRA è al centro di

tale processo essendo “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.” E’ un contesto in cui “il SINA rappresenta [...] un naturale ecosistema informativo per la Protezione e la Tutela dell’Ambiente, che in ottemperanza con quanto definito dal piano triennale per l’informatica nelle Pubbliche Amministrazioni (2019-2021) è già per normativa nazionale e europea un modello di interoperabilità.”

Gli effetti della pandemia sul benessere delle persone

Come è stato già esposto in precedenza, gli effetti negativi del protrarsi della pandemia si sono riverberati negativamente su varie dimensioni del benessere della popolazione: salute, educazione-formazione, lavoro, relazioni sociali. Ciò ha creato una particolare pressione sulle politiche sociali, non solo in termini di intensità, ma anche di complessità delle condizioni da affrontare che richiamano le Amministrazioni Pubbliche interessate a: risposte maggiormente integrate a partire dal sociosanitario; interventi costituiti non soltanto da trasferimenti monetari, ma sempre più dalla erogazione dei servizi di welfare; strategie fondate sulla collaborazione tra tutti gli attori istituzionali e del partenariato economico e sociale (es. i nuovi istituti della coprogrammazione e coprogettazione previsti dal Codice del Terzo Settore).

Nel contributo curato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali emerge chiaramente come a fronte di un incremento della spesa per protezione sociale sul Pil ed un riallineamento del nostro Paese agli altri dell’Ue di alcune componenti di spesa, come disoccupazione ed esclusione sociale, le risorse per le politiche sociali a livello locale restano particolarmente basse, seppure in leggero aumento.

Emblematico appare il caso del Reddito di Cittadinanza che risulta avere una platea di beneficiari estremamente composita con bisogni differenziati a fronte di un sistema dei servizi, siano essi del lavoro che sociali, molto diseguale ed in generale ancora in ritardo nella capacità di presa in carico e nella funzione promozionale prevista dalla misura di contrasto alla povertà.

Per questo la strategia, di cui sono state poste le basi nel 2021, sia con le due ultime leggi di bilancio che con le nuove linee di programmazione (Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, PNRR e PN inclusione) è quella di superare un welfare assistenziale per andare verso un nuovo modello di welfare integrato con una rete di offerta di servizi più omogenea territorialmente e qualitativamente migliore e che sappia rispondere alle nuove istanze delle persone fragili (persone in povertà, anziani, persone con disabilità e non autosufficienti, minori).

L’avvio della definizione ed articolazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS); la complementarietà delle linee di finanziamento – con entità economiche da incrementare ma ormai stabilizzate – con l’individuazione di interventi prioritari; l’identificazione degli Ambiti territoriali sociali quale sede della programmazione, coordinamento e realizzazione dell’offerta integrata dei servizi, sostenute da alcune riforme previste dal PNRR e già varate (Assegno unico e *Family Act*, disabilità) e da quella che dovrà essere approvata quanto prima per l’assistenza agli anziani non autosufficienti, rappresentano un quadro normativo ed amministrativo da sviluppare

per accompagnare una nuova centralità dei livelli locali che garantisca ovunque analoghi diritti sociali.

La qualità dei servizi pubblici locali

Per il terzo anno consecutivo, la Relazione CNEL dedica una sezione specifica alla qualità dei servizi pubblici a livello locale, l'ambito istituzionale segnato da un rapporto diretto tra cittadino-utente e amministrazioni e, pertanto, dalla necessità che l'azione amministrativa dei Comuni, in maniera particolare, possa essere puntualmente verificata da un adeguato sistema di misurazione del "prodotto" delle AAPP.

Una prima serie di considerazioni offerte dalla Relazione CNEL riguarda le difficoltà della transizione dopo il periodo più impegnativo della pandemia nel 2020 anno in cui, nelle parole della sezione dedicata ai servizi pubblici locali "gli enti locali sono stati investiti da una enorme incertezza a cui hanno saputo far fronte in parte grazie ai cospicui aiuti finanziari dello Stato, in parte alle singole capacità di adottare strategie di resilienza, ossia la capacità di resistere allo stress" [...] Tutto ciò, malgrado la vulnerabilità strutturale accumulata nel corso degli anni caratterizzati da politiche di austerità."

Nella Relazione 2021 le osservazioni relative al livello locale di governo non si discostano in modo particolare da quelle evidenziate in precedenza con riferimento alle amministrazioni centrali. All'instabilità e all'incertezza legate alla prosecuzione della pandemia, si salda "uno straordinario ritorno alla centralità della programmazione che non solo il PNRR ha stimolato, ma anche il legislatore della Legge di bilancio ha voluto porre al centro dell'agenda degli enti locali." Tutto ciò in un contesto nel quale la fragilità delle strutture amministrative e organizzative si pone come un ostacolo serio alla piena attuazione del Piano e, come già osservato, non a caso il Governo ha voluto rapidamente costruire una rete di assistenza tecnica a favore dei Comuni, capace di ovviare alla carenza diffusa e pronunciata di competenze in tema di attuazione degli interventi del PNRR.

All'interno della sezione dedicata ai servizi pubblici locali, viene presentato, sulla base di un'indagine della Banca d'Italia, Servizio Tesoreria dello Stato, la situazione relativa alla diffusione dei servizi on-line da parte della PA locale (incluse le regioni e le aziende sanitarie locali). I risultati dell'indagine mostrano elevati gradi di criticità: "malgrado l'arrivo della pandemia solo nel 28% degli enti il livello di operatività è massimo; la diffusione del sistema SPID - Sistema Pubblico di Identità Digitale, si aggira attorno al 30% in comuni, province e aziende sanitarie mentre PagoPA, ossia il metodo di pagamento digitale verso la PA, è giunto ad una elevatissima diffusione, oltre il 90% nel 2021, con alcuni ritardi concentrati nel comparto Sud e isole e nei comuni con meno di 60 mila abitanti." La lettura del contributo suggerisce alcune soluzioni al fine del miglioramento dei servizi on-line.

Un secondo approfondimento, a cura di ISPRA, riguarda un altro servizio essenziale a livello locale, la raccolta dei rifiuti. Da un lato, nel 2020, la produzione dei rifiuti si è ridotta, "sebbene in misura meno che proporzionale rispetto alla riduzione del PIL, -3,6%" (rispetto al -9% del PIL reale), raggiungendo i 28,9 milioni di tonnellate, circa 488 kg pro capite. Significative le differenze a livello territoriale. Migliorano gli indicatori relativi alla raccolta differenziata che si attesta sul 70,8% al Nord, il 59,2% al

Centro e il 53,6% al Sud, “con punte di eccellenza in Veneto, Sardegna, Lombardia e, per quanto riguarda i grandi centri urbani, Parma, Venezia e Milano.”

Una terza, documentata, riflessione viene svolta da SOSE società controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, da alcuni anni incaricata di determinare e aggiornare i fabbisogni standard degli enti locali. L'analisi di SOSE “individua gli elementi di innovazione introdotti dalle leggi di bilancio per il 2021 e il 2022 per l'innalzamento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi sociali e degli asili nido.” I dati sottolineano che il “54% dei comuni delle regioni a statuto ordinario possiedono livelli di servizi sociali al disotto degli obiettivi prefissati dai nuovi provvedimenti, molti dei quali sono comuni di piccole dimensioni (meno di 5.000 abitanti) e nelle zone del Sud, più il Piemonte.” In particolare, i servizi relativi agli asili nido “sono erogati solo da meno della metà dei comuni delle regioni a statuto ordinario” per quanto occorra richiamare, in alcune regioni, la presenza di una componente privata storicamente molto significativa.

Di conseguenza, il tasso di copertura medio del servizio delle regioni a statuto ordinario oltre alla Sicilia e alla Sardegna risulta pari al 25%, “ma con differenze consistenti, da un minimo della Campania al 9% ad un massimo del Lazio al 38%.” Post pandemia e PNRR (anche alla luce degli esiti dei primi bandi di risorse) richiedono “un ripensamento profondo di questi servizi e una loro migliore distribuzione, su cui l'approfondimento curato da SOSE chiarisce le complessità misurative e le metodologie di fondo per incentivare gli enti locali all'utilizzo delle risorse disponibili.”

Un ultimo aspetto, curato dall'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, riguarda la capacità in termini di gestione delle risorse finanziarie da parte dei Comuni, in vista dell'attuazione degli interventi del PNRR. Le amministrazioni comunali vengono “profilate” in base a tre aspetti:

- “(1) la reattività della capacità di spesa intesa come la capacità di spendere le risorse finanziarie aggiuntive in tempi limitati e prendendo decisioni in tempi veloci;
- (2) il margine di manovra corrente, ossia la capacità di aumentare la spesa corrente indotta dagli investimenti senza mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio;
- (3) l'efficienza, ossia l'operare senza sprechi.”

Le analisi presentate suggeriscono che una parte maggioritaria delle amministrazioni comunali (il 54%) sono “attendiste”, “ossia hanno dimostrato di essere poco reattive e pronte a modificare i comportamenti in una situazione nuova, accumulando risorse in un periodo in cui avrebbero più propriamente potuto (dovuto) attuare misure anticicliche spendendo le risorse accumulate nel tempo.”

L'ultima parte della Relazione CNEL 2021 è dedicata a un elemento di graduale diffusione tra le nostre Amministrazioni Pubbliche e cioè la necessità di “interrogare” in modo rigoroso destinatari e utenti dei servizi pubblici e, al tempo stesso, di assicurare un coinvolgimento e una partecipazione degli *stakeholders* capace di aiutare in maniera tutt'altro che formale il decisore pubblico ad assumere le decisioni più appropriate e a migliorare, se possibile, la qualità dei servizi erogati.

Vengono pertanto presentati un'indagine di *customer satisfaction* realizzata dall'INPS, una consultazione pubblica curata dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (con il contributo della Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell'Autorità stessa), una misurazione della *Customer experience* relativa al Centro Unico di Prenotazione dell'Agenzia delle Entrate.

In queste tre esperienze, ben illustrate in questa Relazione, emergono tutte le potenzialità derivanti da un maggior ascolto, rigoroso e strutturato, delle categorie di utenti e *stakeholders*. Ne possono derivare informazioni utili per comprendere meglio il funzionamento di un servizio (Inps), per acquisire elementi molto importanti e evidenti criticità relativi agli *outcome* di soluzioni emergenziali (Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'analisi della DAD), per raccogliere opinioni, pareri, valutazioni che possano aiutare a migliorare la qualità di un servizio (Agenzia delle Entrate).

Capitolo 1

Le Pubbliche Amministrazioni, il contrasto alla pandemia e la ripresa economica

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹

Articolazione, dimensione finanziaria, obiettivi, tempi e modalità di attuazione

Il Next Generation EU è la risposta dell'Unione Europea alla crisi pandemica. Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) è uno dei due strumenti principali del NGEU e richiede agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio il 13 luglio 2021. Il piano presenta un ambizioso progetto di riforme e si articola in 6 missioni e 16 componenti. Le sei missioni sono digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Il piano si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Le risorse allocate ammontano a 191,5 miliardi di euro e sono finanziate attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e per 30,6 miliardi attraverso il Fondo complementare istituito con il Decreto-legge n. 59 del 6 maggio 2021. Il totale dei fondi previsti ammonta a 222,1 miliardi. Per la missione 1 del PNRR, digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo sono stati stanziati 40,32 miliardi di euro. Gli investimenti hanno l'obiettivo di dare un impulso decisivo al rilancio della competitività e della produttività del Paese, garantendo un salto di qualità nel processo di digitalizzazione. È previsto un approccio unitario, che ambisce a produrre un impatto rilevante sugli investimenti privati e sull'attrattività del Paese, attraverso un insieme articolato di interventi incidenti su: Pubblica Amministrazione, sistema produttivo, turismo e cultura. Le linee di intervento si sviluppano sia nelle tre componenti progettuali, sia in una strategia di interventi ordinamentali, con particolare riguardo all'innovazione strutturale della Pubblica Amministrazione e alla velocizzazione dei tempi della giustizia. Per migliorare l'efficienza e l'accessibilità della pubblica amministrazione, sono previste varie azioni mirate, come la migrazione al cloud delle amministrazioni, che accelera l'interoperabilità tra gli enti pubblici e snellisce le procedure secondo il principio *"once only"* e rafforzando le difese di cybersecurity. Il piano prevede inoltre di estendere i servizi ai cittadini, migliorandone l'accessibilità e adeguando i processi prioritari delle Amministrazioni Centrali agli standard condivisi da tutti gli Stati Membri dell'UE. Complementarmente, viene sottolineata l'importanza di rafforzare le competenze del capitale umano nella PA e di semplificare la burocrazia in modo significativo. L'ultima componente della missione 1 prevede la riforma del sistema giudiziario, per la quale sono stati stanziati 2,34 miliardi di euro. Il capitolo giustizia riveste un ruolo fondamentale all'interno del PNRR, la cui riforma è stata profondamente sollecitata dalla Commissione. Gli interventi hanno lo scopo di incrementare la produttività degli uffici giudiziari e di abbattere la durata media dei processi civili di più del 40 per cento e dei processi penali di circa il 10 per cento, attraverso un piano straordinario di assunzioni a tempo determinato a supporto dei giudici e dei tribunali. La Componente 2 della Missione

¹- A cura di Andrea Impronta, CNEL

1 ha l'obiettivo di rafforzare la competitività del sistema produttivo rafforzandone il tasso di digitalizzazione, innovazione tecnologica e per l'Unione Europea, che mira a garantire entro il 2030 una connettività a 1 Gbps per tutti e la piena copertura 5G delle aree popolate. Una dimensione significativa dello sviluppo economico è riconosciuta all'economia spaziale e alle economie satellitari, per cui è stato formulato un Piano Nazionale volto a potenziare i sistemi di osservazione della terra per il monitoraggio dei territori e dello spazio extra-atmosferico e a rafforzare le competenze nazionali nella *space economy*. Sono previste inoltre misure volte a sostenere l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese, che mirino a rafforzare competitività e resilienza delle filiere produttive di queste ultime. La componente 3 della missione 1, "turismo e cultura", si concentra sul miglioramento della capacità attrattiva, accessibilità e sicurezza delle strutture. Gli investimenti identificati toccheranno tutte le "anime" del territorio riguarderanno i siti culturali delle grandi aree metropolitane, sfruttando la partecipazione culturale come leva di inclusione e "rigenerazione" sociale. Ma riguarderanno anche i piccoli centri ("borghi") e le aree rurali, per favorire la nascita di nuove esperienze turistiche/culturali e bilanciare i flussi turistici in modo sostenibile. Nodo centrale del piano è la Missione 2, "Rivoluzione verde e transizione ecologica" per la quale vengono riservati 59,47 miliardi di euro. Di fronte al cambiamento climatico, il Paese sottolinea l'importanza della transizione ecologica verso la completa neutralità climatica e lo sviluppo ambientale sostenibile. La missione si articola in quattro componenti; la prima, economia circolare e agricoltura sostenibile, si prefigge, da un lato, di migliorare la gestione dei rifiuti e sviluppando una filiera agricola sostenibile. La componente 2, energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, propone investimenti per incrementare decisamente la penetrazione di rinnovabili, tramite soluzioni decentralizzate e utility scale e al rafforzamento delle reti per accommodare e sincronizzare le nuove risorse rinnovabili e di flessibilità decentralizzate, e per decarbonizzare gli usi finali in tutti gli altri settori. Particolare rilievo è dato al settore industriale, per il quale si sottolinea l'importanza di un'industria consapevole e innovativa nei settori dell'energia rinnovabile. Nodo fondamentale della transizione energetica è rappresentato dal miglioramento dell'efficienza degli edifici e dalla messa in sicurezza del territorio, sia per quanto concerne i rischi idrogeologici, sia riguardo la biodiversità.

La Missione 3 concerne le infrastrutture per una mobilità sostenibile e prevede investimenti per 25,40 miliardi di euro. La maggior parte delle risorse sono destinate al miglioramento della rete ferroviaria, in quanto la carenza di infrastrutture in alcune zone del Paese rende obbligatorio l'utilizzo dell'auto, sia per il trasporto dei passeggeri che per le merci, il che aumenta in modo significativo le emissioni climalteranti. La componente 1 della missione si prefigge quindi di completare i principali assi ferroviari ad alta velocità ed alta capacità, all'integrazione fra questi e la rete ferroviaria regionale e alla messa in sicurezza dell'intera rete ferroviaria. L'obiettivo principale è potenziare il trasporto su ferro di passeggeri e merci, aumentando la capacità e la connettività della ferrovia e migliorando la qualità del servizio lungo i principali collegamenti nazionali e regionali, anche attraverso il rafforzamento dei collegamenti transfrontalieri, in particolare allo sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario (ERT-MS). Nella presente missione un ruolo è riservato alla sicurezza stradale 4.0 e riguarda la messa in sicurezza, il contrasto e l'adattamento al cambiamento climatico della rete

stradale e all'ammodernamento tecnologico attraverso un sistema di monitoraggio digitale avanzato. La seconda componente della missione, intermodalità e logistica integrata, prevede invece interventi a supporto dell'ammodernamento e della digitalizzazione del sistema della logistica. Gli interventi legati al sistema portuale mirano al miglioramento della competitività, capacità e produttività dei porti, nell'ottica di una maggiore sostenibilità ambientale della mobilità via mare dei passeggeri e delle merci. Sono inoltre previsti investimenti nella digitalizzazione degli aeroporti e della filiera logistica.

Il sistema italiano di istruzione, formazione e ricerca presenta numerose criticità, che la Missione 4 del PNRR mira a superare. Se da un lato l'obiettivo è quello di potenziare l'offerta dei servizi di istruzione, dall'altro si intende migliorare il collegamento. Per raggiungere questi importanti traguardi sono stati stanziati 19,44 miliardi di euro che si dividono tra investimenti volti al miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione, al miglioramento dei servizi di formazione e reclutamento degli insegnanti, all'ampliamento delle competenze e al potenziamento delle infrastrutture e alla riforma e potenziamento dei dottorati. La componente 2 della missione mira invece a sostenere gli investimenti in ricerca e sviluppo, a promuovere l'innovazione e la diffusione delle tecnologie, a rafforzare le competenze, favorendo la transizione verso un'economia basata sulla conoscenza.

Missione di grande rilievo all'interno del PNRR è la Missione 5, inclusione e coesione, che mira a realizzare gli obiettivi trasversali di sostegno all'empowerment femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Centrali sono le politiche per il lavoro e di sostegno all'occupazione, che hanno l'obiettivo di aumentare il tasso di occupazione, facilitando le transizioni lavorative e dotando le persone di formazione adeguata, di ridurre il mismatch di competenze e di aumentare quantità e qualità dei programmi di formazione dei disoccupati e dei giovani, in un contesto di investimento anche sulla formazione continua degli occupati.

Oltre che a livello nazionale, attraverso i Rapporti del CNEL² sul mercato del lavoro - che danno conto delle tendenze dell'impatto sia sul mercato del lavoro che sulla contrattazione dei fenomeni oggetto di indagine - questa importante operazione di analisi e di raccolta dei dati si sta avviando anche a livello europeo. Il CNEL, infatti, si è impegnato con il CESE e con i diversi Consigli economici e sociali europei, ad avviare un monitoraggio dell'andamento dei vari piani nazionali di ripresa e resilienza, con particolare riguardo alla verifica non solo della crescita, ma, anche e soprattutto, delle ricadute occupazionali, nelle dimensioni qualitative e quantitative, nel corso dei prossimi anni³.

È previsto inoltre un piano per la lotta al lavoro sommerso e per la creazione di imprese femminili. Investimenti sono destinati al potenziamento del Servizio Civile Universale, stabilizzando il numero di operatori volontari e promuovendo l'acquisizio-

2 - Rapporti (cnel.it)

3 - Per una prima stima si veda, *infra multis*, la recente analisi Randstad Italia: Pnrr piano nazionale di ripresa e resilienza | Randstad Italia

ne di competenze chiave per l'apprendimento permanente. La seconda componente della Missione 5 si occupa di infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore. I servizi sociali territoriali devono essere rafforzati in modo che vi siano strumenti adeguati alla cura delle famiglie, delle persone di minore età, degli adolescenti e degli anziani, così come delle persone con disabilità; l'azione si concentrerà anche sulla protezione delle persone che si trovano in condizioni di estrema emarginazione, soprattutto al fine di garantire case pubbliche e private più accessibili. La componente 3 della Missione 5 punta invece a intervenire sulla coesione territoriale attraverso il rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne, migliorando la qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali; la valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie; il potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socio-educativi ai minori; la riattivazione dello sviluppo economico attraverso il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle Aree ZES funzionali ad accrescere la competitività delle aziende presenti e l'attrattività degli investimenti⁴.

La missione 6, infine, ha come tema centrale la salute. La pandemia da Covid-19 ha accentuato le criticità strutturali del sistema sanitario nazionale e in particolare le disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, l'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali, tempi di attesa elevati per l'erogazione di alcune prestazioni, scarsa capacità di conseguire sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari. Il PNRR, con un'allocazione di risorse pari a 15,63 miliardi di euro intende superare le criticità rilevate rafforzando la medicina territoriale, l'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione con tutti i servizi sociosanitari. Come già osservato per le altre missioni, l'efficienza passa attraverso innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale, sia rinnovando le strutture tecnologiche e digitali esistenti e completando il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) che migliorando le capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) attraverso più efficaci sistemi informativi. Rilevanti risorse sono destinate anche alla ricerca scientifica e a favorire il trasferimento tecnologico, oltre che a rafforzare le competenze e il capitale umano del SSN anche mediante il potenziamento della formazione del personale.

Il Piano agisce in un orizzonte temporale che si concluderà nel 2026. Tuttavia, si iscrive nella strategia di sviluppo più ampia che si compone di un insieme integrato di fonti di finanziamento e strumenti di policy, in coerenza con le indicazioni dell'Unione europea. Questa strategia coinvolge le risorse Next Generation EU; i finanziamenti della politica di coesione europea per il periodo 2021-2027; risorse ordinarie del bilancio dello Stato; e apposite risorse aggiuntive specificamente dedicate a finanziare interventi complementari al PNRR, che integrano e completano la strategia definita con il Piano

Per quanto concerne l'attuazione del PNRR, le singole Amministrazioni centrali interessate (Ministeri), le regioni e gli enti locali si occupano della realizzazione di specifici interventi e riforme. Ciascuna Amministrazione responsabile dell'attuazione degli in-

4 - Le Zone Economiche Speciali (ZES) sono regioni geografiche localizzate nel Mezzogiorno dotate di una legislazione economica di vantaggio.

terventi effettua i controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotta tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse. Le stesse adottano tutte le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi. Presso ciascuna Amministrazione centrale responsabile di una Missione o di una Componente del Piano viene individuata una struttura di coordinamento con la funzione di monitorare e verificare l'attuazione degli interventi che fanno parte della Missione/Componente, che rendiconta le spese e l'avanzamento di Target e di Milestone al Ministero dell'economia e delle finanze. Presso il Ministero dell'economia e delle finanze, dipartimento Ragioneria dello Stato, è costituito il punto di contatto con la Commissione europea per il PNRR. La Cabina di Regia per il PNRR, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha il compito di garantire il monitoraggio dell'avanzamento del Piano, il rafforzamento della cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale, e di proporre l'attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative necessarie per l'implementazione delle misure del PNRR. approvansi immediatamente dopo la presentazione del Piano alla Commissione europea. Inoltre, predispone e presenta alla Commissione europea la richiesta di pagamento ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241. Il Ministero dell'economia e delle finanze provvede, altresì, alla verifica della coerenza dei dati relativi ai Target e Milestone rendicontati dalle singole Amministrazioni responsabili delle Misure. Effettua la valutazione dei risultati e l'impatto del PNRR.

Al fine di garantire la semplificazione dei processi di gestione, controllo, monitoraggio e rendicontazione dei progetti finanziati, e, contestualmente, aderire ai principi di informazione, pubblicità e trasparenza prescritti dalla normativa europea e nazionale, è previsto l'utilizzo di un sistema Informativo, denominato "ReGiS" (di cui si dirà più avanti), sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze per supportare i processi di attuazione dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea e dei corrispondenti strumenti della programmazione nazionale, assicurando la tracciabilità e trasparenza delle operazioni e l'efficiente scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella Governance del Piano. Certamente uno strumento utile per fornire un continuo e tempestivo presidio sull'insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico.

Il CNEL, in seguito alla determina presidenziale del 15 luglio 2021, ha avviato nell'ambito delle tre Commissioni Istruttorie e della Commissione Informazione e Lavoro nove gruppi di lavoro per il monitoraggio dell'implementazione del PNRR che, in relazione alle missioni che costituiscono il PNRR, individuano aree di intervento e temi paradigmatici selezionati sulla scorta di quanto emerso nei pareri e nelle osservazioni e proposte del CNEL. Viene inoltre evidenziata l'importanza del coinvolgimento delle parti sociali nel processo di implementazione del PNRR anche alla luce di quanto previsto dall'art. 3 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 ("Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108) concernente l'istituzione del "Tavolo permanente per il partenariato economico sociale e territoriale" con il compito di svolgere "funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR".

I gruppi di lavoro attualmente costituiti sono:

1. **Lavoro**
2. **Logistica**
3. **Scuola e formazione**
4. **Assistenza sociale, Famiglia e Sanità**
5. **Pubblica Amministrazione**
6. **Agricoltura**
7. **Ambiente e riconversione ecologica**
8. **Politiche industriali e transizione digitale**
9. **Turismo**

I gruppi di lavoro valuteranno lo stato di avanzamento dei lavori ed esprimeranno le ricadute, negli interventi esaminati, occupazionali - con particolare riferimento all'occupazione giovanile, femminile e delle persone del Mezzogiorno - e demografiche, e la sostenibilità economica e sociale indagata anche attraverso gli indicatori *Sustainable Development Goals* (SDG). I gruppi trasmetteranno le loro valutazioni in rapporto ai progressi compiuti e alle carenze rilevate all'esame dell'Assemblea. In una fase successiva si definiranno dei report periodici, contenenti l'impatto delle policies realizzate e delle attività svolte dai vari enti attuatori del Piano, nonché le proposte correttive o integrative, da sottoporre all'esame dell'Assemblea.

1. LAVORO

Analizzando sinteticamente lo stato di avanzamento dei tavoli al 31 dicembre 2021, è possibile rimarcare come il gruppo "lavoro" si ponga trasversalmente agli altri tavoli, interrogandosi sulle ricadute occupazionali del PNRR. La relazione conclusiva dello stesso, pertanto, verrà elaborata effettuando stime delle ricadute occupazionali degli interventi segnalati dal singolo Tavolo tematico e dai soggetti che sta convocando in audizione:

ANPAL [PNRR, PAL e GOL], Ministero del Lavoro [PNRR, Libretto elettronico/sperimentazione], Assessorati regionali al Lavoro: [PNRR e Servizi per l'impiego], INL [Lavoro nero e PNRR], Banca di Italia, ISTAT, OCSE, e altri [prime stime occupazionali PNRR].

2. LOGISTICA

A seguito dei lavori che stanno impegnando il gruppo "logistica" sono emerse le seguenti priorità in merito alla conversione del D.L. n.121/2021 "Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità

sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali”, in particolare la **prima area tematica** emersa nel gruppo di lavoro riguarda i seguenti punti:

1. **Portualità;**
2. **Trasporto marittimo;**
3. **Trasporto terrestre su gomma e su ferro.**

In particolare con riferimento alla **Portualità**, le parti sociali del CNEL, in seguito alle audizioni svolte in seno a questo Consiglio nel corso del 2020, apprezzano il recepimento previsto dal D.L. in conversione, il riconoscimento di particolare criticità il settore crocieristico, che continua a versare nella medesima situazione del 2020, pertanto la necessità che venga riconosciuto il carattere usurante del lavoro portuale, in considerazione della difficoltà di riconversione di alcuni lavoratori rispetto alle attuali dinamiche in atto della innovazione tecnologica.

Per quanto concerne il **Trasporto marittimo**, pone importanti riflessioni a proposito della **sicurezza della navigazione**, allo scopo di prevenire criticità durante il viaggio in mare, valutando positivamente l’allargamento della platea dei soggetti tenuti ad informare le Autorità marittime.

Il PNRR, su sollecitazione comunitaria, prevede la revisione della disciplina delle concessioni, che rappresentano, com’è noto, il fulcro dell’attività terministica e delle imprese portuali ed il punto nel quale risultano necessari interventi che assicurino la certezza del diritto e le risorse per il rinnovo della flotta per renderlo efficace e operativo.

Seconda area tematica di forte interesse è il tema riguardante la **logistica**, ritenendo che non è solo superamento di divari infrastrutturali (seppur essenziale e determinante), ma è soprattutto superamento di “colli di bottiglia” burocratici. Al pari del Ministero, del Governo e del Parlamento il gruppo di lavoro segnala la necessità di interventi infrastrutturali volti al superamento di anacronismi che penalizzano il settore della logistica con ricadute sul sistema produttivo del Paese.

Il gruppo di lavoro logistica del CNEL, con riferimento ai trasporti eccezionali che movimentano materiali industriali, considera opportuna l’approvazione, all’interno dei provvedimenti concernenti la sicurezza stradale, di uno che ne determini la redazione nel più breve tempo possibile di una “mappa dei percorsi sicuri” che, pur imponendo agli imprenditori del settore percorsi più lunghi, consentano la ripresa dei trasporti eccezionali che attualmente vivono una situazione di grande difficoltà con dirette ricadute sul tessuto produttivo del mondo.

Il gruppo sottolinea la **criticità** riguardante la localizzazione geografica dei traffici oggetto di incentivazione. “Costringere una nave a operare in una data area geografica è una forte limitazione per il settore dello shipping che, in molti casi, non può programmare nel lungo periodo i porti scalati. Se il driver dell’incentivo è effettivamente la transizione green, non possiamo tenere conto solo della fase di costruzione della nave ma anche dell’attività alla quale la stessa verrà adibita che, in molti casi, è nel mercato globale”.

Gli obiettivi da perseguire che il CNEL suggerisce sono:

- 1) Miglioramento, in termini di svecchiamento e di impatto ambientale, della flotta che batte bandiera nazionale;
- 2) Sostegno alle attività cantieristiche, che ancora oggi sono *labour intensive*.

La terza area tematica evidenziata è quella del **Trasporto terrestre su gomma e ferro**, il CNEL si concentra sugli ampi interventi in ambito di circolazione stradale, al tema dei rimorchi, alla semplificazione della procedura di revisione e agli interventi in materia di circolazione dei veicoli in prova, che si richiamano per esemplificazione non esaustiva, in coerenza con **la previsione del PNRR** e con la definizione puntuale, resa attuativa dal MIMS, della introduzione massiva del sistema europeo di gestione del traffico ERTMS sulle linee ferroviarie, destina risorse pluriennali per la implementazione dei sottosistemi ERTMS sui treni per l'adeguamento del relativo sottosistema alla regolamentazione europea, chiudendo un cerchio virtuoso.

1. SCUOLA E FORMAZIONE

Il tavolo "scuola e formazione" ha da poco avviato i lavori, concentrandosi, al momento, sul sistema di riforma degli ITS da adottare entro il 2022, rafforzando parallelamente la capacità di innovazione promossa dal Piano nazionale Industria. Sul tema, si registra uno scontro. Tra le diverse organizzazioni rappresentate al CNEL che ricalca le diverse anime fronteggiate in Parlamento e che non ha ancora portato a una sintesi tra le posizioni sindacali e quelle datoriali.

Ambiti di indagine del Tavolo:

- Sistemi di istruzione e formazione in Italia: lo scenario attuale
- Neet
- disoccupazione e transizioni scuola-lavoro
- abbandono scolastico e universitario
- percorsi stem e parità di genere
- il mismatch domanda/offerta di lavoro
- formazione del capitale umano
- orientamento scolastico
- alternanza scuola-lavoro e apprendistato:
- ITS e filiera terziaria professionalizzante:

2. PUBBLICI SERVIZI E TUTELA DELLA SALUTE

Il gruppo di lavoro su "Pubblici servizi e tutela della salute" ha derivato dall'analisi prodotta nell'ambito del Programma di Stress-test del CNEL nel mese di aprile 2021 le criticità emerse, le azioni intraprese in regime di emergenza e le possibili vie di uscita

nell'area di riferimento, riprese poi successivamente dal PNRR e corrispondenti alle missioni 5 e 6 dello stesso.

Dalla prima riunione del Gruppo di lavoro del CNE sulla tutela della salute e dei pubblici servizi, si emerge che gli stanziamenti previsti per realizzare, nei prossimi cinque anni, i quattro interventi strutturali, non sono sufficienti al raggiungimento degli obiettivi.

In particolare, si interviene su:

- Le case della Comunità per un totale 1.777 strutture, che vanno a coprire solo parzialmente lo standard prefissato.
- Gli Ospedali di Comunità per 381 nuove unità, che vanno a coprire solo parzialmente lo standard prefissato;
- Le cure domiciliari per una copertura del 10% degli over 65;
- Le centrali operative territoriali (1 ogni 100.000 abitanti).

Per i **tempi di attuazione** delle misure in materia si deve tenere conto degli strumenti e dei tempi di monitoraggio previsti dal Governo; la conclusione dei lavori è prevista per il 2026. Per gli interventi di ambito sociale, gli enti locali, singoli o associati, saranno coordinati da Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con le Regioni. In particolare, nell'area di interesse del gruppo:

- l'approvazione del Ddl di Riforma organica dell'assistenza disabili e non autosufficienti a dicembre 2021 è fissata entro marzo 2023
- Il nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, da introdurre tramite un Disegno di Legge delle Camere in linea con l'approccio One Health entro la metà del 2022;
- La riforma degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) e delle politiche di ricerca del Ministero della Salute, da attuarsi con Decreto legislativo entro la fine del 2022;
- La Riforma di accompagnamento del Family Act con scadenza non precisata.

3. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Nelle riunioni svolte il gruppo di lavoro ha rilevato le principali aree tematiche relative alla Pubblica Amministrazione ed evidenziando per ognuna di essa gli obiettivi, le modalità di attuazione e i tempi di attuazione, così da fornire un contributo rilevante e autorevole sull'attuazione del PNRR.

La prima area tematica emersa nel gruppo di lavoro riguarda l'**Accesso** nella P.A. per snellire, velocizzare e rendere da un lato più efficaci e mirate le procedure di accesso e, dall'altro, favorire il ricambio generazionale.

Con specifico riferimento alle **modalità di attuazione**, il gruppo di lavoro del CNE

prevede: 1) la realizzazione di una piattaforma unica per il reclutamento nelle Amministrazioni centrali, a disposizione delle singole amministrazioni, dei dipendenti pubblici e di tutti i potenziali candidati esterni; 2) la definizione di ulteriori percorsi di reclutamento, pur rimanendo il concorso la via ordinaria per l'accesso nella P.A. Si prevede una forma di reclutamento rivolta a giovani dotati di specifiche competenze in possesso di Dottorato, Master ed esperienze internazionali, da inserire nelle Amministrazioni in tempi rapidi e affiancati da una formazione ad hoc.

La **seconda area tematica** individuata fa riferimento alla **Buona amministrazione**, per semplificare norme e procedure.

Per quanto concerne le **modalità di attuazione**, si prevede la pianificazione di dettaglio e il coordinamento operativo delle attività e l'istituzione di un tavolo tecnico ai sensi dell'art. 2 della Intesa sancita in Conferenza Unificata tra Governo, Regioni ed Enti Locali. Il tavolo tecnico è composto da cinque rappresentanti designati dalla Conferenza delle Regioni, tre designati da ANCI e UPI e quattro designati dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Con riferimento ai **tempi di attuazione**, il lavoro di semplificazione e riduzione degli oneri burocratici proseguirà fino a tutto il 2026 insieme all'azione di miglioramento delle performance amministrative.

La **terza area tematica** fa specifico riferimento alle **competenze** per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna.

In tal contesto, è molto avvertita l'esigenza di implementare la capacità di pianificazione strategica delle risorse umane. Partendo da un insieme di descrittori di competenze, incluse le c.d. soft skills, da utilizzare per comporre i diversi profili professionali, integrate nella piattaforma unica per il reclutamento.

Le **modalità di attuazione** vanno in due direzioni di intervento. La prima riguarda la revisione dei percorsi di carriera all'interno della P.A. che introduca maggiori elementi di mobilità sia orizzontale sia verticale, per favorire gli avanzamenti di carriera dei più meritevoli e capaci; la seconda riguarda specificamente l'introduzione di modelli innovativi di mobilità, prevedendo l'accesso di persone provenienti dal settore privato più qualificato, dalle università straniere, dalle organizzazioni internazionali.

Lo sviluppo della pianificazione strategica dei fabbisogni per le principali amministrazioni è previsto a fine del 2023.

La **quarta area tematica** riguarda la **Digitalizzazione**.

Gli **obiettivi** perseguiti sono:

1. consolidare un nucleo di competenze di elevato spessore per la razionalizzazione dell'azione amministrativa attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa;
2. Facilitare e accelerare la messa in opera di investimenti per la digitalizzazione;

3. Assicurare il passaggio dalla fase progettuale alla concreta entrata in esercizio delle nuove infrastrutture e applicazioni;
4. Valorizzare le competenze digitali già presenti nell'amministrazione, ampliarle e rafforzarle.

Le modalità di attuazione prevedono un insieme di progetti sistemici orientati alla realizzazione di nuove architetture delle basi dati e applicazioni. Gli interventi previsti saranno di natura trasversale prevederanno la costruzione di una governance chiara ed efficiente tra tutte le P.A. al Dipartimento per la funzione pubblica verrà affidata: 1) la supervisione del processo di reingegnerizzazione delle procedure secondo standard comuni; 2) la loro implementazione anche a livello di Amministrazioni periferiche, Regioni ed Enti locali; 3) la gestione di tutti gli aspetti riguardanti la selezione delle risorse umane dotate di adeguate competenze tecniche e la loro qualificazione e riqualificazione.

Per i **tempi di attuazione** delle misure in materia di digitalizzazione si rinvia cronoprogramma degli interventi di cui alla componente M1C1.

4. AGRICOLTURA

Il CNEL, nell'ambito del gruppo di lavoro "*Agricoltura*", ha avviato una serie di riunioni e tavoli di lavoro finalizzati a monitorare la missione 2 componente 1 del PNRR. Sono state, a tal proposito, avanzate le maggiori ipotesi di intervento in considerazione di quelle già delineate nell'ultima stesura del PNRR.

Il gruppo di lavoro Agricoltura ha individuato varie **aree tematiche** di riferimento, da finanziare attraverso gli investimenti previsti dal PNRR. Tra le principali si evidenziano:

- 1) **Miglioramento dei rapporti di filiera tramite contratti pluriennali e finanziamento degli accordi di filiera**, attraverso l'ammodernamento e miglioramento competitivo delle imprese nella filiera, da realizzarsi soprattutto grazie allo strumento dei contratti di filiera; si prevede, inoltre, il supporto alle iniziative da parte dell'organizzazione delle filiere, finalizzate alla definizione di modelli contrattuali evoluti, che valorizzino prodotti nazionali che si distinguono per qualità.
- 2) **Rinnovamento degli impianti per aumentare il potenziale produttivo e adeguarlo alle nuove esigenze della produzione e del mercato**. Gli obiettivi di questa area tematica si possono realizzare agevolando con un credito di imposta gli investimenti finalizzati a ripristinare il potenziale produttivo nella direzione di un'intensificazione sostenibile dei processi, orientati a produttività, competitività e sviluppo sostenibile.
- 3) **Piano di internazionalizzazione per le filiere agroalimentari ed agro-industriali**, con l'obiettivo di favorire l'accesso delle organizzazioni di rappresentanza delle filiere sui mercati esteri, promuovendo l'internazionalizzazione e gli investimenti diretti nei mercati esteri
- 4) **Piano proteine vegetali**. Riconoscendo la carenza di produzione di proteine vegetali nel nostro Paese, ci si propone di incrementare la capacità produttiva

e di riconoscere come essenziali i prodotti a base di proteine vegetali per l'alimentazione umana e del bestiame.

- 5) **Sviluppo delle colture protette.** Lungo questa direzione è previsto un ammodernamento delle strutture produttive, con l'obiettivo di realizzare un rinnovamento che tenga conto della maggiore efficienza energetica dal punto di vista produttivo e dell'impatto ambientale.
- 6) **Acquacoltura e pesca.** È previsto un progetto organico per l'ottimizzazione delle tecnologie di allevamento acquatico che determinano rese produttive elevate a parità di input di materie prime per alimenti e investimenti (offshore, tecnologie subacquee, automazione, robotico, sensoristica).
- 7) **Sviluppo dell'agricoltura nelle aree interne e green community.** L'agricoltura nelle aree interne richiede una progettazione specifica, che valorizzi alcune filiere produttive tipiche delle aree interne. Si prevede inoltre l'integrazione dell'attività agricola con i flussi turistici, una maggiore integrazione tra settore agricolo. Industriale, artigianale e commerciale e si considera auspicabile lo sviluppo della selvicoltura sostenibile
- 8) **Transazione digitale e Digitalizzazione Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) e strutture ICT dell'amministrazione.** Vengono previsti finanziamenti di investimenti che introducono nelle tecnologie digitali nei processi produttivi al fine di migliorare la competitività e la valorizzazione dei prodotti. Si prevede, inoltre, un allineamento tecnologico tra le organizzazioni agricole e la P.A. affinché vengano realizzati obiettivi di trasparenza, sussidiarietà nei procedimenti amministrativi e interfaccia tra le imprese agricole e le P.A.
- 9) **Cambiamenti climatici.** Si prevede l'attivazione di un piano nazionale che affronti il cambiamento climatico in agricoltura, prevedendo investimenti per rafforzare la prevenzione e la protezione dei fabbricati dagli eventi calamitosi
- 10) **Infrastrutture irrigue.** L'obiettivo specifico è quello di prevedere nuovi invasi, completare quelli non ultimati e di rafforzarne la manutenzione, prevedendo azioni volte a completare le reti di adduzione e rinnovamento dei sistemi irrigui, anche attraverso tecnologie e progetti, tra cui il DW HUB, che consentano un uso più efficiente delle risorse idriche.
- 11) **Fotovoltaico Biogas/Biometano Parco macchine agricole Bioeconomia circolare.** Ampia importanza viene riconosciuta ai processi di riconversione energetica che coinvolgono tutti i settori dell'agricoltura, dalla creazione all'utilizzo di materiali biomateriali agli apparati fotovoltaici, sostenendo lo sviluppo delle filiere della bioeconomia che coinvolgono l'agricoltura.
- 12) **Formazione e Informazione.** Tutti gli obiettivi delle precedenti aree tematiche possono essere realizzati solo grazie a un'importante campagna di informazione diretta ai cittadini perché diventino più consapevoli dell'importanza dell'agricoltura nell'economia nazionale e di formazione indirizzata agli operatori della filiera per accrescere le loro competenze.
- 13) **Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo.** Prevede il sostegno agli investimenti materiali e immateriali (quali locali di stoccaggio delle materie prime agricole, trasformazione e conservazione delle materie prime, digitalizzazione della logistica e interventi infrastrutturali sui mercati alimentari), agli investimenti nel tra-

sporto alimentare e nella logistica per ridurre i costi ambientali ed economici e all'innovazione dei processi di produzione, dell'agricoltura di precisione e della tracciabilità (ad esempio attraverso la blockchain).

- 14) Parco agri solare.** Prevede il sostegno agli investimenti nelle strutture produttive del settore agricolo, zootecnico e agroindustriale, al fine di rimuovere e smaltire i tetti esistenti e costruire nuovi tetti isolati, creare sistemi automatizzati di ventilazione e/o di raffreddamento e installare pannelli solari e sistemi di gestione intelligente dei flussi e degli accumulatori. Ridurre gli alti consumi energetici del settore agroalimentare riqualificando le strutture produttive e utilizzando i tetti degli edifici per installare milioni di pannelli fotovoltaici, con una potenza installata pari ad almeno 375.000 kW nel 2026. L'investimento deve essere attuato mediante due diverse procedure già esistenti e rifinanziato. Tali procedure prevedono l'erogazione di prestiti alle imprese che soddisfanno i requisiti e presentano domanda.
- 15) Isole verdi.** Prevede il finanziamento e l'attuazione di progetti in materia di energia (quali le fonti rinnovabili, la rete elettrica, l'efficienza energetica), acqua (come la desalinizzazione), trasporti (quali piste ciclabili, e autobus e imbarcazioni a zero emissioni) e rifiuti (ad es. raccolta differenziata dei rifiuti) in 19 piccole isole non connesse alla terraferma.
- 16) Green communities.** I possibili settori di intervento sono i seguenti: 1. la gestione integrata e certificata del patrimonio agro -forestale ("anche tramite lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell'anidride carbonica, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del legno"); 2. la gestione integrata e certificata delle risorse idriche; - la produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i micro-impianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano; 3. lo sviluppo di un turismo sostenibile
- 17) Sviluppo agro-voltaico.** Sovvenzioni e prestiti a sostegno degli investimenti nella costruzione di sistemi agro-voltaici e nell'installazione di strumenti di misurazione per monitorare l'attività agricola sottostante, al fine di valutare il microclima, il risparmio idrico, il recupero della fertilità del suolo, la resilienza ai cambiamenti climatici e la produttività agricola per i diversi tipi di colture.
- 18) Promozione impianti innovativi (incluso offshore).** Realizzazione di impianti eolici galleggianti e fotovoltaici galleggianti con una capacità di almeno 100 MW, uniti a sistemi di stoccaggio dell'energia, e di altrettanti impianti da 100 MW integrati con combinazione di varie tecnologie, nonché delle infrastrutture necessarie per la connessione alla rete e la possibile elettrificazione delle zone e delle infrastrutture locali.

AMBIENTE E RICONVERSIONE ECOLOGICA

Il CNEL, nell'ambito del gruppo di lavoro "*Ambiente e riconversione ecologica*" a seguito dei lavori e delle audizioni svolte in seno al gruppo di lavoro sono emerse le linee programmatiche di Snam, Iris Group e Arera. Nell'ambito della transizione energica, Snam sottolinea come fondamentale e ineludibile lo sviluppo delle ener-

gie alternative, al fine di raggiungere gli obiettivi sulla decarbonizzazione prefissati all'interno del PNRR. A tal proposito, il CNEL, all'interno del suo gruppo di lavoro, si impegnerà affinché la linea di investimenti proceda nei tempi e nei modi corretti, cercando di frenare gli ostacoli evidenti che sta attualmente incontrando. In linea con la componente del PNRR, monitorata da questo gruppo di lavoro, la Snam ha attuato una *"Business unit"* specificamente dedicata allo sviluppo delle tecnologie dedicate all'idrogeno. Inoltre, con un investimento pari a 1 miliardo di euro sta implementando la componente del PNRR con una serie di progettualità, che il CNEL accoglie favorevolmente. Le nuove linee di *business* si prefiggono l'**obiettivo** principale di favorire la completa decarbonizzazione entro il 2040, con uno step nel 2030. Ci si aspetta un impatto sul PIL di oltre 5 mld di euro e 10 mila occupati stabili lungo tutta la vita del progetto, tenendo conto dell'impatto negativo sull'occupazione in alcuni rami dell'industria, quale ad esempio quello della raffinaria. Iris group, nell'ambito del gruppo di lavoro, illustra il progetto di una fabbrica alimentata ad idrogeno nel settore ad alta intensità energetica quale quello della ceramica, che prevede un investimento di 40 milioni di euro e che consentirà di risparmiare oltre 2000 tonnellate di Co2 all'anno. Dall'audizione svolta da ARERA, dopo la presentazione dei servizi regolati dall'Autorità, sono emerse le principali **aree tematiche** riguardanti i cambiamenti nel campo della transizione alla sostenibilità sostenuti da ciascun settore: **1) energia elettrica e gas; 2) acqua; 3) rifiuti.**

Com'è noto, il Piano europeo per il clima si è declinato in piani nazionali. Il Piano Nazionale Energia e Clima italiano, posto al centro dell'attenzione da questo gruppo di lavoro, prevede diverse linee di intervento. Nell'ambito dei lavori è emerso l'**obiettivo prioritario** da sostenere nell'ambito del PNRR: **la chiusura delle centrali a carbone ancora operative. Il termine prefissato per il raggiungimento del presente obiettivo è il 2025.** Nella transizione alle rinnovabili si sottolinea l'importanza centrale dei sistemi delle reti di trasmissione e della necessità di evitare blackout. Nel settore del gas vi è una forte pressione a decarbonizzare con l'idrogeno, ma quest'ultimo non può sostituire il metano in quanto vettore energetico generato attraverso la trasformazione di altre fonti. L'alternativa sono i gas sintetici, il cosiddetto biometano. Ma si tratta di sistemi poco efficienti dal punto di vista economico e termodinamico, per cui sul tema il CNEL valuta la possibilità di attivare diversi tavoli di incontro con i maggiori *stakeholders*.

Il gruppo di lavoro si concentrerà sui seguenti principali **obiettivi**:

1. Miglioramento della capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare;
2. Sviluppo di progetti integrati;
3. Incremento della quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile in linea con gli obiettivi di decarbonizzazione;
4. Potenziamento e digitalizzazione delle infrastrutture di rete;
5. Promozione della produzione, distribuzione e usi finali dell'idrogeno;
6. Sviluppo di una leadership industriale e di ricerca e sviluppo nelle principali filiere della transizione.

Al fine di raggiungere questi obiettivi, vengono previsti i seguenti **investimenti**:

- Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti;
- Cultura e consapevolezza sui temi e sfide ambientali;
- Promozione impianti innovativi;
- Sviluppo biometano;
- Interventi su resilienza climatica delle reti;
- Produzione di aree industriali dismesse;
- Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate (acciaio, cemento, vetro, carta);
- Ricerca e sviluppo sull'idrogeno.

5 POLITICHE INDUSTRIALI E TRANSIZIONE DIGITALE

Il CNEL, nell'ambito del gruppo di lavoro "**Politiche industriali e transizione ecologica**", analizza e monitora la Componente 2 della Missione 1 del PNRR.

Il gruppo di lavoro si concentra su tre principali **obiettivi**: 1. Favorire la **transizione digitale** e l'innovazione del sistema produttivo; 2. Realizzare investimenti per le **connessioni ultraveloci**; 3. Promuovere lo **sviluppo e la competitività delle imprese** italiane anche attraverso strumenti finanziari innovativi.

Al fine di raggiungere questi obiettivi, vengono individuati quattro **investimenti** che risultano prioritari. Essi sono:

- **Transizione 4.0**, che mira ad aumentare la produttività, la competitività e la sostenibilità delle imprese promuovendo la trasformazione digitale dei processi produttivi e l'investimento in beni immateriali
- **Investimenti ad alto contenuto tecnologico**, complementare alla transizione 4.0
- **Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione**, favorendo l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese agendo sui servizi offerti dal fondo gestito da SIMEST che eroga contributi e prestiti agevolati a imprese operanti sui mercati esteri
- **Reti ultraveloci, che coinvolgono la rete 5G**, fissando al 2026 il limite massimo per raggiungere una copertura 5G e connettività a 1 Gbps su tutto il territorio nazionale.

Vengono inoltre stanziati investimenti al fine di favorire:

- **Innovazione e tecnologia della Microelettronica**, rafforzare la competitività del sistema produttivo aumentando il tasso di digitalizzazione, innovazione tecnologica e internazionalizzazione dei settori ad alto contenuto tecnologico
- Sistema della **Proprietà Industriale**, al fine di garantire il sostegno finanziario per gli strumenti per la valorizzazione dei titoli di proprietà intellettuale.
- **Sviluppo satellitari ed economia spaziale**

Si sottolinea inoltre che le misure previste nell'ambito delle politiche industriali e della transizione ecologica devono contenere una **valutazione delle ricadute occupazionali** delle stesse, soprattutto per quanto riguarda donne e giovani. Ampio spazio è dedicato alla **formazione** di nuove figure professionali (in particolare competenza digitale) e la necessità di **riconvertire e riqualificare** i lavoratori in nuove professionalità per ridurre il drammatico fenomeno del mismatch e del divario Nord-Sud.

6 TURISMO

Nelle riunioni svolte il gruppo di lavoro ha rilevato le principali aree tematiche relative al settore turistico – culturale. La componente del settore turistico ha dunque l'obiettivo di superare i principali ostacoli che caratterizzavano il comparto in Italia già prima della crisi sanitaria, che ne ha poi amplificato gli impatti in termini sociali, economici e sanitari.

La prima area tematica emersa nel gruppo di lavoro riguarda il superamento della struttura attuale del settore migliorando la valorizzazione del comparto ed è incentrata sulla crescita della competitività delle imprese del settore turistico attraverso. Il gruppo di lavoro ha sintetizzato nello specifico i seguenti **obiettivi**:

- 1) la trasformazione digitale dei servizi;
- 2) l'innovazione organizzativa e manageriale;
- 3) la crescita qualitativa degli standard di fornitura;
- 4) il superamento della frammentazione che caratterizza la promozione e la commercializzazione dell'offerta ricettiva italiana anche attraverso la creazione di una piattaforma unica e integrata a livello nazionale.

Gli investimenti previsti dal PNRR a questo fine sono inglobati in **tre macro-azioni** e **una Riforma** quella dell'ordinamento delle professioni delle guide turistiche.

Gli obiettivi sono:

1) Un Hub del Turismo digitale per innovare e collegare digitalmente l'offerta e la promozione del turismo in Italia (0,114 miliardi di euro)

Alle azioni di rilancio delle strutture è stata quindi affiancata una misura volta – attraverso la creazione di un Hub del turismo digitale – a migliorare il coordinamento, a livello nazionale, delle azioni di promozione delle destinazioni turistiche. Con questa importante innovazione si darà risposta anche all'insufficiente digitalizzazione dei servizi di promozione e marketing, attraverso la creazione di un ecosistema digitale per la gestione integrata ed unitaria dell'informazione, promozione e marketing dell'offerta turistico-ricettiva italiana.

In sintesi, l'Hub Digitale del Turismo rappresenta un progetto strategico per la digitalizzazione del settore e per l'ecosistema inter-istituzionale che sarà chiamato a lavorarci. Già dai prossimi mesi, e poi in una prospettiva di medio-lungo periodo – l'obiettivo è mettere a disposizione degli operatori del settore, un portafoglio di servizi digitali e di opportunità (si pensi, ad esempio, all'enorme potenziale legato all'analisi dei dati

dei comportamenti dei turisti). Un lavoro che necessariamente passerà per una profonda e continua interlocuzione con le Regioni.

L'iniziativa prevede infatti soluzioni e servizi che verranno progressivamente messi a disposizione dalla piattaforma digitale, immaginando di partire da alcune aree di particolare criticità. E' prevista anche l'istituzione all'interno del Ministero di un Centro Studi/Osservatorio sul Turismo.

2) Fondi Integrati per la competitività delle imprese turistiche (1,786 miliardi di euro):

Per consentire agli operatori di accedere alle risorse del Fondo sono state previste diverse forme di intervento:

- Credito fiscale (530 milioni): per aumentare la qualità dell'ospitalità turistica con investimenti finalizzati alla sostenibilità ambientale (fonti rinnovabili a minor consumo energetico) alla riqualificazione e all'aumento degli standard qualitativi delle strutture ricettive italiane. Verrà prevista una percentuale di Fondo perduto per incentivare gli investimenti in un periodo complesso come quello post Covid.
- Fondo di Fondi BEI (Turismo Sostenibile 748 milioni): Fondo ad effetto leva 1:3 capace di generare più di due miliardi di investimenti nelle aree: a) del turismo di montagna sia per infrastrutture sia per servizi ricettivi; b) del settore Business e dell'offerta turistica top quality; c) nel turismo sostenibile e nell'upgrade dei beni mobili e immobili connessi all'attività turistica. Il Fondo può raccogliere capitale attraverso la partecipazione ad iniziative delle istituzioni finanziarie europee per concedere crediti agevolati al settore turistico al fine di sostenere investimenti sopradetti innovativi da parte di imprese che offrono servizi al turismo e per incoraggiare i processi di aggregazione delle imprese.
- Potenziamento del Fondo Nazionale del Turismo (150 milioni) destinato alla riqualificazione di immobili ad alto potenziale turistico, in particolare degli alberghi più iconici, al fine di valorizzare l'identità dell'ospitalità italiana di eccellenza, e favorire l'ingresso di nuovi capitali privati, altri fondi pubblici.
- Sezione Speciale Turismo del Fondo Centrale di Garanzia (358 milioni) per facilitare l'accesso al credito per gli imprenditori che gestiscono un'impresa esistente o per i giovani che intendono avviare una propria attività.

3) Il Progetto Caput Mundi - rivolto a promuovere il Turismo Nazionale attraverso i Grandi Eventi. (0,500 miliardi di euro)

La terza azione (500 milioni) volge un'attenzione particolare al patrimonio turistico del Paese sfruttando il volano dei grandi eventi che interesseranno il Paese iniziando dal Giubileo del 2025 e della Ryder Cup del 2022. Attraverso Caput Mundi – si è inteso cogliere un'importante opportunità per sviluppare un modello di turismo sostenibile in uno dei poli di maggiore interesse turistico a livello nazionale e in connessione all'evento giubilare. Si vuole creare un itinerario turistico nazionale che muovendo dalla Capitale porti il Turismo lungo i percorsi nazionali spesso meno noti ma non

meno unici. Il progetto mira anche alla formazione e alla creazione di nuovi posti di lavoro nel settore turistico per gestire i complessi restaurati. Le città avranno l'occasione di presentarsi in una veste rinnovata più verde e più fruibile anche grazie allo sfruttamento delle tecnologie digitali che consentiranno di gestire meglio gli accessi ed i percorsi.

4) Riforma 4.1 (Ordinamento delle professioni delle guide turistiche)

L'obiettivo della riforma è di dare, nel rispetto dell'autonomia locale, un ordinamento professionale alle guide turistiche valido uniformemente su tutto il territorio nazionale: oggi, infatti, il rilascio dell'abilitazione a svolgere la professione di guida turistica è su base regionale con evidenti problemi quando si è al di fuori della propria regione di appartenenza. La riforma comprende anche la formazione e l'aggiornamento professionale delle guide per sostenere meglio l'offerta. La definizione di uno standard uniforme a livello nazionale per la professione di guida turistica avverrà attraverso un decreto ministeriale di intesa Stato-Regioni.

Il gruppo procederà nel suo lavoro seguendo le linee guida per l'implementazione del PNRR, stabilite dal CNEL, sugli aspetti che risultano maggiormente prioritari: ricadute occupazionali degli interventi esaminati con particolare riguardo all'occupazione giovanile, femminile, delle persone del Mezzogiorno, e all'operatività delle clausole sociali; ricadute sugli aspetti demografici del piano; impatto sugli indicatori SDGs in relazione agli interventi valutati e strumenti previsti per l'attuazione delle missioni del PNRR con riferimento alle modalità di erogazione della spesa (utilizzo di bandi e di incentivi).

Il gruppo in relazione al monitoraggio della condizionalità sociale sta incentrando i lavori sulle misure maggiormente interessate:

- 1 **Fondo di garanzia delle Pmi dedicato alle imprese del settore turistico**, la quota riservata del 30% alle nuove attività under 35 o a quelle femminili.
- 2 **Credito d'imposta con contributo a fondo perduto** che riguarda la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica delle strutture.
- 3 **Ricadute sugli aspetti demografici con riguardo allo spopolamento dei centri storici e borghi.**
- 4 **Credito d'imposta con contributo a fondo perduto** *su interventi per digitalizzazione e innovazione tecnologica delle strutture per il sud Italia.*
- 5 **Fondo di garanzia delle Pmi dedicato alle imprese del settore turistico.** In particolare, sarà monitorata la disponibilità finanziaria alle imprese del Sud.

Come risulta da una recente audizione parlamentare⁵ nell'ambito dell'esame della Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, si è passati dalla fase di avvio a quella di attuazione vera e propria. I risultati previsti nel 2021 sono stati tutti raggiunti ed è stata già erogata la prima *tranche* di finanziamento da 24 miliardi di euro. Nella prima fase sono state messe a punto una serie di misure preliminari, fondamentali per le prossime fasi del Piano: governance, pacchetto di norme abilitanti e riforme. Si condivide l'impostazione di mantenere centrale il ruolo del Parlamento, dato che le scelte possono essere sottoposte a valutazioni *in itinere*, razionalizzazioni a seconda della dimensione territoriale, della parità di genere e delle misure per i giovani. Come sottolineato dal Ministro, si tratta di un lavoro complessivo sul Paese con moltissime dimensioni, che esige un lavoro continuo. I *milestones* e i *targets* stabiliti dall'Unione europea sono importanti per ottenere le risorse, ma occorre anche una forte consapevolezza dell'importanza di ciò che c'è dentro le riforme e dentro gli investimenti, ossia che le spese siano efficienti ed efficaci. Il Piano rappresenta un'opportunità di politica economica di rilancio del Paese e necessita del massimo sforzo da parte di tutte le componenti della vita economica e sociale, a partire dal sistema produttivo, al fine di riavviare la crescita. I sette allegati statistici presentati costituiscono un'utile documentazione comprensiva del percorso di attuazione del Piano. Il primo allegato descrive il piano finanziario di ciascun progetto (191 miliardi del PNRR e 30 miliardi del fondo complementare); il secondo allegato indica i dati del 2021, con i 51 obiettivi raggiunti e gli altri provvedimenti complementari; il terzo allegato descrive le misure e gli interventi previsti nel 1° semestre 2022 (45 obiettivi e le modalità per la verifica); il quarto allegato indica le misure del 2° semestre 2022; il quinto allegato elenca i bandi e gli avvisi (un totale di 140/150); il sesto allegato riguarda la ripartizione territoriale delle risorse, mentre il settimo include l'elenco analitico degli obiettivi di tutti e sei gli anni del PNRR. Il Ministro ha poi ripercorso sinteticamente le tappe del PNRR, annunciando che l'entità del Piano verrà rivista leggermente il prossimo giugno alla luce del PIL 2020-2021. Il volume atteso della riduzione delle risorse per il nostro Paese si attesta sui 200 milioni di euro. Passando in particolare alle misure intraprese e agli obiettivi raggiunti nel 2021, è stata evidenziata la predisposizione di un meccanismo di *governance* (con il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108⁶) e le principali caratteristiche. Uno dei profili più importanti riguarda il REGIS – Sistema informativo integrato – che consente di tracciare il monitoraggio dei provvedimenti e delle iniziative dal punto di vista mate-

5 - Commissioni riunite Bilancio, tesoro e programmazione (V), Finanze (VI) e Politiche dell'Unione europea (XIV) della Camera – Programmazione economica, bilancio (5a), Finanze e tesoro (6a) e Politiche dell'Unione europea (14a) del Senato – Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Daniele Franco, nell'ambito dell'esame della Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - del 23 febbraio 2022. La memoria e gli allegati statistici depositati sono consultabili ai seguenti links:

PNRR_Audizione_Camera_e_Senato_23_febbraio_v09_pulita_1_.docx (live.com)

Allegato_I_Piano_Finanziario_PNRR_e_PNC.pdf (camera.it)

Template Presentazione PNRR (camera.it)

Template Presentazione PNRR (camera.it)

Template Presentazione PNRR (camera.it)

Template Presentazione PNRR (camera.it)

Template Presentazione PNRR (camera.it)

Allegato_VII_Obiettivi_quantitativi_e_qualitativi_Target_complessivi.pdf (camera.it)

6 - DECRETO-LEGGE 31 maggio 2021, n. 77 - Normattiva

riale, finanziario e procedurale e che, entro il 30 giugno prossimo, sarà disponibile in forma telematica. Il 2021 ha mostrato il raggiungimento di 51 obiettivi: riforme importanti (appalti pubblici, giustizia, PA), delle quali la presente relazione annuale ha tenuto conto. Sulla PA, il Ministro si è soffermato, in particolare, sulla creazione del portale di reclutamento INPA e sulla selezione di 1.000 esperti per le amministrazioni regionali e locali. Per quanto riguarda, invece, l'assunzione di 500 funzionari per le amministrazioni centrali, è stato sottolineato che al momento sono stati inseriti in pianta organica solamente 383 funzionari, in quanto ci sono state parecchie defezioni dovute alla presenza di numerosi concorsi paralleli. Si ritiene importante garantire lo scorrimento delle graduatorie e l'assunzione dei funzionari restanti in breve tempo. Nel corso dell'audizione sono inoltre stati evidenziati, sempre nel 2021, gli importanti interventi per la digitalizzazione (acquisti beni e servizi, costruzione dell'infrastruttura digitale, linee guida per l'interoperabilità), oltre a misure specifiche per oltre 4.000 piccole e medie imprese con il fondo SIMEST per l'internazionalizzazione e il lancio di manifestazioni di interesse europee (CEI). Per il 2022, sono stati indicati 100 obiettivi per un totale di 46 miliardi di euro e 17 obiettivi quantitativi (si ricorda che nel 2021 erano solamente due). Nella fase attuale è necessaria la massima valorizzazione del ruolo degli Enti locali e, a tal proposito, è stato istituito un apposito tavolo di monitoraggio per le funzioni di questi ultimi. Nel primo semestre, il Piano indica 45 obiettivi per un ammontare complessivo di 24 miliardi di euro, 11 dei quali riguardano il MITE con due già conseguiti (approvvigionamenti idrico e pianificazione strategica portuale). Sulle riforme, ve ne sono di importanti, quali l'assistenza sanitaria e gli appalti pubblici. Per il secondo semestre ci sono 55 obiettivi (legge annuale per il mercato e la concorrenza, riforma tributaria, borse di studio, centri per l'impiego) e appalti molto importanti. Dal punto di vista dell'avanzamento finanziario del Piano, il Ministro ha ricordato come attualmente si siano assegnati 5,3 miliardi di euro, di cui 2,5 per il settore ferroviario. Le stringenti tempistiche hanno indotto, nelle prime fasi di attuazione, a optare per la continuazione e la definitiva adozione di molti progetti preesistenti al Piano; infatti, nel 2022 saranno finanziati soprattutto questo tipo di progetti per 51 miliardi complessivi, successivamente si passerà prevalentemente a progetti nuovi. Uno degli allegati, infatti, elenca i bandi e gli avvisi finora avviati (149 bandi e avvisi per un totale di 56 miliardi, di cui 65 aperti per 40 miliardi di euro). Tra questi ve ne sono alcuni di molto rilevanti, come quello per i Comuni relativo alle proposte per realizzare asili nido e scuole. Quanto all'impatto territoriale del Piano, il Ministro ha ricordato l'obiettivo del 45% delle risorse al Sud, sottolineando che attualmente il 45% delle risorse finora attribuite (quelle "territorializzate") è rivolto a regioni del Mezzogiorno. A tal proposito, assume rilievo il fatto che le principali forme di sostegno per le regioni e gli enti locali riguarderanno attività di assistenza tecnica, supporto giuridico, supporto nella redazione di capitolati di gara, selezione di esperti e progetti. Sul monitoraggio, appare indispensabile l'implementazione del sistema REGIS, una piattaforma interoperabile centralizzata con il sistema CUP (Presidenza del Consiglio), con il SIGUM (Anac - codice ai contratti pubblici) e con la fatturazione elettronica. Nel corso dell'audizione sono state evidenziate anche alcune scadenze importanti di competenza del MEF: sul fisco, l'adozione della banca dati per le dichiarazioni iva precompilate; il potenziamento della banca dati utilizzata per le lettere di conformità; lo sviluppo connesso al processo di "pseudonomizzazione" dei dati catastali; l'adozione

del primo decreto interministeriale in favore delle province e delle città metropolitane mediante l'ausilio di fabbisogni standard e capacità fiscale; la revisione annuale della spesa pubblica con l'attribuzione ai ministeri per il triennio 2023-2025 entro il 31 maggio prossimo di obiettivi di spesa. E' stato ricordato infine come il Piano rappresenti una sfida complessa soprattutto per i tempi di realizzazione, tempi che storicamente non sono mai stati soddisfacenti in Italia nonché la necessità di rafforzare la capacità tecnica e amministrativa della PA attraverso procedure più snelle e personale più specializzato. Anche il settore delle costruzioni dovrà dimostrare una capacità di adattarsi a un aumento importante dei volumi sia dal lato pubblico che privato e assumono rilevanza, al riguardo, anche le criticità rappresentate dal costo delle materie prime e dall'incertezza sul costo dell'energia. Si è inoltre evidenziato che la normativa europea prevede altresì una procedura di revisione del Piano ove dovessero sopraggiungere eventi di particolare importanza; nella fase attuale, tuttavia, tali eventi rimangono di difficile quantificazione e lettura.

Un altro aspetto di particolare rilievo da tenere in conto è rappresentato dalle **misure legislative previste per l'anno in corso**. Gli adempimenti previsti per il 2022 richiederanno infatti un impegno doppio rispetto a quello profuso nel 2021 da parte dei diversi soggetti coinvolti nell'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Infatti, nell'anno in corso l'Italia dovrà conseguire 83 "milestone" e 17 "target". Nei mesi di giugno e dicembre dovranno essere inviate alla Commissione le richieste di finanziamento. A giugno gli interventi da completare saranno 38 di cui 1 target; a dicembre invece saranno 51 di cui ben 16 target. Questi adempimenti fanno riferimento in particolare a 84 misure. La maggior parte sono previste nella missione 1 del piano (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo). Sono 25 infatti le misure contenute in questa missione per cui sono previste scadenze nel 2022. Al secondo posto c'è invece la missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) con 24 misure interessate da scadenze. Analizzando le componenti relative alle misure che prevedono scadenze, possiamo osservare che la più "impegnativa" nel 2022 sarà la M1C1 (Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella pubblica amministrazione) che da sola richiede 14 adempimenti⁷. Sono del tutto evidenti i riflessi che tale maggiore impegno richiesto avrà sull'attività parlamentare, come noto, infatti, il Piano si compone di una parte legata agli investimenti e di una relativa alle riforme; in particolare, le misure legislative per cui è previsto un coinvolgimento diretto delle Camere sono 20 e, per 19 di queste è prevista l'approvazione definitiva, con la conseguente entrata in vigore. Sembrano numeri modesti ma, se si tiene conto che nella legislatura in corso, è necessario circa un anno per l'approvazione di un disegno di legge ordinario, se ne può dedurre che per diverse misure il parlamento rischia di essere già in ritardo rispetto al cronoprogramma previsto dal piano. Anche dando per scontata la volontà politica di portare a conclusione l'iter dei disegni di legge in discussione nel più breve tempo possibile, la preoccupazione sui tempi è pienamente giustificata alla luce della maggioranza eterogenea che sostiene il governo Draghi e della circostanza che siamo nell'ultimo anno a disposizione della legislatura, prima delle elezioni politiche.

7 - Al riguardo si veda, fra gli altri, il link: [Quante e quali sono le scadenze del Pnrr per il 2022](#) - Openpolis

I dati messi a disposizione dal Centro documentazione della Camera⁸ consentono di disporre di un quadro completo delle misure legislative contenute nel PNRR che richiedono il coinvolgimento diretto del Parlamento nell'anno in corso. Nella maggior parte dei casi si tratta di leggi ordinarie, risultano infatti 14 atti di questo tipo che dovranno essere approvati dalle Camere nel 2022 (oltre alla legge annuale sulla concorrenza per la quale, invece, è previsto semplicemente l'avvio dell'iter) nonché 3 leggi delega, 2 atti collegati alla legge di bilancio e la conversione di 3 decreti-legge. Dal punto di vista dei settori coinvolti, la maggior parte delle riforme da adottare si riferiscono alle missioni 1, Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura e 2, Rivoluzione verde e transizione ecologica del piano (per queste due macro-aree infatti è prevista l'adozione di 6 riforme ciascuna). Oltre alle misure per cui è richiesto un intervento diretto delle Camere, occorre tener conto dell'attività posta in capo al Governo, quale, ad esempio, l'emanazione dei decreti legislativi riguardanti le riforme dei processi civile e penale (il cui iter parlamentare si è concluso con l'approvazione della legge delega) da portare a compimento entro la fine dell'anno. Il cronoprogramma delle misure costituisce un ulteriore elemento di interesse che riguarda, appunto, le tempistiche entro cui le riforme dovranno essere approvate. Infatti, si può constatare come le scadenze non siano distribuite in maniera omogenea ma se ne prevede una significativa concentrazione nel secondo e nel quarto trimestre dell'anno. Ciò significa che lo sforzo massimo per le Camere dovrà essere prodotto proprio a ridosso degli appuntamenti con le verifiche sull'operato dell'Italia da parte della UE. Il momento più intenso dell'anno sarà quindi proprio la parte finale, con ben 9 misure legislative la cui approvazione è prevista nell'ultimo trimestre del 2022⁹. Anche il periodo marzo-giugno però sarà un periodo particolarmente impegnativo, con 8 riforme che dovranno concludere il proprio iter in questa fascia temporale (oltre alla - già citata - presentazione della legge annuale per la concorrenza). Al contrario nel primo e nel terzo trimestre del 2022 il cronoprogramma prevede l'approvazione di una singola norma. Quella relativa al primo trimestre, peraltro, come vedremo tra poco, risulta già adottata. In base ai dati disponibili risulta che le misure legislative che hanno già completato il loro iter sono due. La riforma relativa alle semplificazioni per favorire gli investimenti nelle infrastrutture per l'approvvigionamento idrico è già entrata in vigore. Secondo la Relazione¹⁰ presentata dal Governo al Parlamento relativamente all'attività svolta nel 2021, infatti tali misure sono state introdotte dalla legge 9 novembre 2021, n. 156 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, recante disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali”*¹¹. Un'altra norma già entrata in vigore è quella relativa al funzionamento della nuova Agenzia italiana per la sicurezza cibernetica, misura che si intende attuata con l'approvazione della legge 4 agosto 2021, n. 109 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante*

8 - Misure legislative previste dal PNRR (camera.it)

9 - Fonte Openpolis: A dicembre 2022 prevista l'entrata in vigore di 9 riforme - Openpolis

10 - Governo: via libera alla prima relazione sul PNRR (italiadomani.gov.it)

11 - LEGGE 9 novembre 2021, n. 156 - Normattiva

disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale"¹². Ci sono alcuni casi poi in cui non risulta -allo stato- ancora effettuato nessun tipo di intervento, così come non figura ancora presentato nessun atto. Rientra fra questi la riforma relativa al nuovo quadro giuridico per la gestione delle risorse irrigue, quella per la gestione dei servizi idrici e quella per l'introduzione di un sistema di formazione di qualità per le scuole (per cui il primo passo atteso è costituito dalla pubblicazione di un decreto-legge da parte del Governo). Come segnalato da diversi osservatori ¹³ e alla luce di quanto appena descritto, emerge un quadro di potenziale criticità: nella XVIII Legislatura, infatti, sono (stati) necessari in media 356 giorni per l'approvazione definitiva di un disegno di legge ordinario. Questo significa che per molte misure da adottare entro la fine dell'anno il Parlamento potrebbe considerarsi già in ritardo e, pur non essendovi dubbio che il Governo eserciterà la propria influenza sulla maggioranza che lo sostiene affinché le norme legate all'attuazione del PNRR abbiano la priorità nei lavori parlamentari, ciò potrebbe, tuttavia, non bastare. L'esecutivo potrebbe essere pertanto costretto a ricorrere a misure "straordinarie" (decreti-legge e questioni di fiducia) per rispettare le scadenze. Il rischio, dunque, è che la necessità di rispettare le rigide scadenze imposte dal PNRR diventi la giustificazione per forzature che, nel caso delle misure legislative, costituirebbero un (ulteriore) ridimensionamento della principale Istituzione rappresentativa del Paese.

12 - LEGGE 4 agosto 2021, n. 109 - Normattiva

13 - *Infra multis*, si veda anche Openpolis – osservatorio sul PNRR, progetto di monitoraggio civico "openpnrr" realizzato nell'ambito delle attività di analisi sul piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), con dati "open" che possono essere riutilizzati liberamente per analisi, iniziative di *data journalism* o anche per semplice consultazione. Le misure legislative previste dal Pnrr per il 2022 - Openpolis

Notazioni metodologiche (le metodologie di misurazione delle attività delle PPAA) - Istat¹⁴

1. Le metodologie di misurazione delle attività della P.A.

a cura di Alessandro Faramondi e di Alessandra Preti et al

1.1. Il sistema integrato delle statistiche sulle Pubbliche Amministrazioni

Nel tempo, il sistema delle statistiche sulle Pubbliche Amministrazioni prodotte dall'Istituto è stato oggetto di profonde innovazioni, coerentemente al processo di integrazione delle statistiche sulla Pubblica Amministrazione all'interno del Sistema Integrato dei Registri (SIR) sviluppato in Istituto, che consente di migliorare la qualità e la tempestività dell'informazione statistica generata riducendo, contemporaneamente, il carico statistico sui rispondenti e i relativi costi.

La produzione statistica basata su tale sistema, infatti, consente la piena valorizzazione del potenziale informativo disponibile nelle fonti amministrative, l'utilizzo integrato dei dati amministrativi (che alimentano i registri statistici) e delle indagini statistiche dirette svolte periodicamente dall'Istituto.

Per quanto riguarda la prima componente del SIR, i registri statistici identificano un insieme, omogeneo, strutturato, aggiornato ed autorizzato di *oggetti e proprietà* registrati *per finalità esclusivamente di statistica ufficiale*. Gli oggetti e i dati di un registro statistico sono determinati da definizioni e classificazioni che derivano esclusivamente da criteri statistici connessi alle esigenze della statistica ufficiale.

A loro volta, i Registri che compongono il SIR si classificano in Registri statistici di base (RSB) e Registri Statistici Estesi (RSE). I primi (RSB) rappresentano liste strutturate di unità statistiche corredate da un set di variabili essenziali ad identificarle come appartenenti ad una specifica popolazione statistica "di base". I secondi estendono l'informazione statistica disponibile per una specifica popolazione di un RSB mediante l'integrazione statistica di altre variabili che misurano uno o più fenomeni.

Per quanto riguarda il sistema integrato dei registri sulla Pubblica Amministrazione, esso è costituito dal Registro di base delle Istituzioni Pubbliche (Registro Asia- IP) il cui campo di osservazione è costituito dalle unità istituzionali appartenenti alla lista S13, classificate in base alla legge n. 196 del 31 dicembre 2009 e ss.mm. e dalle altre istituzioni pubbliche extra S13, unità classificate in base al decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001; dal Registro Esteso delle Statistiche della Pubblica Amministrazione (REPA), che contiene un insieme di micro dati di natura economica per ogni tipologia

14 - Hanno contribuito: A. Faramondi (coordinatore e curatore del contributo Istat alla Relazione CNEL sui servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni), A. Preti (Referente per la parte relativa alle metodologie di misurazione dell'attività della P.A.) e i seguenti contributori ai diversi paragrafi: A. Preti per Il sistema integrato delle statistiche sulle Pubbliche Amministrazioni, D. De Siena, M.C. Congia per Il registro base delle istituzioni pubbliche e la stima dell'occupazione dipendente (par. 1.2), S. Mantegazza e R. Varriale per il Registro Esteso delle Statistiche della Pubblica Amministrazione (par. 1.3), S. Cavatorta e A. Preti per Il Portale della PA e altre indagini ad hoc sulla PA (par. 1.4), P. Altili per la parte relativa alla terza edizione del Censimento permanente sulle istituzioni pubbliche (par. 1.5).

di istituzione pubblica e dal Registro Tematico del Lavoro nel settore pubblico (RTL – PUB) in corso di sviluppo.

Ad integrazione di tale sistema, l'istituto realizza periodicamente le seguenti rilevazioni in materia di pubblica amministrazione:

- Censimento Permanente sulle Istituzioni Pubbliche;
- Rilevazione statistica sulla ricerca e sviluppo (R&S) nelle istituzioni pubbliche;
- Rilevazione sull'utilizzo delle ICT nelle PA;
- Rilevazione sui bilanci consuntivi di Regioni e Province autonome, Camere di commercio e Enti previdenziali ed elaborazioni sui dati contenuti nei bilanci consuntivi degli enti locali;
- Indagine Riddcue: Rilevazione di Informazioni, Dati e Documenti necessari alla Classificazione di Unità Economiche nei settori istituzionali stabiliti dal Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali della Comunità¹⁵.

Il complesso del sistema informativo sin qui descritto trova, infine, la sintesi nel Portale della Pubblica Amministrazione, ossia nel data warehouse della pubblica amministrazione che rende disponibili indicatori statistici sui diversi aspetti delle attività della pubblica amministrazione, costituendo un indispensabile strumento di analisi e valutazione delle politiche pubbliche.

I successivi paragrafi illustreranno le principali novità sul Sistema integrato dei Registri della Pubblica amministrazione (paragrafi 1.2 e 1.3), su alcune delle principali indagini in ambito di pubblica amministrazione (paragrafi 1.4 e 1.5) e sul Portale della Pubblica Amministrazione (paragrafo 1.4).

1.2. Il registro base delle istituzioni pubbliche e il registro tematico del lavoro

Come anticipato, il sistema delle statistiche sulle istituzioni pubbliche prodotte dall'Istat è stato oggetto negli ultimi anni di importanti ampliamenti e innovazioni. Coerentemente con il resto delle statistiche economiche, la produzione è stata gradualmente imperniata sul Sistema Integrato dei Registri.

La strategia seguita è quella del Censimento permanente, adottata per tutte le unità economiche (Istituzioni Pubbliche, Imprese, Istituzioni non profit), basata sulla combinazione di:

- 1) **registri statistici**, realizzati attraverso l'integrazione di fonti amministrative e statistiche armonizzate all'interno di un quadro concettuale e di misurazione rigoroso e coerente, utilizzati per la misurazione a cadenza annuale delle caratteristiche strutturali delle unità economiche;
- 2) **rilevazione diretta tematica multiscopo** triennale, che completa il quadro informativo con approfondimenti tematici di particolare rilevanza.

¹⁵ - La rilevazione si rivolge a singole Istituzioni pubbliche, private e imprese e intende acquisire informazioni, dati e documenti utili a conoscere le strutture del sistema di governance, dell'organizzazione interna, dei flussi di entrata e di uscita ovvero dei ricavi e costi, nonché informazioni e documenti utili a classificare singole poste di bilancio o singole operazioni economiche finanziarie secondo le classificazioni di cui dal Regolamento (UE) n. 549/2013 sul Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali nell'Unione Europea.

Il Censimento permanente sulle Istituzioni Pubbliche si basa, da un lato, su un sistema di registri statistici annuali e, dall'altro, sulla rilevazione diretta triennale, la cui interdipendenza è cresciuta negli anni al fine di incrementare la ricchezza informativa, la coerenza e la qualità delle statistiche sulle Istituzioni Pubbliche.

Nello specifico, il registro base delle Istituzioni Pubbliche fornisce informazioni sulle principali caratteristiche strutturali delle unità istituzionali attive nell'anno individuando un perimetro del settore pubblico leggermente più esteso rispetto alla rilevazione censuaria, ricomprendendo anche alcune unità appartenenti alla Lista S13 aventi natura giuridica di diritto privato.

Il campo di osservazione del registro di base delle istituzioni pubbliche (Registro Asia-IP) è dunque costituito dall'integrazione delle unità istituzionali appartenenti alla lista S13, classificate in base alla legge n. 196, 31 dicembre 2009 e ss.mm. con le altre istituzioni pubbliche extra S13, unità classificate in base al decreto leg. n. 165 del 30 marzo 2001 che fa esplicito riferimento a determinate tipologie di enti.

Il criterio di classificazione delle unità istituzionali nel Settore istituzionale S13 è di natura statistico - economica¹⁶, secondo i dettami del SEC 2010 e del *Manual on Government Deficit and Debt*, le istituzioni pubbliche extra S13 sono invece individuate in base alla loro natura giuridica.

L'unità statistica di riferimento è l'unità istituzionale di cui sono riportati gli identificativi e le variabili anagrafiche, le variabili territoriali, le variabili di stratificazione (tra cui forma giuridica, codice di attività economica e dimensione in termini di dipendenti medi annui), le variabili di contatto, lo stato di attività (date di inizio e fine attività), gli eventi di trasformazione (fusioni, cessioni...).

La necessità di utilizzare i dati di una pluralità di fonti amministrative in cui l'unità di rilevazione è costituita da unità giuridiche e amministrative, che possono non coincidere con l'unità istituzionale, richiede una mappatura completa e costantemente aggiornata delle relazioni tra queste unità per la delineazione dell'unità statistica del Registro.

Sotto il profilo dell'eleggibilità delle unità, le principali fonti amministrative e statistiche che contribuiscono ad alimentare il registro IP sono le seguenti:

- Elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (lista S13);
- Sistema informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici - SIOPE (canale diretto utilizzato per alimentare le unità core, classificate nel settore istituzionale S13);
- Censimento IP (edizione precedente);
- Indice dei domicili digitali della PA (realizzato dall'Agenzia per l'Italia digitale - AGID, include variabili anagrafiche, territoriali e di contatto di numerosi enti);
- Elenco enti di fonte Inps - ex gestione Inpdap (variabili anagrafiche e di localizzazione di enti sia centrali che locali, con l'indicazione del codice fiscale, della natura giuridica amministrativa);

¹⁶ - Per maggiori informazioni si consulti <https://www.istat.it/it/archivio/190748>

- Il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali – ACT (anagrafica di soggetti distinti per universo di appartenenza: soggetti afferenti alla PA e al settore pubblico allargato);
- Indagine Istat Riddcue, ovvero la rilevazione di informazioni, documenti e dati per la classificazione delle unità economiche (ultime 3 edizioni disponibili);
- Database delle partecipate pubbliche;
- Registro delle Istituzioni Nonprofit (al fine di evitare eventuali sovrapposizioni).

Come precedentemente affermato, il campo di osservazione del registro di base delle istituzioni pubbliche è costituito per convenzione dall'unione di tutte le unità presenti nella Lista S13 e di tutte le unità rilevate nel Censimento IP.

La lista S13 contiene tutte le unità attive a una data puntuale, quella di pubblicazione, in genere l'ultimo giorno lavorativo del mese di settembre. Analogamente nel Censimento IP sono presenti soltanto le unità rilevate attive al 31 dicembre. Nel Registro IP riferito a un generico anno t sono incluse tutte le unità, S13 ed extra S13, attive anche solo per un breve periodo nel corso dell'anno t di riferimento.

Registro Tematico del Lavoro - La stima dell'occupazione dipendente delle Istituzioni Pubbliche

Tra le variabili strutturali presenti nel registro base delle Istituzioni Pubbliche, la dimensione dell'unità istituzionale è rappresentata dall'occupazione dipendente, espressa in termini di posizioni lavorative medie annue. Coerentemente con gli altri registri delle unità economiche del sistema Asia (Registro Asia imprese, Registro Asia agricoltura, Registro Istituzioni non profit), la stima dell'occupazione deriva da un complesso processo di integrazione di numerose fonti amministrative che contengono informazioni sempre più dettagliate, a livello individuale, e di qualità elevata.

Mentre già a partire dal 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi del 2011, la stima delle variabili strutturali dell'occupazione per l'universo delle imprese italiane è stata effettuata a partire dai dati amministrativi integrati dal processo del Registro Asia occupazione, per quanto riguarda le Istituzioni Pubbliche la produzione di stime sull'occupazione da registro è giunta a compimento diversi anni dopo. Le ragioni di questa differenza nei tempi dipendono dalla particolare eterogeneità delle istituzioni del settore pubblico e dalla rappresentazione non esaustiva e frammentaria fornita dalle singole fonti amministrative sulle variabili del mercato del lavoro del settore pubblico. Per garantire la copertura totale di tutte le istituzioni pubbliche, l'accuratezza delle stime sull'occupazione e la loro coerenza con le variabili retributive, è stato necessario un investimento nell'ambito del più ampio Sistema Integrato dei Registri, che ha visto il coinvolgimento di diverse strutture dell'Istituto nella realizzazione del modulo relativo all'occupazione nel settore pubblico del Registro Tematico del Lavoro (di seguito "RTL-PUB"), sviluppato in stretta interconnessione con il Registro base delle Istituzioni Pubbliche.

Come RTL nel suo complesso, questo modulo mira a 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 fornire informazione che entri in input

in altri processi statistici, diventando così un *framework* che assicura la coerenza delle variabili sul mercato del lavoro.

Lo sviluppo di RTL-PUB ha permesso di affrontare e risolvere tre questioni fondamentali:

1. l'integrazione di un rilevante numero di fonti amministrative parzialmente sovrapposte, per consentire la copertura di tutta la popolazione obiettivo e di tutte le variabili di interesse. Tra le fonti amministrative utilizzate, alcune sono specifiche di settore come le dichiarazioni previdenziali della gestione dipendenti pubblici ex-Inpdap, i cedolini stipendiali del sistema NoiPA, gli archivi del personale MIUR; altre fonti, invece, coprono la generalità dei lavoratori, come la Certificazione Unica (CU), oppure tipologie di lavoratori non esclusivamente del settore pubblico, come le dichiarazioni previdenziali UniEmens, DMAG e INPGI.
2. la costruzione ed il mantenimento di un sistema di metadati che consente di guidare la derivazione delle variabili statistiche. Si tratta dell'insieme di informazioni che consentono di decodificare le variabili delle diverse fonti amministrative (metadati di input) e di trascodificare i dati amministrativi in informazione statistica (metadati di processo).
3. la forte interdipendenza con il processo del Registro delle Istituzioni Pubbliche, in particolare per la necessità di selezionare il perimetro del settore pubblico per correggere la sovra-copertura delle fonti amministrative, derivare le unità statistiche della popolazione obiettivo a partire dalle unità amministrative presenti nelle fonti, e per ottenere stime accurate dell'occupazione a livello di singola istituzione pubblica.

Le prime versioni di RTL-PUB, riferite agli anni 2018 e 2019, hanno iniziato ad alimentare il popolamento dell'occupazione dipendente¹⁷ del Registro base delle Istituzioni Pubbliche. La stima del numero delle posizioni lavorative per il 99,8% delle unità istituzionali con dipendenti del Registro base Istituzioni Pubbliche – pari all'87% circa del numero totale di posizioni lavorative del settore-, provengono dai microdati RTL-PUB, opportunamente aggregati a livello di unità istituzionale attraverso la tabella di raccordo tra unità amministrative e unità statistiche. I dati presenti nelle fonti amministrative sono, infatti, del tipo Individuo-Unità giuridica ma non sempre l'unità giuridica corrisponde all'unità statistica della popolazione target e cioè le unità istituzionali appartenenti al Registro Istituzioni Pubbliche. Ciò ha richiesto una mappatura completa delle relazioni tra queste unità giuridiche per la delineazione dell'unità statistica del Registro Istituzioni Pubbliche e l'attribuzione corretta dell'occupazione. Nelle fonti amministrative, infatti, i dipendenti possono essere dichiarati dalle unità sub-istituzionali, come per esempio i singoli tribunali o i singoli istituti scolastici, ma devono essere attribuiti alle relative unità istituzionali, rappresentate in questi casi rispettivamente dal Ministero della Giustizia e dal Ministero dell'Istruzione.

17 - L'occupazione dipendente include tutti i rapporti di lavoro di tipo subordinato tra un individuo e un'unità istituzionale, secondo le definizioni del Sistema dei Conti Nazionali (Regolamento EU n. 549/2013 "European System of National and Regional Accounts in the European Union"). Tra i dipendenti delle unità istituzionali del settore pubblico sono compresi sia i dipendenti con contratto collettivo nazionale di lavoro dei comparti del pubblico impiego individuati dall'Aran, sia i dipendenti assoggettati alla disciplina pubblicistica (come le forze armate, i corpi di polizia, i vigili del fuoco, i professori e i ricercatori universitari), sia gli occupati che svolgono attività lavorative di tipo subordinato riferibili ai contratti di lavoro di tipo privatistico (come gli operai agricoli, i giornalisti, i detenuti lavoratori, etc.).

Attualmente, il processo RTL-PUB è in corso di affinamento per garantire la copertura totale in termini sia di dipendenti sia di istituzioni. La fase di validazione delle stime dell'occupazione a livello di unità istituzionale, effettuata attraverso confronti longitudinali e trasversali con i dati occupazionali provenienti da altre fonti come il Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato, la rilevazione diretta del Censimento permanente sulle Istituzioni Pubbliche, la Rilevazione di Informazioni, Documenti e Dati per la Classificazione delle Unità Economiche (Riddcue), ha evidenziato la presenza di casi residuali di unità con dati anomali, la cui occupazione è stata imputata, ai fini del registro base Istituzioni Pubbliche, a livello di unità istituzionale con i dati di una delle tre fonti esterne sopracitate.

Quindi, le stime del numero di posizioni lavorative dipendenti per il restante 0,2% delle unità istituzionali con dipendenti del Registro Istituzioni Pubbliche - pari a circa il 12,2% delle posizioni totali del settore - sono state ottenute dall'elaborazione dei dati del Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato, e per la quota residuale, che riguarda particolari tipologie di unità istituzionali, sono stati integrati i dati provenienti dalla rilevazione diretta del Censimento permanente sulle Istituzioni Pubbliche e della Rilevazione di Informazioni, Documenti e Dati per la Classificazione delle Unità Economiche (Riddcue).

Le stime dell'occupazione del Registro base delle Istituzioni Pubbliche così ottenute alimentano a loro volta i dati dei Conti Nazionali delle Pubbliche Amministrazioni e supportano la rilevazione diretta nell'ambito del Censimento permanente sulle Istituzioni Pubbliche. Per quest'ultimo, viene calcolata una misura dell'occupazione dipendente al 31/12, ai fini del confronto e della riconciliazione con i dati occupazionali rilevati per il Censimento permanente IP.

Il processo di RTL-PUB è in corso di completamento per poter arrivare a produrre in modo esaustivo i dati sull'occupazione, sulle retribuzioni e sui contributi sociali di tutte le istituzioni pubbliche, garantendo la coerenza concettuale e metodologica delle stime ai diversi livelli, per aggregazioni successive a partire dai microdati sulle posizioni lavorative, sino ai dati per unità istituzionale e alle stime aggregate per i Conti Nazionali, in un vero e proprio sistema di statistiche sul settore pubblico che risponda alle diverse esigenze informative.

Integrando i microdati dei registri RTL-PUB, Registro base degli Individui (RBI) e Registro base delle Istituzioni Pubbliche è possibile produrre statistiche sul mercato del lavoro del settore pubblico con un dettaglio informativo molto ricco, che comprende le variabili sul rapporto di lavoro presenti nel RTL-PUB (qualifica, tipo di contratto, tempo di lavoro, retribuzioni, contributi sociali, ore retribuite), le caratteristiche socio-demografiche dell'individuo presenti nel RBI (genere, età, nazionalità, titolo di studio), e le caratteristiche dell'istituzione pubblica presenti nel registro base delle Istituzioni Pubbliche (Ateco, forma giuridica, tipologia istituzionale, stato di attività, classe dimensionale, etc.).

Una volta compiuto questo passaggio, saranno anche maturi i tempi per una maggiore integrazione tra i due pilastri del Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche, in cui le variabili strutturali e occupazionali delle unità istituzionali potranno provenire esclusivamente da registro, mentre la rilevazione approfondirà aspetti tematici di particolare interesse o attualità, come già implementato per il sistema delle statistiche economiche sulle imprese.

Nell'ambito del Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche, i dati strutturali e occupazionali delle unità locali delle scuole statali non sono più rilevati in modo diretto, a partire dall'edizione del 2015. Al contrario, questi dati sono ottenuti dall'integrazione di diverse fonti amministrative e statistiche nel processo per la costruzione del Registro scuole, che mappa tutte le unità locali "scuole" che appartengono alle unità istituzionali del Ministero dell'Istruzione, della regione Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano. Rispetto al passato, il processo di stima dell'occupazione delle singole scuole si baserà sull'integrazione dei dati delle posizioni lavorative del registro RTL-PUB, preliminarmente allocate nelle singole scuole anche attraverso l'utilizzo di informazioni ausiliarie sul numero degli studenti iscritti.

1.3. Il Registro Esteso delle Statistiche della Pubblica Amministrazione (REPA): risultati raggiunti e stato di avanzamento dei lavori

Nel quadro informativo definito dal Sistema Integrato dei Registri (SIR), pienamente operativo in Istat a supporto dei processi di produzione statistica, l'Istat ha deciso di investire sul potenziamento e l'ulteriore sviluppo di registri nell'area della Pubblica Amministrazione (PA).

In questo contesto, a partire dal 2019, l'Istat ha avviato lo sviluppo del Registro Esteso delle Statistiche della Pubblica Amministrazione (di seguito REPA), che, oltre di integrare il sistema dei registri sulle unità economiche, ha l'obiettivo, più a lungo termine, di concorrere a determinare un sistema statistico più ampio dedicato alla pubblica amministrazione che rispecchi concettualmente, anche se non operativamente, la declinazione microeconomica delle stime aggregate di Contabilità Nazionale.

Il REPA rappresenta un'estensione del Registro di base delle amministrazioni pubbliche (di seguito 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 modello di riferimento è dato dalla Contabilità Nazionale ed è basato sullo schema classificatorio e concettuale contenuto nel regolamento dei conti economici europei, SEC2010, che risponde ai requisiti di analisi propri della finanza pubblica e della comparabilità dei dati tra paesi. Un elemento che caratterizza la produzione statistica di finanza pubblica è la molteplicità delle fonti da utilizzare per rappresentare sul piano economico-finanziario l'insieme delle istituzioni pubbliche del Registro base S13. Diversamente da quanto accade per le imprese, infatti, le fonti amministrative da cui estrarre i dati economici sono molteplici e, sebbene coprano gran parte delle forme organizzative del settore pubblico, è necessario progettare e realizzare rilevazioni statistiche *ad hoc*, anche di piccole dimensioni, per raggiungere una copertura totale del registro base. Pertanto, la costruzione del REPA necessariamente deve basarsi sull'utilizzo di più fonti, sia amministrative che statistiche, raramente sovrapponibili.

Il processo generale di costruzione e alimentazione del REPA è stato definito con la stessa struttura degli altri registri del SIR e si compone di quattro macro processi:

1. acquisizione delle fonti e della popolazione di riferimento identificata nel Sistema Integrato dei Microdati (SIM);
2. elaborazione e integrazione delle fonti selezionate;
3. validazione tematica dei risultati dell'integrazione e alimentazione del REPA;
4. creazione degli output di produzione (Frame PA).

Oltre alle variabili strutturali, provenienti dal Registro S13 (comune, provincia e regione, tipologia istituzionale e Ateco dell'ente) e all'occupazione dipendente (proveniente dal SIR), il REPA 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 che verranno messe a disposizione per i processi interni dell'Istituto. Il Frame PA è derivato dal REPA, attraverso l'aggregazione di dati che vanno a costituire le variabili finali omogenee, e quindi elaborabili per l'intera popolazione di riferimento, denominate *variabili Frame PA*. Tali variabili sono state scelte perché approssimano i principi della contabilità economico-patrimoniale verso cui tende il processo di riforma della finanza pubblica. Pertanto, la differenza sostanziale tra il REPA e il Frame PA risiede nel fatto che il primo contiene variabili economiche analitiche che si differenziano in base al tipo di contabilità (finanziaria o economico-patrimoniale) adottata dall'ente, mentre il secondo fornisce variabili aggregate ma comuni a tutte le unità della lista S13 a prescindere dal tipo di contabilità adottata dall'ente.

La Figura 1 mostra le variabili Frame PA ottenibili in modo omogeneo e confrontabile sia per gli enti in contabilità economico-patrimoniale sia per gli enti in contabilità finanziaria. Per gli *N* enti che andranno a costituire il REPA, e quindi il Frame PA, le Entrate sono rappresentate dal Totale entrate caratteristiche, le Spese dalle due variabili Redditi da lavoro dipendente e Acquisto beni e servizi. Per tutti gli enti verrà inoltre prodotta una variabile strutturale che rappresenta una nuova classificazione, di tipo funzionale, degli enti che appartengono al settore della pubblica amministrazione.

Figura 1 – Variabili del Frame PA

Id	Variabili strutturali (Registro S13)	Variabili SIR: occupazione dipendente	Nuova classificazione funzionale	Tipo Contabilità	Totale entrate caratteristiche	Redditi da lavoro dipendente	Acquisti beni e servizi
1				Finanziaria	Accertamenti	Impegni	
2					Entrate: Titolo 1 + Titolo 2 + Titolo 3	Spese: Titolo 1, Macroaggregato 01	Spese: Titolo 1, Macroaggregato 03
				Economico patrimoniale	Variabile C (Competenza)	Variabile C (Competenza)	
N					Ricavi: somma A1 - A5	B9_TOTALE_COSTI_PERSON.	B6_ACQ_MAT_PRIME_SUSS + B7_SERVIZI

Il REPA è costituito da diversi moduli, corrispondenti alle diverse tipologie istituzionali degli enti appartenenti al Registro S13. Ogni tipologia di istituzione è caratterizzata da una struttura informativa differente (contenuto delle variabili, fonti, etc.). Conseguentemente, il processo di costruzione del REPA lavora in maniera differenziata nelle varie fasi di implementazione del registro.

Nel corso del 2021 è stata disegnata e implementata la versione prototipale del REPA per la sottopopolazione degli Enti territoriali, comprensiva di metadati e architettura. È quindi possibile procedere alla simulazione del processo produttivo REPA per l'anno 2021, in parallelo al sistema attuale di produzione dei dati. Il passaggio dall'attuale

approccio macro di riporto all'universo dei dati mancanti, fino ad oggi utilizzato in Istat, all'approccio micro che caratterizza il REPA, e quindi il Frame PA, con l'imputazione dei singoli enti mancanti del registro, sarà, ovviamente, accompagnato da una fase di costante monitoraggio dei risultati.

Gli enti presenti nel REPA Enti territoriali, che rappresentano circa l'85% del totale della popolazione del Registro base S13, sono: Regioni, Province autonome, Province e Città Metropolitane, Comuni, Comunità montane e Unioni di comuni.

Per quanto riguarda la popolazione degli Enti territoriali (escluse Regioni e Province autonome), ai fini dell'implementazione del REPA, la Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) della Ragioneria Generale dello Stato fornisce tutte le informazioni necessarie alla ricostruzione delle variabili Frame PA e rappresenta la fonte primaria di dati. Tale fonte, tuttavia, è caratterizzata da una quota di mancata risposta totale che rende necessaria una fase di imputazione dei dati, da effettuare a partire dall'utilizzo della fonte ausiliaria SIOPE (sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici). La quota di mancata risposta totale della fonte BDAP decresce durante l'anno. Del REPA e del Frame PA vi saranno più rilasci provvisori, in corrispondenza agli scarichi tra luglio e aprile, e un rilascio definitivo, in corrispondenza dello scarico di maggio. Le variabili Frame PA possono essere ricostruite mediante l'utilizzo di informazione di BDAP utilizzando un sottoinsieme del Piano dei Conti per le variabili di competenza Accertamenti (E1) e Impegni (S1). Coerentemente al principio dell'*accrual* del SEC2010, il totale Entrate caratteristiche è definito come la somma del Titolo 1, 2 e 3 della variabile Accertamenti (E1), mentre le due variabili relative alle Spese, Redditi da lavoro dipendente e Acquisto beni e servizi, sono definite rispettivamente dal macroaggregato 01 e 03 del Titolo 1 della variabile Impegni (S1).

I casi di mancata risposta totale della fonte BDAP sono stati distinti in base alla presenza di informazione nelle due fonti di input, creando diversi gruppi di enti. L'ipotesi alla base del processo di imputazione è che, qualora presente la fonte BDAP, l'informazione al suo interno risulti completa; non viene quindi considerata la possibilità di una mancata risposta parziale.

Le strategie di imputazione individuate e valutate per i gruppi di enti che presentavano mancate risposte sono state molteplici. La decisione finale è stata quella di utilizzare un metodo di imputazione di tipo *cross*, che utilizza come informazione ausiliaria per l'imputazione della mancata risposta quella rilevata sulle istituzioni rispondenti (od osservate) al tempo di riferimento stesso del REPA.

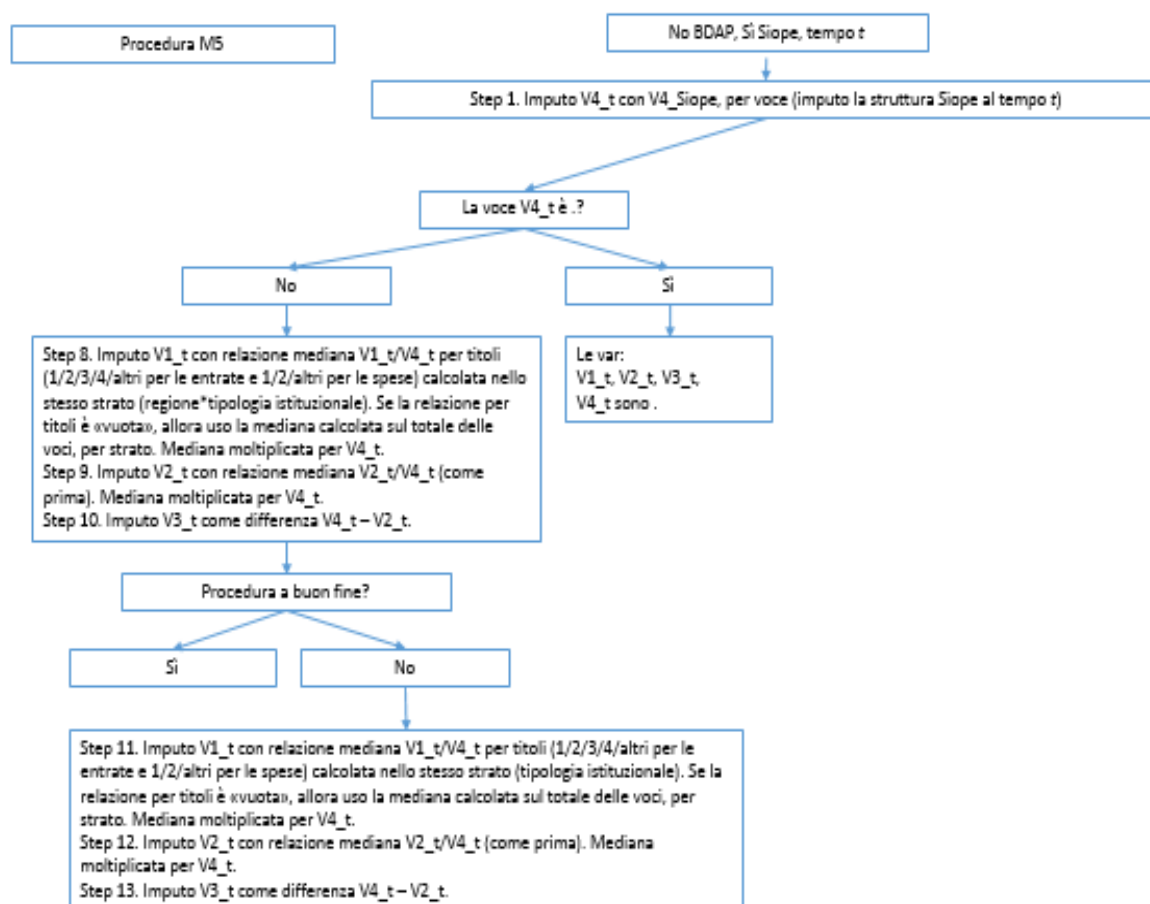
La figura 2 descrive nel dettaglio il flusso di imputazione della mancata risposta totale. La bontà della strategia di imputazione scelta è stata confermata, sia per le variabili del REPA sia per quelle finali prodotte specificatamente per il Frame PA, da una batteria di analisi effettuate per valutare le imputazioni e il loro impatto sulle stime aggregate finali nei vari scarichi della fonte BDAP.

Inoltre, i risultati delle stime riferite alle entrate e alle spese relative all'anno 2019 sono stati confrontati con i dati relativi all'universo degli enti territoriali elaborati con la metodologia standard attualmente utilizzata in Istat.

Tutte le analisi effettuate hanno messo in evidenza la solidità dello stimatore proposto ma anche la necessità di implementare alcune modifiche al metodo complessivo di imputazione, su cui si sta lavorando, per tener conto sia della quota di mancata risposta totale ai vari livelli di aggregazione delle variabili Frame PA sia di possibili valori ano-

mali (anche se corretti) che possono pesare negativamente sul calcolo delle mediane a partire dalle quali è costruito lo stimatore utilizzato.

Figura 2 – Descrizione del flusso di imputazione della mancata risposta totale, REPA enti territoriali



Anche per le regioni e province autonome è stato deciso di utilizzare i dati di BDAP per la costruzione del Frame PA, piuttosto che quelli della rilevazione realizzata attualmente in Istat, dopo aver verificato che al quinto scarico dei dati non sono presenti mancate risposte totali e che non occorre impiantare alcuna procedura di imputazione.

La costruzione del prototipo enti territoriali ha richiesto notevole impegno ma ha consentito anche di affrontare e risolvere molte problematiche che, proprio per l'architettura modulare del registro, renderanno più agevole la lavorazione delle altre sottopopolazioni.

Il completamento del Frame PA e del Registro di base delle pubbliche amministrazioni REPA per tutte le sottopopolazioni che lo compongono consentirà di:

- disporre dei microdati relativi alle entrate (accertate, riscosse e residui attivi), distintamente per titoli, tipologie e categorie, e alle spese (impegnate, pagate e residui passivi), distintamente per missioni e programmi, titoli e macroaggregati degli enti territoriali;
- analizzare i dati ad ogni livello territoriale: regionale, provinciale e comunale;

- garantire una maggiore tempestività dei dati con l'utilizzo di procedure automatizzate;
- utilizzare in modo ottimale l'integrazione tra le diverse fonti statistiche disponibili.

1.4. Il Portale della PA e le altre indagini ad hoc sulla PA

Il Portale della PA

A partire dall'anno 2012 l'Istat, in collaborazione con il CNEL, ha implementato il datawarehouse tematico PubblicaAmministrazione.Stat (di seguito Portale della PA), in conformità al dettato della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nella quale, all'articolo 3, comma 72, viene stabilito che il programma statistico nazionale debba comprendere un'apposita sezione dedicata alle statistiche sulle pubbliche amministrazioni.

Il Portale della PA mette a disposizione dell'utenza un gran numero di informazioni inerenti alle istituzioni pubbliche, derivate dalle indagini e dalle elaborazioni effettuate periodicamente dall'Istat e dagli altri enti del Sistema Statistico Nazionale (Sistan). Le informazioni, suddivise in base alla tipologia istituzionale e all'area tematica, riguardano molteplici aspetti, fra cui la numerosità degli enti, i bilanci, il personale e i servizi erogati.

Nell'ambito dei dati presenti sul portale, meritano una menzione particolare alcuni indicatori calcolati a livello di singola istituzione. Tali indicatori, pubblicati a partire dall'anno 2007, riguardano i bilanci e il personale di circa l'88% delle istituzioni pubbliche facenti parte del Settore S13¹⁸. Le tipologie istituzionali per le quali gli indicatori in questione vengono pubblicati sono: Regioni e Province autonome, Province e Città Metropolitane, Comuni, Unioni di Comuni, Comunità montane, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, Aziende sanitarie locali, Aziende ospedaliere, Università pubbliche¹⁹.

La pubblicazione dei dati a livello di unità istituzionale consente di esaminare, nello specifico, l'attività e la struttura dei singoli enti in un'ottica di benchmark, venendo così a costituire un fondamentale strumento di analisi e valutazione delle politiche pubbliche.

Gli indicatori di bilancio differiscono a seconda che gli enti abbiano contabilità finanziaria (Regioni e Province autonome, Province e Città Metropolitane, Comuni, Unioni di Comuni, Comunità montane) oppure contabilità economico-patrimoniale (Camere di commercio, Asl, Aziende ospedaliere, Università). Nel primo caso gli indicatori vengono calcolati a partire dagli importi del rendiconto della gestione, nel secondo caso dello stato patrimoniale (attivo e passivo) e del conto economico.

Per quanto riguarda gli enti in contabilità finanziaria, fino al 2015 i bilanci delle varie tipologie istituzionali presentavano differenze che rendevano poco agevoli i confronti fra amministrazioni diverse. A partire dall'esercizio 2016, l'introduzione del bilancio

18 - Il campo di osservazione del Portale della PA è il settore delle amministrazioni pubbliche (Settore S13 del SEC). L'Istat, in base al Sistema europeo dei conti (SEC 2010) e alle interpretazioni del SEC fornite nel "Manual on Government Deficit and Debt" pubblicato da Eurostat, predispone annualmente la lista delle unità istituzionali facenti parte del settore delle amministrazioni pubbliche (Settore S13).

19 - Gli indicatori delle Università pubbliche sono attualmente in fase di ridefinizione a causa del passaggio degli atenei alla contabilità economico-patrimoniale.

armonizzato²⁰ ha consentito di superare questo ostacolo; il nuovo bilancio permette infatti di calcolare gli indicatori in modo omogeneo per le diverse tipologie istituzionali, consentendo così confronti puntuali non solo all'interno della stessa tipologia di enti, ma anche tra tipologie diverse. Va specificato che gli indicatori di bilancio pubblicati dall'Istat differiscono da quelli allegati al certificato di conto consuntivo sulla base dell'art. 18-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; gli indicatori presenti sul Portale della PA rappresentano quindi un valore aggiunto dal punto di vista informativo, integrando quelli già resi disponibili attraverso gli allegati al bilancio.

Senza entrare nel dettaglio rispetto ai singoli indicatori pubblicati, la cui trattazione esula dai fini del presente contributo, in linea generale, gli indicatori di contabilità finanziaria mettono in evidenza le dinamiche delle entrate e delle spese con riferimento ad alcuni aspetti di particolare interesse conoscitivo, come la spesa per il personale, i trasferimenti, il grado di dipendenza da amministrazioni centrali e locali, l'autonomia impositiva, le spese per rimborso di prestiti, i residui e il risultato di amministrazione. Attualmente, inoltre, è in fase di studio un nuovo set di indicatori incentrati sulla spesa per missione, aventi l'obiettivo di metterne in evidenza l'entità e la ripartizione percentuale.

Per gli enti in contabilità finanziaria, la fonte dei dati per il calcolo degli indicatori di bilancio è la Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) della Ragioneria Generale dello Stato.

Per quanto riguarda gli enti in contabilità economico-patrimoniale, gli indicatori di bilancio sono stati selezionati, fra quelli presenti in letteratura con riferimento al bilancio civilistico, sulla base del contenuto informativo e delle specifiche caratteristiche delle diverse amministrazioni. A titolo di esempio, fra gli indicatori calcolati figurano il quoziente di struttura primario, l'incidenza della gestione non caratteristica, l'indice di indebitamento, l'indice di disponibilità e l'indice secco di liquidità.

Le fonti dei dati per gli indicatori di contabilità economico-patrimoniale sono rappresentate da alcune indagini svolte dall'Istat e da altri enti facenti parte del Sistema Statistico Nazionale²¹.

Oltre agli indicatori di bilancio, sul Portale della PA vengono pubblicati, sempre a livello di singola istituzione, alcuni indicatori relativi al personale; tali indicatori vengono calcolati in modo omogeneo per tutte le tipologie istituzionali elencate in precedenza, a partire dai dati dell'indagine *Conto annuale* della Ragioneria Generale dello Stato. Gli indicatori sul personale evidenziano alcune caratteristiche inerenti alla struttura e alla dinamica delle dotazioni di personale delle pubbliche amministrazioni, come ad esempio il ricambio e il turnover del personale dipendente e la sua ripartizione in termini di livello, genere, titolo di studio e classe d'età.

Altri indicatori presenti sul Portale della PA vengono prodotti a partire dai dati del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche. Il calcolo di indicatori basati sui dati censuari è stato avviato dall'Istat con il Censimento delle istituzioni pubbliche

20 - Il bilancio armonizzato è stato introdotto con il Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 188.

21 - La fonte dei dati per gli indicatori di bilancio delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è l'indagine *Bilanci consuntivi delle camere di commercio*, effettuata dall'Istat; la fonte dei dati per gli indicatori di bilancio delle Università pubbliche è l'indagine *Omogenea Redazione dei bilanci delle Università*, effettuata dal Miur; la fonte dei dati per gli indicatori di bilancio delle Asl e delle Aziende ospedaliere è l'indagine *Conto economico delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere*, effettuata dal Ministero della Salute.

realizzato nell'ambito del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi, avente come riferimento le unità istituzionali e le relative unità locali attive al 31 dicembre 2011. In seguito, con l'introduzione dei censimenti permanenti²², è stato necessario rivedere ed aggiornare parte degli indicatori a causa delle modifiche intervenute nei questionari di rilevazione; questo ha portato all'individuazione di un set stabile di indicatori che, dopo essere stato calcolato per il primo Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, riferito all'anno 2015, è stato poi interamente replicato per le edizioni censuarie successive²³.

Fra gli indicatori prodotti a partire dai dati censuari, una posizione di rilievo occupano quelli sulle risorse umane, che affiancano ed integrano gli indicatori sul personale, descritti in precedenza, calcolati a partire dai dati dell'indagine *Conto annuale*. La peculiarità degli indicatori censuari sulle risorse umane è che, essendo prodotti a partire dai dati rilevati a livello di unità locale, fotografano la distribuzione effettiva del personale pubblico sul territorio (il livello di disaggregazione territoriale è regionale, con l'aggiunta della ripartizione "estero", mentre il livello di disaggregazione settoriale è la tipologia istituzionale, così come definita nell'ambito del Settore S13).

Altri indicatori basati sui dati censuari riguardano la formazione organizzata o finanziata dalle istituzioni pubbliche per il proprio personale e le azioni intraprese dalle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare una gestione ecosostenibile.

Va specificato che gli indicatori riguardanti la formazione e la gestione ecosostenibile si basano sui dati raccolti attraverso il questionario rivolto alle unità istituzionali e, di conseguenza, non presentano il dettaglio territoriale descritto in precedenza per gli indicatori sulle risorse umane.

Oltre agli indicatori descritti, una menzione particolare merita la sezione del portale relativa all'istruzione scolastica, che negli ultimi anni è stata potenziata con contenuti informativi, relativi ai vari livelli di istruzione scolastica, che rappresentano un valore aggiunto in termini di sviluppo e innovazione.

Le altre indagini ad hoc sulla PA (Ricerca e sviluppo, Ict PA)

Oltre a quanto pubblicato nel Portale della PA, l'Istituto realizza altre indagini su aspetti di particolare rilevanza per le amministrazioni pubbliche quali l'indagine sull'attività di ricerca e sviluppo delle Università e l'indagine sull'uso delle tecnologie informatiche nella pubblica amministrazione locale.

L'elaborazione circa la ricerca scientifica e lo sviluppo sperimentale (R&S) riferita all'attività di ricerca svolta dalle università (pubbliche e private) è realizzata annualmente utilizzando le metodologie suggerite dal Manuale dell'Ocse sulle rilevazioni statistiche delle attività di R&S (Manuale di Frascati), pubblicato nel 1964 e revisionato nel 2002. Ciò assicura la piena comparabilità dei risultati a livello internazionale. I risultati dell'elaborazione sono definiti secondo quanto previsto dal Regolamento di esecuzione (Ue) n. 995/2012 della Commissione del 26 ottobre 2012 recante le modali-

22 - L'Istat, a partire dal 2016, ha avviato i censimenti permanenti della popolazione e delle unità economiche, che hanno sostituito i precedenti censimenti generali realizzati con cadenza decennale.

23 - Va specificato che gli indicatori censuari pubblicati attraverso il Portale della PA si riferiscono alle unità istituzionali appartenenti al Settore S13 del SEC, che non coincide per intero con il campo di osservazione del censimento delle istituzioni pubbliche, definito da un approccio classificatorio fondato sulla natura giuridica del soggetto sulla base del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001.

tà di attuazione della decisione n. 1608/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la produzione e lo sviluppo di statistiche comunitarie in materia di scienza e tecnologia.

La popolazione di riferimento dell'indagine sulla R&S nelle istituzioni pubbliche è costituita da un sottoinsieme delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (lista S13, redatta annualmente dall'Istat nel quadro del Sistema europeo dei conti - SEC 2010), integrato con il Registro delle Pubbliche Amministrazioni²⁴.

In particolare, sono selezionate le Amministrazioni pubbliche che hanno potenzialmente svolto attività di R&S nel corso dell'anno di riferimento, indipendentemente dall'essere ricomprese o meno nella tipologia 'Enti e istituzioni di ricerca' della lista S13.

I dati relativi alle spese per ricerca e sviluppo delle Università del 2019 sono stati pubblicati a settembre 2021 e sono disponibili su I.Stat, la banca dati delle statistiche correntemente prodotte dall'Istituto nazionale di statistica (<http://dati.istat.it/>)²⁵.

La rilevazione sull'utilizzo delle ICT nelle PA locali viene realizzata dall'Istat a partire dal 2007. La rilevazione viene replicata ogni due/tre anni adeguando la raccolta di informazioni ai bisogni informativi dell'utenza. L'indagine consente di fornire elementi di analisi e di conoscenza sul grado di diffusione e di utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nel complesso e articolato universo della pubblica amministrazione, e si propone un approfondimento che ha come riferimento un segmento di particolare interesse nel contesto nazionale, quello delle amministrazioni locali.

La rilevazione riguarda le principali Amministrazioni pubbliche locali: le Amministrazioni regionali e le Province autonome, le Province e le Città Metropolitane, le Comunità montane e i Comuni.

L'indagine è campionaria per quanto riguarda il coinvolgimento delle Amministrazioni comunali ma ha incluso nel campione tutti i Comuni capoluogo di provincia, quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti e quelli afferenti all'area delle città metropolitane.

I dati sono consultabili tramite tavole su file e statistiche report. L'ultima diffusione si riferisce a dati dell'anno 2018 consultabili al link: <https://www.istat.it/it/archivio/195035>. La prossima edizione dell'indagine sarà realizzata nell'ultimo trimestre del 2022, con dati riferiti al 2021; saranno previsti approfondimenti specifici sui servizi on line offerti all'utenza da parte delle pubbliche amministrazioni. I dati dell'indagine saranno a disposizione degli utenti a luglio 2023.

24 - Le Università pubbliche incluse nel settore S13 sono escluse dalla rilevazione sulla R&S nelle istituzioni pubbliche in quanto oggetto di una specifica attività di stima della R&S nelle Università.

25 - Per maggiori dettagli ed analisi dei dati si può consultare l'apposito Report statistico allegato al comunicato stampa del 16 settembre 2021 disponibile sul sito dell'Istat al seguente link: <https://www.istat.it/it/archivio/261162>

1.5. Terza edizione della rilevazione censuaria (data di riferimento 31.12.2020): tempi di svolgimento della rilevazione e piano di rilascio dei dati

La rilevazione diretta multiscopo legata al Censimento permanente delle istituzioni pubbliche è stata effettuata per la prima volta nel 2016 ed è giunta nel 2021 alla terza edizione. Quest'ultima rilevazione si è svolta dal 18 marzo al 15 settembre 2021 ed i primi risultati preliminari sono stati diffusi a soli tre mesi dalla conclusione²⁶.

L'avvio della prossima rilevazione diretta è previsto a marzo 2023, con data di riferimento 31 dicembre 2022.

Il valore conoscitivo della rilevazione censuaria delle istituzioni pubbliche è quello di completare il quadro informativo offerto dal Censimento permanente delle istituzioni pubbliche con informazioni prevalentemente qualitative e di misurare l'andamento delle principali caratteristiche con approfondimenti di particolare rilevanza. Ne deriva una fotografia qualitativa e quantitativa completa e dettagliata delle pubbliche amministrazioni, funzionale all'analisi della dimensione e delle dinamiche evolutive del settore, dei fenomeni in atto e soprattutto del ruolo della PA nella nostra società.

Il processo di trasformazione della PA, delineato nelle riforme del settore susseguitesì negli ultimi 20 anni, ha avuto con l'evento pandemico e l'emergenza sanitaria una notevole accelerazione. Particolare impulso è stato impresso al processo di transizione digitale che è stato rivoluzionato ed innovato ma non ha ancora completato il suo percorso²⁷.

Gli elementi di conoscenza che emergono dalla rilevazione censuaria delle istituzioni pubbliche possono essere importanti per raccogliere le sfide delle riforme istituzionali e della riorganizzazione delle modalità di lavoro messe in campo dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), offrendo al decisore pubblico dati che descrivono la situazione iniziale rispetto allo stato della digitalizzazione, al rapporto con i fruitori dei servizi della PA e rispetto a tutti i progetti che hanno come principale missione quella di portare al rinnovamento e alla digitalizzazione completa della Pubblica amministrazione.

In questo contesto, la terza edizione della rilevazione censuaria ha rappresentato la prima occasione per interpellare l'universo delle istituzioni pubbliche sulle strategie messe in campo per affrontare l'emergenza e garantire il funzionamento della PA, sulle misure concrete adottate per permettere alle Amministrazioni pubbliche di non interrompere le attività e dare continuità all'azione amministrativa e alle attività tecniche di ciascun ente.

L'edizione 2021 è stata caratterizzata dall'introduzione di una nuova sezione, in collaborazione con il Politecnico di Milano, finalizzata ad indagare la risposta delle istituzioni pubbliche all'emergenza sanitaria, rilevando le strategie, le misure e le iniziative messe in atto per dare continuità all'attività istituzionale, cogliendo le innovazioni dal punto di vista dell'organizzazione interna e del lavoro, a partire dallo Smart Working

26 - I primi risultati sono stati diffusi dall'Istat con una conferenza evento virtuale il 15 dicembre 2021 <https://www.istat.it/it/archivio/264396>

27 - Per approfondimenti si rimanda a Camisasca M., "Le istituzioni pubbliche prima e dopo l'emergenza sanitaria", Conferenza evento virtuale: *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche. Presentazione dei primi risultati edizione 2021. Emergenza sanitaria e resilienza delle istituzioni pubbliche*, Istat, 15 dicembre 2021.

o Lavoro Agile, come viene definito contrattualmente nel pubblico impiego. Vista la particolare rilevanza e attualità del tema, privilegiando la tempestività della diffusione, sono stati rilasciati, nello stesso anno di rilevazione, i risultati preliminari delle sezioni relative allo Smart Working e impatto Covid-19 e alla digitalizzazione. È infatti di sempre maggiore attualità, anche, il tema della 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 i settori ed ambiti di potenziamento.

In maniera più analitica, rispetto all'edizione precedente del 2018, il questionario della terza edizione ripropone i contenuti del questionario, semplificandoli, e introduce una sezione nuova relativa alle suddette tematiche emergenti. Pertanto permane la valutazione degli aspetti tradizionali quali: la dimensione delle risorse umane, la composizione di genere degli occupati e degli organi di vertice e degli altri organi di governo e di controllo interno, l'impegno delle istituzioni pubbliche nel favorire le attività di formazione e lo sviluppo delle competenze del capitale umano. Non sono stati, invece, riproposti alcuni quesiti, che si sono rivelati particolarmente onerosi nelle precedenti edizioni e il cui andamento negli anni non si ritiene essere soggetto a grande variazione come, principalmente, l'approfondimento sulla struttura organizzativa e quello sull'elencazione dei servizi finali erogati dalle unità locali.

Anche per la terza edizione, è stata confermata la **fase di progettazione condivisa dei contenuti informativi** con decisori e amministratori pubblici, membri del **Gruppo di Lavoro permanente denominato «Comitato Grandi Enti»**: al quale partecipano i Responsabili degli uffici di statistica delle istituzioni incluse nella lista delle Autorità statistiche nazionali (Asn) e degli Uffici di statistica di altre importanti istituzioni pubbliche. Inoltre ha visto la collaborazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, del Politecnico di Milano e la prosecuzione di tavoli ad hoc su specifiche tematiche con enti di ricerca e istituzioni di riferimento e tavoli tecnici con i Ministeri competenti per la rilevazione delle forze armate, forze di polizia e capitanerie di porto. La rilevazione censuaria, sin dalla prima edizione, è stata improntata su un forte coinvolgimento delle istituzioni pubbliche, pertanto le modifiche e integrazioni del questionario sono frutto di un lungo e costante lavoro di concertazione e condivisione dei contenuti, che prosegue nel tempo consentendo ad Istat di poter migliorare, alleggerire e riprodurre, con una frequenza modulata per contenuto e livello di complessità, i diversi approfondimenti tematici.

In maniera innovativa rispetto al passato, a soli tre mesi dalla conclusione della terza edizione della rilevazione diretta, il 15 dicembre 2021, l'Istat ha diffuso i primi risultati preliminari focalizzati sulle tematiche dello Smart Working e impatto Covid-19 e della digitalizzazione riferiti alle 12.074 unità rispondenti, attive al 31/12/2020, (pari al 92,6% delle 13.043 unità in lista) con un report corredato di appendice di tavole statistiche. Tali risultati riguardano tutte le istituzioni pubbliche e il personale civile in servizio presso di esse; si esclude il personale delle scuole, per il quale le informazioni sono acquisite da fonti amministrative.

L'analisi dei dati è stata proposta sia per forma giuridica sia a livello territoriale sino al livello regionale. Nelle analisi territoriali non sono considerate le istituzioni pubbliche comprese nella forma giuridica "Amministrazione dello stato e organo costituzionale

o a rilevanza costituzionale". Il corretto riferimento territoriale di queste istituzioni pubbliche sarà possibile solo a seguito dell'elaborazione dei dati per unità locale di successivo rilascio.

La diffusione delle informazioni censuare proseguirà, con successivi rilasci, tra l'ultimo trimestre del 2022 e l'inizio del 2023, dopo avere effettuato le attività di trattamento e validazione delle informazioni acquisite e prima dell'avvio della quarta edizione, prevista per marzo 2023.

Le principali tematiche oggetto di diffusione saranno: la dimensione delle risorse umane; la composizione di genere degli occupati e degli organi di vertice e degli altri organi di governo e di controllo interno; l'impegno delle istituzioni pubbliche nel favorire le attività di formazione e lo sviluppo delle competenze del capitale umano; l'articolazione territoriale delle istituzioni pubbliche nonché ulteriori approfondimenti tematici riguardanti la gestione ecosostenibile, la gestione di servizi di funzionamento e finali, trasparenza, anticorruzione, armonizzazione contabile, compiti svolti dalle unità locali e canali con l'utenza.

Al termine del processo di validazione, i microdati relativi al 2020 saranno via via archiviati centralmente da Istat nel sistema ARMIDA (ARchivio di MicroDATi) utilizzato, anche, per rispondere alle richieste degli enti del Sistema statistico nazionale (Sistan).

Contestualmente e/o con successivi rilasci, i dati delle istituzioni pubbliche e delle unità locali per la data di riferimento 31/12/2020 saranno resi disponibili sul datawarehouse di I.Stat dedicato ai censimenti permanenti (<http://dati-censimentipermanenti.istat.it/>), su ipercubi replicabili che consentono l'immediato confronto dell'anno 2020 con il censimento generale del 2011 e le precedenti edizioni della rilevazione diretta del censimento permanente delle istituzioni pubbliche (ad oggi anni 2015 e 2017), all'interno del tema "Censimento delle istituzioni pubbliche".

Profili quantitativi dell'impegno delle PPAA - Istat²⁸

a cura di Alessandro Faramondi e di Elisa Berntsen et al

Introduzione

Nel presente contributo, viene dapprima analizzata la struttura e occupazione delle istituzioni pubbliche nel 2019, alla vigilia dell'emergenza sanitaria, di fonte Registro base delle istituzioni pubbliche e di seguito vengono illustrati i risultati preliminari del terzo ciclo della Rilevazione censuaria (edizione 2021 con data di riferimento 31 dicembre 2020) focalizzati su strategie, misure e iniziative messe in atto dalle istituzioni pubbliche per fronteggiare l'emergenza e dare continuità alle attività, mantenendo i propri obiettivi istituzionali di servizio al Paese.

L'impatto del Covid-19, l'uso del lavoro agile, oggetto di una sezione nuova del questionario sviluppata ad hoc in collaborazione con il Politecnico di Milano, e il livello di digitalizzazione sono i temi affrontati, che forniscono un quadro sulle attività e azioni promosse dalle istituzioni pubbliche dal punto di vista dell'organizzazione interna e del lavoro. Un ulteriore approfondimento tematico della rilevazione riguarda la formazione dei dipendenti pubblici di cui si forniscono alcune prime evidenze.

Secondo il Registro 2019 sono attive 13.406 istituzioni presso le quali prestano servizio quasi 3 milioni e 500 mila dipendenti. Le istituzioni pubbliche costituiscono un sistema amministrativo molto articolato e differenziato per varietà di soggetti che in questo sistema rientrano, distinguibili in base a diversi criteri, e per differenza nei modelli di organizzazione e funzionamento che li contraddistinguono. Accanto a soggetti propriamente pubblici (che si organizzano ed operano secondo regole di diritto pubblico) sono presenti e operano soggetti di natura privata.

Le differenze strutturali tra istituzioni pubbliche si riflettono e si declinano nel diverso tipo di risposte all'emergenza sanitaria, fotografate dalla rilevazione diretta multiscopo e riferite a 12.074 istituzioni rispondenti, attive al 31 dicembre 2020, pari al 92,6% delle unità istituzionali in lista. Tali risultati riguardano tutte le istituzioni pubbliche e il personale civile in servizio presso di esse; si esclude il personale delle scuole, per il quale le informazioni sono acquisite da fonti amministrative.

Le istituzioni di maggiori dimensioni, più strutturate e organizzate, anche grazie a

28 - Hanno contribuito: A. Faramondi (coordinatore e curatore del contributo Istat alla Relazione CNEL sui servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni), E. Berntsen (Referente per la parte relativa ai profili quantitativi dell'impegno delle PPAA e autrice delle seguenti parti: Introduzione, Profili digitali delle istituzioni pubbliche nel 2020; Evoluzione digitale tra il 2017 e il 2020; Formazione del personale dipendente nel 2020 e Conclusioni (par. 1.2.5, 1.2.8, 1.2.9)), e i seguenti contributori ai diversi paragrafi: M. C. Congia e D. De Siena per Struttura e occupazione delle istituzioni pubbliche prima dell'emergenza sanitaria (par. 1.1.), Marcello Zerilli per La diffusione dello Smart Working prima e durante l'emergenza sanitaria (par. 1.2.1), Ilaria Straccamore per Il lavoro da remoto durante la crisi sanitaria e il monitoraggio dell'impatto dello SW su produttività dell'ente, benessere e soddisfazione del lavoratore e servizi erogati a cittadini e imprese (par. 1.2.2.e 1.2.3), Federico Caboni per Orientamenti delle istituzioni pubbliche nella fase post emergenziale (par. 1.2.4), Chiara Orsini per La comunicazione social (par. 1.2.6), Mauro Caramaschi per Gli ostacoli alla digitalizzazione e misure di sicurezza (1.2.7).

una maggiore propensione all'innovazione, a investimenti di natura tecnologica e a forme di sperimentazione del lavoro agile attuati in fase pre-pandemica, si sono trovate più pronte a reggere l'urto e a dare continuità all'attività istituzionale. All'opposto, le unità istituzionali di piccole dimensioni hanno incontrato maggiore difficoltà a reagire alla situazione per mancanza di risorse, strumenti e dotazioni tecnologiche. A seguito della pandemia è emersa con chiarezza e in maniera diffusa la necessità di nuove competenze e professionalità digitali; lo scarso sviluppo delle competenze digitali è un tema che si ripropone anche nell'analisi dei principali ostacoli al processo di digitalizzazione, in atto a velocità diverse nelle differenti tipologie istituzionali.

1.1. Struttura e occupazione delle istituzioni pubbliche prima dell'emergenza sanitaria¹²⁹

Le unità istituzionali attive, anche solo per un breve periodo, nell'anno 2019³⁰ sono complessivamente 13.406 e occupano, in media annua un totale di 3.459.061 dipendenti (Tabella 1).

Ha forma giuridica disciplinata dal diritto pubblico il 91% delle istituzioni pubbliche, in cui si concentra quasi il 96% dei dipendenti. La rimanente quota del 9% ha forma giuridica disciplinata dal diritto privato (4,1% dei dipendenti). In quest'ultimo gruppo di istituzioni si segnalano 250 società di capitali, con 68.150 dipendenti. Sono unità controllate da una o più amministrazioni pubbliche, la cui produzione consiste prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita, o per le quali i proventi derivanti da vendite o entrate ad esse assimilabili non riescono comunque a coprire almeno la metà dei costi di esercizio. Sono presenti inoltre 641 tra Enti pubblici economici, aziende speciali e aziende pubbliche di servizi per complessivi 53.747 dipendenti; 179 Enti privati con personalità giuridica (16.818 dipendenti) e 141 tra consorzi di diritto privato e società consortili (2.288 dipendenti).

Più complessa è l'articolazione tra le 12.195 unità con forma giuridica di diritto pubblico. Nell'amministrazione centrale dello Stato, dove sono presenti 24 unità tra Ministeri, Presidenza del Consiglio dei ministri e Agenzie statali, si concentra più della metà del totale dei dipendenti del settore pubblico (54,6%), con una netta prevalenza del personale delle scuole statali del Ministero dell'Istruzione su quello degli altri Ministeri.

29 - Per maggiori informazioni si consulti <https://www.istat.it/it/archivio/264488>

30 - Il campo di osservazione del registro di base delle istituzioni pubbliche è costituito dall'integrazione delle unità istituzionali appartenenti alla lista S13, classificate in base alla legge 196/009 e ss.mm. con le altre istituzioni pubbliche extra S13, classificate in base al decreto leg. n. 165 del 30 marzo 2001 che fa esplicito riferimento a determinate tipologie di enti, comprese nella Rilevazione censuaria delle istituzioni pubbliche. Per una trattazione più estesa cfr par. 1.2.

Tabella 1. Istituzioni pubbliche e dipendenti per forma giuridica. Valori assoluti e percentuali. Anno 2019

FORMA GIURIDICA	Istituzioni		Dipendenti (media annua)	
	v.a.	%	v.a.	%
Amministrazione dello Stato	24	0,2	1.887.025	54,6
Organo costituzionale e Autorità indipendente	19	0,1	8.620	0,2
Regione	20	0,1	69.471	2,0
Province e città metropolitane	103	0,8	66.897	1,9
Comune	7.935	59,2	366.215	10,6
Unioni di comuni e comunità montane	708	5,3	16.405	0,5
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	192	1,4	645.392	18,7
Istituto, scuola e università pubblica	70	0,5	102.643	3,0
Ente pubblico non economico	3.124	23,3	155.389	4,5
Società di capitali	250	1,9	68.150	2,0
Ente pubblico economico	641	4,8	53.747	1,6
Ente privato con personalità giuridica	179	1,3	16.818	0,5
Altre forme giuridiche di diritto privato	141	1,1	2.288	0,1
Totale	13.406	100,0	3.459.061	100,0

Fonte: Istat - Registro Asia Istituzioni Pubbliche - Anno 2019

Per numero di unità istituzionali (8.766), detiene il primato la divisione delle Regioni e autonomie locali. I dipendenti delle Regioni ammontano a 69.471, quelli delle province e delle città metropolitane sono complessivamente 66.897. I 7.935 comuni attivi nell'anno contano 366.215 dipendenti. Le Unioni di comuni e comunità montane attive per almeno una parte dell'anno sono nel complesso 708, con 16.405 dipendenti. Gli Enti e le aziende del servizio sanitario nazionale ammontano a 192 e occupano 645.392 dipendenti.

Fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche (Settore S13) 10.422 unità istituzionali in cui si concentrano oltre il 98% di tutti i dipendenti (Tabella 2). Le Istituzioni pubbliche extra S13 sono 2.984, hanno una dimensione media contenuta, con 22 dipendenti medi per istituzione per un totale di 65.680 dipendenti in media annua.

Le Amministrazioni pubbliche del Settore S13 sono ripartite in 3 sottosettori: 181 unità istituzionali fanno parte del sottosettore delle Amministrazioni centrali (S1311) e occupano 1.992.330 dipendenti in media annua.

Le amministrazioni territoriali o locali dislocate sul territorio nazionale (sottosettore S1313) sono invece 10.219 per un totale di 1.361.462 dipendenti: più di un dipendente pubblico su dieci (10,6%), lavora nei Comuni, il 2% nelle Regioni, l'1,9% nelle Province o nelle città metropolitane.

Nel terzo sottosettore (S1314) sono compresi infine 22 enti previdenziali, per un numero complessivo di 39.589 dipendenti in media annua.

Tabella 2 - Istituzioni pubbliche e dipendenti per tipologia di ente - anno 2019

TIPOLOGIA ENTI	Istituzioni	Dipendenti (media annua)	Dipendenti medi per istituzione
Amministrazioni centrali (S1311)	181	1.992.330	11.007,4
Amministrazioni territoriali e locali (S1313)	10.219	1.361.462	133,2
Enti previdenziali (S1314)	22	39.589	1.799,5
Amministrazioni pubbliche (totale S13)	10.422	3.393.381	325,6
Altre Istituzioni pubbliche non S13	2.984	65.680	22,0
Totale	13.406	3.459.061	258,0

Fonte: Istat - Registro Asia Istituzioni Pubbliche - Anno 2019

Se si analizzano le istituzioni pubbliche in relazione alla loro dimensione in termini di dipendenti, emerge che nel 2019 quelle con dipendenti rappresentano l'89,8% del totale; le restanti 1.369 unità istituzionali operano senza lavoratori dipendenti e sono soprattutto gli ordini professionali provinciali, ma anche numerose unioni di comuni. Queste ultime possono infatti utilizzare il personale dei comuni partecipanti, che può essere trasferito, anche parzialmente, oppure inviato in comando o distacco presso l'unione.

Le unità istituzionali del settore pubblico si concentrano nelle classi dimensionali più piccole: il 47,6% ha meno di 10 dipendenti. Si tratta in prevalenza di piccoli Comuni che rappresentano il 72,1% dei dipendenti di questa classe dimensionale, e di enti pubblici non economici che rappresentano il 18,8% dei dipendenti della classe (Grafico 1).

Il 34,3% delle unità istituzionali complessive si colloca nella classe dimensionale 10-49 dipendenti; sono soprattutto Comuni di piccola-media dimensione (79,6% dei dipendenti di questa classe), Enti pubblici non economici, Enti pubblici economici e Unioni di comuni.

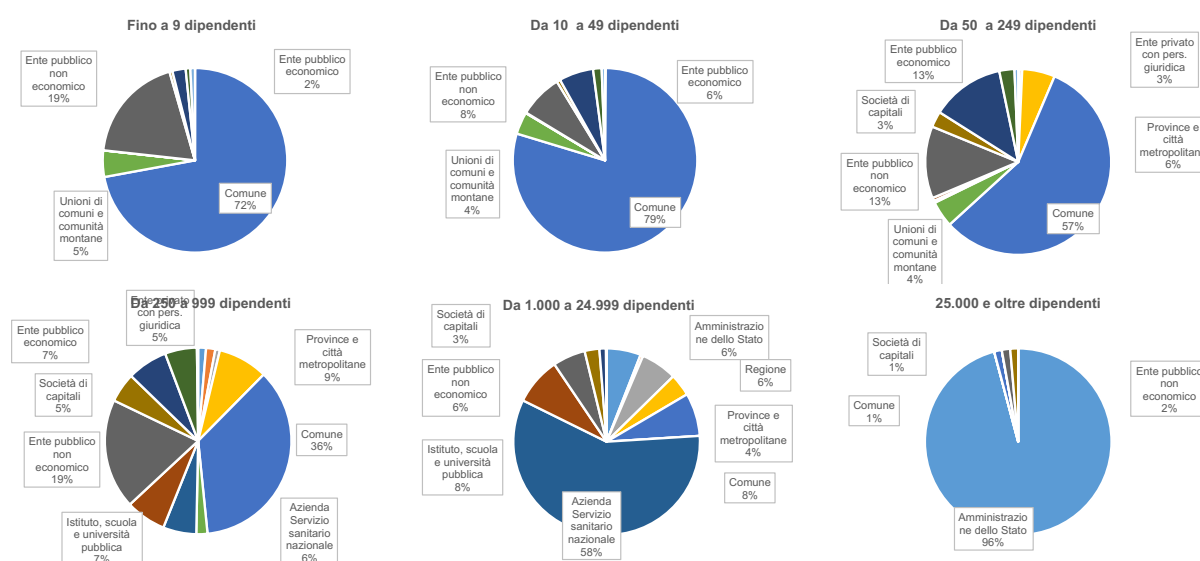
Il 13,1% delle istituzioni pubbliche ha una dimensione tra i 50 e i 249 dipendenti, dove i Comuni di media dimensioni rappresentano più della metà dei dipendenti (56,8%). La classe dimensionale tra i 250 e 1.000 dipendenti presenta una maggiore eterogeneità al suo interno, sebbene rappresenti soltanto il 2,7% delle istituzioni e il 4,8% dei dipendenti totali.

Nel complesso, le istituzioni pubbliche con meno di 1.000 dipendenti rappresentano il 97,6% delle unità ma occupano solo il 13,6% dei dipendenti del settore pubblico.

Supera la soglia dei 1.000 dipendenti soltanto il 2,3% delle istituzioni pubbliche, in cui si concentra l'86,4% dei dipendenti totali del settore pubblico. In particolare, il 31,5% dei lavoratori dipendenti è occupato in enti con una dimensione compresa tra i 1.000 e i 25mila dipendenti; di questi, il 58,3% è occupato in Aziende o enti del Servizio sanitario nazionale, il 17,6% nelle Regioni, Province e città metropolitane e comuni di grandi dimensioni, e l'8,3% nelle università pubbliche, il 5,9% nell'Amministrazione dello Stato in alcuni ministeri.

Più della metà dei dipendenti delle Istituzioni pubbliche (54,9%) si concentra in soli 9 enti di grandi dimensioni, ossia con oltre 25mila dipendenti, tra i quali prevale il Ministero dell'Istruzione a cui fa capo il personale di tutte le scuole statali, che rappresenta quasi un terzo dell'occupazione dipendente del settore pubblico. Seguono alcuni Ministeri di dimensione elevata, come quelli della Difesa, degli Interni, della Giustizia e dell'Economia e Finanze, grazie alla presenza del personale delle forze armate, dei vari corpi di polizia e del corpo dei vigili del fuoco. Tra le istituzioni pubbliche con più di 25mila dipendenti sono comprese anche la maggiore agenzia fiscale e il principale ente previdenziale, oltre a una delle maggiori società di capitale del settore S13.

Grafico 1. Dipendenti per classe dimensionale e forma giuridica. Valori percentuali. Anno 2019



Fonte: Istat - Registro Asia Istituzioni Pubbliche - Anno 2019

1.2 Risultati preliminari della terza edizione della Rilevazione censuaria delle istituzioni pubbliche. L'impatto dell'emergenza Covid, l'utilizzo del lavoro agile e l'evoluzione digitale delle istituzioni pubbliche

Di seguito vengono illustrati i risultati preliminari della rilevazione diretta multiscopo del Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche, svolta tra marzo e settembre 2021, con riferimento alla data del 31 dicembre 2020³¹. Essi rappresentano un primo set di informazioni relative all'impatto del Covid-19, all'uso del lavoro agile e al livello di digitalizzazione che forniscono un quadro sulle attività e azioni promosse dalle istituzioni pubbliche dal punto di vista dell'organizzazione interna e del lavoro

31 - I primi risultati sono stati diffusi dall'Istat a dicembre 2021 (<https://www.istat.it/it/archivio/264396>) .

in risposta all'emergenza sanitaria³².

Tali risultati riguardano tutte le istituzioni pubbliche e il personale civile³³ in servizio presso di esse; si esclude il personale delle scuole, per il quale le informazioni sono acquisite da fonti amministrative. L'analisi dei dati è proposta sia per forma giuridica, sia a livello territoriale regionale³⁴.

I dati censuari offrono una base dati completa, accurata, tempestiva e granulare che permette di analizzare con dettaglio di tipologia istituzionale e territoriale le conseguenze che l'emergenza sanitaria ha prodotto nell'organizzazione del lavoro e nell'intero processo di trasformazione della pubblica amministrazione, all'interno del quale la digitalizzazione svolge un ruolo propulsivo.

Nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, digitalizzazione e innovazione costituiscono uno dei tre assi strategici per lo sviluppo del sistema Paese e prevedono una serie di obiettivi da raggiungere entro il 2026.

I dati censuari permettono di tracciare il quadro di partenza dei livelli di digitalizzazione della PA nel 2020 in fase pandemica e di cogliere i mutamenti digitali intervenuti a seguito dell'emergenza, principalmente connessi al ricorso diffuso allo Smart Working. La pandemia ha impresso un impulso fortissimo al processo di transizione digitale rivoluzionandone le caratteristiche in alcuni settori e le modalità di comunicazione tra istituzioni e cittadini e tra istituzioni e imprese. Il processo di trasformazione digitale delle istituzioni pubbliche è un processo complesso e sfaccettato per le differenti tipologie istituzionali coinvolte che stanno procedendo a velocità diverse, come emerge dalle risultanze censuarie. Lo scarso sviluppo delle competenze digitali è individuato dalle istituzioni pubbliche tra i principali ostacoli al processo di digitalizzazione come dimostrano i dati sulla formazione del personale dipendente, in base ai quali la formazione in materia di ICT ha riguardato solo il 5,3% delle attività formative svolte dalle istituzioni pubbliche nell'arco del 2020.

32 - Per privilegiare la tempestività di diffusione delle suddette informazioni non si è proceduto al tradizionale processo di controllo e correzione dei dati e all'imputazione delle mancate risposte che prevede, per sua natura, dei tempi non brevi ma ci si è limitati a una verifica preliminare della completezza e congruenza delle informazioni acquisite a al confronto con i dati del Censimento 2018. Prima del rilascio definitivo di tutte le sezioni del questionario, verrà effettuato l'intero processo di controllo e correzione, inclusa la stima delle mancate risposte parziali e totali. Le istituzioni pubbliche rispondenti, attive al 31 dicembre 2020, data di riferimento del censimento, sono state 12.074, pari al 92,6% delle 13.043 unità istituzionali in lista.

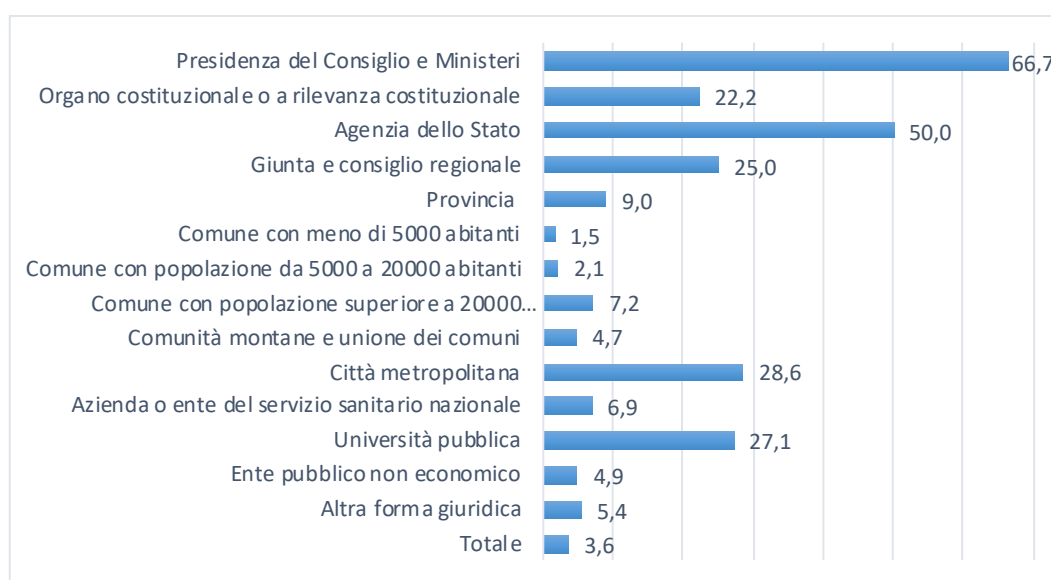
33 - In questo primo rilascio non sono ricompresi i dati relativi alle Forze armate, di Polizia e Capitanerie di porto oggetto di una rilevazione specifica nell'ambito del Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

34 - Nelle analisi territoriali non sono considerate le istituzioni pubbliche comprese nella forma giuridica "Amministrazione dello stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale". Il corretto riferimento territoriale di queste istituzioni pubbliche sarà possibile solo a seguito dell'elaborazione dei dati per unità locale di successivo rilascio.

1.2.1. La diffusione dello Smart Working prima e durante l'emergenza sanitaria

In fase pre-pandemica, solo una quota minima di istituzioni pubbliche, pari al 3,6%, aveva adottato iniziative strutturate di Smart Working (SW) (Grafico 2). Le istituzioni che erano già strutturate e organizzate per un corretto svolgimento dello Smart Working sono la Presidenza del Consiglio e i Ministeri (66,7%), le Agenzie dello Stato (50,0%), le Città metropolitane (28,6%), le Università pubbliche (27,1%) e le Giunte e i consigli regionali (25%). All'opposto, i Comuni sotto i 20 mila abitanti, le Comunità montane e gli Enti pubblici non economici sono le amministrazioni pubbliche risultate meno orientate alla sperimentazione della modalità di lavoro agile.

Grafico 2. Istituzioni pubbliche che hanno adottato iniziative strutturate di Smart Working prima dell'emergenza sanitaria per forma giuridica. Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

A livello territoriale, lo Smart Working è stato utilizzato prima dell'emergenza sanitaria da circa 5 istituzioni su 100 nel Nord-est, da meno di 4 nel Centro (3,7%) e da poco più di 3 nel Nord-ovest (3,1%). Il minore impiego si rileva nel Sud e nelle Isole, con meno di 3 istituzioni su 100 (rispettivamente 2,7% e 2,6%).

Con la crisi sanitaria la situazione ha subito un cambiamento drastico e il lavoro agile è divenuto la modalità ordinaria di prestazione dell'attività lavorativa. Nel periodo dell'emergenza, il 58,9% delle istituzioni pubbliche attive al 31 dicembre 2020 ha previsto una quota minima di lavoratori tenuti a recarsi nella sede di lavoro per rendere la propria prestazione al fine di garantire la continuità dell'attività istituzionale e l'erogazione dei servizi (Tabella 3). Il restante 41,1% di amministrazioni ha continuato a operare senza stabilire a priori un numero minimo di lavoratori in presenza.

La percentuale di istituzioni pubbliche che hanno previsto un numero minimo di lavoratori in presenza aumenta al diminuire della classe dimensionale dell'amministrazione di appartenenza (63,2% nella classe da 0 a 9 unità di personale, 48,5% nella classe da 50 a 249 unità di personale, 20,0% nella classe oltre 25mila unità di personale). Nel complesso, il numero minimo di lavoratori necessariamente tenuti a lavorare in presenza rappresenta il 14,8% del totale del personale in servizio nelle istituzioni pubbliche rilevate e il 38,2% del totale del personale delle istituzioni che hanno previsto un numero minimo di lavoratori in presenza.

Tabella 3. Istituzioni pubbliche che hanno previsto un numero minimo di lavoratori in presenza per classe dimensionale. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020

Classe dimensionale	Istituzioni pubbliche (IP)	Totale personale in servizio (a)	Istituzioni pubbliche che hanno previsto un numero minimo di lavoratori in presenza	Totale personale delle IP che hanno previsto un numero minimo di lavoratori in presenza	Numero minimo di lavoratori in presenza	% Numero minimo di lavoratori in presenza sul totale del personale in servizio	% Numero minimo di lavoratori in presenza sul totale del personale delle IP che hanno previsto un numero minimo
	v.a.	v.a.	v.a.	%	v.a.	v.a.	%
0-9	5.397	21.009	3.412	63,2	14.811	7.441	50,2
da 10 a 49	4.298	96.849	2.583	60,1	56.574	21.121	37,3
50-249	1.729	179.655	838	48,5	86.125	30.730	35,7
250-999	334	155.291	147	44,0	70.663	23.006	32,6
1000-24999	311	1.213.181	127	40,8	469.955	182.494	38,8
25000 e oltre	5	199.559	1	20,0	26.984	12.051	44,7
Totale	12.074	1.865.544	7.108	58,9	725.112	276.843	38,2

Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

(a) Il personale in servizio è costituito dal totale del personale dipendente e del personale non dipendente in servizio presso l'istituzione pubblica. Non è compreso il personale delle scuole (per le quali i dati sono acquisiti da fonte amministrativa) e il personale militare appartenente a Forze armate, Forze di Polizia e Capitanerie di porto.

1.2.2. Il lavoro da remoto durante la crisi sanitaria - Investimento tecnologico e iniziative di formazione sul nuovo modo di lavorare

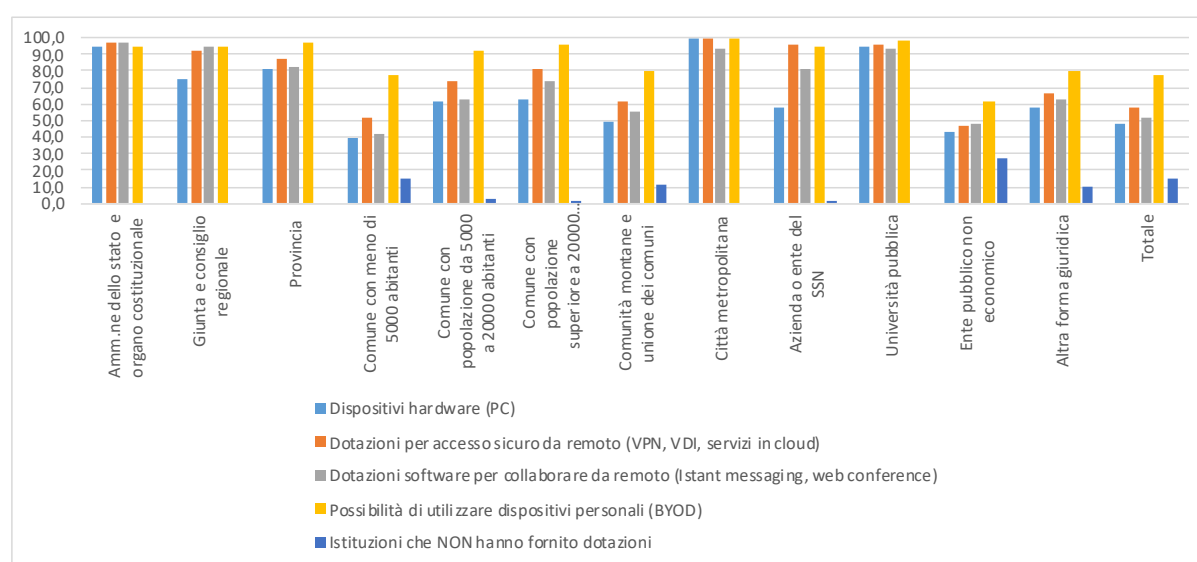
Per far fronte all'emergenza, le istituzioni pubbliche hanno adottato una serie di provvedimenti per consentire lo svolgimento dell'attività lavorativa da remoto. Le amministrazioni di maggiori dimensioni, più strutturate e complesse, si sono attrezzate maggiormente nel fornire le dotazioni tecnologiche necessarie e per organizzare iniziative di comunicazione e formazione atte a favorire un utilizzo ottimale delle risorse.

In particolare, ha fornito dispositivi hardware (es. PC) ai dipendenti che non avevano dotazioni personali per lavorare da remoto la totalità delle Città metropolitane, oltre il 94% delle Amministrazioni dello Stato e organi costituzionali e/o a rilevanza costituzionale (ossia organi di governo centrale, Ministeri, Presidenza del consiglio,

Agenzie dello stato) e delle Università pubbliche, a fronte del 47,6% del complesso delle istituzioni pubbliche.

Anche le Regioni e le Province, in misura pari rispettivamente al 75% e all'80,9%, sono riuscite ad assicurare una consistente fornitura di PC ai loro dipendenti. Diversa risulta invece la situazione dei Comuni, con meno di un Comune su due (46,4%) e prevalentemente per pochi dipendenti (22,9%); risultano maggiormente penalizzati i lavoratori dei Comuni con meno di 5 mila abitanti e degli Enti pubblici non economici³⁵. Oltre il 60% dei piccoli Comuni e il 56,6% degli Enti pubblici non economici non hanno fornito dispositivi hardware ai propri dipendenti (Grafico 3).

Grafico 3. Istituzioni pubbliche per tipo di dotazioni tecnologiche fornite e forma giuridica. Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

Una diffusione relativamente elevata si riscontra per la fornitura ai dipendenti della dotazione tecnologica per l'accesso sicuro ai dati da remoto³⁶ (57,8%) e della dotazione software per collaborare da remoto³⁷ (51,6%). Anche in relazione a queste tecnologie, i meno forniti sono stati i dipendenti dei Comuni con meno di 5 mila abitanti (rispettivamente 51,3% e 42,2%) e degli Enti pubblici non economici (46,6% e 48,3%).

³⁵ - Nel raggruppamento "Ente pubblico non economico" sono compresi gli istituti o enti pubblici di ricerca, le camere di commercio, gli ordini e collegi professionali, i consorzi di diritto pubblico, gli enti parco e altri enti pubblici non economici. Come gli istituti pubblici di assistenza e beneficenza (Ipab), gli enti o le autorità portuali, gli enti di sviluppo agricolo regionale o di altro ente locale, gli enti per il turismo, gli enti ambientali regionali, gli enti per la ricerca e per l'aggiornamento educativo, le agenzie regionali sanitarie, le agenzie regionali per il lavoro, nonché gli altri enti non economici nazionali o locali tra le quali gli Automobil Club.

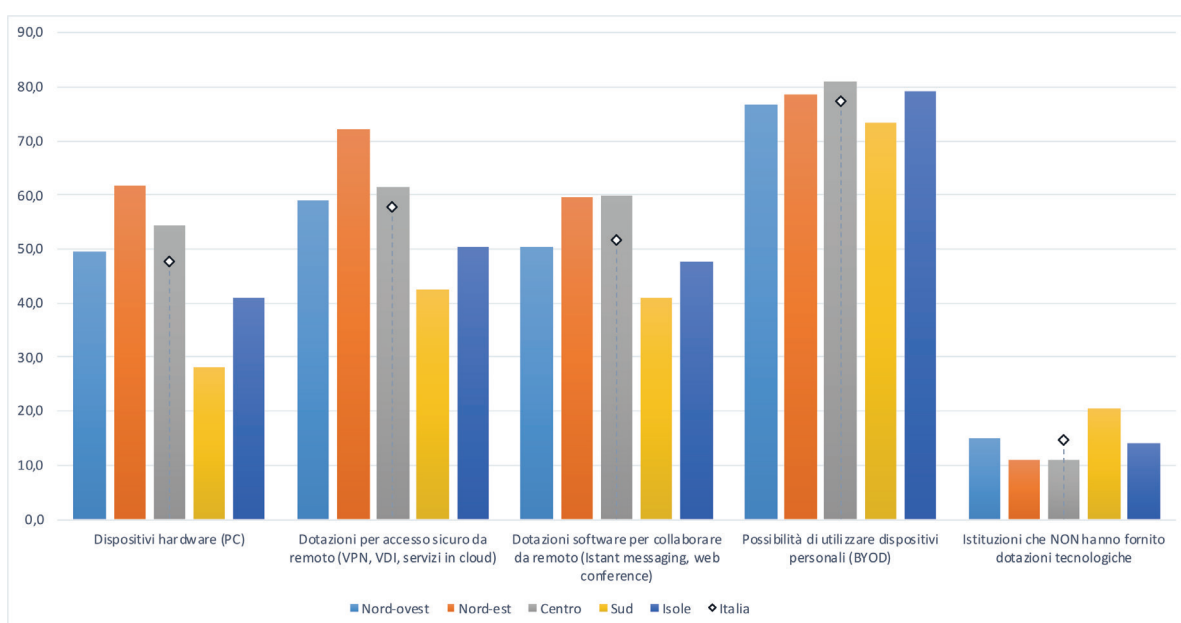
³⁶ - VPN; VDI; servizi in cloud.

³⁷ - Strumenti di instant messaging, web conference.

La possibilità di utilizzare dispositivi personali (definita BYOD) ha rappresentato la misura adottata dal maggior numero di istituzioni pubbliche (77,4%) appartenenti a tutte le forme giuridiche. Rispetto al complessivo 14,6% di istituzioni pubbliche che non hanno fornito alcuna dotazione tecnologica ai propri dipendenti, la quota più elevata si registra negli Enti pubblici non economici (27,7%).

La possibilità di utilizzare dispositivi personali per lavorare da remoto ha rappresentato la modalità più diffusa in tutte le aree del Paese: si va da un minimo del 73,4% di utilizzo da parte delle istituzioni pubbliche del Sud a un massimo dell'80,9% nel Centro (Grafico 4).

Grafico 4. Istituzioni pubbliche per tipo di dotazioni tecnologiche fornite e ripartizione territoriale.
Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

Considerando gli altri provvedimenti per consentire lo svolgimento dell'attività lavorativa, come la fornitura di dispositivi hardware o di tecnologie per l'accesso sicuro ai dati da remoto o per collaborare a distanza, le differenze territoriali diventano più consistenti. La propensione all'uso di questi nuovi strumenti tecnologici è maggiore nelle regioni del Nord-est e del Centro.

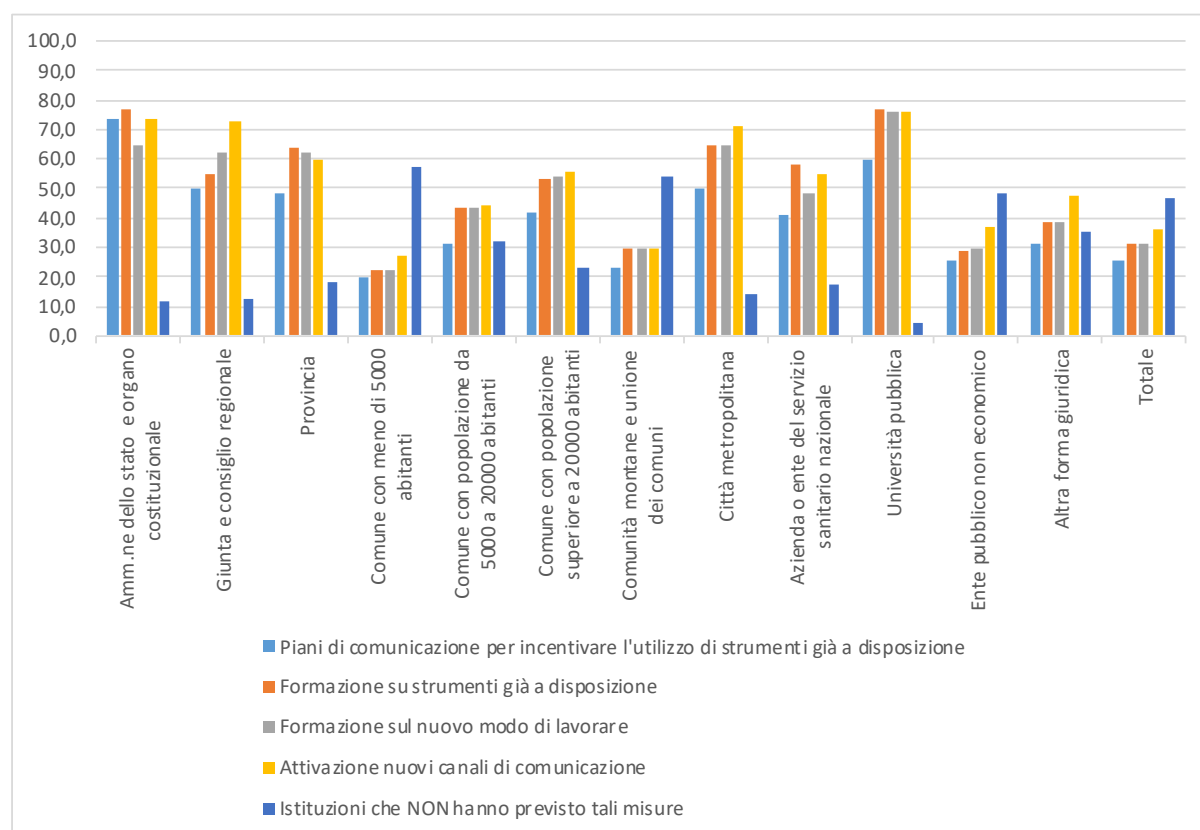
Emergono in particolare le istituzioni del Friuli-Venezia Giulia e dell'Emilia-Romagna che offrono dotazioni hardware rispettivamente nel 71,0% e nel 64,6% dei casi, seguite da quelle del Lazio (60,1%). Le province autonome di Bolzano e Trento si distinguono per la fornitura di dotazioni che consentono l'accesso sicuro ai dati da remoto (rispettivamente 78,5% e 77,4%), seguite dall'Emilia-Romagna (72,8%). Le dotazioni software per collaborare a distanza sono state invece fornite in misura maggiore dalla

Provincia autonoma di Bolzano (68,2%), seguita da Emilia-Romagna (67,2%) e Lazio (63,2%).

La ripartizione del Nord-ovest si distanzia di poco dal valore medio nazionale per tutti i provvedimenti considerati. Le altre due ripartizioni fanno registrare in tutti i casi valori inferiori alla media nazionale, particolarmente accentuati per il Sud, che registra la quota più bassa di istituzioni che hanno fornito dispositivi hardware (28,1% contro il 47,5% del valore medio nazionale) e la quota più alta di quelle che non hanno fornito alcuna delle dotazioni tecnologiche previste (20,4% contro il 14,6% del valore medio nazionale).

Gli investimenti in dotazioni tecnologiche hanno nettamente sopravanzato gli investimenti in iniziative di comunicazione e formazione per incentivare il maggior utilizzo degli strumenti già a disposizione. Sul piano della comunicazione, infatti, solo una istituzione pubblica su quattro ha adottato iniziative ma con notevoli variabilità tra tipologie di istituzioni (Grafico 5).

Grafico 5. Istituzioni pubbliche per tipo di iniziativa di comunicazione/formazione e forma giuridica.
Valori percentuali. Anno 2020

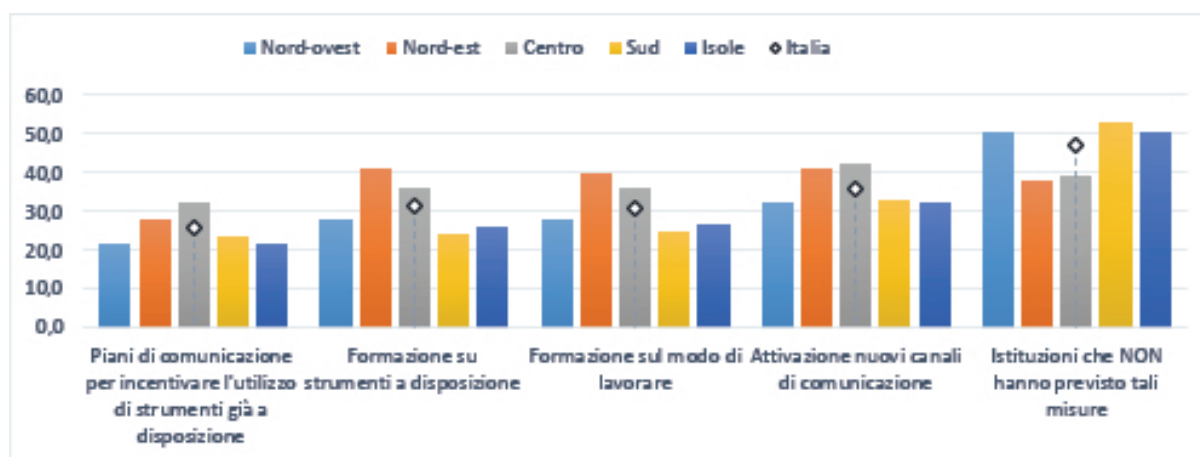


Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

Meno attivi, anche su questo versante, i Comuni sotto i 5 mila abitanti (19,6%), le Comunità montane e unione di comuni (22,8%) e gli Enti pubblici non economici (25,7%). Di contro, oltre il 60% delle Amministrazioni centrali dello stato e delle Università pubbliche ha realizzato iniziative sia sul piano della comunicazione sia della formazione su strumenti già a disposizione e sul nuovo modo di lavorare. Infine, un quarto delle amministrazioni pubbliche ha attivato nuovi canali di comunicazione, con un'ampia forbice che va dal 26,9% dei piccoli Comuni al 75,7% delle Università. È presente in tutte le forme giuridiche una quota di istituzioni pubbliche che non hanno adottato alcuna misura di comunicazione o formazione su strumenti e modalità di lavoro agile in emergenza. Rispetto alla media (46,7%), i valori più elevati si registrano nei piccoli Comuni (57,2%) e nelle Comunità montane e unione di comuni (53,9%).

A livello di ripartizione geografica, il Nord-est e il Centro si confermano i territori dove l'investimento è stato maggiore, oltre che sugli strumenti tecnologici, anche sugli aspetti della comunicazione e della formazione ai dipendenti (Grafico 6). Il Centro si distingue per il numero di istituzioni che hanno attivato iniziative sul piano della comunicazione, sia per incentivare l'uso di strumenti che erano già a disposizione prima della pandemia (32,4% contro il 25,5% del valore medio nazionale) sia per l'introduzione di nuovi canali comunicativi (42,1% contro il 35,7% del valore medio nazionale).

Grafico 6. Istituzioni pubbliche per tipo di iniziativa di comunicazione/formazione e ripartizione territoriale. Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

Il Nord-est si distingue per le attività di formazione ai dipendenti, sia sugli strumenti già a disposizione (41,3% di istituzioni contro il 31,1% del valore nazionale) sia sulle nuove modalità di lavoro (39,8% contro il 31,1% della media nazionale).

Le altre ripartizioni fanno registrare in tutti i casi valori inferiori alla media nazionale e non molto distanti tra loro. Si tratta delle stesse ripartizioni per cui la quota di istituzioni che non hanno attivato alcuna delle misure previste è superiore alla media

nazionale (46,8%). In particolare, il dato delle minori prestazioni delle istituzioni del Nord-ovest, nei diversi ambiti analizzati, è spiegato dalla maggiore incidenza dei comuni di piccole e piccolissime dimensioni (55,3% i comuni del Nord-ovest con meno di 5mila abitanti) rispetto alle altre ripartizioni geografiche (32,4% nel Nord-est, 30,1% nel Centro, 44,2% nel Sud e 39,1% nelle Isole).

1.2.3. Monitoraggio dell'impatto dello SW su produttività dell'ente, benessere e soddisfazione del lavoratore e servizi erogati a cittadini e imprese

La propensione delle istituzioni pubbliche a misurare l'impatto e gli effetti della nuova modalità di organizzazione del lavoro sulla produttività dell'ente, sulla soddisfazione e benessere del lavoratore e sui servizi erogati a cittadini e imprese risulta piuttosto limitata.

Circa un'istituzione su tre ha analizzato l'impatto dello Smart Working sui livelli di produttività dell'ente effettuando sia valutazioni qualitative che quantitative (Tabella 4). Le prime sono state realizzate nel 22,3% dei casi, circa il doppio rispetto alle seconde (11,9%). Ancora una volta si sono attivate maggiormente le Amministrazioni centrali dello stato e le Università pubbliche, seguite da Regioni, Province e Città metropolitane.

Tabella 4. Istituzioni pubbliche che hanno analizzato l'impatto dello Smart Working. Valori percentuali. Anno 2020

ASPETTI OGGETTO DI ANALISI	Monitoraggio dell'impatto dello Smart Working					TOTALE
	Si	<i>Si con stime quantitative</i>	<i>Valutazione qualitativa</i>	No	Non so	
Produttività dell'ente	34,2	11,9	22,3	40,0	25,7	100,0
Soddisfazione e benessere del lavoratore	28,6	8,4	20,1	44,4	27,0	100,0
Servizi erogati ai cittadini/imprese	27,6	8,5	19,1	43,9	28,4	100,0

Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

L'impatto dello Smart Working sulla soddisfazione e benessere del lavoratore è stato monitorato dal 28,6% delle istituzioni pubbliche. Si distinguono le Università, che hanno proceduto quasi in egual misura con stime quantitative (36,7%) o con valutazioni qualitative (34,3%), e le Regioni, principalmente con stime quantitative (35%) e in via secondaria con valutazioni qualitative (27,5%).

L'aspetto meno analizzato è l'effetto che ha avuto lo SW sui servizi erogati a cittadini e imprese (27,6%), prevalentemente con valutazioni qualitative (19,1%). Ha proceduto all'analisi un'amministrazione su due nel caso delle Amministrazioni centrali e delle Città metropolitane e meno di una su quattro nei Comuni sotto i 5 mila abitanti.

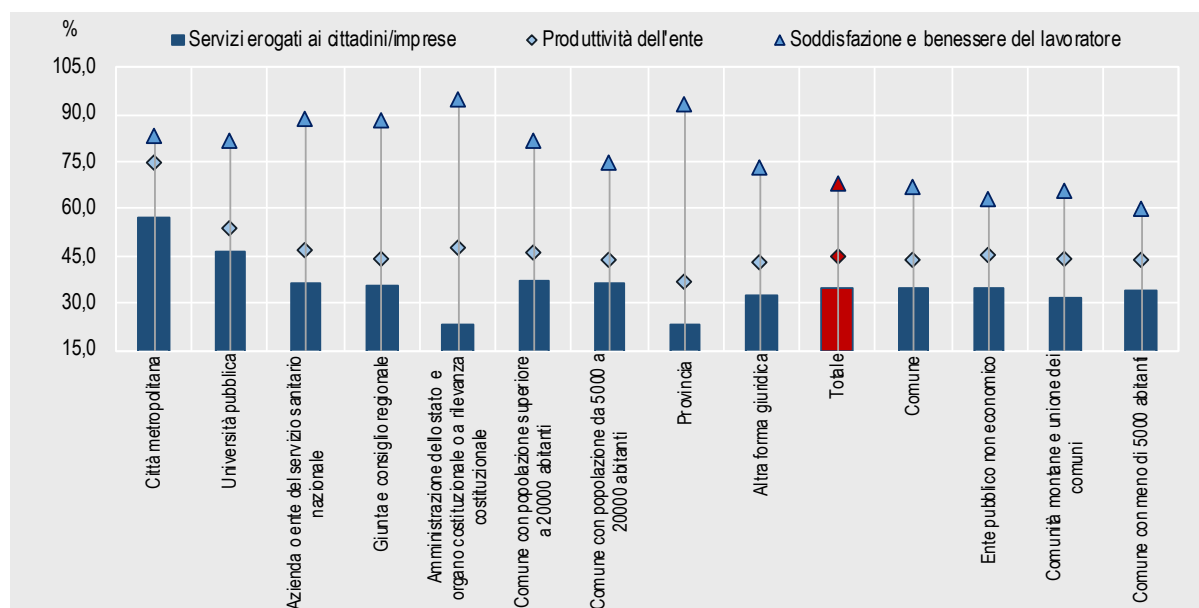
In base all'esito del monitoraggio quantitativo o della valutazione qualitativa, emerge che lo Smart Working ha avuto l'impatto positivo maggiore sull'aspetto della soddisfazione e benessere del lavoratore, grazie al miglioramento dell'equilibrio fra vita

professionale e privata (Grafico 7). Lo ha dichiarato oltre l'80% delle amministrazioni appartenenti a diverse tipologie istituzionali, centrali e locali, corrispondenti a quelle che si sono sapute organizzare meglio per fornire strumenti tecnologici e di conoscenza, mantenendo viva la comunicazione e la frequenza delle interazioni tra colleghi. Di contro, sotto la media (67,9%) i Comuni con meno di 5 mila abitanti (60,6%), gli Enti pubblici non economici (63,4%) e le Comunità montane e unioni di comuni (65,4%), che hanno dichiarato in misura maggiore rispetto al complesso delle istituzioni di non avere avuto alcun impatto o un impatto negativo dello Smart Working.

Poco meno della metà delle istituzioni pubbliche (44,8%) ha dichiarato un effetto positivo dallo SW in termini di produttività dell'ente (in modo abbastanza uniforme tra forme giuridiche), con l'eccezione delle Città metropolitane per le quali l'incidenza sale al 75% senza alcuna segnalazione di impatto negativo, dichiarato invece dal 7,8% del totale delle istituzioni pubbliche.

Gli effetti positivi sui servizi erogati a cittadini e imprese raggiungono invece incidenze più basse, prossime al 34,6%. In tutte le forme giuridiche la percentuale di istituzioni con un effetto positivo sui servizi prestati ai cittadini è inferiore alla quota di enti che registrano un incremento del benessere dei lavoratori o della produttività, a dimostrazione che la soddisfazione dell'utenza è un ambito con forti margini di crescita. Le distanze maggiori si riscontrano nelle Amministrazioni centrali e nelle Provincie, dove l'aumento della soddisfazione dei lavoratori si registra nella quasi totalità delle Istituzioni (rispettivamente 95% e 93,6%), mentre gli effetti positivi sull'utenza si riscontrano solamente nel 23,5% dei casi (sia nelle Amministrazioni centrali sia nelle Provincie).

Grafico 7. Effetti positivi dello Smart Working sul benessere del lavoratore, sulla produttività dell'ente e sui servizi erogati a cittadini/imprese per forma giuridica. Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

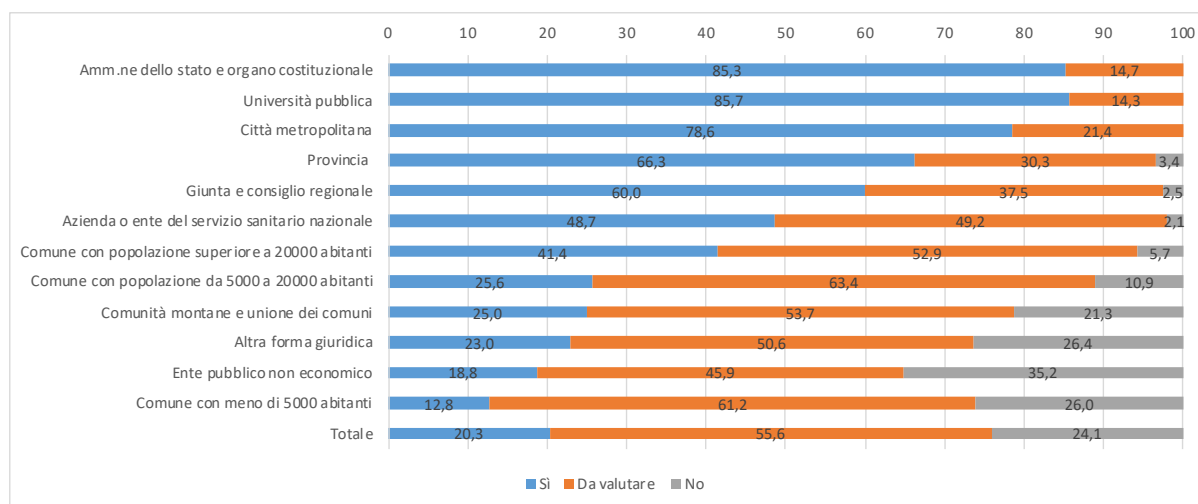
1.2.4. Orientamenti delle istituzioni pubbliche nella fase post emergenziale

La rilevazione ha anche riguardato gli orientamenti delle pubbliche amministrazioni rispetto all'adozione della modalità di lavoro agile nella fase post emergenziale. Nel semestre marzo-settembre 2021, periodo in cui è stata svolta, una istituzione pubblica su due mostrava incertezza rimandando la decisione a valutazioni successive, solo una su cinque si è dichiarata favorevole ad adottare iniziative strutturate di Smart Working in forma stabile dopo la fase emergenziale mentre una istituzione su quattro ha risposto di essere contraria (Grafico 8).

La variabilità tra tipologie istituzionali è forte e ripropone abbastanza fedelmente la situazione delineatasi nella fase pandemica e precedente ad essa. La maggiore propensione all'utilizzo del lavoro agile in forma strutturata si rileva presso le amministrazioni pubbliche che si erano già attrezzate in fase pre-pandemica realizzando sperimentazioni di lavoro agile ed effettuando investimenti di natura tecnologica e di formazione all'utilizzo delle piattaforme. Si tratta delle Amministrazioni centrali (85,3%), delle Università pubbliche (85,7%) e delle Città metropolitane (78,6%). Superano quota 60% anche Province e Giunte e Consigli regionali. Da porre in evidenza la considerevole quota del 48,7% delle Aziende o enti del servizio sanitario nazionale che prima della pandemia avevano introdotto iniziative strutturate in misura più contenuta (6,9%) rispetto alle altre tipologie di amministrazioni (confronta Grafico 2).

Sul fronte opposto, superano il valore medio di chi ha dichiarato di non volere introdurre il lavoro agile dopo l'emergenza (24,1%) le amministrazioni comprese negli Enti pubblici non economici (35,2%) e nell'Altra forma giuridica (26,4%), come anche i Comuni con meno di 5 mila abitanti (26%), si tratta delle tipologie istituzionali che sono arrivate a dover ricorrere al lavoro agile emergenziale senza adeguata strumentazione tecnologica, né adeguata preparazione del personale, né strumenti di verifica e monitoraggio.

Grafico 8. Orientamento delle istituzioni pubbliche all'adozione di iniziative strutturate di Smart Working al termine dell'emergenza Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

A livello territoriale, le istituzioni che dichiarano di voler adottare in futuro iniziative strutturate di SW sono localizzate maggiormente nel Nord-est e nel Centro, rispettivamente nel 20,2% e nel 19,5% dei casi, contro il 16,7% medio nazionale. Spicca l'Emilia Romagna con il 29,7%, seguita dal Lazio con il 21,7% e dalla Toscana con il 21,5%. Nelle medesime ripartizioni geografiche si trovano la maggior parte di istituzioni pubbliche che avevano introdotto iniziative strutturate di lavoro agile prima dell'emergenza sanitaria. Al contrario, la percentuale di amministrazioni che si riservano di valutare o che escludono questa possibilità è prevalente nelle restanti ripartizioni, in particolare nel Sud.

Delle 2.454 istituzioni favorevoli ad adottare iniziative strutturate di Smart Working in fase post emergenziale, quattro su dieci prevedono di introdurre una quota massima di persone che potrebbero lavorare in Smart Working, compresa tra il 26 e il 50%. Una istituzione su quattro indica una percentuale massima di lavoratori in SW entro il 15% (Tabella 5).

Sono maggiormente orientate ad adottare lo Smart Working con percentuali di lavoratori coinvolti superiori al 50% le Amministrazioni centrali (41,3%), le Città metropolitane (45,5%) e gli Enti pubblici non economici (31,4%) tra i quali rientrano alcuni Istituti o enti pubblici di ricerca e Camere di Commercio.

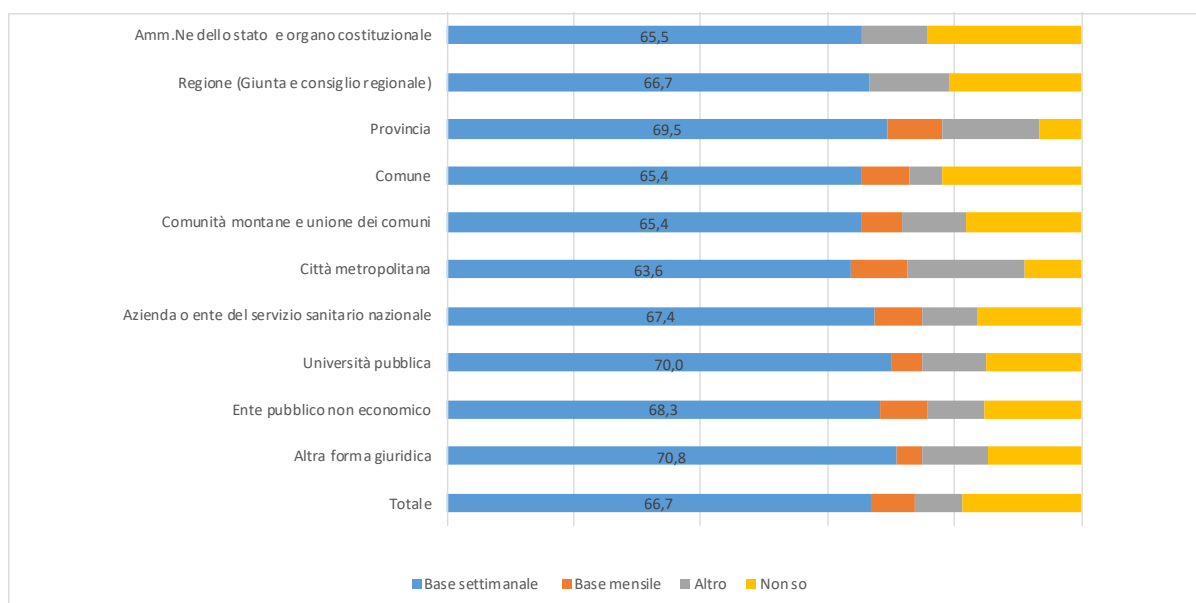
Tabella 5. Previsioni delle istituzioni pubbliche sulle percentuali massime di lavoratori in Smart Working per forma giuridica. Valori percentuali. Anno 2020

FORMA GIURIDICA	% massima di persone che potranno lavorare in SW					Totale IP che prevedono di adottare iniziative strutturate di SW	% sul Totale istituzioni pubbliche
	1-15	16-25	26-50	51-75	76-100		
Amm.ne dello stato e organo costituzionale	17,2	3,4	37,9	31,0	10,3	29	85,3
Giunta e consiglio regionale	25,0	16,7	29,2	20,8	8,3	24	60,0
Provincia	30,5	10,2	47,5	6,8	5,1	59	66,3
Comune	25,4	21,1	43,8	6,6	3,0	1.321	17,8
Comunità montane e unione dei comuni	26,0	11,0	44,9	7,9	10,2	127	25,0
Città metropolitana	18,2	18,2	18,2	18,2	27,3	11	78,6
Azienda o ente del SSN	59,8	15,2	22,8	1,1	1,1	92	48,7
Università pubblica	26,7	16,7	30,0	15,0	11,7	60	85,7
Ente pubblico non economico	19,7	10,2	38,8	10,4	21,0	539	18,8
Altra forma giuridica	28,6	12,5	33,9	7,8	17,2	192	23,0
Totale	25,8	16,7	40,6	8,1	8,9	2.454	20,3

Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

In media, tra le istituzioni propense ad adottare iniziative strutturate di Smart Working sei su dieci prevedono la possibilità di lavorare in SW su base settimanale, con programmazione maggiormente concentrata sulla modalità "fino a due giorni a settimana" (Grafico 9).

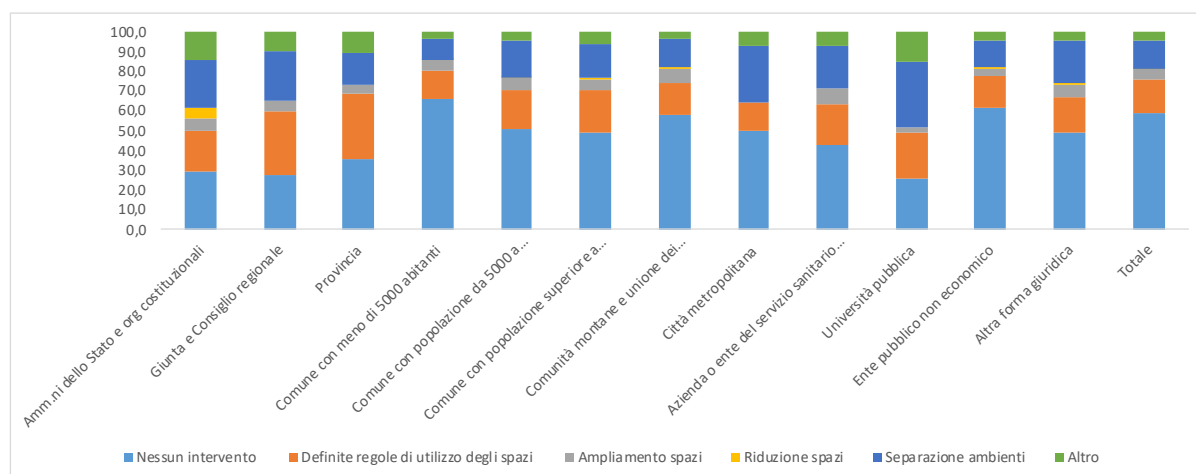
Grafico 9. Istituzioni pubbliche per tipo di programma dello Smart Working e forma giuridica. Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

A seguito dell'emergenza, il 59,2% delle istituzioni pubbliche non ha effettuato o non prevede di effettuare riprogettazioni o interventi sugli spazi di lavoro³⁸ (Grafico 10). Il 16,6% prevede di definire regole di utilizzo degli stessi nel rispetto delle misure di prevenzione e protezione relative all'emergenza sanitaria, per un corretto comportamento all'interno delle sedi di lavoro. Un altro 14,1% prevede di effettuare una riprogettazione degli spazi per ottenere ambienti differenti. Il 4,4% opta per altri tipi di soluzioni. La riduzione degli spazi è una misura presa in considerazione da meno dell'1% delle amministrazioni.

Grafico 10. Previsioni delle istituzioni pubbliche di interventi o riprogettazione degli spazi per forma giuridica. Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

³⁸ - Si fa riferimento alle decisioni strategiche, come ad esempio ridefinire contratti di affitto

Tra marzo e settembre 2021 solo il 14,7% delle istituzioni pubbliche avevano introdotto (5,8%) o prevedevano di introdurre (8,9%) nuovi strumenti di valutazione della performance per tenere conto delle nuove modalità di lavoro (Tabella 6). Maggiormente avanzate le Università pubbliche (30% li avevano introdotti, 27,1% li introdurranno) e le Città metropolitane (21,4% li avevano introdotti e 57,1% li introdurranno). La quota più alta degli indecisi si ha nelle Amministrazioni centrali e nelle Aziende sanitarie, con il 47,1% che deve ancora valutare se introdurre nuovi strumenti di valutazione. Le amministrazioni meno inclini sono i Comuni con meno di 5 mila abitanti, gli Enti pubblici non economici e le istituzioni comprese nell'Altra forma giuridica.

Tabella 6 Istituzioni pubbliche che hanno prodotto nuovi strumenti di valutazione della performance per forma giuridica. Valori assoluti e percentuali. Anno 2020

FORMA GIURIDICA	Nuovi strumenti				Istituzioni pubbliche
	Istituzioni che li hanno introdotti	Istituzioni che li introdurranno	Da valutare	No	
Amm.ni dello Stato e organi costituzionali	14,7	26,5	47,1	11,8	34
Giunta e Consiglio regionale	17,5	10,0	40,0	32,5	40
Provincia	11,2	22,5	43,8	22,5	89
Comune	5,3	9,0	43,4	42,2	7.433
<i>Comune con meno di 5000 abitanti</i>	4,0	7,1	42,4	46,5	5.145
<i>Comune con popolazione da 5000 a 20000 abitanti</i>	7,6	12,6	46,1	33,8	1.800
<i>Comune con popolazione superiore a 20000 abitanti</i>	10,5	16,4	45,1	28,1	488
Comunità montane e unione dei comuni	3,9	9,3	44,7	42,1	508
Città metropolitana	21,4	57,1	14,3	7,1	14
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	14,8	19,0	47,1	19,0	189
Università pubblica	30,0	27,1	32,9	10,0	70
Ente pubblico non economico	5,6	6,9	30,6	56,9	2.861
Altra forma giuridica	5,9	6,9	37,3	49,9	836
Totale	5,8	8,9	40,0	45,4	12.074

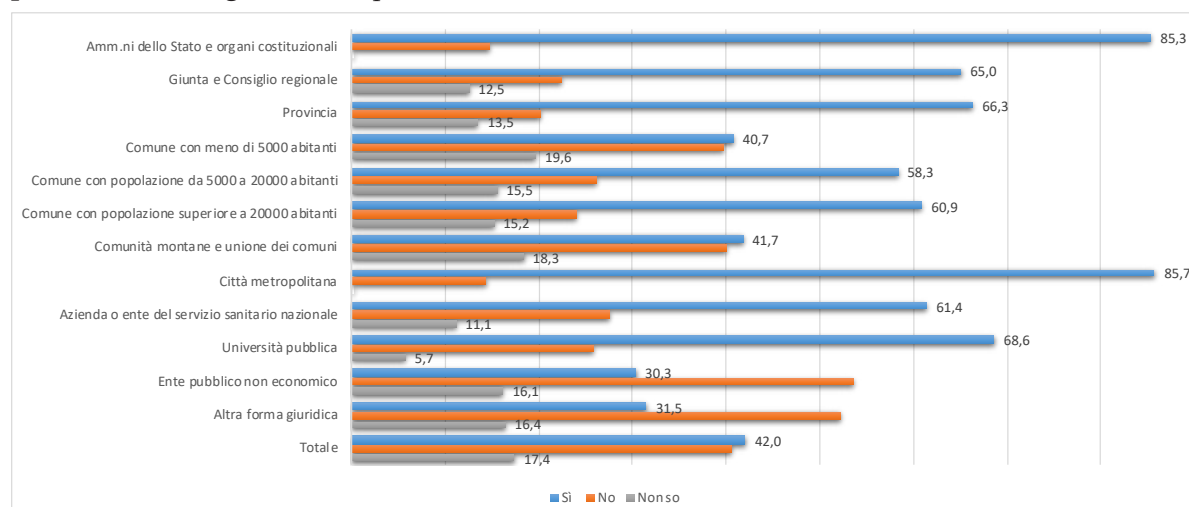
Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

A seguito dell'esperienza maturata durante l'emergenza sanitaria, il 42% delle istituzioni pubbliche ha evidenziato la necessità di nuove competenze o professionalità digitali³⁹ (Grafico 11). L'incidenza raddoppia nel caso delle amministrazioni che durante la fase pandemica si sono attivate di più per mettere i lavoratori in condizioni di lavorare da remoto, fornendo strumentazione e competenze necessarie, e sono risultate più propense ad adottare il regime di lavoro agile come modalità di lavoro ordinario, in alternanza al lavoro in presenza.

In particolare si tratta delle Amministrazioni dello stato e degli organi costituzionali o a rilevanza costituzionale (85,3%) e delle Città metropolitane (85,7%), seguite da Università pubbliche (68,6%), Province (66,3%) e Giunte e consigli regionali (65,0%).

39 - Ad esempio esperti di tecnologie digitali, esperti per la digitalizzazione dei processi.

Grafico 11. Istituzioni pubbliche che hanno segnalato l'esigenza di nuove competenze o professionalità digitali Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

1.2.5. I profili digitali delle istituzioni pubbliche nel 2020, l'anno dello Smart Working

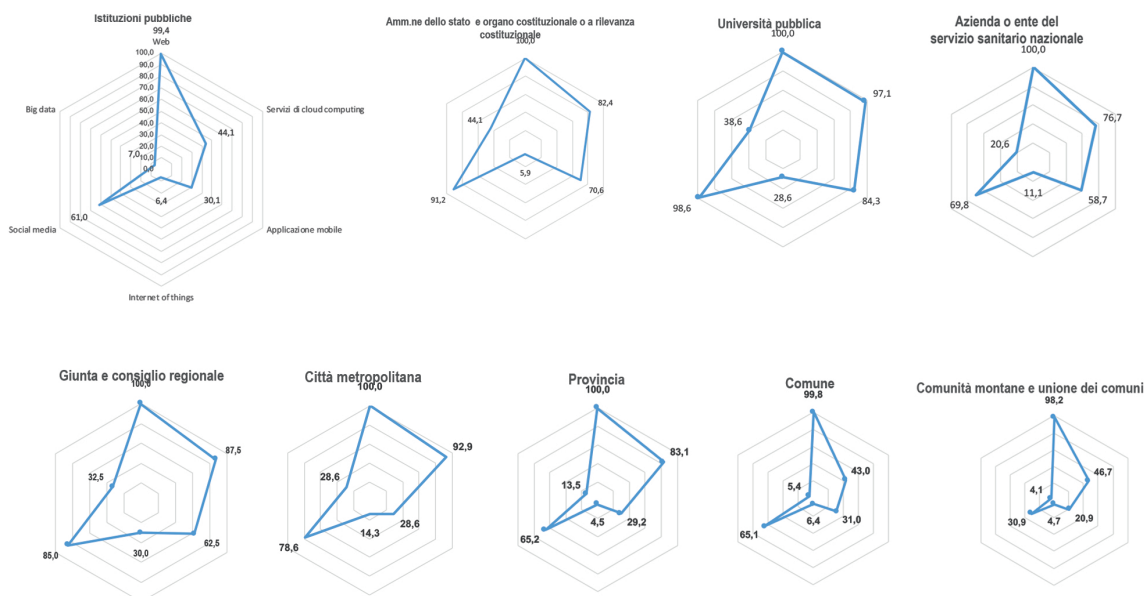
Attraverso i dati della terza edizione della rilevazione censuaria è possibile tracciare il quadro dei livelli di digitalizzazione della PA nel 2020 e cogliere i mutamenti digitali intervenuti a seguito dell'emergenza, principalmente connessi al ricorso diffuso al lavoro agile. Il processo di trasformazione digitale è un processo complesso e sfaccettato per le differenti tipologie istituzionali coinvolte che stanno procedendo a velocità diverse, come emerge dall'eterogeneità dei profili digitali delle PA tracciati dalla rilevazione.

A livello complessivo si osserva che il web ha una copertura prossima al 100% in tutte le realtà organizzative (Grafico 12). A seguito dei grandi cambiamenti impressi dalla fase pandemica nell'uso delle tecnologie digitali e delle modalità di comunicazione tra istituzioni e cittadini e tra istituzioni e imprese, si evidenzia un largo impiego della comunicazione social, adottata da sei istituzioni pubbliche su dieci per intrattenere rapporti con l'utenza in forma immediata e interattiva mentre il ricorso diffuso allo SW da parte delle istituzioni pubbliche ha richiesto l'introduzione o il potenziamento dei servizi in cloud che raggiungono il 44,1% di utilizzo, ancora distante dall'obiettivo indicato nel Piano Italia digitale 2026⁴⁰ del 75% delle PA italiane che utilizzano i servizi

40 - Piano Italia digitale 2026 è il programma del PNRR per innovare e digitalizzare il Paese. Il piano di investimenti e riforme previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza vuole mettere l'Italia nel gruppo di testa in Europa entro il 2026. Per fare ciò pone cinque obiettivi: 1. Diffondere l'identità digitale, assicurando che venga utilizzata dal 70% della popolazione; 2. Colmare il gap di competenze digitali, con almeno il 70% della popolazione che sia digitalmente abile; 3. Portare il 75% delle PA italiane a utilizzare servizi in cloud; 4. Raggiungere almeno l'80% dei servizi pubblici essenziali erogati online; 5. Raggiungere, in collaborazione con il Mise, il 100% delle famiglie e delle imprese italiane con reti a banda ultra-larga.

cloud. Dai dati censuari risulta un utilizzo più contenuto delle applicazioni mobile (30,1%) e un uso ancora limitato delle tecnologie più avanzate *Big data* (7%) e *Internet of things* (6,4%).

Grafico 12 Istituzioni pubbliche per tipo di tecnologie digitali utilizzate Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

Passando ad analizzare il livello di sviluppo digitale delle PA a livello centrale emergono dei profili avanzati. Le Università pubbliche vantano i livelli più evoluti di digitalizzazione in quasi tutti i segmenti tecnologici analizzati e si confermano poli di eccellenza direttamente impegnati sul fronte dell'innovazione e della digitalizzazione.

Anche le Amministrazioni centrali dello stato mostrano livelli elevati di digitalizzazione in tutte le tecnologie e in particolare si distinguono nell'utilizzo e nell'analisi dei *Big data* 44,1% con un forte scostamento rispetto al valore medio del 7%. Più contenute ma comunque superiori alla media della PA le performance delle aziende del Servizio sanitario nazionale.

Tra le PA locali, Giunte e consigli regionali registrano livelli avanzati di sviluppo digitale in tutte le tecnologie analizzate con valori sempre molto superiori alla media anche nelle tecnologie più evolute come *Internet of things* e analisi dei *Big data*. Buone le performance delle Città metropolitane soprattutto per utilizzo del Cloud e per l'orientamento ai *Big data*.

Più indietro nel processo di trasformazione digitale, Comuni e Comunità montane e unione di comuni.

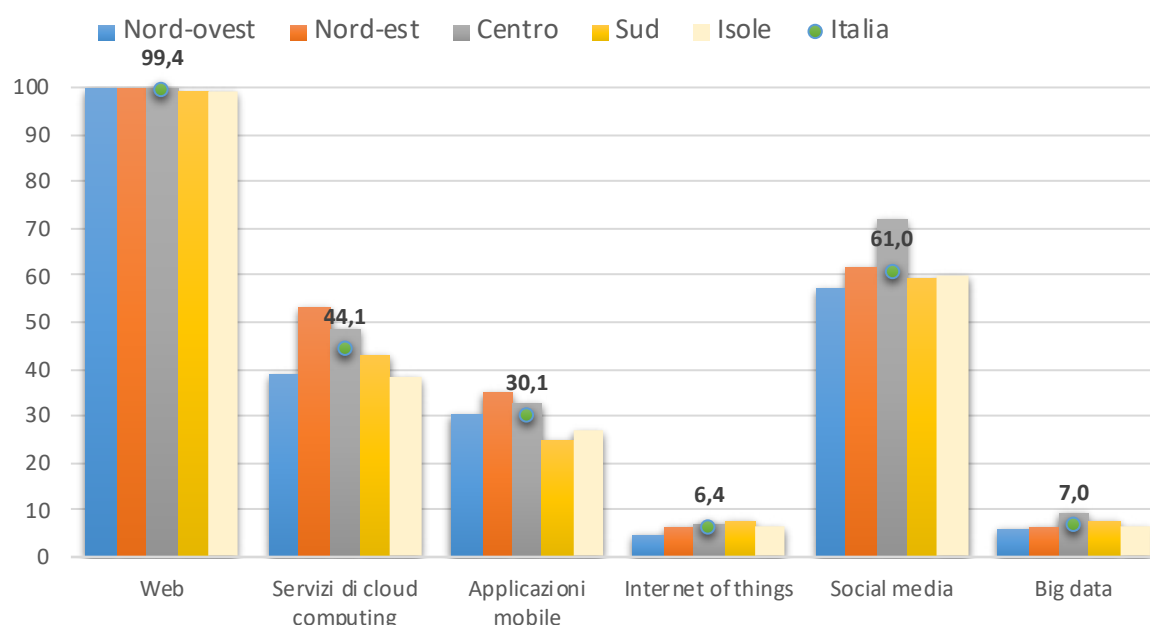
A livello territoriale non si rilevano differenze nell'utilizzo della tecnologia web, che supera il 99% in tutte le ripartizioni territoriali (Grafico 13).

L'utilizzo di tecnologie più avanzate, come il cloud computing e le applicazioni *mobile*, è più elevato nelle istituzioni che hanno la sede unica o centrale nelle regioni del Nord-est e del Centro, con valori superiori alla media nazionale in entrambi gli ambiti.

Le altre tre ripartizioni fanno registrare valori inferiori alla media nazionale. Nell'uso di servizi di cloud computing emergono in particolare l'Emilia Romagna (57,2%) e il Veneto (55,5%); all'opposto si posizionano Abruzzo (33,9%), Piemonte (34,9%), Liguria (36,3%) e Sardegna (36,6%).

La Provincia Autonoma di Bolzano spicca invece per l'utilizzo delle applicazioni *mobile*, con il 57,2% delle istituzioni che le utilizzano a fronte di una media nazionale del 30,1%. Al secondo posto nella graduatoria l'Emilia Romagna con il 39,3%, seguita da Lombardia (35,3%) e Lazio (33,3%) mentre agli ultimi posti si collocano Basilicata (17,2%) e Molise (17,8%).

Grafico 13 Istituzioni pubbliche per tipo di tecnologie digitali utilizzate e ripartizione territoriale.
Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

Il Centro si distingue inoltre per la presenza sui social media, con quasi tre istituzioni su quattro che li usano per interagire con l'utenza.

Resta contenuto nelle istituzioni pubbliche italiane l'utilizzo della tecnologia *Internet of things* e dei *Big data*. Da segnalare che in entrambi i segmenti tecnologici le amministrazioni del Centro e delle Isole superano i rispettivi valori medi nazionali.

1.2.6 La comunicazione social

Con l'avvento del Web 2.0, che ha profondamente trasformato il paradigma della comunicazione pubblica, rivoluzionandone il linguaggio, i canali e gli strumenti utiliz-

zati, la Pubblica Amministrazione ha costruito nuove modalità di interazione e relazione con gli utenti, attraverso l'impiego di diverse forme di comunicazione digitale. In particolare, l'impiego dei social media da parte delle istituzioni pubbliche per informare e comunicare in maniera efficace e capillare i cittadini ha assunto un ruolo significativo soprattutto durante l'emergenza sanitaria. Nel 2020 6 istituzioni pubbliche su 10 utilizzano i social media, a fronte di una media del 42% rilevata nel 2017⁴¹: l'incidenza è particolarmente significativa per i Comuni sotto i 20 mila abitanti e le Aziende o enti del servizio sanitario nazionale, con un incremento rispettivamente di 23,6 e 19,3 punti percentuale. A livello territoriale le istituzioni del Centro e del Nord-est, caratterizzate dalla presenza di amministrazioni di grandi dimensioni, si collocano al di sopra della media nazionale, rispettivamente con il 71,6% e il 61,6%. Leggermente al di sotto del dato complessivo le Isole (con il 60,0%), seguite dal Sud (con il 59,5%) e dal Nord-ovest (con il 56,9%), pur connotandosi rispetto al 2017 di una crescita nell'uso dei social media rispettivamente 21,3 e 19,8 punti percentuale.

Tra gli indicatori che misurano il livello di trasformazione digitale in ambito europeo attraverso l'Indice di Digitalizzazione dell'Economia e della Società⁴², l'analisi delle istituzioni pubbliche che utilizzano almeno due social media consente di indagare il livello di integrazione delle tecnologie digitali nelle pubbliche amministrazioni. Nel 2020 4 istituzioni pubbliche su 10 hanno utilizzato almeno 2 social media, di cui il 98,6% sono Università, l'85,3% appartengono alle Amministrazioni dello Stato e organi costituzionali e/o a rilevanza costituzionale, l'82,5% sono Regioni e il 70,5% sono grandi Comuni, con una popolazione superiore ai 20mila abitanti (Grafico 14). Si avvicinano alla media nazionale, i Comuni di media dimensione, con una popolazione da 5mila a 20mila abitanti (57,3%), le Province e le città metropolitane (52,4%) e le Aziende o enti del servizio sanitario nazionale (51,3%), mentre le Comunità montane e unioni dei comuni e Comuni con meno di 5000 abitanti assumono percentuali più contenute, rispettivamente del 33,5% e 15,6%. Considerando la tipologia di social media⁴³ impiegati dalle istituzioni pubbliche, si rileva un impiego diffuso dei social network (il 39,5% delle istituzioni), della Messaggistica istantanea (il 29,1% delle unità rispondenti) e dei Siti web di condivisione di contenuti multimediali (il 24,7% delle

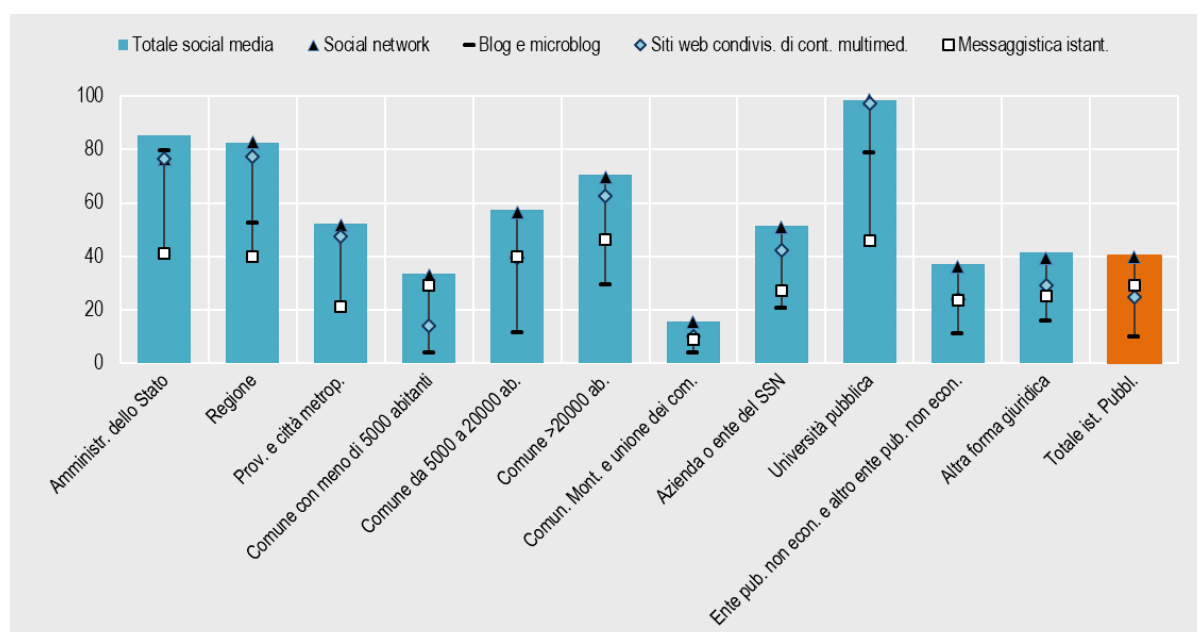
41 - Cfr paragrafo 1.4.2.8

42 - Digital Intensity Index (DII) 2021: è un indice costruito a livello di microdati che misura l'utilizzo da parte delle imprese di 12 diverse tecnologie digitali: 1. percentuale di addetti connessi >50%; 2. percentuale di imprese che utilizzano ERP; 3. percentuale di imprese che si connettono a Internet in banda larga fissa a velocità di download >= 30 Mbit/s; 4. percentuale di imprese che hanno vendite via web maggiori dell'1% dei ricavi e vendite via web verso consumatori privati (B2C) superiori al 10% del totale delle vendite via web; 5. percentuale di imprese che utilizzano IoT; 6. percentuale di imprese che utilizzano social media; 7. percentuale di imprese che utilizzano CRM; 8. utilizzo servizi cloud di livello intermedio o sofisticato; 9. percentuale di imprese che utilizzano tecnologia IA; 10. percentuale di imprese che acquistano servizi di cloud computing; 11. percentuale di imprese con valore delle vendite online almeno pari all'1% dei ricavi totali (sul fatturato totale); 12. percentuale di imprese che utilizzano almeno due social media. Il valore per l'indice varia quindi da 0 a 12. L'indice individua quattro intensità digitali in funzione del numero di attività svolte dalle imprese: fino a 3 attività (livello molto basso), da 4 a 6 (livello basso), da 7 a 9 (livello alto), da 10 a 12 (livello molto alto).

43 - L'unità istituzionale rispondente utilizza tali strumenti se ha uno o più profili, account o licenze d'uso a seconda dei requisiti richiesti e della tipologia di social media utilizzato. In caso di risposta affermativa, l'istituzione deve specificare i social media utilizzati tra quelli sottoelencati: - Social network (ad es. Facebook); - Blog o microblog dell'Amministrazione (ad es. Twitter, Blogger); - Siti web di condivisione di contenuti multimediali (ad es. YouTube, Instagram, Snapchat); - Messaggistica istantanea (es. WhatsApp, Telegram).

unità). Per contro i Blog o microblog dell'Amministrazione vengono utilizzati dalle istituzioni in misura più contenuta (9,8%). Tra le istituzioni sono le Università che hanno una propensione maggiore all'utilizzo di più tipologie di strumenti digitali nella comunicazione, scegliendo nella totalità dei casi l'impiego di social network (98,6%), nel 97,1% dei casi utilizzando i Siti web di condivisione di contenuti multimediali, nel 78,6% usando Blog e microblog e in percentuale minore le applicazioni di Messaggistica istantanea (45,7%).

Grafico 14 Istituzioni pubbliche che utilizzano almeno 2 social media per tipologia di social media e forma giuridica Valori percentuali. Anno 2020

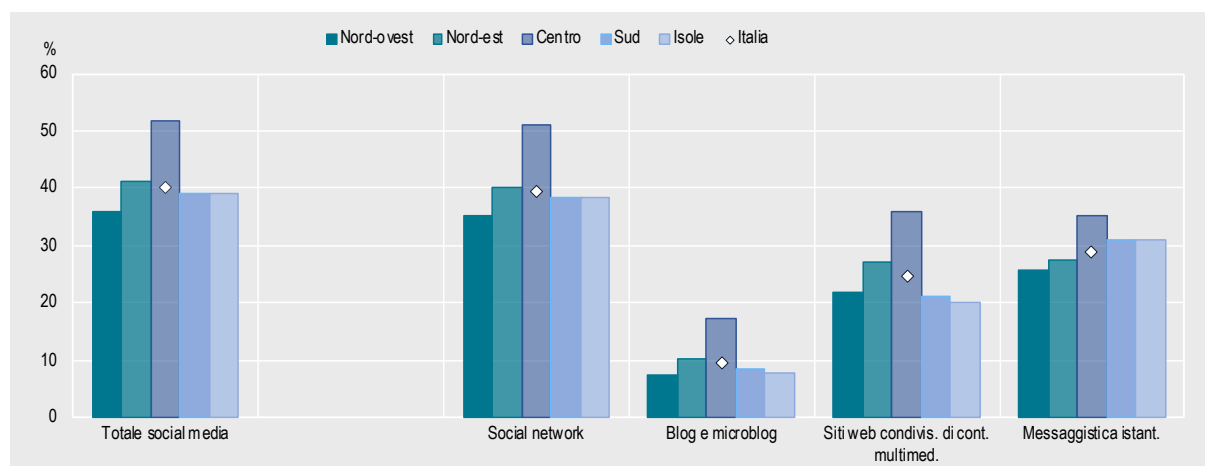


Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

Le strategie comunicative delle amministrazioni e l'eterogeneità del bacino di utenza a cui si rivolgono le istituzioni pubbliche influenzano la tipologia dei social media impiegati. Nelle Regioni, che utilizzano almeno 2 social media, è particolarmente diffuso l'impiego di social network (82,5%) e dei Siti web di condivisione di contenuti multimediali (77,5%), mentre le applicazioni di messaggistica istantanea vengono utilizzate dai Comuni di grandi e medie dimensioni, con popolazione al di sopra di 5mila abitanti, rispettivamente dal 46,1% e dal 39,9% delle istituzioni rispondenti. I Blog e microblog, complessivamente utilizzati dal 9,8% delle istituzioni pubbliche, sono diffusi particolarmente tra Amministrazioni dello Stato e organi costituzionali e/o a rilevanza costituzionale, nel 79,4% dei casi.

La diversa propensione delle istituzioni pubbliche alla comunicazione social, indagando l'utilizzo di almeno 2 social media, si riflette anche sul territorio (Grafico 15).

Grafico 15. Istituzioni pubbliche che utilizzano almeno 2 social media per tipologia di social media e ripartizione territoriale Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

Tabella 7 Istituzioni pubbliche che utilizzano almeno 2 social media per tipologia di social media, regione e ripartizione territoriale Valori percentuali. Anno 2020

REGIONIE RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Istituzioni che hanno utilizzato almeno 2 social media		Tipo di social media utilizzato								Totale Istituzioni rispondenti (a)
			Social network		Blog e microblog		Siti web di condivisione di contenuti multimediali		Messaggistica istantanea		
	va	%	va	%	va	%	va	%	va	%	
Piemonte	456	29,7	443	28,9	79	5,1	246	16,0	350	22,8	1534
Valle d'Aosta - AOSTA VALLE	52	44,4	48	41,0	16	13,7	29	24,8	43	36,8	117
Liguria	142	41,5	140	40,9	46	13,5	89	26,0	111	32,5	342
Lombardia	763	39,1	752	38,5	152	7,8	495	25,4	508	26,0	1951
Trentino-Alto Adige	165	32,9	158	31,5	36	7,2	93	18,6	117	23,4	501
Bolzano - Bozè	51	23,8	49	22,9	14	6,5	34	15,9	29	13,6	214
Trento	114	39,7	109	38,0	22	7,7	59	20,6	88	30,7	287
Veneto	404	42,6	396	41,8	89	9,4	246	25,9	280	29,5	948
Friuli-Venezia Giulia	122	33,4	120	32,9	32	8,8	77	21,1	86	23,6	365
Emilia-Romagna	331	50,1	324	49,0	97	14,7	258	39,0	200	30,3	661
Toscana	306	53,5	303	53,0	110	19,2	220	38,5	209	36,5	572
Umbria	76	43,7	74	42,5	17	9,8	53	30,5	49	28,2	174
Marche	207	54,0	204	53,3	35	9,1	131	34,2	159	41,5	383
Lazio	327	47,3	322	46,6	128	18,5	223	32,3	207	30,0	691
Abruzzo	191	42,4	188	41,7	32	7,1	95	21,1	161	35,7	451
Molise	69	33,2	66	31,7	11	5,3	27	13,0	60	28,8	208
Campania	278	37,1	272	36,3	71	9,5	172	23,0	204	27,2	749
Puglia	199	44,3	195	43,4	43	9,6	126	28,1	141	31,4	449
Basilicata	91	44,8	89	43,8	24	11,8	50	24,6	74	36,5	203
Calabria	158	35,0	155	34,3	36	8,0	63	13,9	137	30,3	452
Sicilia	272	37,0	267	36,3	62	8,4	154	21,0	214	29,1	735
Sardegna	232	41,9	229	41,3	38	6,9	105	19,0	184	33,2	554
Nord-ovest	1413	35,8	1383	35,1	293	7,4	859	21,8	1012	25,7	3.944
Nord-est	1022	41,3	998	40,3	254	10,3	674	27,2	683	27,6	2.475
Centro	945	51,9	929	51,0	317	17,4	653	35,9	638	35,1	1.820
Sud	986	39,3	965	38,4	217	8,6	533	21,2	777	30,9	2.512
Isole	504	39,1	496	38,5	100	7,8	259	20,1	398	30,9	1.289
Italia	4.841	40,2	4.745	39,4	1.154	9,6	2.952	24,5	3.494	29,0	12.040

Nel Centro 5 istituzioni su 10 impiegano almeno 2 social media, in particolare le Marche con il 54,0% e la Toscana con il 53,5% (Tabella 7). Al di sopra della media nazionale si collocano le amministrazioni pubbliche del Nord-est con 41,3%: significativi i livelli in Emilia Romagna con il 50,1% e in Veneto con il 42,6%. Livelli più contenuti di diffusione dei social media sono rilevati nel Sud (39,3%), con valori particolarmente ridotti in Molise (33,2%), nelle Isole (39,1%) e il Nord-ovest (35,8%), in particolare il Piemonte con il 29,7%. La diffusione sul territorio dei social media per tipologia, pur conformandosi al quadro nazionale, presenta differenze territoriali sulla diffusione della messaggistica istantanea, strumento per garantire la continuità dei servizi ai cittadini e rispondere alle nuove gravi necessità generate dalla pandemia: questa viene particolarmente usata nel Centro, nel Sud e nelle Isole da 3 istituzioni su 10.

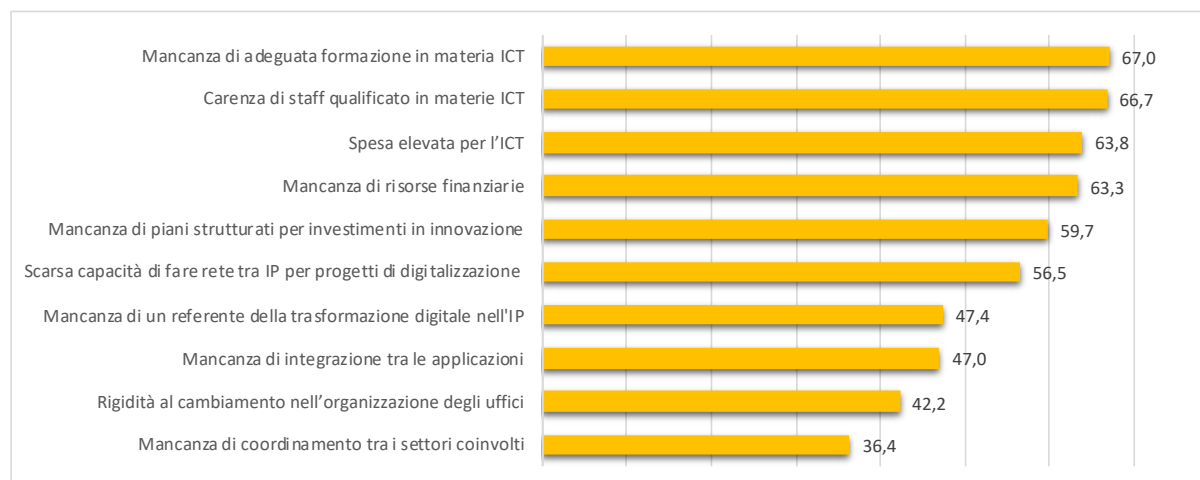
1.2.7 Ostacoli alla digitalizzazione e misure di sicurezza

Le difficoltà e i vincoli al processo di digitalizzazione sono elementi importanti da tenere in considerazione in quanto ostativi alla trasformazione della Pubblica Amministrazione. Il 67% delle istituzioni pubbliche individua nella mancanza di adeguata formazione in materia ICT il principale ostacolo al processo di digitalizzazione (Grafico 16). Lo dichiarano in misura prevalente le amministrazioni locali, in particolare il 76,6% dei Comuni (78,5% per i Comuni con meno di 5 mila abitanti) e il 71,4% delle Città metropolitane e, in misura minore, le Amministrazioni centrali (44,1%).

La carenza di staff qualificato in materia di ICT, indicata complessivamente dal 66,7% delle istituzioni rispondenti, è un ostacolo rilevante sia per le amministrazioni centrali (55,9%) sia per le amministrazioni locali (76,5%). La spesa elevata per l'ICT (63,8%), la mancanza di risorse finanziarie (63,3%), la mancanza di piani strutturati per investimenti in innovazione (59,7%) e la scarsa capacità di fare rete tra diverse istituzioni pubbliche per progetti di digitalizzazione (56,5%) sono ulteriori barriere alla digitalizzazione, che toccano in particolare le amministrazioni locali.

Ulteriori ostacoli segnalati dalle pubbliche amministrazioni sono la mancanza di un referente della trasformazione digitale all'interno dell'unità istituzionale (47,4%), la mancanza di integrazione tra le applicazioni (47,0%) e altri fattori organizzativi, come la rigidità al cambiamento nell'organizzazione degli uffici (42,2%) e l'assenza di coordinamento tra settori coinvolti con il 36,4% delle istituzioni.

Grafico 16. Ostacoli al processo di digitalizzazione. Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

In particolare, nel caso di Comuni e Comunità montane e unioni di comuni una amministrazione su due denuncia la mancanza di un referente della trasformazione digitale all'interno dell'unità istituzionale⁴⁴ cioè la mancanza della figura preposta a garantire operativamente la trasformazione digitale della PA, coordinandola nello sviluppo dei servizi pubblici digitali e nell'adozione di modelli di relazione trasparenti e aperti con i cittadini.

Considerando il livello territoriale, risulta che in due ripartizioni geografiche la mancanza di adeguata formazione in materia ICT rappresenta la più grande barriera alla trasformazione digitale della PA, con il 71,1% nel Nord-ovest e il 68,0% nelle Isole (Tabella 8). Le unità istituzionali del Nord-est e delle Isole dichiarano come principale impedimento la carenza di staff qualificato in materie ICT, con percentuali rispettivamente del 64,1% e 68,1%, mentre la mancanza di risorse finanziarie è il maggior vincolo per le PA del Sud (68,1%). L'assenza di piani per investimenti in innovazione è un ostacolo sentito in particolar modo nel Sud (64,1%), nelle Isole (62,3%) e nel Nord ovest (60,5%). La scarsa capacità di fare rete tra diverse PA per progetti di digitalizzazione risulta un vincolo avvertito in tutte le realtà territoriali senza grandi differenze.

La mancanza di un referente della trasformazione digitale all'interno dell'unità istituzionale è un ostacolo alla digitalizzazione per il 50,9% delle Pubbliche amministrazioni del Sud fino a raggiungere il 61,7% nel caso dei Comuni con meno di 5 mila abitanti.

44 - Nell'ambito delle iniziative per la trasformazione digitale delle Pubbliche amministrazioni, la Circolare n. 3 del 1 ottobre 2018, emanata dall'allora Ministro per la PA sollecitava tutte le amministrazioni a individuare al loro interno un Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD).

Tabella 8. Istituzioni pubbliche per tipologie di ostacoli al processo di digitalizzazione, per ripartizione geografica. Valori percentuali. Anno 2020

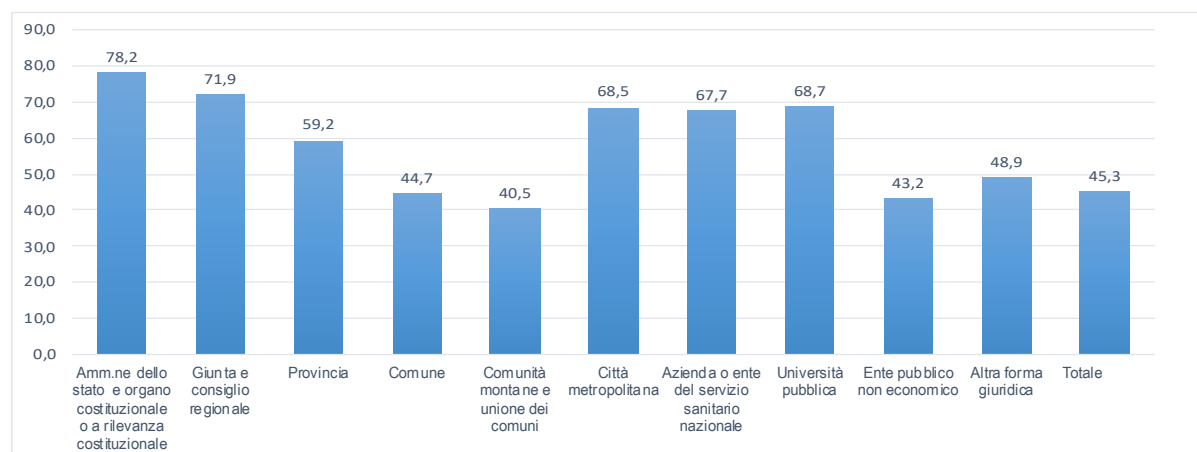
RIPARTI- ZIONE GEO- GRAFICA	OSTACOLI ALLA DIGITALIZZAZIONE								
	Man- canza di adeguata forma- zione in materia ICT	Carenza di staff qualifi- cato in materie ICT	Spesa elevata per l'ICT	Man- canza di risorse finan- ziarie	Man- canza di piani strutturati per inve- stimenti in innova- zione	Scarsa ca- pacità di fare rete tra diverse istituzioni pubbliche per progetti di digitaliz- zazione	Man- canza di un refe- rente della trasfor- mazione digitale all'interno dell'unità istituzio- nale	Man- canza di inte- grazio- ne tra le applica- zioni	Rigidità al cam- biamento nell'orga- nizzazione degli uffici
Nord-Ovest	71,1	69,4	70,0	67,2	60,5	56,2	48,9	44,7	40,0
Nord-Est	62,9	64,1	58,1	53,3	54,9	52,8	42,4	50,3	41,8
Centro	64,4	63,1	62,0	62,3	57,4	55,2	45,2	48,0	41,2
Sud	66,3	67,1	63,3	68,1	64,1	60,2	50,9	48,6	45,8
Isole	68,0	68,1	60,4	63,1	62,3	59,1	49,4	43,3	43,6
Italia	67,1	66,7	63,9	63,4	59,8	56,5	47,5	47,0	42,2

Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

Sul piano delle misure di sicurezza utilizzate dalle PA si distinguono le Amministrazioni centrali dello stato, che mettono in atto il 78,2% del totale delle misure previste, confermandosi così le più avanzate sotto il profilo digitale (Grafico 16).

Si tutelano adeguatamente dagli attacchi informatici attraverso un utilizzo consistente e combinato di misure di sicurezza anche le Giunte e i consigli regionali (71,9%), le Università pubbliche (68,7%) e le Città metropolitane (68,5%), che registrano uno scarto di quasi 10 punti percentuali rispetto alle Province (59,2%). Notevole il *digital divide* rispetto alle altre amministrazioni locali quali le Comunità montane e unione di comuni, i Comuni e gli Enti pubblici non economici, che adottano meno della metà delle misure di sicurezza possibili (rispettivamente 40,5%, 44,7% e 43,2%).

Grafico 17 Misure di sicurezza messe in atto dalle istituzioni pubbliche sul totale delle misure previste. Valori percentuali. Anno 2020

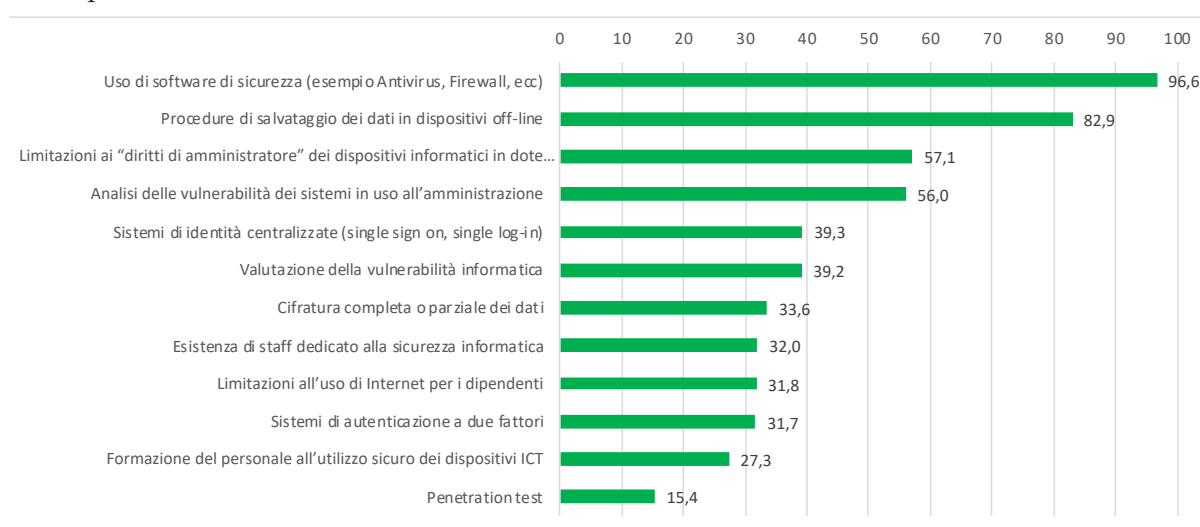


Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

Nella quasi totalità delle istituzioni pubbliche sono in uso software di sicurezza come Antivirus, Firewall, ecc. (Grafico 18). Le procedure di salvataggio in dispositivi off line sono adottate da otto unità istituzionali su dieci, in maniera abbastanza uniforme tra tipologie istituzionali.

Per misure più complesse, come ad esempio l'analisi delle vulnerabilità dei sistemi in uso all'amministrazione e i sistemi di identità centralizzate (*single sign on, single log-in*), si evidenziano invece notevoli divari tra istituzioni centrali e amministrazioni locali comunali.

Grafico 18. Istituzioni pubbliche che hanno adottato misure di sicurezza informatica per tipologia
Valori percentuali. Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

L'esistenza di staff dedicato alla sicurezza informatica è una misura adottata dal 76,5% delle Amministrazioni dello stato e da oltre il 64% di Città metropolitane e Università.

I valori più bassi, sotto la media del 32%, si rilevano nei Comuni sotto i 5 mila abitanti (24,9%) e nelle Comunità montane e unioni di comuni (27,8). La formazione del personale all'utilizzo sicuro dei dispositivi ICT è effettuata da appena il 27% delle PA.

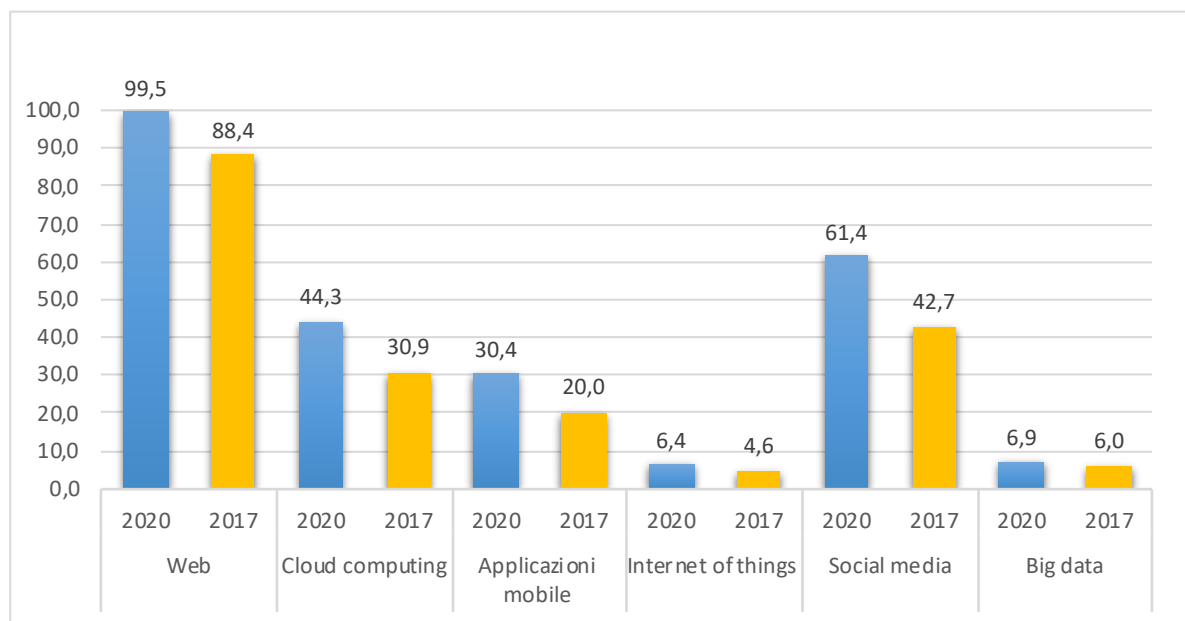
Più della metà delle istituzioni pubbliche attua limitazioni ai "diritti di amministratore" dei dispositivi informatici in dote all'amministrazione e analisi delle vulnerabilità dei sistemi in uso.

1.2.8. L'evoluzione digitale tra il 2017 e il 2020

L'adozione dello Smart Working come modalità prevalente di svolgimento del lavoro durante tutta la fase emergenziale, e in particolare durante il *lockdown*, ha impresso una forte accelerazione all'uso delle tecnologie digitali. Per poter cogliere prime indicazioni sull'evoluzione digitale delle PA è stato effettuato un confronto dei dati rac-

colti sul panel delle istituzioni rispondenti alle edizioni della rilevazione 2021 e 2018 (Grafico 19).

Grafico 19 Utilizzo delle tecnologie digitali da parte delle istituzioni pubbliche Valori percentuali. Anni 2020, 2017.



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

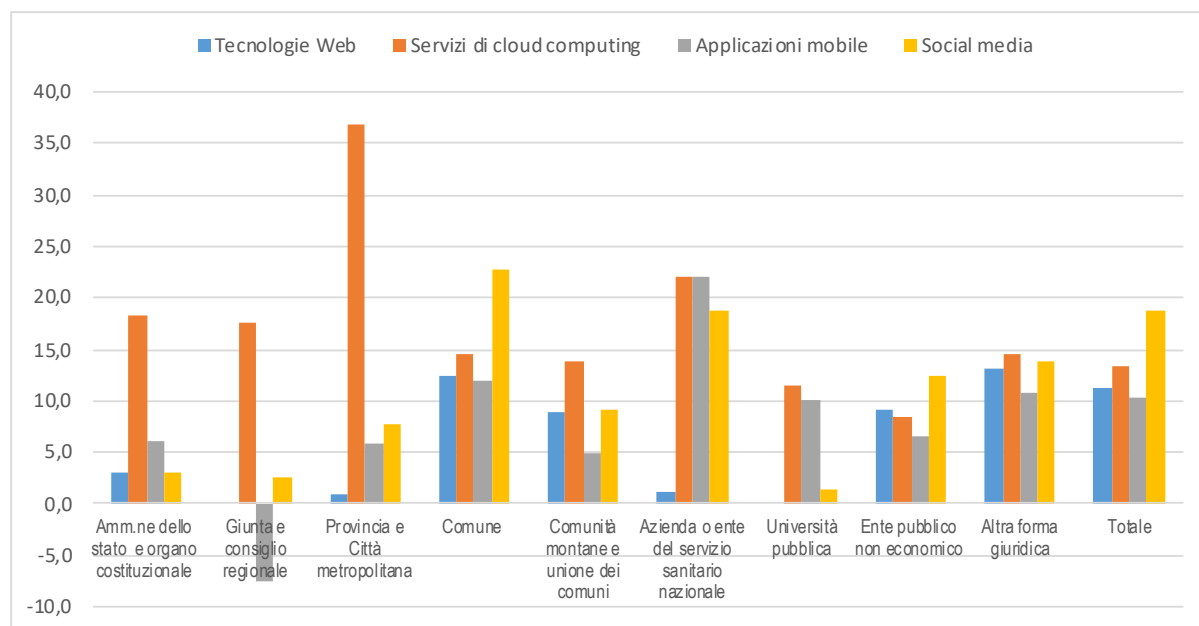
In tutti i segmenti tecnologici analizzati si registra un incremento di utilizzo da parte delle istituzioni pubbliche. L'utilizzo del web cresce di 11,2 punti percentuali, arrivando al 99,5%. La presenza sui social da parte delle PA avanza di 18,7 punti percentuali, raggiungendo il 61,4%. Notevole è anche la crescita del *cloud* (+13,4 p.p.) e delle applicazioni *mobile* (+10,4 p.p.).

Analizzando il comportamento delle diverse tipologie istituzionali (Grafico 20), emerge una crescita marcata e diffusa dei servizi di *cloud computing*, strettamente connessa alle esigenze del lavoro da remoto.

L'incremento nell'utilizzo dei social media è particolarmente accentuato nei Comuni con meno di 5 mila abitanti (dal 33,2% nel 2017 al 58,3% nel 2020). Lo stesso dato risulta significativo anche nei comuni fino a 20 mila abitanti che raggiungono il 79,5% di attività social, registrando un incremento di 19,4 punti percentuali.

Anche le Aziende ed enti del sistema sanitario nazionale mostrano un salto notevole nell'uso del *cloud*, delle applicazioni *mobile* e dei social. Le Università pubbliche, che già nel 2017 vantavano le migliori performance, imprimono un'ulteriore avanzamento nell'utilizzo di tutti i canali digitali.

Grafico 20 Utilizzo delle tecnologie digitali da parte delle istituzioni pubbliche per forma giuridica
Differenze percentuali 2020/2017.



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

1.2.9 La formazione del personale dipendente nel 2020

In un contesto di trasformazione e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche, particolarmente stimolato a seguito dell'evento pandemico, la formazione del personale assume un ruolo centrale nel perseguire l'obiettivo di sviluppare e rafforzare le conoscenze e competenze necessarie a cogliere le nuove sfide collegate all'attuazione del PNRR.

Secondo quanto emerso dai risultati preliminari della rilevazione multiscopo del Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche⁴⁵, nel 2020 meno della metà delle istituzioni pubbliche, ma con un peso relativo in termini di dipendenti superiore al 92%, ha organizzato o finanziato attività formative per il proprio personale dipendente (Tabella 9). Si confermano le forti asimmetrie tra i due cluster di amministrazioni emersi dall'analisi dei dati sullo Smart Working e sulla digitalizzazione che vedono in una condizione di svantaggio, anche in questo ambito, le amministrazioni locali e gli Enti pubblici economici di piccole dimensioni (circa 5600 unità che complessivamente assorbono il 5% dei dipendenti pubblici) che non hanno svolto alcuna attività di formazione.

Solo il 14% delle istituzioni pubbliche, con un peso occupazionale pari al 78%, ha adottato un piano formativo. La pianificazione dell'attività formativa è maggiormente

⁴⁵ - Cfr nota 5.

diffusa presso le Aziende o enti del servizio sanitario nazionale (88,9%) e le Università pubbliche (80% per cento). Al di sotto della media i Comuni (9,5 per cento), le Comunità montane e Unioni di comuni (9,1 per cento) e gli Enti pubblici non economici (12,7 per cento).

Tabella 9 Istituzioni pubbliche che hanno organizzato o finanziato attività di formazione per forma giuridica. Anno 2020. Valori assoluti e percentuali

FORMA GIURIDICA	Hanno organizzato\finanziato attività di formazione				Di cui hanno adottato un piano formativo		Attività formative	
	Istituzioni		Dipendenti		Istituzioni		Dipendenti	
	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.	% sul tot.	% sul tot.	v.a.	%
Amministrazione dello Stato e organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	33	97,1	223.632	98,8	70,6	97,6	4.800	2,8
Giunta e consiglio regionale	37	92,5	57.976	98,6	67,5	84,7	3.693	2,1
Provincia e città metropolitana	90	87,4	43.920	94,4	45,6	70,8	6.451	3,7
Comune	3.712	49,9	251.324	77,0	9,5	44,4	73.237	42,3
Comunità montane e unione dei comuni	236	46,5	11.402	79,8	9,1	28,1	4.597	2,7
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	178	94,2	656.852	96,5	88,9	90,0	39.530	22,8
Università pubblica	69	98,6	101.054	100,0	80,0	86,5	6.947	4,0
Ente pubblico non economico	897	31,4	136.504	90,9	12,7	73,1	24.766	14,3
Altra forma giuridica	499	59,7	54.823	82,8	32,2	61,7	9.156	5,3
Totale	5.751	47,6	1.537.487	92,1	14,2	78,0	173.177	100,0

Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

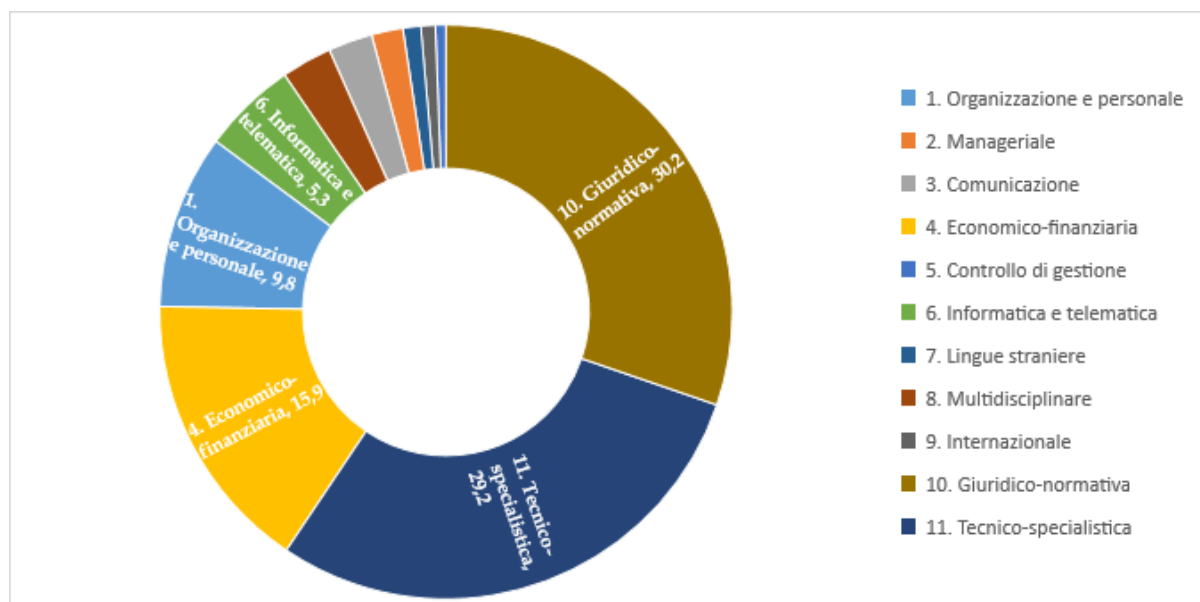
Nel complesso sono state organizzate o finanziate oltre 173.000 attività formative, di cui il 42,3% da parte dei Comuni e il 22,8% da parte delle Aziende o Enti del servizio sanitario nazionale.

Sul piano dei contenuti (Grafico 21), l'offerta formativa si concentra nelle aree tematiche giuridico-normativa (30,2%), tecnico-specialistica (29,2%), economico-finanziaria (15,9%) e di organizzazione e personale (9,8%) in tutte le quali ricopre una parte importante l'aggiornamento riguardante le innovazioni normative introdotte in diversi ambiti dell'attività amministrativa tra i quali la gestione delle politiche anticorruzione, il graduale passaggio alla contabilità economico patrimoniale, la normativa di carattere tributario, la gestione dello Smart Working, la gestione degli appalti, la valutazione della performance. Su alcune di queste tematiche sono particolarmente cresciuti nell'ultimo triennio i fabbisogni formativi (ad esempio, appalti, anticorruzione, sistemi di pagamento elettronici)⁴⁶. La formazione in materia di ICT ha riguardato solo il 5,3% delle attività formative svolte dalle istituzioni pubbliche. Come è emerso dalla rilevazione censuaria, tale carenza è avvertita dalle pubbliche amministrazioni quale

46 - Espa, E. (2021) Caratteristiche e obiettivi della formazione continua, in Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020.

principale ostacolo al processo di digitalizzazione.⁴⁷ La formazione manageriale, internazionale e quella diretta a rafforzare la conoscenza e pratica delle lingue straniere resta residuale e raggiunge complessivamente il 5%.

Grafico 21. Attività formative svolte per area tematica Valori percentuali- Anno 2020



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

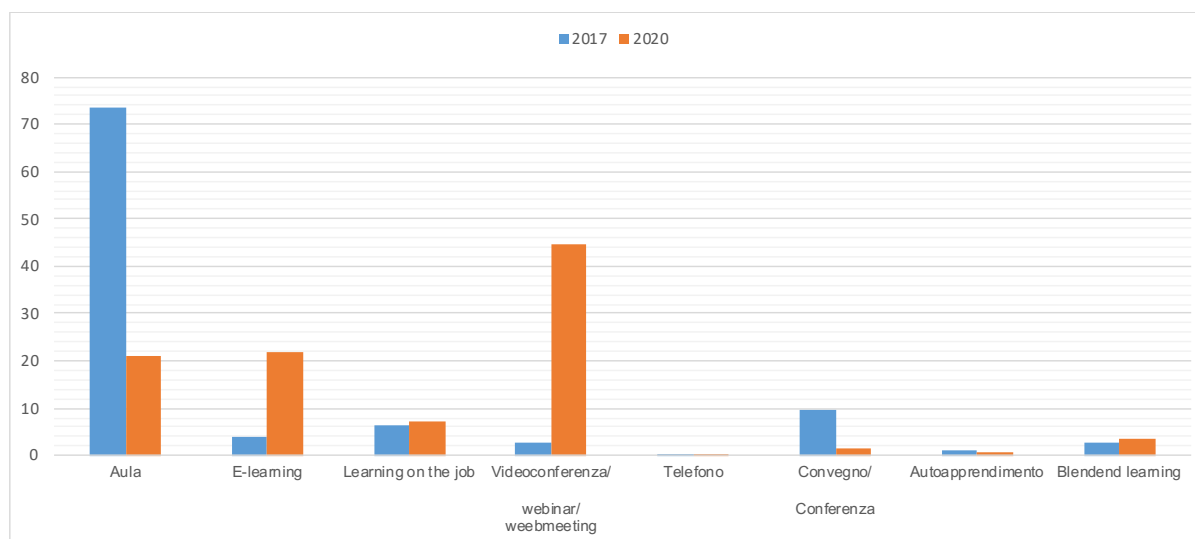
Il 2020 è stato l'anno dello Smart Working e della formazione a distanza (Grafico 22). Rispetto al 2017 le attività di formazione in aula crollano dal 73,7% al 21%⁴⁸. La modalità di erogazione più utilizzata è la videoconferenza/webinar/weebmeeting (44,8%), che registra un incremento di 42 punti percentuali rispetto al 2017, seguita dall'e-learning (21,7% a fronte del 3,9% nel 2017).

La formazione in situazioni di lavoro (learning on the job) ha un lieve incremento (+0,8 punti percentuali) mentre le restanti tipologie di formazione monomodali rimangono invariate e residuali. Le attività di formazione erogate in modalità mista (*blendend-learning*) rappresentano il 3,3%, in leggero aumento rispetto al 2,8% del 2017.

⁴⁷ - Cfr paragrafo 1.2.7.

⁴⁸ - Il confronto è stato effettuato sul panel delle istituzioni rispondenti alle edizioni 2021 e 2017

Grafico 22 Attività di formazione per modalità di erogazione. Valori percentuali. Anni 2020 e 2017



Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.

Conclusioni

Dall'analisi dei dati su strategie, misure e iniziative messe in atto dalle istituzioni pubbliche per fronteggiare l'emergenza e non interrompere le attività e i servizi a cittadini e imprese, emerge una realtà eterogenea caratterizzata da differenze sostanziali nei modelli di comportamento adottati dalle diverse tipologie istituzionali. Si delineano in maniera evidente due grandi sottogruppi. Uno rappresentato dalle amministrazioni più grandi e organizzate, quali le amministrazioni centrali, le Regioni e Città metropolitane, le Università pubbliche, che grazie agli investimenti di natura digitale e tecnologica e alla sperimentazione dello Smart Working attuati in fase pre-pandemica, si sono trovate pronte ad affrontare la modalità del lavoro agile in emergenza e a dare continuità alle attività, mantenendo gli obiettivi istituzionali di servizio al Paese. Il secondo gruppo è costituito invece dagli enti locali di piccole dimensioni, Comuni al di sotto dei 5000 abitanti, Comunità montane e unione di comuni e anche dagli Enti pubblici non economici che hanno incontrato maggiori difficoltà nell'applicazione del nuovo modello lavorativo, non avendone fatto esperienza prima della pandemia con iniziative strutturate e avendo carenze di risorse e dotazioni tecnologiche e infrastrutturali che hanno rappresentato delle barriere all'adozione delle SW.

Le istituzioni appartenenti al primo raggruppamento hanno dimostrato di avere una maggiore consapevolezza delle opportunità offerte dalle innovazioni connesse alle nuove modalità di lavorare e anche una maggiore propensione alla misurazione dell'impatto dello SW sui livelli di produttività dell'ente, sulla soddisfazione del lavoratore e sui servizi erogati a cittadini e imprese. In base ai dati del monitoraggio, hanno dichiarato in misura maggiore rispetto alle altre tipologie istituzionali effetti positivi sulla soddisfazione e benessere del lavoratore, con valori superiori all'80% rispetto alla media del 67,9%. Gli effetti positivi sulla produttività dell'ente sono stati dichiarati da una quota più contenuta di istituzioni e ancora più ridotta in relazione

ai servizi erogati a cittadini e imprese. In tutte le forme giuridiche la percentuale di istituzioni con un effetto positivo sui servizi prestati ai cittadini è inferiore alla quota di enti che registrano un incremento del benessere dei lavoratori o un aumento della produttività, a dimostrazione che la soddisfazione dell'utenza è un ambito con forti margini di crescita.

Di conseguenza, con riguardo agli orientamenti delle istituzioni pubbliche nella fase post emergenziale, si evidenzia una maggiore incertezza sulle scelte future nel raggruppamento delle istituzioni che hanno incontrato maggiore difficoltà a reagire alla situazione creatasi a seguito della pandemia e ad adattarsi alle nuove modalità lavorative, per mancanza di strumenti e dotazioni tecnologiche e per una minore propensione all'innovazione.

A seguito della pandemia, emerge con chiarezza e in maniera diffusa tra le diverse tipologie istituzionali, la necessità di nuove competenze e professionalità digitali. Ad avvertirne maggiormente l'esigenza sono le amministrazioni che durante la fase pandemica si sono attivate di più per mettere i lavoratori in condizioni di lavorare da remoto, fornendo strumentazione e competenze necessarie, e sono risultate più propense ad adottare il regime di lavoro agile come modalità di lavoro ordinario, in alternanza al lavoro in presenza. Il tema dello scarso sviluppo delle competenze digitali si ripropone anche tra i principali ostacoli al processo di trasformazione digitale dichiarati dalle istituzioni pubbliche.

L'eterogeneità dei profili digitali delle PA che emerge sia a livello sia di tipologie istituzionali sia territoriale, ripropone la dicotomia tra i due cluster sopra delineati rappresentati da un lato dalle istituzioni pubbliche più virtuose, caratterizzate da maggiori dimensioni e organizzazioni più strutturate e dall'altro, dalle amministrazioni più piccole e meno dotate di risorse e strumenti e tecnologie digitali che necessitano di maggiori interventi di policy per mettersi al passo e conseguire gli obiettivi prefissati dal piano di innovazione e digitalizzazione.

La semplificazione amministrativa nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁴⁹

Il 2021 ha rappresentato l'anno dei grandi impegni. Con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) approvato in via definitiva dalla Commissione Europea il 13 luglio, il governo italiano si è vincolato a realizzare un'ampia e ambiziosa agenda per la Pubblica amministrazione nell'obiettivo di garantire – in maniera permanente – “l'aumento della sua efficienza e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi”⁵⁰.

Inserita nell'ambito della strategia di riforme strutturali del PNRR perché orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese, il rinnovamento della pubblica amministrazione (PA) rappresenta uno strumento essenziale per superare le numerose lacune e disfunzioni⁵¹ che affliggono il sistema amministrativo italiano.

Il problema è noto da tempo; a partire dal famoso rapporto Giannini del 1979 e dalle risultanze delle indagini conoscitive realizzate dalla Commissione parlamentare bicamerale per la semplificazione⁵², non c'è studioso⁵³, centro di ricerca, struttura istituzionale (nazionale o sovranazionale⁵⁴) o associazione imprenditoriale che non abbia sollevato il tema dell'impatto (negativo) della burocrazia sullo sviluppo economico e competitivo del Paese e sollecitato la politica a sciogliere i “lacci e laccioli” che governano la pubblica amministrazione.

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

50 - Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato in via definitiva con Decisione di esecuzione del Consiglio il 6 luglio 2021 (OR. en) 10160/21, p. 44. Il PNRR che rappresenta il più importante e innovativo fra gli strumenti contenuti nel Next Generation EU, è disciplinato con il Reg. UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

51 - L'emergenza sanitaria ha agito da catalizzatore (ri)portando in evidenza tutte i “mali” della PA, tra cui: le fragilità e l'inadeguatezza delle procedure; gli stalli decisionali causati dall'eccesso di soggetti coinvolti nella decisione e dalla numerosità degli atti richiesti; i lunghi tempi di attesa per ottenere un atto autorizzatorio; l'anacronistica e inefficiente modalità di reclutamento e di svolgimento del lavoro pubblico.

52 - Cfr. Commissione parlamentare per la semplificazione (XVI Legislatura), Indagine conoscitiva sulla semplificazione della legislazione, con particolare riferimento allo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui all'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246; Commissione parlamentare per la semplificazione (XVII Legislatura) Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, 31 marzo 2014. Il 23 gennaio 2019, (XVIII legislatura) è stata avviata l'Indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa i cui lavori sono ancora in corso.

53 - L'articolo è di Vincenzo Visco, Il culto del diritto amministrativo frena la ricostruzione della PA, pubblicato su Il Sole 24 Ore del 6 febbraio 2021.

54 - La riforma della PA è una delle principali richieste della Commissione europea nell'ambito delle Country Specific Recommendations (v., da ultimo, CSR 2018, n. 16, CSR 2019, n. 3; CSR 2020, n. 4). Da tempo, infatti, la Commissione europea concentra l'attenzione sulla qualità delle articolazioni amministrative degli Stati membri, nella consapevolezza che senza un'efficace amministrazione non è realisticamente possibile implementare l'acquis comunitario e raggiungere gli obiettivi strategici programmati. Si ricorda inoltre che l'importanza del processo di riforma della PA ha ottenuto pieno riconoscimento anche nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei che, nel settennato appena trascorso (2014-2020), gli ha riservato due obiettivi tematici: l'OT-11 destinato al rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale e l'OT-2 dedicato alla digitalizzazione della PA.

È evidente, quindi, che le (numerose) riforme fino ad oggi realizzate per migliorare la qualità della PA e semplificarne le relative procedure non sono state all'altezza degli intenti dichiarati; in alcuni casi hanno fornito risposte parziali a problemi sistemici; in altri, non sono state supportate da adeguate misure di organizzazione e/o digitalizzazione; in altri ancora sono state erroneamente attuate o, addirittura, rimaste del tutto inattuato. Queste riforme poi non sono state a "costo zero"; esse hanno contribuito ad aumentare la complessità della PA poiché hanno aumentato le regole che ne disciplinano l'operato contribuendo a rendere il contesto giuridico di riferimento confuso, contraddittorio, ridondante e ingarbugliato. Difatti, per accelerare gli adempimenti e ottenere risultati concreti il governo ha spesso preferito ricorrere all' "accetta" della deroga facendo leva sull'aggiramento delle regole, sulla previsione di nuovi percorsi procedurali, oppure sulla concentrazione di funzioni e poteri straordinari in capo ai Commissari. Questo è stato il caso dell'Expo di Milano, del ponte Morandi a Genova, degli acquisti di emergenza durante la pandemia.

Nell'ambito di questo scenario il governo, chiamato a costruire un percorso di ammodernamento della pubblica amministrazione e della semplificazione del suo *modus operandi*, per poter accedere ai fondi Next Generation EU messi a disposizione per riparare i danni economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria da Covid-19, ha elaborato – per la prima volta⁵⁵ – un programma di "portata generale e a proiezione pluriennale (fino al 2026)".

Si tratta di un programma predisposto in stretta linea di continuità con le misure normative di necessità e urgenza adottate a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020 per far fronte alla paralisi economico-amministrativa generata dalla crisi sanitaria, e che trova la sua "bussola" di riferimento nel d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

Sulla base di queste premesse, il presente contributo ricostruisce e analizza gli impegni assunti dal governo nel corso del 2021 per semplificare la PA. L'analisi distingue, innanzitutto, gli interventi adottati con lo strumento normativo da quelli inseriti nell'ambito della progettazione PNRR. Un paragrafo apposito sarà poi dedicato al tema della *governance* della semplificazione mentre, da ultimo, verranno individuati alcuni aspetti da presidiare per non perdere, ad avviso di chi scrive, l'occasione di realizzare una riforma organica che consenta di superare, in modo concreto e definitivo, il problema dell'inadeguatezza (o, nei migliori dei casi, della disomogenea adeguatezza) della PA italiana a svolgere la sua funzione istituzionale.

55 - Cfr. M. Clarich, Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico, in *Corriere Giur.*, 2021, 1025 ss. che effettua una valutazione del PNRR sotto il profilo giuridico alla luce del diritto interno. L'Autore rileva che il "solo precedente nell'esperienza italiana che presenta qualche analogia (con il PNRR) risale agli anni Sessanta del secolo scorso in una fase nella quale il dibattito politico e giuridico aveva al proprio centro il modello della programmazione economica generale, in attuazione dell'art. 41, comma 3, Cost. In quegli anni, sulla scia dell'esperienza francese e belga, fu adottato con legge un Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 che delineò tutti gli obiettivi e le previsioni di crescita dello Stato, le riforme da approvare e gli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi, la programmazione della manovra di finanza pubblica".

1. La semplificazione nel d.l. n. 77 del 2021

Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 recante “Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”⁵⁶ ha l’obiettivo di definire il quadro normativo nazionale per semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi fissati dal PNRR, dal Piano nazionale degli investimenti complementari e dal Piano nazionale integrato per l’energia e il clima 2030 (PNIEC).

Per perseguire tale obiettivo il decreto delinea, dapprima, la struttura operativa cui viene affidata il coordinamento, la gestione, l’attuazione e il monitoraggio del PNRR (Parte I, artt. 1-16) e, successivamente, le disposizioni per accelerare e snellire le procedure e rafforzare la capacità amministrativa (Parte II artt. 17-67). Nell’ambito di questa seconda parte, in particolare, il decreto dispone un corposo novero di disposizioni che, in continuità alle scelte compiute con il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (e in materia di appalti già con il d.l. 18 aprile 2019, n. 32), sono volte a consentire alle amministrazioni pubbliche (e quindi al Paese) una più adeguata gestione delle impegnative misure previste dal PNRR.

Si tratta di interventi numerosi e tra loro diversificati, alcuni dei quali istituiscono procedure speciali per gli investimenti previsti dal PNRR; altri, intervengono – perlopiù in modo chirurgico – sulle procedure amministrative relative a particolari settori (ad esempio quelle da avviare per le fonti rinnovabili, l’efficienza energetica, il dissesto idrogeologico, l’installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica); altri ancora interessano alcuni istituti generali del procedimento amministrativo (silenzio assenso, autotutela, poteri sostitutivi).

Volendo fare una loro lettura d’insieme di tipo trasversale, tali interventi possono essere riuniti attraverso diversi criteri di analisi. Sulla base dell’ambito oggettivo di applicazione, ad esempio, è possibile distinguere tra interventi di semplificazione da applicare alle opere riconducibili al PNRR/PNIEC⁵⁷, da quelli valevoli per le sole “opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto”⁵⁸, da quelli, invece, previsti per tutte le tipologie progettuali⁵⁹. Sulla base della tipologia di intervento semplificatorio impiegato, invece, è possibile distinguere le misure di carattere organizzativo e amministrativo da quelle che incidono direttamente sulle policies

56 - Il decreto è stato convertito con modificazioni con l. 29 luglio 2021, n. 108.

57 - Ne fanno parte le disposizioni relative alla Commissione PNRR-PNIEC per la valutazione di impatto ambientale relativa ai progetti relativi al PNRR e al PNIEC (artt.17-20) o le disposizioni sulla Soprintendenza speciale per il PNRR (art. 29).

58 - Nell’ambito del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, (di cui all’art. 1, D.L. n. 59/2021, finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR), il legislatore ha individuato un gruppo limitato di “opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto”, elencate nell’all. IV al D.L. n. 77/2021 e incluse sotto la missione 3-Infrastrutture e mobilità del PNRR. Si tratta delle seguenti opere: 1) Realizzazione asse ferroviario Palermo-Catania-Messina; 2) Potenziamento linea ferroviaria Verona - Brennero (opere di adduzione); 3) Realizzazione della linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria; 4) Realizzazione della linea ferroviaria Battipaglia-Potenza-Taranto; 5) Realizzazione della linea ferroviaria Roma-Pescara; 6) Potenziamento della linea ferroviaria Orte-Falconara; 7) Realizzazione delle opere di derivazione della Diga di Campolattaro (Campania); 8) Messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera (Lazio); 9) Interventi di potenziamento delle infrastrutture del Porto di Trieste (progetto Adriagateway); 10) Realizzazione della Diga foranea di Genova.

59 - In materia ambientale, ad esempio, si considerino le disposizioni sulla fase preliminare alla presentazione della VIA in ambito regionale (art. 23), quelle sulla determinazione dell’autorità competente in materia di VIA e preavviso di rigetto (art. 25), sul monitoraggio della VIA (art. 26), sull’interpello ambientale (art. 27) e sulla VAS (art. 28).

di settore. Le prime prevedono la sostituzione dell'amministrazione ritardataria o inerte⁶⁰, l'istituzione di nuove strutture che agiscono in parallelo a quelle ordinarie⁶¹, la valorizzazione degli istituti di co-decisione procedimentale, *in primis* la conferenza di servizi⁶²; alle seconde, invece, sono riconducibili alcune disposizioni settoriali che, seppur a contenuto sostanziale, producono ugualmente effetti di semplificazione incidendo, ad esempio, sul tipo di disciplina procedurale applicabile. Di questo tipo l'art. 32 del d.l. n. 77 che, attribuendo il carattere della "non sostanzialità" ad alcuni specifici interventi realizzati su impianti fotovoltaici e idroelettrici per sostituire le componenti più vecchie e ottimizzarne le prestazioni (c.d. Repowering)⁶³, consentono di ridurre il livello del regime amministrativo ad essi applicabile passando da quello autorizzatorio a quello di comunicazione.

Sulla base dei principali destinatari su cui le disposizioni dispiegano i propri effetti, è invece possibile distinguere tra interventi per il rafforzamento della stabilità dei rapporti giuridici tra PA e privati e quelli di carattere – per così dire – "abilitante" perché istituiscono un quadro giuridico procedimentale specifico per la migliore realizzazione del Piano.

Scegliendo quest'ultimo criterio, "vengono di seguito descritti, ",nell'economia del presente lavoro solo con qualche livello di dettaglio", alcuni degli interventi contenuti nel decreto.

1.1.1. *Le disposizioni a tutela della stabilità dei rapporti giuridici.* A tale ambito sono riconducibili i tre⁶⁴ articoli (artt. 61-63) contenuti nel titolo IV del d.l. n. 77 che incidono sulla legge generale sul procedimento amministrativo. Si tratta di modifiche puntuali che, seppur intervengono su istituti diversi, quello del potere sostitutivo (art. 61), del silenzio assenso (art. 62) e dell'annullamento d'ufficio (art. 63), presentano il comun denominatore di essere finalizzate a rafforzare la certezza dei rapporti giuridici tra PA e cittadini e, quindi più in generale, la maggiore stabilità dei mercati. Se lette nell'ambito della nota dialettica autorità-libertà al centro del diritto amministrativo, mentre le prime due disposizioni rappresentano strumenti di ampliamento della libertà dei privati poiché finalizzate a rafforzare la posizione dell'istante rispetto all'amministrazione ritardataria o inerte, l'ultima imbriglia ulteriormente il potere autoritativo esercitato dalla PA attraverso l'autotutela.

Entrando nel merito, l'art. 61 incide sull'istituto del potere sostitutivo disciplinato dai commi 9-bis, 9-ter, 9-quater e 9-quinquies dell'art. 2 della legge n. 241⁶⁵. L'intervento amplia le modalità di attivazione del potere sostitutivo aggiungendo all'istanza di

60 - Rientrano in questa categoria le disposizioni contenute nell'art. che intervengono

61 - Si fa ancora riferimento alla Soprintendenza speciale e alla Commissione PNRR-PNIEC.

62 - Ad esempio, la disposizione contenuta nel c. 2 dell'art. 30 del d.l. n. 77 riferita ai procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica, obbliga il Ministero della cultura ad esprimersi nell'ambito della conferenza di servizi con parere obbligatorio non vincolante.

63 - L'art. 32 del d.l. n. 77 ridefinisce alcune delle fattispecie di interventi su impianti per la generazione di energia elettrica da fonti rinnovabili considerate non sostanziali e, pertanto, sottoposti alla disciplina di cui all'art. 6, co. 11 del d.lgs. n. 28/2011 (comunicazione relativa alle attività in edilizia libera).

64 - In realtà il titolo VI è composto da 4 articoli, l'ultimo dei quali (art. 63-bis) inserito in sede di conversione, qui non analizzato in quanto estraneo alla legge sul procedimento amministrativo.

65 - Si ricorda che questi commi sono stati introdotti con il d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, come modificato dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35 recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo".

parte, già prevista dalla disciplina originaria, l'attivazione d'ufficio. La disposizione, seppur sul piano teorico sembra avere un impatto del tutto minimale, sul piano pratico produce un significativo rilancio dell'istituto e un potenziale ampliamento dell'applicazione dell'istituto stesso. A tal fine merita di essere ricordato che il potere sostitutivo è stato introdotto per rendere maggiormente efficace ed effettivo il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti, garantendo al privato istante il diritto di ottenere un provvedimento – sia esso di accoglimento che di rigetto – in caso di ritardo del responsabile del procedimento. Con tale istituto, pertanto, il legislatore del 2012 intendeva non solo migliorare l'efficienza dell'attività amministrativa, ma soprattutto favorire il privato che attraverso il responsabile del potere sostitutivo avrebbe potuto conseguire il “bene della vita” richiesto con l'apertura del procedimento, evitando di ricorrere ai tradizionali strumenti di tipo giurisdizionale con tutti i vantaggi in termini di costi e tempi. In questa prospettiva, l'attivazione del potere sostitutivo è prerogativa del privato: spetta a quest'ultimo verificare il rispetto dei termini e, nel caso di ritardo, presentare istanza per l'attivazione del potere sostitutivo. Al privato, infatti, è riconosciuto un vero “diritto di impulso” cui corrisponde un obbligo dell'amministrazione a provvedere. Nonostante le buone intenzioni del legislatore, sappiamo che la disposizione non ha trovato effettivo riscontro pratico operativo. Da un primo monitoraggio fatto nel 2014 dal FormezPA già emergeva il disinteresse del privato ad attivare l'istituto preferendo di attendere il rilascio del provvedimento seppur superati i termini procedurali. Tale preferenza conferma che nel rapporto tra cittadino e amministrazione, ancora prevale un atteggiamento di deferenza dei privati nei confronti dell'amministrazione che detiene il potere di rilasciare il provvedimento richiesto e che, in caso di attivazione del poter sostitutivo, verrebbe riconosciuta come inadempiente. È nell'ambito di questo contesto, dunque, che va letta la disposizione contenuta nell'art. 61; l'attivazione d'ufficio del potere sostitutivo permette di superare proprio questa disfunzione e rendere pienamente operativo l'istituto. Va poi considerato l'effetto moltiplicatore della disciplina: il funzionamento effettivo dell'istituto del potere sostitutivo consente, ad esempio, di rendere effettivo anche l'obbligo di comunicazione all'organo di governo dei casi di mancato rispetto dei termini del procedimento (comma 9-quater art. 2, l. n. 241/1990) e, quindi, la conoscibilità interna delle aree amministrative meno efficienti che necessitano in via prioritaria di interventi di rafforzamento della capacità amministrativa.

Con l'art. 62 del d.l. n. 77, invece, il legislatore inserisce il comma 2-bis all'art. 20 della legge n. 241 stabilendo che, nei procedimenti in cui opera il meccanismo del silenzio assenso, il privato può chiedere all'amministrazione un'attestazione dell'intervenuto decorso dei termini di conclusione del procedimento; se nel termine di dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione non viene rilasciata, il privato può sostituirla con una propria dichiarazione sostitutiva rilasciata ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Analogamente a quanto già illustrato per l'art. 61, anche in questo caso il legislatore introduce uno strumento di funzionamento di un istituto di semplificazione, forse uno dei più importanti, stabiliti dalla legge n. 241. L'obiettivo è quello di superare il noto limite alla concreta spendibilità dell'istituto del silenzio assenso da parte del soggetto istante che, a causa dell'incertezza generata dall'assenza del provvedimento amministrativo e dall'impossibilità di utilizzare il meccanismo giuridico “finzionistico”

alla base dell'istituto per concludere negozi giuridici con i terzi, risulta in una posizione di estrema e intollerabile⁶⁶ fragilità.

Il divario tra il risultato giuridico che l'istituto del silenzio assenso dovrebbe produrre e il risultato pratico *de facto* conseguito che ancora troppo spesso consiste nell'attesa del privato del "provvedimento scritto", seppur in ritardo, viene dunque ad essere colmato dal rilascio da parte dell'amministrazione procedente di una attestazione che, in quello specifico procedimento, conferma la sussistenza dei presupposti legali per l'operatività del silenzio-assenso, nonché il decorso del relativo termine. Se sul piano giuridico il documento ha mero valore dichiarativo per chi ha proposto l'istanza sul piano operativo l'atto dispiega appieno i suoi effetti poiché fornisce al privato la c.d. "pezza d'appoggio" per attivare gli ulteriori passaggi economici-amministrativi necessari alla realizzazione dell'attività. Va poi rilevata la coerenza teleologica di questa disposizione con quella contenuta nell'art. 12 del d.l. n. 76 del 2020 che, introducendo il comma 8-bis⁶⁷ all'art. 2 della legge n. 241 del 1990, stabilisce *ex lege* l'inefficacia degli atti di assenso comunque denominati rilasciati dalle amministrazioni competenti fuori termine. L'intento è ancora quello di far effettivamente funzionare l'istituto del silenzio assenso seppur, mentre con l'art. 61 del d.l. n. 77 il legislatore produce effetti all'esterno dell'amministrazione ossia a favore del destinatario del provvedimento formatosi con il silenzio e del mercato in cui si trova ad agire, con l'art. 12 del d.l. n. 76 l'intervento agisce all'interno della procedura amministrativa riducendo (se non del tutto eliminando) le "scappatoie" usate nel tempo per dilatare i termini procedurali decidendo solo dopo il rilascio di tutti gli atti di assenso delle amministrazioni partecipanti. Sul piano concreto, invece, forti perplessità sorgono sulla usufruibilità dell'autodichiarazione di atto notorio da parte del privato nel caso di mancato rilascio del documento da parte dell'amministrazione. È infatti dubbio che l'interessato, sotto la scure delle sanzioni in caso di dichiarazioni mendaci, possa dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge necessari al formarsi del silenzio assenso. Ciò sia in considerazione del fatto che nell'ambito del concetto di falsa rappresentazione dei fatti è stata fatta rientrare anche l'erronea ricostruzione e interpretazione del quadro normativo di riferimento che, come noto, rappresenta uno dei principali mali del nostro sistema amministrativo, ma anche del fatto che per

66 - La definizione è di Marco Calabrò in Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020.

67 - Cfr. l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 2, c. 8-bis "Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni". La disposizione interviene sugli atti rilasciati dalle amministrazioni introducendo uno strumento per disinnesicare la prassi di rilasciarli (in modo espresso) in ritardo; tali atti diventano non solo illegittimi per violazione di legge ma anche sanzionati con il regime dell'inefficacia, cioè improduttivi di effetti giuridici. Particolarmente discussa la scelta di associare all'atto tardivo il regime dell'inefficacia; ciò non solo perché l'inefficacia non rappresenta (o almeno non ha rappresentato fino ad oggi) un'autonoma categoria giuridica, essendo piuttosto la conseguenza di un ulteriore atto (ad esempio annullamento d'ufficio o revoca); ma anche perché il provvedimento tardivo - seppur inefficace *ex lege* - continua ad esistere nel mondo giuridico rischiando di porre problemi in termini di certezza delle situazioni giuridiche. In realtà l'intenzione del legislatore sembrerebbe quella di attribuire il regime della nullità agli atti emanati tardivamente in quanto, in coerenza all'art. 21-septies della legge n. 241, affetti da "difetto assoluto di attribuzione" (esaurimento del potere) sopravvenuto con la scadenza del termine procedimentale. Cfr. F. Fracchia, P. Pantalone...

accertare la sussistenza di quel falso non si applichi alcun limite temporale.

Con l'art. 63, infine, il legislatore imbriglia ulteriormente l'autorità della PA riducendo, da diciotto⁶⁸ a dodici mesi, i termini per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici. La disposizione è coerente alle scelte compiute dal legislatore a partire dal 2015 quando per la prima volta ha delimitato alle amministrazioni pubbliche il tempo a disposizione per esercitare il potere di autotutela. Affinchè la disposizione dispieghi appieno i suoi effetti è, tuttavia, necessario monitorare l'applicazione concreta della disposizione. Già nel 2016 il Consiglio di Stato, chiamato a rilasciare il parere sullo schema di d.lgs. recante attuazione della delega di cui all'articolo 5 della l. 7 agosto 2015, n. 124 in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)⁶⁹, ha rilevato che la delimitazione temporale per esercitare il potere di autotutela ha introdotto, "un nuovo paradigma nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione [...]". Tali limiti decadenziali, infatti, non sono più "volti a determinare l'inoppugnabilità degli atti nell'interesse dell'amministrazione, ma a stabilire limiti al potere pubblico nell'interesse dei cittadini, al fine di consolidare le situazioni soggettive dei privati". Ciò implica che per dispiegare appieno i suoi effetti di certezza giuridica la disposizione non deve essere applicata in modo elusivo⁷⁰; nell'ambito dei dodici mesi, pertanto, l'amministrazione non solo è tenuta ad avviare la procedura di autotutela ma anche a adottare il relativo provvedimento.

1.1.2. Le disposizioni abilitanti il PNRR. Ulteriori disposizioni introdotte con il d.l. n. 77 del 2021 presentano la comune finalità di accelerare gli interventi riconducibili al PNRR e al PNIEC. Si tratta di disposizioni che hanno ad oggetto procedimenti specifici scelti perché ritenuti strategici *ratione materiae*, come ad esempio le procedure autorizzatorie di impianti a energia rinnovabile, oppure in ragione del loro decisivo contributo ad accelerare l'insediamento di attività produttive, l'avvio di opere pubbliche o di attività imprenditoriali che, in coerenza agli obiettivi del PNRR, sono capaci di produrre effetti positivi sull'economia o l'occupazione.

Vale poi la pena ricordare che alcune di queste disposizioni abilitanti consistono in modifiche, integrazioni o aggiustamenti di norme già elaborate dal legislatore nel 2020 con il d.l. n. 76 che, difatti, ha rappresentato il primo passaggio di un percorso semplificatorio più ampio sollecitato dalla necessità di rispondere con urgenza agli effetti della pandemia e avviare il percorso di attuazione del PNIEC. Dal punto di vista contenutistico, il d.l. n. 77 conferma anche l'impostazione del d.l. n. 76 che ha spesso privilegiato l'adozione di disposizioni in deroga, ovvero la predisposizione di

68 - Si ricorda che la delimitazione temporale dell'esercizio del potere di autotutela è stato introdotto dal c. 1, let. d) dell'art. 6 della l. 124 del 2015 che modificando l'art. 29-nonies della l. n. 241 del 1990 inserisce dopo le parole «entro un termine ragionevole» le seguenti: «comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20,».

69 - Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 15 marzo 2016, Parere del 30 marzo 2016, n. 839 avente ad oggetto Schema di decreto legislativo recante attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

70 - Il Consiglio di Stato parla di "prassi elusive". Cfr. Consiglio di Stato, Parere del 30 marzo 2016, n. 839, cit. par. 8.1.1.

procedure alternative a quelle ordinarie⁷¹, ritenute essenziali per tagliare il “nodo di Gordio” burocratico e velocizzare il risultato da conseguire.

Nell’ambito di queste disposizioni rilevano certamente, per impatto e innovatività, quelle relative alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) che sembra rappresentare il perno principale intorno al quale si innestano le semplificazioni del settore ambientale. Del resto, considerata procedura ad elevato impatto economico⁷² e di massima importanza per velocizzare l’insediamento di attività economiche, è da tempo oggetto di richiesta di semplificazione; richiesta non sopita neppure con l’adozione del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104 di “attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114”. Va poi ricordato che la procedura di VIA rappresenta uno degli strumenti essenziali per garantire la coerenza tra gli obiettivi economici e produttivi realizzati con un’opera, un intervento o un’attività imprenditoriale e il rispetto della tutela ambientale; quest’ultima ha assunto ruolo centrale nel Regolamento Ue 2021/241 del 12 febbraio 2021 di istituzione del dispositivo per la ripresa e la resilienza che impone come condizione di finanziamento quello di orientare gli investimenti stabiliti nei piani nazionali per la ripresa e resilienza alla “transizione verde”, alla “crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, alla “coesione sociale e territoriale” e alla “salute e resilienza economica, sociale e istituzionale”⁷³.

Entrando nel dettaglio, la disciplina acceleratoria della procedura di VIA è contenuta negli articoli 17-22 del d.l. n. 77; l’ambito di applicazione è rappresentato dalle procedure di competenza statale riguardanti i progetti compresi nel PNRR, quelli finanziati a valere sul fondo complementare nonché i progetti attuativi del PNIEC espressamente individuati nell’allegato I-bis al decreto stesso. Nel merito, la disciplina fa leva su tre aspetti essenziali: (1) l’istituzione di una nuova Commissione *ad hoc* chiamata a svolgere l’istruttoria tecnica; (2) la parallelizzazione della fase consultiva e della fase istruttoria; (3) lo spostamento della competenza ad assumere il provvedimento di VIA dall’organo politico a quello amministrativo.

Con riferimento al primo aspetto, il legislatore – in continuità a quanto già delineato nell’art. 50 del d.l. n. 76 del 2020, stabilisce che l’istruttoria tecnica necessaria a formare il contenuto del giudizio di compatibilità ambientale per i progetti PNRR-PNIEC venga svolta dalla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC che si aggiunge alla Commissione VIA-VAS disciplinata dal c. 1 dell’art. 8 del Codice dell’ambiente. Rispetto a quest’ultima⁷⁴, la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC svolge la propria attività a

71 - È questo il caso della nuova procedura di adozione di VIA per i progetti afferenti prima al PNIEC (art. 50 del d.l. 76) e poi al PNRR e PNIEC (art. del d.l. 77).

72 - M. Cecchetti, Ragioni, obiettivi e principali novità della riforma dei procedimenti di VIA, in R. Dipace ed altri (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi*, Napoli, 2018, p.20.

73 - Cfr. Regolamento Ue 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, art. 3. Il contesto da cui le riforme prendono le mosse è lo European Green Deal, definito dalla Commissione Europea come “una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l’UE in una società giusta e prospera, dotata di un’economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall’uso delle risorse”. Cfr. Comunicazione della Commissione Ue 11 dicembre 2019 (COM(2019) 640 final).

74 - La Commissione VIA VAS è costituita da 40 membri scelti tra liberi professionisti ed esperti provenienti dalle

tempo pieno ed è composta dal personale di ruolo delle amministrazioni statali e regionali, del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132, dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) e dell'Istituto superiore di sanità (ISS), che abbia maturato specifiche competenze in materia di valutazione di impatto ambientale⁷⁵.

I quaranta componenti di tale Commissione, nominati sempre con decreto del Ministro della transizione ecologica⁷⁶, restano in carica cinque anni e sono rinnovabili per una sola volta.

Sul piano dello svolgimento dell'attività, il d.l. n. 77 stabilisce che all'istruttoria partecipa, con diritto di voto, un rappresentante del Ministero della cultura e, nel caso di *"procedimenti per i quali sia riconosciuto da specifiche disposizioni o intese un concorrente interesse regionale"*, anche un esperto designato dalle Regioni e dalle Province autonome interessate. Alla logica della specializzazione tecnica e dell'impegno a tempo pieno, il legislatore del 2021 aggiunge quello dell'integrazione della fase istruttoria prevedendo il coinvolgimento ai lavori della Commissione delle amministrazioni a tutela degli ulteriori interessi in gioco. La scelta, che presenta carattere di innovatività nel rappresentante del Ministero della cultura, non solo consente di arricchire, in prospettiva di integrazione, la fase tecnica istruttoria ma anche ridurre il rischio di dover ridefinire dopo il termine dei lavori della Commissione l'esito del parere di compatibilità ambientale (o nel migliore dei casi le relative condizioni).

Dal punto di vista procedurale, il d.l. n. 77 conferma la scelta di superare la tradizionale logica sequenziale delle fasi che contraddistinguono la VIA prevedendo la parallelizzazione delle consultazioni con l'attività istruttoria affidata alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC. Sul piano dei tempi si registra una riduzione complessiva della durata del procedimento in ragione sia della riduzione da sessanta a trenta giorni della fase di consultazione, sia dell'assorbimento dei tempi dell'istruttoria all'interno di quelli previsti dalle diverse fasi della procedura. Nello specifico, il termine per la proposizione di controdeduzioni da parte del proponente viene diminuito da trenta a quindici giorni; i termini relativi, rispettivamente, alla possibilità per l'autorità competente di richiedere al proponente integrazioni alla documentazione presentata per l'avvio del procedimento e alla possibilità di acquisirle dal proponente stesso vengono ridotte da trenta a venti giorni; la sospensione dei termini per la consegna di integrazioni alla documentazione da parte del proponente viene ridotta da centottanta

amministrazioni pubbliche con adeguata qualificazioni in materie tecnico ambientali.

75 - In sede di conversione, all'art. 17 è stato aggiunto il seguente periodo: "anche attingendo dall'elenco utilizzato per la nomina dei componenti della Commissione tecnica di verifica di cui comma 1 del presente articolo in possesso dei medesimi requisiti di cui al presente comma". L'aggiunta ha consentito al Ministro della transizione ecologica di avvalersi delle candidature già presentate alla Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo e ritenute idonee ai fini della costituzione della Commissione VIA - VAS PNIEC (prevista dall'art. 50 del d.l. n. 76 del 2020) poi sostituita dalla Commissione tecnica PNRR-PNIEC.

76 - Cfr. Decreto del Ministro della Transizione ecologica del 10 novembre 2021 n. 457 di costituzione della Commissione PNRR-PNIEC. La Commissione è composta da un primo contingente di 21 componenti ed è presieduta dal dott. M. Atelli che da gennaio 2021 presiede anche la Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA VAS. Tale scelta risulta motivata dall'obiettivo di garantire criteri di uniformità di giudizio sui dossier trattati dall'una e dall'altra Commissione. Sulla Organizzazione della Commissione tecnica PNRR-PNIEC si veda il Decreto del Ministro della transizione ecologica del 2 settembre 2021 n. 361.

a sessanta giorni (o centoventi nei casi di particolare complessità). Ridotto anche il termine per la presentazione da parte del proponente delle controdeduzioni alle osservazioni e pareri pervenuti in esito alla consultazione pubblica da trenta a dieci giorni.

Novità di rilievo anche in merito alla fase decisionale; il d.l. 77 modifica la modalità di adozione del provvedimento di VIA sostituendo il concerto tra il Ministro della transizione ecologica e il Ministro della cultura con quello tra i rispettivi Direttori generali competenti. La previsione, già introdotta con il d.l. n. 76 per le procedure di VIA statale su progetti afferenti al PNIEC, ha trovato dunque nel d.l. n. 77 un maggior riconoscimento poiché adottata a regime per tutte le procedure statali di VIA, ossia a prescindere dalle tipologie progettuali su cui viene effettuata. Per quanto riguarda i tempi, l'art. 20 del d.l. n. 77, di modifica dell'art. 25 del Codice dell'Ambiente, stabilisce che il direttore generale del Ministero della transizione ecologica (MiTE) adotta il provvedimento di VIA nei trenta giorni successivi alla predisposizione dello schema di provvedimento di VIA da parte della Commissione tecnica, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura (MiC) entro il termine di venti giorni.

Da ultimo merita di essere segnalata anche la disciplina contenuta nell'art. 29 del d.l. n. 77. Analogamente a quanto effettuato dal MiTE, anche il Ministero della cultura, per assicurare la più efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, determina uno spostamento delle competenze interne attribuite agli organi ordinari istituendo la Soprintendenza speciale per il PNRR. Ufficio di livello dirigenziale generale straordinario operativo fino al 31 dicembre 2026, la Soprintendenza speciale per il PNRR svolge le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici nei casi in cui tali beni siano interessati dagli interventi previsti dal PNRR sottoposti a VIA in sede statale, oppure rientrino nella competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero⁷⁷.

2. *La semplificazione nel PNRR*

Come già rilevato in precedenza, l'esigenza (o meglio la necessità ormai inderogabile) di una profonda riforma della pubblica amministrazione emerge con estrema enfasi in tutto il PNRR; l'azione non solo è espressamente qualificata come riforma orizzontale (o di contesto) ma, declinata in un programma di semplificazione normativa e burocratica, è definita anche riforma abilitante a consentire l'abbattimento delle barriere agli investimenti pubblici e privati. Più in generale, poi, come stato rilevato⁷⁸, i titoli semplificazione/innovazione normativa, e accelerazione/semplificazione delle procedure sono quelli più ricorrenti del corposissimo elenco di riforme settoriali funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo.

77 - Cfr. art. 26-bis del dPCM 24 giugno 2021, n. 123 "Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance".

78 - Cfr. A. Muratori, I "cantieri" aperti per le riforme da realizzare nel corso della fase attuativa del PNRR italiano, in *Ambiente e sviluppo*, 2021, 7, 499 e ss.

Le direttrici su cui si devono muovere gli investimenti e le riforme per migliorare la qualità della Pubblica Amministrazione sono espressamente contenute nella Parte 2 “Riforme e Investimenti” del PNRR e sono simbolicamente indicate come l’“ABCD”, a evidente richiamo della essenzialità delle quattro componenti a conseguire l’obiettivo. In estrema sintesi si tratta: dell’Accesso alla P.A., per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione, e favorire il ricambio generazionale; della Buona amministrazione, per semplificare norme e procedure, con particolare riferimento agli ambiti di intervento direttamente coinvolti dal PNRR; delle Competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di un’Amministrazione moderna; della Digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste (e tutte le altre) riforme, tanto da meritare l’intitolazione della Missione 1 del PNRR, la prima a dover essere attuata, denominata, appunto, “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”.

Già da una prima lettura delle quattro direttrici è possibile rilevare una considerazione preliminare. Sul piano strategico, la scelta compiuta dal governo per migliorare la PA passa prima di tutto dalla componente “risorse umane”, puntando a superare la debolezza della capacità amministrativa del settore pubblico italiano. Del resto, il blocco del *turn over* intervenuto nell’ultimo decennio ha rallentato, se non addirittura bloccato, il ricambio generazionale; se si esclude il comparto della scuola, oggi l’età media dei dipendenti pubblici è di cinquanta anni (dati 2019). Il 16,3% del totale ha più di sessanta anni, mentre soltanto il 4,2% ne ha meno di trenta. Ciò ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l’insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo delineato negli ultimi anni e disegnato nel PNRR (digitale, ecologico, inclusivo). Sul piano operativo, si tratta non solo di rendere più snella e rapida la procedura di selezione per favorire il ricambio generazionale, ma anche di concepire nuovi strumenti per attrarre i migliori talenti e le professionalità specialistiche da mettere subito all’opera per conseguire gli obiettivi del Piano.

Tornando al tema specifico della semplificazione, essa è espressamente ricondotta nell’ambito dell’obiettivo di Buona amministrazione; le riforme e gli investimenti programmati in tale ambito devono infatti avere la finalità di “eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l’azione amministrativa, e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese”. Muovendo da queste premesse, il governo se con riferimento alle riforme si è attivato proprio con l’emanazione del d.l. n. 77 del 2020⁷⁹, rispetto agli Investimenti ha individuato le linee d’azione attingendo dall’Agenda per la semplificazione 2020-2023 approvata con accordo in Conferenza unificata il 23 novembre 2020.

Il lavoro fatto per la predisposizione dell’Agenda in condivisione con Regioni, ANCI e UPI e sentite le associazioni imprenditoriali, ha rappresentato un fondamentale strumento per individuare le azioni più rilevanti e urgenti da mettere in campo e

79 - Cfr. Scheda sui singoli interventi e relativa attuazione, Buona amministrazione e semplificazione (M1-C1-II.2.2. 52, 57). Traguado: T4 2021 Entrata in vigore della legislazione primaria sulla semplificazione delle procedure amministrative per l’attuazione del PNRR. (M1C1-52) disponibile al seguente link <https://www.camera.it/temiapi/allegati/2022/02/03/OCD177-5345.pdf?timeStamp=1648377847072>.

rispetto alle quali impegnarsi in sede europea. Si tratta, in particolare, di tre azioni: il “catalogo dei procedimenti” (azione 1.1. dell’Agenda), la semplificazione e digitalizzazione dello sportello unico per le attività produttive-SUAP (azione 3.3. dell’Agenda) e la selezione di esperti a supporto delle amministrazioni regionali (azione 2.1. dell’Agenda). Tali azioni sono confluite nelle linee di attività nell’ambito della Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, Componente 1 “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”, Investimento 2.2 “Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance”.

Nel dettaglio, la componente Sub-investimento 2.2.2: “Semplificazione e standardizzazione delle procedure” riprende il “catalogo dei procedimenti” finalizzato a completare l’attività di liberalizzazione, in parte realizzata con l’adozione del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 (c.d. SCIA-II)⁸⁰, e poi rilanciata dall’art. 15 del d.l. n. 76 del 2020. L’obiettivo è completare la ricognizione dei procedimenti amministrativi, identificandone i regimi di esercizio, nonché la conseguente semplificazione dei procedimenti, mediante l’eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale, l’estensione – ove possibile – dei meccanismi di silenzio-assenso o adottando gli strumenti di SCIA o della mera comunicazione⁸¹. Tale misura PNRR, cui il Piano Finanziario Allegato I attribuisce quattro milioni di euro⁸², verrà in concreto realizzata anche grazie all’esercizio di apposita delega legislativa attribuita al Governo con l’art. 23 del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, attualmente all’esame del Senato⁸³.

L’azione dedicata alla semplificazione e digitalizzazione dello sportello unico per le attività produttive-SUAP è divenuta nell’ambito del PNRR la componente sub-investimento 2.2.3 “Digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE”; rispetto alla previsione originaria contenuta nell’Agenda, non solo è stato esteso l’ambito di intervento allo sportello unico edilizia-SUE ma è stata altresì ulteriormente rafforzata la prospettiva digitale. Anche l’obiettivo è diventato più ambizioso essendo riconducibile alla completa digitalizzare delle procedure necessarie ad attivare le attività di impresa ed edilizie attraverso la definizione di standard tecnici comuni di interoperabilità, in collaborazione con il Ministero per l’innovazione digitale. Il costo complessivo della digitalizzazione delle procedure di SUAP/SUE e della loro effettiva attuazione presso le amministrazioni locali è stimato in € 324,4 milioni⁸⁴. Secondo quanto indicato nella Relazione del Governo del 23 dicembre 2021 la definizione delle modalità attuative dell’intervento è in corso di definizione. In particolare, è stata avviata la mappatura dei procedimenti e delle attività e dei relativi regimi vigenti e la consultazione degli stakeholder, prima delle quattro fasi previste per l’attuazione della misura (mappatura, individuazione del catalogo dei nuovi regimi, reingegnerizzazione e semplificazione delle procedure, modulistica standardizzata).

80 - Il d.lgs. n. 222 del 2016 è stato emanato in attuazione della delega contenuta nell’art. 5, legge 7 agosto 2014, n. 124 (c.d. legge Madia).

81 - Cfr. Uffici servizio studi Senato della Repubblica e Camera dei deputati, Dossier 11 gennaio 2022, n. 490, p. 105.

82 - Cfr. PNRR, Allegato I Piano finanziario PNRR-Fondo complementare aggiornato al 23 febbraio 2022, Sub-investimento 2.2.2: Semplificazione e standardizzazione delle procedure.

83 - Cfr. Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, Atto Senato n. 2469.

84 - Cfr. Piano Nazionale di ripresa e resilienza, Allegato I, cit. Subinvestimento - 2.2.3: Digitalizzazione delle procedure (SUAP & SUE).

La rilevanza strategica di questo intervento è confermata anche dalla scelta di fissare in corrispondenza a questa linea di attività, tre “milestone” del PNRR: (i) completare l’implementazione (inclusi tutti gli atti delegati) della semplificazione e digitalizzazione di un set di 200 procedure critiche di interesse per cittadini ed imprese (da realizzare entro dicembre 2024); (ii) completare l’implementazione (inclusi tutti gli atti delegati) di un ulteriore set di 50 procedure critiche di diretto interesse dei cittadini (da realizzare entro settembre 2025); (iii) completare la semplificazione e la creazione di un catalogo di tutte le procedure e relativi regimi amministrativi applicati su tutto il territorio nazionale – 600 procedure (da realizzare entro settembre 2026).

Portata all’interno del PNRR anche l’azione dell’Agenda dedicata al Supporto alle amministrazioni per l’accelerazione delle procedure complesse. Per supportare l’implementazione degli interventi di semplificazione richiesti sul piano normativo dal d.l. n. 77 e sul piano programmatico dal PNRR e dalla stessa Agenda per la semplificazione 2020-2023, il governo ha ritenuto necessario affiancare le amministrazioni locali con uno strumento di assistenza tecnica equivalente alla creazione di un pool di 1.000 esperti. L’intervento, riconducibile al Sub-investimento 2.2.1. “Assistenza tecnica a livello centrale e locale”, si sostanzia nella selezione e allocazione presso le amministrazioni territoriali (Uffici Regionali, amministrazioni comunali e provinciali) di esperti da impiegare per un periodo massimo di tre anni. L’attività da svolgere è *“fornire supporto alle amministrazioni nella gestione delle procedure complesse (ad esempio VIA e altre valutazioni ambientali, infrastrutture, urbanistica, edilizia, paesaggio, ecc.) e a ogni altra attività utile alla velocizzazione degli iter procedurali”*⁸⁵. È evidente che la scelta di questo intervento tiene conto del deficit di capacità amministrativa riferito in precedenza. Sulla realizzazione – veloce ed efficace – delle procedure complesse incide, infatti, negativamente la consapevolezza che la semplificazione procedimentale può trovare un limite oggettivo in quello che può essere in concreto realizzato. Come stato rilevato⁸⁶, infatti, i risultati che possono essere prodotti dalle semplificazioni non dipendono solo dalla loro adozione ma dalla capacità di inserirle all’interno di un contesto amministrativo adeguato. Al miglioramento procedurale va dunque associato un investimento sul piano delle competenze professionali, degli strumenti di circolazione e di condivisione delle conoscenze nonché delle relative modalità di lavoro. In coerenza a questa esigenza, il Governo ha attribuito alla selezione dei 1.000 esperti la qualifica di intervento prioritario da realizzare – ed effettivamente realizzato – in qualità di *milestone* entro il 31 dicembre 2021.

A questi interventi deve poi essere aggiunto quello relativo al “Monitoraggio e comunicazione delle azioni di semplificazione” (Sub-investimento 2.2.4) dedicato a verificare lo stato di avanzamento delle attività e, in una fase *ex-post*, i risultati raggiunti anche attraverso la misurazione della riduzione di oneri e tempi delle procedure. L’intervento, da un lato, riprende la logica dell’Agenda per la semplificazione che, distinguendo per ciascuna azione obiettivi, scadenze e risultati attesi, rende possibile

85 - Cfr. PNRR, cit. p. 52.

86 - Cfr. M. Benedetti et al., Il culto del diritto amministrativo frena la ricostruzione dell’amministrazione? Vincoli vs opportunità, in AAVV, “La riforma della pubblica amministrazione: problemi e proposte”, Rivista trimestrale di diritto pubblica, n. 4, 2012, p. 1106.

la verifica dello stato di avanzamento delle iniziative e del grado di raggiungimento degli obiettivi stessi. Dall'altro, valorizza le numerose raccomandazioni della Commissione speciale del Consiglio di stato che, in occasione del rilascio dei pareri sugli schemi dei decreti attuativi della legge n. 124 del 2015, ha rilevato l'importanza della fase di monitoraggio e dell'impatto delle regole di riforma della PA anche ai fini di definire, se del caso, eventuali interventi correttivi"⁸⁷.

3. *Quale governance per la semplificazione?*

Da quanto descritto in precedenza, è evidente che il PNRR conferma l'impostazione, ormai nota da tempo, secondo cui la semplificazione rappresenta una delle più importanti leve strategiche per migliorare la qualità del sistema amministrativo italiano. Trattandosi poi di obiettivo dalla natura trasversale, coinvolge tutte le amministrazioni pubbliche situate ai diversi livelli di governo e che presentano disomogenei livelli di capacizzazione amministrativa. L'efficacia degli interventi di semplificazione dipenderà – pertanto – non solo dalle scelte che le singole amministrazioni saranno in grado di realizzare “a valle”, ma anche dagli indirizzi di uniformità e coordinamento posti “a monte” dalla politica. In questa prospettiva, il Governo si è preoccupato di attribuire compiti e funzioni in materia di semplificazione a strutture organizzative già esistenti o di nuova costituzione.

Sul fronte della novità, rileva l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, struttura di missione istituita dall'art. 5 del d.l. n. 77 del 2021, e inserita nell'ambito della governance del PNRR. Ubicata nell'ambito del DAGL (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi) della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Unità opera parallelamente alla segreteria tecnica della Cabina di regia PNRR per tutta la durata del PNRR (fino al 31 dicembre 2026). Con riferimento alle attività da svolgere, il legislatore assegna all'Unità il compito di realizzare la semplificazione normativa, innanzitutto, rispetto al PNRR; in tale ambito si tratta di individuare gli ostacoli normativi all'attuazione del Piano, proporre i relativi rimedi e raccogliere le ordinanze con cui si esercita il potere sostitutivo nei confronti dei soggetti attuatori rimasti inadempienti. Più in generale, poi, spetta all'Unità attuare l'obiettivo di miglioramento della qualità della regolazione, riforma abilitante del PNRR, con riferimento tendenziale all'intero ordinamento giuridico. Alla base di tale scelta sembra essere riconducibile la consapevolezza che le politiche della legislazione in generale, e quelle della semplificazione normativa in particolare, debbono avere un carattere istituzionale e *super partes* poiché producono effetti in tempi che spesso superano quello delle singole legislature e che non sono facilmente imputabili ad un solo orientamento politico. È dunque in questa prospettiva che il legislatore ha attribuito la semplificazione normativa ad un organo *ad hoc* che si aggiunge a quelli previsti per accompagnare l'attuazione e il monitoraggio del PNRR.

Diverso discorso va fatto, invece, per la semplificazione procedimentale. Per attuare tale funzione il legislatore fa riferimento alle articolazioni amministrative già presenti nel nostro ordinamento. Innanzitutto, all'Ufficio per la semplificazione e

⁸⁷ - Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 21 luglio 2016, parere n. 1784 del 04/08/2016, p. 12.

la sburocratizzazione, ufficio di linea del Dipartimento della funzione pubblica. Il c. 5 dell'art. 5 del d.l. n. 77 stabilisce che, ai fini del perseguimento degli obiettivi del PNRR, l'Ufficio è tenuto a svolgere i seguenti compiti: (a) promozione e coordinamento delle attività di rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione delle procedure complesse rilevanti ai fini del PNRR anche attraverso le task force di esperti multidisciplinari da allocare nel territorio previste dal PNRR; (b) promozione e coordinamento degli interventi di semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure e della predisposizione del catalogo dei procedimenti semplificati e standardizzati previsti nel PNRR; (c) misurazione e riduzione dei tempi e degli oneri a carico di cittadini e imprese; (d) promozione di interventi normativi, organizzativi e tecnologici di semplificazione anche attraverso una Agenda per la semplificazione condivisa con le regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali; (e) pianificazione e verifica su base annuale degli interventi di semplificazione. Per lo svolgimento di tali attività, l'Ufficio semplificazione opera in raccordo con l'Unità per la semplificazione⁸⁸, struttura di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

La bipolarizzazione contenuta nell'art. 5 del d.l. n. 77 tra Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione porta con sé l'idea che la semplificazione, seppur concepita come policy unitaria, si articola nelle due accezioni – normativa e amministrativa – ciascuna delle quali, per essere efficacemente perseguita, merita un presidio organizzativo a tal fine appositamente dedicato. Con tale scelta, dunque, il legislatore supera la logica “oscillante” tra le due accezioni, che ha caratterizzato gli ultimi venti anni della politica di semplificazione, riconoscendo la necessità di lavorare congiuntamente sui due fronti. Ad essere valorizzato è, dunque, prima di tutto il fattore tempo, ossia l'urgenza di avviare in contemporanea – e in modo parallelo – sia la razionalizzazione, reingegnerizzazione e riduzione delle procedure o delle relative fasi, sia il riordino del tessuto normativo divenuto ormai incontrollato e incontrollabile anche in ragione di un'innata tendenza alla complessità della società odierna, in generale, e del nostro ordinamento giuridico multilivello, in particolare.

È in tale prospettiva, dunque, che il legislatore, da un lato, riconosce appieno il contributo che l'Ufficio per la semplificazione e sburocratizzazione può apportare alla strategia PNRR di semplificazione in ragione delle conoscenze e delle esperienze maturate sul tema. Dall'altro, riavvia l'attività di riordino normativo chiarendo, al c. 1 dell'art. 5, ambito e metodo operativo della neoistituita Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. Nel dettaglio viene chiarito che l'Unità intervenga, innanzitutto, sulla disciplina “presente” individuando “sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla Cabina di regia [...], gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative

⁸⁸ - Si tratta dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione istituita con l'art. c. 22-bis, del d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2006, n. 233. L'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione perde le parole “e la qualità della regolazione”, quindi l'esercizio delle relative funzioni, con l'adozione dell'art. 36, c. 1, lettera b) del d.l. 6 novembre 2021, n. 152, “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, l. 29 dicembre 2021, n. 233.

e dalle rispettive misure attuative e propone rimedi”⁸⁹. L’obiettivo principale è dunque quello di garantire regole certe e comprensibili per attuare il PNRR coordinando “anche sulla base delle verifiche dell’impatto della regolamentazione [...], curate dalle amministrazioni, l’elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative”. Più in generale poi viene valorizzato anche lo sguardo al futuro affidando all’Unità l’“elaborazione di un programma di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione normativa” per evitare che la situazione patologica che affligge il corpus normativo – complessivo o di un dato settore – si riproduca in un momento successivo.

Nonostante l’impianto del governo della semplificazione vada letta in termini positivi, va altresì rilevato che il legislatore non sembra aver sfruttato appieno l’occasione per chiarire o superare alcuni elementi di criticità che caratterizza il rapporto tra le diverse strutture che operano sul tema. L’istituzione dell’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, ad esempio, poteva risultare ancora più ambiziosa attraverso il riconoscimento del carattere della stabilità a questa struttura e, quindi, all’esercizio della funzione di riordino normativo; come osservato in precedenza, infatti, si tratta di una funzione essenziale che alimenta la semplificazione procedimentale e che, al pari di quest’ultima, necessita di un lavoro costante e progressivo da svolgere in tempi medio-lunghi.

Rispetto alla *governance* della semplificazione procedimentale, invece, il legislatore non ha chiarito – in modo preciso e univoco – il riparto di competenze, e quindi il relativo rapporto, tra l’Ufficio per la semplificazione e l’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione istituita con il d.l. 18 maggio 2006, n. 181 e rinominata “Unità per la semplificazione” dal d.l. 6 novembre 2021, n. 152. Ai sensi del c. 5 dell’art. 5, l’Ufficio per la semplificazione promuove e coordina – in raccordo con l’Unità per la semplificazione – attività di rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione delle procedure inerenti all’attuazione del PNRR, oppure interventi di semplificazione e “reingegnerizzazione” delle procedure. È evidente che la formulazione utilizzata lascia ampi margini di interpretazione sul rapporto esistente tra l’ufficio di linea del Dipartimento della funzione pubblica e l’ufficio di staff della Presidenza del Consiglio dei ministri ma collocato presso il Dipartimento stesso.

Il mancato chiarimento risulta un’occasione sprecata non solo in quanto contribuisce a frammentare il governo della semplificazione, ma anche perché lascia la dinamica tra queste due strutture in balia delle continue oscillazioni legate al diverso peso e interesse della volontà politica e della direzione amministrativa che, ad ogni cambio di governo, caratterizza il Dipartimento della funzione pubblica.

Va infine rilevato che nessuna indicazione può essere ricavata neppure sul piano pratico-operativo. All’Ufficio per la semplificazione e sburocratizzazione non è stato, infatti, associato alcun piano di assunzioni tra quelli – numerosissimi – previsti per la *governance* del PNRR. Tale scelta risulta incoerente non solo rispetto al ruolo di primo piano affidato dal PNRR alla semplificazione procedimentale ma anche rispetto alla scelta effettuata con la selezione di 1.000 esperti da assegnare alle amministrazioni locali. Come ricordato in precedenza, infatti, il progetto, nato all’interno dell’Agenda

⁸⁹ - Cfr. Art. 5 c. 3, let. a) del d.l. n. 77 del 2021.

per la semplificazione e poi acquisito nell'ambito del PNRR, prevedeva che ai 1.000 esperti dislocati a livello territoriale facesse da contraltare una task-force centrale con il compito di coordinare, con attività di diffusione, formazione e supporto, le attività svolte nonché monitorarne i risultati conseguiti.

4. *Brevi riflessioni conclusive: le trappole da evitare*

La domanda di semplificazione, ulteriormente aumentata a seguito dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e della crisi economica ad essa collegata, ha trovato nel d.l. n. 77 del 2021 e nel PNRR gli ultimi, in ordine di tempo, strumenti di attuazione. Per evitare che tali strumenti, così come accaduto in passato, producano inadeguati o inefficaci risultati, il governo ha scelto di accompagnare la politica di semplificazione con una incisiva manovra di rafforzamento delle risorse umane. Come rilevato in precedenza, l'obiettivo è garantire l'acquisizione delle competenze e delle professionalità necessarie a trasferire le misure di semplificazione dallo stato di disegno astratto della norma a quello di pratica amministrativa – o come dicono efficacemente gli inglesi “*from policy fiction to policy facts*”. Va poi rilevato che, rispetto al passato, ci sono due aspetti che contribuiscono (o almeno dovrebbero contribuire) positivamente all'attuazione efficace delle misure di semplificazione; il primo è la disponibilità finanziaria necessaria ad adottare i cambiamenti organizzativi e tecnologici strumentali all'attuazione sostanziale delle riforme messe in campo dalle disposizioni normative o dal PNRR. Il secondo è il fattore tempo, ossia il fatto che per la prima volta la semplificazione può essere attuata secondo una prospettiva temporale che supera la durata della legislazione attuale essendo legata alla scadenza del PNRR (ossia 31.12.2026).

Se questi sono gli aspetti positivi che caratterizzano l'attuale contesto nell'ambito del quale la politica di semplificazione deve essere attuata, è necessario anche ricordare alcuni elementi disfunzionali che, se non accuratamente gestiti, rischiano di vanificare o depotenziare i risultati che ci si è prefissi di raggiungere. Di tali elementi se ne individuano tre in particolare.

Il primo è confondere la complicazione con la complessità. Mentre la complicazione riferisce allo schema procedimentale ossia al modo in cui il procedimento è articolato, al numero di atti necessari all'introduzione degli interessi rilevanti, alla serie di passaggi che, in ossequio alla tradizionale logica sequenziale del procedimento, devono essere effettuati per raccogliere le posizioni delle diverse amministrazioni coinvolte ovvero all'esistenza o meno di adeguati ed efficienti meccanismi di coordinamento delle competenze amministrative; la complessità deriva dal fatto che la cura di un interesse pubblico porta con sé la ponderazione di una molteplicità di interessi, di natura sia pubblica che privata, spesso in contrasto tra di loro e che pesano in modo diverso. Se, dunque, rispetto alla complicazione l'amministrazione deve adottare strumenti di semplificazione, fino ad oggi principalmente orientati alla “riduzione”, ossia all'eliminazione di passaggi alla sequenza procedimentale o all'accelerazione dei tempi, rispetto alla complessità non può essere applicata la stessa logica. In questo secondo caso, infatti, la semplificazione non deve guardare al procedimento ma dovrebbe piuttosto interessare le competenze e il modo in cui esse sono distribuite tra le diverse amministrazioni pubbliche. Pertanto, applicare la tecnica riduttiva della complicazione anche alla complessità comporta non solo uno sbaglio di prospettiva ma non consente neppure di realizzare i risultati sperati.

Il secondo aspetto è la spinta a fare da soli. Le amministrazioni hanno dimostrato di essere poco capaci di collaborare efficacemente tra loro (si pensi alle tempistiche dei procedimenti multilivello o all'inefficace utilizzo degli strumenti di condivisione come la conferenza di servizi). Come stato recentemente osservato, *“ogni ufficio mira ad applicare la disposizione normativa che lo riguarda e ad attuare così la quota di semplificazione che attiene all'esercizio della propria competenza specifica, con il risultato che molti interventi di semplificazione vengono introdotti più volte da uffici diversi, magari in modo disarmonico e contraddittorio, mentre altri non vengono attuati o rimangono comunque incompiuti a causa del mancato raccordo fra i diversi uffici che dovrebbero concorrere alla loro attuazione”*⁹⁰. Eppure, la realizzazione degli interventi di semplificazione comporta (o almeno dovrebbe comportare) una forte cooperazione tra le diverse amministrazioni coinvolte, ossia al di là dell'appartenenza all'uno o all'altro livello di governo e a prescindere dalle funzioni svolte da ognuna di esse. Ciò che deve essere superata è la logica che interpreta la semplificazione amministrativa come una *“serie di eventi tra loro distinti, al più tra loro concatenati in successione temporale ma ognuno rilevante di per sé e in grado di funzionare da solo, anche senza un collegamento con altri”*⁹¹. Tale collegamento, doveroso per cambiare il modo di concepire la semplificazione e necessario per realizzare in modo efficace gli stessi interventi di semplificazione, non può che essere garantito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'esercizio della sua funzione di coordinamento.

Il terzo aspetto, strettamente connesso al precedente, è la disattenzione alla fase attuativa. È necessario garantire un monitoraggio che consenta, in modo sistematico, sia di accompagnare la fase di implementazione delle misure di semplificazione all'interno del contesto istituzionale e organizzativo di ciascuna amministrazione, sia di verificarne il raggiungimento dell'obiettivo. Quest'attività, che dovrebbe essere assicurata anche grazie all'intervento dei 1.000 esperti, non solo assicura l'efficiente attuazione della misura da parte di tutti i livelli di governo interessati, ma consente, anche la raccolta di un patrimonio informativo necessario a effettuare la comparazione dei risultati ottenuti e gli spazi per ulteriori interventi.

90 - Cfr. M. Bombardelli, Il nodo irrisolto della semplificazione amministrativa, in A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B.G. Mattarella, M. Ramajoli, La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo, Giappichelli, 2021, p. 230.

91 - Cfr. Ibid.

Le nuove regole sul reclutamento pubblico⁹²

Il nuovo alfabeto della Pubblica Amministrazione

Pilastri A, B, C D - Accesso al pubblico impiego e Digitalizzazione

Le nuove regole sul reclutamento pubblico (ABC)

Normativa di riferimento

Nel corso dell'anno 2021, per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19, sono state adottate nuove regole per semplificare, rendere celere e ancor più rigoroso il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni.

Le nuove misure hanno evitato la sospensione dei concorsi pubblici, garantendo il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni impegnate tra l'altro nell'attuazione del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza).

In particolare, il decreto legge 1° aprile 2021, n.44, recante «Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici», convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 2021 n. 76, ha dato il via al percorso di riforma dei concorsi pubblici, prevedendo il ricorso a strumenti informatici e digitali e alla possibilità di ricorrere a sedi decentrate per lo svolgimento delle prove. Lo stesso decreto, per la selezione di profili qualificati dalle amministrazioni, in sede di bando, ad elevata specializzazione tecnica, ha introdotto la fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti ai fini dell'ammissione alle successive fasi concorsuali. Inoltre, con l'obiettivo di velocizzare le procedure selettive, la nuova disciplina ha previsto che per un periodo transitorio il reclutamento del personale non dirigenziale possa avvenire con l'espletamento di una sola prova scritta e di una eventuale prova orale.

Nuovo protocollo per le prove d'esame

A causa del perdurare dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 le prove in presenza dei concorsi pubblici sono state temporaneamente sospese e poi riprese dal 3 maggio 2021. Per consentire il riavvio delle procedure concorsuali sospese e l'avvio di nuovi concorsi in condizioni di sicurezza per la salute pubblica, il Dipartimento della funzione pubblica, in attuazione del richiamato decreto-legge n. 44 del 2021, ha pubblicato il Protocollo per lo svolgimento dei concorsi pubblici del 15 aprile 2021, con nuove indicazioni per l'organizzazione e la gestione delle prove selettive.

Nel dettaglio le principali misure igienico sanitarie e organizzative da adottate per lo svolgimento di ciascuna prova in presenza sono:

- Durata massima di 1 ora delle prove in presenza;
- Le prove orali e le prove pratiche possono svolgersi in via telematica;

⁹² - A cura di Cecilia Maceli, Dipartimento della funzione pubblica.

- Candidati e personale dell'organizzazione devono effettuare il tampone nelle 48 ore antecedenti (anche se vaccinati)
- I candidati devono produrre un'autocertificazione accertante che non presentano sintomi quali temperatura superiore a 37,5° e brividi, tosse, difficoltà respiratoria, improvvisa dell'olfatto (anosmia) o diminuzione dell'olfatto (iposmia), perdita del gusto (ageusia) o alterazione del gusto (disgeusia) e mal di gola, e che non sono sottoposti alla misura della quarantena o isolamento domiciliare fiduciario e/o al divieto di allontanamento dalla propria dimora/abitazione causa covid
- Utilizzo degli strumenti informatici e digitali con il rispetto della normativa sulla tutela dati personali, tracciabilità e sicurezza
- Sedi decentrate, individuate in ragione del numero dei candidati, per limitare al massimo gli spostamenti
- **Obbligo di indossare la mascherina ffp2 fornita dall'organizzazione del concorso**
- Adeguati ricambi di aria e distanziamento tra i candidati.
- Percorsi differenziati per ingressi e uscite.

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 n. 6 agosto 2021, n. 113, ha introdotto una pluralità di misure straordinarie volte a consentire il potenziamento della capacità amministrativa di tutte le PPAA 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, disciplinata dall'art. 1 del decreto. In dettaglio, l'art. 1 ha introdotto la possibilità per le amministrazioni titolari dei singoli interventi previsti nel PNRR di imputare nel relativo quadro economico del progetto i costi per il personale assunto a tempo determinato e specificamente destinato a realizzare i progetti di cui le medesime amministrazioni hanno la diretta titolarità di attuazione.

In particolare: “per “Amministrazioni titolari di interventi del PNRR” si intendono tutte le Amministrazioni, centrali e territoriali, che, quali soggetti attuatori, hanno la titolarità di progetti e azioni finanziati con le risorse indicate nel PNRR, laddove invece, con la dizione “Amministrazione centrale titolare dell'intervento” di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, si intende ciascuna Ammi-

nistrazione centrale responsabile dell'attuazione delle linee di intervento censite nel PNRR, come indicato nella tabella A allegata al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 e successive modifiche e integrazioni".

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 **2.800** (duemilaottocento) unità di personale non dirigenziale di Area III - F1 o categorie equiparate nelle amministrazioni pubbliche con ruolo di coordinamento nazionale nell'ambito degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, nelle autorità di gestione, negli organismi intermedi e nei soggetti beneficiari delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. **(GU n.60 del 30-07-2021)** ;
- concorso pubblico, per titoli ed esami, su base distrettuale, per il reclutamento a tempo determinato di **8.171** (ottomilacentosettantuno) unità di personale non dirigenziale dell'area funzionale terza, fascia economica F1, con il profilo di addetto all'Ufficio per il processo, da inquadrare tra il personale del Ministero della giustizia. **(GU n.62 del 06-08-2021)**;
- concorso pubblico, per titoli ed esami, per il reclutamento a tempo determinato di **500** (cinquecento) unità di personale non dirigenziale dell'area funzionale terza, fascia economica F1, da inquadrare nell'area III, posizione economica F1, nei profili professionali economico, giuridico, informatico, statistico-matematico, ingegneristico, ingegneristico gestionale, di cui ottanta unità' da assegnare al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e le restanti da ripartire alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. **(GU n.64 del 13-08-2021)** ;

Mentre, sono in corso di svolgimento le seguenti procedure concorsuali:

- concorso pubblico per il reclutamento a tempo determinato di **2.022** (duemila-ventidue) posti di personale non dirigenziale di area III - F1 o categorie equiparate, nelle amministrazioni pubbliche con ruolo di coordinamento nazionale nell'ambito degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, nelle autorità di gestione, negli organismi intermedi e nei soggetti beneficiari delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. **(GU n.82 del 15-10-2021)** ;
- concorso pubblico, per titoli ed esami, su base distrettuale, per il reclutamento a tempo determinato di n. **79** (settantanove) unità di personale non dirigenziale dell'Area funzionale terza, Fascia economica F1, con il profilo di Addetto all'Ufficio per il processo, da inquadrare tra il personale del Ministero della giustizia, presso gli uffici giudiziari del Distretto di Corte di Appello di Trento. **(GU n.98 del 10-12-2021)**;

- altri bandi saranno indetti a garanzia del rafforzamento della capacità amministrativa delle PPAA.

Portale del reclutamento inPA

Normativa di riferimento

La Legge 19 giugno 2019, n. 56, recante «Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo», e il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (DL Rilancio) hanno assegnato al Dipartimento della funzione pubblica il compito di realizzare il "Portale del reclutamento" per la raccolta e la gestione, con modalità automatizzate e nel pieno rispetto delle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, delle domande di partecipazione ai concorsi pubblici e delle diverse fasi delle procedure concorsuali, anche mediante l'istituzione del fascicolo elettronico del candidato.

Il successivo decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n.113, 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», ha introdotto, all'art.1 comma 5, la disciplina sul reclutamento attraverso il portale del reclutamento: si tratta in particolare del reclutamento di professionisti e personale con alta specializzazione cui affidare incarichi di collaborazione necessari a sostenere l'attuazione dei progetti PNRR che dovranno essere realizzati. In particolare, con Decreto del Ministro della pubblica amministrazione del 14 ottobre 2021, di cui all'art.1 comma 6 del sopra citato decreto legge, sono state disciplinate le modalità per l'istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di un'alta specializzazione per il PNRR.

Alla luce della normativa sopra richiamata, il Dipartimento della funzione pubblica ha realizzato il portale del reclutamento denominato "inpa.gov.it", con l'obiettivo di semplificare i processi del reclutamento e accompagnare le pubbliche amministrazioni verso l'acquisizione di risorse professionali di qualità, uniformando e standardizzando e accelerando le relative procedure.

Le pubbliche amministrazioni potranno avvalersi del portale del reclutamento per acquisire risorse professionali necessarie alla implementazione dei progetti del PNRR, inviando al Dipartimento della funzione pubblica, con le opportune modalità, tutte le informazioni necessarie per la definizione di avvisi pubblici che verranno pubblicati sul portale del reclutamento. Nell'ottica di un cambiamento nelle procedure di reclutamento, le Amministrazioni sono invitate a trasmettere questo set minimo di informazioni:

- a) la professionalità, la specializzazione e l'esperienza richiesta,
- b) la tipologia, la data di inizio e la durata del progetto oggetto dell'avviso,
- c) il corrispettivo previsto,
- d) l'ambito territoriale di svolgimento della prestazione,

e) il termine entro cui l'iscritto può aderire alla procedura selettiva.

Attraverso il portale sono gestite le procedure di candidature.

Una volta pubblicato l'avviso, il portale invierà notifica di pubblicazione ai potenziali candidati, ricercati nella propria banca dati e in altre banche dati, in possesso dei requisiti previsti, per aderire alla selezione. I candidati potranno quindi rispondere con le modalità previste dal DM 14 ottobre 2021 (art.3), inviando la propria domanda di candidatura. A seguito dell'adesione dei candidati, il portale genererà l'elenco, ai sensi dell'art.1 comma 5, lettera a) del decreto legge 9 giugno 2021, n.80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n.113, dei candidati interessati alla selezione secondo quanto previsto dall'art.4 comma 5 del DM 14 ottobre 2021.

Tale elenco viene inviato alla pubblica amministrazione interessata in modo che questa possa invitare a colloquio un numero pari ad almeno quattro volte il numero di professionalità richieste, assicurando comunque il rispetto della parità di genere. In esito al colloquio selettivo sono individuati, con provvedimento motivato, i soggetti ai quali conferire l'incarico e sono pubblicati sul portale del reclutamento i relativi documenti e la durata.

In sede di prima applicazione il Dipartimento della funzione pubblica si occuperà della pubblicazione degli avvisi di selezione. A regime, come previsto dall'art.4 comma 8 del DM 14 ottobre 2021, le pubbliche amministrazioni potranno accedere al portale del reclutamento attraverso sistemi di identificazione (SPID, CIE e CNS) nell'area loro dedicata, con le modalità che saranno pubblicate nel medesimo portale e potranno gestire autonomamente il ciclo di vita del reclutamento (dalla pubblicazione dell'avviso, a quella dei soggetti selezionati, cui conferire l'incarico).

Al raggiungimento di tali obiettivi concorrono le partnership intraprese dal Dipartimento della funzione pubblica, attraverso la sottoscrizione di protocolli di intesa, con ordini professionali, associazioni non ordinistiche e LinkedIn, al fine di:

- analizzare in tempo reale il mondo del lavoro ed implementare strategie di attrazione e reclutamento;
- raggiungere in maniera mirata professionisti italiani che lavorano in Italia e nel Mondo, per raccontare i progetti di innovazione del Paese, generando interesse e attrazione per il pubblico impiego;
- promuovere le opportunità di lavoro nella Pubblica Amministrazione;
- ricercare, in modo proattivo, i professionisti più qualificati necessari per i progetti del PNRR, attraverso dedicate attività di ricerca.

Al fine poi di garantire un'effettiva ed efficace trasparenza sui concorsi pubblici il portale consentirà, progressivamente ed in modo semplice, di consultare i bandi di concorso della Gazzetta ufficiale e gli avvisi di selezione di personale di tutte le pubbliche amministrazioni in modo che i candidati possano ricercare, anche attraverso dispositivi mobili (smartphone, tablet, etc.), l'offerta di lavoro nella PA di proprio interesse e procedere con l'invio diretto, ed in tempi ridotti, della propria domanda di candidatura.

Il Portale del reclutamento ha inoltre l'obiettivo di realizzare un punto unico di accesso all'offerta di lavoro pubblico anche per ciò che concerne la mobilità su cui sono in corso attività di progettazione e sviluppo dedicate, che saranno messe on-line nei prossimi mesi.

Descrizione delle funzionalità disponibili del Portale inPA

Il Portale del reclutamento inpa.gov.it è lo strumento che consente, e consentirà sempre di più con la sua evoluzione, di rendere veloce e trasparente il reclutamento nel pubblico impiego; si basa su procedure semplificate, agili e snelle per lo svolgimento dei concorsi, consente la raccolta e gestione dati in modo automatizzato e offre garanzia di trasparenza e buon andamento del trattamento dei cittadini nei concorsi pubblici. Questa piattaforma prevede sinteticamente:

- la selezione di personale necessario per l'implementazione dei progetti del PNRR per le pubbliche amministrazioni, anche attraverso la creazione di elenchi di professionisti ed esperti e di elenchi di personale in possesso di un'alta specializzazione;
- la creazione di una banca dati delle esperienze, delle professionalità e dei titoli dei candidati ai concorsi pubblici, anche in riferimento alle cosiddette "soft skill";
- l'uso di SPID, ovvero di CIE o CNS, per l'accesso del candidato al concorso prescelto e per iniziare l'iter concorsuale con la redazione della proposta di candidatura e procedere al pagamento telematico delle tasse di partecipazione al concorso;
- la possibilità di ricercare su mappa georeferenziata l'offerta di lavoro nella PA;
- l'integrazione del Portale del reclutamento con i sistemi digitali di Gazzetta Ufficiale per l'acquisizione automatica di informazioni complete su avvisi/bandi di concorso e loro pubblicazione sul Portale del reclutamento;
- la presentazione telematica delle istanze;
- la creazione e la gestione del fascicolo del candidato;
- la gestione completa dei concorsi pubblici (dalla pubblicazione dei bandi, alla candidatura, alla pubblicazione delle graduatorie);
- l'implementazione del sistema EIDAS per assicurare candidature anche da altri Paesi dell'UE;
- la ricerca nella banca dati dei professionisti (iscritti, linkedin, associazioni ordinarie e non, albi e consigli) dei profili più adatti al fabbisogno di una amministrazione, informarli e invitarli a partecipare alle selezioni.

InPa nel Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR

Nell'ambito della Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" con riferimento alla Componente 1 "Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella PA" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), si prevede di rendere il Portale del reclutamento uno strumento completo, mediante lo sviluppo di funzionalità specifiche utili a mappare il fabbisogno di competenze della Pubblica Amministrazione e disporre quindi di un quadro completo, e sempre aggiornato, delle necessità di reclutamento di nuovo personale anche gestendo le procedure di

mobilità tra le amministrazioni.

Si intende ricorrere a soluzioni evolute di screening, ricerca e valutazione, che facciano affidamento su algoritmi di Intelligenza Artificiale per gestire in maniera più efficace i processi di selezione (talent screening). Si intende, inoltre, realizzare un'area riservata per le pubbliche amministrazioni dove condividere modelli, format di avvisi e metodologie per la selezione di professionisti al fine di assicurare una standardizzazione di regole e processi su tutto il territorio nazionale nel settore del reclutamento. Saranno messe a disposizione delle PA anche funzionalità per mappare i propri bisogni di competenze al fine di gestire meglio i processi di selezione; sarà inoltre modellizzato il processo di inserimento neoassunti in modo da consentire la gestione in maniera digitale, automatizzata e snella l'espletamento di tutte le pratiche amministrative necessarie all'assunzione, al fine di supportare le amministrazioni con pratiche standardizzate che facilitino l'on-boarding del personale neoassunto.

La sinergia di queste nuove funzionalità e di quelle già sviluppate o in fase di completamento, consentirà di giungere ad una gestione strategica delle risorse umane per le Pubbliche Amministrazioni, fornendo loro anche strumenti per monitorare le procedure di selezione attraverso opportuni KPI (Key Performance Indicators), consentendo così il miglioramento continuo dei meccanismi di selezione.

Un caso d'uso reale: selezione di 1.000 professionisti per la semplificazione

Il primo banco di prova del Portale è stata la selezione di 1000 professionisti ed esperti per il supporto alle amministrazioni territoriali nella gestione dei procedimenti amministrativi complessi da finanziare nell'ambito del PNRR.

Gli oltre 120 profili comunicati dalle 20 regioni sono stati analizzati e omogeneizzati, producendo 30 diversi profili professionali, per ciascuno dei quali è stato prodotto e pubblicato su inPA un avviso in data 30 novembre 2021 a cui gli esperti interessati, in possesso dei requisiti richiesti, dovevano aderire entro il 7 dicembre 2021.

Sulle diverse banche dati (LinkedIn, associazioni ordinistiche e non, albi) sono state attivate ricerche dei professionisti con le competenze, esperienze e requisiti dei diversi profili, notificando ai possibili candidati l'opportunità e invitandoli alla candidatura tramite adesione dal portale e compilazione del proprio curriculum vitae.

A fronte dei 1000 professionisti richiesti, sono state inviate 61.666 candidature, sono state oltre 7.000 le e-mail inviate via LinkedIn ed oltre 270.000 le e-mail inviate da inPA.

Alle singole Regioni è stata inviata la lista dei professionisti che hanno aderito ai singoli avvisi, suddivisi per profili, con le informazioni utili per avviare la fase di convocazione e successivo colloquio. Con provvedimento motivato, le amministrazioni hanno individuato i soggetti ai quali conferire l'incarico entro dicembre 2021.

Lavoro agile e performance nelle pubbliche amministrazioni ⁹³

Introduzione

Un tema centrale del dibattito relativo all'introduzione e all'attuazione del lavoro agile (o *smart working*) nelle amministrazioni pubbliche è stato, fin dalla fase della sua sperimentazione, quello della misurazione e della valutazione della performance individuale e organizzativa.

Da un punto di vista teorico, gli effetti dell'adozione di modalità di organizzazione del lavoro da remoto sulla performance sono stati indagati secondo tre diverse prospettive di analisi prevalenti: la prima si focalizza sul legame tra lavoro agile e performance organizzativa; la seconda approfondisce la correlazione del lavoro agile con la performance individuale; la terza, in parte sovrapponibile alla seconda, prende in esame il legame con i comportamenti dei lavoratori, che a loro volta possono avere un impatto sulla performance dell'organizzazione e sull'ambiente esterno⁹⁴.

L'analisi dell'evoluzione delle chiavi interpretative del rapporto tra performance e lavoro agile, la preminenza assegnata ad un profilo valutativo piuttosto che ad un altro, restituiscono evidenze particolarmente interessanti sull'interpretazione e sulla declinazione di un istituto che, seppur "giovane", ha già conosciuto una varietà di forme applicative.

Nella fase sperimentale del lavoro agile (maggio 2017 – gennaio 2020), il tema della performance, pure centrale nelle finalità dell'istituto – strumento di conciliazione vita-lavoro e incremento della produttività – è apparso, in qualche misura, in secondo piano rispetto alle esigenze (primarie) di conciliazione dei dipendenti⁹⁵. Conseguentemente, l'attenzione alla misurazione è stata essenzialmente centrata sulla soddisfazione e sul benessere dei dipendenti che lavorano da remoto; le misure sono state, in prevalenza, soggettive e percettive.

Nel periodo emergenziale (febbraio 2020 – ottobre 2021), la produttività del lavoro agile è stata considerata dapprima (in particolare nella fase del "lock-down") nella prospettiva della continuità dell'azione amministrativa e quindi della programmazione di obiettivi di sviluppo delle condizioni tecnico-organizzative per una implementazione diffusa e, soprattutto, efficace del lavoro agile a regime, nella fase post pandemica. I target di diffusione del lavoro agile pianificati dalle amministrazioni attraverso l'adozione del Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA)⁹⁶ costituiscono, in un certo senso,

93 - A cura di Sauro Angeletti e Renato Nigro, Dipartimento della funzione pubblica.

94 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Linee guida sul Piano Organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance*, Roma, 2020, pp. 18-19.

95 - Nelle Linee Guida di cui alla Direttiva n. 3/2017 del Presidente del Consiglio dei ministri, il concetto di competitività viene declinato in "produttività", cioè in efficienza amministrativa. È emblematico, da questo punto di vista, che la direttiva reca "linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti".

96 - Il Piano Organizzativo del lavoro agile (PIAO) è stato inserito all'art. 14 della l. n. 124/2015 come modificato all'art. 263, comma 4-bis, lett. a), d.l. 19 maggio 2020, n. 34, come successivamente modificato dall'art. 11-bis, comma 2, lett. a), b) e c), d.l. 22 aprile 2021, n. 52.

un indicatore di “maturità organizzativa” dell’amministrazione o, quanto meno, di maturità delle condizioni abilitanti del lavoro agile.

In questa fase applicativa del lavoro agile, il focus sulla produttività riguarda quindi, in modo particolare, la performance complessiva dell’amministrazione; la misurazione è affidata a valutazioni aggregate relative alla capacità delle amministrazioni di assicurare la continuità dell’azione amministrativa in termini di livelli quali-quantitativi dei servizi erogati a cittadini e imprese. D’altra parte, le circostanze straordinarie dell’emergenza e l’attuazione dell’istituto del lavoro agile “in deroga” rispetto alle previsioni dell’art. 18 della legge n. 81 del 2017 (senza la stipula dell’accordo individuale), hanno sostanzialmente impedito la valutazione della performance dei singoli lavoratori: è mancata la programmazione, è mancata la definizione dei target e degli obiettivi e sono mancati gli strumenti informatici per la raccolta e l’analisi dei dati e per il monitoraggio dei risultati raggiunti⁹⁷.

Nell’ultima fase dell’emergenza sanitaria (dal novembre 2021), la riflessione sulla performance del lavoro agile si concentra prevalentemente sulle condizioni necessarie per renderlo “performante” in chiave esterna, dal punto di vista dell’erogazione dei servizi a cittadini e imprese; in questa prospettiva, il lavoro agile è un modello di lavoro che, innanzi tutto, non può in alcun caso prescindere dall’obiettivo del buon andamento della pubblica amministrazione⁹⁸ e, più in generale, della ripresa post pandemia, grazie anche agli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La diversa attenzione, nelle tre fasi sopra descritte, ad aspetti valutativi diversi (ma complementari) del lavoro agile ha, quale comune denominatore, la ridotta disponibilità di dati strutturati, rilevati in maniera continua e focalizzati su specifici obiettivi conoscitivi. In particolare, la valutazione della produttività individuale dei dipendenti che prestano la propria attività lavorativa da remoto e l’impatto di questa sulla performance organizzativa dell’amministrazione non hanno potuto giovare di una analisi indipendente, condotta su basi scientifiche e con metodologie trasparenti, delle strategie, misure e iniziative messe in atto per dare continuità alla attività istituzionale delle pubbliche amministrazioni⁹⁹.

97 - R. Brunetta e M. Tiraboschi, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, ADAPT, Working Paper n. 10/2021, p. 2.

98 - R. Brunetta e M. Tiraboschi, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, cit., p. 5.

99 - R. Brunetta e M. Tiraboschi, *Lavoro agile: alcune conferme dalle prime rilevazioni empiriche*, ADAPT, Working Paper n. 15/2021

Il lavoro agile nella fase sperimentale: la centralità della revisione del sistema di misurazione e valutazione della performance

Come noto, il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni è stato introdotto nel nostro ordinamento, in via sperimentale, dalle disposizioni contenute nell'art. 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Nella sua formulazione normativa originaria, il lavoro agile viene identificato come uno *spin-off* del telelavoro¹⁰⁰, o meglio, viene ricompreso nella macrocategoria residuale delle «nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa». Due anni dopo, nel 2017¹⁰¹, il legislatore ha cristallizzato normativamente la definizione di "lavoro agile", affrancandolo dal telelavoro e attribuendogli quindi autonomia, oltre ad assicurarsi che tale definizione trovasse applicazione – con le dovute precauzioni¹⁰² – ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Nonostante il paradigma legislativo comune (art. 18 della l. n. 81/2017), le differenze ontologiche tra settore pubblico e quello privato hanno comportato, in generale, una difficile e lenta attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni¹⁰³. Le motivazioni sono diverse: innovatività del modello, che "rompe i confini organizzativi e scardina il tempo del lavoro pubblico"; inadeguatezza delle competenze individuali, non sono digitali, e, più in generale, delle competenze manageriali; insufficiente grado di informatizzazione delle amministrazioni e di digitalizzazione dei processi; etc.

Una specifica motivazione riguarda proprio le difficoltà di progettare e implementare un istituto innovativo, da declinare – peraltro – anche in chiave di incremento della produttività; ne consegue che l'introduzione dello *smart working* avrebbe richiesto (e continua a richiedere) alle amministrazioni investimenti organizzativi su più fronti, non ultimo quello della revisione del sistema di misurazione e valutazione della performance¹⁰⁴.

È, questo, un vero "nodo critico", considerate le condizioni di sviluppo dei sistemi di performance management delle amministrazioni e, più in generale, i livelli (spesso non soddisfacenti) di implementazione dei sistemi di pianificazione, programmazione e controllo. Prova ne è, ad esempio, il fatto che l'aver previsto che l'adozione delle

100 - Nel testo della Dir. Stato 01/06/2017, n. 3/2017 "Indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 14 della Legge 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti" viene data una definizione di telelavoro.

101 - La legge 22 maggio 2017, n. 81 "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato".

102 - L'art. 18, comma 3, della legge n. 81/2017, stabilisce che «Le disposizioni del presente capo si applicano, in quanto compatibili, anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, secondo le direttive emanate anche ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti».

103 - Per approfondimenti sul tema, si rinvia, tra gli altri, a ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l'anno dello smart working*, Roma, 15 dicembre 2021, p. 7.

104 - L'art. 14 – rubricato "Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche" – della legge 7 agosto 2015, n. 124, nella formulazione in vigore dal 28 agosto 2015 al 1 marzo 2020, stabiliva, al comma 1, che: «Le amministrazioni pubbliche adeguano altresì i propri sistemi di monitoraggio e controllo interno, individuando specifici indicatori per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative».

misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi in materia di lavoro agile costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale (art. 14 della legge n. 124/2015)¹⁰⁵, non è stato sufficiente, a giudicare dai risultati, neppure per assicurare la mera *compliance* alle disposizioni normative¹⁰⁶.

Del resto, l'ingresso ordinamentale del lavoro agile nel settore pubblico (art. 14 della l. n. 124/2015) fonda le sue basi essenzialmente su ragioni politiche¹⁰⁷ e di finanza pubblica¹⁰⁸; quanto agli obiettivi applicativi dell'istituto, la finalità della conciliazione sembra, in questa fase sperimentale, decisamente prevalente¹⁰⁹. Ciò, nonostante sia innegabile la tensione dell'istituto verso il perseguimento di un "vantaggio comune" che datore di lavoro e lavoratore possono ricavare dal lavoro agile¹¹⁰. Per le amministrazioni pubbliche ciò si traduce nella subordinazione della stipula di accordi individuali di lavoro agile tra dirigenti e dipendenti alla preventiva implementazione di modelli organizzativi *ad hoc*, al fine di garantire il rispetto di una serie di principi sintetizzabili nella macrocategoria del "buon andamento dell'azione amministrativa", compreso l'adeguamento (e l'adeguatezza) dei propri sistemi di monitoraggio e controllo interno rispetto alle (nuove) misure organizzative adottate.

Il "lavoro delle amministrazioni per il lavoro agile", complesso e articolato anche per la varietà degli investimenti organizzativi realizzabili in tempi non brevi, è stato parzialmente avviato da alcune di quelle (poche) amministrazioni che si sono cimentate nella sperimentazione di questo istituto, e ha quindi subito una sostanziale

105 - Il citato art. 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 prevede, al comma 1, che: «L'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi di cui al presente comma costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche».

106 - S. ANGELETTI, *Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: profili, problemi e prospettive*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 3, n. 1, 2020.

107 - Sul punto, v. *amplius* F. DI MASCIO, S. ANGELETTI, A. NATALINI, *Lo smart working nelle pubbliche amministrazioni centrali ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2021, pp. 105-106.

108 - La riduzione delle risorse umane a disposizione delle amministrazioni, dovuta alle politiche di revisione della spesa, ha favorito il ricorso sia a modalità flessibili di impiego del personale, sia a forme di lavoro trasversale. CORTE DEI CONTI - SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, *lo stato di attuazione del "piano per l'utilizzo del telelavoro" nell'ambito delle amministrazioni statali*, Deliberazione 31 maggio 2019, n. 7/2019/G, p. 17.

109 - Gli aspetti "solidaristici" del lavoro agile di cui alla legge del 2015 sono contemplati anche nella disciplina comune del 2017. L'art. 14, co. 1, legge l. n. 124/2015 prevede che «Le amministrazioni pubbliche...adottano misure organizzative...per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali...». L'art. 18, comma 3-bis, l. n. 81/2017 (inserito dall'art. 1, comma 486, L. 30 dicembre 2018, n. 145, a decorrere dal 1° gennaio 2019), stabilisce che «I datori di lavoro pubblici e privati che stipulano accordi per l'esecuzione della prestazione di lavoro in modalità agile sono tenuti in ogni caso a riconoscere priorità alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile formulate dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità previsto dall'articolo 16 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, ovvero dai lavoratori con figli in condizioni di disabilità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104».

110 - Si tratta della cosiddetta logica "win-win", della convinzione, cioè, che il lavoro agile "fa bene a tutti", producendo simultaneamente effetti positivi per le persone e le organizzazioni. Una convinzione che sconfina, a tratti, nella retorica, posto che, come è stato scritto, gli effetti dello *smart working* non si manifestano ugualmente in ogni condizione, ma dipendono da specifiche contingenze. Sul punto si veda M. DEL CONTE, *Le prospettive del lavoro agile oltre l'emergenza*, in M. MARTONE (A CURA DI), *Il lavoro da remoto*, La Tribuna, 2020.

interruzione a causa della repentina implementazione del lavoro agile emergenziale¹¹¹.

Dalla legge n. 124/2015 e fino all'insorgenza dell'emergenza da Covid-19, dunque, il lavoro agile nella pubblica amministrazione è rimasto sostanzialmente "sperimentale" (*rectius*, sostanzialmente inattuato), salvi i pochi casi di alcune amministrazioni centrali e locali dove, una volta definite le *policy*, le modalità organizzative e gli strumenti operativi, lo *smart working* ha raggiunto livelli di diffusione oltre la soglia minima prevista dalla norma (almeno il 10% dei dipendenti). In alcuni di questi casi, sono stati empiricamente dimostrati gli effetti positivi della sperimentazione, sia in termini di un miglior bilanciamento vita-lavoro dei dipendenti, che dal punto di vista del miglioramento della performance individuale¹¹².

Tuttavia, non tutti i risultati auspicati per questa modalità innovativa di lavoro sono simultaneamente compatibili, considerato la varietà dei fenomeni su cui lo *smart working* incide (o vorremmo che incidesse). A questo proposito, si possono verificare – e si sono verificate – situazioni in cui, ad esempio, gli effetti positivi di una maggiore soddisfazione del lavoratore o di una maggiore flessibilità percepita avvengono a scapito dell'efficacia della sua prestazione lavorativa, o a detrimento della sua relazione con i colleghi e i superiori¹¹³.

Il lavoro agile nella fase emergenziale: il focus sulla valutazione della continuità dell'azione amministrativa e dell'impatto sulla performance

Sebbene già alla fine del mese di febbraio 2020 il legislatore abbia previsto come misura preventiva del contagio da Covid-19 la sospensione o limitazione dello svolgimento delle attività lavorative nelle c.d. "zone rosse"¹¹⁴, con conseguenziale potenziamento del lavoro agile, senza distinzione di categoria di inquadramento e di tipologia di rapporto di lavoro¹¹⁵, è nel mese di marzo dello stesso anno che, sul piano ordinamentale, viene sancito il superamento della "sperimentazione" dello *smart working* nelle pub-

111 - R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, cit., p. 4. Nell'interpretazione degli autori, l'implementazione repentina legata all'emergenza sanitaria ha portato ad annullare, in buona sostanza, il percorso operativo individuato nella fase della sperimentazione del lavoro agile dalla Direttiva n. 3/2017 del Dipartimento della funzione pubblica. Così in R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: alcune conferme dalle prime rilevazioni empiriche*, cit., p. 5.

112 - Sul punto si legga, tra i tanti, M. PENNA, B. FELICI, R. ROBERTO, M. RAO e A. ZINI, *Il tempo dello smart working. La PA tra conciliazione, valorizzazione del lavoro e dell'ambiente. Primi risultati dell'indagine nazionale sul lavoro agile e telelavoro nel settore pubblico*, Enea, 2020.

113 - M. DEL CONTE, *Le prospettive del lavoro agile oltre l'emergenza*, cit., pp. 201-202. La compresenza di effetti sia negativi che positivi non configura un vero e proprio paradosso, ma evidenzia piuttosto che lo *smart working* produce effetti che non sono necessariamente connessi fra loro da un circolo positivo (203).

114 - Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19". A cascata, decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 marzo 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale", dove si legge che «fatte salve le attività strettamente funzionali alla gestione dell'emergenza, le pubbliche amministrazioni, assicurano lo svolgimento in via ordinaria delle prestazioni lavorative in forma agile del proprio personale dipendente, anche in deroga agli accordi individuali e agli obblighi informativi di cui agli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81 e individuano le attività indifferibili da rendere in presenza». Tali disposizioni sono state poi confermate da quelle dell'articolo 87 del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

115 - MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, Direttiva n.1/ 2020 - Emergenza epidemiologica COVID-2019.

bliche amministrazioni (art. 18, comma 5, del d.l. 2 marzo 2020, n. 9).

Invero, il lavoro agile viene contestualmente qualificato come una *“ulteriore misura di contrasto all'imprevedibile emergenza epidemiologica”* (art. 18, co. 1, del d.l. n. 9/2020), perché è evidente che la fine della fase di sperimentazione *“per legge”* del lavoro agile si spiega solo alla luce della necessità di adottare misure di carattere straordinario per la gestione dell'emergenza sanitaria. Viceversa, si sconfesserebbe impropriamente la complessità del processo di introduzione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni che, come abbiamo visto, costituisce una delle principali spiegazioni della sua ridotta sperimentazione.

La prima evoluzione della qualificazione giuridica del lavoro agile nella pubblica amministrazione, dunque, non è il passaggio dalla *“fase sperimentale”* alla *“modalità ordinaria”*¹¹⁶ di lavoro all'interno dei pubblici uffici, ma dalla *“fase sperimentale”* del lavoro agile alla *“modalità emergenziale”* dello stesso. Questa differenza non è di poco conto, considerato che per la maggior parte delle amministrazioni la fase sperimentale del lavoro agile coincide con la sua modalità emergenziale.

La curvatura impressa all'istituto del lavoro agile dall'emergenza ne fa una modalità di lavoro che si discosta sostanzialmente dal lavoro agile *“ordinamentale”*, cioè congegnato dal combinato disposto dell'art. 14 della legge n. 124/2015 e dell'art. 18 della legge n. 81/2017, derogandone la componente volontaristica (giacché è disposto unilateralmente, come *“misura datoriale”*) e gli strumenti di organizzazione e gestione (esecuzione della prestazione senza la preventiva stipula di un accordo individuale). Cosicché, quando il legislatore ha trasformato il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni in *“una delle modalità ordinarie”* della prestazione lavorativa (art. 87, comma 1, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18¹¹⁷), non si riferiva al lavoro agile delle origini (*ex art. 14 della l. n. 124/2015 e art. 18 della l. n. 81/2017*), ma al *“lavoro agile emergenziale”*. In questi termini, dunque, si spiega la limitazione temporale fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19¹¹⁸ del lavoro agile come una delle modalità ordinarie di lavoro nelle pubbliche amministrazioni (art. 87, co. 1 del d.l. 18/2020): non perché il lavoro agile *ex se* non possa essere svolto *“a regime”* nei pubblici uffici, ma perché può esserlo solo quello *“ordinamentale”*, non certamente quello in modalità *“emergenziale”*, modalità che, per definizione, è indissolubilmente collegata ad uno stato provvisorio di necessità e urgenza, e che pertanto non può essere considerata tra quelle *“ordinarie”*.

116 - Prima del decreto legge 17 marzo 2018, la direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione n. 2 del 12 marzo 2020 già declinava operativamente il principio del *“lavoro agile modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa”*, stabilendo che: *«le amministrazioni (...) limitano la presenza del personale negli uffici ai soli casi in cui la presenza fisica sia indispensabile per lo svolgimento delle predette attività, adottando forme di rotazione dei dipendenti per garantire un contingente minimo di personale da porre a presidio di ciascun ufficio, assicurando prioritariamente la presenza del personale con qualifica dirigenziale in funzione del proprio ruolo di coordinamento»*. MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Direttiva n. 2/2020. Indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, Roma, 2020.

117 - Convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

118 - Ovvero fino ad una data antecedente stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione

Ma anche durante l'emergenza sanitaria le forme del lavoro agile – progressivamente modulato per assecondare e contrastare le dinamiche mutevoli della pandemia – sono diverse. Così, fin dalla sua elevazione a rango di modalità ordinaria di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, lo *smart working* è stato comunque oggetto di interventi normativi orientati nel senso di limitarne i caratteri emergenziali. Ad esempio, terminata la fase più critica dell'emergenza, quella del *lock-down* nazionale (marzo-maggio 2020), la direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione n. 3/2020¹¹⁹ già evidenziava la necessità che le pubbliche amministrazioni rivedessero le attività indifferibili in modo da ampliare il novero di quelle individuate in prima battuta e di quelle da rendere in presenza, anche per assicurare il necessario supporto all'immediata ripresa delle attività produttive, industriali e commerciali¹²⁰. Fin dal mese di maggio 2020, dunque, al concetto di ripresa economica è stato agganciato il concetto di "ritorno in presenza" dei dipendenti pubblici, sebbene venisse lasciato alle singole amministrazioni la valutazione se ripensare o meno la propria organizzazione a garanzia dei servizi pubblici da assicurare alla collettività¹²¹.

In base a queste coordinate si spiegano, dunque, le disposizioni normative dell'art. 263 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34¹²², convertito con modifiche dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77. Il testo in vigore¹²³ – sorvolando in questa sede sulle molteplici modifiche "a fisarmonica", *medio tempore* intervenute in base all'andamento della curva epidemiologica¹²⁴ – introduce una serie di disposizioni particolarmente rilevanti,

119 - MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Direttiva n. 3/2020. Modalità di svolgimento della prestazione lavorativa nell'evolversi della situazione epidemiologica da parte delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 4 maggio 2020.

120 - La direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione individua, tra le altre cose, i procedimenti amministrativi da considerare urgenti ai sensi dell'articolo 103 del decreto-legge n. 18 del 2020, tra i quali rientrano quelli connessi alla immediata ripresa delle attività produttive, industriali e commerciali rispetto alle quali le pubbliche amministrazioni, per quanto di competenza, ricevono e danno seguito alle istanze e alle segnalazioni dei privati. Sul punto si veda MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Direttiva n. 3/2020*, cit. pp. 3-4.

121 - MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Direttiva n. 3/2020*, cit., pp. 2-3.

122 - "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

123 - Oltre alle modifiche intervenute con la legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77 e, successivamente, così modificato dall'art. 31, comma 1-bis, D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, e dall'art. 11-bis, comma 1, lett. a), n. n. 1) e 2), D.L. 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 giugno 2021, n. 87. In precedenza, il presente comma era stato modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. n. 1) e 2), D.L. 30 aprile 2021, n. 56, abrogato dall'art. 1, comma 2, della citata Legge n. 87/2021 a norma del quale restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del predetto D.L. n. 56/2021.

124 - Con largo anticipo rispetto agli ultimi interventi normativi di fine 2021, l'art. 263, d.l. n. 34/2020, così come convertito dalla legge n. 77/2020, e prima dei successivi interventi modificativi successivi, già prevedeva, al comma 1, che la disposizione emergenziale della limitazione della presenza del personale nei luoghi di lavoro alle sole attività indifferibili [ex art. 87, comma 1, lettera a), d.l. n. 18/2020] cessasse di avere effetto alla data del 15 settembre 2020. Ancora, la stessa disposizione normativa prevedeva che al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti, le amministrazioni pubbliche, fino al 31 dicembre 2020, adeguassero la presenza del personale nei luoghi di lavoro alle esigenze della progressiva riapertura di tutti gli uffici pubblici e a quelle dei cittadini e delle imprese connesse al graduale riavvio delle attività produttive e commerciali, applicando il lavoro agile emergenziale al 50 per cento del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in tale modalità (a seguito dall'art. 31, comma 1-bis, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, anche a condizione che l'erogazione dei servizi rivolti a cittadini ed imprese avvenga con regolarità, continuità ed efficienza, nonché nel rigoroso rispetto dei tempi previsti dalla normativa vigente). E che, a tal fine, organizzassero il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza. Dunque, la spinta

attinenti sia alla disciplina del lavoro agile “emergenziale” nelle pubbliche amministrazioni, che alla sua disciplina “ordinamentale”.

Per quanto concerne le innovazioni rispetto all’assetto normativo del lavoro agile emergenziale, l’art. art. 263, co.1 prevede che, nelle more della disciplina del lavoro agile da parte dei contratti collettivi (e comunque non oltre il 31 dicembre 2021), al fine di assicurare la continuità dell’azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti, le amministrazioni pubbliche adeguano l’operatività di tutti gli uffici pubblici alle esigenze dei cittadini e delle imprese, connesse al graduale riavvio delle attività produttive e commerciali, organizzando il lavoro dei propri dipendenti, nonché l’erogazione dei servizi attraverso: a) la flessibilità dell’orario di lavoro, rivedendone l’articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata con l’utenza, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza, applicando il lavoro agile anche in deroga alle misure di cui all’articolo 87, comma 3, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18¹²⁵; b) prescindendo dagli accordi *ex art.* 18 della l. n. 81/2017, a condizione che l’erogazione dei servizi rivolti ai cittadini e alle imprese avvenga con regolarità, continuità ed efficienza nonché nel rigoroso rispetto dei tempi previsti dalla normativa vigente.

Come si vede, le disposizioni normative dell’art. 263 individuano specifici obiettivi di “compatibilizzazione” del lavoro agile con la performance dell’intera amministrazione. Si noti, in particolare, che, anche per effetto delle stratificazioni successive della norma, ripetutamente mantenuta in relazione alla evoluzione dell’emergenza pandemica, mentre nella prima parte si parla di “*assicurare la continuità dell’azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti*” – che è come dire “operare al massimo, date le condizioni di emergenza” – nella seconda parte, l’organizzazione del lavoro delle amministrazioni e dei dipendenti è subordinata alla condizione che “*l’erogazione dei servizi rivolti a cittadini e imprese avvenga con regolarità, continuità e nel rispetto dei*

legislativa contenuta nell’art. 263 del d.l. n. 34/2020 già della prima versione a seguito della conversione in legge è quella di adeguare il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni al modello contemplato dalla legge n. 81/2017, nonostante la presenza di opportune “clausole di salvaguardia”: nella medesima disposizione (art. 263, co.1), infatti, in considerazione dell’evolversi della situazione epidemiologica è previsto che con uno o più decreti del Ministro per la pubblica amministrazione, possono essere stabilite modalità organizzative e fissati criteri e principi in materia di flessibilità del lavoro pubblico e di lavoro agile, anche prevedendo il conseguimento di precisi obiettivi quantitativi e qualitativi. Difatti, con le preoccupazioni nell’autunno del 2020 di una seconda ondata del contagio, si assiste ad una riparatura delle disposizioni del citato art. 263: da un lato il comma 3 dell’art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 ottobre 2020 cambia verso alla percentuale del 50% del personale preposto nelle attività che possono essere svolte secondo tale modalità, definendola espressamente come quota minima (“almeno”); dall’altro il Ministro per la pubblica amministrazione con decreto ministeriale 19 ottobre 2020, nel dare attuazione al comma 1 dell’art. 263, codifica e riassume le caratteristiche del “lavoro agile emergenziale”, recependo peraltro la quota di almeno il 50% del personale. Il decreto, in particolare, specifica l’oggetto del lavoro agile, le modalità di svolgimento, i sistemi di monitoraggio e di valutazione del lavoro agile.

125 - art. 87, comma 3, qualora non sia possibile ricorrere al lavoro agile, anche nella forma semplificata di cui al comma 1, lettera b), e per i periodi di assenza dal servizio dei dipendenti delle amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, imposti dai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da COVID-19 le amministrazioni utilizzano gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva. Esperite tali possibilità le amministrazioni possono motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio. Il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge e l’amministrazione non corrisponde l’indennità sostitutiva di mensa, ove prevista. Tale periodo non è computabile nel limite di cui all’articolo 37, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

tempi” – ovvero, ad “impatto zero”, per i destinatari dell’azione amministrativa¹²⁶ –.

Quanto alla capacità delle amministrazioni di assicurare la continuità operativa, non è mancato di registrare lamentele da parte di imprese e cittadini che hanno sperimentato (comprensibili) ritardi nella loro interlocuzione con le amministrazioni stesse a causa della mancanza di personale sul luogo di lavoro¹²⁷. In termini generali, le amministrazioni pubbliche hanno mostrato, nel complesso – seppur con differenze anche rilevanti tra i diversi comparti considerati – una buona capacità di risposta e di resilienza rispetto all’emergenza, progressivamente rafforzata: ad esempio, la maggior parte delle amministrazioni considerate dall’indagine campionaria di FPA commissionata dal Dipartimento della funzione pubblica afferma di aver saputo garantire una certa continuità nell’erogazione dei servizi, sia attraverso gli sportelli fisici, sia attraverso i canali digitali preesistenti o attivati durante l’emergenza¹²⁸.

Con specifico riferimento alla erogazione dei servizi mediante sportelli fisici, al 30 settembre 2021, il progressivo ritorno alla situazione pre-pandemica sembra essersi sostanzialmente compiuto: gli sportelli fisici solitamente aperti prima della crisi pandemica, risultano riaperti nel caso di otto amministrazioni su dieci; in meno di due amministrazioni su dieci, quindi, si assiste a una riapertura parziale, in termini di numero degli sportelli o di contrazione degli orari di apertura¹²⁹. Le limitazioni dovute alla chiusura degli sportelli fisici o alla ridotta possibilità di accedervi, ancora rilevanti per alcuni specifici settori, sono state fortemente mitigate dal buon livello di digitalizzazione raggiunto per molti servizi; da questo punto di vista, inevitabilmente, sono soprattutto le amministrazioni che avevano maggiormente investito nei processi di innovazione organizzativa e tecnologica a far registrare una maggiore capacità di risposta¹³⁰.

Una conferma, rilevante, restituita dall’indagine è che la pubblica amministrazione risulta caratterizzata da forti differenze in termini di performance nell’erogazione di servizi pubblici, anche nell’ambito del medesimo comparto: prova ne è, da un lato, il numero ancora rilevante delle amministrazioni che non erogano servizi in modalità digitale; dall’altro, i dati inerenti alle difformità nei tempi di erogazione dei singoli servizi¹³¹. A questo proposito, ad esempio, negli enti territoriali, i tempi rilevati durante la pandemia sono rimasti gli stessi in sei amministrazioni su dieci; in circa due

126 - Come è stato scritto, le amministrazioni pubbliche hanno un interesse specifico nella soddisfazione dei propri dipendenti: quest’ultimo obiettivo, tuttavia, deve essere perseguito nel rispetto del dettato costituzionale di una organizzazione tale da assicurare il buon andamento dell’amministrazione stessa e la soddisfazione da parte dei cittadini, dei professionisti e delle imprese. R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: alcune conferme dalle prime rilevazioni empiriche*, cit., pp. 4-5.

127 - R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, cit., p. 5.

128 - FPA, *Servizi pubblici per la ripresa, Report finale*, Roma, 30 settembre 2021, p. 6.

129 - FPA, *Servizi pubblici per la ripresa, Report finale*, cit., p. 13.

130 - FPA, *Servizi pubblici per la ripresa, Report finale*, cit., p. 6. A questo proposito, è importante evidenziare come la pandemia abbia rappresentato un importante fattore di accelerazione di innovazione, anche tecnologica, e come il digitale abbia giocato un ruolo essenziale nel mantenere sostanzialmente invariati i tempi medi di erogazione della maggior parte dei servizi; in alcuni casi, anzi, ha contribuito alla riduzione dei tempi di erogazione dei servizi rispetto al periodo pre-pandemico.

131 - FPA, *Servizi pubblici per la ripresa, Report finale*, cit., p. 6.

amministrazioni su dieci si sono allungati, ma non oltre il 15% rispetto alla situazione pre-pandemica¹³².

Difficile dire quale sia stato l'impatto del lavoro agile sulla performance complessiva dell'amministrazione, anche per le difficoltà connesse alla sua misurazione. Significativo, tuttavia, è il fatto che poche amministrazioni abbiano affrontato il tema.

Durante l'emergenza sanitaria, circa una istituzione su tre ha analizzato l'impatto del lavoro agile sui livelli di produttività dell'ente, attraverso valutazioni sia qualitative che quantitative: le prime sono state realizzate nel 22,3% dei casi, circa il doppio rispetto alle seconde (11,9%)¹³³. Poco meno della metà delle istituzioni pubbliche (44,8%) ha dichiarato un effetto positivo del lavoro da remoto in termini di produttività dell'ente¹³⁴.

Poco approfondito l'effetto del lavoro agile sui servizi erogati a cittadini e imprese: poco più di una amministrazione su quattro ha preso in considerazione questo tema, e lo ha fatto ricorrendo prevalentemente a valutazioni qualitative (19,1%), meno a valutazioni quantitative (8,5%)¹³⁵. In ogni caso, più di una amministrazione su due (53,6%) dichiara che il lavoro agile non ha avuto alcun impatto sui servizi erogati a cittadini e imprese; solo per l'11,8% delle amministrazioni vi sono stati effetti negativi e poco più di un terzo (34,6%) effetti positivi¹³⁶.

Il tema della performance delle amministrazioni, tuttavia, non può essere considerato separatamente da quello della produttività individuale dei dipendenti. Nonostante non siano mancate esperienze virtuose e soddisfacenti di lavoro agile anche nel periodo dell'emergenza pandemica, non si può non rilevare come a fronte della preminente esigenza di tutela della sicurezza dei lavoratori e della collettività contro il rischio del contagio da Covid-19, siano rimaste in secondo piano le finalità proprie dello strumento: quelle del miglioramento della conciliazione vita-lavoro e quelle di aumento della produttività¹³⁷.

Le misure semplificate di attuazione del lavoro agile (deroga all'accordo individuale) rendono indisponibile una base di conoscenza fondamentale, strutturata e comune: l'assegnazione di obiettivi individuali ai dipendenti e il monitoraggio del loro livello di realizzazione¹³⁸. Questo non significa che, nelle amministrazioni, si sia praticato un

132 - FPA, *Servizi pubblici per la ripresa, Report finale*, cit., p. 17.

133 - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l'anno dello smart working*, cit., p. 7.

134 - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l'anno dello smart working*, p. 7.

135 - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l'anno dello smart working*, cit., p. 7.

136 - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l'anno dello smart working*, Roma, 15 dicembre 2021, p. 7.

137 - R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, cit., p. 13.

138 - R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, ADAPT, Working Paper n. 10, p. 4. Nell'interpretazione degli autori, è mancata la programmazione, è mancata la definizione dei target e degli obiettivi e sono mancati gli strumenti informatici per la raccolta e analisi dei dati e per il monitoraggio dei risultati raggiunti. Dunque nessuno è in condizioni di dipingere un quadro attendibile dalla esperienza che abbiamo vissuto.

lavoro agile “fuori controllo”; certamente, però, la sua gestione – complici anche le circostanze contingenti della pandemia – non ha potuto contare su una formale “gestione per obiettivi”. Anche per questo, il lavoro agile durante l’emergenza Covid non ha consentito i processi di trasformazione organizzativa volti a riconoscere maggiore autonomia e responsabilità del dipendente, che invece dovrebbero essere al centro dell’adozione dello *smart working*¹³⁹.

Così, a seguito dell’emergenza sanitaria, solo il 5,8% delle istituzioni pubbliche dichiara di aver introdotto nuovi strumenti di valutazione della performance per tener conto delle nuove modalità di lavoro¹⁴⁰: si tratta, evidentemente, di un dato molto modesto, che però si spiega (anche) con le condizioni eccezionali di attuazione del lavoro agile. Ben più significativo – e preoccupante – è che, stando sempre all’indagine dell’Istat, il 40,0% delle amministrazioni dichiara che il tema della introduzione di nuovi strumenti di valutazione della performance sia “da valutare”¹⁴¹.

Il lavoro agile si prepara ad uscire dall’emergenza: il focus sulla pianificazione delle condizioni organizzative abilitanti

La delineazione del “ritorno alla normalità” del lavoro agile inizia durante la fase emergenziale.

Come è stato scritto, per portare il lavoro agile “fuori dall’emergenza”, è necessario superare alcuni messaggi di errore della sua declinazione durante la fase pandemica: errore nella mancata o solo parziale verifica della produttività e della soddisfazione dell’utenza; errore nella definizione delle attività delocalizzabili con un impatto per il buon andamento della pubblica amministrazione; errore nelle competenze necessarie per trasformare un “lavoro da remoto domiciliare” in una nuova e moderna organizzazione del lavoro e in una trasformazione in positivo della pubblica amministrazione¹⁴². Lo sviluppo del lavoro agile passa, in altri termini, attraverso la sua proiezione verso “una nuova normalità”, abbandonando modelli regressivi e improvvisati¹⁴³.

In questa prospettiva, il primo ambito di intervento (e banco di prova) è – ancora una volta – quello organizzativo. E le riflessioni sulla sua organizzazione e sulla valutazione della performance rivestono un ruolo centrale.

La configurazione del lavoro agile “a regime” si deve, innanzi tutto, alle disposizioni del co. 4-bis dell’art. 263 del d.l. n. 34/2020, che incide sotto diversi profili sull’articolo 14 della l. n. 124/2015. In particolare, nel sostituire il co. 1 dell’art. 14 della l. n. 124/2015, prevede che nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione

139 - R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, cit., p. 4.

140 - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l’anno dello smart working*, cit., p. 10.

141 - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l’anno dello smart working*, cit., p. 11.

142 - R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: alcune conferme dalle prime rilevazioni empiriche*, cit., p. 7.

143 - R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, cit., p. 5.

vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le amministrazioni adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e del lavoro agile. In particolare, entro il 31 gennaio di ciascun anno, le amministrazioni pubbliche redigono, sentite le organizzazioni sindacali, il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA), quale sezione del piano della performance [(ex art. 10, co. 1, lett. a) del d.lgs. n.150/2009)].

La novità della previsione normativa di un Piano dedicato al lavoro agile ha un forte significato organizzativo, perché rafforza il messaggio che lo *smart working* non nasce dall'improvvisazione e dalla contingenza – come accaduto, per alcuni versi, inevitabilmente, durante la fase emergenziale – bensì dalla programmazione.

Il POLA individua le modalità attuative del lavoro agile prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 15 per cento¹⁴⁴ dei dipendenti possa avvalersene, garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera. Il Piano, inoltre, definisce, le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini. Nel caso della mancata adozione del POLA, il lavoro agile si applica almeno al 15 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano.

Come si evince dalla sintetica descrizione proposta, il POLA costituisce la specifica sezione del Piano della performance dedicata ai (necessari) processi di innovazione – organizzativa, tecnologica, in termini di sviluppo delle competenze individuali e *soft skills* abilitanti, etc. – da mettere in atto nelle amministrazioni pubbliche ai fini della programmazione, della gestione e dello sviluppo del lavoro agile; il Piano, infatti, non è lo strumento di programmazione degli obiettivi delle unità organizzative e degli individui in lavoro agile, che andranno quindi inseriti nelle ordinarie sezioni del Piano della performance o nelle schede individuali¹⁴⁵.

In sede di definizione del POLA, ciascuna amministrazione, nel descrivere le modalità attuative, illustra, dettaglia e dà conto delle scelte organizzative e implementative programmate per promuovere il lavoro agile (programma di sviluppo), con specifico riferimento a¹⁴⁶:

- a) le condizioni abilitanti del lavoro agile, ovvero le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, dirigenziale e non;

144 - Originariamente l'art. 263, comma 4-bis, lett. a), d.l. 19 maggio 2020, n. 34, aveva previsto che il POLA prevedesse, per le attività "remotizzabili", che almeno il 60 per cento dei dipendenti possa avvalersene, e che, in caso di mancata adozione del POLA, il lavoro agile si applicasse nelle amministrazioni pubbliche per almeno al 30 per cento dei dipendenti. A seguito delle modifiche ex art. 11-bis, comma 2, lett. a), b) e c), d.l. 22 aprile 2021, n. 52, tuttavia, la soglia minima del lavoro agile in percentuale dei dipendenti è diventata unica, prescindendo dall'adozione del POLA, e inferiore, ossia di almeno il 15 %.

145 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Linee guida sul Piano Organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance*, cit., p. 8.

146 . PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Linee guida sul Piano Organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance*, cit., p. 10.

- b) le modalità e lo stato di implementazione del lavoro agile, prevedendo, per le attività che possono essere svolte da remoto, la percentuale dei dipendenti che possono lavorare da remoto;
- c) gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative, secondo un approccio di tipo partecipativo (contributo del lavoro agile alla performance organizzativa dell'amministrazione);
- d) infine, ma non ultimo, gli impatti interni ed esterni del lavoro agile.

Assolutamente rilevante è il contributo del POLA al rafforzamento degli approcci e dei profili di misurazione dello *smart working*.

Come esemplificano le Linee guida del Dipartimento della funzione pubblica, grazie all'adozione del POLA, ciascuna amministrazione è invitata – nella difformità delle situazioni di partenza e degli obiettivi di sviluppo del lavoro agile – a definire un set più o meno ampio di target multidimensionali riferiti ai diversi “stati di salute dell'amministrazione”, da declinare in una prospettiva triennale, misurabili attraverso una batteria nutrita di indicatori; il sistema di misurazione e valutazione della performance, inoltre, deve evolvere verso l'apprezzamento di dimensioni particolarmente complesse, quali quelle relative all'analisi di impatto del lavoro da remoto, colmando così quella che, durante la fase emergenziale, si è configurata come una specifica lacuna delle attività valutative.

La direttrice tracciata dal POLA è particolarmente sfidante, come dimostrato dallo stato di implementazione dei sistemi di pianificazione, programmazione e controllo, misurazione e valutazione (ciclo della performance), non sempre avanzato in tutte le amministrazioni pubbliche, ascrivibili anche al deficit di competenze, manageriali e non solo. A questo proposito, interessanti sono le evidenze della qualità programmatica dei POLA – intesa come livello di adeguatezza tale da renderlo uno strumento di guida nell'organizzazione del lavoro agile – che emergono da una specifica analisi condotta dal Dipartimento della funzione pubblica¹⁴⁷.

Se la ricerca restituisce il dato di un buon livello di qualità media dei POLA, insufficiente – e pertanto da migliorare – è la sezione del Piano relativa al programma di sviluppo del lavoro agile, a conferma della necessità di investire sul miglioramento delle competenze programmatiche delle amministrazioni. Nello specifico, colpisce un risultato quasi sufficiente (54% di qualità media complessiva) per quanto riguarda la definizione degli obiettivi dei Piani; un risultato negativo rispetto alla *baseline*, ovvero la definizione delle condizioni di partenza delle singole amministrazioni (pari al 43% di qualità media complessiva); un risultato quasi sufficiente (52% di qualità media complessiva) per i target, in assenza dei quali, evidentemente, l'intero impianto pro-

147 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA - CERVAP, *Ricerca sulla qualità dei POLA 2021-2023*, Roma, 2021. La ricerca si riferisce ai Piani Organizzativi di Lavoro Agile redatti da un campione di 34 amministrazioni del comparto “funzioni centrali”.

grammatico si indebolisce; un risultato decisamente negativo, il peggiore, per quanto riguarda le fonti informative per la determinazione di obiettivi, indicatori e target (26% di qualità media complessiva)¹⁴⁸.

Certo, si tratta di una analisi parziale, riferita ad un primo esercizio di redazione dei POLA da parte di un campione ridotto di amministrazioni, utile, tuttavia, per individuare specifici ambiti di intervento. Quelli più rilevanti ai fini della nostra analisi, sono¹⁴⁹:

- a) da un lato, l'indicazione di concentrare gli sforzi verso una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni in merito alla quantità e alle modalità di *smart working* attraverso una contrattazione nazionale che lasci spazi di autonomia organizzativa;
- b) dall'altro, la necessità di semplificare e rafforzare la capacità programmatica degli enti attraverso la strutturazione di un piano integrato di *management*, che comprenda la programmazione delle performance (*performance management*), del lavoro agile, della gestione dei rischi (*risk management*), dell'anticorruzione e della trasparenza dell'azione amministrativa.

Alcune di queste indicazioni trovano una traduzione pratica nella previsione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), introdotto con il d.l. 9 settembre 2021, n. 80 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1 della l. 6 agosto 2021, n. 113¹⁵⁰.

Grazie al Piano integrato, le amministrazioni con più di 50 dipendenti (ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado, ex art. 6, co. 1) racchiuderanno in un solo atto tutta la programmazione relativa al ciclo della performance, alla gestione delle risorse umane, al lavoro agile, alla formazione e alle modalità di prevenzione della corruzione. La ratio alla base della sua introduzione, pertanto, è quella di assorbire, razionalizzandone la disciplina in un'ottica di massima semplificazione, molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni (ad esempio, il piano triennale dei fabbisogni, il piano della performance, il piano di prevenzione della corruzione e lo stesso POLA), esonerandole dalla redazione di una molteplicità di documenti, spesso compilati senza una visione unitaria e con poca intelligibilità per gli utenti. Il perseguimento di questo obiettivo, chiaro, è tuttavia subordinato alla capacità delle amministrazioni di saper vincere una sfida, quella del rischio che l'unificazione si traduca nella mera sommatoria di tanti piani separati.

Con il PIAO, lo sviluppo del lavoro agile trova una sua stretta ed esplicita correlazione, oltre che con i temi della performance, con quelli relativi alla gestione strategica delle risorse umane e allo sviluppo delle competenze. Nella prospettiva del Piano

148 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA - CERVAP, *Ricerca sulla qualità dei POLA 2021-2023*, cit., p. 10.

149 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA - CERVAP, *Ricerca sulla qualità dei POLA 2021-2023*, cit., p. 29.

150 - In base a tale previsione normativa, entro il 31 marzo 2022, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal PIAO, tra cui il POLA.

integrato, l'investimento in modalità innovative di svolgimento della prestazione di lavoro rappresenta un fattore da coniugare con la valorizzazione del personale, con l'inserimento di nuove professionalità e di nuove generazioni di dipendenti pubblici e, in definitiva, con un forte investimento sulle competenze dei lavoratori della pubblica amministrazione, sempre rivolto, in ultima istanza, al miglioramento dei servizi erogati a cittadini e imprese e della soddisfazione dell'utenza¹⁵¹.

Per quanto attiene al ruolo della contrattazione nella evoluzione del lavoro agile, uno dei primi atti del Governo Draghi, il *"Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale"*¹⁵², riserva una specifica attenzione, tra l'altro, proprio al lavoro agile. Il Patto, in particolare, riconosce l'esigenza – condivisa dalle parti – di porsi nell'ottica del superamento della gestione emergenziale e di individuare la contrattazione collettiva quale via per la definizione del piano di sviluppo del lavoro agile nella pubblica amministrazione; alla contrattazione spetta il compito di definire una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati, concili le esigenze dei dipendenti con le esigenze organizzative delle amministrazioni, consentendo il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata.

Il lavoro agile a regime: le competenze e gli strumenti per renderlo performante

Condizionato nel corso del 2021 dall'andamento dell'emergenza pandemica, il superamento del lavoro agile emergenziale si compie sul piano normativo con le disposizioni di cui all'art. 1, co. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 settembre 2021¹⁵³; in base a queste disposizioni normative, a decorrere dal 15 ottobre 2021, la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165¹⁵⁴, è quella svolta in presenza¹⁵⁵.

151 - R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione*, cit., p. 5.

152 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, Roma, 2021, consultabile all'indirizzo https://www.funziionepubblica.gov.it/sites/funziionepubblica.gov.it/files/Patto_per_innovazione_lavoro_pubblico_e_coesione_sociale.pdf. Il Patto è stato sottoscritto dal Presidente del Consiglio, dal Ministro per la pubblica amministrazione e dai segretari delle confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil.

153 - "Disposizioni in materia di modalità ordinaria per lo svolgimento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni".

154 - Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, l'art. 1, co. 3, D.P.C.M. 23 settembre 2021 stabilisce che «Le misure del presente provvedimento si applicano alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 87, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27». L'art. 87, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 stabilisce che «gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, nonché le autorità amministrative indipendenti, ivi comprese la Commissione nazionale per le società e la borsa e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, ciascuno nell'ambito della propria autonomia, adeguano il proprio ordinamento ai principi di cui al presente articolo».

155 - Rispetto a tale decreto risultano particolarmente interessanti le motivazioni alla base del provvedimento. Nei considerati al d.P.C.M. in questione, infatti, il Governo ha tenuto conto dell'estensione della certificazione verde COVID-19 anche ai lavoratori del settore pubblico. A tal proposito, appare doveroso ricordare che nella disposizione ex art. 18, co. 1, d.l. n. 9/2020, il lavoro agile (emergenziale) viene qualificato come una «ulteriore misura di contrasto all'imprevedibile emergenza epidemiologica». E dunque, il ritorno in presenza del personale è dovuto all'incremento dell'efficacia di altre misure di contrasto al fenomeno epidemiologico.

Il decreto presidenziale in argomento, peraltro, esplicita ulteriormente la connessione tra lavoro agile e performance delle amministrazioni: il rientro in presenza dei dipendenti pubblici, infatti, è necessario per consentire alle amministrazioni di operare al massimo delle proprie capacità ai fini dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il ritorno al lavoro in presenza, dunque, viene contemplato non come “una delle” ma come “la” modalità ordinaria della prestazione lavorativa alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e cristallizzata giuridicamente come l'unica forma di esecuzione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici che consenta di dare il massimo supporto alla ripresa delle attività produttive e alle famiglie¹⁵⁶.

In attuazione dell'art. 1, co. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 settembre 2021, è intervenuto il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 8 ottobre 2021¹⁵⁷. L'art. 1, co. 1 fissa la decorrenza di tale superamento al 15 ottobre 2021, ferma restando la c.d. “clausola di salvaguardia” del rispetto delle vigenti misure di contrasto al fenomeno epidemiologico connesse alla dichiarazione dello stato di emergenza.

Rilevanti, ai fini dell'analisi qui proposta relativa al collegamento tra performance e lavoro agile, sono le disposizioni del decreto in parola relative alle c.d. “condizionalità” che le amministrazioni pubbliche devono garantire in modo da assicurare una gestione efficace del lavoro agile.

Innanzitutto, lo svolgimento della prestazione lavorativa da remoto non deve in alcun modo pregiudicare o ridurre la fruizione dei servizi a favore degli utenti. E se questo è accaduto durante la fase emergenziale, ad esempio in termini di rallentamento dei tempi di erogazione dei servizi, le amministrazioni interessate devono prevedere, quale condizionalità per l'attivazione del lavoro agile, un piano di smaltimento del lavoro arretrato.

In secondo luogo, le amministrazioni devono mettere in atto ogni adempimento al fine di dotarsi di una piattaforma digitale o di un *cloud* o comunque di strumenti tecnologici idonei a garantire la più assoluta riservatezza dei dati e delle informazioni che vengono trattate dal lavoratore nello svolgimento della prestazione in modalità agile; allo stesso tempo, le amministrazioni devono adoperarsi per fornire al personale dipendente apparati digitali e tecnologici adeguati alla prestazione di lavoro richiesta (art. 1, co. 3).

Inoltre, le amministrazioni devono attivare il lavoro agile prevedendo accordi individuali provvisti di alcuni contenuti minimi: individuazione degli obiettivi specifici della prestazione resa in modalità agile; modalità e tempi di esecuzione della prestazione

¹⁵⁶ - Per assicurare il rientro in presenza di tutto il personale dipendente, intendendo con tale locuzione lo svolgimento della prestazione lavorativa nella sede di servizio (art. 1, co. 1), le amministrazioni hanno a disposizione un margine temporale (15 giorni dall'entrata in vigore del decreto), fatta eccezione per il personale preposto alle attività di sportello e di ricevimento degli utenti (front office) e dei settori preposti alla erogazione di servizi all'utenza (back office), per i quali il ritorno in presenza deve essere immediato, anche attraverso la flessibilità degli orari di sportello e di ricevimento dell'utenza, e anche mediante l'ausilio di piattaforme digitali già impiegate dalle pubbliche amministrazioni (art. 1, co.2, lett. a).

¹⁵⁷ - “Modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni”.

e della disconnessione del lavoratore dagli apparati di lavoro, nonché delle eventuali fasce di contattabilità; modalità e criteri di misurazione della prestazione medesima, anche ai fini del suo proseguimento (art. 1, co. 3, lett. f).

In questo quadro, l'affermazione di una "nuova dimensione" del lavoro agile richiede di "lavorare con il motore a pieni giri" per costruire nuovi modelli, impegnarsi a risolvere i nodi emersi durante la fase emergenziale, definire le regole contrattuali e organizzative per realizzare – con il coinvolgimento delle parti sociali – uno *smart working* che si configuri realmente come uno strumento a disposizione delle amministrazioni per migliorare la loro efficienza¹⁵⁸.

Una prima tappa di questo processo è rappresentata dall'approvazione, il 16 dicembre 2021, in Conferenza unificata delle Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche¹⁵⁹, che anticipano i contenuti dei nuovi contratti collettivi di lavoro¹⁶⁰.

In attuazione delle citate disposizioni del "*Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*", il legislatore ha previsto di disciplinare il lavoro agile per via "contrattuale-collettiva"¹⁶¹: così l'articolo 11-bis del d.l. n. 52/2021, che è intervenuto in modifica dell'articolo 263 del d.l. n. 34/2020; così, l'art. 1, co. 3, del citato DM 8 ottobre 2021, che, nel declinare le condizioni a mente delle quali può essere autorizzato il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, stabilisce che tale regolazione è transitoria, ossia nelle more della definizione delle modalità e degli obiettivi del lavoro agile attraverso il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e della definizione degli istituti del rapporto di lavoro connessi al lavoro agile da parte della contrattazione collettiva.

Inoltre, il decreto ministeriale suddetto prevede che, ai fini dell'omogenea attuazione delle misure previste dal decreto stesso, il Ministro per la pubblica amministrazione adotta specifiche linee guida che, per alcune misure specifiche¹⁶² sono oggetto di previo confronto con le organizzazioni sindacali (art. 1, co. 6). All'uopo, il 30 novembre

158 - R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, cit., p. 5. L'obiettivo perseguito è quello di definire innovativi modelli organizzativi di lavoro agile orientati agli obiettivi e capaci di conciliare flessibilità per i lavoratori, efficienza del servizio per i cittadini e produttività del lavoro, che possa essere il vero motore della ripresa economica del Paese. Così in R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione*, Working Paper n. 13/2021, ADAPT University Press, p. 10.

159 - "Schema di Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione recante modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni".

160 - R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: alcune conferme dalle prime rilevazioni empiriche*, cit., pp. 6-7. Il ruolo della contrattazione nel superamento della fase emergenziale del lavoro agile è complementare all'autonomia organizzativa riconosciuta alle singole amministrazioni, che si realizzerà pienamente con l'adozione dei Piani integrati di attività e organizzazione di cui si è detto in precedenza.

161 - Ibidem.

162 - Si tratta delle condizioni di cui all'art. 1, comma 3, lett. f) e h) del decreto 8 ottobre 2021, ossia: «f) l'accordo individuale di cui all'art. 18, comma 1, della legge 22 maggio 2017, n. 81, deve definire, almeno: 1) gli specifici obiettivi della prestazione resa in modalità agile; 2) le modalità e i tempi di esecuzione della prestazione e della disconnessione del lavoratore dagli apparati di lavoro, nonché eventuali fasce di contattabilità; 3) le modalità e i criteri di misurazione della prestazione medesima, anche ai fini del proseguimento della modalità della prestazione lavorativa in modalità agile;...h) le amministrazioni prevedono, ove le misure di carattere sanitario lo richiedano, la rotazione del personale impiegato in presenza, nel rispetto di quanto stabilito dal presente articolo».

2021, all'esito del procedimento di confronto, in realtà iniziato dal mese di marzo 2021, sono state elaborate, come detto, le linee guida per lo *smart working* nella pubblica amministrazione; queste ultime delineano la cornice di riferimento per la successiva regolamentazione in sede di contrattazione collettiva, segnando una sorta di spartiacque tra la fine dell'interventismo ministeriale sull'organizzazione del lavoro agile nei pubblici uffici (al fine di gestire il rientro in presenza, quale presupposto per una riorganizzazione di più ampio respiro) e l'inizio del percorso di transizione verso il lavoro agile post-emergenziale nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni¹⁶³.

Numerosi sono gli elementi delle Linee guida che rilevano nella prospettiva di analisi qui considerata, centrata sui profili della misurazione e della valutazione della performance: la delineazione dell'istituto del lavoro agile a regime fa sì che questo sia concepito non (solo) a garanzia di continuità del servizio pubblico, ma come un vero e proprio (nuovo) modello organizzativo del lavoro pubblico che possa migliorare la produttività, ovvero la *performance* delle pubbliche amministrazioni, riprendendo quindi, in questo modo, lo spirito e la ratio dell'art. 18 della l. n. 81/2017. Del resto, le finalità delle Linee guida sono chiare: fornire indicazioni per la definizione di una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati, concili le esigenze dei dipendenti con quelle organizzative, consentendo, ad un tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata¹⁶⁴.

Un primo elemento di interesse riguarda la distinzione del lavoro agile rispetto al lavoro "da remoto"¹⁶⁵. Diversamente dallo *smart working*, il lavoro da remoto può essere prestato, anche con vincolo di tempo e nel rispetto dei conseguenti obblighi di presenza derivanti dalle disposizioni in materia di orario di lavoro, attraverso una modificazione del luogo di adempimento della prestazione lavorativa, che comporti la sua effettuazione in luogo idoneo e diverso dalla sede dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato¹⁶⁶.

Le Linee guida, peraltro, declinano le forme in cui il lavoro da remoto – che avviene di norma con l'ausilio di dispositivi tecnologici, messi a disposizione dall'amministrazione – può essere svolto: si tratta del "telelavoro domiciliare", che comporta la prestazione dell'attività lavorativa dal domicilio del dipendente; oppure

163 - In questi termini, R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione*, cit., p. 6.

164 - Schema di Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione recante modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni, p. 1.

165 - Schema di Linee guida cit., Parte Seconda, § 6.

166 - Il lavoro da remoto con vincolo di tempo può essere svolto anche nel caso di attività dove è richiesto un presidio costante del processo. La condizione, però, proprio sulla scorta del modello ordinamentale del lavoro agile, è che in concomitanza vi siano: a) il consenso del lavoratore; b) l'alternanza, di norma, con il lavoro svolto presso la sede dell'ufficio; c) la pre-individuazione delle attività da parte delle stesse amministrazioni nel rispetto del sistema di partecipazione sindacale previsto dai CCNL; d) la sussistenza di requisiti tecnologici che consentano la continua operatività ed il costante accesso alle procedure di lavoro ed ai sistemi informativi; e) la sussistenza di affidabili controlli automatizzati sul rispetto degli obblighi derivanti dalle disposizioni in materia di orario di lavoro.

di altre forme di lavoro a distanza, come il *coworking* o il lavoro decentrato da centri satellite. In ogni caso, il lavoratore è soggetto ai medesimi obblighi derivanti dallo svolgimento della prestazione lavorativa presso la sede dell'ufficio, con particolare riferimento al rispetto delle disposizioni in materia di orario di lavoro. Sono altresì garantiti tutti i diritti giuridici ed economici previsti dalle vigenti disposizioni legali e contrattuali per il lavoro svolto presso la sede dell'ufficio, con particolare riferimento a riposi, pause e permessi orari e trattamento economico accessorio.

La distinzione tra lavoro agile e lavoro da remoto è importante, anche nella prospettiva di analisi della valutazione della performance, nella misura in cui differenzia le attività e, quindi, i profili di misurazione, che, in quest'ultimo caso, tornano ad essere centrati sul "fattore tempo". Più in generale, per il lavoro da remoto – a differenza del lavoro agile – le modalità e i profili di misurazione sono molto vicini a quelli del lavoro in presenza, sgombrando in questo modo il campo da possibili sovrastrutture (burocratiche); per il lavoro agile, al contrario, dati in qualche misura per scontati i miglioramenti di performance attesi, grazie anche alle maggiori opportunità di conciliazione vita-lavoro, la misurazione ha quale focus particolare i comportamenti organizzativi.

Un secondo aspetto rilevante delle Linee guida riguarda la maggiore puntualizzazione delle condizioni che rendono il lavoro agile più performante, sia dal punto di vista individuale che organizzativo; tra queste rientrano quelle dirette a porre dei correttivi a situazioni di rischio che possono crearsi per un efficiente andamento dell'attività amministrativa e dei servizi resi all'utenza¹⁶⁷.

A tal fine, le amministrazioni devono, innanzi tutto, fornire al lavoratore – di norma – idonea dotazione tecnologica. Così, a differenza di quanto registrato durante le fasi della pandemia più acute e quindi all'inizio del lavoro agile emergenziale – quando la maggioranza del personale pubblico è stato obbligato, per forza di cose, ad usare i propri mezzi tecnologici – il dipendente può (non deve) utilizzare *device* di sua proprietà per lo svolgimento dell'attività lavorativa agile; le amministrazioni, per parte loro, devono in ogni caso garantire la protezione delle risorse a cui il lavoratore deve accedere, assicurando il costante aggiornamento dei meccanismi di sicurezza, nonché il relativo monitoraggio, indipendentemente, quindi, se la proprietà del mezzo informatico sia del dipendente o del datore di lavoro¹⁶⁸.

Inoltre, le amministrazioni dovranno prevedere sistemi gestionali e di protocollo raggiungibili da remoto per consentire la gestione in ingresso e in uscita di documenti, istanze, nonché la ricerca della documentazione (c.d. "fascicoli del procedimento").

167 - In questi termini, R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione*, cit., p. 7.

168 - In particolare, l'accesso alle risorse digitali ed alle applicazioni dell'amministrazione, raggiungibili tramite la rete internet, deve avvenire attraverso sistemi di gestione dell'identità digitale (ad esempio, CIE, SPID, etc.), in grado di assicurare un livello di sicurezza adeguato e tramite sistemi di accesso alla rete predisposti sulla postazione di lavoro in dotazione in grado di assicurare la protezione da qualsiasi minaccia proveniente dalla rete (c.d. *zero trust network*). Alternativamente si può ricorrere all'attivazione di una VPN (*Virtual Private Network*, una rete privata virtuale che garantisce *privacy*, anonimato e sicurezza) verso l'ente, oppure ad accessi in *desktop* remoto ai *server*.

Accanto ai fattori abilitanti del lavoro agile di natura tecnica e tecnologica, un ruolo preminente è rappresentato dalle competenze e dalle capacità delle persone. Infatti, se è indubbio che l'esperienza pandemica abbia portato ad un'accelerazione dei processi di adozione del lavoro agile all'interno delle amministrazioni pubbliche, non sono tuttavia mancate disfunzioni; alcune di queste sono direttamente ascrivibili ad una inadeguata formazione dei dipendenti pubblici al fine di trasformare un lavoro meramente "da remoto domiciliare" in una nuova e moderna organizzazione del lavoro volta a riconoscere maggiore autonomia e responsabilità del dipendente¹⁶⁹.

Così, nella chiave interpretativa delle Linee guida, un elemento centrale nel processo di transizione verso un lavoro agile che non rappresenti la trasposizione fuori ufficio delle medesime logiche del lavoro tradizionalmente praticate, è l'accesso a iniziative formative specifiche¹⁷⁰, con l'obiettivo di formare il personale all'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile nonché di diffondere moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, l'*empowerment*, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni. I percorsi formativi potranno, inoltre, riguardare gli specifici profili relativi alla salute e la sicurezza per lo svolgimento della prestazione lavorativa al di fuori dell'ambiente di lavoro¹⁷¹.

In questo contesto, un ruolo fondamentale è rappresentato dalle competenze digitali, che possono essere definite come le competenze trasversali di natura non specialistica, necessarie affinché ciascun dipendente comprenda, accetti e adotti i nuovi strumenti a disposizione e i cambiamenti nei processi di lavoro che questi comportano, in modo da essere promotore dell'innovazione nella prospettiva del miglioramento del servizio, del rapporto con i cittadini e la qualità del proprio lavoro¹⁷².

In generale, le difficoltà e i vincoli al processo di digitalizzazione giocano un ruolo fondamentale ai fini della realizzazione della transizione amministrativa e digitale delle amministrazioni pubbliche. Secondo le evidenze dell'indagine Istat, due amministrazioni su tre individuano nella mancanza di adeguata formazione in materia ICT il principale ostacolo al processo di digitalizzazione¹⁷³.

L'adozione del lavoro agile come modalità prevalente di svolgimento del lavoro durante la fase emergenziale ha impresso una forte accelerazione all'uso delle tecnologie digitali e ha rafforzato le competenze individuali. Tuttavia, il fatto che su queste sia necessario continuare ad investire in misura straordinaria, è documentato dalla centralità del tema della transizione digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dalle prime iniziative varate dal Dipartimento della funzione pubblica: il primo am-

169 - Alcune di queste riflessioni di sintesi si trovano in R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: alcune conferme dalle prime rilevazioni empiriche*, cit., p. 5.

170 - Per una riflessione sul punto, R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione*, cit., p. 9.

171 - Schema di Linee guida, cit., Parte Seconda, § 5.

172 - Per approfondimenti sul tema si rinvia a PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Syllabus "Competenze digitali per la PA"*, Roma, 2020.

173 - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l'anno dello smart working*, cit., p. 13.

bito di intervento del Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della pubblica amministrazione “*Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese*”, lanciato dal Ministro per la pubblica amministrazione il 10 gennaio 2022, riguarda proprio le competenze digitali, che sono anche un requisito di base e fattore abilitante per il lavoro da remoto¹⁷⁴.

In sintesi, il miglioramento della *performance* dei dipendenti e delle amministrazioni non può prescindere dal mettere in campo azioni coordinate di investimento sulle persone e sulla cultura del risultato, di accelerazione della trasformazione digitale e di riorganizzazione della modalità lavorativa, che ormai sarà caratterizzata da una articolazione ibrida, in parte da remoto e in parte in presenza. Il fatto che i datori di lavoro pubblici, oltre che a definire strumenti organizzativi, si preoccupino anche di formare il personale sulle competenze abilitanti del lavoro agile, non può che avere un effetto positivo sui livelli di *performance* delle amministrazioni, sia a livello individuale che di sistema¹⁷⁵.

174 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA (2022), *Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese. Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della pubblica amministrazione*, Roma, 2022.

175 - M. PARRELLA, *Formare la pubblica amministrazione: il rapporto SNA 2017-2020*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2021, 4, p. 457.

Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico¹⁷⁶

1. L'esigenza di un'architettura programmatica semplificata, adeguata, integrata e finalizzata alla creazione di Valore Pubblico

Il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO) si inserisce nel più ampio scenario di una riforma delle Pubbliche Amministrazioni (PA) attesa da anni e ora non più procrastinabile in quanto viatico per cogliere le opportunità che il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza (PNRR) offre al nostro Paese: le PA possono essere volano del rilancio italiano laddove siano capaci di semplificare le loro architetture programmatiche, migliorare l'adeguatezza del cruscotto informativo, integrare le diverse viste programmatiche e, soprattutto, finalizzare queste ultime verso la direzione comune del miglioramento del benessere complessivo (economico, sociale, ambientale, sanitario, ecc) del proprio pubblico di riferimento, ovvero renderle funzionali alla generazione di Valore Pubblico.

Il quadro normativo-istituzionale sulla programmazione delle PA italiane si è iper-specializzato a partire dagli anni '90, dando vita a silos programmatici tra loro indipendenti, caratterizzati da strumenti farraginosi e ridondanti di informazioni inutili e sovrapponibili (ad esempio, si pensi all'organigramma, richiesto dal PdP, dal PTPCT e dal POLA):

- la programmazione economico-finanziaria (Bilancio preventivo), da strutturare in modo differente per le PA dei diversi comparti (spicca il percorso di armonizzazione contabile delle Regioni e degli Enti Locali, a partire dal D.Lgs. 118/2011);
- la programmazione delle performance (Piano della Performance o PdP), da realizzare secondo l'art. 10, comma 1, lett. a e comma 1-ter del D.Lgs. 150/2009 e secondo le Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica -DFP-, salvo contestualizzazioni per specifici cluster di PA (es PdP/Peg per gli enti locali, D.Lgs. 267/2000);
- la programmazione delle pari opportunità e degli equilibri di genere (Piano delle Azioni Positive o PAP) prevista dall'art. 48, comma 1 del D.Lgs. 198/2006, da coniugare con le performance seconda la Direttiva 2/2019;
- la programmazione dell'anticorruzione e della trasparenza (Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza o PTPCT), da predisporre secondo l'art. 1, comma 60, lett. a della L. 190/2012 e il PNA (Piano Nazionale Anticorruzione) dell'ANAC (Autorità Nazionale AntiCorruzione)
- la programmazione delle Azioni Concrete (Piano delle Azioni concrete o PAC), da predisporre ai sensi dell'art. 60 bis, comma 2 del D.Lgs. 165/2001;
- la programmazione organizzativa di tipo agile (Piano Organizzativo del Lavoro Agile o POLA), prevista dall'art. 14, comma 1 della L. 124/2015;
- la programmazione del personale (Piano Triennale del Fabbisogno di Personale o PFABB), da predisporre ai sensi dell'art. 6, commi 1, 4 e 6 del D.Lgs. 165/2001;

¹⁷⁶ - A cura di Enrico DEIDDA GAGLIARDO, Centro di Ricerca sul Valore Pubblico "CERVAP", già componente della "Commissione Tecnica per la Performance" (enrico.deidda.gagliardo@unife.it, cervap@unife.it)

- la programmazione dei percorsi formativi (Piano della Formazione o PFORM), prevista dall'art. 7 del D.Lgs. 165/2001;
- alcune innovative spinte all'integrazione delle performance e dell'anticorruzione erano state affidate alle indicazioni metodologiche provenienti sia dal DFP (Linee Guida 2017-2020 e paper 2021 sull'integrazione tra performance management e risk management), sia dall'ANAC (PNA 2019 e Orientamenti la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022), entrambe finalizzate verso l'orizzonte comune della creazione e della protezione del Valore Pubblico.

Del resto, la letteratura scientifica da tempo aveva sollevato i seguenti dubbi sull'architettura programmatica delle PA italiane, sopra sinteticamente tratteggiata: il dubbio sulla complessità adempimentale degli strumenti di programmazione, il dubbio sull'inadeguatezza informativa delle PA italiane, caratterizzate da obiettivi non sfidanti e indicatori di performance e di rischio non utili a misurare il successo delle politiche e dei progetti; il dubbio sulle troppe sovrapposizioni e sulle lacune esistenti tra i diversi strumenti di programmazione, come se le PA avessero davanti futuri diversi da costruire¹⁷⁷ (il futuro della performance, il futuro dell'anticorruzione e della trasparenza, il futuro del bilancio, il futuro dell'organizzazione, il futuro del personale, ecc.); infine, il dubbio sulla mancanza di un vero orizzonte programmatico comune rispetto ai troppi documenti previsionali, adempimentali e autoreferenziali.

È, dunque, dalla quadruplice esigenza di *semplificazione programmatica* del carico burocratico-adempimentale; di *adeguatezza programmatica* di obiettivi e indicatori¹⁷⁸, di *integrazione programmatica* tra strumenti¹⁷⁹, di *finalizzazione programmatica* verso la generazione di Valore Pubblico¹⁸⁰ (Moore, 1995; Deidda Gagliardo, 2002, 2015; Papi et al., 2018; Deidda Gagliardo et al. 2021a), anche nella prospettiva del benessere equo e dello sviluppo sostenibile (Gherardi et. al., 2021; Papi, 2021) che nasce il PIAO. L'esigen-

177 - In Deidda Gagliardo E., Saporito R. (2022, "in press") si legge "La programmazione delle Pa italiane si è iper-specializzata a partire dagli anni '90 sviluppandosi in silos programmatici spesso tra loro indipendenti: il *Budgeting* (Steccolini, Liguori, Sicilia, 2012), il *Performance Planning* (Cepiku, 2018; Deidda Gagliardo et al., 2019, 2020), il *Gender Equality Planning* (Barros et al., 2018), il *(Corruption) Risk Management Planning* (Power, 2004, 2013), lo *Human Capital Planning* (Zula et al., 2007), solo per citarne alcuni".

178 - Per *adeguatezza programmatica*, Deidda Gagliardo E., Saporito R. (2022 "in press") intendono la presenza nel documento programmatico di: "caratteri strutturali, formali e contenutistici (Caramiello, 1993, 1994) tali da renderlo un vero e proprio strumento di guida e di accountability: ad es. obiettivi temporalizzati (Fried et al., 2004); indicatori multidimensionali per ogni obiettivo (Kelly et al., 2002); target da raggiungere (Locke et al., 1990); responsabilità sugli obiettivi (Mussari, Ruggiero, 2010); risorse umane da utilizzare (Farneti, 1995)".

179 - In Deidda Gagliardo E., Saporito R. (2022 "in press") si legge: "per *integrazione programmatica* s'intende la definizione programmatica armonica, già in fase di progettazione dei contenuti, della struttura e delle modalità rappresentative (Lebas, 1995; Behn, 2003), tra i diversi livelli temporali (integrazione verticale) e le varie prospettive programmatiche (integrazione orizzontale); per *integrazione (o coerenza) programmatica verticale* s'intende lo sviluppo sequenziale omogeneo e discendente tra strumenti di programmazione riconducibili ai differenti livelli temporali: ad esempio, dal mandato alle strategie pluriennali, fino alle tattiche operative annuali (Deidda Gagliardo, 2007); per *integrazione (o coerenza) programmatica orizzontale* s'intende l'integrazione tra le diverse prospettive programmatiche verso uno stesso orizzonte: ad esempio, integrazione tra Performance Management e Corruption Risk Management (Palermo, 2011, 2017; Arena et al., 2017; Bracci et al., 2018; Rana et al., 2018; 2019; Deidda Gagliardo et al., 2021b, 2021c; Gobbo, 2021), senza dimenticare l'integrazione con il bilancio (Bracci et al., 2020).

180 - In Deidda Gagliardo E., Saporito R. (2022 "in press") si legge: "*finalizzazione programmatica* s'intende la convergenza sinergica delle diverse prospettive programmatiche verso l'orizzonte comune della generazione di Valore Pubblico, ovvero del miglioramento del benessere dei cittadini di oggi, creando le condizioni per l'incremento del benessere dei cittadini di domani (sviluppo sostenibile) (Papi et al., 2020; Papi, 2021)".

za, resasi necessaria a causa del contesto normativo-istituzionale di riferimento e delineata dalla letteratura economico-aziendale sulle PA, è chiara e nel presente capitolo cercheremo di capire se e come lo strumento del PIAO possa essere utile allo scopo.

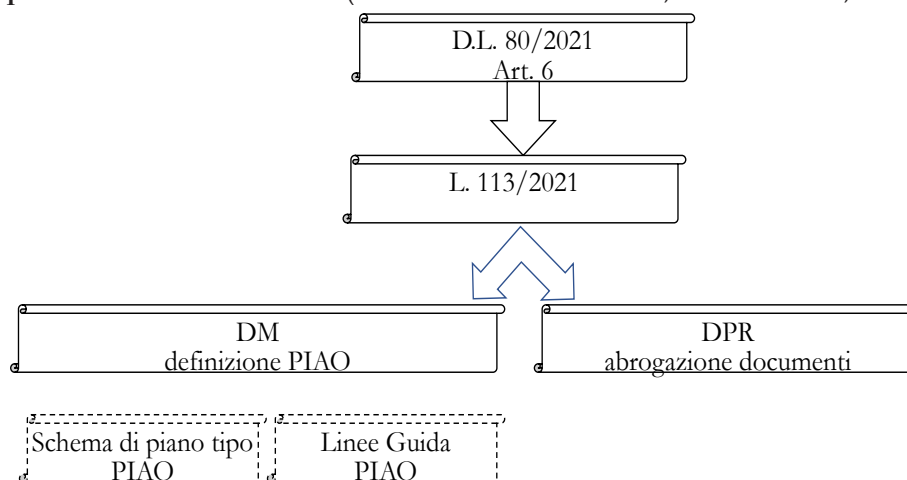
2. Il quadro normativo sul PIAO, in sintesi

Nel momento in cui si scrive, il quadro normativo sul PIAO non è ancora completamente definito, anche a seguito del “parere condizionato” del Consiglio di Stato. Pertanto, il capitolo in oggetto si basa su considerazioni e proposte di tipo metodologico, prima ancora che su una puntuale aderenza normativa. A partire dall’impianto normativo delineato alla data di stesura del presente capitolo, si ragionerà sui caratteri strutturali e contenutistici che dovrebbe avere il PIAO per rispondere alle esigenze segnalate nel paragrafo precedente.

In estrema sintesi, il PIAO è stato introdotto tramite l’art. 6 del D.L. 80/2021, convertito dalla L. n. 113/2021 e dovrebbe completare la propria traiettoria legislativa tramite due decreti tra loro collegati:

- un DPR di abrogazione degli strumenti programmatici esistenti, i cui contenuti verranno assorbiti nel PIAO (“pars destruens”);
- un DM diretto a definire struttura e contenuti del PIAO, accompagnato da uno schema di piano tipo e da Linee Guida utili alla sua compilazione (“pars construens”).

Figura 1 - Il quadro normativo sul PIAO (DEIDDA GAGLIARDO E., SAPORITO R., 2022, in press)



Quale ambito di applicazione per il PIAO?

Rientrano nel perimetro del PIAO [...] le PA, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165¹⁸¹.

181 - Per PA si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.

3. Finalità, ratio, struttura, contenuti e logica del PIAO

Quale finalità per il PIAO?

Dove opportunamente strutturato, il PIAO potrebbe dunque consentire di rispondere alle quattro esigenze segnalate nel primo paragrafo:

- *burocrazia e + semplificazione* per dipendenti, cittadini e imprese;
- + *adeguatezza informativa del quadro programmatico*, soprattutto in termini di obiettivi sfidanti e indicatori utili a consentirne la misurazione del livello di raggiungimento;
- + *integrazione programmatica* (intesa quale definizione armonica degli obiettivi lungo i diversi livelli temporali e tra le varie prospettive programmatiche);
- + *finalizzazione programmatica* (intesa quale convergenza sinergica delle diverse prospettive programmatiche – performance, anticorruzione e trasparenza, salute organizzativa e professionale. – verso l’orizzonte comune del Valore Pubblico).

Quale la ratio del PIAO?

Il PIAO potrebbe essere lo strumento giusto per programmare in modo semplificato, adeguato e integrato le performance attese e le misure di gestione dei rischi corruttivi, a partire dalla cura della salute organizzativa e professionale dell’ente e in direzione funzionale alle strategie creazione e alla protezione di Valore Pubblico.

Quale struttura, contenuti e logica PIAO?

Nel momento di stesura del presente capitolo, la normativa in via di definizione prevede che il PIAO sia strutturato nelle seguenti sezioni: una sezione anagrafica (1), due sezioni di programmazione (2 e 3), una sezione di monitoraggio (4).

- La sezione di programmazione 2, denominata “Valore Pubblico, Performance, Anticorruzione e Trasparenza” si articola nelle sotto-sezioni “Valore Pubblico”, “Performance”, “Anticorruzione e Trasparenza”;
- La sezione di programmazione 3, denominata “Organizzazione e Capitale Umano” si articola nelle sotto-sezioni “Organizzazione” e “Capitale Umano”.

Nel presente capitolo, si vuole fornire una proposta metodologia per cogliere appieno le opportunità del PIAO. Per sfruttare l’occasione di semplificazione e miglioramento della qualità programmatica (adeguatezza, integrazione e finalizzazione) in modo funzionale al miglioramento del benessere di utenti e stakeholders, il PIAO non va concepito e costruito come mero “piano dei piani”, ovvero quale riversamento *tout court* di contenuti dai vecchi documenti ad un nuovo e più grande contenitore.

Il PIAO va progettato come **Piano Integrato** tra le diverse prospettive programmatiche verso l’orizzonte **Unico (PIU+)** della generazione di + Valore Pubblico e va predisposto attraverso la razionalizzazione e funzionalizzazione dei contenuti:

- il PIAO dovrà essere sintetico, quindi occorre individuare i contenuti prioritari;
- il PIAO dovrà essere utile a migliorare il benessere dei cittadini, perciò occorre inserire contenuti funzionali al Valore Pubblico che si intende raggiungere.

In fase di predisposizione del PIAO, la “logica programmatica” può essere sintetizzata con la formula: +VALORE PUBBLICO → +PERFORMANCE → -RISCHI → +SALUTE. In fase di monitoraggio, la “logica rendicontale” può essere sintetizzata con la formula: +SALUTE → -RISCHI → +PERFORMANCE → +VALORE PUBBLICO.

Tabella 1 – La struttura del PIAO (DEIDDA GAGLIARDO E., 2022)

SEZIONE 1) SCHEDA ANAGRAFICA			
SEZIONE 2) VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE			
Sottosezione + VALORE PUBBLICO (ovvero l'ORIZZONTE dell'amministrazione)			
<ul style="list-style-type: none">• <i>Perché?</i> Analisi di contesto esterno• <i>Cosa</i> (effetto delle performance e delle misure di gestione dei rischi)? Valore Pubblico atteso per ogni politica o progetto (ad es. PNRR) selezionato dalla governance (VP inteso come miglioramento del livello complessivo e multidimensionale di benessere dei cittadini, delle imprese e degli stakeholders nelle varie prospettive [economica, sociale (occupazionale, giovanile, ecc.), ambientale, sanitaria, ecc.]• <i>Come?</i> Strategie da perseguire per creare e proteggere il Valore Pubblico• <i>Quanto?</i> Indicatori di impatto per misurare gli effetti delle strategie (anche tramite indicatori di Benessere Equo e Sostenibile e/o Sustainable Development Goals dell'Agenda ONU 2030); indicatore composito di "impatto degli impatti" per misurare il Valore Pubblico atteso			
PROGRAMMAZIONE	Sottosezione +PERFORMANCE (ovvero le LEVE per creare Valore Pubblico)		Sottosezione -RISCHI (ANTICORRUZIONE e TRASPARENZA) (ovvero le LEVE per proteggere Valore Pubblico)
	Contenuti generali del Piano delle Performance		Contenuti generali del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
	Parte generale	<ul style="list-style-type: none">• Obiettivi non funzionali al Valore Pubblico• Indicatori di performance relativi agli obiettivi non funzionali al Valore Pubblico	<ul style="list-style-type: none">• Misure generali di gestione dei rischi corruttivi e di promozione della trasparenza• Indicatori generali di rischio corruttivo e Indicatori di trasparenza
	Contenuti (specifici e trasversali) del Piano delle Performance funzionali alla creazione di Valore Pubblico		Contenuti del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza funzionali alla protezione del Valore Pubblico
	Parte funzionale	<ul style="list-style-type: none">• <i>Cosa</i> (causa specifica per ottenere effetti sul VP)? Obiettivi operativi specifici FUNZIONALI alle strategie per la creazione di Valore Pubblico• <i>Quanto?</i> Indicatori di performance di efficienza e di efficacia degli obiettivi operativi specifici• <i>Cosa</i> (causa trasversale per ottenere effetti sugli obiettivi specifici e sul VP)? obiettivi operativi trasversali (semplificazione, digitalizzazione, concretezza, piena accessibilità, pari opportunità e equilibrio di genere, ecc.) FUNZIONALI agli obiettivi operativi specifici e, quindi, alle strategie per la creazione di Valore Pubblico• <i>Quanto?</i> Indicatori di performance degli obiettivi operativi trasversali	<ul style="list-style-type: none">• <i>Cosa?</i> Misure di gestione dei rischi corruttivi e di promozione della trasparenza FUNZIONALI a proteggere le performance attese e, quindi, il Valore Pubblico che si intende creare• <i>Quanto?</i> Indicatori di rischio corruttivo e Indicatori di trasparenza FUNZIONALI agli indicatori di performance e agli indicatori di impatto attesi
	SEZIONE 3) +SALUTE (ORGANIZZAZIONE e CAPITALE UMANO) (ovvero i PRESUPPOSTI per creare e proteggere il Valore Pubblico)		
PROGRAMMAZIONE	Salute Organizzativa (ORGANIZZAZIONE)		Salute Professionale (CAPITALE UMANO)
	Sottosezione Struttura organizzativa	Sottosezione Lavoro Agile	Sottosezione Piano Triennale dei fabbisogni di personale e di formazione
	Contenuti generali dell'organizzazione	Contenuti generali del POLA	Contenuti generali del Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale del Piano della Formazione
	Parte generale	<ul style="list-style-type: none">• Organigramma• Livelli Organizzativi• Ampiezza organizzativa	<ul style="list-style-type: none">• Azioni di reclutamento e di formazione generali
	Contenuti funzionali dell'organizzazione	Contenuti funzionali del Lavoro Agile	Contenuti funzionali dei Fabbisogni del Personale e della Formazione
	Parte funzionale	<ul style="list-style-type: none">• <i>Perché?</i> Mappature esigenze organizzative• <i>Cosa?</i> Azioni di sviluppo organizzativo• <i>Quanto?</i> Indicatori di sviluppo organizzativo	<ul style="list-style-type: none">• <i>Perché?</i> Mappatura condizioni abilitanti del lavoro agile• <i>Cosa?</i> Azioni organizzative del LA• <i>Quanto?</i> Indicatori di performance del LA
FUNZIONALI al raggiungimento delle performance e al contenimento dei rischi e, quindi, alla creazione e alla protezione del Valore Pubblico			
SEZIONE 4) MONITORAGGIO			

4. Soggetti e tempi, forma e semplificazione, sanzioni e condizioni abilitanti del PIAO

Quale i soggetti coinvolti nel PIAO?

Nel momento di stesura del capitolo, la normativa in divenire prevede che il PIAO debba essere adottato dagli organi di indirizzo politico, oppure dagli organi di vertice per le amministrazioni sprovviste degli organi di indirizzo politico. Negli enti locali, il PIAO deve essere approvato dalla giunta.

Nella nostra proposta metodologica, si suggerisce la seguente suddivisione di ruoli.

Tabella 2 – Soggetti e ruoli nel PIAO (proposta metodologica)

SOGGETTO	RUOLO
Governance politica	ruolo di indirizzo politico e di approvazione
Management	ruolo di predisposizione in supporto alla governance politica
Integration Team (STP/RPCT)	ruolo di governo del processo di integrazione tra i processi e le informazioni provenienti dai diversi uffici ai fini della programmazione, attuazione e monitoraggio del PIAO
OIV/NdV	(«valvola d'integrazione») ruolo di supporto metodologico e verifica di correttezza metodologica
Utenti e stakeholders	partecipazione alla scelta degli obiettivi, secondo i meccanismi della “programmazione partecipativa” partecipazione alla valutazione dei risultati, secondo i meccanismi della “valutazione partecipativa”

Quali i tempi di predisposizione e di approvazione del PIAO?

Nel momento di stesura del capitolo, la normativa in fase di definizione prevede che il PIAO abbia durata triennale, sia soggetto ad aggiornamento annuale secondo la logica della pianificazione scorrevole e debba essere approvato entro il 31.01.N+1, ossia entro il primo mese, del primo anno del triennio oggetto di pianificazione. Non riportiamo qui, per ragioni di contingenza, le proroghe temporali del 2022.

Nella nostra proposta metodologica, si suggerisce di avviare la predisposizione del PIAO subito dopo l'approvazione dei documenti di pianificazione strategica dell'ente, per avere un tempo congruo per svolgere un processo integrato (tra i responsabili delle diverse aree programmatiche) che consente di predisporre una programmazione adeguata, integrata e finalizzata.

Quali forme di predisposizione del PIAO?

Nel momento di stesura del capitolo, la normativa in divenire prevede che il PIAO vada predisposto secondo forme diverse a seconda della taglia dimensionale dell'ente. In ogni caso, il PIAO deve essere predisposto esclusivamente in formato digitale e pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, oltre che sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione.

Tabella 3 – La forma ordinaria e la forma semplificata del PIAO

FORMA ORDINARIA	Enti con più di 50 dipendenti
FORMA SEMPLIFICATA	Enti con meno di 50 dipendenti

Nella nostra proposta metodologica, almeno con riferimento alla forma ordinaria, si suggerisce di utilizzare una doppia versione digitale del PIAO:

- *sintetica*, contenente le sole parti funzionali e diretta a favorire il ruolo di guida e di accountability sulle priorità dell'amministrazione;
- *analitica*, contenente anche le parti generali ed eventuali dettagli delle parti funzionali e tesa consentire una rappresentazione completa della programmazione.
-

Tabella 4 – La versione sintetica e analitica del PIAO (proposta metodologica)

VERSIONE SINTETICA (PIAO selettivo)	Contenente solo le parti funzionali
VERSIONE ANALITICA (PIAO completo)	Contenente sia le parti generali che quelle funzionali, con eventuali dettagli e approfondimenti

Infine, nell'ambito della proposta metodologica rimane da chiarire la forma espositiva più utile all'integrazione e alla finalizzazione delle diverse prospettive programmatiche. Tra le possibili opzioni, si propongono le seguenti.

Tabella 5 – L'esposizione per sezioni e per politiche/progetti PIAO (proposta metodologica)

ESPOSIZIONE PER SEZIONI	I contenuti programmatici sono distribuiti nelle sezioni di competenza, oggetto di diversi capitoli del PIAO, e vengono tra loro integrati tramite codici alfa-numerici (<i>ad es. 1 nella sotto-sezione Valore Pubblico; obiettivo specifico 1.1 nella sotto-sezione performance; misura di gestione dei rischi corruttivi 1.1 nella sotto-sezione anticorruzione, ecc.</i>)
ESPOSIZIONE PER POLITICHE o PER PROGETTI	I contenuti programmatici sono aggregati per politica o per progetto (<i>ad es. nello stesso capitolo del PIAO si riportano in sequenza VP, performance, misure anticorruzione, salute organizzativa e professionale relative ad una specifica politica o ad uno specifico progetto del PNRR</i>)

Nella tabella seguente si riporta la forma espositiva per politiche, contestualizzata sull'esempio di una Regione che persegua la politica di sviluppo economico-occupazionale del turismo nel rispetto ambientale e in sicurezza sanitaria.

Tabella 6 - L'esposizione per sezioni e per politiche/progetti PIAO (esempio)

PROGRAMMAZIONE														
SEZIONE 1) SCHEDA ANAGRAFICA														
POLITICA														
Sviluppo economico-occupazionale del turismo nel rispetto ambientale e in sicurezza sanitaria														
SEZIONE 2) VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE														
Sottosezione + VALORE PUBBLICO														
VP1	Analisi di contesto	Basso livello di occupazione in un contesto di disagio economico, caratterizzato da elevati livelli di inquinamento e conseguente aumento delle malattie connesse												
	Valore Pubblico atteso	+ occupazione di giovani under 35 tramite + sviluppo economico di imprese turistiche con - inquinamento ambientale e - malattie da inquinamento (IMPATTO DEGLI IMPATTI)												
	Strategia	Finanziamenti "vincolati" ad imprese turistiche con protocolli green e sanitari che assumono giovani under 35												
Sottosezione + PERFORMANCE														
Obiettivi specifici	Obiettivi specifici	VP1.PERF.1	Incremento quantità e qualità (EFFICACIA) dell'offerta e della domanda turistica a seguito di finanziamenti "vincolati" (a standard assunzionali, comunicativi, ambientali, sanitari) alle imprese turistiche	51%	Misure anticorruzione	VP1.AC1	(ANTICORRUZIONE e TRASPARENZA) Riduzione RISCHI CORRUTTIVI su finanziamenti "vincolati" a imprese turistiche						70%	
		VP1.PERF.2	Incremento EFFICIENZA nell'erogazione dei finanziamenti "vincolati" (a standard assunzionali, comunicativi, ambientali, sanitari) alle imprese turistiche	59%			VP1.AC2	0						0%
		VP1.PERF.3	SEMPLIFICAZIONE del processo di erogazione dei finanziamenti "vincolati" alle imprese turistiche	40%			VP1.AC3	0						0%
		VP1.PERF.4	DIGITALIZZAZIONE del processo di erogazione dei finanziamenti "vincolati" alle imprese turistiche	42%			VP1.AC4	0						0%
	Obiettivi trasversali	VP1.PERF.5	0		0%	Misure trasparenza	VP1.TRA SP1	Aumento TRASPARENZA su processo di erogazione dei finanziamenti "vincolati" a imprese turistiche						75%
		VP1.PERF.6			100%		VP1.TRA SP2	0						0%
		VP1.PERF.7			100%		VP1.TRA SP3	0						0%
		VP1.PERF.8	0		0%		VP1.TRA SP4	0						0%
SEZIONE 3) + SALUTE (ORGANIZZAZIONE e CAPITALE UMANO)														
Salute Organizzativa (ORGANIZZAZIONE)														
VP1.ORG1	Sottosezione Organizzativa	Riduzione livelli organizzativi della filiera di supporto alle imprese turistiche	1	VP1.AGIL.1	Regolamentazione Lavoro Agile	1	VP1.PERS.1	Fabbisogni di personale	Reclutamento Coordinatori	1	VP1.FORM.1	Sottosezione Formazione del personale	Miglioramento competenze su politiche occupazionali, tramite corsi mirati	2
VP1.ORG2	1	VP1.AGIL.2	Acquisizione di supporti digitali per i lavoratori agili	100%	VP1.PERS.2	Reclutamento Dipendenti D esperti finanziamenti	1	VP1.FORM.2	Miglioramento competenze su politiche di sviluppo economico, tramite corsi mirati	2				
VP1.ORG3	1	VP1.AGIL.3	Formazione competenze su LA del dirigente e dei lavoratori agili	100%	VP1.PERS.3	Reclutamento Dipendenti D esperti digitalizzazione	2	VP1.FORM.3	Miglioramento competenze su finanziamenti, tramite corsi mirati	1				
VP1.ORG4	10	VP1.AGIL.4	Sviluppo risorse economiche per supporti digitali e formazione competenze LA	500000	VP1.PERS.4	Reclutamento Dipendenti C amministrativi	5	VP1.FORM.4	Miglioramento competenze su digitalizzazione, tramite corsi mirati	1				
SEZIONE 4) MONITORAGGIO														

Quali sanzioni in caso di mancata predisposizione del PIAO?

Nel momento di stesura del capitolo, la normativa in fase di definizione prevede che in caso di mancata adozione del PIAO trovino applicazione sanzioni già previste.

L'articolo 10, comma 5, del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 prevede:

- *sanzione*: divieto di erogazione della retribuzione di risultato; *destinatario*: dirigenti che risultino avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti;
- *sanzione*: divieto di procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati; *destinatario*: amministrazione;
- *sanzione*: responsabilità amministrativa del titolare dell'organo di indirizzo che ne ha dato disposizione e che abbia concorso alla mancata adozione del Piano nell'ipotesi in cui l'organo di indirizzo abbia proceduto all'erogazione dei trattamenti e delle premialità.

L'articolo 19, comma 5, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 prevede:

- *sanzione*: salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000; *destinatario*: soggetto obbligato che abbia omesso l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Nella nostra proposta metodologica, si suggerisce di introdurre incentivi per l'amministrazione, secondo l'approccio del nudge (Viale R., 2018), in caso di buona qualità dei PIAO. Si potrebbero prevedere incentivi non finanziari di tipo assunzionale, formativo, reputazionale, ecc.

Quali condizioni abilitanti per il successo del PIAO?

Quali siano le condizioni abilitanti (Nisio et al., 2013) del PIAO, ovvero i fattori in presenza dei quali aumenta la sua qualità?

Nel momento di stesura del capitolo, la normativa in corso di definizione prevede una condizione abilitante di tipo digitale (al Dipartimento della Funzione Pubblica è affidata la predisposizione di un software per la redazione del Piano, da mettere poi a disposizione delle amministrazioni che lo richiedano) e una di tipo metodologico (il DFP, d'intesa con la conferenza unificata, effettua un costante monitoraggio sull'attuazione del presente provvedimento al fine di adottare eventuali disposizioni modificative e integrative; adottare specifiche linee guida relative alle sezioni e alle sottosezioni del Piano al fine di evitare duplicazioni di contenuti all'interno delle singole sezioni e con le linee guida provenienti anche da altre autorità).

Nella nostra proposta metodologica, si suggerisce di adottare le condizioni abilitanti riportate nella seguente tabella.

Tabella 7 – Le condizioni abilitanti del PIAO (proposta metodologica)

Condizioni	Vantaggi
politiche	<i>commitment dal vertice politico</i>
manageriali	<i>commitment dal vertice dirigenziale</i>
organizzative	<i>“integration team” composto dai responsabili delle varie prospettive programmatiche</i>
professionali	<i>OIV indipendente e competente</i>
metodologiche	<i>indicazioni metodologiche da parte di Dfp e Anac</i>
motivazionali	<i>incentivi organizzativi non finanziari (es. reputazionali, formativi, assunzionali, ecc)</i>
digitali	<i>PIAO Digitale, da compilare in modo guidato sul Portale della Performance</i>
relazionali	<i>meccanismi guidati di “programmazione partecipativa”</i>
informative	<i>“kit di riuso” delle buone pratiche di predisposizione del Piao</i>
di contesto	<i>percorsi formativi qualificati organizzati dalla Sna percorsi di accompagnamento guidato da parte del Formez</i>
econ-fin.	<i>risorse economico-finanziarie adeguate per realizzare le condizioni abilitanti</i>

5. I piani abrogati e assorbiti nel PIAO e il rapporto con gli strumenti non abrogati

Quali piani abrogati?

Nel momento di stesura del capitolo, la normativa in divenire prevede l’abrogazione di diversi documenti: i piani che verranno abrogati per le amministrazioni dei diversi comparti e cluster, i cui contenuti saranno assorbiti nelle descritte sezioni e sotto-sezioni del PIAO, sono sintetizzati a titolo esemplificativo e non esaustivo nella tabella seguente.

Tabella 8 – I piani assorbiti nel PIAO

	MINISTERI	REGIONI	ENTI LOCALI	SANITA'	UNIVERSITA'		ENTI PUBBLICI DI RICERCA	
+ VALORE PUBBLICO	Da sinergizzare con • Atto di indirizzo del Ministro	Da sinergizzare con • con D E F R (Documento di Economia e Finanza Regionale) • altri Documenti strategici regionali	Da sinergizzare con • con DUP • (Documento Unico di Programmazione)	Da sinergizzare con • con PSN (Piano Sanitario Nazionale) • con PSR (Piano Sanitario Regionale) • con Piano Attuativo	Da sinergizzare con • Piani di sistema (es. PRO3) • Piano Strategico Università		Da sinergizzare con • Atto indirizzo Ministero vigilante • Indirizzi strategici EPR • Piano Triennale Attività	
+ P E R - FOR-MAN-CE	PdP PAP PAC	PdP PAP PAC	PdP PAP PAC	PdP PAP PAC	PIANO INTEGRATO	PdP PAP PAC	PIANO INTEGRATO	PdP PAP PAC
-RISCHI	PTPCT	PTPCT	PTPCT	PTPCT		PTPCT		PTPCT
+SALUTE dell'ente	POLA PFABB PFORM	POLA PFABB PFORM	POLA PFABB PFORM	POLA PFABB PFORM	POLA PFABB PFORM		POLA PFABB PFORM	

Come sinergizzare il PIAO con i piani strategici non abrogati?

Il legislatore ha scelto di non abrogare i piani strategici, ma solo quelli operativi sulle Performance e sull'Anticorruzione e quelli propedeutici sulla salute organizzativa e professionale.

La parte alta della programmazione integrata, il cosiddetto orizzonte del Valore Pubblico, dovrà quindi essere sinergizzata con gli eventuali piani strategici, sia di sistema che di ente, specifici per ogni comparto o cluster di PA. In tale scenario che rapporto c'è tra i piani strategici non abrogati e la sotto-sezione Valore Pubblico? Si ritiene che:

- laddove il piano strategico dell'ente (ad es. il DEFR di una Regione) contenga già l'analisi di contesto, il Valore Pubblico atteso per ogni politica, le strategie di perseguimento e gli indicatori di impatto, allora non sarà necessario predisporre la sotto-sezione Valore Pubblico;
- laddove il piano strategico dell'ente (ad es. il DEFR di una Regione) non contenga l'analisi di contesto e/o il Valore Pubblico atteso, le strategie e gli indicatori di impatto, allora sarà necessario predisporre la sotto-sezione Valore Pubblico.

Nella nostra valutazione metodologica, si ritiene che per avere una semplificazione maggiore e un'integrazione più ampia il legislatore avrebbe dovuto abrogare anche gli strumenti di pianificazione strategica (ad esempio il DUP-strategico degli enti locali) e gli altri documenti operativi rimasti sospese (ad esempio, il DUP-operativo degli enti locali). In tale ipotesi, si sarebbero potute prevedere approvazioni per steps successivi delle sezioni del PIAO:

- prima, l'approvazione della pianificazione strategica, contenuta nella sotto-sezione Valore Pubblico, ad opera dell'organo di indirizzo strategico (es. Consiglio comunale), entro il 31 luglio dell'anno N;
- poi, l'approvazione della programmazione operativa, contenuta nelle sotto-sezioni su Performance e Anticorruzione e nelle sotto-sezioni su Organizzazione e Capitale Umano, ad opera dell'organo politico operativo (es. Giunta comunale), entro il 31 gennaio dell'anno N+1, con eventuale aggiornamento della pianificazione strategica del Valore Pubblico, dove necessaria o opportuna.

Quale rapporto tra il PIAO e il bilancio previsionale?

Nel momento di stesura del capitolo, la normativa in fase di definizione non prevede l'abrogazione del bilancio previsionale.

Poiché, però, nessun Valore Pubblico potrà essere generato in assenza di finanziamenti agli obiettivi strategici e operativi contenuti nel PIAO, il legislatore richiede che gli enti assicurino la coerenza dei contenuti del PIAO con i documenti di programmazione finanziaria, previsti a legislazione vigente per ciascuna delle amministrazioni. Il bilancio previsionale costituisce il necessario presupposto per il successo del PIAO. Nella nostra valutazione metodologica, si ritiene che per avere una semplificazione e un'integrazione completa il legislatore avrebbe dovuto abrogare anche gli strumenti di programmazione economico-finanziaria. In tale ipotesi si sarebbe arrivati davvero ad un Piano Integrato Unico (PIU+).

6. Come predisporre il PIAO e il suo report

Nei paragrafi successivi, per ogni sezione e sotto-sezione, dopo un sintetico inquadramento della normativa in corso di definizione, si fornirà una proposta metodologica ispirata ai richiamati principi della qualità programmatica (adeguatezza, integrazione e finalizzazione).

- *Come predisporre il PIAO*: per evitare che il PIAO si riduca ad un piano dei piani, i contenuti delle sue sezioni e sottosezioni devono essere programmati come elementi integrati di una politica o di un progetto (ad es. collegato al PNRR) finalizzata/o a creare Valore Pubblico.
- *Come predisporre la sotto-sezione “Valore Pubblico” (+ VALORE PUBBLICO)*: il VP è la stella polare di ogni sforzo programmatico dell’ente. Ogni amministrazione deve chiedersi prima, con riferimento ad ogni politica o progetto prioritario, quale sia il proprio Valore Pubblico alla luce dell’analisi del contesto in cui opera, poi quali strategie potrebbe attuare per generarlo e proteggerlo e, infine, come si potrebbero misurare gli effetti analitici (indicatori di impatto settoriali) e sintetici (indicatore del Valore Pubblico o di “impatto degli impatti”) delle strategie.
- *Come predisporre la sotto-sezione “Performance” (+PERFORMANCE)*: gli obiettivi operativi specifici e trasversali, e gli indicatori di performance di efficienza e di efficacia, vanno specificamente programmati in modo funzionale alle individuate strategie di creazione del Valore Pubblico.
- *Come predisporre la sotto-sezione “Anticorruzione e trasparenza” (-RISCHI)*: le misure di gestione dei rischi vanno specificamente programmate in modo funzionale agli obiettivi operativi specifici definiti nella sotto-sezione performance e, quindi, alla protezione del Valore Pubblico.
- *Come predisporre le sotto-sezioni “Organizzazione e Capitale Umano” (+SALUTE)*: le azioni di sviluppo organizzativo (con focus sul Lavoro Agile), le azioni professionali di reclutamento o di formazione delle competenze vanno specificamente programmate in modo funzionale agli obiettivi operativi specifici perseguiti e alle misure di gestione dei rischi individuate e, quindi, alle strategie scelte per la creazione e la protezione del VP.

6.1 Come programmare e monitorare il Valore Pubblico atteso

Per valutare il successo delle politiche e dei progetti, in passato, le PA italiane hanno utilizzato soprattutto il tradizionale parametro della percentuale di spesa dei fondi di finanziamento.

Nei bandi del PNRR sono stati introdotti indicatori di misurazione di targets e milestones. Alcune amministrazioni hanno iniziato ad utilizzare indicatori di impatto per misurare l’effetto delle politiche sul benessere dei cittadini, delle imprese e degli altri stakeholders: sia indicatori costruiti ad hoc, sia indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) e indicatori degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell’Agenda ONU 2030 (SDGs), misurati da ISTAT. Tali indicatori di impatto sono però di tipo settoriale e quantificano il benessere degli stakeholders in termini monodimensionali e con metriche di misurazione differenti: solo benessere economico, solo benessere sociale (di tipo occupazionale, giovanile, femminile, abitativo, ecc), solo benessere ambientale, solo benessere sanitario, ecc..

Ad esempio, in caso di politiche o progetti di sviluppo dei territori con ricadute su diversi ambiti di benessere, le amministrazioni territoriali come Regioni e Enti Locali dovrebbero utilizzare metodologie di misurazione del benessere complessivo e multidimensionale (sia economico, sia sociale, sia ambientale, sia sanitario, ecc.). Tali enti dovrebbero venire governati tramite strumenti di pianificazione e monitoraggio adeguati, integrati e finalizzati al benessere multidimensionale dei territori. Ciò vale soprattutto nel caso del “dilemma degli impatti”, ovvero di dimensioni del benessere tra loro in conflitto: si pensi all’esempio della Regione che intenda promuovere lo sviluppo economico e socio-occupazionale del territorio erogando finanziamenti ad imprese senza condizionare questi ultimi al rispetto di limiti di inquinamento ambientale e quindi senza forme di protezione sanitaria dagli effetti dell’inquinamento.

Ma come programmare e monitorare l’effetto multidimensionale e complessivo delle politiche e dei progetti delle amministrazioni?

Dal punto di vista scientifico, la letteratura ha introdotto il Valore Pubblico nel 1995 (Moore M., 1995). Il Valore Pubblico può essere analizzato attraverso tre elementi: concetto, creazione e misurazione (Horner & Hutton, 2011). La letteratura scientifica presenta proposte differenti da parte dei diversi autori rispetto al concetto (Deidda Gagliardo, 2002; O’Flynn, 2007; Stoker, 2006; Bracci et al., 2019), alle modalità di creazione (Meynhardt et al., 2016; Moore, 1995), alle metodologie di misurazione (Bracci, 2019; Papi, 2018).

Nel presente capitolo, si cerca di mettere a sistema il Valore Pubblico attraverso le seguenti proposte:

- si considera il CONCETTO di Valore Pubblico come “*valore dei valori*”, cioè come “benessere complessivo e multidimensionale” degli utenti e stakeholders;
- si ricerca la CREAZIONE del Valore Pubblico come “*performance delle performances*”, cioè come architettura piramidale in cui la salute delle risorse è funzionale alle performance organizzative di efficienza e di efficacia, e in cui le performance organizzative (protette anche dalle misure di gestione dei rischi) sono funzionali agli impatti attesi dall’Istituzione (performance istituzionali o impatti);
- si ricerca la MISURAZIONE del Valore Pubblico in senso stretto in termini di “*impatto degli impatti*”, cioè come indicatore composito quantificabile tramite la normalizzazione dei diversi metri di misurazione delle dimensioni del benessere (economica, sociale, ambientale, sanitaria, ecc.).

Dal punto di vista normativo-istituzionale, il concetto di Valore Pubblico è stato introdotto ufficialmente in Italia a partire dal 2017 tramite forme di soft regulation:

- Linee Guida 2017-2018-2019-2020 del Dipartimento della Funzione Pubblica;
- Piano Nazionale Anticorruzione 2019 e negli Orientamenti ANAC 2022 per la pianificazione anticorruzione e trasparenza dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC);
- Relazioni 2019 e 2020 al Governo e al Parlamento sulla qualità dei servizi pubblici del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL).

Recentemente, il D.L. 80/2021 convertito con la Legge 113/2021, e i relativi decreti attuativi in corso di emanazione introducono il PIAO, allo scopo di migliorare la qualità delle architetture di programmazione delle PA sia prevedendo adeguati indicatori multidimensionali (adeguatezza programmatica), sia integrando gli strumenti (integrazione programmatica), sia funzionalizzando le prospettive programmatiche (finalizzazione programmatica) verso la generazione di Valore Pubblico.

La sotto-sezione Valore Pubblico rappresenta la vera innovazione sostanziale contenuta nel PIAO, configurandosi come orizzonte finale e catalizzatore degli sforzi programmatici dell'ente.

Nel momento di stesura del presente capitolo, la normativa in fase di definizione prevede che nella sotto-sezione in oggetto, l'amministrazione definisca i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con:

- i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione,
- le modalità e le azioni finalizzate, nel periodo di riferimento, a realizzare la *piena accessibilità, fisica e digitale*, alle amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità,
- nonché l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall'Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall'Agenda Digitale, secondo gli obiettivi di digitalizzazione ivi previsti.

In tale sezione, l'amministrazione esplicita come una selezione delle politiche dell'ente si traduce in termini di obiettivi di Valore Pubblico (*outcome/impatti*), anche con riferimento alle misure di benessere equo e sostenibile (*Sustainable Development Goals* dell'Agenda ONU 2030; indicatori di Benessere Equo e Sostenibile elaborati da ISTAT e CNEL). Si tratta, dunque, di descrivere, in coerenza con i documenti di programmazione economica e finanziaria, le strategie per la creazione di Valore Pubblico e i relativi indicatori di impatto. Potremmo quindi dedurre che la normativa dia alle amministrazioni la possibilità di scegliere rispetto a quali politiche programmare il Valore Pubblico atteso.

Che cosa si intende per Valore Pubblico?

Per Valore Pubblico in senso stretto, le Linee Guida DFP intendono: il **livello complessivo di BENESSERE** economico, sociale, ma anche ambientale e/o sanitario, dei cittadini, delle imprese e degli altri stakeholders creato da un'amministrazione pubblica (o co-creato da una filiera di PA e organizzazioni private e no profit), rispetto ad una baseline, o livello di partenza.

Come creare il Valore Pubblico?

Un ente crea **Valore Pubblico in senso stretto** quando impatta in modo migliorativo sulle singole prospettive settoriali del benessere rispetto alla loro baseline (IMPATTI), ma soprattutto quando impatta in modo migliorativo rispetto al livello complessivo e multidimensionale del benessere (IMPATTO DEGLI IMPATTI).

Un ente 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, misurabili anche tramite BES e SDGs (PERFORMANCE DELLE PERFORMANCES). Il Valore Pubblico si crea programmando obiettivi operativi specifici (e relativi indicatori performance di efficacia quanti-qualitativa e di efficienza economico-finanziaria, gestionale, produttiva, temporale) e obiettivi operativi trasversali come la semplificazione, la digitalizzazione, la piena accessibilità, le pari opportunità e l'equilibrio di genere, funzionali alle strategie di generazione del Valore Pubblico.

Come proteggere il Valore Pubblico?

Il Valore Pubblico si protegge programmando misure di gestione dei rischi corruttivi e della trasparenza (e relativi indicatori) generali e funzionali.

Come sostenere la creazione e la protezione del Valore Pubblico?

La creazione e la protezione del Valore Pubblico si sostengono programmando propeudeticamente azioni di miglioramento:

- della salute organizzativa (anche di tipo agile) funzionali agli obiettivi operativi e strategici e, quindi, al Valore Pubblico atteso;
- della salute professionale (ovvero di reclutamento di profili e di formazione delle competenze) funzionali agli obiettivi operativi e strategici e, quindi, al Valore Pubblico atteso.

Come misurare il Valore Pubblico?

A) Quando il *benessere* si può ricondurre ad una *singola dimensione di impatto*, il *Valore Pubblico si potrebbe misurare* in termini di *benessere specifico o impatto settoriale*: si pensi all'esempio della Regione insediata in un contesto economico e ambientale disastroso che intenda sviluppare l'economia del territorio tramite strategie di erogazione di finanziamenti alle imprese. In tale caso, il VP della politica considerata si potrebbe misurare in termini di impatto economico, ad esempio di incremento del fatturato delle imprese rispetto alla situazione di partenza.

B) Quando il benessere si può ricondurre a molteplici dimensioni di impatto, il Valore Pubblico si dovrebbe misurare in termini di benessere complessivo o equilibrio tra gli impatti:

B1) quando le *molteplici dimensioni di impatto* sono tra loro *sinergiche*, si può misurare il *Valore Pubblico come equilibrio tra livelli di benessere compatibili*: si pensi all'esempio della Regione, ipotizzando che essa intende sviluppare l'economia del proprio territorio tramite strategie di erogazione di finanziamenti alle imprese, subordinati a condizionalità occupazionali. In tale ipotesi, il VP della politica considerata si potrebbe misurare in termini sia di impatto economico (ad esempio, di incremento del fatturato delle imprese), sia di impatto socio-occupazionale (ad esempio, come incremento del numero di occupati rispetto alla baseline).

B2) quando invece le *molteplici dimensioni d'impatto* sono *in conflitto tra loro in un determinato contesto o periodo*, si determina il c.d. "*trade-off de-*

gli impatti": si pensi all'esempio della Regione, ipotizzando che essa intenda sviluppare l'economia del proprio territorio tramite strategie di erogazione di finanziamenti alle imprese industriali senza vincoli alle loro emissioni inquinanti. In tale situazione, si determinerebbero impatti economici e sociali positivi, ma impatti ambientali e sanitari negativi, con conseguente distruzione di valore. Per creare Valore Pubblico, l'amministrazione dovrebbe individuare prima l'impatto prioritario in quel contesto e periodo e poi le soglie accettabili nelle altre dimensioni di impatto: la Regione dell'esempio, dovrebbe finanziare le imprese del territorio (priorità economica), condizionando l'erogazione dei soldi non solo a condizionalità occupazionali, ma anche a condizionalità ambientali secondo i Livelli Essenziali di Prestazioni Ambientali o LEPTA), al fine di contenerne l'inquinamento e, di conseguenza, limitandone gli impatti sanitaria negativi. Nella situazione descritta, il *Valore Pubblico* viene ricercato e *misurato come* equilibrio ponderato o *compromesso complessivamente migliorativo* (impatto degli impatti) *tra i diversi impatti settoriali* rispetto alle proprie baseline: in altre parole, come sviluppo economico-sociale sostenibile.

Quali strategie per favorire la creazione e la protezione del Valore Pubblico atteso?

Dopo aver pianificato il Valore Pubblico atteso, alla luce della situazione di contesto, l'amministrazione dovrà pianificare le strategie più consone a generarlo e proteggerlo. Riprendendo l'esempio, la Regione potrebbe pianificare una strategia di finanziamenti ad imprese, vincolati al rispetto di determinati standard (assunzionali, ambientali, sanitari, ecc.) così da favorire la creazione del Valore nei termini descritti.

Quanto Valore Pubblico atteso e creato?

La misurazione del Valore Pubblico in senso stretto si può effettuare tramite indicatori di impatto:

- il VP atteso si può quantificare tramite il confronto tra baseline e target;
- il VP creato si può quantificare sia tramite il confronto tra target e risultato (per vedere il grado di realizzazione degli obiettivi) che mediante il confronto tra baseline e risultato (per individuare il miglioramento/peggioramento netto rispetto alla situazione di partenza).

Quando il benessere si può ricondurre a molteplici dimensioni di impatto (caso B), il Valore Pubblico si dovrebbe perseguire in termini di benessere complessivo e misurare tramite un indicatore composito sintetico calcolabile come media degli indicatori analitici di impatto:

- l'indicatore sintetico del VP atteso si può misurare come media semplice degli indicatori analitici di impatto, quando la governance politica non esprima priorità tra le dimensioni attese del benessere;
- l'indicatore composito del VP atteso si può misurare come media ponderata degli indicatori di impatto, quando la governance politica abbia espresso (prima di definire i target, per evitare manipolazioni) le priorità tra le dimensioni programmate del benessere.

Per potere confrontare impatti espressi tramite metriche di misurazione diverse, e quindi calcolarne la media e ottenere l'indicatore composito, occorre normalizzarne i valori, rapportandone baseline, target (e a consuntivo risultati) rispetto ad una scala 0-100, di cui si definiscano gli estremi peggiore e migliore in uno dei seguenti modi (Deidda Gagliardo, 2015):

- tramite *standard* fissati da legislazione nazionale o comunitaria (ad es. il numero giorni di validazione della domanda di pagamento ex REG CE 1060/2021);
- tramite *negoiazione* con gli stakeholders;
- tramite *quantificazione oggettiva* dei livelli peggiori e migliori (ad es. capienza minima e massima di una struttura);
- tramite *confronto spaziale* tra i livelli peggiori e migliori conseguiti nell'ambito di un cluster di soggetti osservati in un periodo circoscritto (ad es. n. neet presenti nelle Regioni italiane);
- tramite *confronto temporale* tra i livelli peggiori e migliori conseguiti da una stessa amministrazione in un periodo circoscritto (ad es. n. neet presenti in una Regione nell'anno 0 e nell'anno N+3);
- tramite *scale già percentualizzate* (es: % citizen satisfaction).

In definitiva, il Valore Pubblico sarà dunque tanto più alto quanto maggiore è la capacità dell'amministrazione di trovare un compromesso complessivamente migliorativo tra le varie prospettive del benessere.

Nella nostra proposta metodologica, si suggerisce di compilare la sotto-sezione Valore Pubblico, rispondendo alle seguenti domande guida, nell'ambito della griglia di seguito esemplificata.

Tabella 9 – Le domande guida per predisporre la sotto-sezione “Valore Pubblico” (proposta metodologica)

<p style="text-align: center;">A) PERCHE'? Il contesto</p> <p>Quale contesto? (<i>Analisi di contesto</i>)</p>
<p style="text-align: center;">B) COSA (<i>effetto delle performance e delle misure di gestione dei rischi</i>)? Il Valore Pubblico</p> <p>Quale Valore Pubblico dalla politica o dal progetto (benessere economico, sociale, ambientale, sanitario, etc (<i>Valore Pubblico</i>)?)</p>
<p style="text-align: center;">C) COME? La strategia</p> <p>1) Quale strategia potrebbe favorire la creazione di Valore Pubblico? (<i>codice e nome obiettivo strategico</i>) 2) Chi ha la responsabilità politica (<i>organi di indirizzo</i>) e la responsabilità tecnica della strategia (<i>dirigenti</i>)? 3) A chi è rivolta la strategia (<i>stakeholders</i>)? 4) Entro quando intendiamo raggiungere la strategia (<i>tempi pluriennali</i>)?</p>

D) QUANTO BENESSERE?**Gli indicatori analitici di impatto; l'indicatore sintetico del VP**

- 1) Qual è l'area d'impatto della strategia (*area di impatto settoriale*)?
- 2) Come misuriamo l'impatto della strategia (*formula di impatto settoriale*)?
- 3) Qual è la direzione di movimento o polarità dell'indicatore di impatto (*direzione*)?
- 4) Quali sono i livelli peggiore e migliore dell'impatto (*estremi della scala di normalizzazione 0-100*)?
- 5) Quali sono le aree d'impatto prioritarie per la governance politica (*pesi %*)?
- 6) Da dove partiamo (*baseline assoluta e su scala 0-100, nell'anno N*)?
- 7) Qual è il traguardo atteso (*target assoluto e su scala 0-100, nell'anno N+3*)?
- 8) Qual è il risultato conseguito (*risultato assoluto e su scala 0-100, avanzamento nei vari anni e risultato finale nell'anno N+3*)?
- 9) Dove sono verificabili i dati (*fonte*)?
- 10) Quanto Valore Pubblico (*baseline, target, risultato*)?

Nella nostra proposta metodologica, i livelli di partenza degli impatti e quelli programmati e conseguiti, si potrebbero rappresentare tramite il Quadrante degli impatti: si fotografa una situazione di generazione di valore quando il "diagramma a radar" degli impatti prodotti (risultati) è almeno in linea con quello degli impatti attesi (target) e comunque esterno, e quindi superiore, al diagramma degli impatti di partenza (baseline).

In fase di programmazione, la Regione dell'esempio ha previsto di incrementare il VP (66%) rispetto alla baseline (44%), puntando su una strategia composita e un mix di impatto attesi, con priorità all'impatto socio-occupazionale-generazionale.

In fase di rendicontazione, la Regione dell'esempio ha creato Valore Pubblico (56%) a consuntivo in misura superiore (+22 punti) rispetto alla baseline (44%) ma in misura inferiore (-10 punti) rispetto al target (66%). Il minor Valore Pubblico creato è influenzato, in particolare, dal peggioramento del benessere economico del territorio (34%), dimensione ponderata come prioritaria in fase di programmazione, che risulta lontano dal target (-26%) e addirittura peggiorativo rispetto al livello di partenza (-11%). Il controllo strategico suggerirà all'amministrazione di presidiare meglio l'impatto economico nella successiva pianificazione strategica e ricercherà le cause operative del minor valore creato con l'ausilio del controllo di gestione.

Figura 2 - Il quadrante degli impatti (proposta metodologica)

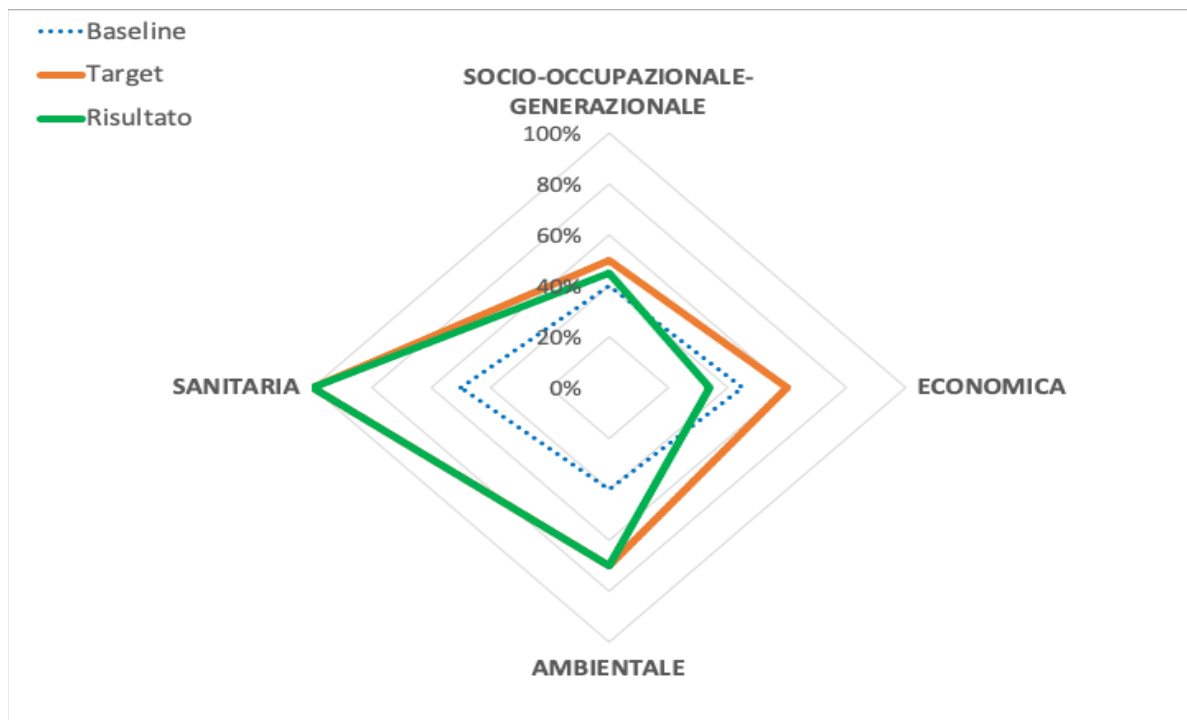


Tabella 10 - Come predisporre la sotto-sezione Valore Pubblico (Esempio Regione)

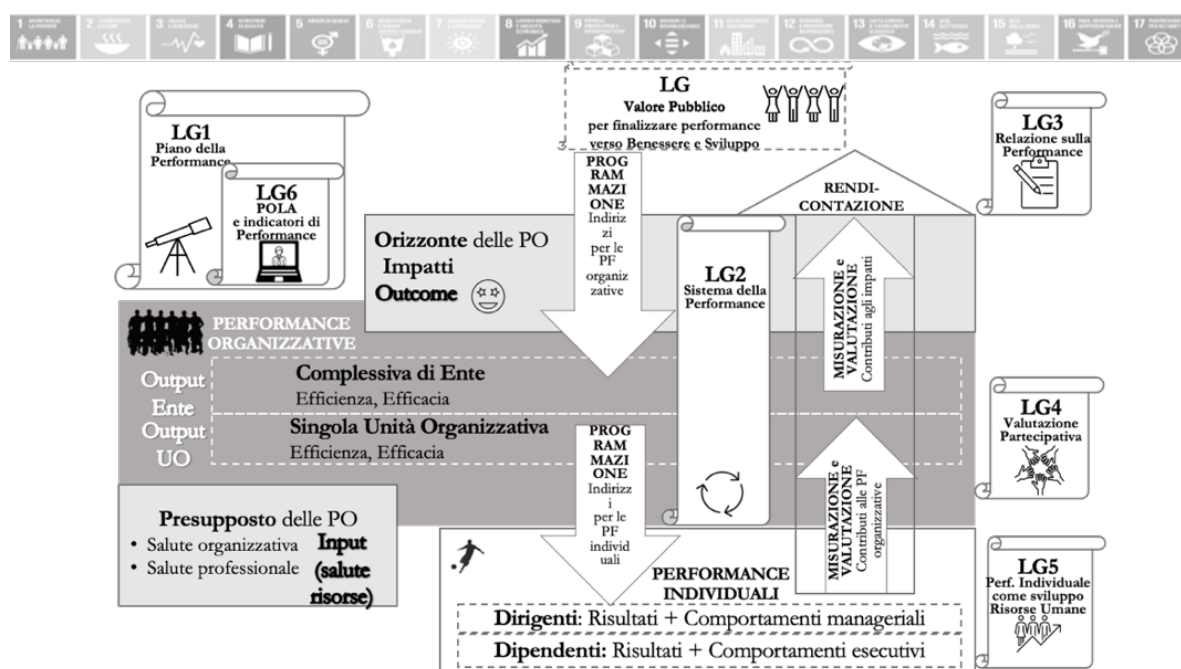
Sotto-sezione "VALORE PUBBLICO"																	
A) ANALISI DI CONTESTO		Basso livello di occupazione in un contesto di disagio economico, caratterizzato da elevati livelli di inquinamento e conseguente aumento delle malattie connesse															
B) VALORE PUBBLICO atteso																	
		10) INDICATORE SINTETICO DEL VALORE PUBBLICO															
		Valore Pubblico di partenza			Valore Pubblico atteso			Valore Pubblico creato									
		44%			66%			56%									
		D) INDICATORI ANALITICI DI IMPATTO															
		C) STRATEGIA															
1) Cod	1) Nome	2) Responsabile Politico	3) Utenti/STK	4) Tempi	1) Area d'impatto	2) Formula d'impatto	3) Direzione	4) Scala di normalizzazione 0-100	5) Peso	6) Baseline		7) Target		8) Risultato		9) Fonte	
								Peggior Migliore	100%		Baseline assoluta	Baseline su scala 0-100%	Target assoluto	Target su scala 0-100%	Risultato assoluto	Risultato su scala 0-100%	
											N		N+3		N+3		
VP1	Finanziamenti "vincolati" ad imprese turistiche con protocolli green e sanitari che assumono giovani under35	Ass. BLU' (Sviluppo economico e turistico)	*Imprese turistiche *Giovani under 35	31.12. N+3	SOCIO- OCCUPAZIONALE - GENERAZIONALE	n. under 35 occupati	pos	-	100.000	35%	40.000	40%	50.000	50%	45.000	45%	ISTAT
					ECONOMICA	€ indotto economico imprese turistiche	pos	-	1.000.000	30%	450.000	45%	600.000	60%	340.000	34%	CCIAA
					AMBIENTALE	Tonnellate CO2 imprese turistiche	neg	100	-	15%	60	40%	30	70%	30	70%	ARPA
					SANITARIA	Contagi in imprese turistiche	neg	1.000	-	20%	500	50%	-	100%	-	100%	ASL

6.2 Come programmare e monitorare le performance funzionali alla creazione Valore Pubblico

Nel momento di stesura del capitolo, la normativa in corso di definizione prevede che la sotto-sezione Performance vada predisposta sulla base dei seguenti riferimenti:

- *logiche di performance management*, di cui al Capo II del decreto legislativo n. 150 del 2009;
- *Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica*:
 - 📄 già approvate dalla Commissione Tecnica per la Performance ed emanate dal DFP¹⁸². Le LG 2017-2021 suggerivano, in fase di programmazione (LG 1/2017): di partire dall'individuazione del Valore Pubblico da creare e delle strategie a ciò funzionali, con i relativi indicatori di impatto; di declinare le strategie in obiettivi operativi e relative performance organizzative di efficacia ed efficienza, tenuto conto della salute delle risorse; di programmare performance individuali funzionali a quelle organizzative;
 - 📄 da emanare previa intesa con la Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti Locali successivamente all'entrata in vigore della normativa, con auspicabili contestualizzazioni sui diversi comparti e cluster di PA, grazie al coinvolgimento delle amministrazioni.

Figura 3 – Le Linee Guida 2017-2021 del DFP (fonte: Report Cervap per SNA, 2021).



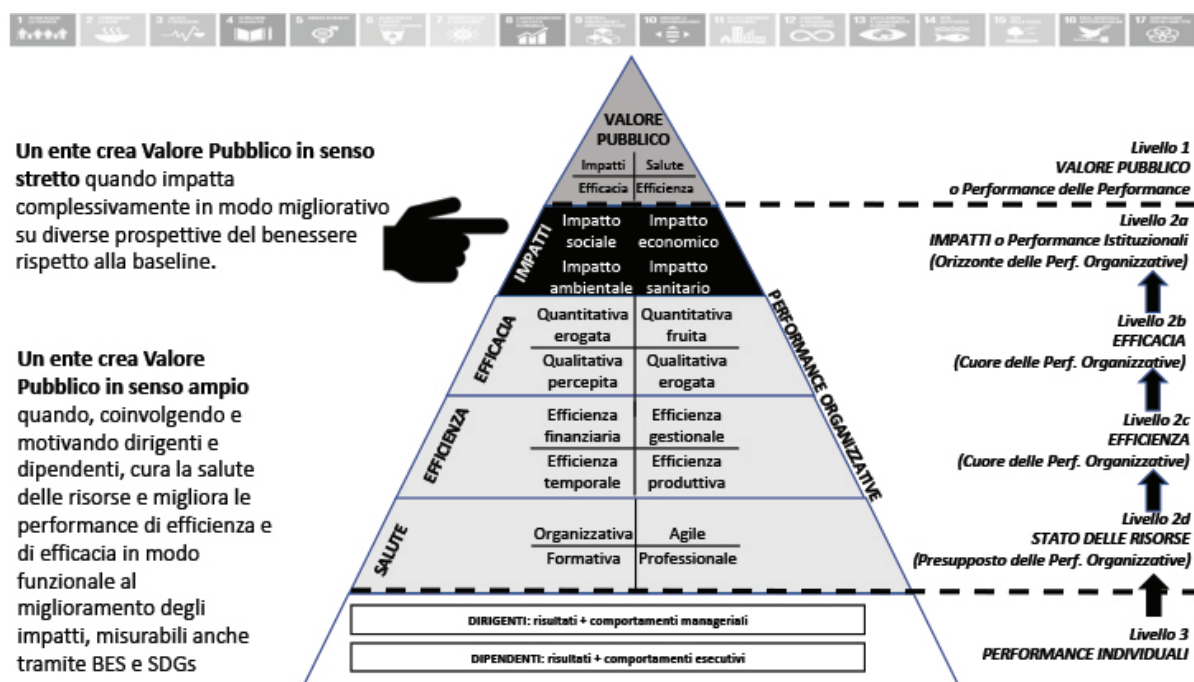
182 - Le Linee Guida sul Valore Pubblico sono state approvate a febbraio 2021 dalla Commissione Tecnica per la Performance ma ancora non emanate dal Dfp.

Nella sotto-sezione Performance andrebbe inserita una parte funzionale nella quale gli obiettivi operativi, da concepire come la causa degli effetti sul Valore Pubblico, non devono essere genericamente riferiti all'amministrazione, ma vanno specificamente programmati (obiettivi operativi specifici) in modo funzionale alle strategie di generazione del VP.

Nella nostra proposta metodologica, il Valore Pubblico in senso ampio si progetta partendo dalle fondamenta dell'amministrazione e ne attraversa i processi vitali: non concerne solo gli impatti finali ma anche le dinamiche di generazione degli stessi.

Il VP va quindi inteso quale livello complessivo di BENESSERE dei cittadini, creato da una PA coinvolgendo e motivando dirigenti e dipendenti, curando la SALUTE delle proprie risorse in modo funzionale a migliorare le sue PERFORMANCE ORGANIZZATIVE di efficienza e di efficacia, governando queste ultime in funzione del miglioramento equilibrato degli IMPATTI.

Figura 4 – La Piramide del Valore Pubblico (fonte: Deidda Gagliardo, 2015).



La "Piramide del Valore Pubblico" consente di governare il contributo degli obiettivi operativi e delle relative performance in modo funzionale alle strategie per la generazione di valore: riprendendo l'esempio della Regione: la strutturazione di una task force organizzativa trasversale per l'erogazione dei finanziamenti alle imprese turistiche (salute organizzativa), in modalità interamente digitalizzata e con servizi erogati da remoto (salute organizzativa agile), composta personale da reclutare con profili funzionali al VP (salute professionale) e da formare su competenze funzionali al VP (salute formativa), accompagnata da una semplificazione e digitalizzazione dei processi (performance trasversali), potrebbe favorire la riduzione dei tempi (efficienza temporale) e dei costi (efficienza gestionale) e l'aumento della produttività (efficienza produttiva) di erogazione della totalità dei finanziamenti disponibili (efficienza finan-

ziaria), con riflessi sul miglioramento della quantità di imprese turistiche del territorio (efficacia quantitativa erogata), del numero dei turisti (efficacia quantitativa fruita) e della loro soddisfazione (efficacia qualitativa fruita). Laddove l'ottenimento dei finanziamenti da parte delle imprese venisse condizionato all'assunzione di giovani under 35, a standard ambientali e all'adozione di protocolli sanitari per ridurre le malattie da inquinamento (efficacia qualitativa erogata), allora aumenterebbe la probabilità di accrescere l'indotto delle imprese turistiche (impatto economico) e la loro sostenibilità (impatto ambientale) e il contenimento delle malattie (ad es. da inquinamento in situazione di eccesso di emissioni inquinanti) (impatto sanitario), ma soprattutto il prioritario incremento di occupazione dei giovani under 35 (impatto socio-occupazionale-generazionale).

Per le ragioni sopra esposte, nella presente sottosezione PIAO gli obiettivi operativi specifici e le relative performance non devono essere genericamente riferiti all'amministrazione, ma vanno specificamente programmati in modo funzionale alle strategie di creazione del Valore Pubblico.

Tabella 11 - Le domande guida per predisporre la sotto-sezione "Performance", con riferimento agli obiettivi specifici (proposta metodologica)

<p>A) COSA (causa specifica per ottenere effetti sul VP)? L'obiettivo operativo specifico</p> <p>1) Cosa prevediamo di fare per favorire l'attuazione della strategia e la creazione del VP atteso (Obiettivi operativi specifici FUNZIONALI alle strategie per la creazione di Valore Pubblico)? 2) Chi risponderà dell'obiettivo (dirigente/posizione responsabile)? 3) A chi è rivolto (utenti/stakeholders)? 4) Quali unità organizzative dell'ente e/o quali soggetti esterni contribuiranno a raggiungerlo (contributors)? 5) Entro quando intendiamo raggiungere l'obiettivo (tempi annuali)?</p>
<p>B) QUANTA PERFORMANCE? Gli Indicatori di performance di efficacia e di efficienza degli obiettivi operativi specifici</p> <p>1) Qual è dimensione della performance (dimensione)? 2) Come misuriamo la performance (formula dell'indicatore)? 3) Qual è la direzione di movimento o polarità dell'indicatore di performance (direzione)? 4) Quali sono i livelli peggiore e migliore della performance (estremi della scala di normalizzazione 0-100)? 5) Quali sono le dimensioni di performance prioritarie per il management (pesi %)? 6) Da dove partiamo (baseline assoluta e su scala 0-100, nell'anno N)? 7) Qual è il traguardo atteso (target assoluto e su scala 0-100, negli anni N+1, N+2, N+3)? 8) Qual è il risultato conseguito (risultato assoluto e su scala 0-100, nell'anno N+3)? 9) Dove sono verificabili i dati (fonte)?</p>

In fase di programmazione, la Regione dell'esempio ha previsto di incrementare i livelli di efficacia e di efficienza rispetto alle rispettive baseline, al fine di favorire la creazione del Valore Pubblico atteso.

In fase di rendicontazione, la Regione ha registrato un livello di efficacia notevolmente inferiore al target, sebbene superiore alla baseline, a causa del minor afflusso turistico (efficacia quantitativa fruita) e dei mancati standard di qualità (occupazionali e comu-

nicativi): tale minore efficacia potrebbe essere la causa dei minori impatti economici e socio-occupazionali registrati in sede di controllo strategico. Obiettivo centrato con riferimento al numero di imprese turistiche, probabilmente anche per merito del miglioramento dell'efficienza del processo di erogazione dei finanziamenti in linea con i target attesi.

Tabella 12 – Come predisporre la sotto-sezione “Performance”, con riferimento agli obiettivi specifici di efficacia (Esempio Regione)

Sotto-sezione "PERFORMANCE" (EFFICACIA)																	
A) OBIETTIVO OPERATIVO SPECIFICO																	
1) Cod.	1) Nome	2) Responsabile operativo	3) Utenti/STK	4) Contributors	5) Tempi												
VP1.PERF1	Incremento quantità e qualità (EFFICACIA) dell'offerta e della domanda turistica a seguito di finanziamenti "vincolati" (a standard assunzionali, comunicativi, ambientali, sanitari) alle imprese turistiche	Dott. GIALLO Ufficio turismo 1	Imprese turistiche	ESTERNI: CCIAA	31.12. N+1 N+2 N+3												
B) INDICATORI DI PERFORMANCE DI EFFICACIA																	
1) Dimensione	2) Formula	3) Direzione	4) Scala di normalizzazione	5) Peso	6) Baseline	7) Target				8) Risultato	9) Fonti						
						Peggiorore	Migliore	100%	Target assoluto su scala N	Target su scala 0-100%	Target Efficacia attesa su scala 0-100%	Target assoluto su scala N+3	Risultato assoluto su scala 0-100%	Risultato Efficacia attesa su scala 0-100%			
QUANTITA' EROGATA	n. imprese turistiche	pos	-	10.000	30%	5.000	50%	37%	5.300	53%	51%	5.400	54%	59%	55%	56%	CCIAA
QUANTITA' FRUITA	n. turisti	pos	-	1.000.000	30%	400.000	40%		420.000	42%		450.000	45%		44%		Ufficio turismo
QUALITA' EROGATA	% standard di qualità (assunzionali, comunicativi, green, sanitari) rispetto a imprese turistiche	pos	-	100	20%	-	0%		50	50%		75	75%		50%		Ufficio turismo
QUALITA' PERCEPITA	% turisti soddisfatti	pos	-	100	20%	50	50%		60	60%		70	70%		80%		Ufficio turismo

Tabella 13 - Come predisporre la sotto-sezione "Performance", con riferimento agli obiettivi specifici di efficienza (Esempio Regione)

Sotto-sezione "PERFORMANCE" (EFFICIENZA)													
A) OBIETTIVO OPERATIVO SPECIFICO													
1) Cod.	1) Nome	2) Responsabile operativo	3) Utenti/STK	4) Contributors	5) Tempi								
VP1.PERF2	Incremento EFFICIENZA nell'erogazione dei finanziamenti "vincolati" (a standard assunzionali, comunicativi, ambientali, sanitari) alle imprese turistiche	Dott. GIALLO Ufficio turismo 1	Imprese turistiche	INTERNI: -Uff. bilancio - Uff. personale	31.12. N+1 N+2 N+3								
B) INDICATORI DI PERFORMANCE DI EFFICIENZA													
1) Dimensione	2) Formula	3) Direzione	4) Scala di normalizzazione	5) Peso	6) Baseline		7) Target				8) Risultato		9) Fonte
					Peggiora	Migliora	Target assoluto	Efficacia attesa su scala 0-100%	Target assoluto	Efficacia attesa su scala 0-100%	Target assoluto	Efficacia attesa su scala 0-100%	
FINANZIARIA	€ finanziamenti erogati alle imprese turistiche /	pos	- 100	25%	50	50%	60	60%	70	70%	75	75%	Ufficio bilancio
	€ finanziamenti da erogare												
GESTIONALE	€ costi di erogazione dei finanziamenti / imprese turistiche	pos	- 100	25%	50	50%	60	60%	65	65%	75	75%	Ufficio controllo di gestione
PRODUTTIVA	n. FTE personale dedicato all'erogazione dei finanziamenti / imprese turistiche	pos	- 100	25%	50	50%	60	60%	70	70%	75	75%	Ufficio personale
TEMPORALE	n. giorni erogazione dei finanziamenti / imprese turistiche	pos	- 100	25%	50	50%	55	55%	65	65%	75	75%	Ufficio organizzazione

Nell'ambito delle ulteriori dimensioni oggetto di programmazione operativa, la normativa sul PIAO in via di definizione introduce gli obiettivi operativi trasversali, da programmare in modo funzionale alle strategie di creazione del Valore Pubblico:

- obiettivi e performance di *semplificazione* (coerenti con gli strumenti di pianificazione nazionale);
- obiettivi e performance di *digitalizzazione*;
- obiettivi di efficienza in relazione alla tempistica di completamento delle procedure, il Piano efficientamento ed il Nucleo concretezza;
- obiettivi e performance finalizzati alla *piena accessibilità* dell'amministrazione;
- obiettivi e performance per favorire le *pari opportunità* e l'*equilibrio di genere*.

Tabella 14 - Le domande guida per predisporre la sotto-sezione "Performance", con riferimento agli obiettivi trasversali (proposta metodologica)

<p>A) COSA (<i>causa trasversale per ottenere effetti sugli obiettivi specifici e sul VP</i>)?</p> <p>Obiettivi operativi trasversali (semplificazione, digitalizzazione, concretezza, piena accessibilità, pari opportunità e equilibrio di genere, ecc.) FUNZIONALI agli obiettivi operativi specifici e, quindi, alle strategie per la creazione di Valore Pubblico</p> <p>1) Cosa prevediamo di fare per favorire gli obiettivi operativi specifici e la creazione del VP atteso (<i>Obiettivi operativi trasversali FUNZIONALI agli obiettivi operativi specifici e alle strategie per la creazione di Valore Pubblico</i>)?</p> <p>2) Chi risponderà dell'obiettivo (<i>dirigente/posizione responsabile</i>)?</p> <p>3) A chi è rivolto (<i>utenti/stakeholders</i>)?</p> <p>4) Quali unità organizzative dell'ente e/o quali soggetti esterni contribuiranno a raggiungerlo (<i>contributors</i>)?</p> <p>5) Entro quando intendiamo raggiungere l'obiettivo (<i>tempi annuali</i>)?</p>
<p>B) QUANTA PERFORMANCE?</p> <p>Gli Indicatori di performance di efficacia e di efficienza degli obiettivi operativi trasversali</p> <p>1) Qual è dimensione della performance (<i>dimensione</i>)?</p> <p>2) Come misuriamo la performance (<i>formula dell'indicatore</i>)?</p> <p>3) Qual è la direzione di movimento o polarità dell'indicatore di performance (<i>direzione</i>)?</p> <p>4) Quali sono i livelli peggiore e migliore della performance (<i>estremi della scala di normalizzazione 0-100</i>)?</p> <p>5) Quali sono le dimensioni di performance prioritarie per il management (<i>pesi %</i>)?</p> <p>6) Da dove partiamo (<i>baseline assoluta e su scala 0-100, nell'anno N</i>)?</p> <p>7) Qual è il traguardo atteso (<i>target assoluto e su scala 0-100, negli anni N+1, N+2, N+3</i>)?</p> <p>8) Qual è il risultato conseguito (<i>risultato assoluto e su scala 0-100, nell'anno N+3</i>)?</p> <p>9) Dove sono verificabili i dati (<i>fonte</i>)?</p>

Il miglioramento dell'efficienza, nell'esempio sulla Regione è favorita dalla semplificazione e dalla digitalizzazione del processo di erogazione dei finanziamenti alle imprese turistiche.

Tabella 15 – Come predisporre la sotto-sezione “Performance”, con riferimento agli obiettivi trasversali (Esempio Regione)

Sotto-sezione "PERFORMANCE" (SEMPLIFICAZIONE)												
A) OBIETTIVO OPERATIVO TRASVERSALE												
1) Cod.	2) Formula	3) Direzione	4) Scala di normalizzazione	5) Peso	6) Baseline	7) Target				8) Risultato		9) Fonte
VP1.PERF3												

6.3 Come programmare e monitorare le misure di gestione dei rischi corruttivi e della trasparenza funzionali alla protezione del Valore Pubblico

Nel momento di stesura del presente capitolo, la normativa in fase di definizione prevede che la sotto-sezione Anticorruzione e trasparenza debba essere predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) sulla base degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza definiti dall'organo di indirizzo, ai sensi della legge n. 190 del 2012 e formulati in una logica di integrazione con gli obiettivi operativi specifici programmati in modo funzionale alle strategie di creazione di valore.

I contenuti della sottosezione sono indicati:

- nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019;
- negli atti di regolazione generali adottati dall'Anac (Autorità Nazionale Anti-Corruzione) ai sensi della legge n. 190 del 2012 e del decreto legislativo n. 33 del 2013;
- negli Orientamenti ANAC per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022.

Non rientrano nel perimetro del PIAO, e pertanto continueranno a predisporre i PTPCT, le seguenti amministrazioni:

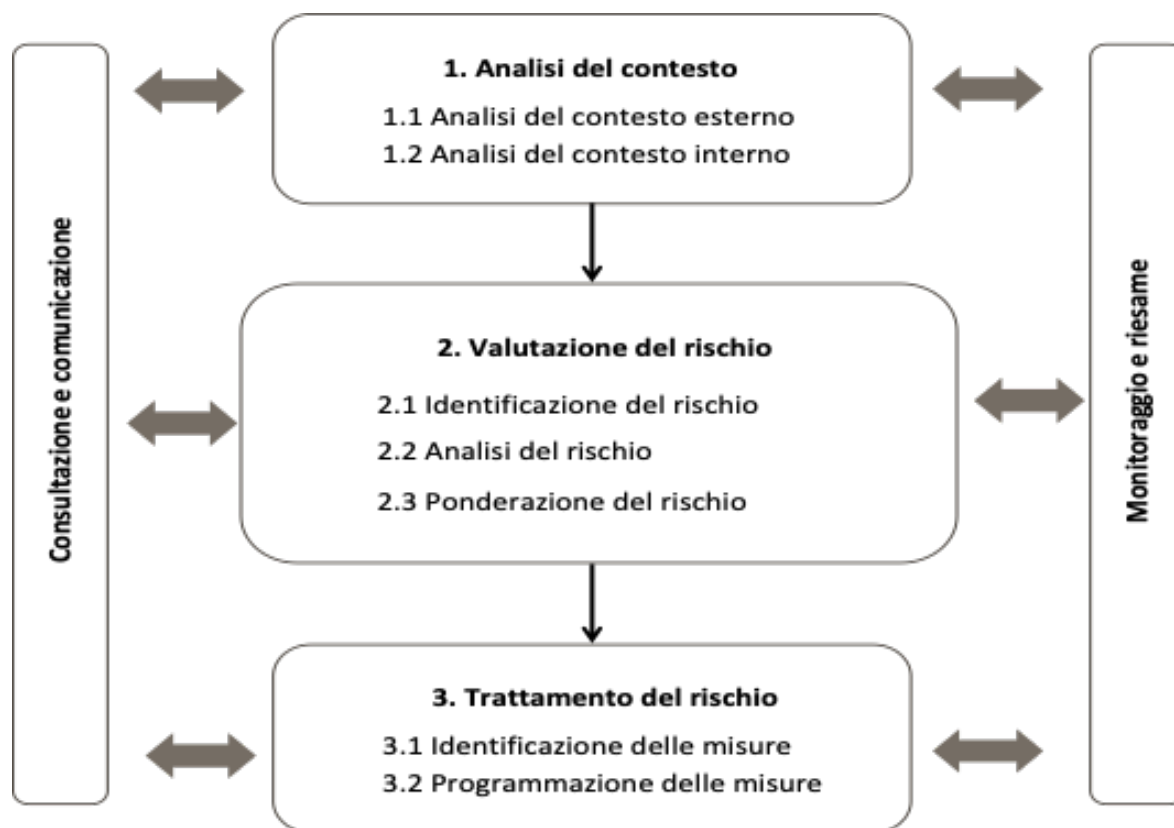
- enti pubblici economici
- ordini professionali
- società in controllo pubblico, escluse le società quotate
- associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, in possesso dei requisiti di legge;
- autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione
- scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative.

Secondo gli Orientamenti 2022, la sotto-sezione Anticorruzione e Trasparenza del PIAO andrebbe articolata in una parte generale e in una parte funzionale:

- Nella parte generale andrebbero inserite le misure generali di gestione dei rischi; gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza individuati dall'organo di indirizzo che, nel PIAO, tengano conto degli obiettivi di Valore Pubblico indicati nell'apposita parte dello stesso PIAO; i soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione della corruzione e nella gestione del rischio, la specificazione dei loro compiti e le responsabilità di ognuno; il processo e le modalità di predisposizione del PTPCT/ sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO
- Nella parte funzionale del PIAO andrebbero inserite le misure specifiche di gestione dei rischi corruttivi e della trasparenza: queste ultime non devono essere genericamente riferite all'amministrazione, ma vanno specificamente programmate in modo funzionale agli obiettivi operativi specifici definiti nella sezione performance e, quindi, alla protezione del Valore Pubblico.

Le fasi del processo di "Corruption Risk Management" da seguire nella predisposizione della sotto-sezione Anticorruzione e Trasparenza sono indicati nel PNA 2019 e dettagliate negli Orientamenti ANAC 2022.

Figura 5 - Il processo di Corruption Risk Management (fonte: PNA, 2019).



Nella fase di analisi del contesto, tratta dall'analisi di contesto contenuta nella sotto-sezione Valore Pubblico, l'amministrazione dovrà:

- (contesto esterno) evidenziare se le caratteristiche dell'ambiente, nel quale l'amministrazione opera, possano favorire fenomeni corruttivi tali da compromettere il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e delle relative performance, presenti nella sotto-sezione Performance, e quindi ridurre il livello di Valore Pubblico creato o, addirittura, distruggere valore;
- (contesto interno) evidenziare se la mission dell'ente (si veda la sotto-sezione Valore Pubblico) e/o la sua struttura organizzativa (si veda la sotto-sezione Organizzazione) possano aumentare l'esposizione al rischio corruttivo. Fondamentale la Mappatura dei processi sensibili per identificare le criticità che espongono l'amministrazione a rischi corruttivi, con focus sui processi per il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e relative performance volti a incrementare il Valore Pubblico.

Tabella 16 – Contenuti sull’Analisi del contesto da inserire e da escludere (fonte: Orientamenti ANAC 2022)

<p style="text-align: center;">CONTENUTI DA INSERIRE</p> <ul style="list-style-type: none"> • analisi del contesto interno • analisi del contesto interno • valutazione di impatto del contesto interno ed esterno • mappatura dei processi
<p style="text-align: center;">CONTENUTI DA ESCLUDERE</p> <ul style="list-style-type: none"> • referimenti a dati nazionali o che esulano dal contesto territoriale in cui opera l’amministrazione/ente, con descrizioni prolisse e decontestualizzate • dati non aggiornati e eccessivo numero di dati—senza evidenza specifica di come l’analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili alla mappatura e alla valutazione dei rischi, nonché all’individuazione di misure specifiche • descrizione generica della struttura, riferimenti privi di concretezza rispetto al caso specifico o poco esaustivi rispetto all’organizzazione effettiva e alla suddivisione delle funzioni tra i vari uffici/sedi territoriali • descrizione della struttura organizzativa non coordinata • eccessivo numero di processi mappati genericamente, ovvero mera mappatura “formale” delle aree di rischio obbligatorie, senza l’individuazione di aree di rischio proprie della specifica organizzazione/settore di attività • descrizione della mappatura dei rischi svolta dai singoli uffici della struttura senza l’analisi conclusiva del RPCT-delle risultanze della mappatura

Nella fase di valutazione del rischio, l’amministrazione deve individuare i rischi corruttivi (2.1 Identificazione), analizzarli (2.2 Analisi) e ponderare (2.3 Ponderazione) quelli prioritari, ovvero che potrebbero compromettere con maggiore probabilità il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e relative performance e quindi ridurre il livello di Valore Pubblico generato.

Tabella 17 – Contenuti sulla Valutazione del rischio da inserire e da escludere (fonte: Orientamenti ANAC 2022)

<p style="text-align: center;">CONTENUTI DA INSERIRE</p> <ul style="list-style-type: none"> • identificazione del rischio • analisi del rischio • ponderazione del rischio
<p style="text-align: center;">CONTENUTI DA ESCLUDERE</p> <ul style="list-style-type: none"> • sottostima dei rischi • valutazione del rischio meramente quantitativa, non in coerenza con le indicazioni fornite nell’Allegato 1) al PNA 2019 • elenco generico e poco contestualizzato degli eventi rischiosi, identico o simile per ogni processo individuato • assenza dei criteri di valutazione o di indicatori di rischio che consentano una adeguata ponderazione dello stesso

Nella fase di trattamento del rischio, l’amministrazione deve identificare le misure di gestione dei rischi corruttivi individuati, oltre che di promozione della trasparenza, e programmare quelle più funzionali a favorire il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici, e relative performance, e quindi più funzionali alle strategie di protezione e creazione del Valore Pubblico.

Le misure specifiche vanno progettate in forma adeguata allo specifico rischio, calibrate sulla base del miglior rapporto costi benefici e devono essere economicamente e organizzativamente sostenibili. Vanno privilegiate le misure volte a raggiungere molteplici finalità, prime fra tutte quelle di semplificazione, efficacia, efficienza, economicità e, soprattutto, di digitalizzazione.

Tabella 18 – Contenuti sul Trattamento del rischio da inserire e da escludere (fonte: Orientamenti ANAC 2022)

<p style="text-align: center;">CONTENUTI DA INSERIRE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Misure generali funzionali • Misure specifiche funzionali
<p style="text-align: center;">CONTENUTI DA ESCLUDERE</p> <ul style="list-style-type: none"> • semplice menzione delle misure specifiche che si intendono adottare, non accompagnata da una descrizione completa dei relativi tempi di realizzazione, degli indicatori di monitoraggio e dell'ufficio responsabile. • In tale prospettiva, è auspicabile che siano programmate meno misure specifiche ma che quelle individuate come idonee a neutralizzare i rischi corruttivi trovino adeguata descrizione nel PTPCT o nella sezione dedicata alla prevenzione della corruzione del PIAO

Con specifico riferimento alla Trasparenza, quale misura di prevenzione della corruzione, gli Orientamenti ANAC 2022 richiedono che questa venga disciplinata e programmata all'interno della sotto-sezione Anticorruzione e Trasparenza del PIAO, nella quale sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

Sono poi espressamente indicati i contenuti da inserire e quelli da escludere:

Tabella 19 – Contenuti sulla Trasparenza da inserire e da escludere (fonte: Orientamenti ANAC 2022)

<p style="text-align: center;">CONTENUTI DA INSERIRE</p> <ul style="list-style-type: none"> • nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione; • termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato; • modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi; • casi in cui non è possibile pubblicare i dati previsti dalla normativa in quanto non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali dell'Amministrazione.

CONTENUTI DA ESCLUDERE

- descrizione dettagliata del concetto di trasparenza e dell'evoluzione normativa, dottrinale e giurisprudenziale in materia;
- descrizione della normativa in materia di trasparenza, delle delibere dell'ANAC ovvero dei singoli istituti dell'accesso;
- prospetti inerenti gli obblighi di trasparenza meramente ripetitivi degli allegati alle Delibere ANAC nn. 1310/2016 e 1134/2017, omettendo tutte le indicazioni di programmazione operativa. Ad es., la strutturazione del flusso che dall'acquisizione dei dati conduce alla pubblicazione, con l'individuazione dei soggetti responsabili ovvero la periodicità dell'aggiornamento.

Come predisporre, dunque, la sotto-sezione Anticorruzione e Trasparenza?

Nella nostra proposta metodologica, si illustrano di seguito le domande guida da seguire per programmare una sotto-sezione Anticorruzione e Trasparenza, parte funzionale, in modo adeguato, integrato e finalizzato.

Tabella 20 – Le domande guida per predisporre la sotto-sezione “Anticorruzione e Trasparenza” (proposta metodologica)

A) COSA?

Misure specifiche di gestione dei rischi corruttivi e di promozione della trasparenza FUNZIONALI a proteggere le performance attese e, quindi, il Valore Pubblico che si intende creare

- 1) Quale processo è esposto al rischio corruttivo (processo)?
- 2) Quali rischi potrebbero impedirci di raggiungere l'obiettivo individuato e quanto sono prioritari (area e livello rischio)?
- 3) Quali misure per contenere i rischi o per promuovere la trasparenza (misure di gestione)?
- 4) Chi risponderà della gestione dei rischi e della trasparenza (responsabile)?
- 5) Entro quando attuare le misure di gestione dei rischi e della trasparenza (tempi)?

B) QUANTO?

Indicatori di gestione del rischio corruttivo e Indicatori di trasparenza FUNZIONALI agli indicatori di performance e agli indicatori di impatto attesi

- 1) Qual è la dimensione della misura specifica di gestione del rischio o della trasparenza (*dimensione*)?
- 2) Come misuriamo la riduzione del rischio o l'aumento della trasparenza (*formula dell'indicatore*)?
- 3) Da dove partiamo (*baseline assoluta e su scala 0-100, nell'anno N*)?
- 4) Qual è il traguardo atteso (*target assoluto e su scala 0-100, negli anni N+1, N+2, N+3*)?
- 5) Qual è il risultato conseguito (*risultato assoluto e su scala 0-100, nell'anno N+3*)?
- 6) Dove sono verificabili i dati (*fonte*)?

Tabella 21 – Come predisporre la sotto-sezione
"Anticorruzione" (Esempio Regione)

Sotto-sezione "ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA"									
A) MISURA SPECIFICA DI GESTIONE DEL RISCHIO					B) INDICATORI DI GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO				
1) Processo	2) Area e Livello di rischio	3) Codice	3) Nome misura	4) Responsabile	5) Tempi	1) Dimensione	2) Formula	3) Base-line	6) Fonte
Finanziamenti "vincolati" a imprese	Rischio corruttivo su finanziamenti a causa di bassa trasparenza Livello: alto	VP1.AC1	Riduzione RISCHI CORRUTTIVI su finanziamenti "vincolati" a imprese turistiche	Dott. ROSSO Ufficio Anticorruzione	31.12. N+1	ROTAZIONE	% rotazione imprese turistiche finanziate/imprese totali del territorio	Target assoluto N Target assoluto N+1 Target assoluto N+2 Target assoluto N+3 Risultato assoluto N+3	CCIAA
								10% 30% 50% 70% 70%	

Tabella 22 – Come predisporre la sotto-sezione
"Trasparenza" (Esempio Regione)

Sotto-sezione "ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA"									
A) MISURA SPECIFICA DI PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA					B) INDICATORI DI TRASPARENZA				
1) Processo	2) Area e Livello di rischio	3) Codice	3) Nome misura	4) Responsabile	5) Tempi	1) Dimensione	2) Formula	3) Base-line	6) Fonte
Finanziamenti "vincolati" a imprese	Rischio corruttivo su finanziamenti a causa di bassa trasparenza Livello: alto	VP1.TRASP1	Aumento TRASPARENZA su processo di erogazione dei finanziamenti "vincolati" a imprese turistiche	Dott.ssa ROS-SA Ufficio Trasparenza	31.12. N+1	TRASPARENZA	% attività tracciate processo erogazione finanziamenti vincolati / attività totali processo	Baseline assoluta N Target assoluto N+1 Target assoluto N+2 Target assoluto N+3 Risultato assoluto N+3	Ufficio trasparenza
								50% 65% 70% 75% 75%	

6.4 Come programmare e monitorare le azioni di miglioramento della salute organizzativa e professionale funzionali alla creazione e alla protezione del Valore Pubblico

La sezione “Organizzazione e Capitale Umano” costituisce il presupposto imprescindibile per creare Valore Pubblico. In altri termini, non si può generare Valore Pubblico esterno senza prima creare Valore Pubblico interno o salute delle risorse.

In particolare, la sezione in oggetto si focalizza:

- sulla salute organizzativa, tramite la sotto-sezione Struttura organizzativa e dalla sotto-sezione Lavoro Agile;
- sulla salute professionale, tramite la sotto-sezione sul Fabbisogno di personale e sulla Formazione.

Nel momento di stesura del presente capitolo, la normativa in corso di definizione prevede che nella sotto-sezione “struttura organizzativa”, l’amministrazione presenti il modello organizzativo adottato (organigramma; livelli di responsabilità organizzativa, n. di fasce per la gradazione delle posizioni dirigenziali e simili; ampiezza media delle unità organizzative in termini di numero di dipendenti in servizio); altre eventuali specificità del modello organizzativo, nonché gli eventuali interventi e le azioni necessarie per assicurare la sua coerenza rispetto agli obiettivi di valore pubblico identificati). Tale sottosezione è finalizzata a fotografare e a programmare i livelli di salute delle risorse organizzative dell’ente al fine di migliorare le performance, di contenere i rischi e, in ultima istanza, in funzione della creazione di Valore Pubblico. Dal punto di vista metodologico, la presente sotto-sezione andrà programmata rispondendo alla seguente domanda: *quale struttura organizzativa è più funzionale alla creazione e alla protezione del Valore Pubblico che intendiamo creare?*

Nel momento di stesura del capitolo, la normativa in divenire prevede che nella sotto-sezione “Lavoro Agile”, l’amministrazione indichi la strategia e gli obiettivi legati allo sviluppo di modelli innovativi di organizzazione del lavoro, anche da remoto (es. lavoro agile e telelavoro): secondo le più aggiornate Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nonché in coerenza con i contratti. In particolare, la sezione deve contenere: le condizionalità e i fattori abilitanti (misure organizzative, piattaforme tecnologiche, competenze professionali); gli obiettivi all’interno dell’amministrazione, con specifico riferimento ai sistemi di misurazione della performance; i contributi al miglioramento delle performance, in termini di efficienza e di efficacia (es. qualità percepita del lavoro agile; riduzione delle assenze, customer/user satisfaction per servizi campione). Dal punto di vista metodologico, la presente sotto-sezione andrà programmata rispondendo alla seguente domanda: *quale Lavoro Agile è più funzionale alla creazione e alla protezione del Valore Pubblico atteso?*

Nel momento di stesura del capitolo, la normativa in definizione prevede che nella sotto-sezione “Fabbisogno di personale e Formazione”, l’amministrazione innanzitutto effettui la mappatura dei fabbisogni specifici di competenze (as is) rispetto a quelle necessarie (to be) per generare Valore Pubblico e poi individui le azioni di reclutamento e/o di formazione da programmare per colmare i gap competenziali mappati. Dal punto di vista metodologico, la presente sotto-sezione andrà programmata

rispondendo alla seguente domanda: *quali profili professionali dobbiamo reclutare e quali competenze dobbiamo formare per avere un capitale umano più funzionale alla creazione e alla protezione del Valore Pubblico programmato?*

Tabella 23 – Le domande guida per predisporre la Sezione “Organizzazione e Capitale Umano” (proposta metodologica)

<p style="text-align: center;">A) PERCHE’?</p> <p style="text-align: center;">Mappatura della salute organizzativa e professionale</p> <p>1) Quali esigenze organizzative (<i>esigenze organizzative</i>)?</p> <p>1) Quali condizionalità e fattori abilitanti (<i>condizionalità e fattori abilitanti</i>)?</p> <p>1) Quali fabbisogni di competenze (<i>fabbisogni di competenze</i>)?</p>
<p style="text-align: center;">B) COSA?</p> <p style="text-align: center;">Azioni per migliorare la salute organizzativa (organizzazione e lavoro agile)</p> <p style="text-align: center;">Azioni per migliorare la salute professionale (reclutamento e formazione del personale)</p> <p>1) Quale azione per migliorare la salute organizzativa o professionale in modo funzionale al VP atteso (<i>azione</i>)?</p> <p>2) Chi risponderà dell’azione di miglioramento della salute organizzativa o professionale (<i>responsabile</i>)?</p> <p>3) A quale unità organizzativa è rivolta l’azione di miglioramento della salute organizzativa o professionale (<i>area organizzativa</i>)?</p> <p>4) Chi contribuisce all’azione di miglioramento della salute organizzativa o professionale (<i>responsabile</i>)?</p> <p>5) Entro quando attuare l’azione di miglioramento della salute organizzativa o professionale (<i>tempi</i>)?</p>
<p style="text-align: center;">C) QUANTO?</p> <p style="text-align: center;">Indicatori di salute organizzativa</p> <p style="text-align: center;">Indicatori di salute organizzativa agile</p> <p style="text-align: center;">Indicatori di salute professionale (reclutamento) per soddisfare il fabbisogno di competenze</p> <p style="text-align: center;">Indicatori di salute professionale (formazione) per soddisfare il fabbisogno di competenze</p> <p style="text-align: center;">FUNZIONALI agli indicatori di performance e agli indicatori di impatto attesi</p> <p>1) Qual è la dimensione dell’indicatore di salute organizzativa o professionale (<i>dimensione</i>)?</p> <p>2) Come misuriamo il miglioramento della salute organizzativa o professionale (<i>formula dell’indicatore</i>)?</p> <p>3) Da dove partiamo (<i>baseline assoluta, nell’anno N</i>)?</p> <p>4) Qual è il traguardo atteso (<i>target assoluto, nell’anno N</i>)?</p> <p>5) Qual è il risultato conseguito (<i>risultato assoluto, nell’anno N</i>)?</p> <p>6) Dove sono verificabili i dati (<i>fonte</i>)?</p>

**Tabella 24 – Come predisporre la sotto-sezione
“Struttura organizzativa” (Esempio Regione)**

Sotto-sezione “STRUTTURA ORGANIZZATIVA”						
A) MAPPATURA DELLA SALUTE ORGANIZZATIVA				Frammentazione dell'organizzazione di supporto alle imprese turistiche		
B) AZIONE ORGANIZZATIVA				C) INDICATORI DELLE AZIONI ORGANIZZATIVE		
1) Cod.	1) Nome	2) Responsabili	3) Area organizzativa	4) Contributors	5) Tempi	6) Fonte
VP1.ORG1	Riduzione livelli organizzativi della filiera di supporto alle imprese turistiche	Dott. VERDE, Ufficio organizzazione	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio personale	31.03. N+1	Ufficio organizzazione
VP1.ORG2	Creazione di una "Task force trasversale" tra gli uffici 1 e 2 che si occupano di supporto alle imprese turistiche	Dott. VERDE, Ufficio organizzazione	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio personale	30.04. N+1	Ufficio organizzazione
VP1.ORG3	Individuazione di un coordinatore della "Task force trasversale per il turismo"	Dott. VERDE, Ufficio organizzazione	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio personale	30.04. N+1	Ufficio organizzazione
VP1.ORG4	Aumento ampiezza organizzativa del personale della "Task force trasversale per il turismo"	Dott. VERDE, Ufficio organizzazione	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio personale	30.06. N+1	Ufficio organizzazione

**Tabella 25 – Come predisporre la sotto-sezione
“Lavoro Agile” (Esempio Regione)**

Sotto-sezione “LAVORO AGILE”						
A) MAPPATURA DELLA SALUTE ORGANIZZATIVA AGILE						
CONDIZIONALITÀ						
FATTORI ABILITANTI						
B) AZIONE ORGANIZZATIVA AGILE						
1) Cod.	1) Nome	2) Responsabili	3) Area organizzativa	4) Contributors	5) Tempi	6) Fonte
VP1.AGIL1	Regolamentazione Lavoro Agile	Dott. VERDE, Ufficio organizzazione	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio personale	31.03. N+1	Ufficio organizzazione
VP1.AGIL2	Acquisizione di supporti digitali per i lavoratori agili	Dott. VERDE, Ufficio organizzazione	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio informatica	31.03. N+1	Ufficio organizzazione
VP1.AGIL3	Formazione competenze su LA del dirigente e dei lavoratori agili	Dott. VERDE, Ufficio organizzazione	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio formazione	31.03. N+1	Ufficio organizzazione
VP1.AGIL4	Stanziamento risorse economiche per supporti digitali e formazione competenze LA	Dott. VERDE, Ufficio organizzazione	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio bilancio	31.03. N+1	Ufficio organizzazione

Tabella 25 – Come predisporre la sotto-sezione “Lavoro Agile” (Esempio Regione)

Sotto-sezione “LAVORO AGILE”						
A) MAPPATURA DELLA SALUTE ORGANIZZATIVA AGILE						
CONDIZIONALITÀ						
FATTORI ABILITANTI						
B) AZIONE ORGANIZZATIVA AGILE						
1) Cod.	1) Nome	2) Responsabili	3) Area organizzativa	4) Contributors	5) Tempi	6) Fonte
VP1.AGIL1	Regolamentazione Lavoro Agile	Dott. VERDE, Ufficio organizzazione	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio personale	31.03. N+1	Ufficio organizzazione
VP1.AGIL2	Acquisizione di supporti digitali per i lavoratori agili	Dott. VERDE, Ufficio organizzazione	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio informatica	31.03. N+1	Ufficio organizzazione
VP1.AGIL3	Formazione competenze su LA del dirigente e dei lavoratori agili	Dott. VERDE, Ufficio organizzazione	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio formazione	31.03. N+1	Ufficio organizzazione
VP1.AGIL4	Stanziamento risorse economiche per supporti digitali e formazione competenze LA	Dott. VERDE, Ufficio organizzazione	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio bilancio	31.03. N+1	Ufficio organizzazione

Tabella 26 – Come predisporre la sotto-sezione “Fabbisogno del personale e Formazione” (Esempio Regione)

“FABBISOGNO DEL PERSONALE”											
A) MAPPATURA DELLA SALUTE PROFESSIONALE						Sotto-dimensionamento quanti-qualitativo delle profili professionali necessari					
B) AZIONE PROFESSIONALE						C) INDICATORI DELLE AZIONI PROFESSIONALI					
1) Cod.	1) Nome	2) Responsabile	3) Area organizzativa	4) Contributori	5) Tempi	1) Dimensione	2) Formula	3) Baseline	4) Target	5) Risultato	6) Fonte
VP1.PERS1	Reclutamento Coordinatori	Dott.ssa VERDI Ufficio personale	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio organizzazione	30.04. N+1	SALUTE PROFESSIONALE	N. coordinatori tramite selezione interna	-	1		Ufficio personale
VP1.PERS2	Reclutamento Dipendenti D esperti finanziamenti	Dott.ssa VERDI Ufficio personale	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio bilancio	30.06. N+1	SALUTE PROFESSIONALE	N. D esperti finanziamenti da assumere	-	1		Ufficio personale
VP1.PERS3	Reclutamento Dipendenti D esperti digitalizzazione	Dott.ssa VERDI Ufficio personale	Uffici turismo 1 e 2	Ufficio informatica	30.06. N+1	SALUTE PROFESSIONALE	N. D esperti digitalizzazione soggetti a mobilità interna	-	2		Ufficio personale
VP1.PERS4	Reclutamento Dipendenti C amministrativi	Dott.ssa VERDI Ufficio personale	Uffici turismo 1 e 2		30.06. N+1	SALUTE PROFESSIONALE	N. C amministrativi da assumere	-	5		Ufficio personale

“FORMAZIONE DEL PERSONALE”											
A) MAPPATURA DELLA SALUTE PROFESSIONALE						Assenza delle competenze specialistiche					
B) AZIONE FORMATIVA						C) INDICATORI DELLE AZIONI FORMATIVE					
1) Cod.	1) Nome	2) Responsabile	3) Area organizzativa	4) Contributori	5) Tempi	1) Dimensione	2) Formula	3) Baseline	4) Target	5) Risultato	6) Fonte
VP1.FORM1	Miglioramento competenze su politiche occupazionali, tramite corsi mirati	Dott.ssa VERDI Ufficio formazione	Uffici turismo 1 e 2	Università, Società di formazione	31.12. N+1	SALUTE PROFESSIONALE	N. corsi su politiche occupazionali nel turismo	-	2		Ufficio formazione
VP1.FORM2	Miglioramento competenze su politiche di sviluppo economico, tramite corsi mirati	Dott.ssa VERDI Ufficio formazione	Uffici turismo 1 e 2	Università, Società di formazione	31.12. N+1	SALUTE PROFESSIONALE	N. corsi su politiche di sviluppo economico turistico	-	2		Ufficio formazione
VP1.FORM3	Miglioramento competenze su finanziamenti, tramite corsi mirati	Dott.ssa VERDI Ufficio formazione	Uffici turismo 1 e 2	Università, Società di formazione	31.12. N+1	SALUTE PROFESSIONALE	N. corsi su finanziamenti	-	1		Ufficio formazione
VP1.FORM4	Miglioramento competenze su digitalizzazione, tramite corsi mirati	Dott.ssa VERDI Ufficio formazione	Uffici turismo 1 e 2	Università, Società di formazione	31.12. N+1	SALUTE PROFESSIONALE	N. corsi su digitalizzazione	-	1		Ufficio formazione

7 I nodi da sciogliere e il percorso di miglioramento progressivo

Per cogliere appieno l'occasione storica del PIAO quale strumento di programmazione semplificata, adeguata, integrata e orientata alla creazione e alla protezione del Valore Pubblico, rimangono alcuni importanti nodi da sciogliere. Li esponiamo in forma di quesiti, confidando negli affinamenti del percorso normativo in via di definizione e auspicando un'azione di monitoraggio, guida e accompagnamento da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica e dell'ANAC (Deidda Gagliardo, 2022):

- *quale sinergia tra il PIAO e i documenti di pianificazione strategica che si è deciso di non abrogare (si pensi al DEFR regionale, al DUP locale, al piano strategico delle Università, al Piano Triennale degli EPR)?*
- *quali batterie di indicatori comuni di impatto e chi potrà misurarli e certificarli, al fine di agevolare confronti e crescita di sistema dei livelli di Valore Pubblico di ogni comparto e cluster di PA?*
- *quale customizzazione per i diversi comparti e cluster di PA, al fine di rendere il PIAO davvero utile alle diverse amministrazioni in questi contenute?*
- *quale forma semplificata per gli enti < 50 dipendenti, al fine di mitigare le difficoltà oggettive delle amministrazioni più piccole e con poche risorse?*
- *quali tempi e quale sequenza di predisposizione ai fini della approvazione del PIAO entro la scadenza del 31 gennaio, al fine di consentire la necessaria maturazione del processo programmatico?*
- *quali soggetti preposti alla predisposizione e all'approvazione del PIAO e come formare un "integration team", al fine di favorire il coinvolgimento dei diversi responsabili delle varie prospettive programmatiche?*
- *quale report integrato del PIAO per rispondere alla domanda "quanto Valore Pubblico è stato generato attraverso una governance integrata delle leve di creazione (performance) e di protezione (anticorruzione e trasparenza), a partire dalla salute delle risorse umane", al fine di evitare N rendiconti separati?*

Il capitolo in oggetto è stato scritto nel momento in cui il Consiglio di Stato ha formulato parere positivo condizionato sul DPR abrogazioni, chiedendo al Dipartimento della Funzione Pubblica di sottoporre al parere anche la parte costruens, ovvero il DM sul PIAO. Pertanto, l'autore non ha la possibilità di una perfetta aderenza normativa a quella che sarà la versione finale dei decreti attuativi, ma ha inteso proporre una metodologia utile a cogliere l'occasione storica di avviare un percorso di semplificazione e miglioramento progressivo della qualità della programmazione che doti finalmente le amministrazioni pubbliche italiane di uno strumento di programmazione, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione e alla protezione del Valore Pubblico.

Il ritorno della contrattazione nelle PPAA¹⁸³

1. Premessa

Il presente capitolo si propone di offrire una sintetica ricostruzione delle ultime vicende che hanno interessato la contrattazione collettiva nel pubblico impiego. In particolare, intende concentrare l'attenzione sugli esiti delle ultime due stagioni contrattuali (triennio 2016-2018 e triennio 2019-2021), che hanno visto la ripresa della contrattazione collettiva dopo il periodo di congelamento della dinamica retributiva e di blocco contrattuale del quinquennio 2010-2015. Sono state due stagioni non facili, caratterizzate da forti attese sul piano degli incrementi retributivi e degli sviluppi di carriera e da una (altrettanto forte) domanda di innovazione degli istituti del rapporto di lavoro e dei modelli di relazioni sindacali - in chiave di accompagnamento e sostegno dei processi di innovazione organizzativa in atto e di miglioramento, in generale, della qualità del lavoro e delle relazioni di lavoro - che i contratti collettivi sono stati chiamati, comunque, ad intercettare ed interpretare.

Sullo sfondo di queste vicende, un qualche cenno va fatto anche alla questione più generale dell'assetto istituzionale del pubblico impiego - in particolare, riguardo al rapporto tra le diverse fonti di regolazione - che condiziona inevitabilmente anche le dinamiche della contrattazione collettiva, se non altro per le sue ricadute sul ruolo e lo spazio regolativo di quest'ultima.

2. Legge e contrattazione collettiva: la faticosa ricerca di un equilibrio

Partendo da quest'ultimo tema, è necessario ricordare che la ricerca di un assetto istituzionale soddisfacente per il lavoro pubblico, in grado di tenere in equilibrio (seppure precario) spinte, tensioni e paradossi non facilmente componibili, non ha ancora avuto un approdo definitivo e convincente. Per quanto qui interessa, basterà osservare che dalla seconda metà degli anni '90 (ed in modo più marcato dagli interventi normativi che vanno sotto il nome di "seconda privatizzazione") e per buona parte degli anni 2000, la contrattazione collettiva ha avuto un ruolo significativo, conquistando spazi importanti ed una centralità nel sistema. Poi il quadro è cambiato e si è entrati in una fase nuova, che ha visto una ripresa della tendenza a regolare con legge anche materie tipicamente contrattuali nonché a stabilire vincoli e tetti, soprattutto di tipo finanziario, nonché controlli di vario tipo, in particolare sulla contrattazione di secondo livello.

In questo "cambio di scenario" hanno giocato alcuni fattori di contesto.

Ha indubbiamente pesato il clima di sfiducia nei confronti della contrattazione collettiva nel pubblico e delle sue performance, alla luce di quanto avvenuto nei primi anni del 2000. In questa fase, si è assistito, infatti, ad una crescita dei salari pubblici superiore a quella del settore privato, ma a fronte di guadagni di produttività e di efficienza complessiva del sistema che molti indicatori suggeriscono essere stati modesti. Il

¹⁸³ - A cura di Pierluigi Mastrogiuseppe, ARAN

collegamento tra salari e produttività è stato un obiettivo mancato (o, secondo alcune visioni meno pessimistiche, solo parzialmente raggiunto), forse anche per un eccesso di aspettative sulle magnifiche sorti e progressive della contrattazione oltretutto per la difficoltà di disporre di misure affidabili dei “guadagni di produttività”. Su questi esiti deludenti (o, in una visione meno pessimistica, inferiori alle attese) hanno giocato alcune tendenze della contrattazione nazionale - per esempio, l'utilizzo di risorse del secondo livello nazionale per accrescere la quota di retribuzione fissa definita a livello nazionale - ma anche alcune discutibili scelte del secondo livello negoziale: premi distribuiti a pioggia senza alcun aggancio con la produttività e le prestazioni, progressioni economiche correlate alla competenza professionale trasformate in scatti di anzianità.

Hanno influito anche fattori più generali, come la crisi del modello concertativo affermatosi negli anni '90 e le tendenze alla disintermediazione che hanno investito il mondo del lavoro negli ultimi dieci-quindici anni.

In questo clima di sfiducia nei confronti della capacità auto-regolativa della contrattazione collettiva, in quanto strumento in grado di favorire, per sua logica e dinamica interna, percorsi virtuosi, è maturata, dunque, la scelta del legislatore, alla fine degli anni 2000, di accentuare gli elementi di “etero-direzione” e di controllo esterno delle dinamiche negoziali. Elementi presenti già nella legislazione degli anni precedenti, ma notevolmente rafforzati con le misure contenute nel d. lgs. n. 150/2009, i cui tratti salienti sono quelli della “rilegificazione” e della “ricentralizzazione”. Non è stato restaurato l'assetto pubblicistico, ma la distanza tra pubblico e privato si è notevolmente accentuata. In concreto, la tecnica regolativa è stata quella di limitare le materie di contrattazione collettiva e la partecipazione sindacale, di regolare per legge alcuni ambiti tipicamente contrattuali (premi, progressioni economiche, vincoli di destinazione delle risorse contrattuali), di stabilire la non derogabilità della legge ad opera dei contratti collettivi, di ri-regolare dal centro (ed in modo uniforme) alcune materie prima regolate dal secondo livello nazionale. Il pendolo si è spostato, dunque, verso la legge e la centralizzazione, dopo un periodo di apertura nei confronti della contrattazione collettiva.

Difficile dire se il rimedio ha colto nel segno. Non disponiamo, infatti, di riscontri empirici perché subito dopo questo primo intervento legislativo (un anno dopo) ve ne sono stati altri (a partire dal D. L. n. 78/2010, decreto varato in piena emergenza finanziaria per far fronte alla crisi dello spread sui nostri titoli del debito pubblico) che hanno del tutto inibito la contrattazione collettiva, al fine di bloccare alla radice ogni possibile fonte di alimentazione della dinamica salariale. Dunque, non si sono potuti vedere eventuali effetti della riforma (in termini, ad esempio, di maggiore differenziazione retributiva in correlazione con i risultati e la performance) perché gli interventi successivi hanno “congelato”, attraverso provvedimenti d'emergenza, la dinamica delle retribuzioni.

Per la verità, la fase di contenimento della spesa e di correzione della dinamica dei salari pubblici era iniziata già qualche anno prima del provvedimento varato nel maggio 2010 in piena emergenza. Era infatti già maturata la consapevolezza della necessità di interventi per riportare la curva dei salari entro un sentiero di sostenibilità, compatibile con gli obiettivi di controllo della spesa pubblica derivanti dall'appartenenza all'Unione monetaria. Già la legge finanziaria del 2006 aveva previsto un limite alla crescita delle risorse del secondo livello negoziale, per le sole amministrazioni centra-

li, intervento ulteriormente rafforzato nel 2008 con il D. lgs. n. 112.

Nel 2010 è iniziato, dunque, un lungo periodo di sospensione della contrattazione collettiva nazionale accompagnato da un limite stringente alla crescita delle risorse destinabili alla contrattazione di secondo livello. Limite basato sulla spesa storica sostenuta rispetto ad un anno base e con progressive riduzioni in base alla diminuzione delle unità personale. Si è trattato, nei fatti, di un blocco imposto dalla necessità di ottenere effetti certi ed immediati, con risultati senza dubbio efficaci in termini di contenimento della spesa¹⁸⁴. Assente, in questo approccio, qualunque idea di responsabilizzazione della contrattazione di secondo livello o di riconduzione delle sue dinamiche entro schemi generali di compatibilità e sostenibilità¹⁸⁵.

La fase del blocco della contrattazione e del congelamento della dinamica retributiva si è accompagnata anche ad un'accentuazione dei vincoli sul turn-over. L'effetto sul contenimento della spesa è stato quindi duplice: da un lato, sui salari medi, che non sono cresciuti o, per lo più, sono diminuiti di poco¹⁸⁶; dall'altro, sulla massa salariale che, per effetto del calo delle unità di personale, ha subito una significativa riduzione. Il primo effetto è stato di mancata crescita, quindi non immediatamente visibile negli andamenti di finanza pubblica; il secondo, invece, di evidente e sostanziale riduzione della massa totale delle retribuzioni.

Questa drastica cura imposta dalle vicende economiche del contesto internazionale ha avuto (e non poteva essere altrimenti) degli effetti collaterali negativi¹⁸⁷: innanzitutto, in termini di crescita dell'età media, salita dai 46 anni del 2007 ai quasi 51 anni del 2018; in secondo luogo, di calo degli occupati (passati dai 3,6 milioni del 2007 ai 3,3 del 2018) oltretutto di mancato ricambio generazionale; infine, su un piano più qualitativo, di demotivazione della forza lavoro e di mancato inserimento delle nuove professioni richieste dall'evoluzione dei contesti organizzativi.

3. La fine del blocco contrattuale e la ripresa di ordinarie relazioni sindacali

Il lungo periodo di sospensione contrattuale termina con la sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 2015 che dichiara la incostituzionalità del blocco: non per la misura in sé, che è stata giudicata compatibile con il dettato costituzionale, ma per la sua reiterazione nel tempo, che è stato ritenuto in conflitto con il ruolo di tutela dei lavoratori riconosciuto alle organizzazioni sindacali e con il principio del libero esplicarsi dell'azione di queste ultime, sancito dall'art. 39 Cost.

L'intervento della Corte Costituzionale e la graduale uscita dalla fase acuta della crisi finanziaria internazionale segnano un nuovo cambio di fase. Il ministro della Funzio-

184 - Al momento cristallizzati ai valori storicizzati al 31 dicembre 2017, dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, su cui vedi G. FORMICA, I limiti di carattere finanziario alla contrattazione, in AA.VV., La riforma dei rapporti di lavoro delle amministrazioni pubbliche, cit., 55-59, anche per l'evoluzione di questa linea di tendenza volta al blocco della dinamica salariale definita tramite i fondi per i trattamenti accessori.

185 - Questo meccanismo non è stato abbandonato nemmeno dopo il 2015, cioè dopo il riavvio della contrattazione nazionale e la fase di ripresa delle relazioni sindacali che ne è seguita.

186 - La lieve diminuzione osservata nei salari medi si deve ad un effetto turn-over: la cessazione di personale anziano con salari medi più alti sostituito da personale più giovane con salari medi più bassi.

187 - Misure altrettanto drastiche (e in taluni casi anche più stringenti) sono state assunte anche in altri Paesi dell'area OCSE e, in particolare, in quelli dell'area mediterranea.

ne pubblica dell'epoca, sottoscrive un accordo politico con i sindacati che dà il via al nuovo percorso di graduale ripresa di ordinarie relazioni sindacali (accordo governo-sindacati del 30 settembre 2017). A seguito dell'accordo, sono modificate alcune norme del d. lgs. 165/2001, nate durante la fase precedente. È modificata, ad esempio, la norma - ad alta valenza simbolica - che aveva previsto tre fasce di merito nonché l'obbligo di distribuire le valutazioni del personale secondo percentuali predefinite (25-50-25) oltreché di premiare in modo differenziato (cosiddetta distribuzione forzata dei premi)¹⁸⁸. Significativo il fatto che la modifica restituisca alla contrattazione collettiva il compito di regolare la materia dei premi, dando però a quest'ultima un obiettivo da conseguire ("la contrattazione fissa criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d), corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati")¹⁸⁹. Parimenti modificata, la norma, introdotta dal d. lgs. n. 150/2009 - anch'essa di un certo rilievo - che aveva sancito la inderogabilità della legge ad opera dei contratti collettivi nazionali (salvo il caso in cui la norma di legge avesse espressamente stabilito la propria derogabilità). La modifica ripristina la situazione ante-decreto 150/2009, restituendo al contratto la sua forza derogatoria, peraltro con estensione di tale capacità anche a norme antecedenti la novella legislativa. Sempre con i decreti del 2017, si realizza infine un ampliamento della partecipazione sindacale e viene rafforzata la sua capacità di "influenzamento" delle decisioni datoriali. Con la riforma del 2010, infatti, la partecipazione era stata limitata alla "sola informazione". La modifica apportata dal d. lgs. n. 75/2017, amplia invece le possibilità della contrattazione nazionale di disciplinare i modelli della partecipazione, anche attraverso forme e modalità che prevedano un maggiore coinvolgimento del sindacato¹⁹⁰.

Un altro fatto decisivo di questa nuova fase è lo stanziamento delle risorse per i rinnovi contrattuali del triennio 2016-2018. La legge di bilancio per l'anno 2018, nel comma 679 dell'articolo unico, indica infatti, per la contrattazione collettiva nazionale e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico, risorse a regime dal 2018 complessivamente pari a 2.850 milioni di euro, al lordo degli oneri riflessi, con un incremento, rispetto alle risorse già appostate, di 1.650 milioni di euro. Includendo anche le risorse stanziare dalle amministrazioni non statali a carico dei rispettivi bilanci si arriva ad uno stanziamento complessivo a regime per tutta la PA di circa 5.300 milioni di Euro. Come indicato nella relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge, tali risorse corrispondono a incrementi retributivi del 3,48% del complessivo monte salari utile ai fini contrattuali. Quest'insieme di interventi sancisce la ripresa di ordinarie relazioni sindacali. Restano, tuttavia, in piedi alcuni vincoli: in particolare, l'impossibilità di contrattare materie afferenti all'organizzazione degli uffici e del lavoro ed il tetto alla crescita delle risorse destinate al secondo livello negoziale (quest'ultimo rinnovato con l'art. 23, comma 2 del d. lgs. n. 75/2017).

188 - Articolo 19 del d. lgs. n. 165/2001 come sostituito dall'art. 13, comma 1, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 74.

189 - I contratti del triennio 2016-2018 hanno corrisposto a questa specifica indicazione della norma di legge con alcune clausole che impongono un livello minimo di differenziazione retributiva nell'assegnazione dei premi individuali (per il comparto Funzioni centrali, si veda l'art. 78 del CCNL del 12/2/2018).

190 - Le modifiche sono state apportate dall'art. 2, comma 1, lett. a), b) e c), D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

4. I contratti collettivi nazionali del triennio 2016-2018

Il percorso avviato con l'accordo politico del 30 settembre 2017 si è completato con la sottoscrizione, da parte dell'Aran e dei sindacati, nell'arco di un triennio, di tutti i contratti della stagione 2016-2018 (quattro contratti di comparto e quattro delle aree dirigenziali), a partire da quello del comparto Funzioni centrali (firmato, come Ipotesi di contratto, il 23 dicembre 2017 e in via definitiva il 12 febbraio 2018) fino al contratto che ha chiuso questo ciclo contrattuale, quello dell'Area dirigenziale Funzioni locali, firmato in via definitiva il 17 dicembre 2020.

I nuovi contratti hanno riscritto interamente le norme sulle relazioni sindacali, puntando alla valorizzazione della partecipazione sindacale nella distinzione dei ruoli (da segnalare, a questo riguardo, il nuovo modello del "confronto"), al coinvolgimento del sindacato nei processi di innovazione (in questo senso, va richiamata la previsione degli organismi paritetici per l'innovazione), alla chiarezza delle regole, al fine di offrire agli attori delle relazioni sindacali punti di riferimento chiari e maggiore consapevolezza del proprio ruolo. Hanno anche affrontato alcune tematiche connotate da "rilevanza sociale" con soluzioni finalizzate ad ampliare alcuni diritti e tutele dei lavoratori: in questo ambito si collocano ad esempio le innovative discipline in tema di assenze per visite specialistiche, di congedi per donne vittime di violenza e di welfare integrativo.

I contratti di questa stagione contrattuale hanno anche interamente ridefinito la disciplina dei fondi destinati alla contrattazione integrativa, con obiettivi di semplificazione procedurale e chiarezza della disciplina di fonte contrattuale. Infine, in materia di premialità, hanno introdotto una innovativa disciplina per favorire una maggiore differenziazione nella distribuzione dei premi, hanno rafforzato il collegamento con la valutazione ed hanno previsto incrementi dei Fondi con vincolo di destinazione alla produttività.

Ciò che è importante sottolineare, di questa stagione negoziale, è che essa ha segnato la ripresa di fisiologiche relazioni sindacali, dopo la fase della chiusura e del blocco della contrattazione. Subito dopo c'è stata, però, la pandemia che ha segnato, una cesura netta tra prima e dopo.

L'emergenza Covid e il recovery plan

La crisi imposta dal blocco alle attività economiche ha richiesto, di nuovo, la messa in campo di strumenti straordinari di politica economica - questa volta di natura espansiva - per sostenere l'economia e per scongiurare il rischio di una pesante recessione. L'Europa ha varato il "Next generation youth", in parte finanziato da debito comune contratto a livello europeo. Il settore pubblico - soprattutto le prestazioni sanitarie e la erogazione di sussidi per il sostegno all'economia - ha avuto un ruolo fondamentale durante l'emergenza. È aumentata la consapevolezza dell'importanza della pubblica amministrazione per preservare la coesione sociale, dopo un lungo periodo dominato da ideologie e visioni di segno opposto.

Tutto questo ha avuto, inevitabilmente, ripercussioni anche sul lavoro pubblico e sulla contrattazione collettiva. In questa fase, è stato posto, significativamente, al centro

dell'attenzione il tema del reclutamento del personale. Con interventi ed azioni iniziali connotati da straordinarietà ed eccezionalità (il reclutamento delle professioni necessarie per l'attuazione del PNRR), ma anche con l'idea di mettere in campo interventi di natura più strutturale e con orizzonte temporale di medio termine. Sembra essere acquisita ormai la consapevolezza che occorre invertire il trend che ha portato, nell'arco di 10-15 anni, ad un notevole impoverimento professionale della PA, certificato innanzitutto dal calo complessivo degli occupati (300.000 unità in meno di 10 anni), peraltro inegualmente distribuito tra i vari settori (con enti locali e sanità che hanno subito le riduzioni maggiori). Si è fatta strada soprattutto l'idea che occorra un innalzamento del livello delle competenze professionali e che i nuovi compiti richiesti alla PA necessitino anche della immissione di nuove e più qualificate professioni.

In questo nuovo contesto e, dunque, all'interno di un più ampio disegno finalizzato a ridare ruolo e slancio alla PA, va inquadrato l'impegno, dell'attuale Governo e del nuovo ministro della Funzione pubblica, finalizzato a creare le condizioni per una rapida conclusione della stagione contrattuale 2019-2021.

L'avvio dei tavoli negoziali per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021

I rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 rappresentano, dunque, un tassello importante della strategia di rilancio della PA sia per le implicazioni dei contratti collettivi sul piano dell'organizzazione e della gestione delle amministrazioni pubbliche sia come elemento di coesione del Paese, in un contesto dominato dall'emergenza pandemica. Nel complesso, sono interessati circa 2.600.000 addetti cui vanno aggiunti i 600.000 dipendenti pubblici non contrattualizzati, per i quali gli accordi sono negoziati direttamente dal Dipartimento della Funzione pubblica.

In questo quadro, dominato dall'emergenza, ma anche dall'esigenza di potenziamento della PA, in funzione di supporto e sostegno agli obiettivi di rilancio del sistema Paese, un passaggio importante è stato sicuramente la conclusione della prima trattativa tra Aran e sindacati rappresentativi avviata nel corso dell'anno 2021: quella relativa al comparto delle Funzioni centrali (225.000 addetti), tradizionalmente "apripista" rispetto a tutti i rinnovi contrattuali del pubblico impiego. La pre-intesa relativa a tale comparto - che ha sancito, nei fatti, la conclusione del negoziato - è stata sottoscritta nel mese di dicembre del 2021. Mentre nei primi giorni di gennaio, dopo l'approvazione della legge di bilancio per il 2022 (che ha previsto ulteriori misure recepite nell'accordo), si è potuta sottoscrivere l'Ipotesi di accordo che ha formalmente concluso la trattativa. Va ricordata anche la conclusione, quasi in contemporanea, dei tavoli negoziali condotti direttamente dal Dipartimento della Funzione Pubblica: l'Ipotesi di accordo di lavoro relativo al Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco (circa 35.000 unità di personale non dirigente e 1.600 unità del personale direttivo e dirigente), sottoscritta il 22 febbraio del 2022; e ancora, l'Ipotesi di accordo di lavoro per il triennio 2019-2021, relativo ai circa 430.000 addetti della Polizia di Stato, della Polizia penitenziaria, dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza e delle Forze armate, firmata nel mese di dicembre del 2021.

In parallelo, sono state portate avanti (e sono ancora in corso) le altre due trattative avviate nel corso del 2021: quella relativa al comparto Sanità (544.000 addetti) e quella

relativa al comparto Funzioni locali (430.000 addetti), la cui conclusione dovrebbe, auspicabilmente, aver luogo nel primo semestre del 2022. Imminente, è anche l'avvio della trattativa per il rinnovo del comparto Istruzione e ricerca, che interessa circa 1.200.000 addetti. Saranno avviate, dopo la formalizzazione dei relativi atti di indirizzo, anche i tavoli negoziali che riguardano l'area dirigenziale della sanità (140.000 addetti, tra medici ed altri dirigenti sanitari), il comparto della Presidenza del consiglio dei ministri (2.000 addetti) e le altre aree dirigenziali (complessivamente, circa 20.000 dirigenti interessati).

5. Il patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, il D.L. n. 80 del 2021

E' opportuno ricordare brevemente i passaggi attraverso le quali si è giunti all'apertura dei tavoli negoziali per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego del triennio 2019-2021.

Anche questa stagione negoziale, in parte ripercorrendo le tappe che avevano caratterizzato la precedente, si è aperta con un accordo di natura politica: il patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, firmato dal Presidente del consiglio Draghi e da CGIL, CISL e UIL il 10 marzo 2021. Alla base del patto vi è l'idea di una pubblica amministrazione che - dopo l'emergenza - dovrà accompagnare la ripresa e la modernizzazione del Paese.

Con la firma del Patto, il Governo e i sindacati hanno condiviso una serie di obiettivi di rilancio della pubblica amministrazione e di investimento nel suo capitale umano, nel solco del rilevante impegno finanziario, progettuale ed attuativo richiesto alla pubblica amministrazione per centrare gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Sono stati individuati specifici obiettivi - alcuni dei quali propedeutici all'apertura dei tavoli negoziali - tra i quali, la trasmissione all'Aran degli atti di indirizzo per l'avvio della stagione contrattuale, la definizione nei futuri contratti nazionali di una disciplina per il lavoro agile, la revisione della disciplina contrattuale dei sistemi di classificazione professionale, la messa in campo di politiche formative di ampio respiro, con particolare riferimento al miglioramento delle competenze digitali e di specifiche competenze avanzate di carattere professionale, l'adeguamento del sistema di partecipazione sindacale, l'implementazione degli istituti di welfare contrattuale¹⁹¹.

Tra i vari punti toccati nel documento sottoscritto vi è anche l'obiettivo della revisione dei sistemi di classificazione e la valorizzazione delle professionalità, anche attraverso lo stanziamento di risorse aggiuntive nella Legge di Bilancio per il 2022. Come pure, la indicazione di sviluppare la contrattazione integrativa, attraverso idonee misure

191 - A seguito della sottoscrizione del Patto, il 20 aprile 2021 sono stati trasmessi all'Aran, dal Dipartimento della Funzione pubblica, l'atto di indirizzo quadro per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 per il personale delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del D. Lgs. n. 165/2001 (condiviso con i comitati di settore di cui all'art. 41, comma 2 del D. Lgs. n. 165/2001) nonché, nell'ambito del medesimo documento, lo specifico atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale del triennio 2019-2021 per il personale del comparto delle Funzioni Centrali. Il 29 aprile 2021 è stato quindi possibile avviare la trattativa per il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto delle Funzioni Centrali. Nei mesi successivi sono stati trasmessi, dai Comitati di settore delle regioni e degli enti locali, gli atti di indirizzo relativi ai comparti Sanità e Funzioni locali.

legislative, volte in particolare al superamento dei limiti finanziari di cui all'art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017.

A seguito della sottoscrizione del Patto, il Governo ha emanato il 9 giugno del 2021, il D.L. n. 80/2021¹⁹², altro rilevante tassello per l'attuazione degli obiettivi condivisi con i sindacati e per la definizione di alcune, necessarie condizioni di contesto normativo atte a sostenere le scelte della contrattazione nazionale.

Da segnalare, in particolare, in questo provvedimento normativo, per quanto qui interessa, l'art. 3 rubricato "Misure per la valorizzazione del personale e per il riconoscimento del merito".

Il comma 1 di tale articolo, modificando l'art. 1-bis del D. Lgs. n. 165/2001, indica i requisiti minimi di base dei nuovi sistemi di classificazione professionali (almeno tre distinte aree funzionali ed un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione); stabilisce, inoltre, i criteri per le progressioni economiche nell'ambito della medesima Area; disciplina le procedure per le progressioni tra le aree; conferisce, infine, ai contratti nazionali, in sede di revisione dei sistemi di classificazione professionale, la facoltà di definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'Area del personale di elevata qualificazione, 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.

Il comma 2 del citato articolo 3 prevede, inoltre, la possibilità di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità.

Si tratta di due punti di notevole rilievo per i quali la legge di bilancio per il 2022, come si dirà tra breve, ha definito specifici stanziamenti, che ne definiscono la cornice finanziaria. Tali punti sono stati poi ripresi e sviluppati all'interno dei contratti nazionali.

6. Le risorse finanziarie destinate ai rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021

I rinnovi del triennio 2019-2021 sono stati inoltre sostenuti da un rilevante impegno finanziario dei datori di lavoro pubblici (Stato e sistema regionale e delle autonomie), attraverso stanziamenti che sono venuti progressivamente definendosi attraverso quattro successive leggi di bilancio, a partire dalla Legge di Bilancio per l'anno 2019¹⁹³, che ha previsto un primo stanziamento a regime carico del bilancio dello stato di 1.775 milioni di Euro ed un corrispondente impegno finanziario, a carico dei bilanci delle regioni, degli enti locali e delle altre amministrazioni pubbliche non statali di 1.430 milioni di Euro. Le due leggi di bilancio successive (quella per il 2020 e quella per il 2021¹⁹⁴), hanno elevato lo stanziamento per il settore statale a 3.775 milioni di Euro e quello per il settore non statale a 3.040 milioni di Euro. Complessivamente, questi

192 - Decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

193 - Art. 1, comma 436, Legge 30 dicembre 2018, n. 145.

194 - Art. 1, comma 127, Legge 27 dicembre 2019, n. 160 e Art. 1, comma 959, Legge 30 dicembre 2020, n. 178.

importi restituiscono un impegno finanziario sui rinnovi contrattuali di tutta la PA, a decorrere dal 2021, di 6.815 milioni di Euro.

A valle del patto per il lavoro pubblico e la coesione sociale, la legge di bilancio per il 2022¹⁹⁵ ha inoltre ulteriormente elevato le risorse a disposizione, destinando stanziamenti aggiuntivi a due degli obiettivi qualificanti indicati nel patto: la revisione degli ordinamenti professionali e il superamento dei limiti finanziari alla contrattazione integrativa¹⁹⁶.

Per la revisione degli ordinamenti e le procedure straordinarie di carriera sono disponibili, dal 2022, ulteriori 95 milioni per lo Stato e fino a 265 milioni di Euro per le amministrazioni non statali (360 milioni di Euro su tutta la PA). Per il superamento dei limiti finanziari alla contrattazione integrativa, è stata, inoltre, prevista una ulteriore spesa di 200 milioni di Euro a carico del bilancio dello stato e di 160 milioni di Euro a carico dei bilanci delle amministrazioni non statali, per un totale di 360 milioni su tutta la PA dal 2022. La dote finanziaria dei contratti è stata dunque incrementata di ulteriori 720 milioni di Euro, che sommati ai 6.815 già disponibili, elevano le risorse complessive a 7.535 milioni di Euro. Sull'intera platea dei pubblici dipendenti, questi stanziamenti premetteranno di riconoscere incrementi retributivi medi a regime di circa 130 euro mese per 13 mesi corrispondenti ad una crescita media dei salari del 4,68%.

Per completare il quadro, vi è un ulteriore elemento che merita di essere segnalato. I rinnovi contrattuali, come è noto, possono contare su risorse complessive che, per obbligo normativo, devono essere stanziare preventivamente e devono essere accompagnate da una specifica autorizzazione di spesa. L'autorizzazione di spesa è disposta attraverso una norma di legge inserita in legge di bilancio. Alla base di questa previsione normativa, vi è l'esigenza di svolgere negoziati ordinati sugli incrementi retributivi ed i rinnovi contrattuali, concentrandoli nelle sedi proprie (contrattazione collettiva Aran o tavoli negoziali del Dipartimento della Funzione pubblica)¹⁹⁷.

Il quadro delle risorse definite nelle ultime leggi di bilancio segnala invece, per il triennio 2019-2021, una ripresa della tendenza ad intervenire con norme di legge che prevedono incrementi retributivi destinati a specifici settori o gruppi professionali, in aggiunta allo stanziamento complessivo per i rinnovi contrattuali. Il volume e la dimensione di tali micro-interventi, come documentato nell'ultimo rapporto semestrale dell'Aran sui pubblici dipendenti¹⁹⁸, appare infatti di tutto riguardo. Limitando l'attenzione alle ultime tre leggi di bilancio, sono state censite circa venti norme che prevedono incrementi per specifiche categorie di pubblici dipendenti e che, complessivamente, elevano il monte delle risorse per i contratti ed i miglioramenti economici del personale pubblico di ulteriori 1.860 milioni di Euro. Spiccano, per rilevanza delle misure, le somme destinate al personale medico ed ai professionisti sanitari, che resti-

195 - Articolo 1, commi 604 e 612, della Legge 30 dicembre 2021, n. 234.

196 - Le risorse apportate dalla legge di bilancio per il 2022 includono anche uno stanziamento specifico per la formazione del personale di 50 milioni di Euro (Articolo 1, comma 613, della Legge 30 dicembre 2021, n. 234).

197 - Questa impostazione rappresentò, come è noto, anche il tentativo di superare le prassi, molto diffuse nel pubblico impiego, di micro-interventi normativi a beneficio di specifiche categorie, indotti da spinte e rivendicazioni di tipo corporativo.

198 - Aran, Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, n. 1/2021 (https://www.aranagenzia.it/attachments/article/12609/Rapporto%20semestrale%201_2021_Sito.pdf).

tuiscono un impegno finanziario significativo per questo settore, in prima linea nella gestione dell'emergenza pandemica (circa un miliardo di Euro di risorse ulteriori rispetto allo stanziamento generale per i rinnovi contrattuali). Ma vi sono interventi di un certo rilievo anche per il settore scolastico, per il personale delle università e degli enti di ricerca, per i vigili del fuoco.

Includendo nel conteggio delle risorse anche questi stanziamenti più specifici, si arriva ad un impegno finanziario complessivo, sull'intera PA, di 9.400 milioni di Euro. Gli incrementi percentuali medi (con l'avvertenza che si tratta di una media calcolata su una platea molto ampia e con differenze non trascurabili tra diversi settori e gruppi professionali) sono stimabili in circa il 5,8%.

7. Alcuni primi risultati della contrattazione del triennio 2019-2021

La stagione contrattuale 2019-2021 non si è ancora conclusa e, dunque, è ancora presto per tracciarne un bilancio. Si possono qui svolgere solo alcune, prime considerazioni di massima, alla luce dei contenuti dei primi accordi sottoscritti (in primis, quello delle Funzioni centrali, allo stato ancora Ipotesi di contratto), con l'avvertenza, ovviamente, che si tratta di considerazioni provvisorie e parziali che dovranno essere ulteriormente sviluppate ed approfondite, quando il panorama dei rinnovi sarà completo.

Come prima e preliminare considerazione generale, va osservato che ai rinnovi in corso si chiede di corrispondere ad attese di apertura e superamento dei limiti imposti dai precedenti blocchi, ma nello stesso tempo di evitare che su tali aperture si innestino spinte non governate a travalicare i limiti di compatibilità e di crescita equilibrata delle retribuzioni, che hanno caratterizzato stagioni precedenti, ormai molto risalenti nel tempo. In fondo, il valore della contrattazione collettiva sta proprio in questo: nel raggiungere un punto di equilibrio che riesca a contemperare i diversi interessi in gioco e che, al di là di tali interessi e delle differenze tra le posizioni negoziali in campo, riesca a tenere insieme le parti su interessi più alti e di sistema.

Un interesse "alto" è rappresentato proprio dalle esigenze di innovazione dei modelli organizzativi, di transizione al digitale e di accrescimento delle competenze professionali, che rappresentano, nella particolare fase in cui si trova il nostro Paese, il terreno sul quale è necessario concentrare i maggiori sforzi. Su questo comune interesse, sono possibili strategie *win-win* tra gli attori negoziali.

7.1 I nuovi sistemi di classificazione professionale e la nuova Area delle elevate professionalità

In questa chiave, vanno lette e contestualizzate alcune tematiche affrontate nei rinnovi in corso. A partire dalla revisione dei sistemi di classificazione professionale, che ha rappresentato oggettivamente il tema di maggior novità (e di potenziale maggiore impatto) affrontato dai tavoli negoziali. Si tratta, peraltro, del tema sul quale si sono registrate le maggiori attese da parte sindacale.

Vi è infatti l'idea che, attraverso la revisione degli ordinamenti, si possa aprire una fase straordinaria di "avanzamenti di carriera" o "riqualificazioni", come avvenuto

in altre epoche nelle fasi di passaggio da un ordinamento ad un altro¹⁹⁹. Questa idea confligge, però, con le norme che regolano gli avanzamenti di carriera nella PA e con la necessità, dalle stesse sancita, che i passaggi ad un'area superiore avvengano attraverso procedure selettive e sulla base di un fabbisogno organizzativo. Al di là dei vincoli giuridici, c'è comunque da chiedersi se le risposte a problemi reali²⁰⁰ siano da ricercarsi sul piano della eccezionalità normativa e della deroga (come è spesso avvenuto nel pubblico impiego) o non, piuttosto, su quello delle "soluzioni ordinarie" e della transizione ad una "nuova normalità". In altre parole, se la soluzione al problema di riconoscere opportunità di carriera (esigenza presente in ogni organizzazione e certamente funzionale al "buon andamento") non possa essere trovata correggendo le rigidità che caratterizzano i sistemi attuali, piuttosto che in norme derogatorie e dal carattere eccezionale.

La revisione dei sistemi di classificazione presenta anche molti elementi di interesse per le amministrazioni pubbliche. Le esigenze, dal lato dei datori, sono infatti numerose e non sempre del tutto omogenee tra i vari comparti. In linea generale, è presente, anzitutto, una esigenza di semplificazione normativa e di gestione meno onerosa, da un punto di vista amministrativo, degli inquadramenti del personale e dei diversi istituti collegati alla classificazione professionale (per esempio, progressioni economiche e posizioni organizzative). Nel caso del comparto Funzioni centrali, era avvertita anche la necessità di convergere verso un unico modello, poiché all'interno di tale comparto sono confluiti diversi ex comparti, ciascuno con un proprio modello di classificazione professionale (ministeri, agenzie fiscali, enti pubblici non economici). Da ultimo, vi era l'esigenza di individuare una ulteriore area (la cosiddetta "quarta area"), collocata a metà strada tra l'area dei funzionari e la dirigenza, con contenuti professionali "simili" a quelli dei quadri del settore privato. Un'area nella quale classificare posizioni di elevata responsabilità, sia ascrivibili a ruoli manageriali (cosiddetto "middle-management") sia a ruoli professionali o ad elevata specializzazione (ad esempio, professionisti iscritti agli albi). La previsione di un'area ad elevata qualificazione ha inteso rispondere anche ad una necessità contingente collegata all'attuazione del PNRR. Sono emerse, infatti, difficoltà a reclutare professionalità elevate in ambiti ad elevata specializzazione (ad esempio, profili professionali con lauree tecniche o informatiche). Più in generale, vi era l'esigenza di prevedere un livello di inquadramento che fosse attrattivo, anche dal punto di vista retributivo, nei confronti di figure molto specializzate e con, alle spalle, rilevanti percorsi di studio e di esperienza.

Nell'accordo raggiunto per il comparto delle Funzioni centrali, la convergenza si è concretizzata in un modello a quattro aree (tre aree più un'area ad elevata qualificazione, in piena aderenza a quanto definito nel D.L. n. 80/2021). Non vi sono più, all'interno delle aree, posizioni economiche di livello più elevato sulle quali è possibile inquadrare giuridicamente il personale e reclutare dall'esterno. Questa scelta dovrebbe rendere il modello più chiaro e più semplice da gestire. Le tre aree di base (operatori, assistenti, funzionari) sono in continuità con i modelli attuali. Esse corrispondono a crescenti livelli di competenza professionale ed autonomia decisionale

199 - La memoria corre alle previsioni contenute alla legge n. 312 del 1980, provvedimento che sancì il definitivo passaggio dal sistema delle carriere alle "qualifiche funzionali".

200 - L'attuale disciplina della carriera nella PA è, in effetti, connotata da rigidità e da un eccesso di formalismo.

che consentono, nel caso degli *operatori*, di svolgere compiti semplici e risolvere problemi di routine; nel caso degli *assistenti*, di svolgere in autonomia processi e fasi di processo, nell'ambito di direttive di massima e procedure predeterminate; nel caso dei *funzionari*, di affrontare problemi complessi con responsabilità di processo o di moduli organizzativi.

Nell'ambito delle Aree la contrattazione integrativa dovrà inoltre definire delle "famiglie professionali". Queste ultime sono definite come "ambiti professionali omogenei caratterizzati da competenze simili o da una base professionale e di conoscenze comune"²⁰¹. 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 amministrazioni²⁰².

La quarta area (Area delle elevate professionalità) rappresenta l'elemento di maggiore novità del nuovo modello delle Funzioni centrali. Si è già detto quali fossero le esigenze organizzative da cui si è partiti per definirne i contenuti. Va aggiunto che essa rappresenta anche uno sbocco professionale e di carriera per i funzionari. Questo elemento, naturalmente, ha intercettato un'esigenza molto avvertita anche da parte sindacale. Le caratteristiche della nuova Area delle Elevate professionalità dovrebbero aiutare a risolvere i problemi organizzativi che ne hanno suggerito l'istituzione. Vediamole più in dettaglio.

In primo luogo (e non poteva essere diversamente, visti i vincoli di ordine giuridico entro i quali i contratti devono comunque muoversi), essa nasce *ex novo*. Alla partenza del nuovo contratto nessuno sarà inquadrato all'interno dell'Area né il contratto definisce corrispondenze con alcuna delle figure attualmente previste nell'ordinamento professionale delle Funzioni centrali. Coloro che vi saranno inquadrati vi arriveranno attraverso procedure ordinarie (reclutamento dall'esterno o carriera). La nuova Area si popolerà, dunque, per effetto di successive scelte e politiche organizzative e di reclutamento che le amministrazioni dovranno mettere in campo. La qualità di queste politiche sarà quindi cruciale per il successo della operazione messa in campo dal contratto. 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.

Un secondo elemento qualificante, è stata la scelta del contratto di operare un collegamento stretto tra i lavoratori che saranno inquadrati nella nuova area e gli assetti organizzativi delle amministrazioni, in analogia a quanto già accade per la dirigenza. La scelta fatta dalle parti è stata infatti quella di stabilire che tutti coloro che entreranno nella nuova Area dovranno avere un incarico di responsabilità di natura gestionale o di natura professionale. Le amministrazioni, prima di procedere al reclutamento, dovranno quindi individuare posizioni di elevata responsabilità, con elevata autonomia

201 - Si veda art. 13 comma 3 del CCNL del comparto Funzioni centrali (allo stato Ipotesi di contratto).

202 - Ciò non impedirà, una volta definite in contrattazione integrativa queste più ampie famiglie professionali, di specificarne ulteriormente i contenuti, individuando professioni e posizioni di lavoro nell'ambito di ciascuna famiglia. Tali specificazioni avranno tuttavia una finalità essenzialmente gestionale. Potranno servire, ad esempio, a mappare in modo più efficace le competenze professionali, a definire i fabbisogni formativi, ad indirizzare al meglio le procedure di reclutamento.

decisionale, in base alle proprie esigenze organizzative. Dovranno, in pratica, definire un assetto organizzativo. In questa configurazione prescelta per la nuova Area, vi è anche un potenziale rischio. Le scelte organizzative delle amministrazioni, infatti, potrebbero essere operate in una logica puramente “additiva”, cioè aggiungendo strutture, uffici o posizioni di lavoro a quelli già esistenti. In tal caso, la nuova Area rischia di trasformarsi in elemento disfunzionale. Viceversa (ed auspicabilmente), esse potrebbero essere operate in una logica di innovazione organizzativa. Ciò implica una riconfigurazione complessiva degli assetti esistenti, che persegue, nel medio termine, l’obiettivo di strutture più snelle e con posizioni dirigenziali caratterizzate da una maggiore ampiezza di controllo e raggio d’azione oltretutto, correlativamente, quello di una valorizzazione dell’area del management intermedio, anche con la messa in campo di meccanismi di delega decisionale.

Nel contratto vi è comunque il tentativo di prevedere meccanismi che disincentivino questo possibile esito disfunzionale. Il più importante di essi è rappresentato dalla previsione esplicita di limiti di natura finanziaria. Il reclutamento nella nuova Area dovrà infatti avvenire nei limiti dei budget destinabili alle nuove assunzioni. Inoltre, il costo delle assunzioni nella nuova Area è un “costo pieno”, che sconta anche la parte variabile della retribuzione. Dunque, le amministrazioni dovranno operare in un quadro di piena sostenibilità economica e ciò dovrebbe disincentivare (anche se non inibire del tutto) operazioni condotte in una logica additiva o, comunque, di mero ampliamento degli assetti esistenti²⁰³.

La nuova Area nasce anche con l’intento di dare alle amministrazioni maggiori spazi per definire proprie politiche retributive, all’interno di un quadro complessivo di compatibilità economica delle scelte compiute. Il contratto non viene ovviamente meno alla sua funzione di definire un valore di stipendio tabellare della nuova Area uniforme per tutte le amministrazioni. Lascia tuttavia a queste ultime lo spazio per “dimensionare”, in aggiunta allo stipendio tabellare, due ulteriori elementi retributivi variabili: una retribuzione di posizione, correlata alla rilevanza dell’incarico conferito; una retribuzione di risultato, correlata alla valutazione di performance. Si noti che si tratta di una struttura retributiva, composta di pochi elementi, in tutto simile a quella della dirigenza, tendenzialmente onnicomprensiva (cioè assorbente tutti gli altri trattamenti economici, a partire dai compensi per il lavoro straordinario), il cui costo non graverà sui fondi risorse decentrate, del cui utilizzo dispone la contrattazione integrativa, ma sui budget destinati alle assunzioni.

Il dimensionamento della parte variabile sarà deciso dalle amministrazioni, all’interno di *range* di valori che, comunque, il contratto non manca di definire. Le amministrazioni dovranno quindi posizionarsi all’interno di una banda di variabilità che presenta non trascurabili margini di autonomia, perseguendo contemporaneamente obiettivi di attrattività nei confronti del mercato del lavoro (esterno ed interno) ed obiettivi di sostenibilità economica. Essere più attrattivi (e quindi posizionarsi su valori retributivi più alti) implica la necessità di ridurre il numero delle unità da reclutare. Si tratta di un *trade off* che vuole responsabilizzare le amministrazioni, ma in un quadro di autonomia e di apertura di spazi decisionali per impostare politiche

203 - In questo ambito, sarà anche importante contenere o limitare la probabile spinta a procedere con “assunzioni in deroga”, attraverso micro interventi normativi.

gestionali autonome. I livelli prescelti per i valori retributivi tengono conto delle retribuzioni corrisposte all'interno dello stesso comparto Funzioni centrali (sia quelle della dirigenza sia quelle dei funzionari), ma anche dei livelli retributivi previsti per analoghe figure del settore privato (in particolare, l'area quadri).

7.2 La carriera

Il D.L. n. 80/2021 ha innovato profondamente i meccanismi della carriera dei 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 legge²⁰⁴. 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 al nuovo contratto, sebbene quest'ultimo si sia limitato al semplice recepimento di una norma di legge. Le implicazioni, in termini di gestione del personale, appaiono tuttavia assai rilevanti. Le amministrazioni dovranno infatti definire procedure comparative interne, pianificare il numero dei passaggi in base ai propri fabbisogni ed alle disponibilità finanziarie²⁰⁵, mettere in campo strumenti di selezione, auspicabilmente, efficaci.

Attuando una possibilità prevista dalla legge²⁰⁶, il contratto ha invece regolato direttamente la fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale²⁰⁷. Si tratta, in concreto, di una finestra temporale – che va dalla data di attivazione del nuovo ordinamento professionale fino al 31 dicembre 2024 – durante la quale le amministrazioni avranno la possibilità di espletare procedure straordinarie di carriera. A tal fine, si prevedono procedure valutative cui sono ammessi i dipendenti in servizio, anche in deroga al titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno, che risultino in possesso di alcuni requisiti di istruzione formale e di anzianità indicati dal contratto.

I criteri per l'effettuazione delle suddette procedure valutative sono definiti dalle amministrazioni, previo confronto con i sindacati, tenendo conto dei seguenti elementi

204 - Art. 52, comma 1-bis del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 3, comma 1 del D.L. n. 80/2021. Il citato art. 52 è stato ripreso dall'art. 17 del nuovo CCNL della comparto Funzioni centrali (allo stato, Ipotesi di accordo).

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

206 - 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.

207 - Si veda art. 18, commi 7 e 8 del CCNL del comparto Funzioni centrali (allo stato, Ipotesi di contratto).

di valutazione²⁰⁸:

- a) esperienza maturata nell'area di provenienza;
- b) titolo di studio;
- c) competenze professionali quali, a titolo esemplificativo, le competenze acquisite attraverso percorsi formativi, le competenze certificate (es. competenze informatiche o linguistiche), le competenze acquisite nei contesti lavorativi, le abilitazioni professionali.

Per finanziare tali passaggi, la clausola contrattuale indica le specifiche risorse stanziate all'art. 1, comma 612 della legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (Legge di bilancio 2022), da calcolarsi in misura non superiore allo 0,55% del monte salari dell'anno 2018 relativo al personale del comparto presente in ciascuna amministrazione.

E' importante sottolineare che le procedure di carriera attivate nella fase di prima attuazione del nuovo ordinamento professionale non potranno riguardare i passaggi alla nuova area delle Elevate professionalità, i quali saranno possibili esclusivamente con le procedure ordinarie e senza deroga ai titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno.

7.3 La formazione

Nel contratto delle Funzioni centrali vi è una particolare attenzione al tema della formazione del personale. Anche in questo caso, la scelta risente del particolare momento storico e del contesto più generale, che vede in campo, tra l'altro, azioni mirate del Dipartimento della Funzione pubblica²⁰⁹ ed un impegno finanziario di assoluto rilievo. In questo ambito, il contratto ha specificato ed enfatizzato la disciplina già presente e richiamato espressamente il finanziamento aggiuntivo previsto dalla legge di bilancio per il 2022²¹⁰, che va ad aggiungersi alle risorse già stanziate dalle amministrazioni. Le parti contrattuali hanno altresì evidenziato il collegamento imprescindibile tra le azioni formative e i percorsi di cambiamento e trasformazione delle amministrazioni pubbliche, soprattutto (ma non solo) in ambito ICT.

Al fine di accompagnare il percorso di introduzione e consolidamento del lavoro agile, il contratto ha inoltre previsto iniziative formative per il personale che usufruisca di tale modalità di svolgimento della prestazione, con l'obiettivo di addestrare il personale all'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile nonché di diffondere moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, l'*empowerment*, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni.

²⁰⁸ - A ciascuno dei criteri indicati dal contratto deve essere attribuito un peso percentuale non inferiore al 25%.

²⁰⁹ - Tra le iniziative del Dipartimento della Funzione pubblica, va menzionato in particolare il progetto "Syllabus per la formazione digitale", programma di *assessment* e formazione digitale rivolto ai dipendenti pubblici, nell'ambito del Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano "Ri-formare la PA.

²¹⁰ - L'art. 1, comma 613 della legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (Legge di bilancio 2022) ha stanziato 50 milioni di Euro per la formazione del personale delle amministrazioni pubbliche.

7.4 Il lavoro a distanza

Durante la pandemia il ricorso allo *smartworking* – imposto dalla legislazione emergenziale – ha consentito l'operatività delle amministrazioni pubbliche, pur in un contesto che ha evidenziato alcuni problemi e difficoltà, in particolare nelle amministrazioni meno attrezzate sotto il profilo dei requisiti tecnologici ed organizzativi. L'emergenza è stata, tuttavia, un potente fattore di accelerazione di un cambiamento che, in condizioni normali, avrebbe richiesto tempi molto più lunghi. Le pressioni del contesto esterno hanno indirizzato e sollecitato anche le parti negoziali. Il contratto Funzioni centrali reca dunque una disciplina organica in materia, una delle prime definite in ambito nazionale.

Trattandosi di “disciplina nazionale”, la scelta è stata quella di una “regolazione leggera”, attenta ad evitare prescrizioni rigide ed a lasciare alle singole amministrazioni i necessari spazi di adattamento, rispetto ad un tema ancora poco esplorato e sul cui sviluppo avranno una parte importante le esperienze condotte in sede locale.

Importante ricordare che il contratto si pone decisamente in un'ottica post-emergenziale. Viene quindi regolato il lavoro a distanza a regime, svolto con il consenso dei lavoratori, di norma in alternanza con il lavoro in presenza, per conseguire obiettivi di miglioramento dei servizi pubblici, di innovazione organizzativa e di maggiore equilibrio tra tempi di vita e di lavoro, su processi e attività previamente individuati dalle amministrazioni, per i quali sussistano i necessari requisiti organizzativi e tecnologici. Anche gli strumenti messi in campo dal contratto rispondono alla finalità di consentire percorsi attuativi differenziati, in base ai contesti specifici delle amministrazioni. In quest'ottica si inquadra la scelta di definire due diverse tipologie di lavoro a distanza. In primo luogo, un modello pienamente inserito nell'alveo dello *smartworking*, come regolato dalla legge n. 81/2017, nel quale il lavoro è effettuato senza precisi vincoli di orario o di luogo e con responsabilizzazione dei lavoratori, basata sul raggiungimento di risultati. Nella regolazione dello *smartworking*, il contratto si preoccupa di assicurare il diritto alla disconnessione del lavoratore e di garantire il rispetto delle norme sull'orario di lavoro che impongono tempi minimi di riposo giornaliero. Allo stesso tempo, è richiesto al lavoratore un impegno minimo ad essere contattabile, al fine di assicurare il necessario coordinamento con i colleghi. Per queste finalità, sono stabilite una *fascia di contattabilità*, nella quale il lavoratore è contattabile sia telefonicamente che via mail o con altre modalità similari e che non può essere superiore all'orario medio giornaliero di lavoro; e una *fascia di inoperabilità* nella quale il lavoratore non può erogare alcuna prestazione lavorativa²¹¹. Nell'ambito di questi vincoli temporali, il lavoratore può gestire in piena autonomia i suoi tempi di lavoro, fermo restando ovviamente l'impegno a conseguire i risultati richiesti. Nella fascia di contattabilità il lavoratore può anche richiedere, ove ne ricorrano i relativi presupposti, la fruizione dei permessi orari previsti dai contratti collettivi o dalle norme di legge.

Accanto a questo primo modello, ne è previsto anche un secondo - denominato *lavoro da remoto* - più simile, invece, al telelavoro già regolato dalla contrattazione collettiva nazionale. Caratteristica saliente del lavoro da remoto è la sussistenza degli ordinari

211 - Nella fascia di inoperabilità sono ricomprese le 11 ore di riposo consecutivo di cui all'art. 17, comma 6, del CCNL del 12 febbraio 2018 nonché il periodo di lavoro notturno tra le ore 22:00 e le ore 6:00 del giorno successivo.

vincoli di tempo che caratterizzano il lavoro in presenza. Conseguentemente, tale modello è attivabile nei casi in cui sia richiesto un presidio costante del processo e siano garantiti i requisiti tecnologici che consentano la continua operatività ed il costante accesso alle procedure di lavoro ed ai sistemi informativi. Per questa tipologia, è previsto anche il controllo del rispetto degli obblighi derivanti dall'osservanza dell'orario di lavoro.

8. Conclusioni

In questo capitolo è stata proposta una sintetica ricostruzione degli andamenti della contrattazione nazionale nel pubblico impiego dopo la ripresa di ordinarie relazioni sindacali seguita al periodo di blocco contrattuale del periodo 2010-2015. L'attenzione si è soffermata, in particolare, sulla stagione 2016-2018 e su quella (ancora in corso e non conclusa) relativa al triennio 2019-2021. Questi andamenti si intrecciano, inevitabilmente, con la questione più generale del ruolo e dello spazio della contrattazione collettiva nella regolazione del pubblico impiego. Tema che è stato oggetto di ripetuti interventi legislativi negli ultimi anni e che, al momento, sembrerebbe aver trovato un punto di equilibrio (si vedrà quanto stabile nei prossimi anni).

Su questo equilibrio si è innestata la ripresa della contrattazione nazionale, che ha visto nell'arco di circa tre anni (dal 2017 al 2020) la conclusione di tutti i negoziati del triennio 2016-2018 e, a partire dal 2021, l'avvio dei negoziati della nuova stagione contrattuale 2019-2021 e, al momento in cui scriviamo, la conclusione di alcuni di essi (in particolare, quello del comparto Funzioni centrali).

La contrattazione collettiva nazionale in questi anni ha operato in un contesto non facile, caratterizzato da forti attese di incrementi salariali e di ripresa di vigore delle relazioni sindacali e della contrattazione integrativa, dopo la fase di blocco. Ha evidenziato comunque anche tratti di una maggiore attenzione ad interessi generali ed alla ricerca di mediazioni alte, in grado di tenere insieme l'interesse pubblico al buon andamento e le attese di miglioramenti retributivi e di rafforzamento delle relazioni sindacali. Il suo futuro si giocherà probabilmente su questa sua capacità di ricercare un equilibrio tra i due piani, di operare come fattore di coesione sociale e di essere "realmente" un negoziato tra interessi e punti di vista diversi, di cui si fanno interpreti attori negoziali che si confrontano alla pari, nella consapevolezza dei rispettivi ruoli.

Capitale umano e formazione al centro delle politiche di riforma della pubblica amministrazione²¹²

Premessa

L'analisi dello stato delle competenze del personale delle amministrazioni pubbliche, condotta senza prendere in considerazione le specificità delle singole unità organizzative e delle proprie politiche delle risorse umane, costituirebbe un esercizio, a tratti arbitrario, di generalizzazione. Vi sono tuttavia, alcuni elementi strutturali e organizzativi che costituiscono, in qualche misura, il comune denominatore di una situazione di generale criticità in cui si trovano le amministrazioni pubbliche, che si riflette con tutta evidenza sulle loro performance e sulla capacità di innovazione. Uno di questi elementi riguarda la comune obsolescenza delle conoscenze e delle competenze del personale, per l'età media dei dipendenti, da un lato, e per il sostanziale disinvestimento in formazione negli ultimi dieci anni, dall'altro.

Il depauperamento del capitale umano delle amministrazioni – anche per i lunghi anni del blocco del *turn over* – e l'obsolescenza delle competenze del suo personale non è stata contrastata/mitigata da investimenti in formazione adeguati. Nel 2019, per formare la pubblica amministrazione sono stati spesi 163,7 milioni di euro; si tratta di un investimento che, sebbene in graduale risalita rispetto al biennio precedente, è comunque di oltre 110 milioni di euro inferiore a quello di dieci anni prima²¹³. Il risultato – sia pure con differenze significative tra i diversi comparti, è stato quello di destinare ai dipendenti, in media, 1,2 giorni di formazione l'anno (appena dieci ore).

A ciò si aggiunga il fatto che la formazione destinata ai dipendenti pubblici è risultata distribuita in maniera non omogenea tra le categorie di personale e tra i temi prevale la formazione riguardante le materie giuridiche, mentre residuale è quella destinata allo sviluppo di competenze decisive quali quelle digitali²¹⁴.

I dati dell'Istat sul censimento delle pubbliche amministrazioni evidenziano che queste ultime hanno prevalentemente proposto ai propri dipendenti una formazione di tipo tradizionale, volta ad accrescere e aggiornare le competenze nelle materie tecnico-specialistiche (45,2% dei partecipanti) connesse all'esercizio della propria missione istituzionale e giuridico-normative (30,9% dei partecipanti) comprensive della formazione obbligatoria prescritta da specifiche norme. La formazione in materia di digitalizzazione ha riguardato meno del 5% dei partecipanti²¹⁵.

Delle due finalità della formazione – mantenimento del capitale umano disponibile; sviluppo finalizzato e determinato in base a specifiche esigenze di politica del personale²¹⁶ – l'orientamento prevalente perseguito dalle amministrazioni pubbliche ha quindi riguardato la prima.

212 - A cura di Sauro Angeletti, Dipartimento della funzione pubblica.

213 - FPA Data Insight, *Lavoro pubblico 2021*, Roma, 2021, p. 22.

214 - D. AGUS, B. ARGIOLOS, G. CICCARELLI, B. CIMINO, E. D'ALTERIO, A. GIURICKOVIC DATO, B.G. MATTARELLA, G. RIVELLINI, S. SCREPANTI e A. TONETTI, *La gestione del personale tra incentivi e disincentivi*, in AA.VV., *La riforma della pubblica amministrazione: problemi e proposte*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n. 4, 2021, p. 1284.

215 - FPA Data Insight, *Lavoro pubblico 2021*, cit., p. 21.

216 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Formazione e sviluppo del personale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005.

La contrazione della spesa per la formazione e le sue caratteristiche, combinata con altri elementi quali il blocco delle assunzioni ed il ritardo dei rinnovi contrattuali, ha contribuito a danneggiare la qualità del capitale umano delle amministrazioni pubbliche in termini di mancato aggiornamento professionale e di mancato sviluppo di nuove competenze, a partire da quelle legate ai processi di digitalizzazione, i cui effetti negativi sono risultati via via più accentuati a fronte dell'invecchiamento dei dipendenti e della contestuale accelerazione dei processi di cambiamento tecnologico²¹⁷. Riduzione degli organici; progressivo aumento dell'età media dei dipendenti; esigenze di adattamento dei processi di lavoro all'utilizzo delle tecnologie digitali; nuovi ambiti di competenza; etc.: sono queste, tra le altre, le motivazioni che hanno reso indifferibile l'investimento sulle conoscenze e sulle competenze del personale pubblico, sia attraverso una politica di rinnovamento del personale e di reclutamenti mirati, sia anche (soprattutto) con la formazione e la riqualificazione del personale in servizio. Nel corso del 2021 – il secondo anno della pandemia, ma anche, soprattutto, l'anno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – sono state gettate le basi per un “cambio di paradigma”, affidato alla definizione di una strategia di investimento sulle persone ampia e duratura, capace di svolgere due funzioni cruciali²¹⁸:

- a) colmare il più rapidamente possibile il gap accumulato negli anni che ha via via portato al depauperamento delle competenze delle persone per fare fronte alle sfide di questa precisa fase storica;
- b) creare le condizioni per cambiare lo schema di gioco in maniera strutturale, abbandonando del tutto l'idea della “vecchia pubblica amministrazione” che ha barattato scarsi investimenti in competenze in cambio della sicurezza del posto di lavoro. Quest'ultima non è in discussione, ma l'attrattività del lavoro pubblico deve fondarsi anche e soprattutto sull'orgoglio di poter mettere i propri talenti a servizio di un grande progetto di trasformazione della “cosa pubblica” e di poter vedere i propri talenti crescere, ampliarsi, rinnovarsi e ricevere, per questo, le giuste ricompense in termini di opportunità di carriera.

1. Il capitale umano: da “oggetto” a “soggetto” di riforma

“Le pubbliche amministrazioni, così come le imprese, vivono in un contesto di grande turbolenza, con scenari molto complessi, che evolvono rapidamente. Perciò, non servono tanto nuove leggi, quanto la capacità di adattarsi a scenari estremamente mutevoli con flessibilità. Una flessibilità che riguarda tre variabili: lavoro (gestione delle risorse umane); organizzazione e tecnologia. Tutto ciò è possibile valorizzando le lavoratrici e i lavoratori della pubblica amministrazione”²¹⁹.

C'è voluta, in qualche modo, l'emergenza Covid-19, per riconoscere, in generale, che le

217 - INAPP, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, 2021, p. 123.

218 - R. BRUNETTA, *Il Buon Governo dopo il Colle. Progettare il futuro: all'Italia serve una “ricarica delle batterie”, a partire dal lavoro pubblico. Competenze, digitale, abilità trasversali: un grande piano di formazione per dare, più di tutto, la capacità di adattarsi al cambiamento*, Il Foglio, 10 gennaio 2021.

219 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, Roma, 10 marzo 2021, p. 4.

professionalità e le competenze disponibili in un Paese costituiscono quel “capitale umano” che è fattore strategico per la produzione e che giocherà un ruolo centrale per la ripresa economica²²⁰. Per ritornare a pensare, nel caso delle amministrazioni pubbliche, che il principale fattore di miglioramento delle sue performance è (o dovrebbe essere) il suo capitale umano; per evitare di incorrere nell’errore di considerare il processo riformatore normativo più importante del cambiamento delle persone²²¹.

Numerose sono le tracce che evidenziano una inversione di tendenza nel modo in cui la pubblica amministrazione è percepita all’esterno ed essa stessa si percepisce: oggetto, e non soggetto di riforma.

La prima novità – e non si tratta solo di un espediente di tipo “narrativo” – riguarda il (ri)posizionamento, nel quadro del riconoscimento della pubblica amministrazione quale “motore di sviluppo”, del suo capitale umano al centro dei processi di innovazione. In particolare, dopo la dura esperienza pandemica, per usare le parole del Ministro per la pubblica amministrazione *“il nostro Paese riparte dalle donne e dagli uomini della pubblica amministrazione, nello Stato, nelle Regioni e negli Enti locali, nel sistema della conoscenza e nella sanità e nelle agenzie pubbliche, dalla capacità di affrontare con le migliori competenze professionali e qualità umane tutte le sfide, sempre al servizio di comunità, cittadini e imprese, in momenti di emergenza, di ricostruzione e rilancio”*²²².

In questa prospettiva, le conoscenze e le competenze delle persone (ri)tornano ad essere il principale asset (intangibile) delle amministrazioni pubbliche. Viene ribadito – e reso ulteriormente esplicito, ove ve ne fosse ancora la necessità – il “nesso di causalità” tra le risorse umane, da un lato, e gli obiettivi di cambiamento e i processi di innovazione delle amministrazioni, dall’altro. Questi ultimi, infatti, per avere una *chance* di successo dal punto di vista implementativo, non possono prescindere dalle conoscenze e dall’adesione attiva dei portatori di interesse che ne sono attori e destinatari, a partire proprio dal personale delle amministrazioni.

La seconda novità, in qualche modo conseguente alla prima, ma caratterizzata da una sua autonoma specificità, riguarda il ruolo “(pro)attivo” che i dipendenti pubblici sono invitati ad assumere: coerentemente con una chiara finalità di “*empowerment*” dei dipendenti pubblici, vari sono i riferimenti alla necessità di una “partecipazione attiva delle lavoratrici e dei lavoratori”, alla possibilità che ciascun lavoratore possa “davvero fare la differenza”, al “sentirsi protagonisti del cambiamento”. *Empowerment* attraverso il quale “passa” anche una nuova “valorizzazione dell’immagine sociale dello Stato e dei suoi lavoratori e lavoratrici”. Tali riferimenti rappresentano sia una importante novità per i dipendenti delle amministrazioni, spesso demotivati, sia una promessa di cambiamento culturale indispensabile per un positivo (e costruttivo) inserimento delle nuove generazioni di dipendenti pubblici.

Per dirla con le parole del Ministro per la pubblica amministrazione, per accompagnare e sostenere un cambiamento durevole non bastano le riforme “per norma”: occorre che “le persone che vivono ogni giorno la vita lavorativa dei nostri enti pubblici si sentano parte di un progetto ambizioso di cambiamento”. Un progetto che “vede pro-

220 - INAPP, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all’era post Covid-19*, cit., p. 167.

221 - M. RAMAJOLI, *La Scuola Nazionale dell’Amministrazione agente interno dell’innovazione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2021, p. 451.

222 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, cit.

prio i nostri tre milioni e duecentomila dipendenti pubblici protagonisti e destinatari di investimenti su di loro e sulle loro competenze”²²³.

La terza novità riguarda la valenza attribuita alla formazione: per le persone, un diritto/dovere, un’attività equiparata in tutto e per tutto a quelle lavorative; per le amministrazioni, un “investimento organizzativo necessario” e quindi una variabile strategica non assimilabile a mera voce di costo nell’ambito delle politiche relative al lavoro pubblico²²⁴.

L’attività di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, per essere efficace, non può essere svincolata dalle esigenze dell’amministrazione di riferimento; deve trarre impulso, quindi, da una reale consapevolezza e ricognizione dei fabbisogni formativi delle organizzazioni in cui è inserito o sarà da inserire il singolo dipendente pubblico²²⁵.

Il “cambio di passo”, in quest’ultimo caso, è affidato, in particolare, alla revisione dei documenti di pianificazione e programmazione realizzata grazie alla introduzione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)²²⁶: in questo rinnovato contesto di pianificazione, la progettazione, la definizione e l’implementazione degli interventi di formazione e di sviluppo delle competenze del capitale umano trovano una piena integrazione nel ciclo della performance e con le politiche di reclutamento e gestione delle risorse umane²²⁷.

Nella prospettiva della integrazione e, al contempo, della riduzione degli obblighi informativi a carico delle amministrazioni, le politiche di formazione delle amministrazioni pubbliche possono esercitare la loro principale vocazione: acquisizione mirata, sistematica, valutata nei suoi effetti umani e organizzativi, di competenze aggiuntive e anche sostitutive di quelle disponibili e soprattutto utili allo sviluppo del capitale umano in vista della trasformazione dell’attività amministrativa e degli obiettivi strategici delle amministrazioni²²⁸.

Del resto, il rinnovamento delle riflessioni strategiche delle amministrazioni pubbliche in materia di sviluppo delle competenze del proprio personale appare quantomai necessario – e foriero di grandi aspettative –, considerate le non soddisfacenti performance delle amministrazioni stesse riguardo alle attività di pianificazione, soprattutto su questo tema. Secondo una recente indagine dell’Inapp, meno di un terzo delle unità istituzionali predispone una rilevazione dei fabbisogni formativi e, di queste,

223 - R. BRUNETTA, *Il Buon Governo dopo il Colle. Progettare il futuro: all’Italia serve una “ricarica delle batterie”, a partire dal lavoro pubblico. Competenze, digitale, abilità trasversali: un grande piano di formazione per dare, più di tutto, la capacità di adattarsi al cambiamento*, cit.

224 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, cit.

225 - M. RAMAJOLI, *La Scuola Nazionale dell’Amministrazione agente interno dell’innovazione amministrativa*, cit., p. 454.

226 - Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) è stato introdotto con il d.l. 9 settembre 2021, n. 80 convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1 della legge 6 agosto 2021, n. 113.

227 - Nella prospettiva del PIAO, alla formazione del personale è attribuita un’inedita centralità nell’ambito dei documenti di programmazione delle PA, con la definizione di obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all’accredimento culturale e dei titoli di studio del personale. Così in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese. Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della Pubblica amministrazione*, Roma, 2022, p. 4.

228 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Formazione e sviluppo del personale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005, p. 9.

la maggior parte la effettua in modo parziale²²⁹; l'analisi dei fabbisogni formativi è diffusamente basata a partire dall'esame dei dati relativi alla formazione realizzata negli anni precedenti. La metà delle unità non elabora un documento formalizzato contenente l'esito dell'analisi dei fabbisogni formativi²³⁰.

Carente la progettazione, carente anche la valutazione dell'offerta formativa: poco meno di un terzo delle unità istituzionali mette in atto una valutazione finale dei corsi realizzati, e la affida alla compilazione di questionari da parte dei partecipanti alle attività formative e alle verifiche individuali di apprendimento²³¹. Interessante, a questo proposito, tra le altre cose, è il fatto che, pur a fronte della parzialità e dei limiti delle attività di valutazione, la quasi totalità delle unità istituzionali intervistate ritiene che i corsi di formazione abbiano migliorato le capacità dei partecipanti di agire i propri compiti e responsabilità lavorative, che abbiano incrementato la qualità dei servizi erogati e che abbiano determinato l'individuazione di nuove ed ulteriori aree di sapere e competenze sulle quali intervenire con la formazione²³².

La quarta novità, sostanziale per la realizzazione del cambio di paradigma sopra richiamato, riguarda il volume delle risorse disponibili per realizzare gli investimenti nella formazione e nello sviluppo delle competenze.

Infatti, dopo un decennio di blocco della spesa per la formazione, si torna a investire sulle persone, sulle loro competenze e sulle carriere. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza destina alla formazione del personale pubblico investimenti senza precedenti, pari a 514,2 milioni di euro, ovvero il 40,5% delle risorse su capacità amministrativa del Piano stesso²³³. Prevede inoltre sinergie tra fonti di finanziamento: alle risorse del Piano vanno sommate risorse complementari per 392 milioni di euro²³⁴ relative al Programma Operativo Nazionale Capacità per la Coesione 2021-2027, che punta allo sviluppo sistemico e trasversale della capacità amministrativa per l'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione, ponendo al centro la strategia di rigenerazione amministrativa e il rafforzamento delle amministrazioni locali su temi quali capitale umano, organizzazione e processi, strumenti trasversali, *knowledge sharing*.

Assolutamente rilevanti sono, inoltre, le risorse finanziarie a valere sul bilancio dello Stato (50 milioni di euro, a regime dal 2022), stanziare dalla legge di bilancio per il 2022²³⁵ con l'obiettivo di una piena formazione digitale, ecologica e amministrativa dei dipendenti della pubblica amministrazione.

Infine, si deve tener conto del fatto che al finanziamento delle attività di formazione del personale dipendente è ordinariamente destinata una quota annua non inferiore all'1% del monte salari²³⁶. L'atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale del triennio 2019-2021

229 - INAPP, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., pp. 112-113.

230 - INAPP, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., p. 113.

231 - INAPP, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., p. 114.

232 - Ibidem.

233 - Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza investe sulla capacità amministrativa 1,3 miliardi della prima componente della Missione 1. Per approfondimenti, FPA DATA INSIGHT, *Lavoro pubblico 2021*, cit., p. 5.

234 - Ibidem.

235 - La legge 30 dicembre 2021, n. 234, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024".

236 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese. Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della Pubblica amministrazione*, p. 5.

per il personale del comparto “funzioni centrali”, sottoscritto il 19 aprile 2021 – che ha segnato l’avvio della nuova stagione contrattuale del pubblico impiego – demanda alla contrattazione collettiva la valorizzazione della formazione, garantendo a tutto il personale l’accesso a percorsi formativi specifici con riferimento anche alle competenze informatiche e digitali e a competenze avanzate di carattere professionale²³⁷. L’entità delle risorse sopra descritte, segnando una sostanziale discontinuità rispetto al recente passato, costituisce un indicatore tangibile del riconoscimento della formazione quale leva strategica fondamentale per la realizzazione degli obiettivi di modernizzazione delle amministrazioni e per l’incremento della loro capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini²³⁸.

2. La formazione: asset strategico per la riforma della pubblica amministrazione

Il tema della formazione e dello sviluppo del capitale umano delle amministrazioni pubbliche costituisce il “filo rosso” che lega tutte le principali tappe del disegno di riforma della pubblica amministrazione promosso dalle politiche del Governo Draghi e dagli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il 9 marzo 2021, il Ministro per la pubblica amministrazione presenta al Parlamento le Linee programmatiche della sua azione, le quali riconoscono un ruolo centrale alle persone: *“persone che lavorano per la nostra amministrazione e persone che attingono da essa servizi e beni pubblici. Alle prime dobbiamo assicurare possibilità di crescere, acquisire sempre maggiori competenze e valorizzare il loro contributo, alle seconde la garanzia di poter accedere a servizi e beni pubblici di livello adeguato a un Paese avanzato”*²³⁹. In questa prospettiva, *“valorizzare capitale umano e conoscenza significa, infatti, aumentare produttività ed efficienza, ma anche fiducia, legalità e reale trasformazione e assicurare l’innovazione sostenibile dei processi e dei servizi”*²⁴⁰.

Nel “nuovo alfabeto per la pubblica amministrazione”²⁴¹, il capitale umano è “il tema chiave per il futuro del Paese e della nostra Pubblica Amministrazione. Sulle persone si gioca infatti il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese”²⁴²; centrali, in questa prospettiva, sono la formazione, la valorizzazione, l’organizzazione del lavoro e la responsabilità²⁴³.

Muovendo da questa affermazione di principio, viene anticipata l’intenzione – poi sviluppata nel PNRR – di *“investire in modo significativo sulla qualificazione e riqualifi-*

237 - Ibidem.

238 - ASTRID, *Proposte per la ripresa*. 6. Il reclutamento e la formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni, Roma, 2021, p. 9.

239 - MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Linee programmatiche. Il nostro contributo in vista del PNRR*, Audizione in Commissioni riunite (I e XI Camera e 1° e 11° Senato), Roma, 2021, p. 4.

240 - MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Linee programmatiche. Il nostro contributo in vista del PNRR*, cit., p. 3.

241 - A” di Accesso, “B” di Buona amministrazione, “C” di Capitale umano e “D” di Digitalizzazione. MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Linee programmatiche. Il nostro contributo in vista del PNRR*, cit., p. 10.

242 - MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Linee programmatiche. Il nostro contributo in vista del PNRR*, cit., p. 20.

243 - Ibidem. Non si può non citare, nell’ambito dello sviluppo del capitale umano l’impegno assunto per creare condizioni per una più diffusa assunzione di “responsabilità”: non solo *“dare alle persone nuove e più forti competenze per consentirgli di fare sempre di più e meglio, ma allo stesso tempo vogliamo rimuovere quegli ostacoli che impediscono loro di fare”*. Si parla di intervenire su quei meccanismi, anche normativi che inducono i *“pubblici funzionari a non fare, piuttosto che ad agire”*, come anche *“sulla capacità dei dirigenti di assumere decisioni basate sui dati e sulle risorse disponibili in modo che possano esercitare il loro ruolo per migliorare tempi e qualità dei servizi”*.

cazione delle persone (upskill e reskill). A partire dalle competenze tecnico-specialistiche, ma soprattutto da quelle gestionali, organizzative, relazionali (leadership approccio per obiettivi, problem solving, digitale). Le profonde trasformazioni del lavoro, i processi di innovazione, la sempre maggiore interdipendenza tra paesi richiedono agilità culturale, capacità di adattamento e di assecondare le trasformazioni e una continua riqualificazione delle persone”²⁴⁴.

Due, sono, tra gli altri, gli aspetti qualificanti di questa impostazione. Il primo, riguarda la focalizzazione su una formazione “non convenzionale”, funzionale non (solo) allo sviluppo di saperi specifici, ma alla gestione e promozione di processi di transizione (digitale, amministrativa, ecologica, etc.). Il secondo attiene all’obiettivo della riqualificazione continua, intervenendo sul frequente disinteresse da parte delle amministrazioni, che spesso sembrano non preoccuparsi delle competenze dei loro dipendenti e lasciano a questi ultimi l’iniziativa della frequenza di corsi e lezioni: quasi che la formazione fosse un’esigenza solo del dipendente e non del datore di lavoro. La formazione dei dipendenti dovrebbe essere, invece, una componente importante della gestione del personale²⁴⁵.

Il 10 marzo 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro per la pubblica amministrazione e i Segretari generali di Cgil, Cisl e Uil siglano il “Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale”²⁴⁶; quest’ultimo, “rimettendo al centro” gli uomini e le donne della pubblica amministrazione”, individua nella coesione sociale e nella creazione di buona occupazione i pilastri di ogni riforma e di ogni investimento pubblico previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Nella chiave di lettura che ne dà il Patto, poi ripresa dal PNRR, la costruzione della nuova pubblica amministrazione si fonda sull’ingresso di nuove generazioni di lavoratrici e lavoratori e sulla valorizzazione delle persone nel lavoro, anche attraverso percorsi di crescita e aggiornamento professionale (reskilling) con un’azione di modernizzazione costante, efficace e continua per centrare le sfide della transizione digitale e della sostenibilità ambientale²⁴⁷.

Tra gli obiettivi, molteplici, del Patto, la promozione e lo sviluppo del capitale umano rivestono un ruolo preminente e strategico; obiettivi da realizzare (anche) a partire dal riconoscimento della centralità della leva della formazione, che dovrà avere valore per le persone e per l’amministrazione²⁴⁸.

Per cogliere questi ambiziosi risultati, il Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale prevede la definizione di un piano delle competenze su cui costruire la programmazione dei fabbisogni e le assunzioni del personale, sulla base di una puntuale ricognizione, tenuto conto della revisione dei profili professionali necessari ad accompagnare la transizione verso l’innovazione e la sostenibilità di tutte le attività delle pubbliche amministrazioni. Contestualmente, prevede lo sviluppo di strumenti volti alla ricognizione dei titoli, delle competenze e delle abilità del personale già in servizio²⁴⁹.

244 - Ibidem.

245 - D. AGUS, B. ARGOLAS, G. CICCARELLI, B. CIMINO, E. D’ALTERIO, A. GIURICKOVIC DATO, B.G. MATTARELLA, G. RIVELLINI, S. SCREPANTI E A. TONETTI, *La gestione del personale tra incentivi e disincentivi*, cit., pp. 1284-1285.

246 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, cit.

247 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, cit., p. 3.

248 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, cit., p. 5.

249 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, cit., p. 3.

Il 13 luglio 2021, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del nostro Paese – trasmesso alla Commissione Europea il 30 aprile 2021 – viene approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio n. 10160/21.

La riforma della pubblica amministrazione prevista dal Piano muove dalla riqualificazione, in una prospettiva strategica, delle politiche di gestione delle risorse umane e delle sue principali leve²⁵⁰; nuove procedure e regole per il reclutamento dei dipendenti pubblici²⁵¹; revisione degli strumenti per l'analisi dei fabbisogni di competenze²⁵²; revisione delle opportunità di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello²⁵³; attivazione di percorsi formativi differenziati per target di riferimento, altamente qualificati e certificati all'interno di un sistema di accreditamento, e individuati a partire dall'effettiva rilevazione dei gap di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti o specifici e professionalizzanti²⁵⁴; etc.

Le leve sopra citate sono strettamente correlate e interdipendenti. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle nuove regole e procedure per accedere al pubblico impiego: nella lettura che ne dà il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il miglioramento dei percorsi di selezione e reclutamento è un passo importante per acquisire le migliori competenze ed è determinante ai fini della formazione, della crescita e della valorizzazione del capitale umano²⁵⁵.

Sviluppo delle competenze del personale e capacità amministrativa, quindi, sono i due principali ambiti di intervento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per il rafforzamento del capitale umano²⁵⁶: da un lato, un grande investimento in formazione²⁵⁷; dall'altro, il finanziamento di progetti di *change management* delle amministrazioni locali di medie dimensioni²⁵⁸. I due temi sono strettamente correlati: la formazione, infatti, è la leva per uno *switch* organizzativo e culturale.

Per quanto attiene in maniera specifica al tema della formazione, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede l'attivazione di percorsi formativi differenziati per *target* di riferimento, su competenze trasversali e specialistiche, per rafforzare le amministrazioni ma anche (soprattutto) per attuare le progettualità e gli investimenti del Piano stesso. A tal fine, contempla sia un'ampia offerta di corsi online aperti e di massa (i c.d. "MOOC" – *Massive Open Online Courses*), sia l'introduzione di "comunità

250 - Per alcuni approfondimenti si veda, ad esempio, R. BRUNETTA, *Reclutamento, merito e carriere. Ecco come cambia il lavoro pubblico*, Audizione sul decreto-legge n. 80/2021 in Commissioni congiunte 1^a Affari Costituzionali e 2^a Giustizia, Senato della Repubblica, 1° luglio 2021, p. 18. Nelle parole del Ministro, "quella che stiamo realizzando oggi non è una "semplice" riforma del pubblico impiego, ma un grande piano di investimento sulle persone, a partire dalla necessità di mettere al centro le competenze per ridefinire i profili e immaginare i mestieri del futuro nella PA".

251 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 2021, p. 46.

252 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *ivi*, p. 46.

253 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *ivi*, p. 36.

254 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *ivi*, p. 50.

255 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *ivi*, p. 49.

256 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *ivi*, pp. 50 e segg.

257 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *ivi*, p. 50.

258 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *ivi*, p. 50. Il Piano prevede, in questo ambito, "una specifica azione a supporto delle medie amministrazioni locali (Province e Comuni da 25.000 a 250.000 abitanti), sulla base del modello sul futuro dell'ambiente di lavoro già definito dalla Commissione Europea (*behaviours, bricks and bytes*, (...), con il finanziamento di specifici programmi volti a una revisione dei processi decisionali e organizzativi (*behaviours*), a una riorganizzazione degli spazi di lavoro (*bricks*), e a una crescente digitalizzazione delle procedure (*bytes*), con acquisizione delle competenze specifiche, tramite formazione o attraverso l'immissione in ruolo di nuovo personale" (p. 50).

di competenze" (*Community of Practice*)²⁵⁹.

Sempre in tema di formazione e sviluppo delle competenze del personale – ma l'elenco non ha alcuna pretesa di esaustività – rileva l'adozione, il 30 novembre 2021, delle Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche²⁶⁰.

Nell'impostazione delle linee guida, l'accesso dei dipendenti pubblici a iniziative formative specifiche costituisce una leva fondamentale nel processo di transizione verso un lavoro agile che non rappresenti la trasposizione fuori ufficio delle medesime logiche del lavoro tradizionalmente praticate.

Le iniziative formative specifiche per il personale che svolge la prestazione da remoto, in modalità agile, dovranno perseguire l'obiettivo di addestrare il personale stesso all'utilizzo delle piattaforme di comunicazione e degli altri strumenti previsti per operare in modalità agile nonché di diffondere moduli organizzativi che rafforzino il lavoro in autonomia, l'*empowerment*, la delega decisionale, la collaborazione e la condivisione delle informazioni. I percorsi formativi potranno, inoltre, riguardare gli specifici profili relativi alla salute e la sicurezza per lo svolgimento della prestazione lavorativa al di fuori dell'ambiente di lavoro²⁶¹.

Le linee guida in materia di lavoro agile traducono, in questo modo, in una misura concreta che responsabilizza le amministrazioni, l'esigenza già riscontrata nell'ambito del Patto del 10 marzo 2021 di un forte investimento sulle risorse umane della pubblica amministrazione²⁶².

3. Ri-formare la PA: il piano e le prime iniziative attuative

Gli obiettivi della formazione del personale della pubblica amministrazione sono diversi e molteplici; le esigenze e i fabbisogni, trasversali e specifici, ma in tutti i casi urgenti.

Per definire condivise priorità di intervento, ottimizzare l'utilizzo delle risorse, massimizzare i risultati, e soprattutto gli impatti, è necessaria la definizione di un organico programma di formazione e riqualificazione del personale pubblico, che si avvalga – innanzi tutto, ma non solo, come abbiamo visto – dei fondi del PNRR, in quanto finalizzato in primo luogo a contribuire sul piano della fattibilità tecnica e amministrativa alla realizzazione dei suoi progetti attuativi, ma destinato a produrre effetti positivi di più lungo periodo sulla qualità dell'azione amministrativa²⁶³.

259 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *ivi*, p. 32.

260 - "Schema di Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione recante modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni". Le linee guida sono state approvate in Conferenza Unificata il 16 dicembre 2021.

261 - "Schema di Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione recante modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni", *cit.*, p. 5.

262 - R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla pubblica amministrazione*, Adapt, Working Paper n. 13/2021, p. 9.

263 - ASTRID, *Proposte per la ripresa*. 6. Il reclutamento e la formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni, *cit.*, p. 10.

Gli elementi qualificanti del piano e della sua attuazione sono, tra gli altri²⁶⁴:

- a) la strutturazione della formazione a partire dalla individuazione delle competenze necessarie per l'innovazione e il cambiamento, e non dai "mestieri" delle amministrazioni;
- b) l'investimento su una formazione di qualità, guidata dagli obiettivi di missione e di servizio dell'organizzazione e dal fabbisogno delle amministrazioni, e non su una formazione standard e generalista;
- c) la velocità della progettazione e della erogazione della formazione, in modo che le amministrazioni possano disporre delle competenze di cui hanno bisogno, a partire da quelle connesse all'attuazione del PNRR, in tempi utili, ovvero coerenti con gli obiettivi da raggiungere (tempi e target). Ciò, anche ai fini di una convinta adesione delle amministrazioni, centrali e locali, alle iniziative formative;
- d) la capacità di recuperare, attraverso la formazione, il senso e il valore pubblico del lavoro nella pubblica amministrazione e la motivazione dei dipendenti, anche attraverso la certificazione delle competenze acquisite e la loro integrazione nei percorsi di carriera.

In questa prospettiva strategica e operativa, il 10 gennaio 2022, il Ministro per la pubblica amministrazione ha lanciato il Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della pubblica amministrazione *"Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese"*. Si tratta, nelle parole del Ministro, del "più grande piano di formazione dei dipendenti pubblici mai realizzato nella storia del Paese" rivolto all'intero universo dei 3,2 milioni di dipendenti di amministrazioni centrali, regionali e locali.

Nell'interpretazione del Piano, la valenza della formazione è duplice: rafforzare le competenze individuali dei singoli dipendenti e rafforzare strutturalmente le amministrazioni pubbliche, nella prospettiva del miglioramento continuo della qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese²⁶⁵.

La riaffermazione del "nesso di causalità" tra capacità individuali e capacità amministrativa è particolarmente rilevante, per motivazioni diverse.

Innanzitutto, perché l'investimento pubblico in formazione deve essere indirizzato al miglioramento e allo sviluppo organizzativo dell'amministrazione che beneficia del processo formativo; l'obiettivo di arricchire culturalmente i partecipanti e/o di colmare eventuali lacune culturali ha un significato solo accessorio: può essere tollerato o accettato solo se il primo punto è in qualche modo garantito²⁶⁶.

In secondo luogo, perché il collegamento del tema dello sviluppo del capitale umano con quello del rafforzamento della capacità amministrativa (*capacity building*) fornisce

264 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese. Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della Pubblica amministrazione*, p. 4.

265 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese. Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della Pubblica amministrazione*, cit., p. 9.

266 - S. BATTINI, G. MANGIA, V. ESPOSITO, S. BANDERA e P. DONZELLI, *Il Club dei Formatori della Scuola Nazionale dell'Amministrazione*, Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Roma, 2021, pp. 13-14.

una utile “cornice di riferimento e di senso” per analizzare il tema dello sviluppo delle competenze del personale pubblico, ma, soprattutto, un *framework* strategico per progettare e realizzare gli investimenti di *upskilling* e *reskilling* del capitale umano previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza²⁶⁷.

Il Piano strategico “*Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese*” individua due primi ambiti di intervento sullo “stock” di capitale umano della pubblica amministrazione: la formazione universitaria dei dipendenti e lo sviluppo di competenze trasversali, a partire da quelle digitali. Tali investimenti sulle competenze sono pensati con l’obiettivo di innalzare il livello di formazione dei dipendenti pubblici, e sono complementari a quelli finalizzati all’assunzione di personale sempre più qualificato: coerentemente con le prospettive di *upskilling*, si rende necessario, ad esempio, investire sulla formazione universitaria anche di chi già lavora nella pubblica amministrazione, tenuto anche conto del fatto che nel nostro ordinamento la laurea è richiesta per l’accesso alla dirigenza, ma anche ai ruoli subito inferiori, come le aree terze e le categorie D²⁶⁸.

Negli ultimi 10 anni, il numero di laureati che lavorano nella pubblica amministrazione è cresciuto del 21,5%. Nel 2019, i laureati hanno superato gli 1,3 milioni e rappresentano il 41,5% del totale del personale: 4 dipendenti su 10 hanno conseguito una laurea o titoli superiori²⁶⁹.

Quanto alle tipologie di laurea, predominano, come facilmente prevedibile, i giuristi: 3 dipendenti su dieci sono laureati in giurisprudenza; meno di due su dieci in economia; poco meno, in scienze politiche o sociologia²⁷⁰. È, questa, una distribuzione frutto del fatto che, fino ad oggi, il “candidato ideale” per la pubblica amministrazione è stato un profilo piuttosto generalista, con alcune specifiche competenze, in particolare, quelle funzionali a gestire il procedimento amministrativo²⁷¹.

Da questo punto di vista, il reclutamento – insieme al disinvestimento in formazione – è corresponsabile del depauperamento del capitale umano delle amministrazioni in termini di multidisciplinarietà e competenze tecniche²⁷²; quelle che oggi sono invece fondamentali per affrontare i processi di trasformazione, a partire da quelli amministrativi e digitali.

Muovendo da queste premesse, il Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della pubblica amministrazione ha previsto la possibilità, per tutti i dipendenti pubblici che lo vorranno, di usufruire di un incentivo per l’accesso all’istruzione terziaria. Si tratta del progetto “*Pa 110 e lode*”, iniziativa attuata in stretto raccordo con il mondo delle università attraverso la stipula di protocolli con i singoli atenei che, aderendo all’iniziativa, mettono a disposizione degli studenti-dipendenti pubblici, a condizioni agevolate, percorsi di studio (corsi di laurea triennale e specia-

267 - S. ANGELETTI, “*Capacity training*”. *Formazione e capacità amministrativa delle PA nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 5, n. 1/2022 (in corso di pubblicazione).

268 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese. Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della Pubblica amministrazione*, p. 3.

269 - FPA Data Insight, *Lavoro pubblico 2021*, cit., p. 20.

270 - FPA Data Insight, *Lavoro pubblico 2021*, cit., p. 20.

271 - FPA Data Insight, *Lavoro pubblico 2021*, cit., p. 20.

272 - FPA Data Insight, *Lavoro pubblico 2021*, cit., p. 20.

listica, master di primo e di secondo livello, corsi di alta specializzazione) a partire dall'anno accademico in corso, di interesse per le pubbliche amministrazioni.

L'iniziativa, avviata con un protocollo "apripista" nel mese di dicembre 2021 con Sapienza, restituisce un interessante quadro informativo del "fabbisogno di competenze delle amministrazioni pubbliche viste dagli atenei". Tuttavia, le università dovrebbero orientarsi maggiormente e/o essere incentivate a predisporre corsi di laurea corrispondenti alle esigenze formative delle amministrazioni, e non alle loro capacità o esigenze; corsi di laurea, ad esempio, in cui potrebbe cominciare a svolgersi la selezione dei futuri dipendenti pubblici, con un sistema di accesso a numero chiuso, esami e accesso privilegiato ai concorsi²⁷³.

Proprio per cogliere anche questi risultati, il Ministro per la pubblica amministrazione e il Ministro per l'università e la ricerca hanno sottoscritto, il 7 ottobre 2021, uno specifico protocollo con l'obiettivo di accrescere il livello di formazione e di aggiornamento professionali del personale delle pubbliche amministrazioni; tra le attività oggetto del protocollo rilevano, in particolare: la previsione di contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca; il monitoraggio dell'offerta di dottorati di ricerca e l'elaborazione congiunta di programmi di ricerca coerenti con l'interesse specifico delle amministrazioni; la formazione universitaria professionalizzante, in particolare per la finalità di consentire ai dipendenti pubblici diplomati il conseguimento della laurea; l'elaborazione di specifici programmi di studio da diffondere nelle università per la formazione mirata nei settori di interesse delle amministrazioni²⁷⁴.

Al tema dei dottorati di ricerca, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza riserva particolare attenzione nell'ambito della Missione 4, dedicata al settore "Istruzione e Ricerca". Nello specifico, nell'ambito della Componente 1, una specifica linea di intervento ("Riforma e potenziamento dei dottorati"), contempla la specifica misura della "Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la pubblica amministrazione e il patrimonio culturale", cui destina uno stanziamento di 0,43 miliardi di euro. L'obiettivo perseguito con questa misura è di riformare la disciplina dei dottorati di ricerca, aprendo tali percorsi di studio al coinvolgimento di soggetti esterni all'università e di finanziare l'ampliamento del numero delle relative borse di studio, nonché, in particolare, di finanziare dottorati collegati alla qualificazione dell'azione della pubblica amministrazione e nel campo dei beni culturali.

Per quanto concerne, in particolare, i dottorati innovativi per la pubblica amministrazione, l'obiettivo d'investimento è quello di "aumentare l'efficacia delle azioni delle amministrazioni pubbliche, al di sotto della media dei principali partner europei, incidendo sulla quota di personale con alte specializzazioni in materie STEM (*science, technology, engineering and mathematics*). Il perseguimento di questo obiettivo è di competenza del Ministero dell'università e della ricerca, in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica, e mira ad aumentare di 3.000 unità i dottorati, attivando tre cicli, a partire dal 2021, ciascuno dotato di 1.000 borse di studio.

273 - D. AGUS, B. ARGOLAS, G. CICCARELLI, B. CIMINO, E. D'ALTERIO, A. GIURICKOVIC DATO, B.G. MATTARELLA, G. RIVELLINI, S. SCREPANTI e A. TONETTI, *La gestione del personale tra incentivi e disincentivi*, cit., p. 1286.

274 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese. Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della Pubblica amministrazione*, p. 10.

Il secondo ambito di intervento del Piano strategico “*Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese*” riguarda lo sviluppo delle competenze digitali dei dipendenti pubblici (non specialisti IT); sono, queste, le competenze necessarie affinché ciascun dipendente comprenda, accetti e adotti i nuovi strumenti a disposizione e i cambiamenti nei processi di lavoro che questi comportano, in modo da essere promotore dell’innovazione nella prospettiva del miglioramento del servizio, del rapporto con i cittadini e la qualità del proprio lavoro²⁷⁵.

Il Piano affronta, in questo modo, il tema del rafforzamento e dello sviluppo di competenze trasversali abilitanti di una delle tre transizioni promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; a seguire, pertanto, la formazione riguarderà le competenze funzionali alla transizione amministrativa ed ecologica, oltre che allo sviluppo delle competenze manageriali.

La pandemia da Covid-19 è stata, negli ultimi due anni, il banco di prova e la palestra delle competenze digitali dei dipendenti pubblici, proiettati nel lavoro da remoto, con tutte le difficoltà e i limiti del caso, compresi quelli connessi all’improvvisazione organizzativa necessitata dall’emergenza e dell’inadeguatezza delle dotazioni informatiche e dei sistemi informativi delle amministrazioni. Anche per questo motivo, se possibile, le competenze dei dipendenti, a partire da quelle digitali, hanno giocato e sono chiamate a svolgere un ruolo fondamentale²⁷⁶.

Nella fotografia che ne fa l’Istat, la scarsa disponibilità e l’inadeguatezza delle competenze digitali sono uno dei principali fattori ostativi rispetto alla transizione efficace ai nuovi modelli di lavoro pubblico e alla transizione digitale.

Rilevante, a questo proposito, è il fatto che, a seguito dell’esperienza maturata durante l’emergenza sanitaria, il 40% delle istituzioni pubbliche ha evidenziato la necessità di nuove competenze o professionalità digitali; l’incidenza raddoppia nel caso delle amministrazioni che durante la fase pandemica si sono attivate di più per mettere i lavoratori in condizioni di lavorare da remoto, fornendo strumentazione e competenze necessarie²⁷⁷. Altrettanto rilevante, inoltre, è che il 67% delle istituzioni pubbliche individua nella mancanza di adeguata formazione in materia ICT il principale ostacolo al processo di digitalizzazione²⁷⁸.

Ma quali sono le competenze digitali su cui investire?

275 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Syllabus “Competenze digitali per la PA”*, Roma, 2022, consultabile all’indirizzo: https://www.competenzedigitali.gov.it/fileadmin//user_upload/documenti/28feb22_Syllabus-competenze-digitali-pa_v2.pdf, p. 4.

276 - Come è stato scritto, soprattutto nella prima fase della pandemia, la traslazione del lavoro da ufficio al lavoro da casa non si è potuta accompagnare, almeno per molte parti delle amministrazioni, con quei processi di alfabetizzazione o, comunque, formazione al digitale per i dipendenti pubblici ritenuti necessari. Il risultato è stato che, accanto a lavoratori pienamente formati alla prestazione da remoto in termini di competenze informatiche, il lavoro agile è stato assegnato anche a lavoratori con competenze informatiche limitate che hanno fatto fronte per quanto possibile all’esigenza di aggiornamento delle proprie competenze rispetto a nuovi applicativi e strumenti di lavoro. Così in R. BRUNETTA e M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, ADAPT, Working Paper n. 10/2021, p. 13.

277 - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari 2020, l’anno dello smart working*, Roma, 2021, p. 11.

278 - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *ivi*, p. 13.

Per l'OCSE²⁷⁹, il percorso di trasformazione digitale della pubblica amministrazione costituisce principalmente una sfida di carattere gestionale piuttosto che tecnologico, in quanto richiede un profondo cambiamento nel modo di lavorare delle amministrazioni realizzabile solo attraverso l'affermazione di un eterogeneo ventaglio di competenze a tutti i livelli dell'amministrazione, ovvero:

- a) competenze di base, volte principalmente ad assicurare l'utilizzo appropriato, da parte dell'intera forza lavoro pubblica, degli strumenti a supporto dell'automazione d'ufficio di cui dispone, alla stregua di qualunque altro lavoratore o cittadino;
- b) competenze complementari, vale a dire specifiche del contesto pubblico, in cui la digitalizzazione si traduce in un sistema di norme e strumenti (si pensi, ad esempio, a SPID o alla gestione documentale) del tutto peculiari, che necessitano di essere adottati con padronanza e dimestichezza da parte di tutti i dipendenti pubblici;
- c) competenze specialistiche, tipiche dei professionisti IT, necessarie a fronteggiare la progressiva diffusione di tecnologie emergenti e dalle grandi potenzialità anche in ambito pubblico (quali ad esempio l'intelligenza artificiale), e che possono essere acquisite solo attraverso l'attivazione di percorsi virtuosi di selezione e valorizzazione di nuove figure professionali;
- d) competenze manageriali (e/o di *e-leadership*), richieste ai dirigenti affinché siano in grado di individuare le opportunità offerte dal digitale, nonché promuovere e guidare il cambiamento nella gestione del servizio pubblico.

Se le "competenze di base" – descritte nel noto *framework* europeo DigComp 2.0, tradotto ufficialmente in italiano nel 2018 da AgID²⁸⁰ – sono largamente diffuse nel personale pubblico, o comunque attengono alla natura dell'individuo di cittadino prima che dipendente pubblico, e non hanno grandi effetti trasformativi, le competenze complementari, oltre ad essere più carenti, appaiono del tutto critiche: queste ultime, infatti, sono legate alla capacità dei dipendenti pubblici di attuare i cambiamenti legati all'innovazione tecnologica nello specifico contesto lavorativo di riferimento, capacità che impattano direttamente sull'operatività quotidiana e, quindi, sul funzionamento della "macchina amministrativa" e sul rispetto del diritto di cittadinanza digitale.

Il possesso di competenze attinenti alla conoscenza e uso di strumenti e procedure tipiche della cosiddetta amministrazione digitale dovrebbe accomunare tutto il personale pubblico preposto a presidiare funzioni di tipo amministrativo.

Il dipendente pubblico è, infatti, chiamato a gestire attività settoriali e regolate da norme puntuali, prima fra tutte quelle del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005 e successive modificazioni). Inoltre, sempre in virtù del proprio ruolo, ha la necessità di acquisire una diversa "lente di osservazione" rispetto al comune cittadino nei confronti di strumenti e soluzioni resi disponibili ed usati nel mondo digitale. A tal riguardo si pensi, ad esempio, alle diverse implicazioni nell'uso dei *social media* da parte di un cittadino o di un'istituzione pubblica: a differenza del cittadino, infatti, il dipendente pubblico deve saper adottare scelte appropriate rispetto a come

279 - OECD, *Digital Government Review of Brazil - Towards the Digital Transformation of the Public Sector*, ECD Digital Government Studies, November 2018.

280 - https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/digcomp2-1_ita.pdf.

rappresentare nell'ambiente digitale non solo se stesso, in quanto persona, ma anche l'amministrazione cui afferisce e di cui potrebbe essere espressione consapevole o inconsapevole, comprendendo e cercando di mitigare i possibili rischi connessi²⁸¹.

Inoltre, la forte accelerazione impressa dall'emergenza sanitaria alla digitalizzazione dei servizi e al lavoro agile richiede ancor di più che i dirigenti e i funzionari siano in possesso delle conoscenze necessarie per gestire i rapporti con i soggetti amministrati e con i colleghi anche da remoto, garantendo livelli elevati di qualità dei servizi, sicurezza e rispetto della privacy.

Muovendo da queste premesse, il Dipartimento della funzione pubblica ha definito il Syllabus "Competenze digitali per la PA": basato su undici competenze organizzate in cinque aree tematiche (dati, informazioni e documenti informatici; comunicazione e condivisione; sicurezza; servizi on-line; trasformazione digitale) e tre livelli di padronanza (base, intermedio e avanzato), il Syllabus elenca e descrive le competenze minime in ambito digitale comuni a tutti i dipendenti pubblici.

L'obiettivo generale del Syllabus è fare in modo che tutti siano in grado di operare attivamente in modo sicuro, consapevole, collaborativo e orientato al risultato all'interno di una pubblica amministrazione sempre più digitale²⁸²; a tal fine, descrive le conoscenze e le abilità che concorrono a rendere i dipendenti pubblici in grado di²⁸³:

- a) utilizzare in modo appropriato e nel rispetto della normativa gli strumenti digitali a disposizione nell'ambito dei propri processi di lavoro;
- b) comprendere rischi e vantaggi della gestione digitale di dati e informazioni così come delle molteplici forme di comunicazione e collaborazione disponibili negli ambienti digitali;
- c) promuovere la gestione e condivisione dell'informazione pubblica al fine di dare concreta attuazione ai principi di trasparenza e responsabilizzazione;
- d) comprendere le potenzialità di utilizzo delle tecnologie emergenti all'interno delle pubbliche amministrazioni;
- e) tutelare i diritti di cittadinanza digitale riconosciuti a cittadini e imprese;
- f) svolgere un ruolo proattivo e assertivo nel processo di trasformazione digitale della PA.

Il piano strategico "*Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese*" valorizza il Syllabus del Dipartimento della funzione pubblica e lo adotta come "modello di riferimento" per lo sviluppo delle competenze per l'amministrazione digitale di tutti i dipendenti pubblici, delle amministrazioni centrali, regionali e locali, della scuola, della sanità e della difesa, etc.

Grazie alla disponibilità di una piattaforma *web*, ciascun dipendente – abilitato dall'amministrazione di appartenenza – può verificare le sue competenze "in entrata", fruire

281 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Syllabus "Competenze digitali per la PA"*, cit., p. 12.

282 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Syllabus "Competenze digitali per la PA"*, cit., p. 14.

283 - Ibidem.

di moduli formativi mirati, riferiti ai gap di competenza rilevati, evitando spreco di tempo e risorse, infine, verificare i suoi progressi “in uscita”, a valle delle attività formative²⁸⁴. In particolare²⁸⁵:

- a) una procedura automatica di valutazione (con test adattivi in funzione del livello di padronanza iniziale delle conoscenze), definisce gli obiettivi specifici per il dipendente; il grado di raggiungimento degli obiettivi è oggetto di monitoraggio anche successivamente ai corsi effettuati ed attestati dopo il superamento di una prova erogata tramite la piattaforma;
- b) al dipendente viene rilasciato un “open badge” che riporta i corsi completati e i test superati. L’open badge permette ai partecipanti di ritrovare le competenze acquisite sul proprio curriculum digitale e su le principali piattaforme *e-learning*, i *social network* e le piattaforme professionali. I dati implementeranno un “fascicolo delle competenze”, parte integrante del “fascicolo del dipendente”.

284 - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese. Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della Pubblica amministrazione*, p. 15.

285 - Ibidem.

Capitolo 2

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

Le politiche di sostenibilità ambientale e sociale¹

Executive summary

Dall'analisi degli indicatori BES/SDG a livello mondiale e nazionale è evidente come la pandemia abbia influito su tutti gli ambiti del benessere e abbia allontanato i sentieri di sostenibilità intrapresi negli anni precedenti, in quanto la crisi climatica si è aggravata, le disparità sono aumentate e la crisi sanitaria ha colpito maggiormente le fasce più deboli. Tutto ciò ha stimolato a pensare come importante sia ritornare su tale sentiero, come evidenziato nell'ultimo Rapporto SDG 2021 edito dal Segretariato Generale delle Nazioni Unite. A livello nazionale la situazione è preoccupante e i traguardi raggiunti negli ultimi anni sono stati annullati, se non peggiorati, proprio dalla pandemia, rendendo evidenti le aree di vulnerabilità del nostro Paese anche a confronto degli altri Paesi europei e riflettendo problemi profondamente radicati nella nostra società. Di fronte a enormi sfide, il governo, il settore privato, il terzo settore, il mondo accademico e le comunità hanno tuttavia dimostrato risposte rapide, notevole creatività e nuove forme di collaborazione. Sul fronte delle politiche è evidente la necessità di rafforzare i sistemi di protezione sociale e dei servizi pubblici, occorre aumentare gli investimenti in scienza e tecnologia e innovazione, creare uno spazio fiscale unico, adottare un approccio green economy (se non anche blu economy), investire in energia pulita e infrastrutture sostenibili. Anche la disponibilità dei dati e informazioni statistiche si è dimostrata essenziale per le decisioni pubbliche.

I quattro ambiti di policy analizzati, Documento Economia e Finanza (DEF) collegato alla Legge di bilancio 2021, Il Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), le valutazioni del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e per lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) e la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), ci indicano che il percorso di inclusione della sostenibilità ed equità nelle politiche si sta compiendo. La SNSvS nello specifico ha l'obiettivo di descrivere il quadro generale delle politiche di sostenibilità ed associare un insieme di indicatori per il suo monitoraggio, che considerano i framework BES/SDG insieme ad altri indicatori. Tale quadro degli indicatori è ancora in itinere.

In particolare nel DEF e allegato BES 2021, collegato alla Legge di Bilancio 2021, si sono analizzati gli elementi di benessere oltre il PIL, come stabilito con i 12 indicatori BES previsti nella legge di riforma del Bilancio dello Stato del 2016. Tuttavia ancora vengono utilizzati solo un sotto insieme di indicatori BES. Si arricchisce la metodologia per le previsioni degli indicatori in base alle politiche di bilancio previste, come, ad esempio, la previsione dell'obesità, con un modello di microsimulazione messo a punto dal Dipartimento del Tesoro con il WISE-OECD. Gli indicatori che sono oggetto di previsione, per il quadriennio 2020-2023, sono calcolati sia con uno scenario a legislazione vigente, che assume la realizzazione del PNRR, il recente DL "Sostegni", il graduale allentamento delle misure di distanziamento sociale e di limitazione delle

¹ - A cura di Fabiola Riccardini, Istat ARPSESS

attività produttive e l'accelerazione della campagna vaccinale, sia con uno scenario programmatico, a politiche annunciate del Governo riconducibili a sostegno alle famiglie e alle imprese e al rafforzamento delle misure contenute nel PNRR.

Nell'ambito del Bilancio dello Stato manca ancora il collegamento tra la previsione, attraverso gli indicatori BES, degli impatti e gli impegni di spesa, il raccordo tra Bilancio dello Stato e Rendiconto dello Stato, dove si confrontano i risultati di consuntivo rispetto ai risultati di preventivo. Inoltre non vi è come tutto questo poi transita nei Piani della performance delle singole amministrazioni.

Il PNRR presenta degli elementi di sostenibilità ed equità nei 6 pilastri, nelle 3 azioni trasversali e nelle riforme previste. Tuttavia la valutazione adottata nel testo iniziale è orientata esclusivamente a misure di tipo macroeconomico (vedi capitolo 4 del Piano). Nel corso del 2021 il MEF ha fatto una valutazione qualitativa degli impatti sugli indicatori BES nel DEF e l'ISTAT ha mappato gli indicatori SDG che occorrerebbe considerare per valutare il PNRR. Si dovrebbe così convergere e adottare come criterio unico e completo entrambi gli insiemi di indicatori, quindi ufficializzarlo.

La valutazione degli investimenti pubblici nel processo di trasformazione del CIPE in CIPESS, cerca di incorporare elementi di sostenibilità. Il Nucleo di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici, propone l'utilizzo di indicatori BES e SDG per le aree di competenza del Comitato (sulla base dell'esperienza storica) e per la realizzazione di uno sviluppo effettivamente sostenibile, che nel perseguire la prosperità economica, sia anche rispettoso dell'ambiente e delle persone. I contenuti del framework BES-SDG sono stati associati agli ambiti e settori di interesse del CIPESS, al fine di individuare i singoli indicatori connessi a questi. E' tuttavia una proposta che ancora non ha avuto la decisione per l'adozione. Il Ministero delle Infrastrutture e mobilità sostenibile ha adottato tali criteri di sostenibilità ed equità per la valutazione degli investimenti di sua competenza.

La SNSvS ha l'obiettivo di definire per il nostro Paese gli obiettivi e le finalità dell'Agenda 2030. Gli indicatori selezionati allo stato attuale, circa 260, sono organizzati secondo l'articolazione delle 5 p: persone, pianeta, prosperità, pace, partnership, che insieme alle misure BES/SDG prodotti dall'ISTAT ne propone anche altri elaborati da altri soggetti, in primis da ISPRA. E' una proposta che ancora non è stata applicata con relazioni di analisi, tuttavia dovrebbe servire al monitoraggio della SNSvS e al suo aggiornamento ogni tre anni. Proviene dal Tavolo degli indicatori della SNSvS e incorpora le proposte di aggiornamento nato dal confronto con i Tavoli territoriali.

Tuttavia non possiamo non rilevare che le previsioni d'impatto svolte, che tengono conto delle politiche messe in campo, vengono fatte solo sugli indicatori BES presenti nell'allegato al DEF, e in particolare solo su alcuni di essi, mentre nei tanti altri indicatori BES e SDG non viene fatto alcun esercizio di proiezione e previsione. E' vero che la situazione va evolvendosi anno dopo anno a partire dalla Legge di riforma del Bilancio dello Stato del 2016, che prevede l'utilizzo degli indicatori BES, ma ancora non siamo in una situazione di pieno utilizzo delle misure messe in campo per monitorare le politiche di sostenibilità ed equità e tanto meno in modo sistematico.

La valutazione delle politiche, in particolare del PNRR attuale stabilita, almeno quella

comunicata, tiene conto in modo non sistematico e completo di questi concetti di sostenibilità e equità secondo gli indicatori BES/SDG. I primi tentativi del MEF e dell'I-STAT sono ancora disgiunti, come i criteri di valutazione del CIPESS e l'insieme degli indicatori finora identificati nella SNSvS, sono tentativi meritevoli di nota, ma ancora o limitati ai soli ambiti di competenza o ancora da adottare. Vedremo e seguiremo con attenzione cosa e come i vari soggetti deputati a tale funzione applicheranno nella pratica tali misure.

Sul fronte del monitoraggio dei comportamenti in senso sostenibile, delle imprese, dei consumatori e delle istituzioni anche qui la situazione è eterogenea, ma è questo l'ambito di verifica della reale transizione necessaria e del perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ed equità. Il rischio di *green washing* e di *social washing* è sempre presente e forse è il maggiore ostacolo alla piena realizzazione di tali politiche.

Le politiche centrate sulle persone ancora una volta dovrebbero essere il faro che orienta, integrare benessere e crescita inclusiva nel ciclo delle politiche, come costruire il nesso tra crescita della produttività, inclusione e sostenibilità. Un approccio basato sul benessere richiede risposte di politiche coordinate. Le azioni politiche devono basarsi sugli esiti che contano di più e sulle priorità più urgenti e un riallineamento tra le strutture e i dipartimenti responsabili delle politiche e livelli di governo.

Occorre inoltre misurare ciò che realmente conta, anche il nesso ambiente e disuguaglianze, e raccogliere nuovi dati per una transizione verde (se non blu) incentrata sulle persone (es. dati geo-spaziali per catturare meglio gli impatti distributivi dell'inquinamento, o gli impatti distributivi delle politiche tariffarie dei trasporti, disuguaglianze geo-spaziali di reddito e guadagni che informino le riforme per la salvaguardia dell'ambiente).

La pluralità di soggetti che propongono indicatori di sostenibilità ed equità sta aumentando, occorre ora una selettività e sistematicità nel loro utilizzo. E' auspicabile un ruolo più attivo di coordinamento e di diffusione degli indicatori da parte dell'I-STAT di queste misure, che insieme ad ISPRA per la parte ambientale, sono le istituzioni deputate alla loro produzione. La messa a disposizione dei dati nello stesso DB con aggiornamenti periodici è fondamentale per verificare le politiche di sostenibilità ed equità, anche coinvolgendoli nelle analisi e utilizzo di modelli di valutazione ex ante ed ex post.

Il CNEL nella sua funzione di coordinamento per la valutazione del PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, può svolgere un ruolo importante per il coinvolgimento delle parti sociali anche nel processo di valutazione.

Nel contesto della presente Relazione è utile ribadire la necessità di seguire i percorsi di sostenibilità ed equità stabiliti dagli SDG delle Nazioni Unite, dagli obiettivi europei del Green Deal e della Next Generation EU, nonché gli accordi sul clima proprio in un momento come l'attuale. Rafforzare e migliorare quanto si fa già nell'allegato al DEF e nella Legge di Bilancio, nonché negli altri contesti politici analizzati, arrivando ad uno schema generale di misure "oltre il PIL". Valutare la qualità dei servizi pubblici, ritenuti sempre più essenziali per uscire dalla pandemia, richiede uno sforzo di reale misurazione di come essi contribuiscano alla sostenibilità ed equità.

Il nuovo scenario attuale di guerra, proprio alle porte dell'Europa e che comunque coinvolge l'Unione europea pone nuove domande e nuove evoluzioni. Purtroppo tutte le previsioni di crescita e sviluppo andranno riviste. L'energia è al centro dei dibattiti e si discute quale revisione della politica energetica nazionale ed europea. La guerra crea incertezza e spinge l'inflazione all'aumento. Tuttavia, come per la pandemia, anche il periodo che stiamo vivendo dovrebbe rafforzare la convinzione che la transizione ecologica inclusiva, orientata al benessere delle persone, deve essere al centro delle politiche, diminuendo la dipendenza energetica dall'estero e aumentando gli sforzi di investimento verso quelle energie pulite ad impatto minore sull'ambiente. Anche i diritti umani tornano prepotentemente sul tavolo della politica e l'Agenda 2030 ci fornisce delle linee guida proprio perché si basa su tali diritti.

1 Introduzione

Il presente lavoro per primo presenta un'analisi delle tendenze gli indicatori BES/SDG prevalentemente riferiti al 2020, che a livello mondiale e nazionale sono stati elaborati ed analizzati e le previsioni degli indicatori BES nel DEF per illustrare gli effetti della pandemia sugli obiettivi di sostenibilità ed equità. Risulta evidente che tutti gli aspetti del benessere sono stati toccati dalla pandemia e le vulnerabilità sono aumentate.

L'analisi che segue delle politiche messe in campo durante il 2021 viene fatta in un'ottica di sostenibilità e equità (due concetti strettamente connessi che si rafforzano a vicenda) e si concentrerà sul Documento di Economia e Finanza- DEF- (collegato al Bilancio dello Stato 2021), il Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza, il Comitato per la Programmazione economica e lo sviluppo sostenibile - CIPESS - che nella sua funzionane di valutazione degli investimenti pubblici ha un ruolo importante per la sostenibilità ed equità delle politiche, riportando anche l'esperienza del Ministero delle Infrastrutture e mobilità sostenibile, e infine la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile - SNSS - che vuole essere il quadro generale e raccordo delle varie politiche di sostenibilità del nostro Paese.

Verrà così posta l'attenzione sul monitoraggio delle politiche, fase chiave per ogni politica, orientate alla sostenibilità ed equità, soprattutto attraverso gli indicatori BES e SDG.

2 Evidenze empiriche internazionali e nazionali secondi gli indicatori SDG e BES nel periodo della pandemia

Questa parte mira ad evidenziare le consistenze degli indicatori di benessere, sostenibilità ed equità, secondo l'ottica integrata di indicatori SDG e BES, cioè una lettura congiunta e sequenziale, prodotti nell'anno 2021 e prevalentemente riferiti al 2020, che a livello mondiale e nazionale sono stati elaborati ed analizzati. Con questo si vuole cogliere gli effetti della pandemia sugli obiettivi di sostenibilità ed equità, al fine di meglio orientare le politiche per la ripresa e cogliere i primi effetti delle politiche messe in campo durante la pandemia. Si illustreranno anche le previsioni degli andamenti

degli indicatori BES, inseriti nel ciclo di Bilancio dello Stato, allegati al DEF e presentati nel 2021.

2.1 A livello mondiale.

2.1.1 Gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (aprile 2021)

Il Rapporto sugli obiettivi di sviluppo sostenibile 2021 delle Nazioni Unite utilizza le ultime novità disponibili, dati e stime, per rivelare gli impatti devastanti della crisi pandemica sugli SDGs e indicano le aree che richiedono azioni urgenti e coordinate. Il rapporto è stato preparato dal Dipartimento delle Nazioni Unite degli Affari Economici e Sociali in collaborazione con più di 50 agenzie internazionali, basandosi sui dati forniti dagli istituti di statistica dei vari Paesi.

Secondo il Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite sugli SDG del 2021 la comunità globale è in un momento critico nel raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG). Da più di un anno la pandemia globale ha comportato la perdita di milioni di vite umane e il bilancio economico è stato senza precedenti. Gli sforzi di recupero finora sono stati iniqui e non sufficientemente orientati al raggiungimento dello sviluppo sostenibile. L'attuale crisi minaccia decenni di risultati positivi in termini di sviluppo, ritardando ulteriormente la transizione urgente verso economie più verdi e più inclusive. Siamo così fuori dal sentiero per il raggiungimento degli SDG.

Mentre la pandemia continua a svilupparsi, il Rapporto sugli SDG 2021 evidenzia alcuni impatti significativi in molte aree. Il tasso di povertà estrema globale è aumentato, per la prima volta in oltre 20 anni, e da 119 a 124 milioni di persone sono state spinte in povertà assoluta nel 2020. Il tasso povertà globale è previsto arrivare al 7% nel 2030 non raggiungendo l'**obiettivo 1** (povertà) di annullare la povertà. Nel aprile 2021, 118 paesi hanno dichiarato di aver limitato le strategie per i rischi catastrofici, quando nel 2015 erano solo 45 paesi. Tutti i governi dei paesi hanno adottato 1.600 misure per la protezione sociale di breve termine in risposta al Covid-19, ma ancora 4 miliardi di persone non sono coperte dalla protezione sociale.

Per l'**obiettivo 2** (fame e malnutrizione) nel Rapporto si rileva che la pandemia globale ha esacerbato la fame mondiale con 70-161 milioni di persone addizionali che hanno sperimentato la fame, raggiungendo 720-811 milioni di persone in stato di malnutrizione nel 2020 (erano 607 milioni nel 2014). La malnutrizione infantile esasperata dalla pandemia ha comportato per i bambini al di sotto dei cinque anni, il 22% (149,2 milioni) con problemi di rachitismo, il 6,7% (45,4 milioni) soffre di deperimento e il 5,7% (38,9 milioni) di obesità. Almeno un terzo delle donne in età fertile soffrono di anemia, in parte dovuta a carenze nutrizionali e 2,37 miliardi di persone sono senza cibo o non possono avere regolarmente una dieta salutistica bilanciata.

Il Rapporto evidenzia per l'**obiettivo 3** (salute) che la pandemia ha fermato o fatto regredire la salute delle persone, accorciando la speranza di vita. Il 90% dei paesi stanno ancora riportando uno o più interruzioni dei servizi sanitari essenziali. Il decennio di progressi nella salute riproduttiva, nella salute materna e dei bambini si sono fermati o addirittura regrediti a causa della pandemia. La mancanza di dati ha fatto sottosti-

mare il reale impatto della pandemia: i paesi che al 75% hanno completato i sistemi di monitoraggio delle morti sono il 62% a livello mondiale e meno del 20% nei paesi dell'Africa sub-sahariana (2015-2019). I lavoratori sanitari in grave carenza in molte regioni sono stati stressati al limite delle loro forze dalla pandemia. Infermieri e ostetriche 150 su 10.000 persone in nord America e solo 10 su 10.000 nell'Africa sub-sahariana.

Per l'**obiettivo 4** (istruzione e formazione) nel lavoro delle Nazioni Unite si mostra come i guadagni in campo educativo raggiunti in 20 anni sono potenzialmente azzerati dalla pandemia. Il 9% dei bambini (101 milioni addizionali) sono scesi al di sotto del livello minimo di capacità di lettura. La frequentazione dei bambini in età prescolare agli asili era cresciuta dal 65% nel 2010 al 73% nel 2019, ora molti di loro sono interamente dipendenti alle cure domestiche. La conclusione del ciclo scolastico primario passato dal 82% del 2010 al 85% nel 2019 e secondario passato dal 46% nel 2010 al 53% nel 2019, è probabile regredisca, come la messa in opera delle infrastrutture di base scolastiche.

Per l'**obiettivo 5** (parità di genere) emergono che le violenze contro le donne restano a livelli alti e la pandemia le ha esacerbate: una su tre donne dai 15 anni in poi hanno subito violenze fisiche e/o sessuali almeno una volta nel corso della loro vita (736 milioni). Fino a 10 milioni di bambine saranno a rischio di matrimoni precoci durante le prossime decadi come risultato della pandemia in aggiunta ai 100 milioni previsti prima della pandemia. La parità di genere, in termini di pari partecipazione alle decisioni, è ancora lontana: il 25,6% delle donne sono elette nei parlamenti nazionali, il 36,3% nei governi locali e il 28,2% in posizioni manageriali. La pandemia ha accresciuto il lavoro domestico non pagato e di assistenza e posto le donne fuori dal mercato del lavoro. Le donne spendono circa 2,5 del tempo in ore rispetto agli uomini in questo tipo di lavoro.

Per l'**obiettivo 6** (acqua) si rileva che la possibilità di accesso universale all'acqua potabile è fondamentale per la ripresa dal Covid-19, nel 2020, 2 miliardi di persone ancora non hanno accesso all'acqua potabile, 3,6 miliardi di persone mancano dei servizi sanitari e d'igiene e 2,3 miliardi di persone non hanno servizi d'igiene di base. Tra il 1970 e il 2015 le zone umide naturali si sono ridotte del 35% e la perdita delle foreste è stata del 3%. 129 paesi non sono sul sentiero di avere la gestione delle risorse idriche sostenibile entro il 2030.

Per l'**obiettivo 7** (energia) risulta che 2,6 miliardi di persone (1/3 della popolazione mondiale) usa sistemi di cucina pericolosi e inefficienti. 759 milioni di persone non hanno accesso all'elettricità, di cui i $\frac{3}{4}$ vivono in Africa sub-sahariana. Il tasso di crescita dell'efficienza energetica ha bisogno di un'accelerazione: il tasso annuale di incremento dell'efficienza è stato del 2% tra il 2010 e il 2018 e dovrà essere del 3% tra il 2018 e il 2030. E' necessaria un'azione di forte incremento delle energie rinnovabili moderne, in particolar modo nell'alimentare e nel settore dei trasporti.

Per l'**obiettivo 8** (occupazione e crescita) la pandemia ha portato ad una perdita di 255 milioni di posti di lavoro a tempo pieno, circa 4 volte il numero delle perdite durante la crisi finanziaria globale del 2007-2009. La ripresa del PIL mondiale pro-capite è in

crescita, tra il 2020 e 2021 vi è stata una decrescita del 4,6% mentre nel 2022 si stima un incremento del 3,1%, ma per molti paesi la crescita economica è prevista ritornare ai livelli pre-pandemia solo nel 2022 o 2023. Gli arrivi turistici internazionali sono diminuiti da 1,5 miliardi nel 2019 a 381 milioni nel 2020 e i livelli di turismo internazionale del 2019 sono attesi di essere raggiunti non prima di 4 anni. La pandemia ha influenzato significativamente 1,6 miliardi di lavoratori al nero, che non hanno alcuna rete di assistenza sociale e incrementerà il numero dei giovani neet, di cui il 31,1% ragazze e il 14% ragazzi, nel 2019

Per l'**obiettivo 9** (innovazione e infrastrutture) la produzione globale manifatturiera è decresciuta del 6,8% nel 2020 come risultato del Covid-19, è stata catastrofica per i trasporti aerei che hanno mostrato nel 2020 una riduzione del 60% (da 4,5 miliardi a 1,8 miliardi tra il 2019 e il 2020). Il manifatturiero della media e alta tecnologia ha ripreso a crescere nel 4° trimestre del 2020 con un incremento del 4%. La connettività con le aree rurali aiuta a ridurre la povertà, circa 300 milioni su 520 milioni di abitanti nelle campagne mancano di accesso a strade in 25 paesi (2018-2019). La crescita degli investimenti in R&D è essenziale per trovare soluzioni per la crisi derivante dal Covid-19, nel 2018 2,2 trilioni di dollari sono stati investiti globalmente in R&D e sono presenti 1.235 ricercatori per milioni di abitanti.

Per l'**obiettivo 10** (disuguaglianze) il Rapporto evidenzia come la pandemia abbia invertito i progressi ottenuti con la diminuzione delle differenze di reddito dalla crisi finanziaria: le stime dell'indice di Gini per i paesi emergenti e in via di sviluppo prevedono una crescita del 6%. La proporzione della popolazione mondiale che ha ottenuto lo status di rifugiato è più che raddoppiata dal 2010, per ogni 100.000 persone immigrate 311 sono rifugiati nel 2020. I costi delle rimesse degli emigranti sono ai minimi storici del 6,5% (2020), ma sono necessari ulteriori progressi per raggiungere il target del 3%. Nel 2020, 4.186 morti e dispersi sono stati recuperati nelle vie migratorie mondiali.

Per l'**obiettivo 11** (città sostenibili) emerge che la pandemia ha peggiorato la situazione degli abitanti nelle baraccopoli. Nel 2018 la maggioranza di loro (1 miliardo) risiede in tre regioni: Est e Sud-est asiatico (370 milioni), Africa sub-sahariana (238 milioni) e Centro e sud asiatico (226 milioni). La quota media globale di area urbana assegnata a strade e spazi pubblici aperti nel 2020 è del 16%, al di sotto dell'obiettivo del 30% di strade e del 10-15% di spazi pubblici aperti. Sono 156 i paesi che hanno sviluppato politiche urbane nazionali, ma solo metà sono nello stato di implementazione. Nel 2019 solo la metà della popolazione mondiale urbana ha un accesso ai trasporti pubblici comodo (comodo significa risiedere entro 500 m a piedi da una fermata dell'autobus/sistema di trasporto a bassa capacità e 1.000 m da un terminal ferroviario o traghetti).

Per l'**obiettivo 12** (produzione e consumo sostenibili), risulta che il footprint materiale globale è cresciuto del 70% tra il 2000 e il 2017, 1 milione di bottiglie di plastica vengono comperate ogni minuto e 5 trilioni di borse di plastica mono uso vengono disperse ogni anno. I rifiuti elettronici continuano a proliferare: ogni persona genera circa 7,3 chili di rifiuti elettronici e solo 1,7 chili vengono riciclati nel 2019. Nonostante i progressi i sussidi ai carburanti fossili continuano a minacciare il raggiungimento degli accordi di Parigi e l'Agenda 2030. 432 miliardi di dollari nel 2019, un decremento del

21% dal 2018. Il divario in campo di energie rinnovabili tra paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo è 4 volte maggiore: 880 watts pro capite nei primi e solo 219 watts pro capite per i secondi. Fino al 2020 sono state dichiarate 700 politiche e attività di implementazione per una produzione e consumo sostenibili da 83 paesi e dall'Unione europea.

Per **l'obiettivo 13** (cambiamenti climatici) si evidenzia come la crisi climatica continua in gran parte senza sosta. Nel 2020 la temperatura media globale è di 1,2° sopra il livello base preindustriale, tristemente fuori strada per rimanere a 1,5°C al di sotto, come previsto dall'accordo di Parigi. L'aumento delle emissioni di gas serra richiede lo spostamento dell'economia verso la neutralità del carbonio. La finanza per il clima è aumentata del 10%, dal 2015-2016 al 2017-2018, raggiungendo una media annua di \$ 48,7 miliardi. 125 dei 154 paesi in via di sviluppo stanno formulando e attuando piani nazionali di adattamento al clima. Le aree prioritarie includono: sicurezza e produzione alimentare, ecosistemi terrestri e delle zone umide, risorse di acqua dolce, salute umana e settori e servizi economici chiave.

Per **l'obiettivo 14** (mari e oceani) si dimostra che la sostenibilità dei nostri oceani è gravemente minacciata: plastica/inquinamento marino, riscaldamento degli oceani, eutrofizzazione, acidificazione, collasso della pesca. Oltre 3 miliardi di persone dipendono dagli oceani per il proprio sostentamento. Le zone morte stanno aumentando a un ritmo allarmante, da 400 nel 2008 a 700 nel 2019 (le zone morte sono aree d'acqua prive di ossigeno sufficiente per sostenere la vita marina). Oltre la metà delle aree chiave della biodiversità marina non sono protette e circa la metà dei paesi nel mondo ha adottato iniziative specifiche a sostegno dei piccoli pescatori. In media solo l'1,2% dei budget nazionali per la ricerca è destinato alla scienza oceanica.

Per **l'obiettivo 15** (terra e biodiversità) risulta che più di un quarto delle specie valutate dalla lista rossa IUCN sono a rischio di estinzione, in particolare le percentuali di specie minacciate di estinzione sono: 41% anfibi, 34% conifere, 33% coralli da costruzione, 26% mammiferi, 14% uccelli. La lista rossa IUCN tiene traccia dei dati su oltre 134.400 specie di mammiferi, uccelli, anfibi, coralli e conifere che costruiscono barriere coralline. Più di 37.400 specie sono a rischio di estinzione. Sono stati compiuti progressi verso la gestione sostenibile delle foreste, ma il mondo ha perso 100 milioni di ettari di foresta in due decenni (2000-2020). I progressi per salvaguardare le aree chiave della biodiversità si sono bloccati negli ultimi 5 anni e le percentuali medie globali di ciascuna area chiave della biodiversità coperta da aree protette (2021) sono: 43% terrestre, 42% acqua dolce, 42% montagna. Quasi tutti i paesi hanno adottato una legislazione per prevenire o controllare le specie aliene invasive, che influiscono negativamente sulla biodiversità autoctona e costano all'economia globale miliardi di dollari all'anno.

Per **l'obiettivo 16** (pace e istituzioni) emerge che la pandemia sta intensificando il rischio di sfruttamento dei bambini, compresi la tratta e il lavoro minorile, 1 vittima su 3 della tratta erano bambini nel 2018, il lavoro minorile è salito a 160 milioni nel 2020, primo aumento in due decenni. Nel 2020 sono state segnalate uccisioni di 331 difensori dei diritti umani in 32 paesi e un aumento del 18% rispetto al 2019. Solo 82 paesi avevano istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in conformità con gli

standard internazionali nel 2020. La corruzione è almeno cinque volte più probabile nei paesi a basso reddito (37,6%) rispetto ai paesi ad alto reddito (7,2%).

Per l'**obiettivo 17** (partnership globale) risulta che gli aiuti allo sviluppo netti hanno raggiunto il record di 161 miliardi di dollari nel 2020, pari allo 0,32% dell'Reddito Nazionale Lordo dei donatori, ma ancora al di sotto dell'obiettivo dello 0,7% dell'RNL. Contrariamente alle previsioni, i flussi di rimesse verso i paesi a reddito medio e basso hanno raggiunto i 4.540 miliardi nel 2020, solo l'1,6% al di sotto del livello del 2019. Quasi la metà della popolazione mondiale, 3,7 miliardi di persone, non è ancora connessa in rete, nonostante l'immenso bisogno di connettività durante la pandemia. Gli investimenti diretti esteri sono diminuiti fino al 40% (\$ 1,5 trilioni nel 2019 a meno di \$ 1 trilione nel 2020). Il 63% dei paesi a reddito basso e medio-basso ha bisogno di ulteriori finanziamenti per dati e statistiche per affrontare le sfide poste dalla pandemia.

In sintesi, mentre il Rapporto ONU veniva stilato e si stava entrando nel secondo anno della pandemia di COVID-19, era abbondantemente chiaro che si tratta di una crisi di proporzioni monumentali. Anni, o addirittura decenni, di progresso sono stati fermati o invertiti. Nel 2020, il tasso di povertà estrema globale è aumentato per la prima volta oltre 20 anni. Centinaia di milioni di persone sono state respinte nella povertà estrema e nella fame cronica. La pandemia di COVID-19 ha interrotto uno o più servizi sanitari essenziali e ha comportato gravi minacce per la salute al di là della malattia stessa. Ha provocato il caos in tutto il mondo sull'apprendimento e il benessere dei bambini, spazzando via i progressi fatti in due decenni. Le donne hanno mostrato l'aumento di violenza domestica e si prevede che i matrimoni precoci aumenteranno dopo un calo negli ultimi anni, il lavoro di cura non retribuito e sottopagato cresce e più che proporzionalmente sulle spalle delle donne e ragazze, con un impatto negativo sulle opportunità educative, di reddito e di salute. La pandemia ha messo in luce e intensificato le disuguaglianze all'interno e tra paesi. Le persone più povere e vulnerabili hanno a maggiore rischio di essere infettati dal virus e sopportarne il peso la ricaduta economica. La crisi ha minacciato i mezzi di sussistenza di 1.6 miliardi di lavoratori nell'economia informale. Il crollo del turismo internazionale colpisce in modo sproporzionato i piccoli Stati insulari in via di sviluppo. Esistono vaste disuguaglianze nella distribuzione dei vaccini: dal 17 giugno 2021 sono stati somministrati 68 vaccini ogni 100 persone in Europa e nel Nord America rispetto a meno di 2 nell'Africa subsahariana. La crisi climatica, la crisi della biodiversità e la crisi dell'inquinamento persistono, nonostante la pandemia. Concentrazioni di gas serra maggiore continuano ad aumentare nonostante la temporanea riduzione delle emissioni dei gas nel 2020 relative alle misure di chiusura e altre risposte al COVID-19. La media globale della temperatura raggiunge circa 1,2° C sopra i livelli preindustriali. Il mondo rimane tristemente fuori dal sentiero per rispettare gli Accordi di Parigi. La biodiversità sta diminuendo e gli ecosistemi terrestri stanno degradando a ritmi allarmanti. Nel mondo, 1 milione di bottiglie di plastica vengono acquistate ogni minuto e 5 trilioni di bottiglie monouso e di sacchetti di plastica vengono buttati via ogni anno. La pandemia ha anche comportato sfide finanziarie, soprattutto per i paesi in via di sviluppo con un aumento significativo delle difficoltà del debito e drastiche diminuzioni degli investimenti diretti esteri e del commercio mondiale.

La pandemia di COVID-19 funge da specchio per il mondo, riflette problemi profondamente radicati nelle nostre società: protezione sociale insufficiente, sistemi sanitari pubblici deboli e copertura sanitaria inadeguata, strutturale disuguaglianze, degrado ambientale e cambiamento climatico. Resilienza, adattabilità e innovazione, dimostrato anche dal lavoro erculeo di una miriade di lavoratori in campi essenziali e facilitato la rapida espansione della protezione sociale, dall'accelerazione della trasformazione digitale che è senza precedenti in tutto il mondo, come dalla collaborazione per lo sviluppo di vaccini, ci danno ottimismo. Di fronte a enormi sfide, molti governi, il settore privato, il mondo accademico e le comunità hanno dimostrato risposte rapide, notevole creatività e nuove forme di collaborazione. Tra il 1 febbraio e il 31 dicembre 2020, i governi nel mondo hanno annunciato oltre 1.600 nuove misure di protezione sociale in risposta alla crisi. Scienziati di tutto il mondo stanno lavorando insieme per sviluppare vaccini e trattamenti salvavita. La pandemia ha accelerato la trasformazione digitale di governi e imprese, cambiando profondamente le modalità con cui interagiamo, impariamo e lavoriamo. Sono necessari cambiamenti trasformativi e gli SDGs forniscono la mappa stradale. La crisi dimostra l'interdipendenza e le interconnessioni tra le varie dimensioni della sostenibilità – da salute, benessere e prosperità sociale ed economica al clima e ecosistemi. Per affrontare le vulnerabilità esposte dalla pandemia, i governi e la comunità internazionale dovrebbero fare trasformazioni strutturali e sviluppare soluzioni comuni guidate dagli SDG. Questi includono il rafforzamento significativo dei sistemi della protezione sociale e dei servizi pubblici (inclusi sistemi sanitari, istruzione, acqua, servizi igienici e altri servizi di base); occorre aumentare gli investimenti in scienza, tecnologia e innovazione; creare spazio fiscale nei Paesi in via di sviluppo; adottando un approccio green-economy e investendo in energia pulita nonché favorendo la transizione verso sistemi alimentari sostenibili. Investire in infrastrutture di dati e informazioni è fondamentale. La pandemia ci ha insegnato che le debolezze nei dati e nelle informazioni rappresentano un'ulteriore ed enorme sfida per le decisioni politiche. Un anno dopo la pandemia, solo circa 60 paesi avevano dati sui tassi di infezione e mortalità da COVID-19 che potrebbero essere disaggregati da età e sesso e che erano pubblicamente accessibili. Queste carenze di dati possono portare a gravi conseguenze per la vita delle persone. Saranno gli anni 2021-2022 decisivi per vedere se il mondo può o meno effettuare le trasformazioni necessario per mantenere la promessa di raggiungere gli SDG entro il 2030 – con implicazioni per tutti noi. Occorre usare la crisi per trasformare il nostro mondo, realizzare l'Agenda 2030 e mantenere la nostra promessa alle generazioni future.

2.2 A livello nazionale in raffronto con l'Europa (analisi anche di genere e territoriale).

2.2.1 Il Benessere equo e sostenibile in Italia negli ultimi 10 anni (marzo 2021).

Il Rapporto BES 2021 dell'Istat, dal quale si estraggono le analisi riportate di seguito, si è arricchito anche di nuovi indicatori che arrivano a 152 (33 nuovi), e consente di osservare l'evoluzione del benessere dei cittadini italiani in un decennio. Il paragone con le medie europee consente di confrontare la posizione dell'Italia con l'Europa.

L'esame degli ultimi dieci anni evidenzia andamenti, rispetto alla situazione economico-sociale e ambientale dell'Italia, nei quali si rileva in modo inequivocabile la presenza di criticità profonde in termini di resistenza e resilienza agli shock esterni. A fronte di eventi negativi che hanno interessato il panorama internazionale, il nostro Paese ha mostrato una tendenza al peggioramento più marcata e duratura rispetto ad altri. Questo vale anche nel caso della crisi da COVID-19 che, pur interessando tutta l'Eurozona e il resto del mondo, sta colpendo in misura maggiore i paesi più fragili, tra cui l'Italia. Da qui la necessità e l'estrema urgenza di avviare un processo virtuoso di sviluppo, guidato dalla identificazione degli squilibri più forti, che porti su un sentiero di maggiore dinamicità e accresca le nostre capacità e la velocità del recupero. In questa ottica, si leggono gli indicatori dei vari domini con una sequenza che mette in luce dove si annidano le carenze e le lentezze di funzionamento del nostro sistema, le ragioni dei ritardi e i nuovi rischi di arretramento.

Di seguito si analizzano gli andamenti di alcuni indicatori dei dodici domini del BES.

Dominio salute. La salute è una dimensione cruciale per il benessere – prima nella graduatoria di importanza dei domini stilata dai cittadini nell'iniziale fase di consultazione -, che oggi viene colpita duramente. Nel decennio, la speranza di vita alla nascita ha mostrato miglioramenti progressivi, accompagnati da dati positivi per la speranza di vita senza limitazioni a 65 anni, sul fronte della mortalità per tumore, della mortalità per demenze e malattie del sistema nervoso degli anziani, della mortalità infantile e della sedentarietà. Tra il 2010 e il 2019, i benefici maggiori sono andati a favore degli uomini, che hanno così recuperato, anche se parzialmente, lo svantaggio rispetto alle donne. Queste ultime hanno guadagnato nel decennio un solo anno nell'aspettativa di vita alla nascita, contro i due in più acquisiti dagli uomini. A livello territoriale, si osserva una certa eterogeneità: ad esempio, nel Lazio sono quasi tre gli anni in più conquistati dagli uomini e circa due dalle donne; all'estremo opposto si collocano Basilicata e Calabria, dove i progressi si misurano in poco più di un anno per gli uomini e solo sei mesi per le donne. Questo quadro complessivamente positivo, pure se con evidenti disuguaglianze geografiche, è stato duramente colpito dal COVID-19, che ha annullato, completamente nel Nord e parzialmente nelle altre aree del Paese, i guadagni in anni di vita attesi maturati nel decennio. È un arretramento che richiederà parecchio tempo per essere pienamente recuperato.

Gli indicatori sulla qualità dei servizi sanitari possono fornire elementi utili per valutare in quale situazione si è inserita la pandemia da COVID-19 e comprendere quali strumenti abbiamo a disposizione per poter recuperare i danni il più velocemente possibile. Tra il 2010 e il 2018, l'offerta ospedaliera è andata modificandosi, con una riduzione delle strutture e dei posti letto. In particolare, il numero di questi ultimi è diminuito in media dell'1,8% l'anno, fino ad arrivare, nel 2018, a una dotazione di 3,49 posti letto – ordinari e in day hospital – ogni 1.000 abitanti. Nello stesso periodo, è calato anche il numero di posti letto nei reparti a elevata intensità assistenziale (da 3,51 per 10 mila abitanti nel 2010 a 3,04). Parallelamente, i dati mostrano un peggioramento relativo delle chance di cura in alcuni territori: il tasso di mobilità per motivi di cura dalle regioni meridionali e dal Centro, già significativamente più alto nel 2010, è da allora in costante crescita e il gap tra territori si è ulteriormente ampliato. È molto

probabile che il dato del 2020 mostrerà un calo, che tuttavia non sarà da leggere come elemento positivo di riduzione delle disuguaglianze territoriali, bensì come il risultato delle limitazioni negli spostamenti determinate dalle misure di contrasto alla pandemia di COVID-19 e della diminuzione delle prestazioni conseguente all'emergenza sanitaria. Quanto alla dotazione di personale sanitario, l'Italia si colloca tra i primi posti nella graduatoria europea del rapporto tra numero di medici – specialisti, di base e pediatri di libera scelta che svolgono la loro attività nel sistema sanitario pubblico e privato – e numero di residenti. Negli ultimi anni, tale rapporto è in leggero aumento, essendo passato da 3,9 ogni 1.000 abitanti nel 2013 a 4 nel 2019. L'età media dei medici è, però, molto alta e il sovraccarico di pazienti sui medici di medicina generale appare in aumento, soprattutto nell'Italia settentrionale. Particolarmente critica è la situazione degli infermieri: il numero di infermieri e ostetriche è aumentato fino al 2017 (da 5,3 ogni 1.000 abitanti nel 2013 a 6,1) per rimanere stabile negli anni successivi. Il rapporto numerico infermieri/popolazione è molto sbilanciato rispetto ad altri paesi: la Germania, ad esempio, ha più del doppio degli infermieri per abitante.

Dominio Istruzione e formazione. L'inserimento dei bambini da 0 a 2 anni nei servizi dedicati alla prima infanzia è la base di ogni apprendimento successivo, con effetti positivi sulle abilità comportamentali e sull'alleggerimento del carico di lavoro familiare, gestito soprattutto dalle donne. Anche se la percentuale di bambini iscritti al nido è cresciuta nel tempo, l'obiettivo del 33%, fissato a livello europeo per il 2010, dopo dieci anni non è stato ancora raggiunto (nel triennio 2018-2020 siamo al 28,2%). Anche gli indicatori volti a monitorare il raggiungimento di livelli adeguati di istruzione mostrano una crescita, che non è stata però sufficiente a ridurre i ritardi dei nostri giovani rispetto alla maggior parte dei paesi dell'Unione europea. In Italia, nel secondo trimestre 2020 il 62,6% delle persone di 25-64 anni ha almeno il diploma superiore (era 54,8% nel 2010), con 16 punti percentuali in meno rispetto alla media europea, che è il 79%: una distanza che negli anni non è diminuita. Nel corso del tempo è aumentata la probabilità per le nuove generazioni di laurearsi, ma negli ultimi quattro anni, a differenza di quanto accade nel resto d'Europa, la crescita della quota di laureati in Italia si è interrotta. La percentuale di persone di 30-34 anni con un titolo universitario o terziario è passata dal 19,8% nel 2010 al 27,9% nel 2020, ben 14 punti in meno rispetto al dato medio Ue27, che, nel secondo trimestre 2020, era pari al 42,1%. L'indicatore cresce a un ritmo più sostenuto tra le donne, con un vantaggio di 13 punti percentuali nel 2020 (era +8 nel 2010). Il raffronto con il resto di Europa mostra, comunque, un forte ritardo anche per la componente femminile, che nel 2020 non raggiunge ancora il livello della media europea del 2010. La distribuzione dei laureati tra le diverse discipline mostra un forte sbilanciamento. Sono infatti molto meno diffusi nel nostro Paese i laureati in quelle scientifiche tecnologiche (STEM). In Italia, i laureati maschi hanno scelto materie STEM molto meno frequentemente rispetto alla media europea (35% vs 40,1% nel 2018). Per le donne, in tutta Europa, si osserva una minore propensione verso questo tipo di discipline. In Italia sono il 16,3% le laureate che hanno scelto questo percorso (a fronte del 14,6% in Eu27).

Un fattore di notevole criticità emerge dai dati sull'abbandono scolastico. Nel secondo trimestre 2020, il 13,5% dei giovani tra i 18 e i 24 anni risulta, in media, non iscritto a corsi di istruzione e formazione e con un titolo conseguito fermo alla licenza media:

un dato preoccupante, sebbene in calo rispetto a quello del 2010 (18,6%). Un rischio, quello dell'abbandono scolastico, che dipende ancora fortemente dal background familiare e, dunque, dalle condizioni socio-economiche di partenza: nel 2019, i figli di genitori con al massimo il diploma di scuola secondaria inferiore hanno un tasso di uscita dai percorsi di istruzione e formazione del 24%, valore che scende al 5,5% se i genitori hanno il diploma di scuola secondaria superiore e all'1,9% se sono in possesso di laurea o titolo superiore. Analogamente, i figli con almeno un genitore occupato in professioni qualificate e tecniche abbandonano gli studi nel 2,5% dei casi, mentre tra i figli di genitori occupati in professioni non qualificate l'abbandono raggiunge il 24%, quasi un ragazzo su quattro.

Anche in questo caso, le donne presentano risultati migliori. Nel 2020, la percentuale di ragazze di 18-24 anni fuori dai percorsi di formazione è pari al 10,2%, contro il 16,6% dei maschi (dati trimestrali). L'evoluzione tra il 2010 e il 2019 è positiva, con una riduzione del 27% nella quota di abbandoni precoci. Il calo è più accentuato tra i maschi, che riducono lo svantaggio rispetto alle femmine passando da un gap di 6,5 punti percentuali nel 2010 a 3,9 nel 2019 (dati annuali). Particolarmente alta la quota di abbandoni tra gli stranieri, che raggiungono il 36,5% rispetto all'11,3% per i giovani di cittadinanza italiana nel 2019, con una differenza pressoché inalterata negli ultimi dieci anni.

Bassi investimenti in capitale umano si associano a basse probabilità di impiego, e ciò determina alte percentuali di giovani (15-29 anni) che non studiano e non lavorano (i cosiddetti NEET: "Not in education, employment or training"). Nel decennio, dopo alcuni anni di diminuzione, il fenomeno torna a crescere, fino a interessare il 23,9% di giovani nel secondo trimestre 2020 (era il 21% nel secondo trimestre del 2010). Nelle fasi negative – come il secondo trimestre 2020 – i NEET tendono ad aumentare anche nella media dei paesi europei. In Italia, tuttavia, l'aumento è stato più accentuato, accrescendo così ulteriormente la distanza rispetto al resto d'Europa (era di circa 6 punti percentuali più alta nel secondo trimestre 2010 ed è passata a 10 nel 2020).

Dominio lavoro. Gli indicatori che colgono evoluzione e distribuzione delle opportunità sul mercato del lavoro e quelli sui carichi di cura all'interno della famiglia che, a loro volta, pesano sulle scelte di partecipazione, mostrano chiaramente le debolezze dell'Italia rispetto agli shock e sottolineano la tendenza alla stagnazione. In dieci anni i tassi di occupazione in Italia sono rimasti pressoché stabili, con punte negative nelle fasi di recessione. Il lento recupero dell'occupazione, dopo la caduta subita negli anni della crisi economico finanziaria, non è stato sufficiente a far ritornare ai livelli del 2008 gli uomini, i giovani, i residenti del Mezzogiorno e i meno istruiti. I divari con l'Europa si sono ulteriormente allargati e sono particolarmente evidenti per le donne, sulle quali continua a concentrarsi, nonostante i progressi nel corso dell'ultimo decennio, il carico di lavoro domestico e di cura. Nel 2010, il tasso di occupazione delle donne di 20-64 anni in Italia era di 11,5 punti più basso rispetto alla media europea, e nel 2020 il distacco è aumentato, arrivando a circa 14 punti in meno. L'indice che misura l'asimmetria nella distribuzione delle ore dedicate alle attività domestiche è elevato soprattutto nel Mezzogiorno, dove sono stati necessari anni per raggiungere il livello acquisito nel Nord già nel 2008. Nelle regioni settentrionali, comunque, non si

è ancora pervenuti a una distribuzione equa: nel periodo 2018/19, la percentuale del carico di lavoro familiare svolto dalle donne tra i 25 e i 44 anni, sul totale del tempo di lavoro familiare delle coppie in cui entrambi sono occupati (indice di asimmetria), si attestava ancora al 60,9%. A questo si aggiungono rigidità nell'organizzazione del lavoro, che limitano la possibilità di aggiustamenti che potrebbero favorire la conciliazione e, dunque, la partecipazione delle donne al lavoro. Fino al 2019, ad esempio, il lavoro da casa interessava un segmento limitato di attività e di occupati, intorno al 5%, per poi salire in un solo anno, sospinto dalla necessità di ridurre i rischi di contagio da COVID-19 e proseguire le attività altrimenti sospese, a oltre il 20% per le donne e poco sopra il 15% per gli uomini. L'incremento è stato causato da una situazione straordinaria, che ha portato alla sperimentazione obbligata di questo modello di flessibilità, mostrandone potenzialità e debolezze.

Un fattore chiave che agisce significativamente sulle prospettive lavorative e, più in generale, su molte dimensioni importanti del benessere, è l'istruzione. Infatti, il tasso di occupazione dei laureati – gli unici ad aver recuperato i livelli pre-crisi – è più alto rispetto a quello di coloro che hanno un titolo di studio più basso: in media 13 punti in più rispetto ai diplomati e ben 27 punti in più se il confronto viene fatto con chi ha al massimo la licenza media, valore che raggiunge quasi 40 punti percentuali (+39,7) tra le donne. L'istruzione si associa anche a longevità e migliore stato di salute. In Italia, come in tutti i paesi europei, chi è più povero di competenze e di risorse si ammala più spesso e ha una speranza di vita più bassa, anche grazie a una maggiore attenzione a comportamenti salutari tra i più istruiti.

Una criticità, che assume nel nostro Paese tratti di peculiarità, a cui è opportuno dedicare un focus specifico, è quella della qualità del lavoro, aspetto sul quale la pandemia sta producendo effetti particolarmente intensi e profondi.

Nel decennio si assiste alla crescita della percentuale di lavoratori a tempo parziale a carattere involontario – aumentata costantemente fino al 2015 e da allora intorno al 12% – e all'incremento della platea di lavoratori che restano per lunghi periodi nello status di occupato a termine attraverso una successione di contratti a tempo determinato. Questo fenomeno si era fermato dopo il 2013, quando aveva raggiunto un picco del 20,9%, ma nel 2020 ha ripreso a crescere: nel secondo trimestre dello scorso anno, la quota dei lavoratori a termine di lungo periodo è passata infatti dal 17,6% al 18,7%, perché la riduzione del numero complessivo di lavoratori a termine, concentrati proprio nei settori più esposti alle conseguenze della pandemia, ha aumentato il peso della componente di lungo periodo. Nel secondo trimestre 2020, dopo anni di sostanziale stabilità, è cresciuta anche l'incidenza dei lavoratori dipendenti con bassa paga (retribuzione oraria inferiore ai due terzi di quella mediana).

Dominio benessere economico. L'andamento della povertà nel decennio conferma le difficoltà di recupero del nostro sistema. Nella prima fase della crisi economico-finanziaria del 2008, l'esposizione alla povertà è stata limitata grazie alla tutela offerta dal sistema di ammortizzatori sociali e al ruolo di sostegno svolto dalla famiglia, soprattutto per i più giovani. A partire dal biennio 2012-2013, gli anni della seconda fase recessiva, l'impoverimento ha interessato segmenti ampi e crescenti della popolazione, portando l'incidenza della povertà assoluta al raddoppio. Solo dopo sette anni, nel

2019, si è registrata una prima riduzione dell'indicatore, con il 7,7% delle persone in condizione di povertà assoluta, in calo rispetto al 8,4% nel 2018, in concomitanza con l'avvio di programmi di sostegno alle famiglie in difficoltà economica: il Reddito di inclusione, poi sostituito, nella primavera del 2019, dal Reddito di cittadinanza. Va in ogni caso sottolineato come l'incidenza della povertà assoluta rimanga, anche nel 2019, su livelli doppi rispetto a quelli pre-crisi. La stima preliminare per il 2020 identifica oltre 5,6 milioni di individui in condizione di povertà assoluta, con un'incidenza media pari al 9,4%, in significativo aumento rispetto al 2019, raggiungendo il valore più alto registrato dal 2005 che coincide con l'anno di inizio della serie storica per l'indicatore. La povertà cresce soprattutto al Nord, area che è stata particolarmente colpita dalla pandemia, dove la percentuale di poveri assoluti passa dal 6,8% al 9,4% degli individui; più contenuta, invece, la crescita al Centro (dal 5,6% al 6,7% per gli individui) e nel Mezzogiorno (dal 10,1% all'11,1%). Sono interessate prevalentemente le famiglie con bambini e ragazzi: l'incidenza di povertà tra gli individui con meno di 18 anni sale di oltre due punti percentuali (da 11,4% a 13,6%, il valore più alto dal 2005) per un totale di bambini e ragazzi poveri che, nel 2020, raggiunge 1 milione e 346mila, 209mila in più rispetto all'anno precedente. Anche tra i giovani adulti (18-34 anni) l'incremento è consistente (da 9,1% a 11,4%), mentre tra le persone di 65 anni e più la quota di poveri assoluti rimane più contenuta (5,3%).

Dominio Innovazione e conoscenza. Una particolare sfera di competenze e dotazioni, cruciale per molti aspetti del benessere anche alla luce della situazione che si è creata a seguito dell'emergenza sanitaria, riguarda la propensione della popolazione alla digitalizzazione. Gli indicatori usati per monitorare situazioni di esclusione o difficoltà per la piena fruizione delle opportunità offerte dal digitale sono l'uso di internet e la disponibilità in famiglia di almeno un computer (inclusi i tablet) e della connessione a internet. Entrambi mostrano decisi miglioramenti nei dieci anni, pur se in modo diversificato. L'uso di internet è cresciuto ad un ritmo più sostenuto, anche rispetto alla media dei paesi europei. Tuttavia, l'andamento positivo ha seguito ritmi differenti in funzione dell'età, del genere e dell'area in cui si vive. Il risultato è un aumento dello svantaggio delle famiglie del Mezzogiorno per disponibilità di pc e connessione (nel 2020 il gap rispetto alle famiglie del Nord è di 10 punti percentuali, 3 in più rispetto al 2010) e un persistente ritardo nei livelli di utilizzo regolare di internet. In media, la propensione all'uso di internet da parte delle donne si è avvicinata a quella degli uomini, ma rimane particolarmente bassa per le persone con più di 75 anni (80 punti percentuali in meno rispetto ai ragazzi di 15-19 anni), specialmente se donne.

Gli indicatori scelti per misurare la diffusione e l'uso delle competenze danno ragione della capacità del nostro sistema di utilizzare il capitale umano più istruito e di valorizzarne il potenziale effetto sull'innovazione. Il peso dei lavoratori della conoscenza – ovvero persone con livello di istruzione universitaria che svolgono una professione scientifico-tecnologica – sull'occupazione totale è cresciuto costantemente negli ultimi dieci anni (dal 13,6% al 18,5%) e ha continuato a farlo anche nella congiuntura negativa della pandemia. Ciò è avvenuto come saldo, nel decennio, tra l'aumento dei lavoratori della conoscenza (+36%) e la sostanziale stabilità dell'occupazione totale (+0,25%). Un risultato a cui le donne hanno contribuito in misura maggiore: tra il 2010 e il 2020 il numero di lavoratrici della conoscenza è cresciuto (+39,5%) più di quello

dei maschi (+32,8%) e il tasso di femminilizzazione (F/M) è passato da 1,1 a 1,2. Questi dati confermano, da un lato, l'effetto di protezione dell'istruzione rispetto a shock occupazionali, dall'altro la tenuta della domanda di lavoro qualificato, cruciale per le prospettive occupazionali del Paese, che si combina con un aumento delle opportunità di lavoro per le donne. Il segnale negativo arriva dal ritardo in questo ambito dell'Italia rispetto agli altri paesi europei: nel 2019 il divario tra la percentuale di lavoratori della conoscenza in Italia (17,6%) e la media Ue28 (23,9%) è di oltre 6 punti percentuali e si è allargato rispetto al 2010 (-5,6 punti percentuali, risultato della differenza tra 13,4% dell'Italia e 19% dell'Ue28).

In generale, quando si guarda agli investimenti in ricerca e sviluppo emerge l'esiguità dell'impegno del nostro Paese per produrre innovazione. L'intensità di ricerca – misurata come rapporto tra la spesa in ricerca e sviluppo (pubblica e privata) e il Pil – si mantiene in Italia stabilmente al di sotto della media europea, distante dall'obiettivo dell'1,53% fissato a livello nazionale nell'ambito della strategia "Europa 2020" e raggiunto nel 2018 solo dalle regioni del Nord e del Centro. La distanza dalla media Ue28 si è ridotta negli anni, ma la posizione nazionale nel contesto europeo non ha subito modifiche sostanziali: restano ampie le distanze dall'Europa e cresce il gap rispetto alla Germania. Il quadro delineato dalla combinazione dell'andamento degli indicatori dei domini Lavoro e Innovazione sembra suggerire una sequenza di interrelazioni che collega la scarsa dinamicità dei nostri tassi di occupazione alle particolari caratteristiche della domanda di lavoro, alla rigidità del sistema dei servizi e alla lentezza del processo di innovazione. Il basso livello di innovazione frena la domanda di lavoro e la spinge verso una composizione sbilanciata verso il lavoro non qualificato. Questo effetto negativo conosce conseguenze amplificate nella componente femminile, legate al fatto che al lavoro non qualificato e poco produttivo corrisponde una bassa retribuzione e, dunque, un livello dei corrispettivi che, in molti casi, non è sufficiente a compensare il costo opportunità del lavoro per via delle distorsioni imposte dalla asimmetria nella ripartizione dei carichi familiari tra uomini e donne. Asimmetria inasprita ulteriormente dalla carenza di servizi funzionali alla conciliazione. Sul costo opportunità pesa, come noto, anche un distorto trattamento fiscale per via del regime delle detrazioni del coniuge a carico, che sfavorisce ulteriormente l'attività lavorativa delle donne coniugate a reddito basso.

Dominio *Politica e istituzioni*. Accanto a fattori di esclusione e di rinuncia si sommano elementi di discriminazione che limitano le possibilità di carriera delle donne. Nel 2011 in Italia è stato introdotto l'obbligo di quote di genere nei consigli di amministrazione e nei collegi sindacali delle società quotate (Legge n. 120/2011, cosiddetta legge Golfo-Mosca). L'assunto è che un maggiore bilanciamento di genere nei Cda possa determinare un cambiamento delle politiche d'impresa e migliorare le condizioni complessive del lavoro delle donne. La presenza femminile nei consigli di amministrazione sta progressivamente crescendo (38,6%) – come effetto della legge – mentre rimane ancora contenuta in altri ambiti della società e dell'economia. Nel Parlamento nazionale è stata superata la quota del 35%; invece, nei Consigli regionali le donne elette in totale, nel 2020, sono il 22%, quota che aumenta molto lentamente. In istituzioni come la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, le diverse Authority (Privacy, Comunicazioni, Concorrenza e mercato), il Corpo diplomatico, prese nel loro

insieme, la rappresentanza femminile è ancora esigua, pur se in lenta crescita, e raggiunge nel 2020, il 19,1%.

Nel decennio si è registrato un calo nella quota di popolazione coinvolta in attività quali parlare di politica, informarsi, partecipare on line, nonché nelle attività di partecipazione sociale. Tuttavia proprio nel 2020 la partecipazione politica sembra tornare a crescere, come conseguenza di un forte bisogno di informazione e della necessità di seguire l'evolvere delle disposizioni di contrasto alla diffusione del COVID-19 imposte a livello nazionale e locale. Si tratta di una tendenza che è più evidente nel Centro-Nord del Paese, mentre il Mezzogiorno si mantiene su livelli più bassi. La ripresa è, inoltre, maggiormente accentuata tra le donne, che recuperano parzialmente l'ampio divario rispetto agli uomini.

A partire dal 2010, la partecipazione culturale fuori casa è molto diminuita, fino a toccare il 30,6% nel 2013 per poi registrare in tutti i territori un trend crescente fino al 2019. Nel 2020, però, le chiusure determinate dalle misure di contrasto alla pandemia da COVID-19 hanno segnato una forte battuta di arresto, annullando completamente i progressi degli ultimi anni. L'effetto netto è una diminuzione nel periodo di 4,3 punti percentuali (dal 35,1% al 30,8%), più accentuata nel Mezzogiorno (-5,8 punti percentuali). Nel decennio anche la lettura (almeno 4 libri nell'anno e/o almeno 3 quotidiani a settimana cartacei o online) ha registrato un trend decrescente, passando dal 44,4% del 2010 al 39,2% del 2020. Tuttavia nell'ultimo anno si registra una lieve ripresa dovuta all'aumento della quota di persone che hanno letto almeno 4 libri nell'anno.

Dominio Paesaggio e patrimonio culturale. Una delle questioni di fondo per i beni culturali e paesaggistici è l'inadeguatezza della spesa pubblica. Nel 2019, la spesa dello Stato per la tutela e la valorizzazione di beni e attività culturali e paesaggistici ammonta a 1,4 miliardi di euro, al netto dei rimborsi di passività finanziarie, pari allo 0,23% della spesa pubblica primaria: un valore in stridente contrasto con l'entità e l'importanza del nostro patrimonio storico-artistico nazionale, che peraltro nel 2019 è di nuovo in flessione (-14,6%) dopo tre anni di recupero². L'importanza del nostro patrimonio trova ampio riscontro nella collocazione dell'Italia nella lista del Patrimonio mondiale Unesco. Insieme alla Cina abbiamo, dal 2019, il primato per numero di beni iscritti: ben 55, pari al 4,9% del totale³, precedendo, nell'ordine, Spagna, Germania e Francia. I beni attualmente candidati all'iscrizione dal nostro Paese sono 41⁴.

2 - Missione 021 del Bilancio dello Stato (pagamenti totali delle Amministrazioni centrali), al netto dei programmi Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo e Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo (fino al 2016); Sostegno, valorizzazione e tutela del settore del cinema e audiovisivo (dal 2017); Promozione dello sviluppo della cultura e conoscenza del patrimonio culturale per i giovani (cd. Bonus cultura, 2016). La spesa per Tutela e valorizzazione di beni e attività culturali e paesaggistici (nella classificazione per missioni della Ragioneria generale dello Stato) non è confrontabile con la somma delle spese per Servizi culturali e Protezione della biodiversità e del paesaggio (nella classificazione per funzioni utilizzata per i confronti internazionali). Nel confronto internazionale, inoltre, si considera la spesa complessiva dell'intera pubblica amministrazione e non soltanto quella statale. La spesa primaria è quella al netto del rimborso del debito pubblico.

3 - Inclusi sei beni transfrontalieri; fonte: Unesco, World Heritage List. I beni iscritti nella World Heritage List sono 1.121, di cui 39 transfrontalieri, la cui titolarità è condivisa da due o più Stati (dati riferiti a dicembre 2020).

4 - I beni del Patrimonio mondiale sono suddivisi in culturali, naturali e misti. I 41 beni candidati all'iscrizione sono in gran parte culturali (28, di cui otto Paesaggi culturali), 11 naturali e due misti. Fonte: Unesco, World Heritage Tentative Lists (dati riferiti a dicembre 2020).

Dominio Ambiente. Tra i requisiti essenziali per garantire, direttamente e indirettamente, il benessere di tutte le componenti della società, ci sono le condizioni ambientali. Si pensi, ad esempio, al dibattito sulle relazioni tra diffusione del COVID-19 e stato dell'ambiente. Il set di misure Bes dedicato a questo dominio cattura una gamma articolata di angolazioni e aspetti, dalla qualità dell'aria e dell'acqua, alle emissioni di gas climalteranti, agli eventi meteo climatici. Gli indicatori su risorse idriche e qualità dell'aria vanno in direzione opposta. A fronte di un grave peggioramento per la dispersione dalle reti comunali di distribuzione dell'acqua potabile, passata da 32,1% nel 2008 al 42% nel 2018 con valori particolarmente elevati nel Mezzogiorno, si registra un leggero miglioramento per l'aria. Ciò grazie a minori superamenti della media annuale di PM_{2,5} rispetto ai valori di riferimento dell'OMS (10 µg/m³), i cui dati rilevati in più dell'80% delle misure effettuate risultano essere ancora molto elevati (dal 92,9% nel 2010 al 81,9% nel 2019). Da notare, tuttavia, la sistematica e continuata violazione dovuta al superamento dei valori limite richiesti dalla direttiva europea 2008/50/CE per PM₁₀, NO₂ e PM_{2,5} che ha portato l'Italia a subire diverse procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Miglioramenti si registrano sul fronte dei rifiuti: diminuisce sia la produzione di quelli urbani (la raccolta passa da 548 kg per abitante l'anno nel 2010 a 504 kg nel 2019) sia la quota smaltita in discarica (dal 46,3% rispetto al totale dei rifiuti urbani raccolti nel 2010 al 20,9% del 2019), anche se va tenuto presente che l'Italia è ancora lontana dall'obiettivo Ue che prevede di smaltire in discarica, entro il 2035, solo il 10% dei rifiuti urbani.

Un segnale negativo si registra con l'aumento del consumo di suolo: dal 6,98% di suolo impermeabilizzato nel 2012 al 7,1% nel 2019, causando la perdita irreversibile di aree naturali e superfici agricole. Ciò si abbina a un'evoluzione negativa dell'abusivismo, fenomeno che tocca aspetti centrali della qualità della vita, come il civismo e l'efficienza/efficacia dei poteri pubblici nella tutela dei beni comuni e ha conseguenze che, al di là dell'impatto sul paesaggio, riguardano la sicurezza di un territorio particolarmente esposto, in gran parte d'Italia, al rischio sismico e idrogeologico. Nel 2019, l'indice di abusivismo è in calo per il secondo anno consecutivo, ma dal 2015 al 2017 era rimasto stabile, favorito dalle conseguenze della crisi economica del 2009, dopo una lunga fase di crescita. La crisi ha provocato una contrazione senza precedenti della produzione edilizia, ma ha finito per incidere meno sulla sua componente sommersa, soprattutto nelle aree economicamente più fragili e già segnate da una presenza rilevante del fenomeno⁵. Si è accentuato, di conseguenza, un divario territoriale che era già molto ampio: rispetto al 2008, l'indice di abusivismo è salito di meno di 3 punti nel Nord (da 3,2 a 5,9), di 11 punti nel Centro (da 6,5 a 17,5) e di oltre 20 punti nel Mezzogiorno (da 24,6 a 45,2).

Gli indicatori soggettivi mostrano una maggiore attenzione per i grandi problemi ambientali rispetto al passato: una quota crescente di persone di 14 anni e più si preoc-

5 - Nel 2007, alla vigilia della crisi economica, la proporzione era di 9 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate, e i comuni italiani rilasciavano circa 250 mila permessi di costruire per abitazioni in nuovi fabbricati. Già nel 2011 il numero dei permessi era più che dimezzato, e nel 2015 raggiungeva un minimo di 43 mila (oltre l'80% in meno del 2007). Nello stesso periodo, si stima invece una riduzione del flusso delle costruzioni abusive di circa il 40%: la dinamica dell'indice di abusivismo tra il 2007 e il 2015 è spiegata, quindi, sostanzialmente dal crollo della produzione edilizia legale.

cupa per l'aumento dell'effetto serra o per i cambiamenti climatici: dal 63,3% del 2012 al 71% del 2019. La percentuale di persone che dichiarano di essere molto o abbastanza soddisfatte della situazione ambientale nella zona in cui vivono segna nell'ultimo anno (70,1% nel 2020), dopo un periodo di crescita continua dal 2012, una battuta d'arresto in tutte le aree del Paese e in tutti i raggruppamenti considerati (genere, classe di età, livello di istruzione).

Anche gli eventi estremi meteo-climatici, infatti, sono in aumento nel nostro Paese. L'intensità dei giorni di caldo negli ultimi dieci anni risulta sempre maggiore rispetto alla mediana del periodo di riferimento 1981-2010. A ciò si aggiunge l'aumento di periodi prolungati con scarsità di pioggia che in alcuni anni hanno causato una forte riduzione delle risorse idriche disponibili. A questo proposito si ricordano i gravi problemi di approvvigionamento idrico registrati nel 2017 in diversi comuni italiani, tra i quali il forte abbassamento del livello del lago di Bracciano, una delle principali riserve idriche della città di Roma. A questi fenomeni si contrappone l'aumento del numero di intense e localizzate precipitazioni, eventi che sono spesso associati a disastri causati da alluvioni o frane. Nel contempo si sono ridotte le emissioni di anidride carbonica e altri gas clima-alteranti dell'economia italiana (tonnellate di CO₂ equivalente per abitante) – da 8,8 nel 2010 a 7,1 nel 2019 – e il consumo di materiale interno – circa il 30% in meno dal 2010 al 2018. Un traguardo positivo riguarda il consumo di energia generata da fonti rinnovabili che, già dal 2012, ha superato l'obiettivo del 26,4% dei consumi interni fissato per il 2020.

Dominio Sicurezza. Tra il 2010 e il 2014 la criminalità predatoria è cresciuta a seguito degli effetti della crisi: i furti in abitazione hanno toccato il picco nel 2014 (16,3 vittime per 1.000 famiglie rispetto a 11,1 nel 2010), così come i borseggi (6,9 vittime per 1.000 abitanti, rispetto a 4,5 nel 2010), mentre le rapine hanno registrato il valore più alto nel 2013 con 1,8 vittime per 1.000 abitanti, il doppio rispetto allo 0,9 del 2010. A partire dal 2015, tutti i reati hanno mostrato un trend decrescente e nel 2019 il tasso di furti in abitazioni si è attestato sotto i livelli del 2010, mentre i tassi dei borseggi e delle rapine, pur avendo recuperato molto, ancora non sono tornati sui livelli pre-crisi. Nel corso dell'ultimo decennio, gli omicidi hanno subito un calo, che ha riguardato soprattutto le vittime di sesso maschile (da 1,29 uomini uccisi per 100 mila abitanti nel 2010 a 0,70 nel 2019), grazie alla diminuzione degli omicidi causati dalla criminalità organizzata di tipo mafioso, mentre il tasso di omicidi delle donne ha mostrato solo una lieve tendenza alla diminuzione (da 0,52 donne uccise per 100 mila abitanti nel 2010 a 0,36 nel 2019). La percezione di sicurezza della popolazione mostra, in accordo con i dati sui reati, una tendenza complessivamente positiva. Migliorano tutti gli indicatori di percezione di sicurezza riferiti alla zona in cui si vive, aumenta la percezione di sentirsi al sicuro quando si cammina al buio da soli e diminuisce quella del degrado e del rischio di criminalità. I miglioramenti più significativi di questi indicatori si rilevano nei comuni del centro e della periferia delle aree metropolitane, e dunque nei territori che da sempre registrano i livelli più critici.

Dominio Benessere soggettivo. Come si traduce l'andamento degli indicatori oggettivi nelle valutazioni soggettive sul benessere? Le statistiche degli ultimi dieci anni mostrano una fase iniziale di declino della soddisfazione complessiva per la vita, seguita

da una di crescita che ha riportato l'indicatore su livelli simili a quelli di inizio periodo. Ricordiamo, infatti, che proprio all'inizio del decennio il nostro Paese si è trovato ad affrontare una grave crisi finanziaria che ha fermato i primi timidi segnali di ripresa dalla recessione del biennio 2008-2009: l'occupazione e il reddito disponibile cresciuti nel 2011, sia pure in misura modesta, sono tornati a calare l'anno successivo. Gli effetti sulla soddisfazione dei cittadini rispetto alla situazione economica sono stati allora intensi e, nonostante quella per gli altri domini (tempo libero, salute, relazioni familiari e amicali) non sia diminuita, la quota di persone molto soddisfatte in generale della propria vita, già bassa, è scesa di ben 10 punti per risalire solo dal 2016. Nell'anno di inizio della pandemia, nonostante le conseguenze particolarmente severe del virus sull'economia, la soddisfazione per la vita non diminuisce.

La complessità degli scenari economici e l'elevata incertezza innescata dal COVID-19 si legge in modo chiaro sulle aspettative. Nei dieci anni l'andamento della quota di chi ritiene che la propria situazione migliorerà nel corso del successivo quinquennio si muove in sintonia, a volte anticipandola, con la soddisfazione complessiva per la vita. Nel 2020, i due indicatori vanno in direzione opposta. Come già accaduto nel 2016, le aspettative potrebbero anticipare l'evoluzione negativa del benessere soggettivo. Questi andamenti si possono interpretare come il risultato di un radicale cambiamento nel calibro delle percezioni rispetto al presente e alle previsioni per il futuro. La drammaticità degli accadimenti ha portato a non dare più per scontata la qualità delle proprie situazioni e quindi a enfatizzarne l'apprezzamento⁶. Non è da escludere, tuttavia, che si tratti di un effetto shock, non necessariamente destinato a propagarsi e riflettersi negli indicatori degli anni a venire. Al contempo, l'imprevedibilità di un evento di queste proporzioni ha incrementato l'incertezza e la paura del futuro.

Le analisi ci dicono che l'interazione tra il benessere soggettivo e la soddisfazione per i singoli ambiti della vita è complessa. Le valutazioni positive sulla salute hanno, comunque, un peso importante ed è possibile che la sensibilità su questa dimensione, come su quella economica, sarà nei prossimi anni amplificata.

Da notare che il bilancio dei dieci anni sulla soddisfazione generale fa registrare un miglioramento relativo per il Mezzogiorno rispetto ai valori del 2010, anche se la quota di persone che si dichiarano molto soddisfatte continua a rimanere molto più bassa (oltre 8 punti) rispetto al resto del Paese. In occasione della crisi economica e finanziaria dello scorso decennio, il peggioramento per le regioni del Mezzogiorno era stato più evidente, ma negli ultimi anni il riposizionamento verso i punteggi alti della soddisfazione è stato in questa macroripartizione più deciso, sospinto presumibilmente dall'avvio di nuove politiche di contrasto alla povertà, così come è cresciuta relativamente di più la percentuale di chi prevede un futuro miglioramento. La riduzione

6 - Michalos definisce, con la Multiple Discrepancies theory, la soddisfazione della propria vita come funzione delle condizioni di vita personali (età, reddito, reti sociali) e di 7 discrepanze oggettive: la discrepanza tra ciò che si ha e ciò che si desidera; la discrepanza tra ciò che si ha e ciò che hanno gli altri; la discrepanza tra ciò che si ha e ciò che di meglio si è avuto nel passato; la discrepanza tra ciò che si ha e ciò che ci si aspettava di ottenere; la discrepanza tra ciò che si ha e ciò che ci si aspetta di ottenere nel futuro; la discrepanza tra ciò che si ha e ciò che si ritiene di meritare; la discrepanza tra ciò che si ha e ciò di cui si ha bisogno (Michalos, A. C. (1985). Multiple discrepancies theory (MDT). *Social Indicators Research*, 16, 37-413).

della quota di “ottimisti” del 2020 è in linea con quella del Nord e molto più contenuta di quella registrata al Centro.

Nel complesso, comunque, nel nostro Paese la soddisfazione per la vita rimane diseguale non solo tra territori ma anche per titolo di studio conseguito, classi di età e, sia pure in misura minore, tra uomini e donne.

Dominio Relazioni sociali. La soddisfazione per le relazioni familiari e con gli amici, invece, mostra nel 2020 andamenti in controtendenza rispetto al passato. Nelle crisi, generalmente, tale soddisfazione aumenta, mentre scende quella per la propria situazione economica. È quanto, ad esempio, è accaduto nel 2012 quando si è avuto un picco dei molto soddisfatti nel Nord e nel Mezzogiorno. Da allora, la soddisfazione per le relazioni familiari e di amicizia tende ad essere abbastanza stabile, mantenendosi su livelli alti: il 33,1% e il 22,5% si dichiara molto soddisfatto, rispettivamente, nei due ambiti relazionali. Lo scorso anno le valutazioni per questa sfera non sono migliorate ma, a differenza di quanto ci si poteva attendere, visto il periodo di forzato distanziamento e le difficoltà di vita quotidiana imposte dalla pandemia, il tessuto relazionale ha comunque tenuto.

Lo stesso accade per l'indicatore che misura la fiducia: in ripresa negli ultimi anni, dopo il calo che era seguito al picco del 2014, si mostra stabile nell'anno della pandemia.

2.2.2 Il BES nel Documento di Economia e Finanza 2021 (maggio 2021)

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze predispone l'Allegato sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (Allegato BES) al Documento di Economia e Finanza (DEF), quest'anno alla quinta edizione, e deve essere presentato alle Camere dal Ministro dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'articolo 10, comma 10 bis, della Legge n.196 del 2009, come modificata dalla Legge n. 163 del 2016.

La Relazione BES 2021 descriveva l'andamento dei dodici indicatori (*dashboard*) che monitorano otto domini del benessere equo e sostenibile fino al 2019 e, alla luce delle misure contenute nella Legge di Bilancio per il 2021, delineava per alcuni di essi l'andamento per il quadriennio 2020-2023. Per tutti gli indicatori è stata presentata anche una valutazione qualitativa delle misure contenute nella Legge di Bilancio.

L'Allegato BES al DEF 2021, sulla base dei più recenti dati definitivi o delle stime preliminari fornite dall'Istat, aggiorna l'analisi dell'andamento degli indicatori includendo anche il 2020 e, quindi, l'impatto che la crisi sanitaria ha avuto sul *dashboard* BES. Inoltre, tenendo conto del nuovo quadro macroeconomico tendenziale e programmatico, definito nel Documento di Economia e Finanza 2021 adottato dal Consiglio dei Ministri il 15 aprile 2021, il presente Allegato aggiorna la previsione per il triennio 2021-2023, contenuta nella Relazione BES 2021, estendendola fino al 2024 in coerenza con il ciclo di programmazione economico-finanziaria.

Lo scenario a legislazione vigente (tendenziale) assume la realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con una dotazione di risorse coerenti con

quanto definito con la Legge di Bilancio per il 2021, nonché il recente DL ‘Sostegni’, il graduale allentamento delle misure di distanziamento sociale e di limitazione delle attività produttive e l’accelerazione della campagna di vaccinazione a partire dalla seconda metà del 2021. In tale scenario gli indicatori BES sono previsti in miglioramento lungo l’intero orizzonte di programmazione, ad eccezione delle emissioni di CO₂ e altri gas climalteranti pro capite. Nello scenario programmatico le politiche annunciate dal Governo, che è possibile ricondurre a due ambiti principali, ovvero da una parte il sostegno alle famiglie e alle imprese e dall’altra il rafforzamento delle misure contenute nel PNRR, produrranno un’accelerazione della dinamica migliorativa della maggior parte degli indicatori.

Il **reddito disponibile lordo corretto (RDLC) pro capite nominale**, primo indicatore del dominio ‘Benessere economico’, nel corso del 2020 è calato dell’1,4 per cento interrompendo la dinamica positiva che proseguiva senza soluzione di continuità dal 2014. Dal 2021, anche grazie alla graduale rimozione delle misure restrittive, agli interventi a sostegno dell’economia e dei redditi e alla robusta ripresa del ciclo economico, si stima per il **RDLC pro capite nominale a legislazione vigente** una robusta crescita (+3,7 per cento) che dovrebbe proseguire nel triennio 2022-2024, sebbene a tassi lievemente più contenuti. Nello **scenario programmatico** le politiche annunciate dal Governo (misure incluse nel PNRR che possono incidere sull’indicatore) produrranno un’accelerazione della dinamica espansiva del RDLC nel 2021 (+4,3 per cento) e nel 2022 (+2,7 per cento). Nel biennio 2023-2024 la dinamica è in linea con quella osservata nello scenario a legislazione vigente. Infine, la variazione attesa nel 2021 del **RDLC pro capite reale**, nello scenario programmatico, è più contenuta (+3,3 per cento) di quella nominale in conseguenza di un deflatore dei consumi che è atteso in terreno positivo (+1,0 per cento). Nel triennio 2022-2024 si prevede una dinamica positiva del RDLC pro capite reale, sebbene a tassi decrescenti.

Il secondo indicatore del dominio ‘Benessere economico’ è la **disuguaglianza del reddito netto**, misurato dal rapporto fra l’ammontare del reddito disponibile equivalente del quinto più alto e di quello più basso della distribuzione dei redditi. Sulla base della stima anticipata fornita dall’Istat, le necessarie misure di contenimento della pandemia, adottate nel corso del 2020, hanno avuto un impatto relativamente contenuto sulla disuguaglianza del reddito netto (+0,2 punti), ma tale, comunque, da annullare i lievi miglioramenti del biennio precedente riportando l’indicatore sul livello osservato nel 2017.

Secondo le simulazioni effettuate dal Dipartimento delle Finanze, in uno scenario in assenza di pandemia, l’indice di disuguaglianza si sarebbe ulteriormente ridotto nel 2020 rispetto al 2019 (-0,1 punti), grazie principalmente alle erogazioni del Reddito di cittadinanza. In uno scenario controfattuale, caratterizzato dalla crisi pandemica e dall’assenza di misure di sostegno al reddito, si sarebbe osservato un aumento consistente dell’indice di disuguaglianza (+0,8 punti rispetto al 2019 e + 0,9 punti rispetto alla stima 2020 in assenza di pandemia). Le misure di sostegno adottate dal Governo sono state pertanto efficaci nel mitigare in modo significativo gli effetti della pandemia, riducendo di circa 0,7 punti l’indice della disuguaglianza del reddito netto.

Le stime preliminari diffuse dall’Istat indicano che nel 2020 **l’incidenza della povertà**

assoluta a livello individuale, terzo indicatore del dominio ‘Benessere economico’, è aumentata di 1,7 punti percentuali, annullando il miglioramento registrato nel corso del 2019 e portando l’indice al valore più alto mai raggiunto dal 2005. In termini assoluti nel corso del 2020 oltre un milione di individui è entrato nella condizione di povertà assoluta (nel 2019 i poveri assoluti ammontavano a poco meno di quattro milioni e seicentomila unità). Tale aumento riflette senza dubbio il peggioramento delle condizioni economiche della popolazione, sebbene nell’attuale periodo straordinario una contrazione della spesa possa dipendere anche da limitazioni non necessariamente legate al benessere economico delle famiglie (si veda il focus “*Simulazione degli effetti della pandemia da Covid-19 sulla povertà assoluta*”). Inoltre, è stato condotto un **esercizio di simulazione**⁷ volto a valutare l’impatto sull’indicatore in oggetto del rifinanziamento, per l’anno 2021, **del Reddito di emergenza** (Rem; DL 41/2021): tale misura riduce l’incidenza della povertà di 0,15 punti percentuali (-2,3 per cento). Lungo l’orizzonte di previsione si può prevedere che le politiche di inclusione del PNRR e il massiccio volume di investimenti pubblici mobilitati contribuiranno, attraverso una pluralità di canali, a ridurre l’incidenza della povertà assoluta e soprattutto a favorire un restringimento del *poverty gap*.

Il dominio ‘Salute’ è monitorato da due indicatori: **speranza di vita in buona salute alla nascita** ed **eccesso di peso**. Per quanto riguarda il primo dei due indicatori non appena saranno disponibili i dati per il 2020 si procederà ad integrare il presente documento con una pubblicazione ad hoc dedicata alla sola speranza di vita in buona salute alla nascita. Quest’anno, infatti, a causa delle difficoltà legate alla pandemia e del riordino del sistema produttivo delle statistiche demografiche, a seguito del censimento permanente della popolazione, sono state necessarie attività aggiuntive che hanno comportato un allungamento dei tempi nella produzione da parte dell’Istat della tavola di mortalità necessaria per il calcolo dell’indicatore per l’anno 2020.

L’**eccesso di peso** standardizzato ha registrato un aumento nel corso del 2020 (+0,9 punti percentuali), facendo segnare il peggioramento più elevato degli ultimi 15 anni. L’incremento della quota di persone in eccesso di peso trova giustificazione anche nelle limitazioni alle attività fisiche e dei cambiamenti dei regimi alimentari conseguenti i *lockdown* necessari per il contenimento del diffondersi del virus Sars-CoV-2. Nel presente Allegato si presenta per la prima volta la previsione dell’indicatore eccesso di peso per il quadriennio di programmazione economico-finanziaria, ottenuta utilizzando la prima versione del modello microeconomico statico sviluppato dal WISE-OCSE e dal Dipartimento del Tesoro del MEF. Nello scenario programmatico, l’indicatore è previsto in miglioramento di 3,1 punti percentuali lungo l’orizzonte di previsione; il miglioramento riguarda sia gli uomini che le donne, tuttavia essendo stimato un calo maggiore per queste ultime, tra le quali l’incidenza dell’eccesso di peso è già minore, si prevede un allargamento del gap a sfavore degli uomini.

7 - L’esercizio di simulazione è stato condotto utilizzando i dati dell’indagine sulle spese delle famiglie (HBS) 2019 poiché quelli dell’indagine 2020 non sono ancora disponibili. Di conseguenza nell’esercizio qui presentato non si indaga il reale effetto del Rem sulla povertà assoluta durante il periodo della pandemia, ma la sua potenziale capacità di contrastare il fenomeno sulla base della struttura dei redditi e dei consumi del 2019 (“2019 controfattuale simulato”).

Il dominio 'Istruzione e formazione' è monitorato dall'indicatore **uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione**. Nel 2020 per il secondo anno consecutivo, la quota di persone di età compresa tra i 18 e i 24 anni che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione non avendo conseguito un diploma o una qualifica (abbandoni precoci) è in riduzione (-0,4 punti percentuali), raggiungendo il nuovo punto di minimo della serie. Inoltre, dalla scomposizione per genere si evince che la variazione annua assoluta dell'abbandono precoce dei maschi è in lieve aumento mentre le femmine hanno registrato una riduzione del valore dell'indicatore.

La crisi economica, innescata dalle necessarie misure di contenimento della diffusione delle infezioni da coronavirus, ha avuto un impatto senza precedenti sul mercato del lavoro per rapidità ed intensità ed ha interrotto una prolungata fase espansiva che si osservava dal 2015. Tuttavia, nel 2020 il **tasso di mancata partecipazione al lavoro (TMP)**, primo indicatore del dominio 'Lavoro e conciliazione dei tempi di vita', è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 2019, sia a livello aggregato che di genere. Le misure straordinarie introdotte dal governo a salvaguardia dell'occupazione, come l'estensione della CIG e il blocco dei licenziamenti, hanno evitato conseguenze peggiori sul mercato del lavoro, mentre le cospicue misure di sostegno al reddito hanno contribuito a sostenere chi ha assistito ad una temporanea riduzione delle risorse a propria disposizione in vista di una ripresa delle attività economiche. Il **TMP totale, nello scenario a politiche vigenti**, è previsto nel 2021 in aumento (+0,3 punti percentuali) per poi intraprendere un sentiero di riduzione che si protrae per tutto il periodo di programmazione portando l'indicatore a raggiungere il 17,4 per cento nel 2024. Per quanto riguarda la **scomposizione per genere** nel 2021 si prevede una sostanziale stabilità del TMP femminile mentre a livello maschile l'indicatore è stimato in marcato aumento. Nel triennio 2022-2024, invece, si prevede un'inversione di tendenza con un trend decrescente per entrambi i generi e più marcato per le femmine tale da produrre una riduzione del gap di genere. Le misure incluse nello **scenario programmatico** generano un effetto positivo sull'indicatore sia a livello aggregato che nella scomposizione per genere rispetto allo scenario a legislazione vigente. Nello specifico, gli interventi a sostegno delle imprese e il potenziamento delle misure incluse nel PNRR, rispetto a quanto definito in precedenza con la NADEF 2020 e con la Legge di Bilancio 2021, dovrebbero produrre un calo ulteriore dell'indicatore, rispetto a quello stimato a politiche vigenti, lungo tutto il quadriennio di previsione.

Il secondo indicatore del dominio 'Lavoro e conciliazione dei tempi di vita' è il **rapporto tra tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli (ORM)**. Nel 2020 l'indicatore è risultato in peggioramento (-0,9 punti percentuali) rispetto all'anno precedente riposizionandosi su un trend di graduale decrescita avviatosi dal 2015 ed interrottosi nel 2019. La crisi sanitaria e le misure restrittive per il contenimento del virus sembrano aver colpito in misura maggiore le donne con figli in età prescolare.

L'**indice di criminalità predatoria**, che monitora il dominio 'Sicurezza' è composto da tre sotto-indicatori (il numero di vittime di rapine, di furti in abitazione e di borseggi per 1.000 abitanti). Il dato provvisorio del 2020 mostra una notevole riduzione dell'indice aggregato (dal 16,4 ogni 1.000 abitanti del 2019 al 10,2 ogni 1.000 abitanti

del 2020) che da una parte conferma il trend discendente iniziato nel 2015 e dall'altra sembra riflettere le minori possibilità di spostamento dovute alle misure restrittive. Infatti, in termini assoluti, la riduzione è la più ampia registrata dall'inizio del periodo di osservazione.

Al dominio 'Politica e istituzioni' appartiene l'**indice di efficienza della giustizia civile** (la durata media dei processi civili, definiti nell'anno). Nel 2020, per il sesto anno consecutivo, si è registrato un miglioramento dell'indicatore in oggetto, sebbene la riduzione sia stata la più contenuta tra quelle osservate a partire dal 2015. Nel dettaglio, nel 2020 si è osservata una notevole riduzione della durata media effettiva in giorni sia rispetto al 2014, anno in cui l'indicatore ha raggiunto il valore più elevato (-86,2 giorni, pari a una diminuzione del 17,1 per cento), sia rispetto al 2012, anno di inizio della serie (-62,9 giorni, pari ad una contrazione del 13,0 per cento).

Sulla base della stima messa a disposizione dall'Istat, le **emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti pro capite**, indicatore del dominio 'Ambiente', risultano nel 2020 in marcato calo (-0,5 tonnellate) a seguito delle misure di contenimento della pandemia. L'intensità della riduzione è paragonabile a quella osservata nel 2013, anno in cui la crisi dei debiti sovrani ha avuto l'impatto maggiore sull'indicatore, ma risulta decisamente più contenuta di quella osservata nel corso del 2009, quando la crisi innescata dal fallimento della *Lehman Brothers* ha raggiunto il suo apice. A seguito del parziale rimbalzo dell'attività economica previsto nel 2021, dovuto in parte alla graduale rimozione delle misure restrittive, le **emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti pro capite** si stimano in crescita per l'anno in corso sia nello scenario tendenziale (+0,2 tonnellate) che programmatico (+0,3 tonnellate), mentre per gli anni a seguire il cospicuo volume di risorse dedicate dal PNRR a progetti green (energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, efficienza energetica, riqualificazione degli edifici), determinerà una accelerazione della transizione verso modelli di produzione e il consumo più sostenibili con effetti benefici sull'indicatore.

Il dato provvisorio dell'**indice di abusivismo edilizio**, che monitora il dominio 'Paesaggio e patrimonio culturale', nel 2020 indica un lieve aumento (+0,1 punti percentuali) rispetto al 2019, interrompendo il modesto trend di decrescita dell'indicatore iniziato nel 2018. Tale dinamica corrobora l'ipotesi che le conseguenze economiche delle misure di contenimento della pandemia potrebbero aver contribuito a segnare la discontinuità con il pattern di riduzione osservato nel biennio 2018-2019.

2.2.3 Gli Obiettivi di sviluppo sostenibile in Italia (agosto 2021)

Il Rapporto sui Sustainable Development Goals (SDGs) dell'Istat del 2021 tiene conto degli effetti della pandemia, almeno per il primo anno, offrendo una prima rappresentazione dell'impatto di questa sugli indicatori SDGs aggiornati al 2020. Questo insieme di indicatori è rappresentato da 92 misure statistiche, mentre per altre 142 l'aggiornamento è al 2019 e per 92 al 2018. Nel complesso, le misure statistiche diffuse sono 354 (di cui 326 differenti) per 135 indicatori UN-IAEG. Rispetto alla release di marzo 2021, sono state aggiornate 119 misure statistiche e introdotte 30 nuove misure. La diffusione della quarta edizione del Rapporto avviene in un contesto caratterizza-

to dall'approvazione del PNRR, i cui effetti positivi sono attesi a partire dai prossimi mesi, ma anche da livelli ancora alti di incertezza sull'evoluzione della crisi sanitaria.

Il Rapporto sugli SDGs del 2021 ritrae l'Italia colpita dalla pandemia, che ha scavato un solco profondo di disuguaglianza ed esclusione. L'esperienza di stare chiusi in casa è infatti molto diversa, a seconda del tipo di casa in cui si vive; il divario digitale si è subito tradotto in divario sociale e culturale. Gli effetti visibili sono aumento della povertà, indebolimento del capitale sociale in termini di formazione e di istruzione, con aggravio di ritardi già importanti. Una ipoteca sulle generazioni più giovani, sulle famiglie e in particolare sulle donne, che si sono trovate ancora più sole e con fardelli di cura sempre più gravosi. Nel clima sospeso del 2020, con i suoi riverberi demografici sulla mortalità, sulla natalità e sui matrimoni e con le incognite sul lavoro, si è però lavorato sui ristori, in particolare per il comparto della ricettività e della ristorazione, e soprattutto si è cominciato a guardare oltre, alla ricerca di una strategia che renda più sostenibili settori per noi strategici, come il turismo, la mobilità, i servizi sanitari e sociali, la pubblica amministrazione. Alcuni comparti, come la PA, hanno accelerato processi di innovazione di portata enorme, come il lavoro agile. La digitalizzazione delle imprese e dei servizi, pur imposta dalle misure di contrasto alla pandemia, è partita, e sta mettendo radici. Il desiderio di ripresa va canalizzato nella direzione della sostenibilità, rafforzando, oltre alla vigilanza, soprattutto la capacità innovativa, anche grazie alle risorse ingenti messe a disposizione dal PNRR. Energie e interventi andranno orientati su aree particolarmente delicate, come le fragilità del territorio, l'efficientamento della gestione delle risorse idriche ed energetiche, il consumo di suolo, l'abusivismo, la rigenerazione dei rifiuti e il loro trattamento. Tutela dei più deboli, accesso più inclusivo alle risorse anche digitali, contrasto alla povertà educativa, potenziamento di istruzione, ricerca, conoscenza, servizi a famiglie e a imprese, infrastrutture e trasporti, sono obiettivi di sostenibilità decisivi, il cui raggiungimento è impegnativo, ma alla nostra portata.

Dal Rapporto SDG in sintesi per ogni obiettivo emerge:

Per l'**obiettivo 1**, nel 2020, oltre 2 milioni di famiglie (pari al 7,7%), per un totale di oltre 5,6 milioni di individui (9,4%), si sono trovate in condizioni di povertà assoluta. Rispetto allo scorso anno, l'incidenza della povertà cresce soprattutto nel Nord-Ovest (10,1% individui in povertà assoluta; +3,3 punti percentuali rispetto al 2019) e nel Nord-Est (8,2%, +1,6 p.p.), mentre l'aumento al Centro (6,6%; +1 p.p.), nel Sud (11,7%; +1,2 p.p.) e nelle Isole (9,8%; +0,4 p.p.) assume una intensità moderata. Aumenta, in maniera significativa, l'incidenza della povertà assoluta per tutte le fasce di età, tranne tra coloro che hanno più di 65 anni. Infatti, anche nell'anno della pandemia, l'appartenenza a famiglie composte da soli anziani o nelle quali è presente un anziano – spesso titolare di un reddito da pensione – riduce il rischio di trovarsi in condizione di povertà assoluta. La diffusione del COVID-19 ha avuto un impatto significativo sulla mancata richiesta di prestazioni sanitarie. Se, nel 2019, il 6,3% delle persone dichiaravano di aver rinunciato a una visita medica pur avendone bisogno, nel 2020 la quota è salita al 9,6%. Tra questi, circa la metà ha segnalato come causa un problema legato al COVID-19.

Per l'**obiettivo 2** nel 2019, l'1,6% delle famiglie italiane presenta segnali di insicurez-

za alimentare, cioè dichiara di non aver avuto, in alcuni periodi dell'anno, denaro sufficiente per comprare cibo e di non potersi permettere un pasto proteico almeno due volte a settimana. Il dato è in leggero rialzo, per la prima volta dal 2013. Tra i bambini più piccoli (3-5 anni) quasi uno su tre è sovrappeso. La proporzione scende a uno su quattro se si considerano bambini e adolescenti (3-17 anni). La situazione è più grave nel Mezzogiorno. I dati 2019 interrompono la tendenza positiva degli ultimi anni, rafforzando le preoccupazioni per la salute dei più giovani e degli adulti di domani. Nel 2019, l'estensione delle coltivazioni biologiche ha raggiunto il 15,8% della superficie agricola utilizzata in Italia, quasi il doppio della media Ue. Tuttavia, il tasso di crescita annuo delle superfici convertite all'agricoltura biologica o in fase di conversione (+1,8%) è il più basso dal 2012, e negativo nel Mezzogiorno. Migliorano gli indicatori di pressione dell'agricoltura sull'ambiente. Nel 2019 sono stati distribuiti 485 kg di fertilizzanti e 13,2 di fitofarmaci per ettaro, rispettivamente il 5% e il 3,1% in meno dell'anno precedente. Diminuiscono anche le emissioni di ammoniaca (dell'1% sull'anno precedente e del 7,4% dal 2009), che restano entro i limiti fissati dalle direttive comunitarie.

Per l'**obiettivo 3** per misurare l'impatto dell'epidemia di COVID-19 è utile considerare l'eccesso di mortalità, che tiene conto dei decessi attribuiti direttamente al COVID-19 e di quelli indirettamente collegati. Nel 2020 il totale dei decessi per il complesso delle cause è stato il più alto mai registrato in Italia dal secondo dopoguerra: 746.146 decessi; 100.526 decessi in più rispetto alla media 2015-2019 (con una percentuale di eccesso di mortalità del 15,6%). La copertura vaccinale antinfluenzale della stagione invernale 2020/2021 è sensibilmente aumentata rispetto alla stagione precedente passando, per la popolazione anziana sopra i 65 anni, dal 54,6% al 66,5%. Nel 2020, al netto della struttura per età della popolazione, la prevalenza di persone che dichiarano di avere il diabete è del 6,2%, in lieve aumento rispetto al 5,8% del 2010. Tale quota è destinata ulteriormente a crescere per effetto dell'invecchiamento della popolazione e dell'aumento della popolazione in condizione di sovrappeso o obesità. Nel 2020, la prevalenza di persone che dichiarano di essere affette da ipertensione è del 19,4%, stabile rispetto al 2010. Il trend negli ultimi 10 anni è in aumento per gli uomini e in diminuzione tra le donne. Nel 2020, nella popolazione adulta, le persone in eccesso di peso sono il 45,9% del totale (+1 p.p. rispetto al 2019). Torna ad aumentare, dopo oltre 10 anni, la quota di uomini di 14 anni e più che presentano comportamenti a rischio nel consumo di alcol (23,6%; +1,3 p.p. rispetto al 2019). Stabile invece la quota di donne (10,2% nel 2020). La quota di uomini e donne di 14 anni e più che dichiarano di fumare rimane stabile: 15,8% per le donne e 22,5% per gli uomini.

Per l'**obiettivo 4**, in Italia i posti disponibili nei servizi per la prima infanzia pubblici e privati sul territorio italiano, nell'anno educativo 2019/2020, hanno coperto il 26,9% dei bambini fino a 2 anni compiuti, un valore inferiore al parametro del 33% fissato nel 2002 dall'Ue per il 2010. Ampio il divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Nel 2020 il 27,8% dei giovani di 30-34 anni possiede una laurea o titolo terziario (34,3% delle donne e 21,4% degli uomini), una quota che si mantiene stabile negli ultimi 3 anni. Il livello rimane tra i più bassi d'Europa. L'Unione Europea ha raggiunto e superato l'obiettivo del 40% di individui in possesso di un titolo di studio terziario. L'Italia con il 15,1 per mille di individui di 20-29 anni laureati STEM (Science, Technology,

Engineering and Mathematics) è sotto la media europea di circa 4 punti per mille nel 2018. Anche per le competenze digitali l'Italia mostra un ritardo rispetto alla Unione Europea: nel 2019 soltanto il 41,5% possiede competenze digitali almeno di base (in Ue27 sono il 56%), con quote fortemente differenziate per età e per sesso. L'aggiornamento continuo delle competenze è stato penalizzato dalle chiusure di attività, scuole, luoghi di apprendimento dovute alle misure di contenimento sociale. Tra gli individui di 25 e 64 anni, coloro che hanno svolto almeno una attività formativa nelle ultime 4 settimane, nel corso del 2020, sono stati il 7,2% rispetto all'8,1% del 2019, con un calo maggiore nel Nord Ovest e nel Nord. Le competenze in Italiano e Matematica peggiorano nell'anno scolastico 2020/2021 per gli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria di primo grado e della scuola secondaria di secondo grado. Particolarmente grave la situazione per gli studenti residenti nel Mezzogiorno. Nel 2020 la quota dei giovani 18-24enni che escono dal sistema di istruzione e formazione senza aver conseguito un diploma o una qualifica è pari al 13,1% (543 mila giovani), in leggero calo rispetto all'anno precedente ma più elevata del target europeo (10%). L'abbandono scolastico coinvolge maggiormente la componente maschile (15,6%). I divari territoriali sono ampi e persistenti

Per l'**obiettivo 5**, nel 2020 più di 49 le donne ogni 100.000 si sono rivolte al numero verde 1522 perché vittime di violenza, nel 2019 erano state circa 27. L'aumento delle chiamate è stato diffuso tra le regioni. La tipologia di violenza maggiormente segnalata è quella psicologica che quasi sempre si accompagna a quella fisica, ma anche ad altri atti di violenza (come le minacce, la violenza economica e sessuale). In Italia nel 2019 sono stati commessi 111 omicidi di donne (133 nel 2018). Circa l'84% delle donne sono state uccise in ambito domestico (da partner, da ex partner o altro parente). Era 79,7% nel 2018. Nel 2019 risultavano attivi 281 Centri Anti Violenza (24 in più rispetto al 2018), e 257 Case Rifugio (erano 222 nel 2018). La presenza nel territorio di questi servizi (CAV e Case Rifugio) è piuttosto variabile. Nel 2020 il rapporto tra il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e il tasso di occupazione di quelle senza figli si attesta a 73,4% in lieve diminuzione (-0,9 punti percentuali) rispetto al 2019. Il rapporto è peggiore per le donne più giovani nella fascia 25-34 anni. La ripartizione delle cure domestiche continua a essere squilibrata a sfavore delle donne: nel 2020 la stima dell'indice di asimmetria nel lavoro familiare si mantiene sostanzialmente stabile rispetto al 2019 (62,8%), un valore ancora superiore al 50% che rappresenta l'equa distribuzione. La partecipazione delle donne alla vita politica ed economica mostra segnali di miglioramento. Nelle ultime elezioni amministrative la percentuale di donne che presiede i consigli regionali è salita di quasi un punto percentuale attestandosi al 22%. Alla fine del 2020 la quota delle donne negli organi di amministrazione delle società italiane quotate in borsa raggiunge il 39% (+2,3 punti percentuali rispetto al 2019) posizionando l'Italia al secondo posto, dopo la Francia (45%), nell'Europa a 27.

Per l'**obiettivo 6**, con 153 m³ annui per abitante nel 2018, l'Italia occupa il secondo posto nella graduatoria europea del prelievo da corpi idrici superficiali e sotterranei per scopi idropotabili. L'Italia è tra i Paesi europei dell'area mediterranea che utilizzano maggiormente acque sotterranee, sorgenti e pozzi; queste rappresentano la risorsa più importante di acqua dolce per l'uso idropotabile sul territorio italiano (l'84,8% del

totale prelevato). Nelle reti comunali di distribuzione dell'acqua potabile sono erogati quotidianamente 215 litri per abitante nel 2018, circa 5 litri in meno rispetto al 2015. Il volume erogato pro capite aumenta al crescere della popolazione residente e nei territori in cui si ha una maggiore concentrazione di usi extra residenziali. Nei comuni capoluogo di provincia si erogano 237 litri per abitante al giorno, 22 litri in più rispetto al dato medio nazionale. L'efficienza delle reti comunali di distribuzione dell'acqua potabile è in costante peggioramento dal 2008: la quota dell'acqua immessa che arriva agli utenti finali è pari al 58,0% nel 2018 (0,6 punti percentuali in meno rispetto al 2015). L'efficienza è in calo per oltre la metà delle regioni. Le situazioni più critiche si concentrano soprattutto nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno. Nel 2019, sono state adottate misure di razionamento dell'acqua in 9 comuni capoluogo di provincia/città metropolitana, tutti ubicati nel Mezzogiorno. Rispetto all'anno precedente, il numero di comuni interessati da misure di razionamento si è ridotto e risultano più che dimezzati i giorni interessati da interventi di emergenza per assicurare la distribuzione dell'acqua ai cittadini. Stabile la quota di famiglie che lamentano irregolarità nel servizio di erogazione dell'acqua nella propria abitazione: 8,9% nel 2020 (8,6% nel 2019). Rimane elevata la quota di famiglie che dichiarano di non fidarsi a bere l'acqua di rubinetto (28,4% nel 2020), nonostante il leggero calo rispetto all'anno precedente (29,0%).

Per l'**obiettivo 7**, dopo la lieve flessione registrata nel 2018, la quota complessiva di consumo di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia torna a crescere nell'ultimo anno fino al 18,2%, segnando un miglioramento di 5,4 punti percentuali negli ultimi dieci anni. Per il sesto anno consecutivo, l'Italia è tra i Paesi dell'Unione Europea che superano il target assegnato dagli Obiettivi 20-20-20. Nonostante la contenuta crescita del 2019 (+0,6 punti percentuali), il settore elettrico continua a svolgere un ruolo propulsore per il comparto delle Fonti Energetiche Rinnovabili (FER), con una quota di rinnovabili sul consumo interno lordo di energia elettrica pari al 34,9%. L'apporto da FER risulta comparativamente più modesto nei settori termico (19,7%) e trasporti (9,0%). Nel 2019 l'intensità energetica presenta una nuova flessione (-1,3%). La progressiva diminuzione del rapporto tra consumo interno lordo di energia e Pil nell'ultimo decennio (-12%) consente all'Italia di collocarsi al quarto posto della graduatoria europea. Nell'industria si osserva, per l'ultimo anno, un'inversione di tendenza, che dà luogo a un incremento di intensità energetica dell'1%, mentre il settore dei servizi vede diminuire l'indicatore del 5%. Nel 2019, in Italia la percentuale di popolazione che lamenta difficoltà a riscaldare adeguatamente l'abitazione è pari all'11,1%, in calo rispetto all'anno precedente, ma più elevata nelle fasce di popolazione a rischio di povertà, tra i cittadini stranieri e nel Meridione.

Per l'**obiettivo 8**, nel 2020 l'evoluzione del Pil è stata fortemente condizionata dalla crisi del COVID-19 e dalle relative misure di parziale fermo delle attività produttive: il prodotto interno lordo ha subito in Italia una caduta eccezionale (-8,9%) di entità superiore sia all'area euro (-6,5%), sia all'Unione Europea (-6,1%). Il Pil per abitante è diminuito dell'8,4%. La riduzione dei ritmi produttivi ha avuto effetti rilevanti sul mercato del lavoro. Nel 2020, il tasso di occupazione ha subito una nuova contrazione, portandosi a 62,6%, in riduzione di 0,9 punti percentuali. rispetto all'anno precedente mentre il tasso di disoccupazione (9,2%) si è ridotto in presenza di un aumento dell'i-

natività legato alle limitate possibilità di ricerca di lavoro. Le misure di contenimento sociale hanno richiesto di limitare le presenze nei luoghi di lavoro con una notevole crescita dell'incidenza di occupati che lavorano da casa (da 4,8 del 2019 a 13,7%). Nel 2020 i dipendenti che percepiscono basse retribuzioni, pari a 10,1 su 100, tornano a crescere dopo la riduzione registrata tra il 2016 e il 2019. Nonostante la lieve flessione dell'ultimo anno, l'Italia registra nel 2018 significativi livelli di lavoro irregolare, con una quota di occupati irregolari sul totale degli occupati del 12,9%. Continua il positivo andamento del tasso di infortuni mortali e inabilità permanenti che, nel 2018, raggiunge il numero di 11,3 ogni 10.000 occupati (-5,0% rispetto all'anno precedente). I differenziali territoriali e di genere continuano a essere elevati. Nel 2019, la spesa pubblica per le misure occupazionali e la protezione sociale dei disoccupati cresce solo lievemente fino a raggiungere l'1,26% del Pil e il 2,59 % della spesa pubblica complessiva.

Per l'**obiettivo 9**, tra il 2010 e il 2019, il trasporto passeggeri su treno e aereo ha segnato un deciso aumento, mentre le merci continuano a essere movimentate in prevalenza dal trasporto su strada. Nel 2020 le misure di contenimento della pandemia hanno determinato una riduzione del valore aggiunto per abitante dell'industria manifatturiera, ma il suo peso sul totale dell'economia in termini di valore aggiunto e occupazione è rimasto immutato. Nel 2019 prosegue il processo di riduzione delle emissioni di CO₂ per unità di valore aggiunto anche se aumentano quelle da trasporti aerei e marittimi. Nel 2019 l'intensità di R&S rispetto al Pil è stata in Italia pari all'1,45% (1,42% nel 2018; dato provvisorio) un valore ancora lontano dalla media europea (2,2%). Tra il 2013 e il 2019 il numero di imprese che hanno effettuato vendite via web, alle imprese, alle istituzioni pubbliche e agli utenti finali ha registrato un forte incremento. Le imprese localizzate nelle regioni del Mezzogiorno mostrano una maggiore propensione all'utilizzo del commercio elettronico rispetto alle imprese residenti nel resto del Paese.

Per l'**obiettivo 10**, nel 2020, il reddito disponibile lordo delle famiglie residenti in Italia ha segnato una riduzione rispetto all'anno precedente (-2,8%), che è stata attenuata grazie alle politiche economiche adottate dal Governo per mitigare l'impatto della pandemia. La flessione del potere d'acquisto è stata di intensità simile (-2,6%). Nel 2019 si è sensibilmente ridotto il numero dei nuovi permessi di soggiorno, che si sono attestati a 177.254, il 26,8% in meno rispetto al 2018. La contrazione ha interessato tutte le motivazioni all'ingresso, ma, come già nell'anno precedente, sono diminuiti soprattutto i permessi rilasciati per richiesta di asilo (-47,4%). La tendenza al calo degli ingressi si è inevitabilmente accentuata nel 2020 anno in cui la pandemia da COVID-19 ha indotto a chiusure temporanee, ma prolungate, dei confini. Nei primi 6 mesi del 2020, sono stati concessi a cittadini non comunitari circa 43 mila nuovi permessi di soggiorno (meno della metà del primo semestre 2019).

Per l'**obiettivo 11**, più di un quarto dei residenti in Italia reputano insoddisfacente la qualità delle abitazioni in cui vivono. Nel 2019, il numero delle persone che vivono in abitazioni sovraffollate continua ad aumentare, raggiungendo il 28,3%, la percentuale più alta registrata negli ultimi 10 anni. La quota delle persone che lamentano problemi relativi alle carenze strutturali e di umidità è pari al 14,0% e quella delle persone che vivono in abitazioni con problemi di rumore causato dai vicini o proveniente dalla

strada è pari all'11,9%. Il 30,2% delle famiglie dichiara, nel 2020, di avere molta o abbastanza difficoltà di collegamento con i mezzi pubblici di trasporto nella zona in cui risiede, con una riduzione rispetto all'anno precedente (33,5%). Permangono le criticità connesse alla gestione e all'uso del suolo. L'indice di impermeabilizzazione e di consumo di suolo pro capite aumenta per il quinto anno consecutivo, risultando pari a 355 m2 per abitante nel 2019 (353 nel 2018). Nel 2019 prosegue la diminuzione della quota di rifiuti urbani conferiti in discarica, che scende dal 21,5% al 20,9%, ma aumentano i volumi di rifiuti urbani raccolti per abitante, che superano quota 500 chilogrammi. I livelli di inquinamento atmosferico continuano a ridursi, ma a ritmo sempre più lento, e con valori che rimangono, nel 2019, superiori alla media Ue27

Per l'**obiettivo 12**, nell'ultimo quinquennio, i progressi nel contenimento del consumo di materia che hanno caratterizzato l'Italia a partire dal 2010, consentendo alla nostra economia guadagni di efficienza nei processi produttivi, segnano una battuta d'arresto. Nel 2019, il consumo di materia (CMI) per unità di Pil è stabile rispetto al biennio 2017-2018 (0,28 tonnellate per 1.000 euro). Nonostante la progressiva stabilizzazione, nel 2019, l'Italia risulta tra i Paesi dell'Unione Europea con il più basso CMI, sia per abitante sia per unità di Pil, guadagnando la prima posizione nella graduatoria pro capite e la quarta posizione in quella rispetto al Pil. Il 2019 conferma il lieve incremento della produzione di rifiuti urbani per abitante già registrato lo scorso anno (+2,0% nel 2018 e +1% nel 2019). Tuttavia, si segnalano avanzamenti nei processi di gestione dei rifiuti e di riconversione in nuove risorse. Il tasso di utilizzo circolare dei materiali segnala un miglioramento delle performance italiane superiore al profilo medio Ue27, sia nell'ultimo decennio, sia nell'ultimo anno, portando il nostro Paese al quarto posto nella graduatoria europea. In aumento, nel 2019, anche la percentuale di riciclaggio (+2,5 punti percentuali) e la percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani (+3,1 p.p.). Si segnalano, tuttavia, difficoltà in relazione alle importanti disparità territoriali della raccolta differenziata, che comunque, nel 2019, si mantiene al di sotto degli obiettivi di legge.

Per l'**obiettivo 13**, nel 2019, in Italia, diminuiscono le emissioni di gas serra, ridotte del 2,8% rispetto all'anno precedente. Si conferma nell'ultimo anno la tendenza al disaccoppiamento nella relazione tra dinamica delle emissioni delle attività produttive e Pil. Nel 2019, le anomalie di temperatura media sulla terraferma hanno registrato, rispetto ai valori climatologici medi del periodo 1961-1990, un incremento di 1,28°C a livello globale e di 1,56°C in Italia. Nel 2019, la superficie forestale (boscata e non boscata) percorsa dal fuoco è di 1,2 per 1.000 km2, con valori più elevati nel Mezzogiorno. La Rete Sismica Nazionale ha registrato nel 2019 un livello minimo di 11 di terremoti con magnitudo uguale o superiore a 4 e inferiori a 4,9. Nel 2020 in Italia 22,57 abitanti per km2 sono esposti in aree a rischio di alluvioni. Nello stesso anno la preoccupazione delle famiglie per i cambiamenti climatici diminuisce di un punto percentuale, attestandosi al 70%, ma nel corso degli anni è aumentata (era 63,3% nel 2012).

Per l'**obiettivo 14**, le Aree marine protette sono il principale strumento della politica dell'Unione Europea per la conservazione della biodiversità. Nel 2020, il perimetro delle aree marine comprese nella rete Natura 2000 delimita complessivamente una

superficie di 20.716 Km², con un incremento di 9.716 Km² rispetto all'anno precedente e triplicato rispetto al 2018 (5.878 Km²), a seguito dell'individuazione di nuovi siti, così come richiesto dalla Commissione Europea (procedura di infrazione - EU-Pilot 8348/16/ENVI). In aumento anche le aree marine protette appartenenti all'Elenco Ufficiale delle Aree Protette (EUAP), che registrano un incremento del 16,7% rispetto al 2013, raggiungendo una superficie tutelata di 3.076 Km². Istituito in Toscana il più grande Sito di Importanza Comunitaria (SIC) del Mediterraneo, denominato "Tutela del *Tursiops truncatus*" per la salvaguardia dei delfini marini. Quadruplicata in Puglia la quota delle Zone di Protezione Speciale (ZPS), dal 5,2% al 21,8%, con le "Tremiti" e il "Litorale di Gallipoli e Isola S. Andrea". Triplicata in Sardegna l'estensione delle aree marine tutelate (dal 5,5% al 18,3%), grazie alla istituzione di nuovi siti. Lo stato complessivo delle acque marino-costiere è valutato dall'indicatore sulle acque di balneazione che, nel 2019, è pari al 65,5% della lunghezza complessiva della costa italiana balneabile, circa un punto percentuale in meno rispetto all'anno precedente. L'Italia è il Paese europeo con la maggiore dotazione di acque di balneazione: circa un quarto del totale Ue, la maggior parte delle quali con livelli di qualità più che sufficienti (meno dell'1% rientra nella classe "scarsa"). Le attività di pesca intensiva, associate agli impatti negativi dei mutamenti climatici, costituiscono una minaccia per la sostenibilità delle specie che popolano i mari, limitando sensibilmente la capacità riproduttiva degli stock ittici. Nel Mediterraneo occidentale, nel 2018, il 92,7% degli stock ittici valutati è soggetto a sovra sfruttamento, con un aumento di due punti percentuali rispetto all'anno precedente.

Per l'**obiettivo 15**, continua ad aumentare la copertura forestale in Italia (31,7% nel 2020), ma non si arresta la tendenza globale alla deforestazione, che colpisce soprattutto i Paesi meno sviluppati. La crescita delle aree forestali migliora l'assorbimento del carbonio, ma non è esente da rischi di degrado, essendo connessa all'abbandono delle aree interne. L'Italia, peraltro, trasferisce all'estero una quota crescente della pressione generata dalla domanda interna di legno e derivati (+13,6% di input dall'estero nel periodo 2015-2019). Nel 2019 prosegue la crescita delle superfici forestali certificate per la sostenibilità dei processi produttivi. La loro estensione in rapporto alla superficie dei boschi italiani, tuttavia, resta molto limitata (7,6 ettari ogni 100, contro una media Ue di 45). Il consumo di suolo rallenta, ma non abbastanza da poter guardare con ottimismo all'obiettivo dell'azzeramento entro il 2030. Nel 2019 si sono aggiunti altri 51,9 km² di coperture artificiali (circa 14 ettari al giorno), che portano al 7,1% la quota di superficie impermeabilizzata. Aumenta anche la frammentazione delle aree extraurbane, che interessa il 36,1% del territorio nazionale (quasi un punto in più dal 2017). Nel biennio 2017-2019 l'impermeabilizzazione (soil sealing) avanza soprattutto in Veneto, Lombardia e Puglia, mentre la frammentazione aumenta soprattutto nelle Marche e in Sicilia. Nel 2019 si contano, in Italia, più di 650 specie alloctone. La loro diffusione, che rappresenta una minaccia per la biodiversità, aumenta a ritmo crescente: nel decennio 2010-2019 sono comparse, in media, più di 13 nuove specie ogni anno.

Per l'**obiettivo 16**, nel 2019 in Italia sono stati commessi 318 omicidi volontari, corrispondenti a 0,5 per 100.000 abitanti. Il tasso di omicidi è significativamente diminuito nel corso degli anni. Al 31 dicembre 2020, i detenuti in attesa di primo giudizio sono 8.685, pari al 16,3% della popolazione carceraria. A una diminuzione in termini

assoluti delle persone detenute in attesa di giudizio è corrisposto un aumento della loro incidenza sul totale dei detenuti. Nel 2020, l'indice di affollamento degli istituti penitenziari per adulti è significativamente diminuito rispetto all'anno precedente, passando da 119,9 a 105,5 detenuti per 100 posti disponibili, in virtù dei provvedimenti adottati per prevenire la diffusione di COVID-19 nelle carceri. Nel 2020, la durata dell'espletamento dei procedimenti civili dei tribunali ordinari diminuisce marginalmente rispetto all'anno precedente (da 421 a 419 giorni), rallentando il processo di riduzione che aveva caratterizzato gli anni precedenti (61 giorni la diminuzione dal 2012 al 2019). Nel 2020 diminuisce leggermente (dal 6,9% al 6,2%) la percentuale di cittadini che lamentano difficoltà nel raggiungere almeno tre servizi essenziali.

Per l'**obiettivo 17**, nel 2020, le entrate delle Amministrazioni Pubbliche rappresentano il 43,1% del Pil con un incremento rispetto al 2019 dell'1,5% e del 4% rispetto a dieci anni fa. L'incremento dell'ultimo anno è il risultato combinato di diversi fattori: riduzione del Pil a prezzi correnti (-7,8%), aumento delle imposte dirette (+6,1%) e una contemporanea riduzione delle imposte indirette (-3,7%). Nel 2019, il rapporto tra Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) e reddito nazionale lordo si riduce di 0,03 punti percentuali rispetto al 2018, portandosi a 0,22%. L'APS destinato ai Paesi meno sviluppati rispetto al reddito nazionale lordo rimane invariato rispetto all'anno precedente. L'Italia resta ancora lontana dal raggiungimento dei target previsti dall'Agenda 2030. Nel 2020 le rimesse dei lavoratori immigrati in Italia ammontano a circa 6,7 miliardi di euro con una crescita del 12,5% rispetto al 2019. Nella media del periodo 2010-2020 il flusso delle rimesse in uscita è stato pari allo 0,36% del Pil raggiungendo nel 2020 lo 0,41 %. Nel 2020, la percentuale di famiglie che accede a internet tramite connessione a banda larga è pari al 77,8% (+3,1 punti percentuali rispetto al 2019 e +34,4 rispetto al 2010). Gli utenti regolari di internet (dai 6 anni ai 74 anni e più) sono circa il 70%. Nel 2020, l'utilizzo di internet per la didattica a distanza ha determinato un aumento significativo tra i giovanissimi (6-10 anni; +11,5 punti percentuali rispetto al 2019 e +35,9 punti rispetto al 2010). Tra gli utenti regolari di internet, nella fascia d'età 16-74 anni, il 31,4% ha usato internet per ordinare merci o servizi online (+3,3 punti rispetto al 2019 e +22,2 punti rispetto al 2010) e quasi il 40% per effettuare operazioni bancarie o di ricerca di informazioni sul conto (internet banking).

3 Utilizzo degli indicatori BES/SDG per il PNRR e per le politiche per la sostenibilità

3.1 Definizione degli indicatori BES (12 nel DEF) che saranno influenzati dal PNRR da parte del MEF

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2021 definisce un quadro macroeconomico tendenziale e programmatico⁸ contraddistinto da un'ingente mobilitazione di investimenti che si stima possa contribuire a sostenere una crescita robusta, duratura e sostenibile che riduca gli squilibri territoriali, promuova la parità di genere, sia compatibile con gli obiettivi di riduzione delle emissioni climalteranti e dia maggiori

⁸ - Per maggiori dettagli sul quadro macroeconomico programmatico si vedano le sezioni I.4 e II.4 del Programma di Stabilità 2021.

opportunità di lavoro e di sviluppo personale alle nuove generazioni. Più in generale, una crescita che incida positivamente sulle diverse dimensioni del benessere equo e sostenibile.

Nello scenario tendenziale del Programma di Stabilità 2021⁹ sono presi in considerazione gli investimenti pubblici e privati inclusi nel PNRR, secondo la versione presentata nella NADEF 2020 e rivista alla luce dei contenuti della Legge di Bilancio 2021, nonché le misure di stimolo e di sostegno introdotte con il recente DL Sostegni¹⁰. Il quadro macroeconomico programmatico include l'effetto espansivo di *i*) un nuovo pacchetto di misure di sostegno alle famiglie e alle imprese e di rilancio dell'attività economica e *ii*) la versione finale del PNRR (Piano) con un ampliamento delle risorse complessive rispetto a quanto previsto dalla NADEF 2020 e dalla Legge di Bilancio 2021. In concomitanza con l'approvazione del DEF 2021, infatti, è stato richiesto un ulteriore scostamento di bilancio nella misura di circa 40 miliardi di euro in termini di indebitamento netto della PA nel 2021¹¹. Una parte di tali risorse sarà destinata al finanziamento di ulteriori investimenti pubblici rispetto al Piano, con la creazione di un Fondo di investimento complementare di durata decennale, e alla copertura delle somme del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) confluite nei programmi inclusi nel PNRR. Complessivamente, le risorse dedicate al PNRR, inclusive della componente di finanziamento nazionale, ammontano a 235,14 miliardi di euro¹² e si prevede che daranno un forte impulso ai principali indicatori macroeconomici¹³, come stimato nel DEF 2021, ed effetti benefici sugli indicatori BES. Di seguito si presentano i risultati di una valutazione qualitativa del contenuto degli investimenti e delle riforme previsti dal PNRR nella versione approvata dal Parlamento il 27 aprile 2021 al fine di tracciare dei possibili impatti sugli indicatori BES.

9 - Secondo le stime riportate nel DEF 2021, si prevede un aumento del PIL del 4,1 per cento nel 2021, del 4,3 per cento nel 2022, del 2,5 nel 2023 e del 2,0 per cento nel 2024. Per maggiori dettagli sul quadro macroeconomico tendenziale si vedano la sezione I.2 e I.3 del Programma di Stabilità 2021.

Si riporta, inoltre, che all'interno del Programma di Stabilità presente nel DEF sono riportati i numerosi interventi attuati nel corso del 2020 per fronteggiare l'emergenza da Covid-19 a sostegno delle imprese e delle famiglie, a tutela dei lavoratori, per il rafforzamento del sistema di assistenza sanitaria e per le politiche sociali.

In merito allo scenario programmatico, nel DEF sono inclusi ulteriori interventi di politica fiscale espansiva indirizzati al sostegno alle famiglie e alle imprese che ancora si trovano in una situazione di difficoltà dettata dall'emergenza pandemica, e al potenziamento degli interventi programmati con il PNRR, ampliandone le risorse rispetto a quanto previsto precedentemente con la NADEF 2020 e con la Legge di Bilancio 2021.

Per ulteriori informazioni si vedano le Sezioni II.2 a pag. 59 e seguenti e V.1 a partire da pag.139 al seguente link: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2021/DEF_2021_PdS_15_04.pdf.

10 - Decreto-Legge n. 41 del 22 marzo 2021.

11 - Lo scostamento previsto ha una dimensione di 40 miliardi di euro nel 2021, 6 miliardi nel 2022 e circa 4,5 miliardi annui nel biennio 2023-2024. Si veda la Relazione al Parlamento 2021 presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Daniele Franco al Consiglio dei Ministri il 15 aprile 2021.

12 - L'ammontare è la somma delle risorse previste dal NGEU che consiste nel *Recovery and Resilience Facility* (191,50 miliardi di euro) e il programma React EU (13 miliardi di euro) e dal Fondo complementare nazionale (30,64 miliardi di euro). Per ulteriori dettagli si veda la Tavola 1.1 a pagina 22 della versione del PNRR approvato in Parlamento il 27 aprile 2021 <https://documenti.camera.it/leg18/doc/testoPNRR.pdf>.

13 - La valutazione degli impatti macroeconomici è inclusa nel capitolo 4 del PNRR.

La struttura del piano nazionale di ripresa e resilienza

Il PNRR si struttura lungo tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Il Piano, il cui orizzonte temporale è il 2021-2026, comprende investimenti e riforme volti a rilanciare la crescita del Paese e rappresenta un'opportunità per modernizzare la pubblica amministrazione, rendere più efficiente il sistema giudiziario, rafforzare il sistema produttivo e ridurre la povertà, l'esclusione sociale e le diverse dimensioni della disuguaglianza. Il PNRR è stato predisposto secondo i principi definiti nel Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza (Regolamento RRF, UE 2021/241) ed è in linea con i sei pilastri dello strumento di finanziamento *Next Generation EU* (NGEU). Le pari opportunità intergenerazionali, di genere e territoriali costituiscono le priorità trasversali del Piano sulla base delle quali sono valutate le Missioni e le Riforme.

Il Piano è suddiviso in sei Missioni, a loro volta articolate in sedici Componenti: 1) M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura (tre componenti); 2) M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica (quattro componenti); 3) M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile (due componenti); 4) M4 Istruzione e ricerca (due componenti); 5) M5 Inclusione e coesione (tre componenti); 6) M6 Salute (due componenti). Ogni componente è a sua volta ripartita in Misure ciascuna composta da Sottomisure cui corrispondono gli investimenti e le riforme in programma e le relative risorse. Alle riforme settoriali incluse nelle sei Missioni, si aggiungono quelle orizzontali, abilitanti e di accompagnamento che presentano un carattere trasversale rispetto al contenuto del Piano. Sotto il profilo delle risorse, si rileva che il 40 per cento del totale è destinato a investimenti "verdi", il 27 per cento a progetti digitali e il 33 per cento a investimenti destinati al Mezzogiorno¹⁴.

Le riforme orizzontali, abilitanti e di accompagnamento al PNRR

Il PNRR prevede, oltre agli interventi settoriali inclusi in ciascuna missione e componente¹⁵, tre tipologie di riforme: i) le cosiddette **riforme orizzontali o di contesto**, di natura trasversale; ii) le **riforme abilitanti**, orientate alla realizzazione del Piano e alla rimozione degli elementi ostativi, di carattere amministrativo, regolatorio o procedurale che strutturalmente limitano l'attività economica e incidono sulla qualità dei servizi; iii) le **riforme di accompagnamento**, concorrenti all'attuazione del Piano secondo gli indirizzi espressi nelle *Country Specific Recommendations* formulate in sede europea¹⁶. Nel dettaglio, le due riforme orizzontali riguardano la giustizia e la PA, mentre la semplificazione e razionalizzazione della legislazione e la promozione della concorrenza sono incluse tra quelle abilitanti. Le riforme di accompagnamento sono di diversa natura e vanno dalla riforma fiscale alla legge sul consumo di suolo. Di seguito, si presenta l'analisi di tali riforme secondo la prospettiva degli indicatori BES.

14 - Si veda il Regolamento UE 2021/241 per maggiori dettagli sui criteri di redazione e valutazione del piano in relazione agli obiettivi climatici e di digitalizzazione nonché al necessario allineamento di tutti gli investimenti per cui si richiede un finanziamento dal *Recovery and Resilience Facility*, al principio 'non arrecare un danno significativo' rispetto agli obiettivi ambientali dell'Unione (art. 17 del Regolamento).

15 - Per le riforme settoriali si veda la Tavola II.2

16 - Per il dettaglio sulle *Country Specific Recommendations* si vedano pag 25 e ss del PNRR.

Per maggiori dettagli sul contenuto di ogni riforma si rimanda al Capitolo 2, sezione A del PNRR.

Riforme orizzontali:

Riforma della PA. Nella prospettiva BES, il potenziamento della capacità amministrativa, la semplificazione delle procedure e la digitalizzazione possono contribuire a migliorare la qualità dei servizi offerti alle imprese e ai cittadini e ridurre l'onere burocratico, con potenziali effetti positivi sui tre indicatori del 'Benessere economico', nonché sull'indice di efficienza della giustizia civile e sull'abusivismo edilizio (ABE). Gli interventi tesi a valorizzare le competenze e rendere più efficienti i percorsi di reclutamento possono, invece, apportare benefici al sistema dell'istruzione e a quello sanitario, interessando gli indicatori uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (UPIF), speranza di vita in buona salute alla nascita (SVBS) ed eccesso di peso (EP). Inoltre la riforma della PA è tesa anche a favorire il ricambio generazionale con possibili impatti positivi sugli indicatori tasso di mancata partecipazione (TMP) e occupazione relativa delle madri (ORM).

Riforma della giustizia. Tale riforma rappresenta una priorità del Piano anche al fine di dare seguito alle raccomandazioni della Commissione UE del 2019 e del 2020 sulla giustizia. In particolare, gli interventi sull'organizzazione, ovvero l'Ufficio del Processo, la riforma del processo civile e *Alternative Dispute Resolution* (ADR), gli interventi sul processo civile, sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali, la riforma della giustizia tributaria e la riforma dell'ordinamento giudiziario potranno offrire un significativo apporto all'indice di efficienza della giustizia civile. Infine, la riduzione dei tempi della giustizia e la certezza dei procedimenti giudiziari sono elementi di stimolo per l'attrazione degli investimenti che favoriscono il reddito e l'occupazione e, quindi, gli indicatori RDLC e TMP.

Riforme abilitanti:

Semplificazione e razionalizzazione della legislazione. I numerosi interventi in questo ambito interessano diversi indicatori BES sebbene un primo impatto sia ravvisabile principalmente nell'indicatore delle emissioni di CO₂ e altri gas climalteranti che potrebbe beneficiare delle semplificazioni in materia ambientale e delle altre misure per l'edilizia e la rigenerazione urbana. Queste ultime, alleggerendo l'onere burocratico e contribuendo alla valorizzazione del territorio, potrebbero scoraggiare fenomeni di abusivismo migliorando il relativo indicatore. La semplificazione delle norme in materia di investimenti nel Mezzogiorno, invece, rappresenta un forte impulso alla riduzione dei divari sociali ed economici del Paese contribuendo in particolare a migliorare l'indicatore S80/S20. Inoltre, nel processo di rafforzamento delle misure di revisione e valutazione della spesa si prevede il potenziamento del "bilancio di genere" e di "green budgeting", con effetti indiretti rispettivamente sugli indicatori TMP e ORM e sulle emissioni di CO₂. Più in generale, gli interventi di semplificazione normativa potranno incoraggiare le attività produttive e innescare effetti positivi sugli indicatori RDLC e TMP.

Promozione della concorrenza. Per tale obiettivo si prevede la definizione della “Legge annuale per il mercato e la promozione della concorrenza” con cui realizzare e gestire le infrastrutture strategiche, la rimozione di barriere all’entrata nei mercati, la declinazione della concorrenza rispetto ai valori sociali e il rafforzamento dei poteri di antitrust *enforcement*. Le misure previste interverranno sulla liberalizzazione di alcuni segmenti strategici dell’economia, contribuendo al miglioramento dell’indice del reddito disponibile lordo corretto pro capite e alla riduzione del tasso di mancata partecipazione al lavoro. Inoltre, tra i comparti interessati figura la produzione di energia elettrica e la gestione e trattamento dei rifiuti, i quali farebbero prevedere un impatto positivo in termini di emissioni di CO₂ e gas climalteranti nella misura in cui una maggiore concorrenza determina maggiori investimenti destinati alla riduzione delle emissioni di CO₂ di cui sono responsabili questi settori.

Riforme di accompagnamento:

La riforma fiscale. La possibile revisione dell’IRPEF, come indicata nel PNRR, avrebbe il duplice obiettivo di sostenere le fasce di reddito più deboli e l’occupazione dei lavoratori più svantaggiati, contribuendo parallelamente alla riduzione delle disuguaglianze del reddito netto (S80/S20) e al miglioramento degli indicatori del dominio ‘Lavoro e conciliazione dei tempi di vita’, ovvero il tasso di mancata partecipazione al lavoro con relativa scomposizione per genere e il rapporto tra il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne di 25-49 anni senza figli.

Il Family Act. Tra le misure di attuazione del progetto di riforma contenuto nel Family Act, l’introduzione dell’Assegno unico universale per le famiglie con figli e di nuove provvidenze rappresenta un importante sostegno agli indicatori del dominio BES ‘Benessere economico’. Le misure di sostegno all’educazione dei figli, contenendo il fenomeno dell’abbandono scolastico e favorendo al contempo l’occupazione delle madri, intervengono anche sugli indicatori UPIF

e ORM. La revisione dei congedi parentali e del congedo di paternità mirano a colmare gli squilibri tra il lavoro e la cura della famiglia con possibili benefici sugli indicatori ORM e TMP. Su questi stessi indicatori e su quelli del dominio ‘Benessere economico’ intervengono anche le misure per potenziare il lavoro femminile come le agevolazioni fiscali per alcune spese e gli interventi a sostegno dell’avvio di nuove imprese femminili. Infine, le detrazioni fiscali per alcune spese sostenute all’interno del percorso universitario e per la locazione dell’abitazione principale delle giovani coppie rappresentano misure a sostegno del reddito delle famiglie con potenziale impatto sugli indicatori del dominio ‘Benessere economico’.

La riforma delle misure di sostegno al reddito dei lavoratori, tra cui la riforma degli ammortizzatori sociali e il rafforzamento delle politiche attive, oltre a supportare gli indicatori BES del dominio ‘Benessere economico’, potrebbero contribuire a instaurare una dinamica positiva nel mercato del lavoro tale da favorire una riduzione del TMP.

Una legge sul consumo del suolo. L’impegno per l’approvazione di una legge sul consumo di suolo potrebbe contenere il fenomeno dell’abusivismo edilizio e concorrere parallelamente alla riduzione delle emissioni di CO₂ e altri gas climalteranti.

Di seguito si riporta la Tavola II.1 che sintetizza i contributi delle Riforme orizzontali, abilitanti e di accompagnamento al Piano rispetto agli indicatori BES.

Tavola II.1

TAVOLA II.1 RIFORME ORIZZONTALI, ABILITANTI E DI ACCOMPAGNAMENTO AL PNRR			
Tipo di Riforma	Riforma	Contenuto rilevante ai fini BES	Indicatori BES
Riforme orizzontali	Riforma della PA	Accesso	TMP, ORM
		Buona amministrazione	RDLC, S80/S20, IPA, ABE
		Competenze	RDLC, UPIF, SVSB, EP
		Digitalizzazione	RDLC
	Riforma della Giustizia	Interventi sull'organizzazione: ufficio del processo	Indice di efficienza della giustizia civile, RDLC, TMP
		Riforma del processo civile e Alternative Dispute Resolution (ADR)	Indice di efficienza della giustizia civile, RDLC, TMP
		Interventi sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali	Indice di efficienza della giustizia civile, RDLC, TMP
		Riforma della giustizia tributaria	RDLC, TMP
		Riforma del processo penale	Criminalità predatoria, RDLC, TMP
		Riforma dell'Ordinamento giudiziario	Indice di efficienza della giustizia civile, RDLC, TMP
Riforme abilitanti	Semplificazione e razionalizzazione della legislazione	Semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale	CO ₂ , RDLC e TMP
		Semplificazioni in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana	CO ₂ , ABE, RDLC e TMP
		Semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno	S80/S20, RDLC e TMP
		Misure di revisione e valutazione della spesa	TMP, ORM, CO ₂
	Promozione della concorrenza	Legge annuale per il mercato e la promozione della concorrenza	RDLC, TMP
		Rimozione di barriere all'entrata nei mercati	RDLC, TMP
		Concorrenza e i valori sociali	RDLC, TMP, CO ₂
		Rafforzamento dei poteri di antitrust enforcement	RDLC, TMP
Riforme di accompagnamento al Piano	Riforma fiscale	Revisione IRPEF	S80/S20, RDLC, TMP, ORM
		Assunzioni agenzia delle entrate	TMP
	Family Act	Assegno unico universale per le famiglie con figli	S80/S20, RDLC, IPA TMP, ORM
		Misure di sostegno all'educazione dei figli e nuove provvidenze	UPIF, S80/S20, RDLC, IPA TMP, ORM
		Revisione dei congedi parentali e del congedo di paternità	TMP, ORM
		Lavoro femminile	S80/S20, RDLC, IPA TMP, ORM
		Misure per i giovani	RDLC, S80/S20, IPA
	Sostegno al reddito dei lavoratori	Riforma degli ammortizzatori sociali	RDLC, S80/S20, IPA, TMP
		Politiche attive	RDLC, S80/S20, IPA, TMP
	Consumo di suolo	Legge per il consumo di suolo	ABE, CO ₂

Gli investimenti e le riforme delle sei missioni del PNRR

L'analisi del Piano è stata svolta seguendo un criterio qualitativo, esaminando gli obiettivi di ogni misura o sottomisura e analizzando il potenziale impatto sui dodici indicatori BES.

Dall'esame del contenuto del PNRR, si evince una prevalenza per l'indicatore **Reddito disponibile lordo corretto pro capite** (RDLC) rispetto all'impatto degli investimenti e delle riforme. Tutte le missioni del PNRR includono investimenti e riforme che possono contribuire a sostenere il reddito delle famiglie e dei lavoratori, direttamente attraverso trasferimenti sociali *in kind* per beni e servizi primari (i.e. asili nidi, diversi servizi educativi e scolastici, alloggi, assistenza sanitaria, vari servizi sociali) indirizzati in particolare a persone anziane, disabili e persone vulnerabili, studenti e famiglie (principalmente Missioni 4-6), o indirettamente tramite investimenti che avranno l'effetto di aumentare il reddito nazionale (principalmente Missioni 1-3).

Numerosi interventi sono rivolti alle imprese, al supporto delle filiere produttive e dei settori strategici dell'economia del Paese, come il turismo e l'agricoltura, in chiave ecologica e digitale. Tra questi, rilevano in particolar modo gli investimenti previsti per Transizione 4.0 che figura come l'intervento più rilevante sotto il profilo finanziario. Lo sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali rappresentano fattori di stimolo per la crescita del reddito e dell'occupazione. Il trasferimento tecnologico,

l'innovazione e le risorse destinate alla ricerca e allo sviluppo possono incidere positivamente sulla crescita potenziale del Paese che si traduce nel tempo in maggiore reddito e occupazione. Infine, interessano l'indicatore RDLC anche le misure a sostegno dell'occupazione e dell'occupabilità, soprattutto delle donne e dei settori che sono stati più esposti agli effetti economici della pandemia.

Nella prospettiva del dominio 'Benessere economico', molte delle misure a sostegno del RDLC possono anche concorrere a ridurre la **disuguaglianza del reddito netto** (S80/S20) e a contrastare la **povertà assoluta** (IPA). Particolarmente rilevante è la Missione 5 dedicata all'inclusione e alla coesione sociale e che include investimenti e riforme volti a rafforzare le prestazioni sociali soprattutto per i gruppi sociali economicamente più svantaggiati e vulnerabili. Le iniziative riguardano l'edilizia e gli alloggi nonché misure per la rigenerazione urbana e il potenziamento dei servizi di istruzione, sanitari, essenziali e per lo sport. Tutte queste misure possono contribuire al miglioramento degli indicatori S80/S20 e IPA.

Al tema della salute è dedicata l'intera Missione 6 che prevede il potenziamento dell'assistenza sanitaria territoriale e altri investimenti infrastrutturali, tra cui il potenziamento dei servizi sociali e di cura della persona, tesi a ridurre i disagi derivanti dall'età avanzata, dalla disabilità e dalla marginalità sociale. Il rafforzamento dei servizi sanitari e sociali può sostenere un miglioramento delle condizioni di vita e della percezione di tali condizioni, con riflessi positivi anche sull'indicatore **speranza di vita in buona salute alla nascita**. La salvaguardia della qualità dell'aria e la tutela delle aree verdi può anche contribuire ad aumentare la speranza di vita in buona salute.

Il secondo indicatore del dominio 'Salute' è dedicato alla misurazione dell'**eccesso di peso** e alcune misure nel PNRR possono contribuire a una sua riduzione favorendo una maggiore attività fisica nel contesto urbano, ad esempio con spazi dedicati alla mobilità ciclistica, e negli istituti scolastici, mediante l'ampliamento quantitativo delle infrastrutture dedicate alla pratica dello sport a scuola. Anche con il potenziamento dell'assistenza sanitaria territoriale, tramite lo sviluppo delle cure intermedie e dei servizi di prossimità, si potrà determinare un effetto positivo sull'indicatore eccesso di peso.

La valorizzazione dei giovani è una priorità per il raggiungimento degli obiettivi del Piano. L'attenzione posta nell'istruzione di ogni ordine e grado come cardine per poter sviluppare le competenze necessarie nel mondo del lavoro è riconoscibile in tutta la Missione 4 dedicata all'istruzione e alla ricerca mediante investimenti volti ad ampliare le competenze, potenziare le infrastrutture e riformare l'organizzazione del sistema scolastico. Tali investimenti e riforme potranno contribuire a contrastare il fenomeno degli abbandoni scolastici, monitorati dall'indicatore **Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione** (UPIF) del dominio 'Istruzione e formazione'. A contribuire a future performance positive dell'indicatore intervengono anche gli investimenti nel servizio civile universale e gli interventi socio-educativi per combattere la povertà educativa.

Concorrono a rafforzare la partecipazione nel mercato del lavoro (e a migliorare l'indicatore **tasso di mancata partecipazione al lavoro**) alcune misure della Missione 5 "Inclusione e coesione" mediante l'attuazione di politiche attive del lavoro e di interventi a sostegno all'occupazione, nonché misure dedicate alla digitalizzazione e

all'innovazione della PA e al miglioramento qualitativo dei servizi di istruzione e formazione. Di rilievo è la prevista riforma delle lauree abilitanti per certune professioni, la quale agevola l'ingresso nel mercato del lavoro.

La Missione 4 "Istruzione e ricerca" dedica notevoli risorse al potenziamento dei servizi educativi per la prima infanzia e all'estensione del tempo pieno e delle mense nelle scuole contribuendo al sostegno dell'occupazione delle madri con figli piccoli. Le politiche attive del lavoro e di sostegno all'occupazione, investendo anche nella creazione di imprese femminile e in un sistema di certificazione della parità di genere possono apportare effetti positivi all'indicatore che misura l'**occupazione relativa delle madri (ORM)** con figli in età prescolare.

All'interno della Missione 1 del PNRR, gli investimenti dedicati alla digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali e allo sviluppo del capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo possono invece sostenere l'**efficienza della giustizia civile**, come misurata dal relativo indicatore BES.

Il PNRR dedica alla transizione ecologica l'intera Missione 2 che con una dotazione di risorse pari a 59,33¹⁷ miliardi di euro è la missione a cui è destinata la quota più elevata di risorse. La missione comprende interventi a favore dell'economia circolare, della produzione di energia da fonti rinnovabili, dell'efficientamento energetico e dello sviluppo di trasporti locali sostenibili. Anche le misure contenute nella Missione 3 dedicata alle infrastrutture per una mobilità sostenibile (con 25,13¹⁸ miliardi in finanziamenti) contribuiscono alla riduzione delle **emissioni di CO2 e degli altri gas climalteranti**. Inoltre, gli investimenti relativi a Transizione 4.0 e a turismo e cultura (Missione 1) e gli interventi per la rigenerazione

urbana e l'*housing* sociale (Missione 5) concorrono alla realizzazione degli obiettivi ambientali di riduzione delle emissioni.

Infine le misure volte a valorizzare il territorio, a tutelare le aree verdi e a supportare la rigenerazione urbana possono contribuire a scoraggiare fenomeni illeciti nell'edilizia residenziale riducendo l'**indice di abusivismo edilizio**.

Nella Tavola II.2, per ogni indicatore BES presentato nella prima colonna sono riportate le sottomisure (riforme e investimenti) che potrebbero determinare un impatto rilevante su tale indicatore. Per ogni sottomisura è indicata la relativa misura, componente e missione, oltre alle risorse previste dal PNRR. Infine, sono indicati anche gli altri indicatori BES per i quali è atteso un effetto di rilievo prodotto dalla stessa sottomisura.

17 - Ai 59,33 miliardi di euro del RRF, si aggiungono 1,31 miliardi del React EU e 9,32 miliardi del Fondo complementare nazionale per raggiungere la somma di 69,96 miliardi di euro.

18 - Ai 25,13 miliardi di euro del RRF, si aggiungono 6,33 miliardi del Fondo complementare nazionale per raggiungere la somma di 31,46 miliardi di euro.

TAVOLA II.2 GLI INDICATORI BES NEL PNRR

Primo indicatore	Altri indicatori	Missioni	Componente	Misura	Sottomisura	Risorse (miliardi di euro)
Reddito disponibile lordo corretto pro capite (RDLC)	S80/S20, CO2, TMP	M1: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	M1C2: Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo ⁽¹⁾	Transizione 4.0		13,97
RDLC		M1	M1C2	Investimenti ad alto contenuto tecnologico		0,75
RDLC	ORM, TMP	M1	M1C2	Reti ultraveloci		6,31
RDLC		M1	M1C2	Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione	Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da SIMEST/ Competitività e resilienza delle filiere produttive	1,95
RDLC		M1	M1C2	Riforma del sistema della proprietà industriale		0,03
RDLC		M1	M1C3: Turismo e cultura ⁽¹⁾	Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale	Investimento: Attrattività dei borghi	1,02
RDLC	CO2	M2: Rivoluzione verde e transizione ecologica	M2C1: Economia circolare e agricoltura sostenibile ⁽¹⁾	Sviluppare una filiera agroalimentare sostenibile	Investimento: Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare	0,5
RDLC		M2	M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica	Prevenire e contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio	Investimento: Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	2,49
RDLC	CO2	M2	M2C4	Prevenire e contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio	Investimento: Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	6
RDLC		M2	M2C4	Garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime	Investimento: Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	2

TAVOLA II.2 GLI INDICATORI BES NEL PNRR

Primo indicatore	Altri indicatori	Missioni	Componente	Misura	Sottomisura	Risorse (miliardi di euro)
RDLC	S80/S20	M2	M2C4	Garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime	Investimento: Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti	0,9
RDLC		M2	M2C4	Garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime	Investimento: Investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per un migliore gestione delle risorse idriche	0,88
RDLC	CO2, S80/S20	M2	M2C4	Garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime	Investimento: Investimenti in fognatura e depurazione	0,6
RDLC		M2	M2C4	Garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime	Riforma: Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico	-
RDLC	S80/S20	M2	M2C4	Garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime	Riforma: Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati	-
RDLC	S80/S20, CO2	M3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile	M3C1: Investimenti sulla rete ferroviaria ⁽¹⁾	Investimenti sulla rete ferroviaria	Investimento: Collegamenti ferroviari ad alta velocità verso il Sud per passeggeri e merci	4,64
RDLC	CO2	M3	M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria	Investimento: Linee ad alta velocità nel Nord che collegano all'Europa	8,57
RDLC	CO2	M3	M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria	Investimento: Connessioni diagonali	1,58

TAVOLA II.2 GLI INDICATORI BES NEL PNRR

Primo indicatore	Altri indicatori	Missioni	Componente	Misura	Sottomisura	Risorse (miliardi di euro)
RDL	C02	M3	M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria	Investimento: Rafforzamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave	2,97
RDL	C02, S80/S20	M3	M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria	Investimento: Potenziamento delle linee regionali	0,94
RDL	C02, S80/S20	M3	M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud	2,4
RDL	C02, S80/S20	M3	M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria	Investimento: Miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud	0,7
RDL		M3	M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria	Riforma: Accelerazione dell'iter di approvazione del contratto tra MIMS e RFI	-
RDL	C02	M3	M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria	Riforma: Accelerazione dell'iter di approvazione dei progetti	-
RDL		M3	M3C2: Intermodalità e logistica integrata ⁽¹⁾	Intermodalità e logistica integrata	Investimento: Digitalizzazione della catena logistica	0,25
RDL	C02	M3	M3C2	Intermodalità e logistica integrata	Investimento: Innovazione digitale dei sistemi aeroportuali	0,11
RDL	S80/S20	M4: Istruzione e ricerca	M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	Investimento: Alloggi per studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti	0,96
RDL		M4	M4C2: Dalla ricerca all'impresa ⁽¹⁾	Rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese	Investimento: Potenziamento strutture di ricerca e creazione di campioni nazionali di R&S su Key Enabling Technologies	1,6
RDL		M4	M4C2	Rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese	Investimento: Creazione e rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione", costruzione di "leader territoriali di R&S"	1,3
RDL		M4	M4C2	Sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico	Investimento: IPCEI	1,5

TAVOLA II.2 GLI INDICATORI BES NEL PNRR

Primo indicatore	Altri indicatori	Missioni	Componente	Misura	Sottomisura	Risorse (miliardi di euro)
RDL		M4	M4C2	Sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico	Investimento: Partnership - Horizon Europe	0,2
RDL		M4	M4C2	Sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico	Investimento: Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti di industria	0,35
RDL		M4	M4C2	Potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione	Investimento: Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione	1,58
RDL		M4	M4C2	Potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione	Investimento: Finanziamento di start-up	0,3
RDL	TMP	M4	M4C2	Potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione	Investimento: Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese	0,6
RDL	SVBS, IPA, S80/S20	M5: Inclusione e coesione	M5C3: Interventi speciali per la coesione territoriale ⁽¹⁾		Investimento: Strategia nazionale per le aree interne	0,83
RDL	TMP, IPA	M5	M5C3		Investimento: Valorizzazione beni confiscati alle mafie	0,3
RDL	C02	M5	M5C3		Investimento: Interventi per Zone Economiche Sociali	0,63
RDL	S80/S20	M5	M5C3		Riforma: Rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES)	-
Disuguaglianza del reddito netto (S80/S20)	RDL	M5	M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	Investimento: Borse di studio per l'accesso all'università	0,5
S80/S20	SVBS, IPA	M5	M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale	Riforma: Legge quadro della disabilità ⁽¹⁾	-
Indice di povertà assoluta (IPA)	RDL	M5	M5C2	Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale	Investimento: Housing temporaneo e stazioni di posta	0,45

TAVOLA II.2 GLI INDICATORI BES NEL PNRR

Primo indicatore	Altri indicatori	Missioni	Componente	Misura	Sottomisura	Risorse (miliardi di euro)
IPA	S80/S20, RDLC, SVBS, CO2, ABE	M5	M5C2	Rigenerazione urbana e <i>housing</i> sociale	Investimento: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3,3
IPA	S80/S20, AE, RDLC	M5	M5C2	Rigenerazione urbana e <i>housing</i> sociale	Investimento: Piani Urbani Integrati	2,92
IPA	S80/S20, CO2, RDLC	M5	M5C2	Rigenerazione urbana e <i>housing</i> sociale	Investimento: Programma innovativo della qualità dell'abitare	2,8
Speranza di vita in buona salute alla nascita (SVBS)	RDLC	M5	M5C2	Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale	Investimento: Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti	0,5
SVBS	RDLC	M5	M5C2	Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale	Investimento: Percorsi di autonomia per persone con disabilità	0,5
SVBS	S80/S20, IPA	M5	M5C2	Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale	Riforma: Sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti	-
SVBS	EP	M6: Salute	M6C1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale ⁽⁴⁾		Riforma: Servizi sanitari di prossimità, strutture e standard per l'assistenza sul territorio	-
SVBS	RDLC, EP	M6	M6C1		Investimento: Case della Comunità e presa in carico della persona	2
SVBS	S80/S20, IPA, EP, RDLC	M6	M6C1		Investimento: Casa come primo luogo di cura, assistenza domiciliare e telemedicina	4
SVBS	EP, RDLC	M6	M6C1		Investimento: Sviluppo delle cure intermedie	1
SVBS		M6	M6C2: Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale ⁽⁴⁾	Aggiornamento tecnologico e digitale	Riforma: Riorganizzare la rete degli IRCCS	-
SVBS		M6	M6C2	Aggiornamento tecnologico e digitale	Investimento: Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	4,05

TAVOLA II.2 GLI INDICATORI BES NEL PNRR

Primo indicatore	Altri indicatori	Missioni	Componente	Misura	Sottomisura	Risorse (miliardi di euro)
SVBS		M6	M6C2	Aggiornamento tecnologico e digitale	Investimento: Verso un ospedale sicuro e sostenibile	1,64
SVBS		M6	M6C2	Aggiornamento tecnologico e digitale	Investimento: Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta dati, elaborazione dati, analisi dati e simulazione	1,67
SVBS		M6	M6C2	Formazione, ricerca scientifica e trasferimento tecnologico	Investimento: Valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del SSN	0,52
SVBS	TMP, RDLC	M6	M6C2	Formazione, ricerca scientifica e trasferimento tecnologico	Investimento: Sviluppo delle competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario	0,74
Eccesso di peso (EP)	SVBS, S80/S20, IPA, RDLC	M5: Inclusione e coesione	M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	Sport e coesione sociale	Investimento: Sport e inclusione sociale	0,7
Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (UPIF)	EP, S80/S20, RDLC	M4: Istruzione e ricerca	M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	Investimento: Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	0,3
UPIF	S80/S20, RDLC	M4	M4C1	Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	Investimento: Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado	1,5
UPIF	TMP	M4	M4C1	Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	Riforma: Riforma degli istituti tecnici e professionali	-
UPIF	S80/S20	M4	M4C1	Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	Riforma: Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico	-
UPIF		M4	M4C1	Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	Riforma: Riforma del sistema di Orientamento	-
UPIF	RDLC	M4	M4C1	Ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture	Investimento: Nuove competenze e nuovi linguaggi	1,1
UPIF		M4	M4C1	Ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture	Investimento: Scuola 4.0: scuole innovative, cablaggio, nuove aule didattiche e laboratori	2,1

TAVOLA II.2 GLI INDICATORI BES NEL PNRR

Primo indicatore	Altri indicatori	Missioni	Componente	Misura	Sottomisura	Risorse (miliardi di euro)
UPIF	TMP	M5: Inclusione e coesione	M5C1: Politiche per il lavoro ⁽¹⁾	Servizio civile universale	Investimento: Servizio civile universale	0,65
UPIF	S80/S20, IPA	M5	M5C3: Interventi speciali per la coesione territoriale ⁽¹⁾		Investimento: Interventi socio-educativi per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno Terzo Settore	0,22
Tasso di mancata partecipazione al lavoro con relativa scomposizione per genere (TMP)	UPIF, RDLC	M1: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	M1C1: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	Digitalizzazione PA	Investimento: Competenze digitali di base	0,2
TMP		M1	M1C1	Innovazione PA	Riforma: Accesso a reclutamento	-
TMP	CO2, RDLC	M1	M1C3: Turismo e cultura	Turismo 4.0	Investimento: Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche	1,8
TMP	RDLC	M1	M1C3	Turismo 4.0	Investimento: Caput Mundi. Next Generation EU per grandi eventi turistici	0,5
TMP		M1	M1C3	Turismo 4.0	Riforma: Ordinamento delle professioni delle guide turistiche	
TMP		M4: Istruzione e ricerca	M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	Riforma: Riforma delle lauree abilitanti per determinate professioni	-
TMP	RDLC	M4	M4C1	Riforma e potenziamento dei dottorati	Investimento: Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la Pubblica Amministrazione e il patrimonio culturale	0,43
TMP	ORM, IPA, S80/S20, RDLC	M5: Inclusione e coesione	M5C1: Politiche per il lavoro	Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	Riforma: Politiche attive del Lavoro e Formazione	4,4
TMP	RDLC, IPA, S80/S20	M5	M5C1	Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	Riforma: Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso	-
TMP	ORM, IPA, S80/S20, RDLC	M5	M5C1	Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	Investimento: Potenziamento dei Centri per l'Impiego	0,6

TAVOLA II.2 GLI INDICATORI BES NEL PNRR

Primo indicatore	Altri indicatori	Missioni	Componente	Misura	Sottomisura	Risorse (miliardi di euro)
TMP	ORM, RDLC	M5	M5C1	Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	Investimento: Creazione di impresa femminile	0,4
TMP	ORM, RDLC	M5	M5C1	Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	Investimento: Sistema di certificazione della parità di genere	0,01
TMP	UPIF, RDLC	M5	M5C1	Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	Investimento: Sistema duale	0,6
TMP	ABE, IPA	M5	M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	Rigenerazione urbana e housing sociale	Riforma: Superamento degli insediamenti abusivi per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori	-
Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne di 25-49 anni senza figli (ORM)	TMP, RDLC	M4: Istruzione e ricerca	M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	Investimento: Piano per asili nido e scuole materne e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	4,6
ORM	TMP, RDLC	M4	M4C1	Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	Investimento: Piano di estensione del tempo pieno e mense	0,96
Indice di efficienza della giustizia civile (Giustizia)		M1: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	M1C1: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	Digitalizzazione PA	Investimento: Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali	0,61
Giustizia	TMP	M1	M1C1	Innovazione organizzativa del sistema giudiziario	Investimento: Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali	2,3
Giustizia	TMP	M1	M1C1	Innovazione organizzativa del sistema giudiziario	Investimento: Rafforzamento dell'ufficio del processo per la Giustizia amministrativa	0,04
Emissioni di CO2 e altri gas climalteranti (CO2)	RDLC, TMP	M1	M1C3: Turismo e cultura	Patrimonio culturale per la prossima generazione	Investimento: Migliorare l'efficienza energetica di cinema, teatri e musei	0,3

TAVOLA II.2 GLI INDICATORI BES NEL PNRR

Primo indicatore	Altri indicatori	Missioni	Componente	Misura	Sottomisura	Risorse (miliardi di euro)
C02		M1	M1C3	Industria culturale e creativa 4.0	Investimento: <i>Capacity building</i> per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde	0,16
C02		M1	M1C3	Industria culturale e creativa 4.0	Riforma: Adozione di criteri ambientali minimi per eventi culturali	-
C02	RDLC	M2: Rivoluzione verde e transizione ecologica	M2C1: Economia circolare e agricoltura sostenibile	Migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare	Investimento: Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti	1,5
C02	RDLC	M2	M2C1	Migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare	Investimento: Progetti "faro" di economia circolare	0,6
C02	RDLC	M2	M2C1	Sviluppare una filiera agroalimentare sostenibile	Investimento: Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo	0,8
C02	RDLC	M2	M2C1	Sviluppare una filiera agroalimentare sostenibile	Investimento: Parco Agrisolare	1,5
C02	RDLC	M2	M2C1	Sviluppare progetti integrati (circolarità, mobilità, rinnovabili)	Investimento: Isole verdi	0,2
C02	RDLC, TMP	M2	M2C1	Sviluppare progetti integrati (circolarità, mobilità, rinnovabili)	Investimento: <i>Green communities</i>	0,14
C02		M2	M2C1	Sviluppare progetti integrati (circolarità, mobilità, rinnovabili)	Investimento: Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali	0,03
C02	RDLC	M2	M2C2: Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile ⁽¹⁾	Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile (FER) nel sistema	Riforma: Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili onshore e offshore, nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili e proroga dei tempi e dell'ammissibilità degli attuali regimi di sostegno	-
C02		M2	M2C2	Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile (FER) nel sistema	Riforma: Nuova normativa per la promozione della produzione e del consumo di gas rinnovabile	-
C02	RDLC	M2	M2C2	Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile (FER) nel sistema	Investimento: Sviluppo agro-voltaico	1,1

TAVOLA II.2 GLI INDICATORI BES NEL PNRR

Primo indicatore	Altri indicatori	Missioni	Componente	Misura	Sottomisura	Risorse (miliardi di euro)
C02	RDLC	M2	M2C2	Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile (FER) nel sistema	Investimento: Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo	2,2
C02	RDLC	M2	M2C2	Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile (FER) nel sistema	Investimento: Promozione impianti innovativi (incluso off-shore)	0,68
C02		M2	M2C2	Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile (FER) nel sistema	Investimento: Sviluppo biometano	1,92
C02		M2	M2C2	Potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete	Investimento: <i>Rafforzamento smart grid</i>	3,61
C02	RDLC	M2	M2C2	Promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno	Riforma: Semplificazione amministrativa e riduzione degli ostacoli normativi alla diffusione dell'idrogeno	-
C02		M2	M2C2	Promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno	Riforma: Misure volte a promuovere la competitività dell'idrogeno	-
C02	RDLC, TMP	M2	M2C2	Promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno	Investimento: Produzione in aree industriali dismesse	0,5
C02		M2	M2C2	Promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno	Investimento: Utilizzo dell'idrogeno in settori <i>hard-to-abate</i>	2
C02		M2	M2C2	Promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno	Investimento: Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale	0,23
C02		M2	M2C2	Promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno	Investimento: Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario	0,3
C02		M2	M2C2	Promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno	Investimento: Ricerca e sviluppo sull'idrogeno	0,16
C02	RDLC	M2	M2C2	Sviluppare un trasporto locale più sostenibile	Riforma: Procedure più rapide per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale con impianti fissi e nel settore del trasporto rapido di massa	-

TAVOLA II.2 GLI INDICATORI BES NEL PNRR

Primo indicatore	Altri indicatori	Missioni	Componente	Misura	Sottomisura	Risorse (miliardi di euro)
C02	EP, SVBS	M2	M2C2	Sviluppare un trasporto locale più sostenibile	Investimento: Rafforzamento mobilità ciclistica	0,6
C02	RDLC, TMP	M2	M2C2	Sviluppare un trasporto locale più sostenibile	Investimento: Sviluppo trasporto rapido di massa	3,6
C02	RDLC	M2	M2C2	Sviluppare un trasporto locale più sostenibile	Investimento: Sviluppo infrastrutture di ricarica elettrica	0,75
C02	RDLC	M2	M2C2	Sviluppare un trasporto locale più sostenibile	Investimento: Rinnovo flotte bus, treni verdi	3,64
C02	RDLC	M2	M2C2	Sviluppare una leadership internazionale industriale e di ricerca e sviluppo nelle principali filiere della transizione	Investimento: Rinnovabili e batterie	1
C02	RDLC	M2	M2C2	Sviluppare una leadership internazionale industriale e di ricerca e sviluppo nelle principali filiere della transizione	Investimento: Idrogeno	0,45
C02	RDLC	M2	M2C2	Sviluppare una leadership internazionale industriale e di ricerca e sviluppo nelle principali filiere della transizione	Investimento: Bus elettrici	0,3
C02	RDLC	M2	M2C2	Sviluppare una leadership internazionale industriale e di ricerca e sviluppo nelle principali filiere della transizione	Investimento: Supporto a start-up e venture capital attivi nella transizione ecologica	0,25
C02	RDLC, TMP	M2	M2C3: Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici(1)	Efficientamento energetico edifici pubblici	Investimento: Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica	0,8
C02	RDLC, TMP	M2	M2C3	Efficientamento energetico edifici pubblici	Investimento: Efficientamento degli edifici giudiziari	0,41
C02	RDLC, TMP	M2	M2C3	Efficientamento energetico pubblici	Riforma: Semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico	-

TAVOLA II.2 GLI INDICATORI BES NEL PNRR

Primo indicatore	Altri indicatori	Missioni	Componente	Misura	Sottomisura	Risorse (miliardi di euro)
C02	RDLC, TMP, ABE	M2	M2C3	Efficientamento energetico e sismico edilizia residenziale privata e pubblica	Investimento: Ecobonus e del Sismabonus fino al 110% per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici	13,81
C02		M2	M2C3	Sistemi di teleriscaldamento	Investimento: Sviluppo di sistemi di teleriscaldamento	0,2
C02	ABE	M2	M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica	Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine	Investimento: Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	0,33
C02		M2	M2C4	Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine	Riforma: Adozione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico	-
C02		M3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile	M3C2: Intermodalità e logistica integrata	Sviluppo del sistema portuale	Riforma: Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di Cold Ironing	
C02	UPIF, S80/S20	M4: Istruzione e ricerca	M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	Ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture	Investimento: Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	3,9
Abusivismo edilizio (ABE)	C02, RDLC	M1: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	M1C3: Turismo e cultura	Rigenerazione culturale di piccoli siti turistici e culturali, aree rurali e periferie urbane	Investimento: Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale	0,6
ABE	C02, SVBS	M2: Rivoluzione verde e transizione ecologica	M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica	Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine	Investimento: Bonifica dei siti orfani	0,5

(1) Secondo la versione approvata in Parlamento il 27 aprile 2021 queste componenti dovrebbero beneficiare anche di finanziamenti complementari. Per ulteriori informazioni si veda https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_InvestimentiProgrammazioneComplementare.pdf.

3.2 Mappatura degli indicatori SDG per la valutazione del PNRR da parte dell'ISTAT (agosto 2021)

A livello europeo gli SDGs sono già entrati tra gli strumenti utilizzati per monitorare lo sviluppo di un paese¹⁹. Rispetto a questo scenario, il PNRR illustra gli ambiti di intervento attraverso alcuni indicatori che descrivono il ritardo italiano in ambito sociale, economico e ambientale.

Con l'obiettivo di favorire il dibattito sull'utilizzo degli indicatori di sostenibilità per il monitoraggio dei progressi del PNRR, si propone una prima mappatura delle corrispondenze tra gli SDGs e le 6 Missioni previste dal Piano. È opportuno ricordare che, accanto alle singole Missioni, il Piano prevede tre tipologie di riforme: orizzontali, che riguardano la giustizia e la PA; abilitanti, riferite alla semplificazione e razionalizzazione della legislazione e alla promozione della concorrenza; di accompagnamento, che sono di diversa natura e vanno dalla riforma fiscale alla legge sul consumo di suolo. Inoltre, il Piano identifica le pari opportunità intergenerazionali, di genere e territoriali come priorità trasversali sulla base delle quali sono valutate le Missioni e le Riforme.

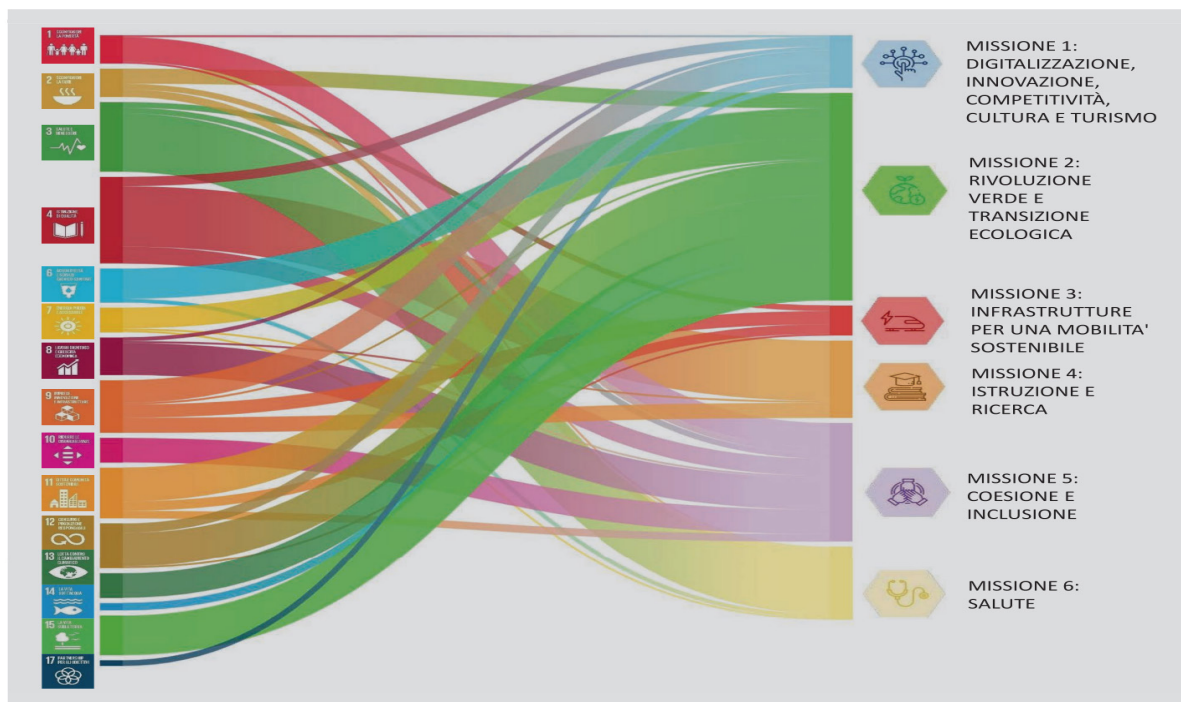
Questo quadro generale permette uno specifico aggancio a due Goal, il 5-Uguaglianza di genere e il 16-Pace, giustizia e istituzioni forti, associando, il primo al monitoraggio di una delle priorità trasversali, l'uguaglianza di genere, e il secondo sia alle riforme orizzontali riferite a giustizia e PA sia a quelle abilitanti sulla semplificazione normativa.

Il quadro complessivo delle relazioni tra gli indicatori appartenenti agli altri 15 Goal e alle 6 Missioni evidenzia l'elevata capacità degli SDGs di rappresentare le Missioni del PNRR (Figura 1.3)²⁰.

19 - Si veda ad esempio *European Commission. 2020. Country Report Italy 2020* (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-European_semester_country-report-italy_en.pdf) e, per un approccio più generale, P. Van de Ven. 2019. "Measuring economic well-being and sustainability: a practical agenda for the present and the future" (Eurona, 1/2019).

20 - All'interno della figura 1.3 l'arco che mette in relazione il Goal alla Missione rappresenta il numero di misure statistiche collegate. Ad esempio il Goal 1 è collegato alla Missione 5 da 13 misure statistiche e alle Missioni 1 e 6 da una misura statistica. Viceversa la Missione 1 è collegata al Goal 1 con una misura statistica, al Goal 4 con 5 misure, al Goal 8 con 2, al Goal 9 con 12, al Goal 12 con 5 e al Goal 17 con 3.

Figura 1.3 - Quadro complessivo delle relazioni tra Goal e Missioni



Fonte: Istat, Rapporto SDG 2021

Questo quadro generale è stato arricchito da una analisi capillare che ha portato a classificare ciascun indicatore SDG in corrispondenza a una missione. In particolare per ogni indicatore si riporta il numero di misure usate per la sua rappresentazione, specificando anche la disponibilità della disaggregazione regionale e l'ultimo anno di aggiornamento.

Nelle tavole sono contenute altre due informazioni: la selezione della singola misura insieme all'andamento del processo convergenza nel tempo tra le regioni, elaborate allo scopo di fornire uno strumento per il monitoraggio delle divergenze territoriali, una delle priorità trasversali del PNRR.

Per ogni indicatore, la scelta della misura statistica ha tenuto conto della disponibilità dei valori in serie storica a livello regionale. Su questi dati è stata calcolato il rapporto tra il coefficiente di variazione CVt dei valori regionali al tempo t e quello rilevato dieci anni prima (CVt-10)²¹.

Le frecce rappresentate nell'ultima colonna segnalano i progressi (colore verde), la stabilità (colore giallo) oppure i peggioramenti (colore rosso) nel processo di convergenza tra le regioni.

21 - La misura di variazione della disuguaglianza relativa (data dal rapporto tra CVt e CVt-10) viene mediata nel periodo, e variata di segno per tener conto della polarità negativa del coefficiente di variazione (più è piccolo e più è bassa la disparità regionale), ottenendo il Tasso Composto di Convergenza Annuo (TCCA). La disuguaglianza relativa è quindi classificata come: in miglioramento (convergenza tra le regioni, diminuzione della disuguaglianza), se $TCCA > 0,5\%$; stabile, se $-0,5\% \leq TCCA \leq 0,5\%$; in peggioramento (divergenza tra le regioni, aumento della disuguaglianza), se $TCCA < -0,5\%$

Ad esempio, la copertura vaccinale antinfluenzale della popolazione anziana (Goal 3, Indicatore 3.b.1, Missione 6), che ha registrato un significativo incremento nella stagione invernale appena trascorsa (+12 punti percentuali, raggiungendo il 66,5% degli over65 rispetto al 54,6% della stagione precedente), mostra un aumento della distanza tra le regioni più virtuose e quelle con percentuali più basse di vaccinati (freccie rosse divergenti) che può raggiungere anche 50 punti.

Considerando la quota di posti disponibili nei servizi educativi per i bambini di 0-2 anni (Goal 4, Indicatore 4.2.1, Missioni 4 e 5) si osserva invece una riduzione della distanza tra le regioni (freccie verdi convergenti), che riflette l'ampio aumento registrato da quelle meridionali.

Le tavole in appendice permettono di costruire una prima lista di temi rispetto ai quali l'andamento della convergenza tra le regioni assume una particolare criticità.

Il quadro delle relazioni e analisi presentate sottolinea come il framework di riferimento degli SDGs possa costituire uno strumento da utilizzare per il monitoraggio del PNRR sia rispetto ai temi trasversali del Piano, quali l'uguaglianza territoriale e di genere, sia per le specifiche Missioni.

MISSIONE 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO					
INDICATORE	MISURE STATISTICHE	ULTIMO ANNO DISPONIBILE	DETTAGLIO REGIONALE	MISURA SELEZIONATA	CONVERGENZA TRA REGIONI
1.4.1 - Percentuale di popolazione/famiglie con accesso ai servizi di base	1	2020	SI	Persone di 6 anni e più che usano il cellulare tutti i giorni, per 100 persone con le stesse caratteristiche	→ →
4.1.1 - Percentuale di bambini e giovani: (a) con livello Isced 2/3; (b) alla fine della scuola primaria; e (c) alla fine della scuola secondaria inferiore che raggiunge un livello di competenza minima in (i) lettura e (ii) matematica, per sesso	1	2018		Competenza finanziaria non adeguata (studenti di 15 anni)	
4.4.1 - Percentuale di giovani e adulti con competenze nell'informazione e della comunicazione (ICT), per tipo di competenza	3	2019	SI	Competenze digitali elevate	→ →
4.6.1 - Proporzione di popolazione per classi d'età che ha raggiunto almeno un livello funzionale nelle competenze di (a) lettura e (b) matematica, per sesso	1	2018	SI	Laureati in discipline tecnico-scientifiche (STEM)	← ←
8.9.1 - Quota del Pil direttamente prodotto dal turismo come proporzione del Pil totale e tasso di crescita	2	2017		Quota del valore aggiunto del turismo rispetto al totale economia	
9.2.2 - Occupazione dell'industria manifatturiera in proporzione dell'occupazione totale	1	2020	SI	Occupazione nell'industria manifatturiera rispetto al totale economia	
9.3.1 - Quota di valore aggiunto delle piccole industrie sul valore aggiunto manifatturiero totale	1	2018	SI	Quota di valore aggiunto delle piccole imprese manifatturiere sul valore aggiunto manifatturiero totale	
9.3.2 - Quota di piccole industrie con un prestito o una linea di credito	1	2018	SI	Percentuale di piccole imprese con almeno un rapporto creditizio	
9.5.1 - Spese in ricerca e sviluppo in percentuale rispetto al Pil	4	2018	SI	Imprese con attività innovative di prodotto e/o processo (per 100 imprese)	→ →
9.5.2 - Ricercatori per abitanti	1	2020		Occupati con posizioni specializzate sulle ICT	
9.b.1 - Quota di valore aggiunto delle imprese manifatturiere a medio-alta tecnologia rispetto al valore aggiunto totale del settore	1	2018	SI	Percentuale di valore aggiunto delle imprese MHT rispetto al valore aggiunto manifatturiero	→ →
9.c.1 - Percentuale di popolazione coperta da una rete cellulare, per tecnologia	3	2020	SI	Famiglie con connessione a banda larga fissa e/o mobile	→ →
12.b.1 - Implementazione di strumenti contabili standard per monitorare gli aspetti economici e ambientali della sostenibilità del turismo	5	2019	SI	Presenze in esercizi ricettivi open air, agriturismo e rifugi montani sul totale delle presenze in esercizi ricettivi	← ←
17.8.1 - Percentuale di individui che utilizzano internet	3	2020	SI	Persone di 6 anni e più che hanno usato Internet negli ultimi 3 mesi	→ →

**MISSIONE 2: RIVOLUZIONE VERDE
E TRASIZIONE ECOLOGICA**


INDICATORE	MISURE STATISTICHE	ULTIMO ANNO DISPONIBILE	DETTAGLIO REGIONALE	MISURA SELEZIONATA	CONVERGENZA TRA REGIONI
2.3.2 - Reddito medio dei piccoli produttori agricoli, per sesso e status di indigeni	1	2019		Margine operativo lordo (MOL) delle aziende agricole	
2.4.1 - Quota di superficie agricola destinata all'agricoltura sostenibile e produttiva	5	2019	SI	Quota di superficie agricola utilizzata (SAU) investita da coltivazioni biologiche	→ →
2.a.1 - Indice di orientamento all'agricoltura della spesa pubblica	2	2019		Indice di orientamento all'agricoltura della spesa pubblica	
6.1.1 - Percentuale di popolazione che fruisce di servizi idrici di acqua potabile gestiti in modo sicuro	4	2018	SI	Acqua erogata pro capite	← ←
6.3.1 - Percentuale di acque reflue civili e industriali trattate in modo sicuro	3	2018	SI	Copertura del servizio pubblico di fognatura	
6.3.2 - Percentuale di corpi idrici con una buona qualità ambientale	6	2019	SI	Coste marine balneabili	→ →
6.4.1 - Variazione dell'efficienza nell'uso della risorsa idrica	1	2018	SI	Efficienza delle reti di distribuzione dell'acqua potabile	← ←
6.4.2 - Livello di stress idrico: prelievo di acqua dolce in proporzione alle risorse idriche disponibili	1	2018	SI	Prelievi di acqua per uso potabile	
6.6.1 - Variazione nel tempo dell'estensione degli ecosistemi legati all'acqua	1	2018	SI	Zone umide di importanza internazionale	
7.1.1 - Proporzione di popolazione con accesso all'elettricità	1	2020	SI	Famiglie molto o abbastanza soddisfatte per la continuità del servizio elettrico	→ →
7.2.1 - Quota di energia da fonti rinnovabili sui consumi totali finali di energia	5	2019	SI	Energia elettrica da fonti rinnovabili	→ →
7.3.1 - Intensità energetica misurata in termini di energia primaria e PIL	4	2019	SI	Intensità energetica	
7.b.1 - Capacità di generazione di energia rinnovabile installata nei paesi in via di sviluppo (in Watt pro capite)	1	2020		Capacità netta di generazione di energia rinnovabile installata	
9.4.1 - Emissioni di CO2 per unità di valore aggiunto	1	2019		Intensità di emissione di CO2 del valore aggiunto	
11.3.1 - Rapporto tra tasso di consumo di suolo per tasso di crescita della popolazione	2	2020	SI	Abusivismo edilizio	→ →
11.4.1 - Spesa pubblica pro capite per la conservazione e protezione del patrimonio culturale e naturale, per fonte del finanziamento (pubblico, privato), tipo di patrimonio (culturale, naturale) e livello di governo (nazionale, regionale, locale)	1	2019		Spesa pubblica pro capite a protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici	
11.5.1 - Numero di morti, dispersi e delle persone direttamente colpite, attribuito a disastri per 100.000 abitanti	2	2017	SI	Popolazione esposta al rischio di frane / alluvioni	
11.6.1 - Percentuale di rifiuti solidi urbani regolarmente raccolti con un adeguato conferimento finale sul totale dei rifiuti prodotti in città	1	2019	SI	Conferimento dei rifiuti urbani in discarica	← ←
11.6.2 - Livelli annuali medi di particolato sotile (PM 2.5 e PM 10) nelle città (ponderato sulla popolazione)	11	2019	SI	Qualità dell'aria - PM2.5	← ←
11.7.1 - Percentuale media dell'area urbanizzata delle città che viene utilizzata come spazio pubblico, per sesso età e persone con disabilità	1	2019	SI	Incidenza delle aree di verde urbano sulla superficie urbanizzata delle città	==
12.2.2 - Consumo di materiale interno, consumo di materiale interno pro capite e consumo di materiale interno per unità di PIL	3	2019	SI	Consumo materiale interno / pro capite / per unità di PIL	
12.4.2 - (a) Rifiuti pericolosi prodotti pro capite; e (b) percentuale dei rifiuti pericolosi trattati, per tipo di trattamento	3	2018	SI	Rifiuti pericolosi	
12.5.1 - Tasso di riciclaggio nazionale, tonnellate di materiale riciclato	4	2019	SI	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani	→ →
12.6.1 - Numero di società che pubblicano rapporti di sostenibilità	6	2017	SI	Istituzioni pubbliche che adottano forme di rendicontazione sociale e/o ambientale	
12.7.1 - Grado di attuazione di politiche sostenibili e piani d'azione in materia di appalti pubblici	1	2015	SI	Percentuale di istituzioni pubbliche che acquistano beni e/o servizi adottando criteri ambientali minimi (CAM), in almeno una procedura di acquisto (Acquisti verdi o Green Public Procurement)	
12.c.1 - (a) Importo delle sovvenzioni ai combustibili fossili in percentuale del PIL e (b) Importo delle sovvenzioni ai combustibili fossili in proporzione della spesa totale nazionale per combustibili fossili	1	2019		Sussidi alle fonti fossili in percentuale sul PIL	
13.1.1 - Numero di morti, dispersi e delle persone direttamente colpite, attribuito a disastri per 100.000 abitanti	8	2019	SI	Impatto degli incendi boschivi	→ →
13.2.2 - Emissioni totali di gas serra per anno	4	2019		Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti	
13.3.1 - Misura in cui (i) l'educazione alla cittadinanza globale e (ii) l'educazione allo sviluppo sostenibile sono integrate in (a) politiche dell'istruzione nazionali, (b) programmi di studio, (c) formazione degli insegnanti e (d) valutazione degli studenti (ripetuta nel perfezionamento da effettuare degli indicatori 4.7.1 e 12.8.1, contenuti nell'allegato III)	1	2020	SI	Preoccupazione per i cambiamenti climatici	← ←
14.4.1 - Percentuale di stock ittici entro livelli biologicamente sostenibili	1	2018		Stock ittici in sovrasfruttamento (Mediterraneo Occidentale)	
14.5.1 - Percentuale delle aree marine protette	3	2020	SI	Aree marine protette	
15.1.1 - Aree forestali in rapporto alla superficie terrestre	2	2020	SI	Aree forestali in rapporto alla superficie terrestre	
15.1.2 - Copertura da aree protette dei siti importanti per la biodiversità degli ambienti terrestri e di acqua dolce per tipo di ecosistema	3	2017	SI	Aree protette	==
15.2.1 - Progresso verso la gestione sostenibile delle foreste	4	2020		Quota di superficie forestale coperta da aree protette istituite per legge	
15.3.1 - Quota di territorio degradato sul totale della superficie terrestre	2	2019	SI	Impermeabilizzazione del suolo da copertura artificiale / frammentazione	==
15.4.1 - Copertura da aree protette dei siti importanti per la biodiversità degli ambienti montani	1	2019		Copertura media da aree protette delle Aree chiave per la biodiversità in ambienti montani	
15.4.2 - Indice di copertura vegetale montana	1	2018	SI	Indice di copertura vegetale montana	==
15.5.1 - Lista Rossa delle specie minacciate di estinzione (Indice Red List)	5	2018		Quota di specie minacciate di estinzione, per livello della minaccia: Api	
15.7.1 - Commercio di flora e fauna selvaggia proveniente da bracconaggio o traffico illecito	2	2018		Accertamenti effettuati / illeciti contestati in applicazione della CITES	
15.8.1 - Quota di Paesi che adottano una legislazione nazionale specifica e sovvenzionano adeguatamente la prevenzione e il controllo della diffusione di specie alloctone invasive	1	2019		Diffusione di specie alloctone animali e vegetali	

MISSIONE 3: INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE



INDICATORE	MISURE STATISTICHE	ULTIMO ANNO DISPONIBILE	DETTAGLIO REGIONALE	MISURA SELEZIONATA	CONVERGENZA TRA REGIONI
3.6.1 - Tasso di mortalità per incidenti stradali	3	2019	SI	Tasso di mortalità per incidente stradale	↔
9.1.2 - Volumi di passeggeri e merci, per modalità di trasporto	7	2019		Volumi trasportati di passeggeri / merci, per modalità di trasporto	
11.2.1 - Percentuale di popolazione che ha un accesso comodo al trasporto pubblico, per sesso, età e persone con disabilità	5	2020	SI	Utenti assidui dei mezzi pubblici	↔
12.b.1 - Implementazione di strumenti contabili standard per monitorare gli aspetti economici e ambientali della sostenibilità del turismo	1	2020		Viaggi per turismo in Italia per principale mezzo di trasporto	

MISSIONE 4: ISTRUZIONE E RICERCA



INDICATORE	MISURE STATISTICHE	ULTIMO ANNO DISPONIBILE	DETTAGLIO REGIONALE	MISURA SELEZIONATA	CONVERGENZA TRA REGIONI
4.1.1 - Percentuale di bambini e giovani: (a) con livello Isced 2/3; (b) alla fine della scuola primaria; e (c) alla fine della scuola secondaria inferiore che raggiunge un livello di competenza minima in (i) lettura e (ii) matematica, per sesso	14	2020 / 2021	SI	Competenza alfabetica / numerica non adeguata (studenti scuola secondaria di primo e secondo grado)	
4.1.2 - Tasso di completamento (istruzione primaria, istruzione secondaria inferiore, istruzione secondaria superiore)	1	2020	SI	Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione	
4.2.1 - Percentuale di bambini sotto i 5 anni di età che sono avviati in percorsi di controllo della salute, di apprendimento e benessere psicosociale, per sesso	1	2019 / 2020	SI	Posti autorizzati nei servizi socio educativi (asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia) per 100 bambini di 0-2 anni	↔
4.2.2 - Tasso di partecipazione a un percorso strutturato di apprendimento (un anno prima dell'inizio ufficiale della primaria), per sesso	1	2018 / 2019	SI	Tasso di partecipazione alle attività educative (scuola dell'infanzia e primo anno della primaria) per i 5-enni	↔
4.3.1 - Tasso di partecipazione di giovani e adulti all'istruzione e alla formazione non formale negli ultimi 12 mesi, per sesso	6	2020	SI	Partecipazione alla formazione continua	↔
4.4.1 - Percentuale di giovani e adulti con competenze nell'informazione e della comunicazione (ICT), per tipo di competenza	3	2019	SI	Competenze digitali almeno di base	↔
4.6.1 - Proporzione di popolazione per classi d'età che ha raggiunto almeno un livello funzionale nelle competenze di (a) lettura e (b) matematica, per sesso	2	2020	SI	Laureati e altri titoli terziari (30-34 anni)	↔
4.a.1 - Percentuale di scuole che offrono servizi di base, per tipo di servizio	4	2019 / 2020	SI	Scuole accessibili dal punto di vista fisico	
8.6.1 - Percentuale di giovani (di età compresa tra 15-24 anni) che non seguono un corso di istruzione o di formazione e non lavorano	1	2020	SI	Giovani che non lavorano e non studiano (NEET)	↔
9.5.1 - Spese in ricerca e sviluppo in percentuale rispetto al PIL	6	2019	SI	Intensità di ricerca	
9.5.2 - Ricercatori per abitanti	2	2018	SI	Ricercatori (in equivalente tempo pieno)	↔

MISSIONE 5: COESIONE E INCLUSIONE


INDICATORE	MISURE STATISTICHE	ULTIMO ANNO DISPONIBILE	DETTAGLIO REGIONALE	MISURA SELEZIONATA	CONVERGENZA TRA REGIONI
1.1.1 - Percentuale di popolazione al di sotto della soglia di povertà internazionale, per sesso, età, condizione occupazionale e ripartizione geografica (urbano/rurale)	1	2019		Rischio di povertà per gli occupati (18 anni e più)	
1.2.1 - Percentuale di popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà nazionale, per sesso ed età	1	2020		Povertà assoluta (incidenza)	
1.2.2 - Percentuale di uomini, donne e bambini di ogni età che vivono in povertà (in tutte le sue dimensioni) in base alle definizioni nazionali	4	2019	SI	Rischio di povertà o di esclusione sociale	==
1.4.1 - Percentuale di popolazione/famiglie con accesso ai servizi di base	2	2019	SI	Sovraccarico del costo dell'abitazione	← →
1.5.1 - Numero di decessi, dispersi e persone colpite da disastri per 100.000 persone	4	2018		Numero di morti e persone disperse / feriti per frane / alluvioni / allagamenti	
1.a.2 - Percentuale di spesa totale del governo relativamente ai servizi essenziali (istruzione, sanità e protezione sociale)	1	2019		Quota dei servizi essenziali (sanità, istruzione e protezione sociale) sulla spesa delle Amministrazioni pubbliche	
2.1.2 - Prevalenza di moderata o grave insicurezza alimentare nella popolazione, in base alla Food Insecurity Experience Scale (FIES)	3	2019		Famiglie con segnali di insicurezza alimentare	
3.7.2 - Quozienti specifici di fecondità per età per 1000 donne tra i 10 e i 14 anni e tra i 15 e i 19 anni	2	2019	SI	Quozienti specifici di fecondità per età per 1.000 donne tra i 15 e i 19 anni	← →
3.8.2 - Percentuale della popolazione con una proporzione elevata di spesa delle famiglie per la salute rispetto alla spesa totale delle famiglie o del reddito	1	2019		Persone che non hanno effettuato cure mediche di cui avevano bisogno perché troppo costose (16 anni e più)	
4.2.1 - Percentuale di bambini sotto i 15 anni di età che sono avviati in percorsi di controllo della salute, di apprendimento e benessere psicosociale, per sesso	1	2019 / 2020	SI	Posti autorizzati nei servizi socio educativi (asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia) per 100 bambini di 0-2 anni	→ ←
4.3.1 - Tasso di partecipazione di giovani e adulti all'istruzione e alla formazione non formale negli ultimi 12 mesi, per sesso	4	2019	SI	Alunni con disabilità: scuola dell'infanzia / primaria / secondaria di primo e secondo grado	
4.a.1 - Percentuale di scuole che offrono servizi di base, per tipo di servizio	4	2019 / 2020	SI	Scuole con alunni con disabilità per presenza postazioni informatiche adatte: scuola primaria e scuola secondaria di primo grado	→ ←
7.1.1 - Proporzione di popolazione con accesso all'elettricità	1	2019		Persone che non possono permettersi di riscaldare adeguatamente l'abitazione	
8.3.1 - Percentuale di occupazione informale sull'occupazione totale, per settore e sesso	1	2018	SI	Occupati non regolari	→ ←
8.5.1 - Guadagni medi orari dei dipendenti, per sesso, età, professione e persone con disabilità	3	2020	SI	Dipendenti con bassa paga	→ ←
8.5.2 - Tasso di disoccupazione, per sesso, età e persone con disabilità	6	2020	SI	Tasso di disoccupazione	← →
8.6.1 - Percentuale di giovani (di età compresa tra 15-24 anni) che non seguono un corso di istruzione o di formazione e non lavorano	1	2020	SI	Giovani che non lavorano e non studiano (NEET)	→ ←
8.8.1 - Numero di infortuni mortali e non mortali per 100.000 lavoratori, per sesso e status di migrante	1	2018	SI	Tasso di infortuni mortali e inabilità permanente	← →
8.9.1 - Esistenza di una strategia nazionale sviluppata e operativa per l'occupazione giovanile, come strategia distinta o come parte di una strategia nazionale per l'occupazione	2	2019		Quota della spesa pubblica per misure occupazionali e per la protezione sociale dei disoccupati rispetto al Pil	
8.10.1 - (a) Numero di sportelli bancari commerciali per 100.000 adulti e (b) sportelli automatici (ATM) per 100.000 adulti	3	2019	SI	Numero di sportelli operativi per 100.000 abitanti	→ ←
10.1.1 - Tasso di crescita delle spese della famiglia o del reddito pro capite del 40 per cento più povero della popolazione	6	2019	SI	Reddito disponibile lordo pro capite	==
10.2.1 - Percentuale di persone che vivono con meno del 50% del reddito mediano, disaggregata per sesso, età e persone con disabilità	1	2019	SI	Rischio di povertà	==
10.7.2 - Numero di paesi con politiche migratorie che facilitino la migrazione e la mobilità delle persone ordinata, sicura, regolare e responsabile.	5	2019	SI	Acquisizioni di cittadinanza	
10.7.4 - Proporzione di popolazione rifugiata, per nazione di origine	1	2020		Quota di cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti per asilo politico per 1.000 permessi	
11.1.1 - Percentuale di popolazione che vive in baraccopoli urbane, insediamenti informali o alloggio inadeguato	3	2019	SI	Percentuale di persone che vivono in abitazioni sovraffollate	→ ←
11.7.2 - Percentuale di persone vittime di molestie fisiche o a sfondo sessuale per età, genere, disabilità e luogo negli ultimi 12 mesi	1	2016	SI	Persone di 14-85 anni che hanno subito almeno una molestia a sfondo sessuale negli ultimi 12 mesi	

MISSIONE 6: SALUTE



INDICATORE	MISURE STATISTICHE	ULTIMO ANNO DISPONIBILE	DETTAGLIO REGIONALE	MISURA SELEZIONATA	CONVERGENZA TRA REGIONI
1.3.1 - Percentuale di popolazione coperta da piani/sistemi di protezione sociale per sesso, distinta tra bambini, disoccupati, anziani, persone con disabilità, donne in gravidanza, neonati, vittime di infortunio sul lavoro, poveri e vulnerabili	1	2020	SI	Rinuncia a prestazioni sanitarie	→ →
2.1.2 - Prevalenza di moderata o grave insicurezza alimentare nella popolazione, in base alla Food Insecurity Experience Scale (FIES)	2	2018		Prevalenza dell'insicurezza alimentare moderata o grave	→ →
2.2.2 - Prevalenza della malnutrizione (peso per altezza) >2 o <-2 deviazioni standard dalla media del WHO Child Growth Standards) tra i bambini sotto i 5 anni di età, per tipo (Deperimento ed Eccesso di peso)	2	2019	SI	Eccesso di peso o obesità tra i minori da 3 a 17 anni di età	→ →
3.2.1 - Tasso di mortalità sotto i 5 anni	1	2020	SI	Probabilità di morte sotto i 5 anni	→ →
3.2.2 - Tasso di mortalità neonatale	1	2018	SI	Tasso di mortalità neonatale	→ →
3.3.1 - Numero di nuove infezioni da HIV per 1.000 persone non infette, per sesso, età e gruppi di popolazione	1	2019	SI	Incidenza delle infezioni da HIV per 100.000 residenti (per regione di residenza)	→ →
3.3.2 - Incidenza della tubercolosi per 100.000 abitanti	1	2019		Incidenza tubercolosi	→ →
3.3.4 - Incidenza della epatite B per 100.000 abitanti	1	2020		Incidenza di Epatite B	→ →
3.4.1 - Tasso di mortalità attribuita a malattie cardiovascolari, cancro, diabete o malattie respiratorie croniche	3	2018	SI	Probabilità di morire tra i 30 ed i 69 anni per tumori, diabete, malattie cardiovascolari e respiratorie	→ →
3.4.2 - Tasso di mortalità per suicidio	2	2018	SI	Tasso standardizzato di mortalità per suicidio	→ →
3.5.2 - Consumo alcol pro capite (per la popolazione di età compresa tra 15 anni e più) in un anno in litri di alcol puro	2	2020	SI	Alcol (tassi standardizzati)	→ →
3.6.1 - Tasso di mortalità per incidenti stradali	1	2019	SI	Tasso di lesività grave in incidente stradale	→ →
3.8.1 - Proporzione della popolazione target coperta dai servizi sanitari essenziali	7	2019	SI	Posti letto in degenza ordinaria in istituti di cura pubblici e privati	→ →
3.8.2 - Percentuale della popolazione con una proporzione elevata di spesa delle famiglie per la salute rispetto alla spesa totale delle famiglie o del reddito	1	2019		Persone che non hanno effettuato cure mediche di cui avevano bisogno perché troppo costose (16 anni e più)	→ →
3.9.3 - Tasso di mortalità attribuita ad avvelenamento accidentale	1	2018	SI	Tasso standardizzato di mortalità per avvelenamento accidentale	→ →
3.a.1 - Consumo di tabacco relativo alle persone di 15 anni e più, standardizzato per età	1	2020	SI	Fumo (tassi standardizzati)	→ →
3.b.1 - Percentuale della popolazione coperta da tutti i vaccini inclusi nel programma nazionale	4	2020 / 2021	SI	Copertura vaccinale antinfluenzale età 65+	→ →
3.c.1 - Densità e distribuzione dei professionisti sanitari	4	2020	SI	Medici	→ →
6.1.1 - Percentuale di popolazione che fruisce di servizi idrici di acqua potabile gestiti in modo sicuro	2	2020	SI	Famiglie che non si fidano di bere l'acqua del rubinetto	→ →
7.1.1 - Proporzione di popolazione con accesso all'elettricità	1	2019		Persone che non possono permettersi di riscaldare adeguatamente l'abitazione	→ →

4 Valutazione della sostenibilità degli investimenti pubblici da parte del CIPESS (aprile 2021)

La Direttiva di riforma del 7 dicembre 2021 del Presidente del Consiglio dei Ministri del Comitato per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) ha indicato le “Linee di indirizzo del Comitato per l’anno 2022” e dato sostanza alla trasformazione del vecchio CIPE, garantendo che le decisioni di investimento pubblico da questo deliberate contribuiscano al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. I criteri stabiliti consentirebbero di realizzare il rilancio della crescita secondo criteri di sostenibilità anche attraverso l’innovazione del nostro sistema produttivo, in ossequio all’Agenda 2030 e ai programmi dell’Unione Europea. Quindi il tipo di valutazione degli investimenti pubblici si serve degli indicatori di sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

A questo fine è utile ricordare il lavoro svolto qualche mese prima dal Nucleo di Valutazione e Verifica (NUVV) che analizza, anche con una ricostruzione storico-temporale, i diversi indicatori attualmente disponibili a livello istituzionale per misurare i progressi del nostro Paese verso la realizzazione di uno sviluppo effettivamente sostenibile che, nel perseguire la prosperità economica, sia anche rispettoso dell’ambiente e delle persone.





In primo luogo sono stati presi in considerazione e analizzati gli indicatori relativi al progetto “Benessere equo e sostenibile – BES” che, come noto, accompagnano i processi di programmazione economico-finanziaria alla base del Documento di economia e finanza (DEF).

Come secondo passaggio, sono stati analizzati i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs) e i 169 target previsti dall'Agenda 2030, sottoscritta in ambito ONU nel 2015, approfondendo in particolare le misure statistiche elaborate dall'ISTAT.

Il NUVV ha delineato un "framework" unitario, costruito per accostare ciascun Goal ONU, e i relativi target e indicatori, alle corrispondenti misure ISTAT, per ciascuna delle quali è stata individuata la coincidenza o meno con le misurazioni BES o con gli indicatori della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, SNSvS (versione 2019).

Infine, con una ulteriore rielaborazione, i contenuti del "framework" sono stati associati agli ambiti e settori di interesse del CIPESS, preventivamente individuati sulla base dell'analisi delle delibere emanate dal CIPE negli ultimi 10 anni (infrastrutture, politiche di coesione, ambiente, imprese e attività produttive incluso il settore agricolo, aree urbane, sanità e ricerca e innovazione). Tali associazioni, volte a favorire l'individuazione degli indicatori più strettamente connessi alle tematiche del CIPESS, costituiscono un'ipotesi di lavoro sottoposta alla valutazione e al confronto degli Uffici del Dipartimento Programmazione Economica. Di seguito si riporta il framework.

AMBITO DECISIONALE CIPESS	SINTESI SETTORI che manifestano passaggi in CIPESS	Goal Agenda ONU 2030 organizzati secondo la dimensione di riferimento (sociale, economica, ambientale)		
		SDGs e Target ONU		Indicatore ONU
INFRASTRUTTURE - Approvazione e finanziamento di progetti relativi a costruzioni, infrastrutture e grandi reti, in particolare infrastrutture strategiche -Regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, compresi i contratti di servizio che prevedono servizi soggetti a tariffazione o oneri di servizio pubblico -Approvazione Documenti pluriennali di pianificazione	INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO E MOBILITA': Strade/Autostrade Reti Ferroviarie Gallerie Porti Aeroporti Linee metropolitane e filovie Tramvie elettriche e tramvie su gomma Viabilità cittadina (es. sistema tangenziale) Parcheggi ALTRE TIPOLOGIE: Reti energetiche e linee elettriche Reti idriche e acquedotti EDILIZIA SCOLASTICA (messa in sicurezza/ riqualificazione energetica) Edilizia giudiziaria e carceraria Reti idriche e acquedotti EDILIZIA SCOLASTICA (messa in sicurezza/ riqualificazione energetica) Edilizia giudiziaria e carceraria	DIMENSIONE SOCIALE		
		 3 SALUTE E BENESSERE	3.6. Ridurre decessi e lesioni da incidenti stradali	3.6.1 Tasso di mortalità per incidenti stradali
		 4 ISTRUZIONE DI QUALITA'	4.a - Potenziare strutture istruzione	4.a.1 Percentuale di scuole che offrono servizi base per tipo di servizio
		 11 CITTA' E COMUNITA' SOSTENIBILI	11.2 Garantire sistemi di trasporto sostenibili e convenienti per tutti	11.2.1 Percentuale di popolazione che ha un accesso comodo al trasporto pubblico, per sesso, età e persone con disabilità
		 16 PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE	16.1 Ridurre tutte le forme di violenza	16.1.1 Numero delle vittime di omicidio volontario ogni 100.000 abitanti, per sesso ed età
			16.3 Promuovere lo stato di diritto	16.3.2 Percentuale di detenuti senza sentenza sulla popolazione carceraria complessiva
			16.6 Sviluppare istituzioni efficaci	16.6.2 Percentuale di popolazione soddisfatta dell'ultima esperienza con i servizi pubblici
		DIMENSIONE ECONOMICA		
		 9 INDUSTRIA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE	9.1 Sviluppare infrastrutture sostenibili e resilienti	9.1.2 Volumi trasportati di passeggeri e merci, per modalità di trasporto
		DIMENSIONE AMBIENTALE		
		 6 ACQUA PULITA E IGIENE	6.1 Accesso all'acqua potabile per tutti	6.1.1 Percentuale di popolazione che fruisce di servizi idrici di acqua potabile gestiti in modo sicuro
			6.4 Aumentare l'efficienza idrica potabile	6.4 Variazione dell'efficienza dell'uso della risorsa idrica nel tempo
		 7 ENERGIA PULITA E ACCESSIBILE	7.1 Accesso universale a servizi energetici	7.1.1 Proporzione di popolazione con accesso all'elettricità
			7.2 Aumentare quota energie rinnovabili	7.2.1 Quota di energia da fonti rinnovabili sui consumi totali finali di energia
			7.b Sviluppare infrastrutture per fornitura servizi energetici	7.b.1 Capacità di generazione di energia rinnovabile installata (in Watt pro capite)
		 15 VITA SULLA TERRA	15.3 Combattere la desertificazione	15.3.1 Superficie degradata in rapporto alla superficie terrestre

AMBITO DECISIONALE CIPESS	SINTESI SETTORI che manifestano passaggi in CIPESS	Goal Agenda ONU 2030 organizzati secondo la dimensione di riferimento (sociale, economica, ambientale)			
		SDGs e Target ONU	Indicatore ONU		
POLITICHE DI COESIONE -Programmazione e assegnazione delle risorse nazionali per la coesione -Decisioni su criteri di programmazione/ripartizione risorse UE. -Investimenti per il rafforzamento del capitale sociale e interventi nelle situazioni di crisi territoriali (anche a seguito di eventi sismici) - Interventi per le aree interne del Paese, più isolate e marginalizzate	Piani/Programmi afferenti le seguenti aree tematiche* 1. Ricerca e innovazione 2. Digitalizzazione 3. Competitività imprese 4. Energia 5. Ambiente e risorse naturali 6. Cultura 7. Trasporti e mobilità 8. Riqualificazione urbana 9. Lavoro e occupabilità 10. Sociale e salute 11. Istruzione e formazione 12. Capacità amministrativa *come individuate per la ripartizione degli interventi nei Piani di sviluppo e coesione - Superamento situazioni di crisi territoriale (produttiva, socio-economica) - Ricostruzione e rilancio socioeconomico di territori colpiti da eventi sismici o alluvionali - Aree Interne del Paese	DIMENSIONE SOCIALE			
		 ISTRUZIONE DI QUALITA'	4.1 Garantire educazione primaria e secondaria gratuita	4.1.1 Percentuale di bambini e giovani: (a) con livello Isced 2/3; (b) alla fine della scuola primaria; e (c) alla fine della scuola secondaria inferiore che raggiunge un livello di competenza minima in (i) lettura e (ii) matematica, per sesso	
			4.2 Garantire educazione prima infanzia	4.2.2 Tasso di partecipazione ad un percorso strutturato di apprendimento (un anno prima dell'inizio ufficiale della primaria), per sesso	
			4.3 Garantire accesso istruzione sostenibile a tutti	4.3.1 Tasso di partecipazione di giovani e adulti all'istruzione e alla formazione non formale negli ultimi 12 mesi, per sesso	
			4.4 Aumentare competenze	4.4.1 Percentuale di giovani e adulti con competenze nell'informazione e della comunicazione (ICT), per tipo di competenza	
			4.6 Garantire alfabetizzazione e capacità di calcolo	4.6.1 Proporzione di popolazione per classi d'età che ha raggiunto almeno un livello funzionale nelle competenze di (a) lettura e (b) matematica, per sesso	
			4.a Potenziare strutture istruzione	4.a.1 Percentuale di scuole che offrono servizi base per tipo di servizio	
		 PARITA' DI GENERE	5.b Migliorare l'uso della tecnologia che aiuta il lavoro delle donne e l'empowerment	5.b.1 Proporzione di individui che posseggono un telefono cellulare, per sesso	
			 CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI	11.1 Garantire a tutti accesso ad alloggi e servizi di base adeguati	11.1.1 Percentuale di popolazione che vive in baraccopoli urbane, insediamenti informali o alloggio inadeguato
				11.2 Garantire sistemi di trasporto sostenibili e convenienti per tutti	11.2.1 Percentuale di popolazione che ha un accesso comodo al trasporto pubblico, per sesso, età e persone con disabilità
11.3 Promuovere urbanizzazione inclusiva e sostenibile	11.3.1 Rapporto tra tasso di consumo di suolo e tasso di crescita della popolazione				
		DIMENSIONE ECONOMICA			
		 SCONFIGGERE LA POVERTA'	1.1 Eliminare povertà estrema	1.1.1 Percentuale di popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà internazionale, per sesso, età, condizione occupazionale e ripartizione geografica (urbano/rurale)	
			1.2 Ridurre a metà popolazione in povertà	1.2.1 Percentuale di popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà nazionale, per sesso ed età	
			1.3 protezione sociale per tutti	1.3.1 Percentuale di popolazione coperta da piani/sistemi di protezione sociale per sesso, distinta tra bambini, disoccupati, anziani, persone con disabilità, donne in gravidanza, neonati, vittime di infortunio sul lavoro, poveri e vulnerabili	
			1.4 Accesso ai servizi di base	1.4.1 Percentuale di popolazione/famiglie con accesso ai servizi di base	
			1.5 Ridurre vulnerabilità eventi estremi (clima/alluvioni/altro)	1.5.1 Numero di decessi, dispersi e persone colpite da disastri per 100.000 persone	
			8.1 Sostenere crescita economica pro capite	8.1.1 Tasso di crescita annuale del Pil reale per abitante	






 LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA	 INDUSTRIA, INNOVAZIONE INFRASTRUTTURE	8.2 Aumentare produttività economica	8.2.1 Tasso di crescita annuale del Pil reale per occupato
		8.3 Promuovere politiche di sostegno attività produttive	8.3.1 Percentuale di occupazione informale sull'occupazione totale, per settore e sesso
		8.5 Promuovere occupazione piena e garantire parità di retribuzione	8.5.1 Guadagni medi orari dei dipendenti, per sesso, età, professione e persone con disabilità
		8.6 Ridurre percentuale giovani che non lavorano e non studiano	8.6.1 Percentuale di giovani (di età compresa tra i 15-24) che non seguono un corso di istruzione o di formazione e non lavorano
		8.9 Promuovere il turismo sostenibile	8.9.1 Quota del Pil direttamente prodotto dal turismo e tasso di crescita
		8.10 Rafforzare capacità istituzioni finanziarie	8.10.1 (a) Numero di sportelli bancari commerciali per 100.000 abitanti (b) sportelli automatici (ATM) per 100.000 adulti
		9.1 Sviluppare infrastrutture sostenibili e resilienti	9.1.1 Proporzioni della popolazione rurale che vive entro 2 km da una strada principale 9.1.2 Volumi trasportati di passeggeri e merci, per modalità di trasporto
		9.2 Promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile	9.2.1 Valore aggiunto dell'industria manifatturiera in percentuale del Pil e pro capite 9.2.2 Occupazione dell'industria manifatturiera in proporzione dell'occupazione totale
		9.3 Aumentare l'accesso delle piccole imprese al credito	9.3.1 Valore aggiunto delle piccole imprese manifatturiere 9.3.2 Piccole imprese con almeno un rapporto creditizio
		9.4 Riquilibrare le industrie verso una produzione sostenibile	9.4.1 Emissioni di CO2 per unità di valore aggiunto
		9.5 Potenziare le spese in ricerca e sviluppo nei settori industriali	9.5.1 Spese in ricerca e sviluppo in percentuale rispetto al Pil 9.5.2 Ricercatori per abitanti
		9.c Aumentare accesso alle tecnologie dell'informazione	9.c.1 Percentuale di popolazione coperta da una rete cellulare, per tecnologia
		17.6 Rafforzare la cooperazione Nord-Sud, Sud-Sud e la cooperazione triangolare regionale e internazionale, e l'accesso alla scienza, alla tecnologia e all'innovazione e migliorare la condivisione delle conoscenze	17.6.2 Abbonamenti Internet con connessione a banda larga fissa, per 100.000 abitanti, per velocità

 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS	 FAME ZERO	17.8 Rendere pienamente operativi la Banca della tecnologia e il meccanismo di sviluppo delle capacità scientifiche, tecnologiche e migliorare l'uso della tecnologia avanzata	17.8.1 Percentuale di individui che utilizzano Internet
		DIMENSIONE AMBIENTALE	
		2.3 Raddoppiare produttività agricola	2.3.1 Volume della produzione per unità di lavoro, per classi di dimensione dell'azienda agricola /forestale/zootecnica 2.3.2 Reddito medio dei piccoli produttori agricoli, per sesso e condizione indigena
		6.1 Accesso all'acqua potabile per tutti	6.1.1 Percentuale di popolazione che fruisce di servizi idrici di acqua potabile gestiti in modo sicuro
		6.3 Migliorare la qualità dell'acqua	6.3.1 Percentuale di acque reflue civili e industriali trattate in modo sicuro 6.3.2 Percentuale di corpi idrici con una buona qualità ambientale
		6.4 Aumentare l'efficienza idrica	6.4.1 Variazione dell'efficienza dell'uso della risorsa idrica nel tempo 6.4.2 Livello di stress idrico: prelievo di acqua dolce in proporzione alle risorse di acqua dolce disponibili
		7.1 Accesso universale a servizi energetici	7.1.1 Proporzioni di popolazione con accesso all'elettricità
		12.2 Raggiungere uso efficiente risorse naturali	12.2.2 Consumo di materiale interno, consumo di materiale interno pro capite e consumo di materiale interno per unità di Pil
		12.4 Raggiungere la gestione ecocompatibile dei rifiuti	12.4.2 (a) Rifiuti pericolosi prodotti pro capite e (b) percentuale dei rifiuti pericolosi trattati, per tipo di trattamento
		12.5 Riduzione produzione di rifiuti	12.5.1 Tasso di riciclaggio nazionale, tonnellate di materiale riciclato

			12.a Sostenere modelli di produzione e di consumo sostenibile	12.a.1 Capacità di generazione di energia rinnovabile (in Watt pro capite)
			12.b Sviluppare il monitoraggio della sostenibilità del turismo	12.b.1 Implementazione di strumenti contabili standard per monitorare gli aspetti economici e ambientali della sostenibilità del turismo
		13 LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO	13.1 Rafforzare la resilienza e la capacità di adattamento ai rischi legati al clima e ai disastri naturali	13.1.1 Numero di morti, persone scomparse e persone direttamente colpite attribuite a calamità per 100.000 abitanti
		14 VITA SOTT'ACQUA	14.5 Proteggere almeno il 10% delle coste	14.5.1 Percentuale delle aree marine protette
		15 VITA SULLA TERRA	15.1 Garantire la conservazione dell'ecosistema terrestre	15.1.1 Aree forestali in rapporto alla superficie terrestre 15.1.2 Proporzione di siti importanti per la biodiversità degli ecosistemi terrestri e d'acqua dolce inclusi in aree protette, per tipo di ecosistema
			15.2 Promuovere gestione sostenibile delle foreste	15.2.1 Progresso verso la gestione sostenibile delle foreste
			15.3 Combattere la desertificazione	15.3.1 Superficie degradata in rapporto alla superficie terrestre
			15.4 Garantire la conservazione degli ecosistemi montuosi	15.4.1 Copertura da aree protette di siti importanti per la biodiversità in ambiente montano 15.4.2 Indice Mountain Green Cover
			15.5 Arrestare la distruzione della biodiversità	15.5.1 Indice Red List

AMBITO DECISIONALE CIPESS	SINTESI SETTORI che manifestano passaggi in CIPESS	Goal Agenda ONU 2030 organizzati secondo la dimensione di riferimento (sociale, economica, ambientale)		
		SDGs e Target ONU		Indicatore ONU
AMBIENTE Piani/Programmi/Misure per la tutela dell'ambiente e la difesa del suolo; per la gestione e il ripristino delle risorse naturali, anche idriche, e delle risorse energetiche; per la riqualificazione idrogeologica dei territori e alla bonifica delle aree inquinate	Rischio idrogeologico- prevenzione e mitigazione Gestione e ripristino risorse naturali e Biodiversità Bonifiche aree inquinate Clima, qualità dell'aria, lotta all'inquinamento atmosferico Misure compensative per impianti nucleari dismessi o materiale nucleare stoccato Transizione energetica Gestione Risorse idriche e dighe/invasi Montagna (tutela, valorizzazione)	DIMENSIONE SOCIALE		
		3 SALUTE E BENESSERE	3.9 Ridurre mortalità da inquinamento	3.9.1 Tasso di mortalità attribuito all'inquinamento domestico e atmosferico
		11 CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI	11.5 Ridurre numero morti e dispersi per calamità naturali	11.5.1 Numero di morti, dispersi e delle persone direttamente colpite, attribuito a disastri per 100.000 abitanti
			11.6 Ridurre impatto ambientale negativo sulle città	11.6.2 Livelli annuali medi di particolato sottile (PM _{2,5} e PM ₁₀) nelle città (ponderato sulla popolazione)
		DIMENSIONE ECONOMICA		
		1 SCONFIGGERE LA POVERTÀ	1.5 Ridurre vulnerabilità eventi estremi (clima/alluvioni/altro)	1.5.1 Numero di decessi, dispersi e persone colpite da disastri per 100.000 persone
		8 LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA	8.4 Migliorare efficienza nell'utilizzo delle risorse globali	8.4.2 Consumo di materiale interno, consumo di materiale interno pro capite e consumo di materiale interno per unità di PIL
		DIMENSIONE AMBIENTALE		

			 FAME ZERO	2.5 Diversità genetica mondo vegetale e animale	2.5.2 Proporzioni di razze locali classificate come a rischio, non a rischio o a livello di rischio di estinzione sconosciuto
			 ACQUA PULITA E IGIENE	6.1 Accesso all'acqua potabile per tutti	6.1.1 Percentuale di popolazione che fruisce di servizi idrici di acqua potabile gestiti in modo sicuro
				6.3 Migliorare la qualità dell'acqua	6.3.1. Percentuale di acque reflue civili e industriali trattate in modo sicuro 6.3.2 Percentuale di corpi idrici con una buona qualità ambientale
				6.4 Aumentare l'efficienza idrica	6.4.1 Variazione dell'efficienza dell'uso della risorsa idrica nel tempo 6.4.2 Livello di stress idrico: prelievo di acqua dolce in proporzione alle risorse di acqua dolce disponibili
				6.5 Realizzare la gestione integrata delle risorse idriche	6.5.1 Grado di gestione integrata delle risorse idriche 6.5.2 Proporzioni dell'area del bacino transfrontaliero con un accordo operativo per la cooperazione idrica
				6.6 Proteggere gli ecosistemi	6.6.1 Variazione nel tempo dell'estensione degli ecosistemi legati all'acqua
			 ENERGIA PULITA E ACCESSIBILE	7.2 Aumentare quota energie rinnovabili	7.2.1 Quota di energia da fonti rinnovabili sui consumi totali finali di energia
				7.3 - Raddoppiare il tasso di miglioramento efficienza energetica	7.3.1 Intensità energetica misurata in termini di energia primaria e Pil
				7.b Sviluppare infrastrutture per fornitura servizi energetici	7.b.1 Capacità di generazione di energia rinnovabile (in Watt pro capite)
			 CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI	12.2 Raggiungere uso efficiente risorse naturali	12.2.2 Consumo di materiale interno, consumo di materiale interno pro capite e consumo di materiale interno per unità di Pil
				12.4 Raggiungere la gestione ecocompatibile dei rifiuti	12.4.2 (a) Rifiuti pericolosi prodotti pro capite; e (b) percentuale dei rifiuti pericolosi trattati, per tipo di trattamento
				12.5 Riduzione produzione di rifiuti	12.5.1 Tasso di riciclaggio nazionale, tonnellate di materiale riciclato
				12.a Sostenere modelli di produzione e di consumo sostenibile	12.a.1 Capacità di generazione di energia rinnovabile (in Watt pro capite)
			 LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO	13.1 Rafforzare la resilienza	13.1.1 Numero di morti, persone scomparse e persone direttamente colpite attribuite a calamità per 100.000 abitanti
				13.2 Integrare le politiche con misure di contrasto ai cambiamenti climatici	13.2.2 Emissioni totali di gas serra
			 VITA SOTT'ACQUA	14.1 Ridurre inquinamento marino	14.1.1 a) indice di eutrofizzazione costiera; e (b) densità dei detriti plastici galleggianti
				14.3 Ridurre acidificazione degli oceani	14.3.1 Acidità marina media (pH) misurata mediante un insieme di stazioni di campionamento rappresentative
				14.4 Regolamentare la pesca	14.4.1 Percentuale di stock ittici entro livelli biologicamente sostenibili
				14.5 Proteggere almeno il 10% delle coste	14.5.1 Percentuale delle aree marine protette
			 VITA SULLA TERRA	15.1 Garantire la conservazione dell'ecosistema terrestre	15.1.1 Aree forestali in rapporto alla superficie terrestre 15.1.2 Proporzioni di siti importanti per la biodiversità degli ecosistemi terrestri e d'acqua dolce inclusi in aree protette, per tipo di ecosistema
				15.2 Promuovere gestione sostenibile delle foreste	15.2.1 Progresso verso la gestione sostenibile delle foreste
				15.3 Combattere la desertificazione	15.3.1 Superficie degradata in rapporto alla superficie terrestre
				15.4 Garantire la conservazione degli ecosistemi montuosi	15.4.1. Copertura da aree protette di siti importanti per la biodiversità in ambiente montano 15.4.2 Indice Mountain Green Cover
				15.5 Arrestare la distruzione della biodiversità	15.5.1 Indice Red List
				15.8 Garantire la prevenzione delle specie alloctone invasive	15.8.1 Proporzioni dei Paesi che adottano una legislazione nazionale pertinente e sovvenzionano adeguatamente la prevenzione e il controllo delle specie alloctone invasive



AMBITO DECISIONALE CIPESS	SINTESI SETTORI che manifestano passaggi in CIPESS	Goal Agenda ONU 2030 organizzati secondo la dimensione di riferimento (sociale, economica, ambientale)			
		SDGs e Target ONU	Indicatore ONU		
SOSTEGNO A IMPRESE E ATTIVITÀ PRODUTTIVE (incluso il settore agricolo)	IMPRESE E ATTIVITA' PRODUTTIVE: Sostegno a piccole e medie imprese Sostegno all'export e credito all'esportazione Garanzie per il sostegno contro i rischi non di mercato Sostegno alle imprese per investimenti in ricerca Contratti di sviluppo (MISE) Agevolazioni per imprese sociali, cooperative sociali e società cooperative aventi qualifica di ONLUS Sostegno a imprenditorialità in agricoltura POLITICHE AGRICOLE (es. Piano irriguo nazionale, Piani rurali) POLITICHE PER LA DIGITALIZZAZIONE	DIMENSIONE SOCIALE			
		 ISTRUZIONE DI QUALITA'	4.4 Aumentare competenze 4.a Potenziare strutture istruzione	4.4.1 Percentuale di giovani e adulti con competenze nell'informazione e della comunicazione (ICT), per tipo di competenza 4.a.1 Percentuale di scuole che offrono servizi base per tipo di servizio	
		DIMENSIONE ECONOMICA			
		 SCONFIGGERE LA POVERTA'	1.4 Accesso ai servizi di base	1.4.1 Percentuale di popolazione/famiglie con accesso ai servizi di base	
		 LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA	8.2 Aumentare produttività economica	8.2.1 Tasso di crescita annuale del Pil reale per occupato	
			8.3 Promuovere politiche di sostegno attività produttive	8.3.1 Percentuale di occupazione informale sull'occupazione totale, per settore e sesso	
			8.4 Migliorare efficienza nell'utilizzo delle risorse globali	8.4.2 Consumo di materiale interno, consumo di materiale interno pro capite e consumo di materiale interno per unità di Pil	
			8.5 Promuovere occupazione piena e garantire parità di retribuzione	8.5.1 Guadagni medi orari dei dipendenti, per sesso, età, professione e persone con disabilità 8.5.2 Tasso di disoccupazione per sesso e persone con disabilità	
			8.8 Garantire i diritti del lavoro	8.8.1 Numero di infortuni mortali e non mortali per 100.000 lavoratori, per sesso e status di migrante	
			8.9 Promuovere il turismo sostenibile	8.9.1 Quota del Pil direttamente prodotto dal turismo e tasso di crescita	
				9.2.1 Valore aggiunto dell'industria manifatturiera in percentuale del Pil e pro capite	
		 INDUSTRIA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE	9.2 Promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile	9.2.2 Occupazione dell'industria manifatturiera in proporzione dell'occupazione totale	
			9.3 Aumentare l'accesso delle piccole imprese al credito	9.3.1 Valore aggiunto delle piccole imprese manifatturiere 9.3.2 Piccole imprese con almeno un rapporto creditizio	
			9.4 Riquilibrare le industrie verso una produzione sostenibile	9.4.1 Emissioni di CO2 per unità di valore aggiunto	
			9.5 Potenziare le spese in ricerca e sviluppo nei settori industriali	9.5.1 Spese in ricerca e sviluppo in percentuale rispetto al Pil 9.5.2 Ricercatori per abitanti	
			9.c Aumentare accesso alle tecnologie dell'informazione	9.c.1 Percentuale di popolazione coperta da una rete cellulare, per tecnologia	
			 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS	17.6 Rafforzare la cooperazione regionale e internazionale, e l'accesso alla scienza, alla tecnologia e all'innovazione e migliorare la condivisione delle conoscenze	17.6.2 Abbonamenti Internet con connessione a banda larga fissa, per 100.000 abitanti, per velocità
				17.8 Rendere pienamente operativi la Banca della tecnologia e il meccanismo di sviluppo delle capacità scientifiche, tecnologiche e migliorare l'uso della tecnologia avanzata	17.8.1 Percentuale di individui che utilizzano Internet
			DIMENSIONE AMBIENTALE		
			 FAME ZERO	2.3 Raddoppiare produttività agricola	2.3.1 Volume della produzione per unità di lavoro, per classi di dimensione dell'azienda agricola /forestale/zootecnica 2.3.2 Reddito medio dei piccoli produttori agricoli, per sesso e condizione indigena
				2.4 Sostenere agricoltura sostenibile	2.4.1 Quota di superficie agricola destinata all'agricoltura sostenibile e produttiva
		2.5 Diversità genetica mondo vegetale e animale		2.5.1 Numero di risorse genetiche vegetali e animali per l'alimentazione e l'agricoltura assicurate in strutture di conservazione a medio o lungo termine	

				2.5.2 Proporzioni di razze locali classificate come a rischio, non a rischio o a livello di rischio di estinzione sconosciute
			2.a Spesa pubblica in agricoltura	2.a.1 Indice di orientamento all'agricoltura della spesa pubblica
		 ACQUA PULITA E IGIENE	6.4 Aumentare l'efficienza idrica	6.4.1 Variazione dell'efficienza dell'uso della risorsa idrica nel tempo 6.4.2 Livello di stress idrico: prelievo di acqua dolce in proporzione alle risorse di acqua dolce disponibili
			6.5 Realizzare la gestione integrata delle risorse idriche	6.5.1 Grado di gestione integrata delle risorse idriche 6.5.2 Proporzioni dell'area del bacino transfrontaliero con un accordo operativo per la cooperazione idrica
			7.2 Aumentare quota energie rinnovabili	7.2.1 Quota di energia da fonti rinnovabili sui consumi totali finali di energia
		 ENERGIA PULITA E ACCESSIBILE	7.3 Raddoppiare il tasso di miglioramento efficienza energetica	7.3.1 Intensità energetica misurata in termini di energia primaria e Pil
			12.b Sviluppare il monitoraggio della sostenibilità del turismo	12.b.1 Implementazione di strumenti contabili standard per monitorare gli aspetti economici e ambientali della sostenibilità del turismo
		 CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI		

AMBITO DECISIONALE CIPESS	SINTESI SETTORI che manifestano passaggi in CIPESS	Goal Agenda ONU 2030 organizzati secondo la dimensione di riferimento (sociale, economica, ambientale)		
		SDGs e Target ONU		Indicatore ONU
POLITICHE PER LE AREE URBANE E/O PER LE PERIFERIE	PERIFERIE: riqualificazione urbana e sicurezza AREE URBANE DEGRADATE: riqualificazione sociale e culturale COMPLETAMENTO OPERE NEI COMUNI (Cantieri in comune)	DIMENSIONE SOCIALE		
		 ISTRUZIONE DI QUALITÀ	4.2 Garantire educazione prima infanzia	4.2.2 Tasso di partecipazione ad un percorso strutturato di apprendimento (un anno prima dell'inizio ufficiale della primaria), per sesso
			11.1 Garantire a tutti accesso ad alloggi e servizi di base adeguati	11.1.1 Percentuale di popolazione che vive in baraccopoli urbane, insediamenti informali o alloggio inadeguato
		 CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI	11.2 Garantire sistemi di trasporto sostenibili e convenienti per tutti	11.2.1 Percentuale di popolazione che ha un accesso comodo al trasporto pubblico, per sesso, età e persone con disabilità
			11.3 Promuovere urbanizzazione inclusiva e sostenibile	11.3.1 Rapporto tra tasso di consumo di suolo e tasso di crescita della popolazione
			11.5 - Ridurre numero morti e dispersi per calamità naturali	11.5.1 Numero di morti, dispersi e delle persone direttamente colpite, attribuito a disastri per 100.000 abitanti
			11.6 Ridurre impatto ambientale negativo sulle città	11.6.1 Percentuale di rifiuti solidi urbani regolarmente raccolti con un adeguato conferimento finale sul totale dei rifiuti prodotti in città 11.6.2 Livelli annuali medi di particolato sottili (PM2,5 e PM 10) nelle città (ponderato sulla popolazione)
			11.7 Garantire accesso universale a spazi verdi pubblici	11.7.1 Percentuale media dell'area urbanizzata delle città che viene utilizzata come spazio pubblico, per genere, età e persone con disabilità

		<p>PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE</p>	16.1 Ridurre tutte le forme di violenza	<p>16.1.1 Numero delle vittime di omicidio volontario ogni 100.000 abitanti, per sesso ed età</p> <p>16.1.3 Percentuale della popolazione che è stata oggetto di violenza fisica, psicologica o sessuale nei precedenti 12 mesi</p> <p>16.1.4 Percentuale di persone che si sentono al sicuro camminando da sole nella zona in cui vivono</p>
		DIMENSIONE ECONOMICA		
		<p>SCONFIGGERE LA POVERTÀ</p>	1.4 Accesso ai servizi di base	1.4.1 Percentuale di popolazione/famiglie con accesso ai servizi di base
		<p>LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA</p>	8.6 Ridurre percentuale giovani che non lavorano e non studiano	8.6.1 Percentuale di giovani (di età compresa tra i 15-24) che non seguono un corso di istruzione o di formazione e non lavorano
		DIMENSIONE AMBIENTALE		
		<p>ENERGIA PULITA E ACCESSIBILE</p>	7.1 Accesso universale a servizi energetici	7.1.1 Proporzione di popolazione con accesso all'elettricità
		<p>CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI</p>	12.5 Riduzione produzione di rifiuti	12.5.1 Tasso di riciclaggio nazionale, tonnellate di materiale riciclato

AMBITO DECISIONALE CIPESS	SINTESI SETTORI che manifestano passaggi in CIPESS	Goal Agenda ONU 2030 organizzati secondo la dimensione di riferimento (sociale, economica, ambientale)	
		SDGs e Target ONU	Indicatore ONU
SANITA'	<ul style="list-style-type: none"> -Obiettivi del PSN (Piano sanitario nazionale) - LEA (livelli essenziali di assistenza) -Prevenzione e lotta patologie rilevanti/specifiche -Ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario -Assistenza a immigrati e stranieri non in regola -Funzioni assistenziali delle farmacie -Formazione medica -Sostegno alla Professione intramuraria -Sostegno a screening (sperimentali) -Trattamenti domiciliari -Medicina - assistenza termale - Medicina penitenziaria - Superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari 	<p>SALUTE E BENESSERE</p>	DIMENSIONE SOCIALE
			3.1 Ridurre mortalità materna
			3.2 Ridurre mortalità sotto i 5 anni
			3.3 Eliminare epidemie
			3.4 Ridurre mortalità malattie non trasmissibili
			3.5 Prevenzione e trattamento uso di sostanze
			3.6 Ridurre decessi e lesioni da incidenti stradali

			3.7 Garantire accesso servizi di pianificazione familiare	3.7.1 Proporzione di donne in età riproduttiva (età 15-49 anni) che hanno soddisfatto il loro bisogno di pianificazione familiare con metodi moderni 3.7.2 Quozienti specifici di fecondità per età per 1.000 donne tra i 10 e i 14 anni e tra i 15 e i 19 anni
			3.8 Garantire servizi sanitari essenziali	3.8.1 Proporzione della popolazione target coperta dai servizi sanitari essenziali
			3.9 Ridurre mortalità da inquinamento	3.9.1 Tasso di mortalità attribuito all'inquinamento domestico e atmosferico
			3.a Attuazione Convenzione quadro dell'OMS su controllo tabacco	3.a.1 Consumo di tabacco relativo alle persone di 15 anni e più, standardizzato per età
			3.b Sostenere ricerca e sviluppo di vaccini	3.b.1 Percentuale della popolazione coperta da tutti i vaccini inclusi nel programma nazionale
				3.b.3 Percentuale di strutture sanitarie che hanno un nucleo di farmaci essenziali disponibili e accessibili su base sostenibile
			3.c Sostenere ricerca e sviluppo di vaccini	3.c.1 Densità e distribuzione dei professionisti sanitari
			DIMENSIONE ECONOMICA	
			 1.3 Protezione sociale per tutti SCONFIGGERE LA POVERTÀ	1.3.1 Percentuale di popolazione coperta da piani/sistemi di protezione sociale per sesso, distinta tra bambini, disoccupati, anziani, persone con disabilità, donne in gravidanza, neonati, vittime di infortunio sul lavoro, poveri e vulnerabili
			DIMENSIONE AMBIENTALE	
			 2.2 Porre fine alla malnutrizione bambini, ragazze, donne in gravidanza e persone anziane FAME ZERO	2.2.2 Prevalenza della malnutrizione (peso per altezza) +2 o <-2 deviazione standard dalla mediana degli standard WHO per la crescita dei bambini) tra i bambini sotto i 5 anni di età, per tipo (Deperimento ed Eccesso di peso)

E' utile ricordare che il Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibile (MIMS) è tra i primi ad adottare tali criteri per la valutazione dei progetti di propria competenza anche alla luce del PNRR. Agli inizi di gennaio 2022 il MIMS ha realizzato un cambiamento significativo e strutturale delle modalità di programmazione e valutazione dei progetti infrastrutturali e delle reti di mobilità nella direzione dello sviluppo sostenibile. Nello stesso periodo è stato avviato un confronto con la comunità scientifica, le organizzazioni della società civile e gli addetti ai lavori sul percorso intrapreso. Tutto ciò si deve poi riflettere sul modo con cui si selezionano le infrastrutture da realizzare e nel modo di realizzarle, così da renderle resilienti al cambiamento climatico, contribuire a raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione, migliorare la qualità dei servizi per i cittadini e le imprese, ridurre le disuguaglianze territoriali nel rispetto del principio del "Do not significant harm" posto alla base di tutto il quadro finanziario europeo 2021-2027. Le linee guida per la valutazione ex-ante delle opere pubbliche, incluse quelle, adottate ad agosto scorso, relative al nuovo Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica (Pfte) per gli investimenti del PNRR e le linee guida per la valutazione dei progetti in ambito ferroviario approvate a dicembre 2021 si basano su criteri di analisi costi e benefici espandendo tale analisi anche gli elementi di valutazione dell'impatto ambientale e , in particolare, in termini di emissione di gas climalteranti. Gli impatti da valutare non sono solo ambientali, ma anche sociali e quelli relativi alla dimensione istituzionale e di governance (delle infrastrutture). L'obiettivo di tale valutazione è assicurare la coerenza delle politiche di investimento pubblico con gli obiettivi di sostenibilità derivanti dagli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale ed europea: Accordo di Parigi 2015, SDGs, Green Deal Europeo e pacchetto "Fit for 55" e Patto di Glasgow Cop 26.

5 La Strategia Nazionale sullo Sviluppo Sostenibile e la valutazione attraverso l'utilizzo degli indicatori SDG e BES

La Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS), approvata con **Delibera CIPE n. 108 del 22 dicembre 2017**, è frutto di un ampio processo di coinvolgimento di istituzioni e società civile, condotto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - MATTM (ora Ministero per la transizione ecologica - MITE), in stretta collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero degli affari esteri e il Ministero dell'economia e delle finanze. E' strutturata in **cinque aree**, le cosiddette **"5P"** della Agenda 2030: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership.

Essa costituisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale, in attuazione di quanto previsto dall'art.34 del Dlgs 152/2006 e ss.mm.ii. La Strategia sceglie alcuni obiettivi di sviluppo sostenibile, collegati ma non coincidenti con gli SDGs e caratterizzati dalla interazione tra più SDG, individua e correla agli obiettivi una serie di politiche e strumenti di attuazione in funzione dell'effetto che possono avere sull'obiettivo stesso, per preparare a un necessario esercizio di valutazione del contributo delle politiche nazionali al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS); avvia la selezione di alcuni indicatori per il monitoraggio, tra quelli che Istat dedica al monitoraggio degli SDGs e che ogni sei mesi aggiorna.

La Delibera CIPE 108/2017 che approva la SNSvS definisce le responsabilità a livello centrale per la sua attuazione, evidenziando il ruolo di coordinamento della Presidenza del Consiglio unitamente alla responsabilità del Ministero dell'ambiente (oggi Ministero per la Transizione ecologica, MITE) per la dimensione interna, inclusi il coinvolgimento della società civile e l'attivazione di una piattaforma dedicata all'attuazione della SNSvS, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione allo sviluppo (MAECI) per la dimensione esterna, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per l'allineamento con i documenti di programmazione economico-finanziaria.

E' previsto che la Strategia venga aggiornata con cadenza triennale e la norma prevede che entro sei mesi dalla sua approvazione le Regioni e le Province autonome approvino la propria strategia per lo sviluppo sostenibile. Prevede inoltre che si attivi il monitoraggio integrato dal raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, mettendo insieme il livello nazionale con quello territoriale. A partire dal 2018 Il MITE ha predisposto ed inviato alla Presidenza del Consiglio le relazioni annuali come richiesto dalla Delibera CIPE 108/2017. La Strategia viene diffusa dal portale del MITE dedicato.

Nel corso del 2019 il MITE ha lanciato il Forum per lo sviluppo sostenibile, pensato come una piattaforma stabile e incrementale per lo sviluppo sostenibile e come spazio dove far emergere e affermare i soggetti e le pratiche della sostenibilità, per promuovere un processo di incontro delle politiche pubbliche con le energie sociali. A livello regionale ad oggi risultano approvate 10 strategie regionali.

E' stato attivato poi nel 2018, con il coinvolgimento di MAECI, MEF, e Presidenza del Consiglio, ISTAT e ISPRA il "tavolo di lavoro per la definizione degli indicatori per la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile", che ha identificato un primo set di 49 indicatori.

Nel marzo 2021 è iniziato il processo di revisione della Strategia e nel corso del 2022 si dovrebbe concludere. Per questo è stato costituito un Gruppo di coordinamento, PCSD, sulla base delle competenze attribuite dal quadro normativo vigente, formato dalla Presidenza del Consiglio (Dipartimento per la programmazione economica, Dipartimento per le Politiche di Coesione, Dipartimento per le politiche europee), il MITE, il MAECI, il MEF. Il processo prevede il coinvolgimento delle amministrazioni centrali, territoriali e attori non statali.

Alla luce del nuovo Green Deal Europeo e del PNRR, la sostenibilità si pone come metrica in base alla quale le politiche saranno valutate nei diversi ambiti nazionali, europei e internazionali.

In sostanza la nuova Strategia intende ribadire l'impegno per il raggiungimento dei 72 obiettivi di sostenibilità nazionali da raggiungere tramite un ampio coordinamento tra le amministrazioni centrali che si avvia in questa seconda fase di lavoro, individuare un sistema di indicatori che tengano adeguatamente in conto di tutte le dimensioni della sostenibilità e del benessere delle persone e del pianeta, individua ambiti di lavoro e strumenti condivisi per garantire la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, nei diversi settori e ai diversi livelli territoriali. La strategia punta dunque a rendersi quadro di riferimento per la definizione e valutazione delle politiche pubbliche, in piena attuazione del mandato dell'Agenda 2030.

Il documento del 2017 non conteneva Valori obiettivo (target) associati a ciascun Obiettivo Strategico e Scelta Strategica Nazionale, così come non associava loro direttamente gli indicatori. Accanto alle 5 P sono stati aggiunti i Vettori di sostenibilità, che individuano le condizioni abilitanti a promuovere la cultura della sostenibilità richiamata dalla norma.

Nella nuova versione della Strategia nazionale, tuttora in corso di definizione e prevista l'approvazione nel corso del 2022, la proposta di aggiornamento degli indicatori è nata dal confronto con i Tavoli territoriali, come detto per garantire il pieno rispetto del mandato del Dlgs 152/2006 e ss. mm.ii. Viene proposta dunque una proposta di selezione e articolazione degli indicatori frutto di un percorso che ha visto l'interazione costante con gli attori territoriali. Si è partiti dall'associazione, a scelte e obiettivi strategici, degli indicatori frutto della selezione del Tavolo indicatori per la SNSvS del 2019, integrati tramite le informazioni fornite annualmente dal Rapporto SDGs: informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia dell'Istat. Successivamente, sono state inserite nello schema della SNSvS22 le proposte di indicatori emerse dalla fase di consultazione sulla prima bozza SNSvS21_01, in particolare i contributi provenienti dai Tavoli territoriali e dal Forum per lo sviluppo sostenibile, e analizzati con ISTAT e ISPRA. Si tratta sia di indicatori aggiuntivi facenti parte del sistema BES, su cui diverse amministrazioni territoriali stanno lavorando in ottica di coerenza delle politiche e relazione con i Documenti di Economia e Finanza regionali, oltre che con i Documenti Unici di Programmazione degli Enti Locali, sia più in generale di indicatori popolati in ambito SISTAN su alcuni aspetti giudicati particolarmente rilevanti.

Analogamente, nel percorso di condivisione condotto sin qui sono state raccolte proposte di riformulazione di alcune SSN o di alcuni OSN, sulla base di osservazioni che

hanno consentito di fare luce su alcuni aspetti e temi che nella SNSvS2017 erano rimasti in ombra. Tali riformulazioni sono state nella maggior parte dei casi accolte, con l'intento di specificare gli ambiti di applicazione della SNSvS e garantire maggiore aderenza al sistema degli SDGs e ai target dell'Agenda 2030.

In particolare, nelle aree Pace e Persone sono state proposte integrazioni sui temi delle disuguaglianze e delle discriminazioni, sul ruolo delle giovani generazioni nella società, sull'impatto delle imprese sui diritti umani e sulla promozione dell'istituto della partecipazione a garanzia delle istituzioni. Per queste due aree, i contributi sono stati recepiti determinando l'aggiunta di nuovi OSN e cambiando la nomenclatura di alcune SSN. Anche per le Aree Pianeta e Prosperità sono stati numerosi i contributi pervenuti con particolare attenzione al tema dell'impatto del cambiamento climatico e della decarbonizzazione sulle comunità, sui territori e sul paesaggio. Altro tema ricorrente è stato l'importanza di garantire la misurazione della mobilità sostenibile e del benessere economico, a partire dagli indicatori BES. In particolare, sono stati riformulati gli obiettivi che riguardano la finanza sostenibile e le PMI come attori per la sostenibilità e quelli legati all'uso efficiente delle risorse. Inoltre, le Direzioni generali del MITE e le Regioni hanno posto l'attenzione sul tema degli indicatori di monitoraggio in ottica di allineamento, rispettivamente, con le Strategie nazionali di settore e le SRSvS (Strategie regionali). In maniera trasversale, sulle 4 Aree Pace, Persone, Pianeta e Prosperità, sono emerse proposte di strumenti e di azioni in tema di coerenza delle politiche, di partecipazione, sensibilizzazione e di monitoraggio. Le osservazioni su questi temi sono state recepite all'interno dell'Area Vettori della Strategia. La proposta per queste aree si sostanzia in tabelle che mettono in correlazione SSN e OSN con l'SDG di riferimento, le associano alla proposta di indicatore con le informazioni a corredo, propongono, ove disponibili, valori obiettivo (target), identificando i documenti di riferimento da cui tali valori sono tratti. Attraverso la fase di consultazione, in particolare con le amministrazioni centrali, si procederà a selezionare gli indicatori più idonei per la verifica del raggiungimento dei valori obiettivo (target) che saranno identificati. Questo al fine di ridurre il numero di indicatori e rendere la struttura strategica completa in ogni sua parte, al fine di consentire il monitoraggio integrato a livello di obiettivi di sostenibilità richiesto dalla norma. La proposta di struttura dell'Area Partnership conferma la relazione con la dimensione esterna già contenuta nella SNSvS2017, in linea con le indicazioni contenute nel Documento Triennale per la Cooperazione allo Sviluppo recentemente approvato dal Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo, ed è attualmente oggetto di confronto con il MAECI. La necessità di ricomposizione tra dimensione interna e dimensione esterna della SNSvS, più volte emersa con chiarezza nel corso del processo di revisione, viene affrontata compiutamente nell'ambito dei Vettori di sostenibilità e del PAN (...) PCSD (...), sia in termini di governance che di strumenti di lavoro.

Attualmente è in fase di approvazione la proposta che prevede circa 260 indicatori.

A titolo di esempio della struttura del documento che presenta gli indicatori, articolati per le 5 P si riporta il primo gruppo associato al primo obiettivo:

PERSONE

SCELTE STRATEGICHE NAZIONALI	OBIETTIVI STRATEGICI NAZIONALI CORRELATI ALLE SCELTE
CONTRASTARE LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE ELIMINANDO I DIVARI TERRITORIALI	Ridurre l'intensità della povertà ed i divari economici e sociali
	Combattere la deprivazione materiale e alimentare
	Ridurre il disagio abitativo
GARANTIRE LE CONDIZIONI PER LO SVILUPPO DEL POTENZIALE UMANO	Aumentare l'occupazione
	Assicurare la piena funzionalità del sistema di protezione sociale e previdenziale
	Ridurre il tasso di abbandono scolastico e migliorare il sistema dell'istruzione
PROMUOVERE LA SALUTE E IL BENESSERE	Diminuire l'esposizione della popolazione ai fattori di rischio ambientale e antropico
	Diffondere stili di vita sani e rafforzare i sistemi di prevenzione
	Garantire l'accesso a servizi sanitari e di cura efficaci, contrastando i divari territoriali
	Promuovere il benessere e la salute mentale e combattere le dipendenze

I. Contrastare la povertà e l'esclusione sociale eliminando i divari territoriali

SDG Agenda 2030	Indicatore SSN SNSvS2022	Fonte Indicatore	Codice indicatore ISTAT SISTAN	Indicatore BES	Indicatore BES nel DEF	Indicatore Tavolo Nazionale	Indicatore PTE	Proposte da consultazione	Valore obiettivo SSN	Documento di riferimento del valore obiettivo
1. Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo	1.2.1 Incidenza di povertà assoluta individuale (% di persone che vivono in famiglie in povertà assoluta sui residenti)	ISTAT SISTAN SDGs	Povertà assoluta (incidenza) 04BEC006	X	X	X				
10. Ridurre le disuguaglianze fra i Paesi ed al loro interno	10.1.1 Disuguaglianza del reddito disponibile	ISTAT SISTAN SDGs	04BEC002			x				
1. Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo	1.2.2 Grave deprivazione materiale	ISTAT SISTAN SDGs	04BEC007	X		X				
6. Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie	6.4.1 Efficienza delle reti di distribuzione dell'acqua potabile	ISTAT SISTAN SDGs	SDG-31	x		x	x			
10. Ridurre le disuguaglianze fra i Paesi ed al loro interno	10.2.1 Percentuale di persone che vivono in famiglie con reddito disponibile equivalente, inferiore al 60% del reddito mediano	ISTAT SISTAN SDGs	04BEC003	x		x				

6. Riflessioni conclusive

Dall'analisi degli indicatori BES/SDG a livello mondiale e nazionale è evidente come la pandemia abbia influito su tutti gli ambiti del benessere e abbia allontanato i sentieri di sostenibilità intrapresi negli anni precedenti, in quanto la crisi climatica si è aggravata, le disparità sono aumentate e la crisi sanitaria ha colpito maggiormente le fasce più deboli. Tutto ciò ha stimolato a pensare come importante sia ritornare su tale sentiero, come evidenziato nell'ultimo Rapporto SDG 2021 edito dal Segretariato Generale delle Nazioni Unite. A livello nazionale la situazione è preoccupante e i traguardi raggiunti negli ultimi anni sono stati annullati, se non peggiorati, proprio dalla pandemia, rendendo evidenti le aree di vulnerabilità del nostro Paese anche a confronto degli altri Paesi europei, riflettendo problemi profondamente radicati nella nostra società. Di fronte a enormi sfide, il governo, il settore privato, il terzo settore, il mondo accademico e le comunità hanno tuttavia dimostrato risposte rapide, notevole creatività e nuove forme di collaborazione. Sul fronte delle politiche è evidente la necessità di rafforzare i sistemi di protezione sociale e dei servizi pubblici, occorre aumentare gli investimenti in scienza e tecnologia e innovazione, creare uno spazio fiscale unico, adottare un approccio green economy (anche blu economy), investire in energia pulita e infrastrutture sostenibili. Anche la disponibilità dei dati e informazioni statistiche si è dimostrata essenziale per le decisioni pubbliche.

I quattro ambiti di policy analizzati, Documento Economia e Finanza (DEF) collegato alla Legge di bilancio 2021, Il Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), le valutazioni del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e per lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) e la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile

(SNSvS), ci indicano che il percorso di inclusione della sostenibilità ed equità nelle politiche si sta compiendo. La SNSvS nello specifico ha l'obiettivo di descrivere il quadro generale delle politiche di sostenibilità ed associare un insieme di indicatori per il suo monitoraggio, che considerano i framework BES/SDG insieme ad altri indicatori. Tale quadro degli indicatori è ancora in itinere.

In particolare nel DEF e allegato BES 2021, sono analizzati gli elementi di benessere oltre il PIL, come stabilito con i 12 indicatori BES previsti nella legge di riforma del Bilancio dello Stato del 2016. Tuttavia ancora vengono utilizzati solo un sotto insieme di indicatori BES. Si arricchisce la metodologia per le previsioni degli indicatori in base alle politiche di bilancio previste, come, ad esempio, la previsione dell'obesità, con un modello di microsimulazione messo a punto dal Dipartimento del Tesoro con il WISE-OECD. Gli indicatori che sono oggetto di previsione, per il quadriennio 2020-2023, sono calcolati sia con uno scenario a legislazione vigente, che assume la realizzazione del PNRR, il recente DL "Sostegni", il graduale allentamento delle misure di distanziamento sociale e di limitazione delle attività produttive e l'accelerazione della campagna vaccinale, sia con uno scenario programmatico, a politiche annunciate del Governo riconducibili a sostegno alle famiglie e alle imprese e al rafforzamento delle misure contenute nel PNRR.

Nell'ambito del Bilancio dello Stato manca ancora il collegamento tra la previsione, attraverso gli indicatori BES, degli impatti e gli impegni di spesa, il raccordo tra Bilancio dello Stato e Rendiconto dello Stato, dove si confrontano i risultati di consuntivo rispetto ai risultati di preventivo. Inoltre non vi è come tutto questo poi transita nei Piani della performance delle singole amministrazioni.

Il PNRR presenta degli elementi di sostenibilità ed equità nei 6 pilastri, nelle 3 azioni trasversali e nelle riforme previste. Tuttavia la valutazione adottata nel testo iniziale è orientata esclusivamente a misure di tipo macroeconomico (vedi capitolo 4 del Piano). Nel corso del 2021 il MEF ha fatto una valutazione qualitativa degli impatti sugli indicatori BES e l'ISTAT ha mappato gli indicatori SDG che occorrerebbe considerare per valutare il PNRR. Si dovrebbe così convergere e adottare come criterio unico e completo entrambi gli insiemi di indicatori, quindi ufficializzarlo.

La valutazione degli investimenti pubblici nel processo di trasformazione del CIPE in CIPESS, cerca di incorporare elementi di sostenibilità. Il Nucleo di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici, propone l'utilizzo di indicatori BES e SDG per le aree di competenza del Comitato (sulla base dell'esperienza storica) e per la realizzazione di uno sviluppo effettivamente sostenibile, che nel perseguire la prosperità economica, sia anche rispettoso dell'ambiente e delle persone. I contenuti del framework BES-SDG sono stati associati agli ambiti e settori di interesse del CIPESS, al fine di individuare i singoli indicatori connessi a questi. E' tuttavia una proposta che ancora non ha avuto la decisione per l'adozione. Il Ministero delle Infrastrutture e mobilità sostenibile ha adottato tali criteri di sostenibilità ed equità per la valutazione degli investimenti di sua competenza.

La SNSvS ha l'obiettivo di definire per il nostro Paese gli obiettivi e le finalità dell'Agenda 2030. Gli indicatori selezionati allo stato attuale, circa 260, sono organizzati

secondo l'articolazione delle 5 p: persone, pianeta, prosperità, pace, partnership, che insieme alle misure BES/SDG prodotti dall'ISTAT ne propone anche altri elaborati da altri soggetti, in primis da ISPRA. E' una proposta che ancora non è stata applicata con relazioni di analisi, tuttavia dovrebbe servire al monitoraggio della SNSvS e al suo aggiornamento ogni tre anni. Proviene dal Tavolo degli indicatori della SNSvS e incorpora le proposte di aggiornamento nato dal confronto con i Tavoli territoriali.

Tuttavia non possiamo non rilevare che le previsioni d'impatto svolte, che tengono conto delle politiche messe in campo, vengono calcolate solo sugli indicatori BES presenti nell'allegato al DEF, e in particolare solo su alcuni di essi, mentre nei tanti altri indicatori BES e SDG non viene fatto alcun esercizio di proiezione e previsione. E' vero che la situazione va arricchendosi anno dopo anno a partire dalla Legge di riforma del Bilancio dello Stato del 2016, ma ancora non siamo in una situazione di pieno utilizzo delle misure messe in campo per monitorare le politiche di sostenibilità ed equità e tanto meno in modo sistematico.

La valutazione delle politiche, in particolare del PNRR attuale stabilita, almeno quella comunicata, tiene conto in modo non sistematico e completo di questi concetti di sostenibilità e equità secondo gli indicatori BES/SDG. I primi tentativi del MEF e dell'ISTAT sono ancora disgiunti, come i criteri di valutazione del CIPESS e l'insieme degli indicatori finora identificati nella SNSvS, sono tentativi meritevoli di nota, ma ancora o limitati ai soli ambiti di competenza o ancora da adottare. Seguiremo con attenzione cosa e come i vari soggetti deputati a tale funzione applicheranno nella pratica tali misure. Occorre inoltre misurare ciò che realmente conta, anche il nesso ambiente e disuguaglianze, e raccogliere nuovi dati per una transizione verde (se non blu) incentrata sulle persone (es. dati geo-spaziali per catturare meglio gli impatti distributivi dell'inquinamento, o gli impatti distributivi delle politiche tariffarie dei trasporti, disuguaglianze geo-spaziali di reddito e guadagni che informino le riforme per la salvaguardia dell'ambiente).

Sul fronte del monitoraggio dei comportamenti in senso sostenibile, delle imprese, dei consumatori e delle istituzioni anche qui la situazione è eterogenea, ma è questo l'ambito di verifica della reale transizione necessaria e del perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ed equità. Il rischio di *green washing* e di *social washing* è sempre presente e forse è il maggiore ostacolo alla piena realizzazione di tali politiche.

Le politiche centrate sulle persone ancora una volta dovrebbero essere il faro che orienta, integrare benessere e crescita inclusiva nel ciclo delle politiche, come costruire il nesso tra crescita della produttività, inclusione e sostenibilità. Un approccio basato sul benessere richiede risposte di politiche coordinate. Le azioni politiche devono basarsi sugli esiti che contano di più e sulle priorità più urgenti e un riallineamento tra le strutture e i dipartimenti responsabili delle politiche e livelli di governo.

La pluralità di soggetti che propongono indicatori di sostenibilità ed equità sta aumentando, occorre ora una selettività e sistematicità nel loro utilizzo. E' auspicabile un ruolo più attivo di coordinamento e di diffusione degli indicatori da parte dell'ISTAT di queste misure, che insieme ad ISPRA per la parte ambientale, sono le istituzioni deputate alla loro produzione. La messa a disposizione dei dati nello stesso DB con

aggiornamenti periodici è fondamentale per verificare le politiche di sostenibilità ed equità, anche coinvolgendoli nelle analisi e utilizzo di modelli di valutazione ex ante ed ex post.

Il CNEL nella sua funzione di coordinamento per la valutazione del PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, può svolgere un ruolo importante per il coinvolgimento delle parti sociali anche nel processo di valutazione.

Nel contesto della presente Relazione è utile ribadire la necessità di seguire i percorsi di sostenibilità ed equità stabiliti dagli SDG delle Nazioni Unite, dagli obiettivi europei del Green Deal e della Next Generation EU, nonché gli accordi sul clima proprio in un momento come l'attuale. Rafforzare e migliorare quanto si fa già nell'allegato al DEF e nella Legge di Bilancio, nonché negli altri contesti politici analizzati, arrivando ad uno schema generale di misure "oltre il PIL". Valutare la qualità dei servizi pubblici, ritenuti sempre più essenziali per uscire dalla pandemia, richiede uno sforzo di reale misurazione di come essi contribuiscano alla sostenibilità ed equità.

Il nuovo scenario attuale di guerra, proprio alle porte dell'Europa e che comunque coinvolge l'Unione europea pone nuove domande e nuove evoluzioni. Purtroppo tutte le previsioni di crescita e sviluppo andranno riviste. L'energia è al centro dei dibattiti e si discute quale revisione della politica energetica nazionale ed europea. La guerra crea incertezza e spinge l'inflazione all'aumento. Tuttavia, come per la pandemia, anche il periodo che stiamo vivendo dovrebbe rafforzare la convinzione che la transizione ecologica inclusiva, orientata al benessere delle persone, deve essere al centro delle politiche, diminuendo la dipendenza energetica dall'estero e aumentando gli sforzi di investimento verso quelle energie pulite ad impatto minore sull'ambiente. Anche i diritti umani tornano prepotentemente sul tavolo della politica e l'Agenda 2030 ci fornisce delle linee guida proprio perché si basa su tali diritti.

Bibliografia

The Sustainable Development Goals Reports 2021, United Nations 2021

Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia 2020, ISTAT 2021

Documento di Economia e Finanza 2021 - Allegato indicatori BES 2021, Ministero Economia e Finanze

Il Rapporto SDGs 2021, ISTAT 2021

Le misure della sostenibilità nel processo di trasformazione del CIPE in CIPESS, NUVV e Dip. per la programmazione e coordinamento economico delle politiche economiche, Aprile 2021

Processo di revisione periodica della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, fase 2 ottobre 2021/febbraio 2022, MITE

La gestione del bilancio dello Stato²²

Analisi a consuntivo dell'eccezionale gestione del bilancio 2020 caratterizzata dagli interventi di contrasto all'epidemia e di sostegno all'economia

1. L'anno horribilis 2020

Le vicende che hanno caratterizzato la gestione del bilancio 2020 presentano un carattere talmente eccezionale che non trova riscontro alcuno dal dopoguerra ad oggi. L'improvviso manifestarsi all'inizio dell'anno di gravi fenomeni del tutto imprevisti derivanti dall'insorgere e dal diffondersi della pandemia da Covid 19 ha mandato in frantumi le previsioni del bilancio 2020 -2022 approvato con la legge n.160 del 27 dicembre 2019 in un contesto socio-economico e di finanza pubblica profondamente diverso. Saltano in sostanza le previsioni basate su altri presupposti in presenza di una situazione incerta e improvvisa i cui sviluppi non sono prevedibili e che richiede interventi urgenti rivolti a ricercare e a utilizzare nuove e ingenti risorse. Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità dichiara lo stato di emergenza internazionale di salute pubblica a causa del diffondersi del Covid.19. Il giorno dopo il Presidente del Consiglio dei Ministri decreta la dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgere di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. La durata è fissata in sei mesi, ma sarà successivamente prorogata fino a giungere al 31 marzo 2022. Sotto il profilo finanziario, la Commissione UE, in considerazione delle gravi difficoltà che incontrano i Paesi dell'Unione colpiti tutti dal dilagare dell'epidemia, decide il 20 marzo di applicare la c.d. *general escape clause* che implica la temporanea sospensione delle regole di bilancio consentendo agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine. Da qui nascono ben cinque scostamenti di bilancio che il Parlamento autorizza, su richiesta del Governo, con la procedura prevista dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n.243, emanata in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione e dunque a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna delle due Camere. Si apre così la via alle variazioni di bilancio assunte con decreti-legge per far fronte di volta in volta alle straordinarie e urgenti esigenze d'intervento strettamente collegate al diffondersi dell'epidemia. Nel complesso tali variazioni hanno contribuito in misura sostanziale a determinare, alla chiusura dell'esercizio, una riduzione delle previsioni delle *entrate finali* di 46,7 miliardi di euro e un incremento delle previsioni delle *spese finali* di 212,3 miliardi di euro, in termini di competenza,, con evidenti forti ripercussioni sul saldo netto da finanziare e sul ricorso al mercato.

Nell'assumere come riferimento i dati ufficiali risultanti dal rendiconto generale dello Stato 2020, approvato con la legge 24 settembre 2021, n.142, pubblicata in GU soltanto il 14 ottobre scorso, esaminiamo i principali contenuti di queste variazioni, la loro incidenza sull'andamento delle entrate e delle spese, rispettivamente in termini di

22 - A cura di Mario Collevocchio, Docente SPISA- Università "Alma Mater " di Bologna

accertamenti e impegni e di riscossioni e pagamenti, la rideterminazione a consuntivo dei risultati differenziali di bilancio.

2. Il record delle variazioni di bilancio

Le numerose e frequenti variazioni di bilancio approvate nel 2020 derivano in gran parte dai decreti-legge che hanno richiesto e utilizzato i suddetti scostamenti di bilancio, oltre che da numerose disposizioni contenute in altri provvedimenti legislativi e amministrativi emanati nel corso dell'anno fino a pochi giorni dalla chiusura dell'esercizio.

Sono qui richiamati in breve.

Il decreto-legge *"Cura Italia"* del 17 marzo 2020, n.18 *"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico"*, convertito con la legge 24 aprile 2020, n.27, apre la serie utilizzando il primo scostamento di bilancio di 25 miliardi euro. In seguito all'introduzione delle pesanti misure di lockdown, il decreto prevede maggiori risorse da destinare al potenziamento del sistema sanitario pubblico, alla protezione civile, alle forze dell'ordine e ai primi interventi di contrasto ai disagi economici e sociali rivolti al sostegno dei redditi, agli ammortizzatori sociali, alla salvaguardia dell'occupazione, agli aiuti alle aziende dei settori più colpiti dalle restrizioni.

Il decreto-legge *"Rilancio"* del 19 maggio 2020, n.34 *"Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19"*, convertito con la legge 17 luglio 2020, n.77, è emanato due mesi dopo al duplice scopo di continuare l'azione di contrasto alla diffusione dell'epidemia e soprattutto di rilanciare il sostegno alle imprese e al lavoro.. In particolare, il decreto introduce importanti misure di politica fiscale, con la completa eliminazione degli incrementi dell'IVA e delle accise previsti per il 2021, prevede contributi a fondo perduto a società e partite IVA, dispone la costituzione del *"Patrimonio rilancio"* presso la Cassa DD. PP. con una dotazione di 44 miliardi di euro, prevede l'incremento del *"Fondo di copertura delle garanzie concesse da SACE"* per 30 miliardi di euro. Notevoli sono anche le misure nel campo del lavoro, rivolte al rifinanziamento delle Casse di integrazione salariale, e gli interventi in favore degli enti territoriali al fine di consentire la continuità nell'esercizio delle loro funzioni nella difficile situazione creata dall'epidemia. Altre misure di minore entità riguardano le famiglie, il turismo, la cultura e altri settori dell'economia. In complesso, il decreto assorbe le intere risorse autorizzate dal Parlamento il 29 e 30 aprile 2020 con il secondo scostamento di bilancio che per il 2020 ammontano a 155 miliardi di euro in termini di saldo netto da finanziare, a 55 miliardi in termini di indebitamento e a 65 miliardi in termini di fabbisogno. Questo provvedimento, che prevede oneri anche a carico degli esercizi successivi, costituisce la principale fonte di variazione del bilancio.

Il decreto - legge *"Agosto"* del 14 agosto 2020 *"Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia"*, convertito con la legge 13 ottobre 2020 , n.126, ha lo scopo di continua-

re ad assicurare il supporto al sistema produttivo, intervenendo laddove necessario per favorire la ripresa dell'attività economica, difendere l'occupazione, sostenere il reddito dei cittadini e supportare la ripresa della domanda interna, intesa come principale canale di rilancio dell'attività economica nazionale. Il decreto prevede pertanto misure rivolte a prorogare gli interventi in materia di cassa integrazione guadagni, a rinviare alcune scadenze fiscali, a intervenire in favore dei settori e delle imprese che sopportano le conseguenze maggiori della crisi, a sostenere gli enti territoriali che hanno subito mancati introiti fiscali a causa della pandemia, ad assicurare al sistema di istruzione le risorse necessarie per la messa in sicurezza delle strutture scolastiche al fine di riprendere l'insegnamento in presenza. Per far fronte a queste esigenze, il decreto utilizza le risorse autorizzate dal Parlamento il 29 luglio 2020 con il terzo scostamento di bilancio che, per l'esercizio 2020, ammontano a 32 miliardi di euro in termini di saldo netto da finanziare e di fabbisogno e a 25 miliardi in termini di indebitamento. Anche questo provvedimento prevede oneri a carico degli esercizi successivi.

I quattro decreti-legge “Ristori” emanati nell'autunno inoltrato in rapida successione e confluiti nella legge 18 dicembre 2020, n.176 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n.137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*. Il grave peggioramento della pandemia verificatosi a partire dalla fine dell'estate attraverso un aumento esponenziale dei contagi e la crescente pressione sugli ospedali e sui reparti di terapia intensiva avevano determinato la proroga dello stato di emergenza del Paese fino al 31 gennaio 2021 e l'emanazione di una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute rivolti a introdurre ulteriori limiti ai comportamenti individuali, alle attività scolastiche, al trasporto pubblico, alle modalità di lavoro e particolari restrizioni all'esercizio di numerose attività economiche. A tali fini il territorio è stato suddiviso in aree rosse, arancioni e gialle in relazione ai differenti livelli di criticità dell'epidemia nelle regioni accertati periodicamente sulla base specifici parametri. Da questa nuove direttive scaturisce il processo di emanazione a cascata dei decreti Ristori che prevedono interventi differenziati in relazione alle attività economiche svolte nelle diverse zone e al mutare del livello di rischio per una spesa complessiva di oltre 27 miliardi di euro, di cui 19.021,4 miliardi relativa al 2020. Per quanto riguarda la copertura, viene utilizzata solo in parte l'autorizzazione del Parlamento del 21 novembre che scaturisce dal quinto scostamento di bilancio, pari a 5 miliardi di euro, in termini di saldo netto da finanziare, e a 8 miliardi in termini di indebitamento netto e di fabbisogno. Per la restante parte, la legge 176 conferma l'utilizzo di economie derivanti dall'attuazione dei decreti-legge 18/2020 (*Cura Italia*), 34/2020 (*Rilancio*) e 104/2020 (*Agosto*) per oltre 12,4 miliardi di euro, l'impiego di fondi ordinari e straordinari di bilancio e il ricorso all'indebitamento. La legge prevede, nello stesso tempo, che il Ministero dell'economia e delle finanze effettui il monitoraggio delle risorse destinate alle misure previste da tutti i decreti-legge emanati al fine di assicurare il rispetto del limite complessivo massimo delle autorizzazioni al ricorso all'indebitamento per l'anno 2020 approvate dal Parlamento. E' appena il caso di notare che le variazioni di bilancio derivanti dalla legge 176 giungono in prossimità della chiusura dell'esercizio 2020 con evidenti difficoltà ad essere impegnate.

3. Un rendiconto tardivo

Prima di procedere all'esame dei dati a consuntivo dell'eccezionale gestione del bilancio 2020 occorre fare una premessa che giustifica solo in parte il ritardo con cui viene approvato e pubblicato il rendiconto generale dello Stato e la difficoltà di assumere un ruolo fondamentale nel processo di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa. Nel caso del 2020 sono trascorsi ben 287 giorni dalla chiusura dell'esercizio alla pubblicazione della legge nella GU! In realtà la procedura di formazione e di approvazione del rendiconto, ancora radicata nella tradizione di oltre un secolo, la sua struttura e i contenuti tecnicamente complessi ne impediscono l'accesso alla conoscenza da parte dei cittadini nel rispetto del principio della trasparenza. In sostanza, questo documento resta inosservato dai mass media e dall'opinione pubblica al contrario di quanto avviene con riferimento al bilancio di previsione. Specie in epoca più recente, il bilancio ha assunto il valore di strumento fondamentale di politica economica e sociale strettamente collegato all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e alle opportunità e ai vincoli che ne derivano. Ne consegue che la normativa di riferimento è molto puntuale. Si parte dal documento di economia e finanza (DEF), nelle sue componenti principali del programma di stabilità e del programma nazionale di riforma, per procedere al vaglio da parte della CE durante il semestre europeo, all'esame delle osservazioni che ne scaturiscono, all'aggiornamento del DEF, all'invio alla Commissione della bozza di bilancio programmatico e infine alla presentazione del disegno di legge di bilancio al Parlamento entro il 20 ottobre. A questo punto l'attenzione è massima. La legge 163 del 2016, che disciplina i contenuti della legge di bilancio in seguito alla modifica dell'articolo 81 della Costituzione, prevede la possibilità di emanare, sia pure entro certi limiti, una serie di disposizioni di natura sostanziale che intervengono in tutti i campi. Di qui il serrato confronto tra le parti e l'intenso dibattito parlamentare che spesso si conclude con il voto di fiducia. I mass-media concedono ampio spazio a questo processo che interessa non soltanto la politica, ma gran parte della collettività attenta a conoscere e a valutare la "*manovra di bilancio*", vale a dire le prospettive degli interventi in materia fiscale (riduzione delle tasse) e soprattutto in materia economica e sociale. La legge di bilancio è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale con l'allegato analitico, per ciascun ministero, degli stati di previsione delle entrate e delle spese, queste ultime distinte in *Missioni e Programmi*. Subito dopo l'approvazione parlamentare del bilancio, il ministro per l'economia e la finanza emana un decreto ancora più analitico in cui le entrate e le spese previste sono distinte per unità elementari (*capitoli*). Anche questo decreto è pubblicato nella GU ampliando notevolmente lo spazio potenziale di accesso alla conoscenza dei contenuti delle previsioni. Tutto questo non avviene con riferimento al rendiconto generale dello Stato. La normativa di riferimento è più scarna e ricalca in parte le disposizioni del passato. Ferma restando l'approvazione con legge ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, la disciplina del rendiconto è contenuta negli articoli 35 e seguenti della legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009 che ha introdotto numerose innovazioni nella disciplina del bilancio dello Stato e nell'armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche, ma poche in materia di rendiconto. In sintesi, le norme confermano la presentazione alle Camere del rendiconto entro il mese di giugno, la sua composizione nelle due parti tradizionali, *conto del bilancio e conto del patrimonio*, l'indicazione degli elementi in esse compresi, l'obbligo della trasmissione alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione.

Le maggiori novità in questo campo sono recenti e derivano dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, emanato in attuazione della delega di cui all'articolo 40 della legge 196, che interviene sulla struttura del bilancio, disciplina i principi contabili generali, detta norme sul sistema di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, introduce il piano dei conti integrato. L'articolo 2, comma 6, del decreto stabilisce che il rendiconto è corredato di apposita *nota integrativa* che, oltre ad illustrare per ciascuna amministrazione e per ciascun programma di spesa i risultati finanziari, contiene l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella nota integrativa che accompagna il bilancio di previsione, in coerenza con il relativo schema e i relativi indicatori, motivando gli eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto. Il rendiconto illustra altresì, in allegato, le risultanze economiche per ciascun ministero (*rendiconto economico*) e le risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali (*ecorendiconto*). In base a questa normativa, i rendiconti degli ultimi anni sono articolati sul versante della spesa in *Missioni e Programmi*, come nel bilancio, e dal 2017 anche in *Azioni* che presentano per ora un carattere solo conoscitivo. Manca tuttavia l'esposizione anche sintetica dei contenuti delle *Note integrative* che riguardano la descrizione delle attività svolte dai ministeri in ordine alla realizzazione degli obiettivi assegnati e si accenna soltanto all'introduzione di indicatori di output e di outcome rivolti a misurare dette attività e i relativi esiti. La piena attuazione di quest'ultima normativa consentirà di imprimere al rendiconto quel necessario carattere di *strumento di accountability* rivolto a dimostrare i risultati della politica di bilancio effettivamente raggiunti in termini di servizi prestati, di opere realizzate, di iniziative concluse. Sotto il profilo procedurale, il disegno di legge concernente il rendiconto nasce dalla trasmissione alla Ragioneria generale dello Stato del *conto del bilancio* e del *conto del patrimonio* di ogni Amministrazione a cura del competente direttore dell'ufficio centrale del bilancio; trasmissione che deve avvenire entro il 30 aprile e non oltre il 31 maggio successivo alla chiusura dell'esercizio. In seguito, il Ministro dell'economia e delle finanze, per cura del Ragioniere generale dello Stato, trasmette il rendiconto alla Corte dei conti per la parificazione. Nel caso del rendiconto 2020, la Corte ha provveduto alla parificazione in data 23 giugno 2021. Subito dopo, e precisamente il 1° luglio, il disegno di legge è stato presentato al Senato (AS 2308) che ha provveduto all'approvazione il 4 agosto. Trasmesso poi alla Camera dei deputati il 5 agosto (AC 3258), si è pervenuti all'approvazione definitiva in data 23 settembre. Promulgata in data 24 settembre, la legge n.142 è stata infine pubblicata nel s.o. alla GU del 14 ottobre 2021. E' possibile ridurre questi tempi? Penso sia proprio necessario anche per poter conoscere tempestivamente l'andamento della gestione e predisporre meglio gli strumenti di bilancio afferenti all'esercizio successivo. E' noto tuttavia che nella prassi questa conoscenza resta affidata a strumenti diversi di indubbio valore (relazioni ministeriali, documenti ISTAT, relazioni e studi della Banca d'Italia e di altre istituzioni, ecc.), ma intanto i dati ufficiali del rendiconto restano in ombra e arrivano troppo tardi. Da notare infine che, a differenza del bilancio di previsione, nella Gazzetta ufficiale è pubblicata la sola legge di approvazione del rendiconto che generalmente consta di pochi articoli che espongono la sintesi dei risultati finali del *conto del bilancio* e del *conto del patrimonio* espressi in forma macroaggregata. In particolare la legge 142/2021 di approvazione del rendiconto 2020 consta di soli sette articoli e si sviluppa in appena tre pagine del supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale.

4. L'andamento della spesa nell'esercizio 2020: un buon risultato

Procediamo nell'esame dei risultati a consuntivo partendo dal *versante della spesa* che ha dato luogo ai numerosi interventi legislativi di contrasto al diffondersi dell'epidemia e di ripresa dell'economia. La tabella che segue espone in maniera semplificata la sintesi dell'andamento della spesa nel corso dell'anno 2020.

Andamento delle spese nell'esercizio 2020*

Competenza (in miliardi di euro)

Competenza (in miliardi di Euro)						Coefficiente di realizzazione		
Titoli		Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Incremento Previsioni	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno %	Capacità di spesa %
Titolo I	Spese correnti	607,4	703,6	96,2	670,9	627,8	95,4	89,2
Titolo II	Spese in conto capitale	55,2	171,3	116,1	169,1	85,8	98,7	50,1
Spese finali		662,6	874,9	212,3	840,0	713,6	96,0	81,6
Titolo III	Rimborso passività finanziarie	234,8	263,8	29,0	236	235,4	89,5	89,2
TOTALI		897,4	1138,7	241,3	1076,0	949,0	94,5	83,3

*Al lordo delle regolazioni contabili d debitorie

In linea di massima, dalla tabella si rileva quanto segue:

- nel complesso la gestione 2020 ha determinato, per effetto dei provvedimenti di variazione di bilancio, un incremento delle previsioni di spesa di 241,3 miliardi di euro
- le *spese correnti*, inizialmente previste in 607,4 miliardi di euro e in via definitiva in 703,6 miliardi, hanno dato luogo a impegni per 670,9 miliardi e a pagamenti per 627,8 miliardi. Un'elevata capacità di impegno dunque (oltre il 95%) e una buona capacità di spesa (quasi il 90%), nonostante l'addensarsi dei provvedimenti di variazione nella seconda metà dell'esercizio. In questo campo hanno tuttavia svolto un ruolo importante le nuove regole di erogazione di molte spese basate sul trasferimento di fondi ad altre istituzioni e in particolare all'INPS
- le *spese in conto capitale* presentano un andamento diverso. In primo luogo occorre segnalare che il loro notevole aumento in sede di variazioni di bilancio (+ 116,1 miliardi di euro) ha contribuito a rivalutare la composizione della spesa finale che, mentre in sede di previsioni iniziali era costituita per l'8,33% dalle spese in conto capitale, in sede di previsioni definitive vede passare questa percentuale al 19,58% con un deciso e apprezzabile balzo in avanti anche rispetto al passato. Ciò significa che molti interventi adottati nel 2020 hanno puntato a migliorare gli aspetti strutturali del sistema sanitario e più in generale del sistema produttivo. In questo ambito la capacità di impegno della spesa si manifesta anch'essa elevata (98,7%), pur se occorre considerare la presenza di molti residui di stanziamento di nuova formazione. Più bassa si manifesta la capacità di spesa che supera appena il 50% e che trae origine in parte dalla natura stessa delle spese di investimento le quali notoriamente presentano un ciclo di erogazione più lungo, ma soprattutto per il motivo già evidenziato della difficoltà di utilizzare notevoli stanziamenti ad esercizio avanzato anche a causa del tempo trascorso per la conversione in legge dei relativi decreti. Ne è pertanto derivato un significativo incremento dei residui passivi di cui si dirà in seguito. Sotto altro aspetto, con riferimento agli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri, le variazioni introdotte dai provvedimenti legislativi di contrasto alla pandemia vedono in testa il MEF con 130.026 milioni di euro, cui seguono il ministero del lavoro e delle politiche

sociali con 46.590 milioni e poi distaccati il ministero dello sviluppo economico con 10.368 milioni, il ministero dell'interno con 8.019 milioni, il ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con 2.154 milioni, il ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo con 2.120 milioni, il ministero delle infrastrutture con 1.949 milioni, il ministero della salute con 1.481 milioni.

Nella Relazione al rendiconto è, tra l'altro, illustrato l'andamento della spesa suddivisa in due grandi gruppi:

- il primo riguarda i piani gestionali con stanziamenti incrementati in sede di variazioni di bilancio per effetto dei decreti - legge di contrasto al Covid, i cui stanziamenti definitivi ammontano complessivamente a 453,9 miliardi di euro
- il secondo riguarda i piani gestionali non coinvolti dall'attuazione dei suddetti decreti, con stanziamenti definitivi calcolati in di 684,8 miliardi di euro.

La differenza tra i due gruppi in termini di *capacità di impegno* mostra che nel primo questa capacità è maggiore (98,5%) del secondo (91,9%). Questo risultato non deve sorprendere tenuto conto della diversa consistenza dei residui di stanziamento presenti nei due gruppi: 74.285 milioni di euro nel primo, 21.664 milioni nel secondo. Decisamente più bassa è invece nel primo gruppo la *capacità di realizzazione della spesa*, misurata nel rapporto pagamenti/stanziamenti definitivi, che si attesta al 78% , mentre nel secondo è dell'87%. Si riscontra in sostanza che i procedimenti di spesa relativi agli stanziamenti di bilancio incrementati dai decreti-legge di contrasto al Covid non sono giunti interamente a conclusione nel 2020 lasciando un margine di circa 100 miliardi di euro da utilizzare negli esercizi successivi. Le cause principali di questa situazione sono state già indicate nella tardiva introduzione delle variazioni di bilancio e nella maggiore incidenza e natura delle spese in conto capitale che contraddistingue il primo dei due gruppi di spesa. Si manifesta tuttavia opportuno approfondire l'indagine attraverso l'esame dell'andamento della spesa nelle *Missioni* del bilancio 2020 maggiormente interessate alle variazioni.

4 bis. L'andamento della spesa nelle *Missioni* del bilancio 2020 maggiormente interessate alle variazioni

La tabella che segue indica, in una graduatoria decrescente, il suddetto andamento.

Andamento delle spese nelle Missioni maggiormente interessate alle variazioni di bilancio								
Competenza (in miliardi di euro)								
	Missioni	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Incremento	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno %	Capacità di spesa %
11	Competitività e sviluppo delle imprese	22,6	136,0	113,4	135,4	80,7	99,6	59,3
26	Politiche del lavoro	11,5	45,1	33,6	38,0	24,5	84,3	54,3
3	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	123,8	152,8	29,0	152,3	137,1	99,7	89,7
25	Politiche previdenziali	102,3	111,0	8,7	103,1	100,5	92,9	90,5
29	Politiche economico - finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	95,6	102,1	6,5	97,4	90,7	95,4	88,8
24	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	41,3	46,6	5,3	44,6	42,6	95,7	91,4
8	Soccorso civile	5,5	9,9	4,4	9,7	8,9	98,0	89,9
22	Istruzione scolastica	48,5	51,1	2,6	50,8	49,3	99,4	96,5
13	Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	14,1	16,2	2,1	16,1	13,2	99,4	81,5
5	Difesa e sicurezza del territorio	22,6	24,5	1,9	24,0	23,2	98,0	94,7
20	Tutela della salute	1,4	3,0	1,6	2,9	2,5	96,7	83,3
21	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	2,3	3,8	1,5	3,7	2,0	97,4	52,6
7	Ordine pubblico e sicurezza	11,6	12,4	0,8	12,0	11,2	96,8	90,3

In linea generale, si può osservare come l'incremento maggiore delle variazioni di bilancio riguardi le prime tre Missioni indicate (11, 26 e 3) che assorbono insieme oltre il 78% dell'incremento complessivo netto delle spese finali. Inoltre la *capacità d'impegno* risulta elevata in tutte le Missioni, ferma restando la presenza di residui impropri, mentre la *capacità di spesa*, misurata in relazione alle previsioni definitive, presenta livelli più bassi solo nei tre casi relativi alle Missioni 11, 21 e 26. Vediamo quali sono i motivi. All'interno della Missione 11 "*Competitività e sviluppo delle imprese*" domina il Programma 11.8 "*Incentivi alle imprese per interventi di sostegno*", incrementato di 82.117 milioni di euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 82.431 milioni di cui 82.379 impegnati (99.9%) e 34.389 pagati (41,7%). Nel proseguire l'esame del Programma al livello di Azioni, che come è noto costituiscono una classificazione più analitica della spesa per ora solo a livello conoscitivo, incontriamo la seguente: "*Sostegno finanziario al sistema produttivo interno e sviluppo della cooperazione*". Questo stanziamento iniziale di sole 180 mila euro ha costituito oggetto di un massiccio rifinanziamento con il decreto-legge 34/2020 (*Rilancio*) attestandosi a 49.595 milioni di euro, interamente impegnati e solo 1.681 pagati. La particolare natura di questa importante spesa d'investimento, che riguarda la costituzione del "*Patrimonio destinato*" presso la Cassa DD.PP. e che non dà luogo a erogazioni immediate, incide sull'indicatore relativo alla capacità di spesa dell'intera Missione 11.

La Missione 21 "*Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistici*" si caratterizza per una serie numerosa di Programmi che investono l'intero ambito della cultura in tutte le sue manifestazioni dall'arte allo spettacolo, dai beni archeologici, archivistici, librari ai beni paesaggistici, dal cinema agli audiovisivi. I Programmi più interessati alle variazioni di bilancio riguardano:

Programma 21.2 "*Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo*", incrementato di 149 milioni di euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 553 milioni di cui 549 impegnati e 468 pagati

Programma 21.13 "*Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale*", incrementato di 364 milioni di euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 684 milioni di cui 634 impegnati e 505 pagati.

Programma 21.14 "*Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale*", incrementato di 432 milioni di euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 447 milioni di cui 444 impegnati e solo 74 pagati. Nell'ambito di questo Programma è compresa l'Azione "*Interventi a favore dei beni e delle attività culturali a seguito dell'emergenza Covid 19*" con uno stanziamento di 350 milioni iscritto in sede di variazione di bilancio e interamente impegnato. Non risultano effettuati pagamenti al riguardo e questa circostanza, insieme con l'ampia platea dei beneficiari in questo campo, giustifica in parte il basso livello della capacità di spesa riscontrato.

La Missione 26 "*Politiche del lavoro*" si sviluppa quasi interamente nel Programma 26.6 "*Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione*", incrementato di 33.335 milioni di euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 43.237 milioni di cui 36.187 impegnati e 23.465 pagati. Le due Azioni principali di cui il Programma si compone sono: - "*Trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro e indennità collegate alla cessazione del rapporto di lavoro*", incrementato di 19.411 milioni di euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 28.520 milioni di cui 22.830 impegnati e 13.610 pagati

- “Sostegno e promozione dell’occupazione e del reddito”, incrementato di 13.924 milioni di euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 14.714 milioni di cui 13.353 impegnati e 9.852 pagati.

In questo caso, a parte l’affannosa successione dei decreti emanati nel corso dell’esercizio per fronteggiare di volta in volta le gravi conseguenze dell’epidemia sull’occupazione, occorre considerare la particolare procedura di erogazione della spesa collegata in gran parte ad adempimenti delle imprese sottoposti a controlli regionali.

Occorre infine considerare che importanti interventi nel campo della sanità si rinven- gono nella Missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” locali” ove spicca il Programma 3.6 “Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria”. Il Program- ma presenta uno stanziamento iniziale di 77.169 milioni di euro incrementato in sede di variazione per 9.165 milioni. Sullo stanziamento definitivo di 86.335 milioni di euro sono stati assunti impegni per 86.251 milioni ed effettuati pagamenti per 78.128 mi- lioni. Nell’ambito del Programma è compresa l’Azione “Tutela dei livelli essenziali di assistenza” che assorbe quasi interamente le risorse del programma e il loro grado di utilizzo.

5. L’andamento delle entrate nell’esercizio 2020: bene l’accertamento

Le variazioni introdotte al bilancio 2020 hanno fortemente interessato il versante delle entrate attraverso misure fiscali concernenti la riduzione e gli sgravi di imposta, la concessione di crediti d’imposta, la proroga dei termini di pagamento. Tali misure, adottate dai vari provvedimenti legislativi nel corso dell’esercizio, a cominciare dai decreti-legge 34/2020 (Rilancio) e 104/2020 (Agosto), hanno determinato una diminu- zione complessiva delle previsioni iniziali delle entrate tributarie di oltre 50 miliar- di di euro. Ma gli effetti maggiori dei suddetti provvedimenti consistono soprattutto nell’eccezionale incremento dell’indebitamento reso necessario per la copertura finan- ziaria degli interventi previsti sulla base degli scostamenti di bilancio autorizzati dal Parlamento.

La tabella che segue presenta una sintesi semplificata dell’andamento delle entrate nel corso dell’anno 2020.

Andamento delle entrate nell'esercizio 2020*								
Competenza (in miliardi di euro)								
Titoli		Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Previsioni definitive- iniziali	Accertamenti	Riscossioni	Coefficiente di realizzazione	
							Capacità di accertamento %	Capacità di riscossione %
Titolo I	Entrate tributarie	513,6	462,9	-50,7	480,8	425,7	103,9	92,0
Titolo II	Entrate extratributarie	68,1	70,2	2,1	84,6	56,7	120,5	80,8
	Entrate correnti	581,7	533,1	-48,6	565,4	482,4	106,1	90,5
Titolo III	Alienazioni e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti	2,3	4,2	1,9	3,8	3,7	90,5	88,1
	Entrate finali	584,0	537,3	-46,7	569,2	486,1	105,9	90,5
Titolo IV	Accensione di prestiti	313,4	529,8	216,4	374,3	374,3	70,6	70,6
	TOTALI	897,4	1067,1	169,7	943,5	860,4	88,4	80,6

Con riferimento alle *entrate tributarie*, si può osservare come la forte riduzione apportata alle previsioni iniziali (- 50,7 miliardi di euro) sia stata in parte compensata da un buon livello degli accertamenti (+ 17,9 miliardi di euro rispetto alle previsioni definitive) e da un soddisfacente livello delle riscossioni (92%). A questo andamento hanno contribuito tutte le imposte e in particolare:

- *l'imposta sui redditi*

inizialmente prevista in 201,3 miliardi di euro, ridotta a 188,4 miliardi (- 12,9 miliardi), accertata in 195,6 miliardi (+ 7,2 miliardi rispetto alle previsioni definitive), riscossa in conto competenza in 176,5 miliardi

- *l'imposta sul valore aggiunto*

prevista in 156,4 miliardi di euro, ridotta a 135,1 miliardi (- 21,3 miliardi), accertata in 143,1 miliardi (+ 8 miliardi), riscossa in 118,6 miliardi

- *l'imposta sul reddito delle società*

prevista in 39,9 miliardi di euro, ridotta a 31,8 miliardi (- 8,1 miliardi), accertata in 38,2 miliardi (+ 6,4 miliardi), riscossa in 33,2 miliardi.

Situazione analoga si riscontra con riferimento alle *entrate extratributarie* che, sia pure incrementate in sede di variazione delle previsioni (+ 2,1 miliardi), presentano un volume di accertamenti di 14,5 miliardi di euro in più rispetto alle medesime. In questo caso, l'apporto maggiore è rappresentato da "*Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti*" (+ 9,3 miliardi), da "*Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari*" (+ 3,9 miliardi) e da entrate per "*Redditi di capitale*" (+ 1,3 miliardi).

A questo punto si potrebbe dire che le riduzioni apportate alle previsioni iniziali delle entrate siano state forse troppo ampie, ma in realtà questo fenomeno si verifica spesso nelle amministrazioni pubbliche in base all'applicazione di uno dei principi fondamentali del bilancio che è quello della *prudenza*. Tale principio richiede che nel bilancio di previsione siano iscritte solo le componenti positive delle entrate che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo considerato, mentre le spese saranno limitate alle sole voci degli impegni sostenibili in relazione alle entrate. Attenzione però, perché l'eccessiva prudenza sul versante delle entrate può condurre alla formazione di creare riserve occulte.

Con riferimento alle *entrate finali* si riscontrano dunque, in sede di accertamento, maggiori entrate per 32,4 miliardi di euro rispetto alle previsioni definitive; maggiori entrate che contribuiscono, insieme alle economie realizzate nelle spese finali, a contenere il ricorso all' "*Accensione di prestiti*", di cui al titolo IV, nella misura di 374,3 miliardi di euro (inferiore di circa il 29% all'importo previsto).

6. Uno sguardo ai residui: ancora troppi

L'eccezionale gestione del bilancio 2020, caratterizzata da una serie di continue variazioni introdotte durante l'anno che hanno influito sui tempi di svolgimento del ciclo di acquisizione delle entrate e, in particolare, del procedimento di erogazione delle spese, ha dato luogo a un notevole aumento dei residui di nuova formazione alla chiusura dell'esercizio.

I residui attivi

I residui attivi al 31 dicembre 2020 ammontano a 211,2 miliardi di euro e presentano una diminuzione di 5 miliardi rispetto a quelli esistenti all'inizio dell'esercizio (216,2 miliardi), ma tale diminuzione è solo apparente. Occorre infatti considerare che in

seguito ad operazioni di riaccertamento e di versamento effettuate durante l'anno, lo stock dei residui provenienti dagli esercizi precedenti è stato ridotto a 128 miliardi di euro. Annualmente l'Agenzia delle Entrate individua, per alcuni crediti tributari, una percentuale di abbattimento delle somme rimaste da riscuotere in conto residui che, per l'esercizio 2020, risulta essere stato pari al 96,5%.

I residui attivi di nuova formazione, vale a dire quelli che si sono formati nella gestione di competenza, ammontano a 83 miliardi di euro e costituiscono il 39,2% del totale. Essi comprendono in gran parte somme accertate e non riscosse (53,2 miliardi) e in misura minore somme riscosse e non versate (29,8 miliardi).

Con riferimento ai *titoli* delle entrate, i residui di nuova formazione sono costituiti:

- per il 66,2 % dalle *entrate tributarie* (55,0 miliardi di euro)
 - per il 33,7% dalle *entrate extratributarie* (28,0 miliardi)
- e in misura trascurabile dalle *entrate del titolo III*.

Con riferimento agli *accertamenti* dell'entrata, i residui attivi di nuova formazione rappresentano:

- l'11,5% degli accertamenti delle entrate tributarie
- il 33,1% degli accertamenti delle entrate extratributarie.

Sotto l'aspetto qualitativo, per quanto riguarda le *entrate tributarie*, i residui di nuova formazione si concentrano sulle imposte sul patrimonio e sul reddito e sulle tasse ed imposte sugli affari (principalmente IRE e IVA). Per quanto riguarda le *entrate extratributarie*, essi riguardano principalmente sanzioni e interessi relativi a violazioni in materia di imposte, multe e sanzioni varie afferenti a fattispecie di natura non tributaria, oblazioni e condanne a pene pecuniarie per contravvenzioni alle norme per la tutela stradale..

I residui passivi

Al 31 dicembre 2020 ammontano a 196,9 miliardi di euro e presentano un aumento di 82,9 miliardi rispetto ai residui esistenti alla fine dell'esercizio 2019 (+ 72,7%). Un aumento così considerevole è imputabile a diversi fattori, ma ha certamente influito in maniera preponderante la causa già rilevata della successione nel corso dell'anno 2020 dei provvedimenti legislativi di contrasto all'epidemia e di rilancio dell'economia, alcuni dei quali emanati in prossimità della chiusura dell'esercizio. Occorre altresì considerare che molti interventi hanno riguardato in maniera consistente spese di investimento le quali, sotto il profilo procedurale, presentano tempio di erogazione più lunghi. L'aumento della consistenza dei residui passivi nel 2020 fa registrare una decisa inversione di tendenza

rispetto al 2019, anno in cui l'introduzione del concetto di impegno ad esigibilità (IPE) ha consentito di assumere impegni a valere sulla competenza degli esercizi futuri, contribuendo di fatto ad una più contenuta generazione di residui passivi.

I residui passivi di nuova formazione, vale a dire quelli che si sono formati nella gestione di competenza 2020, ammontano a 127,0 miliardi di euro e rappresentano il 64,5% del totale. Essi sono costituiti in gran parte da *residui di spese in conto capitale* (83,3 miliardi pari al 66%) e per la restante parte da *spese in correnti* (43,0 miliardi). Ne deriva la prevalenza assoluta dei *residui di stanziamento*. E' appena il caso di ricordare che la nozione base di residuo passivo consiste in *spese impegnate e non pagate al termine dell'esercizio*. Se si considera che con l'assunzione dell'impegno di spesa sorge l'obbligazione di pagare una somma a terzi, appare evidente che i residui passivi costitui-

scono debiti dello Stato. Si tratta in questo caso di *residui propri*. La regola presenta tuttavia numerose deroghe previste da disposizioni di legge che consentono di considerare residui passivi anche spese stanziare in bilancio e non impegnate nel corso dell'esercizio. Sono questi i *residui di stanziamento* definiti in dottrina anche *residui impropri*. A differenza dei residui propri, essi non sono debiti, bensì rappresentano disponibilità di risorse da utilizzare negli esercizi successivi. La disciplina fondamentale dei residui di stanziamento è dettata dall'art. 34-bis della legge di contabilità e finanza pubblica 196/2020. Il comma 1 dispone che gli stanziamenti di *parte corrente* costituiscono economie di bilancio, salvo che non sia diversamente previsto con legge, qualora non vengano impegnati alla chiusura dell'esercizio. Il comma 3 dispone che le somme stanziare per *spese in conto capitale*, non impegnate alla chiusura dell'esercizio, possono essere mantenute in bilancio, quali residui, non oltre l'esercizio successivo a quello dell'iscrizione in bilancio. Poi aggiunge, ed è il caso del 2020, che se l'iscrizione in bilancio avviene in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente, il periodo di conservazione è protratto di un ulteriore anno. Per completezza occorre ricordare al riguardo che, con un'importante modifica introdotta nel 2016, le spese pluriennali non permanenti non impegnate nel corso dell'esercizio possono essere iscritte, con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti. Questa possibilità, rivolta a ridurre la consistenza dei residui di stanziamento, è stata attivata a decorrere dal 2017 e ha contribuito a ridurre lo stock dei residui passivi alla chiusura dell'esercizio.

Così legittimata la presenza dei residui di stanziamento, essi rappresentano al 31 dicembre 2020 il 75% dei residui passivi di nuova formazione e sono costituiti per 76,6 miliardi di euro da *spese in conto capitale* e da 18,7 miliardi da *spese correnti*. Una presenza notevole dunque per le ragioni già indicate. In particolare, con riferimento alle prime (*spese in conto capitale*), gli importi maggiori si rinvencono nei contributi agli investimenti ad Amministrazioni Pubbliche che da sempre danno luogo a tassi di formazione di nuovi residui particolarmente elevati. Ma è soprattutto nella categoria "Acquisizioni di attività finanziarie" che si riscontra un aumento eccezionale rispetto al 2019 (+ 92,6 miliardi) in gran parte derivante dal "Fondo apporti al patrimonio destinato di Cassa Depositi e Prestiti" introdotto dal decreto-legge 34/2020 (Rilancio).

Con riferimento alle spese correnti, i residui di stanziamento sono autorizzati da numerose disposizioni legislative specifiche e riguardano soprattutto i trasferimenti alle Amministrazioni Pubbliche e in particolare agli enti territoriali e agli enti di previdenza.

7. I risultati differenziali: una voragine necessaria

L'eccezionale gestione del bilancio 2020 si è conclusa con risultati differenziali di particolare gravità in quanto si è svolta nella più volte richiamata situazione di emergenza epidemiologica sulla base della serie degli scostamenti di bilancio autorizzati dal Parlamento nel corso nell'anno e sostanzialmente finanziati con il ricorso all'indebitamento. Esaminiamo i due saldi fondamentali rappresentati dal *saldo netto da finanziare* e dal ricorso al mercato finanziario.

Al riguardo si premette che l'articolo 21 della legge 196/2009 di contabilità e finanza pubblica, modificato dall'articolo 2 della legge 4.8.2016, n.163, stabilisce che la legge

di bilancio determina, per ciascun anno del triennio cui il bilancio si riferisce, i limiti *massimi* dei saldi suddetti. Essi vanno determinati, sia in termini di competenza che in termini di cassa, in coerenza con gli obiettivi programmatici del saldo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche indicati nel Documento di economia e finanza (DEF).

Nel corso dell'anno detti limiti massimi, inizialmente stabiliti dalla legge 27.12.2019, n.160, concernente l'approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e del bilancio pluriennale 2020-22, sono stati elevati come segue dai provvedimenti legislativi emanati sulla base degli scostamenti di bilancio autorizzati dal Parlamento:

Livello massimo del saldo netto da finanziare

		<i>competenza</i>	<i>cassa</i>
		<i>(in miliardi di euro)</i>	
Legge 160/2019 (<i>legge di bilancio</i>)	art. 1, c.1	79,5	129,0
D.L. 18/2020 (<i>Cura Italia</i>)	art.126, c.2	104,5	154,0
D.L. 34/2020 (<i>Rilancio</i>)	art.265, c.1	259,83	309,33
D.L. 104/2020 (<i>Agosto</i>)	art.114, c.1	336,0	384,0
Legge 176/2020 (<i>Ristori</i>)	art. 34, c. 5	341,0	389,0

Per effetto dei suddetti provvedimenti legislativi, il *saldo netto da finanziare* è aumentato di 261,5 miliardi di euro rispetto al valore iniziale, in termini di competenza (*pari a circa il 329%*), e di 260,0 miliardi in termini di cassa (*pari a circa il 202%*).

Livello massimo del ricorso al mercato finanziario

		<i>competenza</i>	<i>cassa</i>
		<i>(in miliardi di euro)</i>	
Legge 160/2019	art. 1, c.1	314,34	363,84
D.L. 18/2020	art.126. c. 2	339,34	388,84
D.L. 34/2020	art.265, c. 1	494,67	544,17
D.L. 104/2020	art.114, c. 1	594,84	642,84
Legge 176/2020	art. 34,c. 5	599,84	647,84

Con riferimento a questo limite massimo, *l'incremento del ricorso al mercato* stabilito dai suddetti provvedimenti legislativi è stato complessivamente di 285,5 miliardi di euro, in termini di competenza e di 284,0 miliardi in termini di cassa. Si tratta di un limite massimo determinato al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare

prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato. Anche in questo caso il limite del ricorso al mercato finanziario è notevolmente aumentato rispetto a quello iniziale in misura del 90,7% in termini di competenza e del 78% in termini di cassa.

La gestione del bilancio 2020 a consuntivo si è mantenuta entro i limiti massimi suddetti? La risposta è affermativa.

Esaminiamo la seguente tabella che riporta in sintesi l'andamento dei risultati differenziali nel corso dell'esercizio e alla sua chiusura.

Andamento dei risultati differenziali nell'esercizio 2020*				
Competenza (in miliardi di euro)				
Tipologia	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Accertamenti o Impegni	Incassi o Pagamenti
Entrate correnti	581,7	533,1	565,4	515,0
Spese correnti	607,4	703,6	670,9	646,5
Risparmio pubblico	-25,7	-170,5	-105,5	-131,5
Entrate finali	584,0	537,3	569,2	518,8
Spese finali	662,6	874,9	840,0	744,5
Saldo netto da finanziare	-78,6	-337,6	-270,8	-225,7
Indebitamento netto	-76,7	-243,8	-177,4	-188,9
Ricorso al mercato	-313,4	-601,4	-506,9	-461,7
Saldo complessivo	0,0	-71,5	-132,6	-87,5
Disavanzo primario	-1.863	-263.123	-204.223	-159.085

* Al lordo delle regolazioni contabili e debitorie

Con riferimento al *saldo netto da finanziare* (*spese finali – entrate finali*), dalla previsione iniziale di - 78,6 miliardi di euro, si è passati alla previsione definitiva di - 337,6 miliardi per poi registrare un *notevole miglioramento in sede di consuntivo*. Qui il *saldo di competenza* (*accertamenti – impegni*) ammonta a - 270,8 miliardi di euro e il *saldo di cassa* (*riscossioni – pagamenti*) ammonta a - 225,7 miliardi; valori questi notevolmente inferiori ai limiti massimi autorizzati. Rispetto al 2019, in cui il saldo netto da finanziare ha registrato un valore positivo (+ 2,3 miliardi di euro), nel 2020 si riscontra un peggioramento di 273,2 miliardi di euro derivante in parte da una diminuzione delle entrate finali, ma soprattutto da un forte aumento delle spese finali. Con riferimento alla gestione di cassa, il saldo netto da finanziare presenta un peggioramento rispetto all'esercizio precedente di 154,6 miliardi di euro in buona parte imputabile alla massa di

entrate accertate ma non riscosse o versate. Il rispetto dei limiti massimi autorizzati dal Parlamento, si riscontra anche per il *ricorso al mercato* (*spese totali – entrate finali*). Senza considerare i saldi negativi afferenti alla sola gestione di competenza dell'esercizio 2020, dalla previsione iniziale di – 313,4 miliardi di euro, si è passati alla previsione definitiva di – 529,9 miliardi e, in sede di consuntivo, ai valori *effettivi di competenza e di cassa* di 374,3 miliardi di euro, come indicato nella tabella delle entrate.

Il miglioramento dei dati attinenti al saldo netto da finanziare e al ricorso al mercato rispetto alle previsioni definitive è in parte dovuto a maggiori accertamenti delle entrate e soprattutto a minori impegni di spesa assunti in considerazione delle difficoltà già segnalate derivanti dall'entrata in vigore di alcuni provvedimenti legislativi di variazione ad esercizio inoltrato. Questa causa ha influenzato anche gli altri risultati differenziali che, come evidenziato nella tabella, sono tutti migliorati in sede di consuntivo rispetto alle previsioni definitive. Essi presentano tuttavia un forte peggioramento rispetto ai corrispondenti importi registrati alla chiusura dell'esercizio 2019, ma il confronto con gli anni precedenti appare improprio e dimostra ancora una volta l'assoluta eccezionalità della gestione del bilancio 2020 dominato dall'esigenza di contrastare l'epidemia e di avviare i primi interventi di ripresa dell'economia.

Le entrate tributarie e le politiche antievasione²³

Lo scenario macroeconomico e di finanza pubblica presentato nel documento di economia e finanza 2021 – deliberato dal Consiglio dei Ministri il 15 aprile 2021 – incorpora le risorse del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR), finanziato prevalentemente dal *Next Generation EU* (NGEU), un pacchetto di strumenti con una dotazione pari a 750 miliardi di euro per il periodo 2021-2026, per il rilancio e la resilienza delle economie dell'Unione Europea.

Lo scenario programmatico in cui si collocano gli orientamenti di politica fiscale per il prossimo triennio sarà, quindi, caratterizzato nel nostro paese dall'attuazione del PNRR che si sviluppa lungo sei missioni (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute) e comprende un ambizioso progetto di riforme (pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza), tra cui anche quella fiscale. Le risorse destinate al nostro Paese, quantificate in circa 191 miliardi di euro, saranno utilizzate per conseguire questi ambiziosi obiettivi, coerenti con l'impostazione che si è dato il Governo sin dal suo insediamento. Funzionale all'obiettivo di attuazione della riforma fiscale sarà anche un rinnovato e rafforzato impegno nell'azione di contrasto all'evasione fiscale.

Questo contributo intende illustrare le stime aggiornate dell'evasione fiscale in Italia e valutare l'efficacia delle disposizioni finalizzate al contrasto dell'evasione e delle frodi fiscali, anche tenendo conto dell'obiettivo ambizioso del PNRR di ridurre il *tax gap* nei prossimi anni attraverso misure idonee a rafforzare la *compliance* fiscale e a potenziare i controlli.

Sotto il profilo del monitoraggio, le stime dell'evasione fiscale in Italia per l'anno d'imposta 2019, pubblicate nel recente "Aggiornamento alla Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" mostrano quest'anno, per il secondo anno consecutivo, un miglioramento degli indicatori di *tax gap* e di propensione all'evasione e confermano l'efficacia della strategia complessiva di contrasto all'evasione adottata negli anni più recenti. Riduzioni molto significative rispetto a questi recenti andamenti dovranno essere perseguite nel prossimo quinquennio, in linea con i *target* fissati nel PNRR (par. 2.3.1).

Sotto il profilo del miglioramento della *compliance* e dell'equità del prelievo, la riduzione del *tax gap* dovrà continuare a contribuire a realizzare il principio costituzionale secondo cui tutti debbono 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 di recente introdotto un nuovo Fondo per la riduzione della pressione fiscale alimentato con le maggiori entrate strutturali derivanti dal contrasto all'eva-

²³ - A cura di Maria Teresa Monteduro e Fiorenzo Sirianni - MEF

sione. Negli anni futuri il Fondo potrà essere alimentato anche con le entrate derivanti dal contrasto all'evasione da "omessa fatturazione", generata da comportamenti collusivi tra venditori e consumatori che, per loro natura, sono quelli più difficili da aggredire (par. 2.3.2). Per contrastare questi comportamenti assumeranno un ruolo di rilievo le politiche antievasione basate sul miglioramento della *governance* fiscale e delle attività di *compliance risk management* che si fondano sull'utilizzo massivo degli incroci delle banche dati dell'Amministrazione finanziaria, in linea con le normative in tema di protezione dei dati personali e di protezione cibernetica e sicurezza informatica (par. 2.3.3).

2.3.1 L'evasione fiscale in Italia e gli obiettivi del PNRR

Secondo quanto previsto dall'articolo 18(4), punto b), del Regolamento del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF)²⁴, le riforme strutturali dovranno contribuire nei prossimi anni ad affrontare in modo efficace le sfide individuate nelle Raccomandazioni specifiche indirizzate agli Stati membri (*Country Specific Recommendations*, CSR). Le CSRs rilevanti ai fini del PNRR sono quelle del 2019²⁵ e del 2020²⁶, e tra le Raccomandazioni 2019, la CSR 1, riferita alla politica fiscale, indica come prioritario il contrasto all'evasione fiscale.

Tra gli obiettivi quantitativi sfidanti e 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, M1C1-121), è stata inclusa la "Riduzione del *tax gap*". Il valore obiettivo dell'indicatore prevede che la "propensione all'evasione" calcolato per tutte le imposte, escluse l'IMU e le accise, si riduca nel 2024 del 15% rispetto al valore di riferimento del 2019 riportato nella "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" (d'ora in avanti "Relazione") e che "la stima di riferimento per il 2019 sia inclusa nella Relazione aggiornata del Governo", la cui pubblicazione è resa disponibile sul sito web del MEF nell'apposita sezione ad essa dedicata²⁷. E' previsto uno *step* intermedio (M1C1-116), che assicurerà che la medesima "propensione all'evasione" sia inferiore nel 2023 rispetto al 2019 del 5% del valore di riferimento del 2019²⁸.

Come noto, la Relazione - predisposta dalla Commissione istituita con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze²⁹ e pubblicata contestualmente alla Nota di ag-

24 - Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18.2.2021. Vedi <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=IT>.

25 - Vedi <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0512&from=EN>

26 - Vedi <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0512&from=EN>

27 - Vedi https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/rel_ev/index.html.

28 - Vedi "Allegato della proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia", pp. 96-97 e 100, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a811c054-d372-11eb-895a-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF.

29 - La Commissione è presieduta dal prof. Alessandro Santoro, che ha sostituito il prof. Enrico Giovannini, ed è composta da esperti e studiosi, nonché da rappresentanti del Dipartimento delle finanze e di altre Amministrazioni (INPS; Ministero del lavoro e delle politiche sociali; ISTAT; ANCI; Agenzia delle entrate; Banca d'Italia; Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; Presidenza del Consiglio dei Ministri; Guardia di Finanza).

giornamento del Documento di economia e finanza³⁰ - fornisce ogni anno la stima ufficiale delle entrate tributarie e contributive sottratte al bilancio pubblico (cd *gap*). Le stime del *tax gap* sono state di recente aggiornate dalla Commissione alla luce dei nuovi dati di Contabilità nazionale diffusi dall'Istat a metà ottobre³¹.

Le principali evidenze derivanti da tale aggiornamento sono sintetizzate nelle Tabelle 1 e 2.

Per il periodo 2014-2019, il valore medio del *tax gap* complessivo risulta di circa 105,2 miliardi di euro, di cui 93,5 miliardi si riferiscono alle entrate tributarie e 11,6 miliardi alle entrate contributive sottratte al bilancio pubblico.

Dal 2014 al 2019 il *gap* delle entrate tributarie e contributive si è ridotto in termini assoluti di circa 10 miliardi, ovvero di oltre il 9 per cento. Nel 2019, ultimo anno di stima, l'evasione tributaria e contributiva è calata di 3,1 miliardi di euro (-3% rispetto al 2018). A questo risultato ha contribuito in misura significativa la riduzione dell'evasione tributaria per 3,5 miliardi (-3,9% rispetto al 2018), mentre l'evasione contributiva ha mostrato un aumento di circa 429 milioni (+3,5% rispetto al 2018).

Tra le principali voci di imposta si è registrata una contrazione assai significativa dell'evasione IVA (pari a circa 4 miliardi di euro) che è passata infatti da circa 31,8 miliardi di euro nel 2018 a quasi 27,8 miliardi di euro nel 2019. Si è inoltre osservata una riduzione del *tax gap* dell'IRPEF di circa 137 milioni di euro, dovuta principalmente alla riduzione del *gap* per lavoratori autonomi e per le imprese, pari a 295 milioni di euro, e parzialmente compensata dall'aumento dell'evasione dovuta al lavoro dipendente irregolare, che ammonta a circa 158 milioni di euro. Infine, si è registrato un aumento del *tax gap* in materia di accise sui prodotti energetici, pari a 416 milioni di euro, e dell'IRES per circa 800 milioni di euro, mentre si è osservato un recupero di *compliance*, per importi minori, per le voci IRAP, IMU e tassazione cedolare delle locazioni.

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. L'andamento del *tax gap* in termini relativi - e non assoluti - è un indicatore particolarmente utile in quanto consente di valutare in modo più accurato il *trend* della propensione a evadere da parte dei contribuenti. La Tabella 2 mostra che nel periodo 2014-2019 la propensione al *gap* al netto della TASI diminuisce dal 22,1% al 18,4% (-3,7 punti percentuali). Inoltre, la propensione all'evasione per le imposte si riduce di 0,9 punti percentuali nel 2019 rispetto al 2018, passando dal 19,3% al 18,4%. La riduzione del *gap* risulta di analoga entità se consideriamo il totale al netto delle accise e delle imposte immobiliari che passa da 19,5% nel 2018 a 18,5% nel 2019. In aggiunta a questi risultati, va segnalato anche che i dati definitivi relativi al 2018 mostrano una riduzione di 1,6 punti percentuali rispetto al 2017, ovvero 1,7 punti percentuali se si considerano le imposte al netto delle accise e delle imposte immobiliari.

30 - Vedi https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione-evasione-fiscale-e-contributiva_25_09_finale.pdf.

31 - Vedi <https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Aggiornamento-anni-2014-2019-Relazione-sullEconomia-non-osservata-e-sullevasione-fiscale-e-contributiva.pdf>.

L'indicatore *tax gap* è quello considerato dal PNRR come valore di riferimento per accertare il raggiungimento degli obiettivi M1C1-116 e M1C1-121. Esso è già stato interessato da una flessione molto significativa negli ultimi due anni del 12,7 per cento nel corso del biennio (ovvero 2,7 punti percentuali calcolati sul valore di 21,2 per cento). In particolare la riduzione è stata pari all'8 per cento nel 2018 rispetto al 2017 (ovvero 1,7 punti percentuali su 21,2 per cento) e pari al 5,1 % nel 2019 rispetto al 2018 (ovvero un punto percentuale su 19,5 per cento).

In dettaglio, in linea con quanto riscontrato in termini assoluti, è interessante notare come l'andamento del 2019 rispetto al 2018 riflette soprattutto una riduzione della propensione al *gap* IVA (2,9 punti percentuali). Meno significative risultano le flessioni della propensione al *gap* per le altre imposte, pari a -0,9 punti percentuali per l'IRAP e -2,1 punti percentuali per le locazioni. Di segno contrario risultano le propensioni al *gap* per l'IRES (+2,2 punti percentuali), per le accise sui prodotti energetici (+1,9 punti percentuali) e per il canone RAI (+0,1 punti percentuali).

Questi risultati evidenziano che, sebbene la propensione all'evasione si mantenga in Italia su livelli piuttosto elevati, a partire dal biennio 2018-19 le recenti politiche anti-evasione hanno contribuito ad imprimere un'accelerazione in termini di recupero delle entrate evase.

In termini di recupero di entrate IVA, due politiche sono state particolarmente efficaci: lo *split payment* e, soprattutto, la fatturazione elettronica.

La prima misura - introdotta dalla Legge di Stabilità del 2015 per le transazioni nei confronti della Pubblica Amministrazione - prevede che il versamento dell'IVA sia effettuato direttamente dal cliente, cioè dalla stessa pubblica amministrazione, e non dal venditore; tale meccanismo è stato successivamente esteso nel 2017 ad altre categorie di soggetti pubblici. La fatturazione elettronica, introdotta nella legge di Bilancio per il 2018 e generalizzata per tutti i soggetti residenti o stabiliti in Italia a partire dal 2019, ha contribuito a generare un significativo aumento di gettito fiscale, con un effetto più marcato per le imprese di minori dimensioni.

Nonostante questi miglioramenti, l'evasione dell'IVA resta comunque elevata nel confronto europeo: nel 2019, l'Italia risultava al quinto posto tra i paesi a più alta evasione IVA, dopo Lituania, Malta, Grecia e Romania.

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

Tipologia di imposta	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Differenza 2019-14	Media 2014-19
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)*	3.964	4.204	4.103	4.338	4.431	4.589	625	4.271
IRPEF lavoro autonomo e impresa	31.157	32.198	33.344	33.341	32.540	32.246	1.088	32.471
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	715	780	768	799	797	803	88	777
IRES	10.577	8.401	10.340	8.693	7.913	8.713	-1.864	9.106
IVA	35.602	34.950	34.665	35.576	31.823	27.792	-7.810	33.401
IRAP	8.062	5.494	4.957	5.138	5.460	5.056	-3.006	5.694
LOCAZIONI	754	1.275	767	729	693	551	-202	795
CANONE RAI	977	1.008	240	225	239	241	-736	488
ACCISE sui prodotti energetici	1.306	1.430	1.611	2.077	1.498	1.914	608	1.639
IMU	5.140	5.113	4.989	4.736	4.739	4.683	-457	4.900
TASI	N.D.	N.D.	251	258	258	249	-3	254
Totale entrate tributarie al netto della TASI	98.254	94.852	95.784	95.652	90.132	86.587	-11.667	93.544
Totale entrate tributarie al netto delle accise e delle imposte immobiliari	91.808	88.309	89.184	88.839	83.895	79.991	-11.818	87.004
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.586	2.784	2.764	2.928	2.940	2.967	381	2.828
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.428	8.516	8.119	8.804	9.317	9.719	1.291	8.817
Totale entrate contributive	11.014	11.300	10.883	11.731	12.257	12.686	1.672	11.645
Totale entrate tributarie e contributive	109.268	106.152	106.667	107.384	102.389	99.273	-9.995	105.189
*La stima del <i>tax gap</i> dell'IRPEF da lavoro dipendente irregolare e delle relative addizionali si basa sull'ipotesi in cui i lavoratori dipendenti irregolari abbiano percepito la stessa retribuzione di quelli regolari (ipotesi 2, scheda tecnica Istat). La differenza rispetto alla TASI è calcolata con riferimento all'anno 2016. La media è calcolata solo per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati.								

Tabella 2: Propensione al *gap* delle imposte

Propensione al <i>gap</i> nell'imposta	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Differenza 2019-14	Media 2014-19
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)*	3,0%	2,9%	2,8%	2,9%	2,8%	2,8%	-0,1%	2,9%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	63,9%	65,1%	66,4%	68,1%	66,7%	69,0%	5,1%	66,0%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	7,1%	7,3%	7,1%	7,3%	7,1%	7,0%	-0,1%	7,2%
IRES	29,8%	23,4%	26,7%	23,8%	21,4%	23,6%	-6,1%	25,0%
IVA	27,3%	26,6%	26,2%	26,6%	23,3%	20,4%	-6,9%	26,0%
IRAP	22,2%	20,2%	18,8%	18,9%	19,4%	18,3%	-3,9%	19,9%
LOCAZIONI	9,1%	14,8%	9,4%	8,8%	8,3%	6,7%	-2,4%	10,1%
CANONE RAI	35,6%	36,6%	9,9%	10,3%	10,8%	10,9%	-24,7%	20,6%
ACCISE sui prodotti energetici	6,9%	7,5%	8,4%	10,7%	7,8%	9,7%	2,8%	8,3%
IMU	26,9%	26,5%	26,3%	25,3%	25,3%	25,1%	-1,8%	26,1%
TASI	N.D.	N.D.	26,9%	25,4%	25,6%	25,2%	-1,7%	26,0%
Totale al netto della TASI	22,1%	21,1%	21,0%	20,9%	19,3%	18,4%	-3,7%	20,9%
Totale al netto delle accise e delle imposte immobiliari	22,6%	21,4%	21,4%	21,2%	19,5%	18,5%	-4,1%	21,2%
<p>* Per il lavoro dipendente la propensione è calcolata come il rapporto tra la stima dell'evasione fiscale per i lavoratori dipendenti irregolari e l'ammontare delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti pubblici e privati (al lordo della stima sull'evasione dei lavoratori irregolari). La differenza rispetto alla TASI è calcolata con riferimento all'anno 2016. La media è calcolata per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte considerate (senza la TASI). Il "Totale entrate tributarie al netto delle accise e delle imposte immobiliari" rappresenta il valore di riferimento indicato negli obiettivi M1C1-121 e M1C1-116 del PNRR.</p>								

Alla luce dei recenti *trend*, l'obiettivo quantitativo di riferimento per il PNRR che, come sopra ricordato prevede che la propensione all'evasione risulti nel 2024 inferiore del 15% del valore di riferimento del 2019, risulta piuttosto ambizioso: la **propensione al *gap* dovrà ridursi almeno al 15,8 per cento entro il 2024, ovvero di ulteriori 2,7 punti percentuali su un valore di riferimento del 18,5 per cento (M1C1-121), e almeno al 17,6 per cento entro il 2023, che implica una riduzione di circa 0,9 punti percentuali (M1C1-116).**

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

La Legge di Bilancio per il triennio 2022-2024 ha introdotto alcune importanti novità sul versante del miglioramento della *compliance*, con l'obiettivo di stabilire un legame diretto tra l'attività di contrasto dell'evasione fiscale e la riduzione della pressione fiscale e per questa via di rafforzare il rapporto di fiducia con i contribuenti.

Per perseguire questo obiettivo, per la prima volta è stato applicato quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, della precedente Legge di Bilancio 2021-2023, che aveva introdotto un nuovo dispositivo di alimentazione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale (d'ora in avanti "Fondo") da alimentare con i proventi delle maggiori entrate legate al miglioramento dell'adempimento spontaneo (*tax compliance*) che verranno successivamente restituite, in tutto o in parte, ai contribuenti sotto forma di riduzione del prelievo, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Si ricorda che le risorse che venivano destinate al precedente "Fondo per la riduzione della pressione fiscale" erano quantificate esclusivamente sulla base delle entrate erariali derivanti da attività di accertamento e controllo (ruoli), degli interessi e delle sanzioni. In altri termini, si teneva conto dell'attività di contrasto all'evasione fiscale finalizzata al recupero del gettito evaso, come i ruoli, ma non di quella orientata al miglioramento dell'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti, la c.d. *tax compliance*: la prima componente di fatto rappresenta l'evasione cumulata nel passato; la seconda componente è strettamente connessa all'evasione che si è determinata in quel periodo d'imposta e costituisce l'unica autentica base di riferimento per introdurre meccanismi incentivanti di riduzione della pressione fiscale.

A differenza del previgente meccanismo, il nuovo Fondo viene alimentato con le sole entrate generate dal miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*) e potrà essere destinato al finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale, con l'obiettivo di creare un collegamento diretto tra il recupero di entrate derivante dal contrasto all'evasione e la diminuzione del carico fiscale sui contribuenti "onesti".

Come evidenziato nel comma 4 della Legge di Bilancio 2021-2023³², per determinare le risorse di cui al comma 3, si considerano 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, nell'Aggiornamento della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, redatta ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160.

La valutazione per l'anno 2021 doveva pertanto fare riferimento alla variazione della *tax compliance* riferita all'anno d'imposta 2018, così come riportata nell'Aggiornamento alla Relazione 2020, pubblicato il 5 dicembre 2020, ma tenendo conto degli ulteriori aggiornamenti indicati nella Relazione 2021. Sulla base della metodologia utilizzata dalla Commissione incaricata di redigere la Relazione, delle *best practices* internazio-

³² - Legge 30 dicembre 2020, n. 178.

nali e delle principali evidenze della letteratura teorica e empirica in materia, la variazione della *tax compliance* è costituita dalla variazione (col segno negativo) del *tax gap* nel 2018 rispetto al 2017. Tale valutazione è stata illustrata nel “Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all’evasione fiscale e contributiva – Anno 2021” (d’ora in avanti “Rapporto evasione”), pubblicato contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021³³.

In aggiunta, la norma vigente prevede due condizioni necessarie per determinare le risorse da destinare al Fondo. La prima condizione è indicata al comma 4 e si riferisce alla definizione delle maggiori entrate “permanenti”; la seconda condizione, indicata al comma 5, concerne il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

In particolare, la prima condizione prevede, principalmente, che le maggiori entrate sono considerate permanenti se per i tre anni successivi a quello oggetto di quantificazione, la somma algebrica della stima della variazione delle entrate derivanti in ciascun anno dal miglioramento dell’adempimento spontaneo risulti non negativa. Tale condizione implica, di fatto, che il miglioramento della *tax compliance* registrato nel 2018 non sia stato successivamente annullato da un peggioramento della *tax compliance* nel triennio successivo 2019-2021.³⁴

La Tabella 3 illustra il calcolo delle risorse potenziali da destinare al Fondo, tenendo conto di questa prima condizione³⁵. In particolare, si osserva che la somma algebrica delle variazioni della *tax compliance* nel triennio 2019-2021 risulta strettamente positiva. Pertanto, le risorse derivanti dal miglioramento dell’adempimento spontaneo nel 2018, pari a circa 4,4 miliardi di euro, non solo non sono state annullate negli anni successivi, ma sono state ulteriormente incrementate. Per tale ragione, la condizione risulta rispettata e consente di considerare maggiori entrate permanenti tutta la variazione positiva della *tax compliance* registrata nel 2018.

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. Vi sono, quindi, due ulteriori passaggi: i) la verifica dell’ammontare delle maggiori entrate rispetto alle previsioni formulate per il Documento di economia e finanza; ii) l’indicazione della quota delle maggiori entrate permanenti da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

33 - Vedi <https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html#cont2>.

34 - Inoltre, il successivo periodo del medesimo comma prevede che qualora la somma algebrica risulti negativa, l’ammontare delle maggiori entrate permanenti è dato dalla differenza, se positiva, tra l’ammontare delle maggiori entrate di cui al primo periodo e il valore negativo della somma algebrica della variazione delle entrate da miglioramento dell’adempimento spontaneo stimata con riferimento ai tre anni successivi. Viceversa, se la differenza di cui al periodo precedente è negativa o pari a zero, l’ammontare delle maggiori entrate permanenti è pari a zero. In sintesi, nel primo caso si fa riferimento a un peggioramento parziale della *tax compliance*; nel secondo caso a un peggioramento in grado di annullare tutta la variazione positiva della *tax compliance* registrata nel 2018.

35 - Per i dettagli della stima delle maggiori entrate derivanti dal miglioramento della *tax compliance* si rimanda al “Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all’evasione fiscale e contributiva –Anno 2021”, http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/nadef_2021/Rapporto_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf, pp. 13-17.

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. Si osserva, quindi, che tutte le maggiori entrate permanenti, derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo registrato nel 2018, possono essere potenzialmente destinate al Fondo.

Dapprima, in sede di predisposizione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza e del Rapporto evasione, il Governo, pur confermando l'intenzione di ridurre la pressione fiscale, utilizzando prioritariamente le risorse derivanti dal contrasto all'evasione, ha deciso di posticipare la determinazione della quota effettiva delle risorse da destinare al Fondo nell'ambito della sessione di bilancio. Successivamente, ai fini dell'intervento di revisione dell'Irpef inserito nella Legge di Bilancio per il triennio 2022-2024, è stato previsto che le risorse disponibili a tal fine siano derivate, in primo luogo, dalla riduzione dell'evasione fiscale, considerando per intero le maggiori risorse quantificate, in sede di predisposizione della Nota di aggiornamento del DEF, per l'ammontare di 4.357 milioni di euro³⁶.

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

Anno	Metodo di stima	Quantificazione	IVA		IRPEF/ IRES	Totale
2018	Approccio <i>top-down</i>	variazione <i>compliance</i>	4,942		1,485	6,426
		<i>di cui già impiegati</i>	2,069		0	2,069
		a) var. <i>compliance</i> netta	2,873		1,485	4,357
2019	Approccio <i>top-down</i>	variazione <i>compliance</i>	4,671		-1,599	3,072
		<i>di cui già impiegati</i>	1,613		112	1,725
		b) var. <i>compliance</i> netta	3,058		-1,711	1,347
2020	Metodo del “residuo”	variazione <i>compliance</i>	-815		4,658	3,843
		interventi normativi	-1,893		-1,313	-3,206
		c) var. <i>compliance</i> netta	1,077		5,971	7,048
2021	Metodo del “residuo”	variazione <i>compliance</i>	4,146			4,146
		interventi normativi	203			203
		d) var. <i>compliance</i> netta	3,943			3,943
Condizione <i>ex art. 1 comma 4 Legge 178/2020</i>		e) = b) + c) + d) e) > 0	8,078 e) > 0		4,260 e) > 0	12,338
Fondo potenziale		f) = a)	2,873		1,485	4,357

Dati in milioni di euro.

36 - A queste si sono aggiunte le risorse già stanziare per la riforma fiscale dal Governo precedente (2 miliardi nel 2022 e 1 miliardo a regime) e ulteriori risorse definite dal Governo attuale. Complessivamente, data la scelta di attribuire 1 miliardo alla riduzione dell'Irap, le risorse disponibili per l'intervento sull'Irpef sono state stabilite in 7 miliardi.

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

Anno 2021			Previsioni		
			DEF 2021	NADEF 2021	Differenza
IVA			124,452	129,970	5,518
Saldo IRPEF			5,221	5,084	-137
Saldo IRES			6,006	7,310	1,304
Totale		a)	135,679	142,364	6,685
Fondo potenziale		b)			4,357
Condizione ex art. 1 comma 5 Legge 178/2020					a) > b)
Fondo potenziale		c) = b)			4,357
Fondo effettivo		100%			4,357

Dati in milioni di euro.

2.3.3 Prospettive future nel contrasto dell'evasione fiscale

Come già ricordato, la Missione 1 Componente 1 del PNRR, nell'Asse 5 concernente le "Misure di bilancio strutturali - fiscalità e spesa pubblica", include diverse riforme che, sul versante delle entrate, sono volte a migliorare la struttura di prelievo, incentivare la *tax compliance* e contrastare l'evasione fiscale al fine di ridurre i costi per l'adempimento a carico del contribuente e aumentare il gettito del bilancio pubblico, contribuendo a migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

In linea con questa impostazione, nei prossimi anni saranno potenziate le attività finalizzate a migliorare la *governance* del sistema fiscale e a ridurre il *tax gap*.

Il miglioramento della *governance* del sistema fiscale dovrà essere in particolare favorito dalla capacità di sfruttare l'esperienza e le soluzioni maturate per la gestione dell'emergenza Covid-19 per adottare innovazioni in una prospettiva di lungo periodo. La gestione dell'emergenza sanitaria ha infatti dimostrato che la capacità dell'Amministrazione finanziaria di fornire risposte rapide ai bisogni dei cittadini può generare ricadute positive in termini reputazionali, contribuendo a consolidare il rapporto di fiducia con i contribuenti e favorendo un incremento strutturale del livello di *compliance*.

Funzionale al perseguimento di questi obiettivi saranno quindi i miglioramenti del sistema informativo della fiscalità attraverso sia il consolidamento del presidio delle banche dati dell'Amministrazione finanziaria nei limiti fissati dalle normative in tema di protezione dei dati personali e di protezione cibernetica e sicurezza informatica, sia il potenziamento delle attività di analisi, studio e monitoraggio della *tax non compliance* e della sua disaggregazione per singole imposte, anche a livello settoriale, territoriale e dimensionale, allo scopo di orientare più efficacemente le politiche fiscali.

Nel quadro di questa strategia complessiva, la Riforma 1.12, "Riforma dell'Amministrazione Fiscale", correlata all'Asse 5, prevede che saranno adottate diverse misure

per incoraggiare l'adempimento degli obblighi fiscali (*tax compliance*) e migliorare l'efficacia degli audit e dei controlli mirati, tra cui:

- i) la creazione della banca dati e dell'infrastruttura informatica dedicata per il rilascio della dichiarazione precompilata IVA;
- ii) il miglioramento della qualità della banca dati per le comunicazioni per l'adempimento spontaneo (cosiddette "lettere di *compliance*"), anche al fine di ridurre l'incidenza di falsi positivi, aumentando gradualmente il numero di comunicazioni inviate ai contribuenti;
- iii) la riforma dell'attuale legislazione per garantire sanzioni amministrative effettive contro gli esercenti privati che rifiutino il pagamento elettronico;
- iv) il completamento del processo di pseudo-anonimizzazione e analisi dei big data funzionali a rendere più efficaci l'analisi del rischio e le selezioni dei contribuenti da sottoporre a controllo.

Per attuare queste riforme e aumentare la capacità operativa dell'Amministrazione finanziaria, sarà potenziato l'organico dell'Agenzia delle entrate con 4.113 unità di personale, in linea con il suo "Piano della performance 2021-2023".

Inoltre, per ridurre la propensione all'evasione, il Governo avvierà un riesame delle possibili azioni per ridurre l'evasione fiscale nella forma dell'omessa fatturazione nei settori più esposti, utilizzando incentivi mirati per i consumatori, e adotterà provvedimenti sulla base dei suoi esiti. Per raggiungere questi obiettivi e nell'ambito della Riforma 1.12, nel PNRR sono infatti esplicitamente previsti due Traguardi:

- i) il Traguardo M1C1-101, con scadenza entro il quarto trimestre del 2021, prevede la pubblicazione di una "Relazione per orientare le azioni del Governo volte a ridurre 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), con scadenza entro il secondo trimestre del 2022, prevede l'entrata in vigore di atti di diritto primario e derivato che attuano azioni complementari efficaci basate sul riesame di eventuali misure per ridurre l'evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione.

La Relazione di cui al punto i)³⁷ - pubblicata il 31 dicembre 2021 - ha individuato alcune possibili misure per ridurre l'evasione da omessa fatturazione come previsto, a sua volta, dal Traguardo M1C1-103.

L'individuazione delle misure più opportune per contrastare l'evasione fiscale e ridurre il *tax gap* si fonda sull'analisi e sulla scomposizione del *gap* IVA in tre componenti ovvero:

- i) l'evasione IVA da omesso versamento, che riguarda i casi in cui l'IVA viene fatturata e dichiarata ma non versata;

37 - Tale relazione può essere direttamente scaricata dal sito web di "Italia domani" alla seguente pagina: <https://italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2Fjcr%3Atitle&sort=asc&resultsOffset=25>.

- ii) l'evasione IVA da omessa dichiarazione o "evasione senza consenso" tra venditore e acquirente, nei casi in cui l'IVA viene regolarmente fatturata all'acquirente ma non viene dichiarata e, conseguentemente, non viene versata, dal venditore;
- iii) l'evasione IVA da omessa fatturazione o "evasione con consenso" tra venditore e acquirente, nei casi in cui l'IVA non viene fatturata dal venditore all'acquirente.

Le misure di *policy* sinora adottate sono state principalmente indirizzate a contrastare, in una prima fase, fenomeni diffusi di omesso versamento dell'IVA e in una fase successiva l'evasione da omessa dichiarazione, mentre risulta ancora non pienamente attuata la strategia di contrasto all'evasione da omessa fatturazione.

Esempi di politiche efficaci nel contrastare principalmente l'evasione da omesso versamento sono le misure di *split payment* o di *reverse charge*, che trasferiscono l'onere del versamento dell'imposta dal venditore all'acquirente più affidabile sul piano fiscale.

L'estensione dell'obbligo della fatturazione elettronica dalle sole transazioni B2G a tutte le transazioni tra soggetti IVA (B2B), nonché attraverso l'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi relativi alle transazioni effettuate al consumo finale (B2C), sono state invece politiche finalizzate a contrastare più efficacemente l'evasione IVA da omessa dichiarazione e le frodi, grazie alla tempestività, tracciabilità e capillarità delle informazioni che vengono acquisite dall'Amministrazione fiscale.

La fatturazione elettronica obbligatoria ha consentito all'Amministrazione finanziaria di acquisire in tempo reale le informazioni contenute nelle fatture emesse e ricevute trasmesse dagli operatori al Sistema di Interscambio e di effettuare controlli tempestivi e automatici, e ha impresso anche un impulso significativo alla digitalizzazione e alla semplificazione amministrativa. Dalle analisi *ex post* effettuate dall'Agenzia delle entrate, nel corso dell'anno 2019 l'incremento del gettito IVA derivante da scambi interni - stimato in oltre 2,9 miliardi - risulta molto più elevato di quello atteso in base all'evoluzione del ciclo economico. Al fine di verificare se tale incremento sia legato all'introduzione della fatturazione elettronica, è stato adottato sia un approccio di tipo aggregato basato sul confronto con alcuni indicatori di riferimento rappresentativi dell'evoluzione tendenziale delle entrate, sia un modello controfattuale basato su microdati. L'analisi aggregata a livello macroeconomico ha mostrato un residuo positivo "non spiegato" dal ciclo economico il cui ammontare è compreso tra 1,7 e 2 miliardi.

In aggiunta alle politiche già adottate, nei prossimi anni, le misure di contrasto all'evasione fiscale dovranno indirizzarsi in modo più efficace sul contrasto alla terza componente dell'evasione IVA, generata dai casi in cui venditore e acquirente si accordano per evadere e i comportamenti collusivi e fraudolenti non risultano tracciabili. L'evasione IVA "con consenso" deriva principalmente da fenomeni di omessa fatturazione che nei casi più estremi può determinare l'assenza completa di adempimenti tributari (cd "evasori totali" o soggetti privi di partita IVA). L'omessa fatturazione è dovuta, infatti, a un consenso tra operatori nella transazione economica, ovvero tra fornitori e acquirenti di beni e prestazioni di servizi. All'interno della categoria di evasione con consenso, rientra anche il fenomeno della sotto-fatturazione, che comprende, in larga parte, comportamenti volti a occultare una parte dei ricavi ottenuti: in genere, le pratiche più comuni prevedono una omessa o parziale certificazione dei corrispettivi percepiti.

Va infine ricordato che, sotto il profilo del monitoraggio, ad oggi non esistono stime ufficiali della disaggregazione tra *gap* IVA con consenso, e quindi da omessa fatturazione, e del *gap* IVA senza consenso³⁸, e quindi da omessa dichiarazione in presenza di fatturazione. Per colmare questa lacuna informativa, la Commissione incaricata di redigere la Relazione evasione ha posto, tra le sue priorità, quella di fornire una scomposizione del *gap* IVA nel 2022, anche attraverso attività in collaborazione con l'Agenzia delle entrate, l'ISTAT e il Dipartimento delle finanze.

Azioni finalizzate a contrastare l'evasione fiscale nella forma dell'omessa fatturazione dovranno essere dirette anche al potenziamento di pagamenti elettronici obbligatori anche mediante una riduzione dei limiti legali per i pagamenti in contanti, secondo le Raccomandazioni del Consiglio europeo. In linea con questo indirizzo, la sopra richiamata Riforma 1.12 del PNRR lega espressamente le azioni di contrasto all'evasione da omessa fatturazione all'introduzione di opportuni "incentivi mirati ai consumatori". In generale, infatti, il contrasto all'evasione con consenso viene associato alle politiche fiscali in grado di stimolare un "contrasto d'interessi" tra le parti che colludono. Tenuto conto che il ricorso al contante impedisce di tracciare le transazioni che non sono state fatturate, l'introduzione di forme di incentivazione dei pagamenti elettronici può costituire un utile strumento per contrastare l'omessa fatturazione e la collusione tra venditore e consumatore finale, in particolare nel caso delle transazioni B2C, quando cioè l'impresa vende i propri prodotti e servizi ai singoli consumatori. Sebbene il contrasto di interessi tenda a ridurre lo spazio di reciproco guadagno che sta alla base dell'evasione con consenso, sia l'analisi teorica sia le pregresse esperienze, anche in altri Paesi, mostrano che non è sufficiente a perseguire gli obiettivi sopra indicati, e rischia, per altro verso, di essere molto costoso per l'Erario. Agevolazioni che incentivano in modo generalizzato tutti i pagamenti *cashless*, senza distinguere tra quelli effettuati nei settori a più alta evasione e in quelli a minore evasione non assicurerebbero necessariamente l'auspicato miglioramento della *tax compliance* e potrebbero essere difficilmente sostenibili sotto il profilo finanziario nel medio periodo. In relazione agli obiettivi di miglioramento della *compliance*, in assenza di misure che aumentino la probabilità percepita di un controllo per il venditore finale, incentivi a forme di pagamento elettronico non sono sufficienti a neutralizzare efficacemente l'equilibrio di collusione tra gli operatori: è infatti sempre possibile che il venditore riduca il prezzo della transazione in contanti in modo da compensare il consumatore finale della perdita dell'incentivo. Va inoltre segnalato che l'attuale contesto normativo di riferimento per l'amministrazione finanziaria non consente ancora di utilizzare massivamente le informazioni relative alle transazioni effettuate con pagamenti elettronici per orientare l'attività di controllo, o per motivare una sorta di "accertamento automatico" nei confronti del venditore finale che omette di fatturare o di dichiarare la vendita pagata elettronicamente.

38 - La distinzione tra evasione con o senza consenso ha implicazioni anche sui dati di Contabilità nazionale: nel caso di evasione con consenso, la base imponibile teorica dell'IVA coincide col dato di Contabilità nazionale, mentre nel caso di evasione senza consenso il dato di Contabilità nazionale comprende anche l'IVA. A seconda dell'ipotesi adottata circa il peso di ciascuna componente di evasione, si ottengono diverse stime del *gap* IVA: nel caso in cui si assume che l'evasione sia avvenuta sempre con la complicità dell'acquirente, allora il *gap* viene sovra-stimato; al contrario, quando si assume l'ipotesi di evasione senza complicità il *gap* viene sottostimato.

In relazione ai profili finanziari e ai costi degli incentivi per le finanze pubbliche, la valutazione *ex post* del “Progetto Cashback”, con cui il Governo intendeva agevolare con incentivi mirati ai consumatori la diffusione dei pagamenti elettronici in luogo di quelli in contanti, ha evidenziato importanti limiti e criticità. Le stime econometriche preliminari, effettuate dal Dipartimento delle finanze, mostrano infatti che il “Progetto Cashback” ha impresso un’accelerazione significativa alla digitalizzazione del Paese ma non sembra aver conseguito effetti significativamente differenti per i settori a più elevata propensione all’evasione fiscale. Più precisamente, i risultati riportati nella Tabella 5 mostrano, nelle diverse specificazioni (*Pooled OLS* e *Fixed effects*) del modello econometrico, che il numero delle transazioni con *cashback* ha avuto un impatto positivo e significativo in termini di incremento delle transazioni con pagamenti elettronici (circa il 2,5 per cento), mentre non risultano differenze significative tra settori a maggiore o minore propensione all’evasione.

Si può concludere, quindi, che gli incentivi del *cashback* non sono stati né di entità sufficiente a promuovere il contrasto di interessi tra acquirente e venditore al fine di ridurre l’evasione con consenso, né mirati ai settori con maggiore propensione all’evasione. Se il fine che si intende perseguire è la riduzione dell’evasione fiscale e dell’economia sommersa, incentivi all’utilizzo dei pagamenti elettronici appaiono quindi inadeguati per due ragioni: *i)* non può essere stabilita una relazione causale chiara tra gli incentivi previsti dal *cashback* e la riduzione dell’evasione fiscale; *ii)* il costo del “Progetto Cashback”, pari a 4,75 miliardi di euro, è ampiamente superiore alle potenzialità di recupero di gettito evaso. Sulla base dei dati disponibili e utilizzati nella stima, che si riferiscono al valore e al numero delle transazioni con moneta elettronica, il 57% delle spese si concentrano infatti nei settori ad alta evasione e solo il 43% in quelli a bassa evasione. La misura risulterebbe, quindi, molto onerosa anche nel caso in cui gli incentivi fossero mirati ai settori ad alta evasione.

Tabella 5: Effetto del *cashback* sulle transazioni con pagamenti elettronici

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Pooled OLS (POLS)</i> <i>baseline</i>	POLS	Fixed Effects	Fixed Effects	Fixed Effects	Fixed Effects
			1	2	3	4
N. trans. <i>cashback</i>	0.016*** (0.002)	0.025*** (0.003)	0.025*** (0.003)	0.024*** (0.003)		
N. trans. <i>cashback</i>*settori evasione		-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)		
<i>Dummy cashback</i>					0.418*** (0.061)	0.378*** (0.060)
<i>Dummy cashback</i> *settori evasione					0.038 (0.071)	0.038 (0.071)

Fonte: Dipartimento delle finanze - Standard errors robusti in parentesi. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Diversamente dal “Progetto Cashback”, la “Lotteria degli scontrini” potrebbe essere uno strumento utile di contrasto all’evasione con consenso, se fossero rimossi alcuni ostacoli che finora ne hanno impedito un funzionamento ampio ed efficace. In particolare, per rafforzare e migliorare la “Lotteria degli scontrini”, appare necessario aumentare il grado di conoscenza e informazione sulla modalità attuale di funzionamento della lotteria anche prevedendo estrazioni istantanee con premi di più modico valore (in modo analogo al *Gratta&Vinci*) e forme di partecipazione automatica alla lotteria dei consumatori che utilizzano moneta elettronica e *app*. Vale comunque la pena ricordare, tuttavia, che misure di questo tipo continuano a trovare un limite nell’ammontare necessariamente modesto dei premi in palio, il cui valore atteso (pari al valore assoluto moltiplicato per la probabilità di vincita) difficilmente può superare la convenienza ad accordarsi con la controparte per un sostanzioso sconto sul prezzo (pari almeno all’importo dell’IVA) in cambio di una transazione non tracciata.

Altro aspetto prioritario nel contrasto all’evasione da omessa fatturazione è l’analisi del rischio, che, tramite l’utilizzo efficiente e massivo delle informazioni e delle tecnologie disponibili, potrebbe consentire di ridurre il livello di asimmetria informativa in cui si trova ad operare l’Amministrazione finanziaria.

In termini operativi, vi sono oggi forti potenzialità nell’analisi del rischio, compreso quello di omessa fatturazione, che derivano sia dallo sfruttamento massivo del rilevante patrimonio informativo di cui l’Amministrazione dispone e di cui potrebbe disporre in prospettiva, a seguito di evoluzioni normative ed organizzative, sia dal potenziamento delle infrastrutture tecnologiche funzionale a rendere possibile l’applicazione di tecniche di intelligenza artificiale, quali il *machine learning*, il *text mining*, la *network analysis*.

Lo sfruttamento e l’utilizzo massivo delle informazioni e lo sviluppo di attività di *compliance risk management* diventano quindi parte integrante di una strategia di contrasto dell’omessa fatturazione, come delle altre tipologie di evasione. Sul piano degli assetti organizzativi, queste innovazioni richiedono politiche del personale dell’Amministrazione finanziaria che consentano di affiancare al personale specializzato in diritto tributario anche esperti in discipline statistiche, econometriche, informatiche e *data scientists*. Sul piano degli assetti operativi e infrastrutturali, invece, il miglioramento della qualità dei controlli effettuati dall’Amministrazione si baserà sul potenziamento delle tecniche innovative di analisi dei dati, valutazione del rischio di *non compliance* e monitoraggio dei comportamenti di soggetti a elevata pericolosità fiscale, anche grazie all’utilizzo di software specialistici che consentono l’applicazione di metodologie di intelligenza artificiale, quali il *machine learning*, il *text mining*, la *network analysis*. Tali attività si baseranno sullo sfruttamento delle potenzialità derivanti dall’utilizzo di informazioni provenienti da enti esterni, di quelle di natura finanziaria contenute nell’Archivio dei rapporti finanziari³⁹, nonché dei dati derivanti dall’introduzione

39 - L’archivio dei rapporti finanziari costituisce un’apposita sezione dell’Anagrafe tributaria ed è una base dati che contiene le informazioni relative ai conti correnti e agli altri rapporti finanziari di cui un contribuente è titolare o può disporre sulla base di deleghe o procure ad operare (c.d. “sezione anagrafica”), nonché quelle riferite alle movimentazioni contabili in forma aggregata, al saldo iniziale, a quello finale e, per alcune tipologie di conto, al valore medio di giacenza, che interessano in un anno solare ciascun rapporto continuativo, nonché alle operazioni cosiddette “extra-conto”, vale a dire effettuate al di fuori di un rapporto continuativo con l’intermediario finanziario (cosiddette “sezione contabile”).

generalizzata della fatturazione elettronica e dalla trasmissione dei corrispettivi che consentiranno di migliorare le analisi e i controlli incrociati⁴⁰ tra le diverse operazioni dichiarate dai contribuenti e di monitorare i pagamenti IVA.

In stretta connessione al pieno sviluppo della digitalizzazione, sarà anche necessario assicurare l'ottimizzazione e l'ampliamento dei canali messi a disposizione dall'Amministrazione finanziaria, attraverso strumenti che offrano ai contribuenti/utenti una chiara definizione dei propri obblighi fiscali, anche con l'obiettivo di promuovere una maggiore trasparenza dei rapporti con il fisco. In questo senso, la progressiva estensione del metodo della dichiarazione precompilata anche agli adempimenti Iva costituirà un obiettivo strategico per il prossimo triennio, funzionale a consentire che tutte le informazioni contenute nelle banche dati della pubblica amministrazione utili ai fini dell'assolvimento dei propri obblighi fiscali siano progressivamente messe a disposizione dei contribuenti.

40 - L'incrocio di dati e delle informazioni derivanti da più archivi sarà possibile utilizzando tecniche di pseudonimizzazione dei dati personali. Il completamento del processo di dei dati è, infatti, esplicitamente previsto al punto iv) del Traguado M1C1-103.

2. La trasformazione digitale⁴¹

Il perdurare della pandemia ha consolidato nelle Pubbliche Amministrazioni una maggiore spinta alla digitalizzazione, superando quelle residue resistenze che si erano intraviste all'irrompere del Covid-19.

La pandemia ha senza dubbio forzato la mano, portando con sé la consapevolezza di essere in presenza di un'occasione unica per un ammodernamento significativo delle modalità operative, alle quali i cittadini si affidano sempre di più al mondo digitale per diverse operazioni quotidiane sia in ambito professionale sia per le attività personali e, al contempo, l'occasione di portare a compimento processi che, seppur avviati, procedevano a rilento nell'operatività quotidiana.

Oggi, più che mai, abbiamo bisogno di una Pubblica Amministrazione alleata di cittadini e imprese, trasparente, moderna e rapida in ogni sua interazione, capace di favorire la creazione di lavoro e innovazione e contribuire ad una migliore qualità di vita per tutti.

Nel piano del Governo "Iniziative per il rilancio: Italia 2020-2022" il processo di digitalizzazione e di innovazione, la rivoluzione verde e l'inclusione costituiscono le tre direttrici operative per un'Italia più forte, resiliente ed equa e, tra le proposte di riforme nel lungo periodo, la Pubblica Amministrazione è menzionata come quarto punto della strategia per il rilancio.

2.1. La strategia digitale europea

A seguito della pandemia di COVID-19, l'accelerazione della digitalizzazione è diventata una componente essenziale per la ripresa economica e per la resilienza in tutti i settori europei: la digitalizzazione ha dato all'UE un ulteriore impulso alla transizione tecnologica attraverso il potenziamento della sanità elettronica e la promozione di tecnologie abilitanti come il cloud computing, le tecnologie quantistiche e il calcolo ad alte prestazioni.

L'UE si è impegnata a creare uno spazio digitale sicuro per i cittadini e le imprese in modo inclusivo e accessibile a tutti. Ciò significa consentire una trasformazione digitale che salvaguardi i valori dell'UE e tuteli i diritti fondamentali nonché la sicurezza dei cittadini, rafforzando nel contempo la sovranità digitale dell'Europa.

Di fondamentale importanza la "bussola per il digitale 2030", una proposta di strategia della Commissione europea che fissa obiettivi e tappe digitali specifici da conseguire entro il 2030 e si sviluppa intorno a quattro settori principali⁴²:

➤ Competenze

Cittadini con adeguate competenze digitali e professionisti ICT altamente qualificati. Entro il 2030, almeno l'80% di tutti gli adulti dovrebbe possedere competenze digitali di base e dovrebbero esserci 20 milioni di specialisti ICT im-

41 - A cura di Monica Gabrielli, SOGEL, Federico Monaco e Rita Femia, Agenzia delle Entrate

42 - https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_it.

piegati nell'UE, con una maggiore presenza di donne nelle professioni ICT. Per consentire a tutti gli europei di beneficiare appieno del benessere offerto da una società digitale inclusiva, e come proposto nel capitolo sui principi digitali, l'accesso all'istruzione che consenta l'acquisizione di competenze digitali di base dovrebbe essere un diritto di tutti i cittadini dell'UE e l'apprendimento permanente dovrebbe diventare una realtà. Competenze digitali avanzate richiedono, più che padroneggiare il coding, avere una base di scienze informatiche. La formazione e l'istruzione digitale dovrebbero sostenere una forza lavoro in cui le persone possano acquisire competenze digitali specializzate per ottenere lavori di qualità e carriere gratificanti. Nel 2019 c'erano 7,8 milioni di specialisti ICT con un precedente tasso di crescita annuale del 4,2%. Se questa tendenza continua, l'UE sarà molto al di sotto del fabbisogno previsto di 20 milioni di esperti, ad es. per aree chiave, come la sicurezza informatica o l'analisi dei dati. Oltre il 70% delle imprese segnala la mancanza di personale con adeguate competenze digitali come ostacolo agli investimenti.

- **Trasformazione digitale delle imprese**
Entro il 2030, tre aziende su quattro dovrebbero utilizzare servizi di cloud computing, big data e intelligenza artificiale; più del 90% delle PMI dovrebbe raggiungere almeno il livello base di intensità digitale; e il numero di "unicorni" dell'UE dovrebbe raddoppiare. Le PMI hanno un ruolo centrale in questa transizione, non solo perché rappresentano la maggior parte delle aziende dell'UE, ma anche perché sono una fonte fondamentale di innovazione. Con il sostegno di oltre 200 poli dell'innovazione digitale e cluster industriali, entro il 2030 le PMI dovrebbero avere l'opportunità di accedere alle tecnologie o ai dati digitali in modo semplice e corretto, garantito da una regolamentazione adeguata, e beneficiare di un sostegno adeguato alla digitalizzazione. A questo proposito, più di 200 poli europei dell'innovazione digitale.
- **Digitalizzazione dei servizi pubblici**
Entro il 2030, tutti i principali servizi pubblici dovrebbero essere disponibili online; tutti i cittadini dovranno avere accesso alla propria cartella clinica elettronica; e l'80% dei cittadini dovrebbe utilizzare una soluzione di identità digitale. I servizi di facile utilizzo consentiranno ai cittadini di tutte le età e alle imprese di tutte le dimensioni di influenzare la direzione e i risultati delle attività governative in modo più efficiente e di migliorare i servizi pubblici. Il "governo come piattaforma", come nuovo modo di costruire servizi pubblici digitali, fornirà un accesso olistico e facile ai servizi pubblici con una perfetta interazione di capacità avanzate, come l'elaborazione dei dati, l'intelligenza artificiale e la realtà virtuale. Interessante anche l'enfasi posta sullo sviluppo di "villaggi intelligenti", comunità nelle aree rurali che utilizzano soluzioni innovative per migliorare la propria resilienza, basandosi sui punti di forza e sulle opportunità locali.
- **Infrastrutture digitali e sicure**
Entro il 2030, tutte le famiglie dell'UE dovrebbero disporre di connettività in

dimensioni di gigabit e tutte le aree popolate dovrebbero essere coperte dal 5G; la produzione di semiconduttori all'avanguardia e sostenibili in Europa dovrebbe essere il 20% della produzione mondiale; 10.000 nodi perimetrali altamente sicuri dal punto di vista climatico dovrebbero essere distribuiti nell'UE; e l'Europa dovrebbe avere il suo primo computer quantistico.

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.

2.2. La strategia digitale italiana: lo scenario di riferimento

2.2.1. I provvedimenti Coronavirus volano per la digitalizzazione

Nel corso del 2021, il Governo ha emanato diversi provvedimenti rivolti, per lo più, al contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 e assicurare, al contempo, lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali.

Trattasi del prolungamento dello stato di emergenza, di disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria, introduzione e utilizzo del Green Pass, gestione del sistema dei colori delle regioni.

Altresì, sono stati emanati due decreti finalizzati a contenere l'impatto sociale ed economico delle misure di prevenzione che sono state adottate e prevedere interventi a sostegno delle imprese, dell'economia, all'abbattimento dei costi fissi e a facilitare l'accesso al credito e alla liquidità per le imprese, senza dimenticare azioni a tutela della salute, del lavoro e delle politiche sociali, nonché azioni a sostegno degli enti territoriali, dei giovani, della scuola e della ricerca.

- Decreto legge 22 marzo 2021, n. 41 (Decreto Sostegni)
Il provvedimento interviene, con uno stanziamento di circa 32 miliardi con l'obiettivo di assicurare un sistema rinnovato e potenziato di sostegni, calibrato secondo la tempestività e l'intensità di protezione che ciascun soggetto richiede.
- Decreto-legge 73/2021 (Decreto imprese, lavoro, giovani, salute e servizi territoriali)
Il decreto interviene con uno stanziamento di circa 40 miliardi di euro, al fine di potenziare ed estendere ulteriormente gli strumenti di contrasto alla diffusione del contagio e di contenere l'impatto sociale ed economico delle misure di prevenzione che sono state adottate.
- Decreto Semplificazioni "bis" (D.L. 31 maggio 2021 n. 77 come convertito con la legge n. 108 del 29 luglio 2021)
Il provvedimento reca, in primo luogo, disposizioni in ordine all'organizzazione della gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, definendo i ruoli ricoperti dalle diverse amministrazioni coinvolte nonché le modalità di monitoraggio del Piano e del dialogo con le autorità europee. La governance è incentrata sulla istituzione di una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Nella seconda parte del decreto sono previste misure di semplificazione che incidono in alcuni dei settori oggetto del PNRR (tra cui la transizione ecologica, le opere pubbliche, la digitalizzazione) al fine di favorirne la completa realizzazione. La norma in particolare richiede una maggior attenzione all'adempimento di tutte le indicazioni riportate nel Piano Triennale per l'Informatica della PA con il supporto da parte dell'AgID nell'orientare l'approccio operativo secondo principi di indirizzo, collaborazione, supporto e deterrenza agli attori interessati dalle norme in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della pubblica amministrazione. Gli sforzi compiuti saranno funzionali a raggiungere gli obiettivi preposti nei tempi previsti evitando eventuali provvedimenti sanzionatori per mancata ottemperanza degli obblighi di transizione digitale.

2.2.2. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

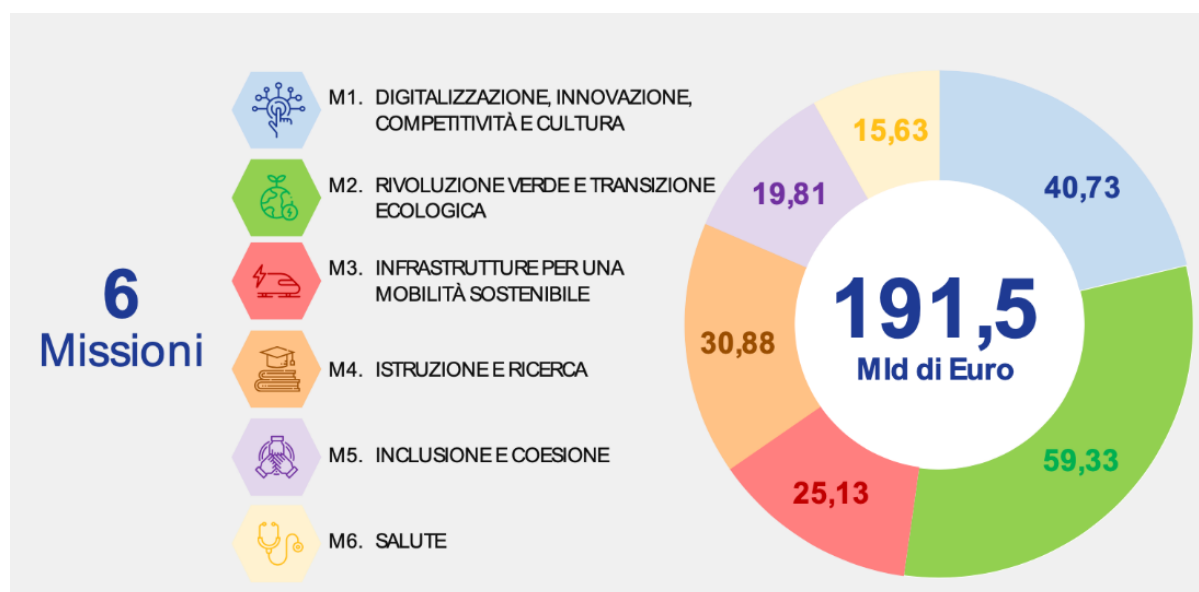
Il 30 aprile 2021 l'Italia ha presentato alla Commissione Europea il PNRR.

Il piano approvato il 13 luglio 2021 intende:

- rilanciare il Paese dopo la crisi pandemica, stimolando una transizione ecologica e digitale;
- favorire un cambiamento strutturale dell'economia, a partire dal contrasto alle disuguaglianze di genere, territoriali e generazionali.

Il PNRR prevede complessivamente 134 investimenti e 63 riforme, per un totale di 191,5 miliardi di euro a valere sul fondo Next Generation EU e si sviluppa intorno a **tre assi strategici** condivisi a livello europeo (*digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale*), si articola in **sei Missioni** (*digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.*) e **sedici Componenti**.

Figura 1: Allocazione delle risorse PNRR a Missioni



Fonte: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

Focalizziamoci sulle risorse economiche del PNRR destinate agli investimenti e alle riforme della trasformazione digitale della PA (missione 1, componente 1 in seguito M1C1).

Figura 2: Allocazione delle risorse PNRR per missione 1 e componente 1

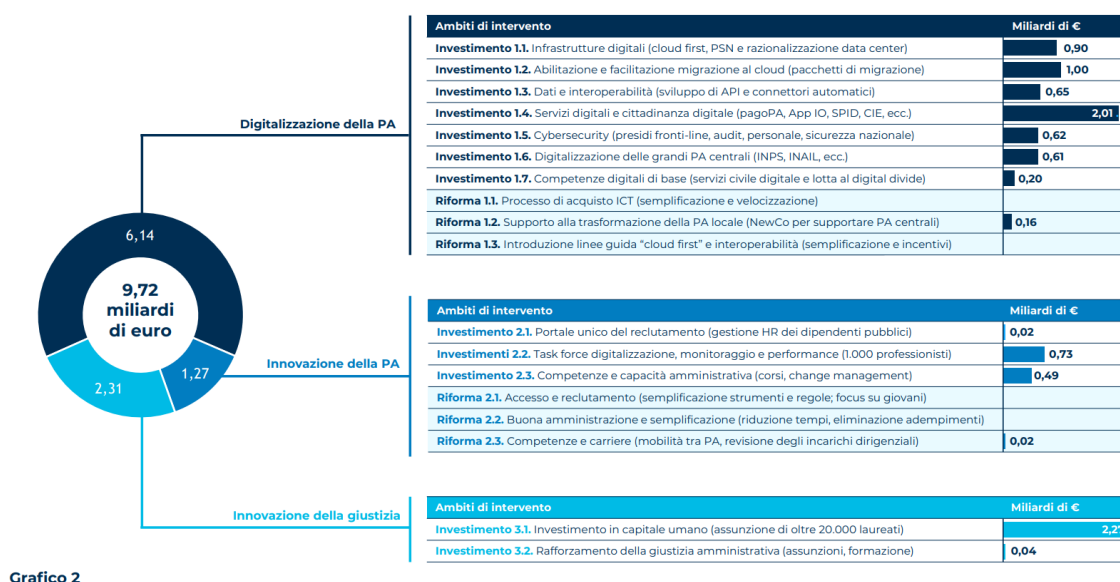


Grafico 2

Fonte: Osservatorio Agenda Digitale 2021

Le risorse della missione M1C1 saranno dedicate alla transizione digitale del Paese e saranno utilizzate per realizzare la strategia Italia digitale 2026:

- diffondere l'identità digitale, assicurando che venga utilizzata dal 70% della popolazione;
- colmare il gap di competenze digitali, con almeno il 70% della popolazione che sia digitalmente abile;
- portare circa il 75% delle PA italiane a utilizzare servizi in cloud;
- raggiungere almeno l'80% dei servizi pubblici essenziali erogati online;
- raggiungere, in collaborazione con il Mise, il 100% delle famiglie e delle imprese italiane con reti a banda ultra-larga.

In sintesi, possiamo affermare che, da un'attenta lettura del piano, emerge la considerazione che il PNRR pone al centro non la tecnologia, bensì la persona. In buona sostanza, una tecnologia è "al servizio delle persone" per migliorarne sensibilmente il quotidiano. La digitalizzazione a cui si vuole puntare deve avere il compito di facilitare l'inclusione, migliorare la qualità della vita, consentire di cogliere opportunità e essere sostenibile.

2.2.3. Italia Digitale 2026

La Commissione UE nella Comunicazione “Progettare il futuro digitale dell’Europa” ha disposto che almeno il 20% della spesa complessiva del PNRR sia rivolta a investimenti e riforme nel digitale, con l’obiettivo di migliorare le prestazioni digitali sintetizzate dall’Indice di digitalizzazione dell’economia e della società (DESI). Sulla base delle indicazioni europee a livello nazionale il 27% delle risorse è stato dedicato alla transizione digitale del Paese e saranno utilizzate per realizzare la “Strategia Italia digitale 2026” che si concentra da un lato sulle infrastrutture digitali e la connettività a banda ultra-larga e, dall’altro su quegli interventi volti a trasformare la Pubblica Amministrazione in chiave digitale.

Come specificato nella Strategia, i due assi sono necessari per garantire a tutti i cittadini un accesso a connessioni veloci e per migliorare il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione. Gli interventi hanno come traguardo principale quello di mettere l’Italia nel gruppo di testa in Europa nel 2026, rispetto a: diffusione dell’identità digitale, riduzione del gap di competenze digitali, incremento dell’uso dei servizi in cloud da parte della PA, crescita dell’erogazione dei servizi digitali essenziali erogati online, completamente delle reti a banda ultra-larga su tutto il territorio nazionale.

Il Dipartimento per la trasformazione digitale, guidato dal Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale, al fine di gestire in modo più efficiente, efficace e veloce l’assegnazione degli stanziamenti di cui sopra ha implementato la piattaforma **PA digitale 2026**⁴³.

Attraverso la piattaforma le PA potranno partecipare da protagonista al cambiamento, accedere alle risorse per la transizione digitale, rendicontare l’avanzamento dei progetti e ricevere assistenza.

Complessivamente sono previste le seguenti quattordici misure di intervento:

1.1 Infrastrutture digitali

La misura prevede la creazione di un’infrastruttura cloud sul territorio nazionale all’avanguardia denominata “Polo Strategico Nazionale” al fine di garantire che i sistemi, i dataset e le applicazioni della PA siano ospitati in data center altamente affidabili e con elevati standard di qualità per sicurezza, prestazioni, scalabilità, interoperabilità europea ed efficienza energetica.

Grazie alla costituzione del Polo Strategico Nazionale, le amministrazioni possono:

- beneficiare delle più alte garanzie di affidabilità, resilienza e indipendenza;
- garantire il rispetto dei requisiti in materia di sicurezza previsti dalla norma e di abilitare la migrazione verso tipologie di servizi cloud IaaS e PaaS;
- migliorare l’efficienza energetica delle infrastrutture e avere maggiore sostenibilità ambientale grazie alla dismissione dei data center meno efficienti;
- avere significativi risparmi della spesa pubblica nella gestione dei data center che possono essere reinvestiti nello sviluppo di nuovi servizi.

43 - <https://padigitale2026.gov.it/>

1.2 Abilitazione e facilitazione migrazione al Cloud

Stanziamiento finalizzato a implementare un programma di supporto e incentivo per migrare sistemi, dati e applicazioni delle pubbliche amministrazioni locali verso servizi cloud qualificati.

Con l'adozione del cloud da parte della Pubblica Amministrazione:

- migliorerà la qualità dei servizi erogati e la sicurezza di servizi e processi;
- si otterrà l'abilitazione del settore pubblico ad offrire servizi efficaci per cittadini ed imprese oltre che per i dipendenti della stessa PA;
- si permetterà alle amministrazioni di beneficiare di risparmi significativi da reinvestire nello sviluppo di nuovi servizi, maggiore trasparenza sui costi e sull'utilizzo dei servizi, agilità e scalabilità nella gestione delle infrastrutture;
- si migliorerà l'efficienza energetica delle infrastrutture della PA e maggiore sostenibilità ambientale grazie alla dismissione dei data center meno efficienti.

1.3.1 Piattaforma Digitale Nazionale Dati

Progetto per sviluppare una Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) per garantire l'interoperabilità dei dati pubblici, permettendo così agli enti di erogare servizi in modo sicuro, più veloce ed efficace e ai cittadini di non fornire nuovamente informazioni che la PA già possiede, applicando il principio Once Only.

1.3.2 Sportello Digitale Unico

Risorse stanziate per facilitare l'implementazione dello "Sportello Digitale Unico" (Single Digital Gateway), ovvero supportare l'attuazione del regolamento europeo che ha l'obiettivo di uniformare l'accesso ai servizi digitali in tutto i Paesi membri dell'UE.

1.4.1 Esperienza dei servizi pubblici

Implementazioni per migliorare l'esperienza dei servizi pubblici digitali definendo e promuovendo l'adozione di modelli collaudati e riutilizzabili per la creazione di siti internet e l'erogazione di servizi pubblici digitali.

Il tutto finalizzato al rafforzamento della fiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini e, al contempo, offrire servizi digitali di qualità capaci di colmare sia il digital divide che le disparità di accesso.

1.4.2 Accessibilità

Azioni per migliorare l'accessibilità dei servizi pubblici digitali attraverso la diffusione di strumenti e strategie condivise: da test di usabilità ad attività di comunicazione e disseminazione passando per lo sviluppo di kit dedicati e altro.

1.4.3 Adozione PagoPA e app IO

Accelerazione per l'adozione di pagoPA, la piattaforma digitale per i pagamenti verso le Pubbliche Amministrazioni, e dell'app IO quale principale punto di contatto tra Enti e cittadini per la fruizione dei servizi pubblici digitali.

Questo per consentire alle Pubbliche Amministrazioni di gestire gli incassi in modo centralizzato ed efficiente, offrendo sistemi automatici di rendicontazione e riconciliazione con un significativo risparmio in termini di risorse, tempi e costi e assicurando un servizio migliore ai cittadini.

1.4.4 Adozione identità digitale

Azioni per favorire l'adozione dell'identità digitale (Sistema Pubblico di Identità Digitale, SPID e Carta d'Identità Elettronica, CIE) e dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR).

Si dovranno implementare specifiche soluzioni per consentire alle amministrazioni di abbandonare i diversi sistemi di autenticazione gestiti localmente, permettendo di risparmiare risorse (in termini di lavoro e costo necessari per il rilascio e la manutenzione delle credenziali) ed offrire un accesso sicuro e veloce ed omogeneo ai servizi online su tutto il territorio nazionale.

Inoltre, con ANPR le amministrazioni potranno dialogare in maniera efficiente tra di loro, avendo a disposizione un punto di riferimento unico di dati e informazioni anagrafiche, dal quale poter reperire informazioni certe e sicure per poter erogare servizi integrati e più efficienti per i cittadini.

1.4.5 Digitalizzazione degli avvisi pubblici

Sviluppare e implementare la Piattaforma notifiche digitali degli atti pubblici, l'infrastruttura che le PA utilizzeranno per la notificazione di atti amministrativi a valore legale verso persone fisiche e giuridiche, contribuendo ad una riduzione di costi e tempi per cittadini ed enti.

1.4.6 MaaS

Promuovere l'adozione di Mobility as a Service (MaaS) nei comuni per digitalizzare il trasporto locale e fornire ai cittadini un'esperienza di mobilità integrata: dalla pianificazione del viaggio ai pagamenti, affinché la PA possa raggiungere obiettivi di sostenibilità economica, ambientale e sociale per l'intera collettività.

1.5 Cybersecurity

Oggi, la sicurezza riveste un'importanza fondamentale per assicurare la disponibilità, l'integrità, la riservatezza delle informazioni, dei servizi offerti e della resilienza della complessa macchina amministrativa. Un'adeguata politica di controllo e gestione del rischio informatico consente di fornire servizi digitali a cittadini, imprese e professionisti sicuri e senza interruzioni.

Diventa, quindi, prioritario rafforzare le difese della Pubblica Amministrazione italiana per proteggerla dalle minacce informatiche, come frodi, ricatti e attacchi terroristici e tutti i rischi posti dalla criminalità informatica.

Questa misura specifica permette di raggiungere obiettivi importanti, quali conservare in tutta sicurezza i dati di Comuni, Province, Regioni e abilitare una gestione e un monitoraggio efficienti del rischio informatico.

1.6 Digitalizzazione grandi amministrazioni centrali

Digitalizzare le grandi amministrazioni centrali, a partire dai processi fondamentali per semplificare l'erogazione di servizi al cittadino, aumentando allo stesso tempo l'efficienza dell'apparato pubblico.

1.7.1 Servizio civile digitale

Misura rivolta specificatamente all'iniziativa "Servizio civile digitale", finalizzata, tra le altre cose, alla formazione di circa 9.700 volontari e al coinvolgimento di 1 milione di cittadini beneficiari di attività di facilitazione digitale e di educazione digitale.

1.7.2 Centri di facilitazione digitale

Progetto finalizzato ad ampliare l'esperienza dei "Centri di facilitazione digitale", punti di accesso fisici, solitamente situati in biblioteche, scuole e centri sociali, che forniscono ai cittadini formazione sia di persona che online sulle competenze digitali al fine di supportare l'inclusione digitale.

L'iniziativa consentirà di sviluppare e potenziare le capacità digitali anche in un'amministrazione pubblica, incluse le scuole, in modo da abilitare l'evoluzione del servizio seguendo le esigenze della cittadinanza e offrire un servizio di assistenza rivolto anche alle categorie svantaggiate.

L'importante piano di investimenti e riforme previsto dal PNRR vuole mettere l'Italia nel gruppo di testa in Europa entro il 2026. Per fare ciò pone i seguenti cinque ambiziosi obiettivi che riportiamo nella seguente tabella confrontandoli con quelli della bussola digitale 2030 indicati dall'UE:

Tabella 2: Confronto Obiettivi Bussola Digitale 2030 e Obiettivi Italia Digitale 2026

Obiettivi Bussola Digitale 2030	Obiettivi Italia Digitale 2026
Identità Digitale: 80% cittadini che utilizzano l'ID digitale	Diffondere l'identità digitale, assicurando che venga utilizzata dal 70% della popolazione
Competenza digitali di base: min. 80% popolazione	Colmare il gap di competenze digitali, con almeno il 70% della popolazione che sia digitalmente abile
Dati - Edge e Cloud: 10 000 nodi periferici altamente sicuri a impatto climatico zero	Portare circa il 75% delle PA italiane a utilizzare servizi in cloud
Servizi pubblici fondamentali: 100% online	Raggiungere almeno l'80% dei servizi pubblici essenziali erogati online
Connettività: gigabit per tutti, 5G ovunque	Raggiungere, in collaborazione con il MISE, il 100% delle famiglie e delle imprese italiane con reti a banda ultra-larga

Fonte: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_it. e <https://innovazione.gov.it/dipartimento/focus/italia-digitale-2026/>.

2.2.4. Il piano triennale per l'informatica della PA 2021-2023

Lo scorso dicembre 2021, l'AgID ha pubblicato il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, aggiornamento 2021-2023⁴⁴, documento per la trasformazione digitale delle amministrazioni pubbliche nel prossimo triennio.

Gli obiettivi dell'aggiornamento 2021 -2023 tengono anche conto, oltre che dei principi dell'eGovernment Action Plan 2016-2020, delle azioni previste dalla eGovernment Declaration di Tallinn (2017-2021), delle indicazioni della nuova programmazione europea 2021-2027, dei target al 2030 della bussola digitale, i cui indicatori misurano il livello di digitalizzazione in tutta l'UE e rilevano l'effettiva presenza e l'uso dei servizi digitali da parte dei cittadini e imprese.

Il Piano si compone di tre parti, articolate in capitoli tematici:

- Parte I – Il piano triennale, articolata in un'introduzione, seguita dalla descrizione della strategia e un approfondimento sui principi guida dell'Agenzia;
- Parte II – Le componenti tecnologiche, suddivisa in 6 capitoli corrispondenti ai livelli rappresentati nel Modello strategico;
- Parte III – La governance, suddivisa in 3 capitoli che descrivono la governance da attuare per la trasformazione digitale del Paese e le azioni in carico alle amministrazioni.

In considerazione del mutato contesto legato all'attuazione del PNRR in materia di trasformazione digitale, a differenza di quanto accaduto per le precedenti edizioni, il documento è stato notificato alla Commissione Europea (CE).

➤ Parte I

- Il quadro di riferimento

L'aggiornamento 2021-2023 del Piano rappresenta la naturale evoluzione dei tre Piani precedenti e in particolare consolida l'attenzione sulla realizzazione delle azioni previste e sul monitoraggio dei risultati e introduce altresì alcuni elementi di novità connessi all'attuazione del PNRR e alla vigilanza sugli obblighi di trasformazione digitale della PA.

- La Strategia

Favorire lo sviluppo di una società digitale, dove i servizi mettono al centro i cittadini e le imprese, attraverso la digitalizzazione della pubblica amministrazione che costituisce il motore di sviluppo per tutto il Paese.

Promuovere lo sviluppo sostenibile, etico ed inclusivo, attraverso l'innovazione e la digitalizzazione al servizio delle persone, delle comunità e dei territori, nel rispetto della sostenibilità ambientale;

⁴⁴ - https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pubblica_amministrazione_2021-2023.pdf.

Contribuire alla diffusione delle nuove tecnologie digitali nel tessuto produttivo italiano, incentivando la standardizzazione, l'innovazione e la sperimentazione nell'ambito dei servizi pubblici.

➤ Parte II

- Capitolo 1: Servizi

Per cercare di migliorare le modalità e la qualità di servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni, bisogna potenziare/implementare/introdurre: maggiore utilizzo di soluzioni SaaS (software as a service), anche già esistenti; riusare e condividere i software tra le Pubbliche Amministrazioni; adottare modelli e strumenti validi che siano a disposizione di tutti; monitorare costantemente i servizi online.

- Capitolo 2: Dati

La valorizzazione del patrimonio informativo pubblico è un obiettivo strategico per la Pubblica Amministrazione per affrontare efficacemente le nuove sfide dell'economia basata sui dati (data economy), supportare gli obiettivi definiti dalla Strategia europea in materia di dati, garantire la creazione di servizi digitali a valore aggiunto per cittadini, imprese e, in generale, tutti i portatori di interesse e fornire ai policy maker strumenti data-driven da utilizzare nei processi decisionali e/o produttivi. A tal fine, è necessario definire una data governance coerente con la Strategia europea e con quanto previsto dalla Direttiva europea sull'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. Sarà inoltre necessario abilitare attraverso la data governance le azioni volte al raggiungimento degli obiettivi definiti attraverso gli strumenti e le piattaforme previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

- Capitolo 3: Piattaforme

Il Piano prosegue nel percorso di evoluzione e consolidamento delle piattaforme esistenti (es. SPID, pagoPA, AppIO, ANPR, CIE, FSE, NoiPA, INAD, Piattaforma Notifiche Digitali, Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), Piattaforma Gestione Deleghe (SDG) ecc.) e individua una serie di azioni volte a promuovere i processi di adozione, ad aggiungere nuove funzionalità e ad adeguare costantemente la tecnologia utilizzata e i livelli di sicurezza.

- Capitolo 4: Infrastrutture

Nel delineare il processo di razionalizzazione delle infrastrutture è necessario considerare che, nel settembre 2021, il Dipartimento per la Trasformazione Digitale e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale hanno pubblicato il documento di indirizzo strategico sul cloud intitolato "Strategia Cloud Italia. Che si sviluppa lungo tre direttrici fondamentali:

- la creazione del PSN, la cui gestione e controllo di indirizzo siano autonomi da fornitori extra UE, destinato ad ospitare sul territorio

nazionale principalmente dati e servizi strategici la cui compromissione può avere un impatto sulla sicurezza nazionale, in linea con quanto previsto in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica dal DL 21 settembre 2019, n. 105 e dal DPCM 81/2021;

- un percorso di qualificazione dei fornitori di Cloud pubblico e dei loro servizi per garantire che le caratteristiche e i livelli di servizio dichiarati siano in linea con i requisiti necessari di sicurezza, affidabilità e rispetto delle normative rilevanti;
- lo sviluppo di una metodologia di classificazione dei dati e dei servizi gestiti dalle Pubbliche Amministrazioni, per permettere una migrazione di questi verso la soluzione Cloud più opportuna (PSN o Cloud pubblico qualificato).

- Capitolo 5: Interoperabilità

Deve essere garantita la massima interoperabilità tra le Pubbliche Amministrazioni, le quali devono “parlarsi tra loro”, scambiarsi dati e informazioni. L’interoperabilità deve essere garantita seguendo quanto previsto dal modello di interoperabilità per la PA.

- Capitolo 6: Sicurezza informatica

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), l’istituzione della nuova Agenzia per la Cybersicurezza nazionale e il decreto attuativo del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica pongono la cybersecurity a fondamento della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e del Sistema Italia. Punti focali di questo capitolo sono le tematiche relative al Cyber Security Awareness, in quanto da tale consapevolezza possono derivare le azioni organizzative necessarie a mitigare il rischio connesso alle potenziali minacce informatiche e alle evoluzioni degli attacchi informatici. Considerando quindi che il punto di accesso ai servizi digitali è rappresentato dai portali istituzionali delle pubbliche amministrazioni, al fine di realizzare un livello omogeneo di sicurezza, il capitolo traccia alcune azioni concrete in tale ambito.

- Capitolo 7: Leve per l’innovazione

Tutti i processi dell’innovazione, sono pervasi dal tema delle competenze digitali come acceleratore delle loro fasi, nonché comune denominatore per un approccio consapevole e qualificato al fine di un consolidamento del processo di cambiamento guidato dalle moderne tecnologie. In questo quadro si inserisce l’iniziativa strategica nazionale Repubblica Digitale

➤ Parte III

- Capitolo 8: Governare la trasformazione digitale

I cambiamenti che hanno investito il nostro Paese negli ultimi due anni, anche a causa della crisi pandemica, sono stati accompagnati da una serie di novità normative e da nuove opportunità che hanno l’obiettivo di dare

un'ulteriore spinta al processo di trasformazione digitale già iniziata. Il Piano triennale, in questo contesto, si pone come strumento di sintesi tra le differenti linee di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione.

Tra queste va data rilevanza a quella rappresentata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), inserita nel programma Next Generation EU (NGEU). In particolare, la Missione 1 del PNRR si pone l'obiettivo di dare un impulso decisivo al rilancio della competitività e della produttività del Sistema Paese affidando alla trasformazione digitale un ruolo centrale. Lo sforzo di digitalizzazione e innovazione è centrale in questa Missione, ma riguarda trasversalmente anche tutte le altre.

- Capitolo 9: Indicazioni per le PA

Il capitolo, come l'analogo della precedente versione 2020-2022, contiene le indicazioni per le PA, per fare in modo che possano lavorare in maniera efficiente e concorrere al raggiungimento degli obiettivi del Piano triennale 2021-2023.

Essendo il Piano triennale per l'informatica della PA 2021-2023 lo strumento di attuazione del percorso di trasformazione digitale della PA, come per la strategia Italia Digitale 2026, anche per questo aggiornamento si evince una stretta correlazione con i 4 pilastri della bussola per il digitale 2030 dell'UE sintetizzati nella seguente tabella:

Tabella 3: Confronto Obiettivi Bussola Digitale 2030 e Linee di azione Piano Triennale PA 2021-2023

Obiettivi Bussola Digitale 2030	Linee di azione Piano Triennale PA 2021-2023
Identità Digitale: 80% cittadini che utilizzano l'ID digitale	Capitolo 3 – Obiettivo 3.2 Incremento dell'adozione e dell'utilizzo dell'identità digitale (SPID e CIE) da parte delle Pubbliche Amministrazioni
Competenza digitali di base: min. 80% popolazione	Capitolo 7 – Obiettivo 7.2. Rafforzare le competenze digitali per la PA e per il Paese e favorire l'inclusione digitale
Dati - Edge e Cloud: 10 000 nodi periferici altamente sicuri a impatto climatico zero	Capitolo 4 – Obiettivo 4.2. Migliorare la qualità e la sicurezza dei servizi digitali erogati dalle amministrazioni centrali migrandone gli applicativi on-premise (Data Center Gruppo B) verso infrastrutture e servizi cloud qualificati (incluso PSN)

Obiettivi Bussola Digitale 2030	Linee di azione Piano Triennale PA 2021-2023
Servizi pubblici fondamentali: 100% online	<p>Capitolo 1 - Servizi</p> <ul style="list-style-type: none"> Obiettivo 1.1. - Migliorare la capacità di generare ed erogare servizi digitali Obiettivo 1.2. - Migliorare l'esperienza d'uso e l'accessibilità dei servizi Obiettivo 1.3. - Piena applicazione del Regolamento Europeo EU 2018/1724 (Single Digital Gateway) <p>Capitolo 2 - Dati</p> <ul style="list-style-type: none"> Obiettivo 2.1. - Favorire la condivisione e il riutilizzo dei dati tra le PA e il riutilizzo da parte di cittadini e imprese <p>Capitolo 3 - Piattaforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Obiettivo 3.1. - Favorire l'evoluzione delle piattaforme esistenti per migliorare i servizi offerti a cittadini ed imprese semplificando l'azione amministrativa Obiettivo 3.2. - Aumentare il grado di adozione ed utilizzo delle piattaforme abilitanti esistenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni Obiettivo 3.3. - Incrementare e razionalizzare il numero di piattaforme per le amministrazioni al fine di semplificare i servizi ai cittadini <p>Capitolo 5 - Interoperabilità</p> <ul style="list-style-type: none"> Obiettivo 5.1. - Favorire l'applicazione della Linea guida sul Modello di Interoperabilità da parte degli erogatori di API Obiettivo 5.2. - Adottare API conformi al Modello di Interoperabilità Obiettivo 5.3 - Modelli e regole per l'erogazione integrata di servizi interoperabili
	<p>Capitolo 4 - Infrastrutture</p> <ul style="list-style-type: none"> Obiettivo 4.3 - Migliorare la fruizione dei servizi digitali per cittadini ed imprese tramite il potenziamento della connettività per le PA

Fonte: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_it, e https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_informatica_nella_pubblica_amministrazione_2021-2023.pdf.

2.2.5. Lo stato di attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale

Lo scorso anno, il DL semplificazioni 2020 aveva apportato innumerevoli modifiche al Codice dell'amministrazione digitale (CAD), interessando diversi articoli e ambiti operativi, nonché introdotto termini temporali per il completamento o l'inizio di specifiche attività.

Di seguito, una breve disamina dello stato dell'arte di alcuni interventi realizzati:

➤ **Identità digitale**

Con l'intento di estendere la possibilità per i cittadini di utilizzare i servizi erogati in rete, sia dalla Pubblica Amministrazione che dai privati, tramite la propria identità digitale, ovvero tramite username e password utilizzabile da computer, tablet e smartphone, le Pubbliche Amministrazioni hanno reso fruibili tutti i loro servizi anche in modalità digitale con accesso tramite dispositivi mobili.

Inoltre, dal 1° marzo 2021, l'accesso ai servizi da parte dei cittadini avviene, esclusivamente, attraverso SPID, CIE o CNS, fermo restando l'utilizzo di credenziali diverse già rilasciate e con scadenza non oltre il 30 settembre 2021.

Sempre in tema di identità digitale, è stato esteso il diritto all'identificazione digitale per l'accesso ai servizi dei concessionari di pubblici servizi e delle società a partecipazione pubblica. Infine, si è assistito a un incremento delle Amministrazioni che rendono fruibili i propri servizi in rete attraverso l'app IO, salvo impedimenti di natura tecnologica attestati da PagoPA S.p.A. Da segnalare, in particolare, alcuni servizi del Ministero della Salute per la gestione della Certificazione verde Covid-19.

➤ **ANPR e certificati anagrafici digitali**

È stata completata l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente e, a partire dal 15 novembre, ogni cittadino potrà scaricare online, gratuitamente e in maniera autonoma, 14 tipologie di certificati (nascita, stato di famiglia, residenza, matrimonio, ecc.), per sé o per un componente della propria famiglia anagrafica, accedendo allo specifico portale con l'identità digitale (SPID, CIE o CNS), senza bisogno di recarsi allo sportello.

➤ **Piattaforma per la notificazione digitale degli atti della Pubblica Amministrazione**

Lo schema di decreto per regolare la piattaforma che permetterà alla PA di notificare atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni, e di renderli disponibili telematicamente al cittadino, ha avuto il parere favorevole del Garante privacy aprendone, di fatto, la strada per l'implementazione.

➤ **Nuove regole per i conservatori di documenti informatici**

È stato adottato il Regolamento ed i relativi allegato A ed allegato B che definiscono i nuovi criteri per la fornitura del servizio di conservazione dei documenti informatici, fissando in un apposito allegato i requisiti generali nonché i requisiti di qualità, di sicurezza e organizzazione necessari per la fornitura del servizio. Inoltre, è stato approvato il testo modificato del Regolamento per ciò che riguarda la piattaforma tramite cui sarà possibile sottoporre la domanda di qualificazione.

Il Regolamento integra quanto già definito nell'ambito delle Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione del documento informatico, emanate a settembre 2020.

➤ Sicurezza e lavoro agile

Con il perdurare della pandemia e la reiterata proroga dello stato di emergenza, sono da segnalare diverse modifiche per fornire principi legislativi al lavoro agile in termini di utilizzo sicuro dei dispositivi personali e di un'adeguata progettazione e acquisizione di sistemi informatici, con una particolare attenzione alle regole di sicurezza in capo al lavoratore agile, accompagnate da politiche e procedure adeguate in capo alla Pubblica Amministrazione.

➤ Responsabili Transazione Digitale

Continua l'incremento delle nomine dei Responsabili della Trasformazione Digitale. A dicembre 2021, risultano nominati 7.991 RTD appartenenti a:

- 14 Città metropolitane
- 13 Ministeri
- 21 Regioni e province autonome
- 65 Università e Istituti di Istruzione Universitaria
- 4 861 Comuni e loro Consorzi e Associazioni
- 1.068 Federazioni, Ordini e Consigli professionali

2.2.6 Le Linee guida AgID: il livello di attuazione

Dal prossimo primo gennaio 2022, saranno definitivamente rese efficaci tutte le Linee Guida AgID che, nel corso dell'anno in più riprese, sono state aggiornate/pubblicate ex novo. Tra queste:

- Linee guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici che si focalizzano sulle tecnologie e le loro modalità di utilizzo per garantire la sicurezza delle transazioni digitali realizzate tra e verso le pubbliche amministrazioni che utilizzano le *application programming interface* tramite rete di collegamento informatica (API)
- Linee guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni individuano le tecnologie e gli standard che le Pubbliche Amministrazioni devono tenere in considerazione durante la realizzazione dei propri sistemi informatici, per permettere il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali, nonché tra queste e i sistemi dell'Unione Europea, con i gestori di servizi pubblici e dei soggetti privati.
- Linee Guida sull'infrastruttura per l'interoperabilità della Piattaforma Digitale Nazionale Dati che definiscono gli standard tecnologici e i criteri di sicurezza, di accessibilità, di disponibilità e di interoperabilità per la gestione della

piattaforma nonché il processo di adesione e di fruizione del catalogo API, con i limiti e le condizioni di accesso volti ad assicurare il corretto trattamento dei dati personali ai sensi della normativa vigente.

- Linee Guida sull'Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi, elenchi o registri professionali o nel registro delle imprese
- Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici che aggiornano le regole vigenti in materia, allo scopo di semplificare l'approccio normativo, incorporano in un unico documento la normativa esistente e, al contempo, illustrano l'organizzazione necessaria per affrontare quel processo di trasformazione digitale delineato nel CAD, necessario presupposto per ogni azione amministrativa in ottica digitale.
- Linee Guida per l'accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione che sono destinate alle amministrazioni che rendono fruibili i propri servizi in rete per il tramite del Punto di accesso telematico, ai gestori di identità digitale e al Gestore del Punto di accesso telematico, PagoPA S.p.a., senza tralasciare accessibilità, sicurezza e tutela dei dati personali.

2.3. Il valore della Citizen eXperience (CX) nello sviluppo dei servizi pubblici digitali

2.3.1. L'importanza delle attività di user-research

La parola esperienza invece è strettamente legata alle emozioni che i cittadini provano. Emozioni che gli stessi progettisti dell'esperienza vorrebbero far provare ai cittadini. Sperando di far provare loro emozioni positive, prive di stress e senza frizioni, ma spesso a causa di bias, creano prodotti difettosi dal punto di vista dell'esperienza.

Cosa significa realizzare dei servizi che offrono un'esperienza d'uso di valore? Come è possibile farlo? Quali strumenti è possibile mettere in campo? Prima di provare a rispondere vale la pena chiedere o meglio ricordare cosa si nasconde dietro le parole Citizen eXperience.

Quando parliamo di cittadini, parliamo di persone, le stesse persone che usano i servizi pubblici e dai quali hanno delle aspettative. La fruizione dei servizi avviene in contesti d'uso diversi, sempre più spesso in mobilità, in maniera veloce ed usando strumenti diversi, sempre più spesso digitali ma con la pretesa di interagire con canali fisici all'occorrenza.

La parola esperienza invece è strettamente legata alle emozioni che i cittadini provano. Emozioni che gli stessi progettisti dell'esperienza vorrebbero far provare ai cittadini. Sperando di far provare loro emozioni positive, prive di stress e senza frizioni, ma spesso a causa di bias, creano prodotti difettosi dal punto di vista dell'esperienza.

Fare ricerca con gli utenti è quindi fondamentale per colmare lo scarto tra il nostro giudizio di progettisti e quelli che sono i reali bisogni dei cittadini. Fare ricerca utente significa avvicinarsi ai cittadini, entrare in empatia con loro, scendere in strada,

entrare nelle case, negli uffici, nei contesti d'uso in cui i servizi pubblici vengono utilizzati. Fare ricerca con gli utenti significa mettersi nei loro panni.

Qualcuno potrebbe dire che è costoso e necessita di tempo, spesso non preventivato, per l'esecuzione dei progetti. Oggi ci sono tanti strumenti che possono venirci incontro. Basta guardare dentro la "scatola degli attrezzi" chiamata Design Thinking. Questo approccio ci invita a divergere, a guardare per un momento oltre il nostro orizzonte, suggerendoci di mettere le persone al centro del tavolo. All'interno di questo *toolkit* ci sono strumenti semplici e poco dispendiosi da poter utilizzare. Interviste, sondaggi, focus group, solo per fare alcuni esempi, sono strumenti diventati digitali e quindi utilizzabili anche a distanza che tutti coloro che progettano e sviluppano servizi digitali dovrebbero saper maneggiare.

Fare ricerca per la costruzione di servizi serve a sottolineare quanto ormai le modalità di progettazione siano cambiate, mettendo da parte l'intuito individuale a favore di un pensiero di gruppo in cui tutti gli stakeholder concorrono a portare valore. Ecco perché diventa fondamentale il Co-design.

2.3.2. *Il Co-design*

Il progettista dell'esperienza e le persone che utilizzeranno il servizio sono due attori fondamentali che concorrono alla realizzazione di un servizio o di prodotto digitale. Due figure che si aggiungono alla filiera di ruoli che sono coinvolti nella creazione di servizi. La novità però non è tanto nella quantità dei ruoli e delle figure coinvolte ma nel metodo. Oggi non è più pensabile poter realizzare un software come se si fosse in una catena di montaggio.

La fase di analisi e raccolta requisiti è passata dall'essere una mera elencazione di funzionalità ad un dialogo, una negoziazione, fra tutti gli stakeholder. Un dialogo facilitato dal progettista dell'esperienza e dove l'utente finale occupa finalmente una sedia al tavolo di lavoro alla pari con gli altri portatori di interesse. Fare le cose insieme, utilizzare metodi di co-design è diventato un modo fondamentale per rendere partecipi tutti nel processo.

Ma come si può fare Co-design, come si può fare design partecipativo?

Sempre più spesso insieme alla parola Co-design si sente la parola workshop o se vogliamo laboratori o sessioni pratiche che possono durare due ore o una giornata intera. Le attività sono strutturate in modo da far dialogare tutti i partecipanti del workshop trasformandoli in co-autori del progetto. Sullo stesso tavolo lavoreranno persone con competenze e livelli operativi diversi, e attraverso il Co-design potranno convogliare e allineare le loro idee verso un obiettivo comune con lo scopo di definire i criteri che incideranno sui futuri sviluppi del progetto.

2.3.2. *L'usabilità e l'accessibilità dei servizi pubblici*

Intorno ai termini usabilità e accessibilità si è creato negli anni un enorme fraintendimento. Due termini che spesso leggiamo appaiati, a volte talmente vicini che vengono percepiti come sovrapponibili e fra loro sinonimi. È vero, sono materie strettamente legate e sinergiche ma dal contenuto e obiettivi diversi.

Un servizio o un prodotto può avere un buon grado di usabilità ma non essere accessibile e viceversa. È fuor di dubbio invece che sono due sono caratteristiche importantissime dei servizi pubblici, su cui esiste moltissima letteratura e che pian piano stanno trovando applicazione.

L'usabilità è associata alla semplicità d'uso di un prodotto: quanto tempo impiega l'utente a raggiungere le informazioni di cui ha bisogno? Quanti errori l'utente compie prima di raggiungere i suoi obiettivi? L'utente riesce sempre ad ottenere ciò di cui ha bisogno? Le aziende private, e soprattutto quelle che orbitano fuori dai confini nazionali, da tempo hanno capito l'importanza dell'usabilità ed investono tantissimo su questo aspetto per assecondare i propri clienti e per essere competitive.

Anche se i servizi pubblici non subiscono l'aspetto competitivo devono comunque garantire dei livelli di qualità d'uso ai loro fruitori soprattutto perché ormai le aspettative che proprio le stesse aziende private hanno settato rendono questo divario sempre più evidente.

L'accessibilità invece ha lo scopo di rendere utilizzabile il servizio a tutte quelle persone che hanno una disabilità fisica. L'Italia è uno dei Paesi più innovativi da questo punto di vista. Da anni, alla Legge Stanca, che norma non solo su tematiche riguardanti l'informatica ed il world wide web, si è affiancato l'AgID a sottolineare un impegno della PA sempre più intenso e comune su questo fronte. Permettere l'accesso alle tecnologie digitali e alle informazioni che queste tecnologie veicolano sta diventando sempre più importante.

La pandemia, l'accelerazione alla digitalizzazione e i nuovi strumenti di lavoro e comunicazione basati sempre di più sulla voce (strumenti di video conferenza, chat vocali, assistenti vocali) eliminano molte barriere fisiche facilitando la partecipazione anche di chi era vincolato a spostamenti e facilitando la presenza anche a chi si sentiva per limiti fisici escluso dal gruppo di lavoro.

La cosa interessante e spesso meno conosciuta dell'usabilità e dell'accessibilità è che sono entrambi caratteristiche misurabili di un software ed entrambi hanno a che fare con la qualità due misure quella qualità di un prodotto.

2.3.3. La misurazione della CX

Come accennato nei paragrafi precedenti l'esperienza è diventata in questi anni un elemento in grado di differenziare un prodotto ed un servizio dagli altri e su cui vale la pena investire tempo e risorse.

In ambito privato è un dato di fatto che a parità di caratteristiche un consumatore tende a scegliere un prodotto che faccia vivere un'esperienza positiva, priva di stress, memorabile e che valga la pena condividere con gli altri.

Se gli utenti sono in grado di effettuare scelte di questo tipo significa che l'esperienza

d'uso è qualcosa di percepibile, è tangibile. L'assunzione successiva ci porta a dire che anche se è legata alle emozioni e quindi di difficile interpretazione è comunque qualcosa di misurabile.

Quando si parla di Customer eXperience in ambito privato o Citizen eXperience in ambito pubblico si parla quindi di misurazione dell'esperienza. Ma come è possibile misurare le emozioni delle persone?

Ancora una volta la digitalizzazione facilita l'impresa. La trasposizione digitale di gran parte dei servizi della PA permette di tracciare e raccogliere le interazioni e i comportamenti degli utenti con il servizio.

Sono 5 le macro-aree chiave di misurazione di performance di un servizio:

1. Volumi di accesso al Servizio;
2. Volumi di Servizio gestiti ed erogati;
3. Comportamento utente;
4. Customer Service;
5. Rilevazione della Voice-of-User.

Ognuna di queste macro-aree, attraverso il tracciamento di valori elementari di riferimento, si compone al suo interno di specifici KPI.

➤ Volumi di accesso, Volumi di servizio e Comportamento utente

Da quelli che in gergo sono chiamate analitiche dei siti web (web analytics) possiamo tracciare statistiche di tipo quantitativo afferenti alle prime 3 aree. Qual è il volume di visitatori che accede al sito? Quanti sono gli utenti unici che accedono? Quanti sono i nuovi utenti (in un intervallo di tempo) che accedono al servizio? Quanto durano le visite? Quanti utenti abbandonano il sito? Quante disposizioni vengono erogate?

Questi sono alcuni dei valori elementari che ci permettono di costruire i KPI relativi alle prime 3 aree di misurazione:

- Churn Rate;
- Nuovo Traffico;
- Frequency Rate;
- Bounce rate;
- Conversion rate;
- Usability rate;
- Tempo speso sulla pagina;
- Tempo medio speso dai nuovi utenti sulla pagina;
- Tempo medio delle disposizioni.

➤ Customer Service

In questa macro-area convergono tutti gli indicatori in grado di misurare le performance operative dei canali di supporto al cittadino.

Ogni interlocuzione tra il cittadino e il servizio digitale avviene attraverso più canali di interazione, ad esempio email, telefono, chat, canali social ed ogni interazione è in grado di generare dei ticket o azioni di risposta da parte del customer service. Stiamo parlando di richieste di supporto volte a risolvere le possibili problematiche degli utenti.

Monitorare queste informazioni ci permette di costruire gli indicatori capaci di misurare la qualità dell'assistenza fornita. Tra i KPI più significativi troviamo:

- *First Contact Resolution*: percentuale di contatti risolti alla prima interazione con il cliente;
- *First Response Time*: tempo impiegato dalle risorse del Customer Service a fornire una prima risposta;
- *Average Handle Time*: tempo medio di gestione di una richiesta di assistenza.

➤ Rilevazione della Voice-of-User

I dati di tipo quantitativo, per loro natura, ci danno evidenza solo dell'esistenza di un fenomeno e non sempre sono in grado di dirci le cause di un particolare fenomeno.

Per individuare le cause profonde (*root-cause*) delle difficoltà di un utente le indagini qualitative rimangono gli strumenti di indagine più adatti. Molti di noi hanno almeno una volta risposto ad un sondaggio in cui ci veniva chiesto di indicare su una scala da 1 a 10 quanto siamo confidenti di consigliare il servizio o prodotto utilizzato ad un amico o parente. Inconsapevolmente stiamo andando a popolare uno degli indicatori più conosciuti ed utilizzati nel campo della CX: il Net Promoter Score.

Il *Net Promoter Score* (NPS), non è l'unico indicatore utilizzato. Il *Customer Effort Score* (CES) permette di misurare lo sforzo e quindi la semplicità di utilizzo di una determinata caratteristica del prodotto, oppure il *Customer Satisfaction* (CSAT) che misura la soddisfazione di un utente immediatamente dopo l'interazione con il prodotto.

L'analisi di questi fenomeni è diventata quindi fondamentale. Monitorare in tempo reale la relazione che abbiamo con gli utenti permette di indirizzare future evoluzioni del prodotto ed assecondare le reali esigenze in qualità di utilizzatori finali.

2.3.3.1 Caso d'uso: il Centro Unico di Prenotazione (CUP) dell'Agenzia delle Entrate

Nel corso del 2021 è stata realizzata una sperimentazione di misurazione della CX sul CUP di Agenzia delle Entrate dedicato alla prenotazione e alla disdetta degli appuntamenti del Cittadino con gli uffici territoriali.

Il progetto, effettuato attraverso una specifica indagine innovativa, ha alla base la volontà di evolvere il tradizionale approccio alla customer satisfaction in un percorso di

avvicinamento a modelli che prevedono un maggior coinvolgimento degli utenti e degli stakeholder e in linea con le logiche sottese alle metodologie e ai principi della valutazione partecipata.

Si è trattato per l'Agenzia delle Entrate della prima esperienza di valutazione del grado di soddisfazione degli utenti centrata sull'analisi dell'intera esperienza di fruizione del servizio.

L'Agenzia delle Entrate ha adottato, sin dalla sua istituzione, lo strumento delle indagini di *customer satisfaction* come componente fondamentale del Sistema di Ascolto del cittadino e ha, nel corso del tempo, arricchito il set di strumenti ordinariamente utilizzati con metodi di rilevazione qualitativi (focus group, interviste) mutuati dalla metodologia della ricerca sociale, con l'obiettivo non solo di rilevare il livello di soddisfazione del cittadino nella fruizione finale di un servizio ma anche di rilevarne le esigenze in fase di progettazione di un nuovo servizio o, ancora, di riscontrare la fruibilità in fase di test, in modo da acquisire elementi utili ad una progettazione "su misura" o alla messa a punto di nuovi servizi.

L'obiettivo dell'indagine è stato quindi duplice:

- valutare la CX in merito al CUP e co-creare eventuali ulteriori funzionalità che i cittadini si aspettavano di trovare o per migliorare quelle già esistenti. È opportuno precisare che nel corso del 2020 l'Agenzia delle Entrate ha introdotto un nuovo modello di relazione con l'utenza basato sull'accesso "programmato" in ufficio, sull'appuntamento. Ciò ha comportato, tra l'altro, un progressivo investimento sul CUP all'interno del quale sono state sviluppate diverse funzionalità per consentire agli uffici di gestire con la massima flessibilità gli appuntamenti telefonici e in presenza.
- apprezzare il valore aggiunto di questa tipologia di strumenti, e dare risposta alla domanda: Quali sono le condizioni, per una amministrazione pubblica dalla struttura complessa (multi-servizio e multi-livello organizzativo) per utilizzare al meglio il crowd testing e integrarne uso all'interno di una policy di ascolto dell'utenza e valutazione partecipata dei servizi?

L'indagine è stata supportata da una metodologia centrata sull'utente finalizzata alla rilevazione della qualità di esperienza nella fruizione dei servizi offerti dal CUP.

L'attività di analisi è stata sviluppata nelle seguenti fasi:

- **Ascolto**

Raccolta online delle valutazioni spontanee dei clienti finali sul servizio attraverso l'individuazione dei principali problemi riscontrati nei diversi punti di contatto e annessa correlazione dei dati raccolti.

- **Approfondimento**

Approfondimenti dei dati raccolti e analisi qualitativa sulle principali problemi mediante anche Focus Group e Interviste, con elenco delle soluzioni e delle proposte emerse per ciascun punto di contatto e rilevazione dei KPI attuali/potenziati.

• Validazione

Validazione e “prioritizzazione” delle soluzioni/proposte emerse al fine di calcolare dei KPI previsionali, rappresentati tramite reportistica dei risultati emersi correlando quelle con indice di gradimento più alto e fornendo il livello di performance.

L’obiettivo è stato quello di andare a rilevare ed analizzare la percezione attuale dei servizi CUP da parte dei Cittadini evidenziando i miglioramenti, i principali problemi e punti di attenzione degli stessi tramite un’iterazione diretta con gli utenti reali, con l’obiettivo di fornire linee guida e individuare spunti per un ottimale disegno o ridisegno della CX. L’interazione continua con gli utenti ha permesso di classificare, prioritizzare e validare le soluzioni che sono emerse dall’indagine, al fine di capire tramite analisi previsionali quelle con gradimento più elevato e l’impatto potenziale delle stesse sui fruitori del servizio.

Le attività svolte hanno riguardano la raccolta e la valutazione dei dati, l’adozione di KPI e la raccolta di feedback spontanei. Fondamentale è stato l’utilizzo di servizi di crowdtesting⁴⁵ e di community collegate che hanno permesso di interagire con un campione selezionato di 382 cittadini distribuiti in tutto il territorio italiano e in possesso dei titoli di studio così come indicato nelle seguenti figure:

Figura 3 - Distribuzione territoriale del campione

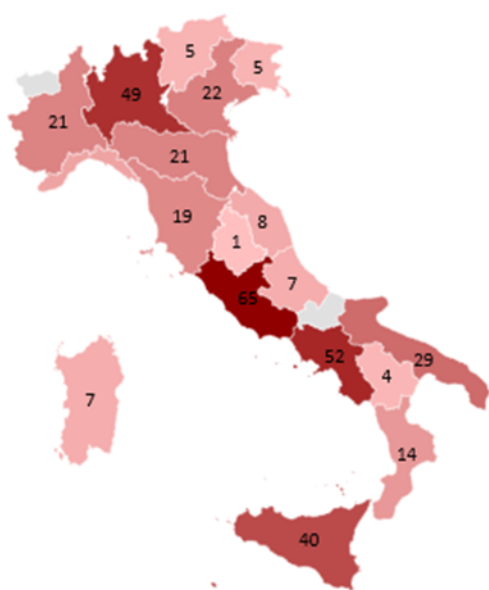
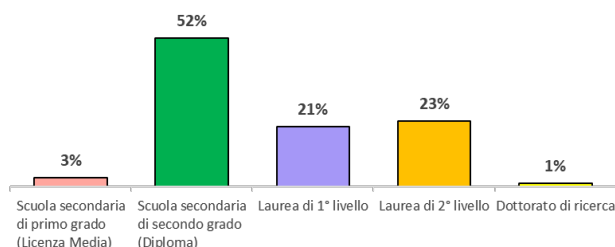


Figura 4 - Tipologia dei titoli di studio



45 - Il crowdtesting è una tendenza emergente nel test del software che sfrutta i vantaggi, l’efficacia e l’efficienza del crowdsourcing e delle piattaforme in cloud che consentono di aggregare community di persone. Si differenzia dai metodi di test tradizionali in quanto il test viene eseguito da un numero di tester diversi provenienti da luoghi diversi e non da consulenti e professionisti assunti. Il software viene messo alla prova su diverse piattaforme realistiche che lo rendono più affidabile, economico e può essere veloce. Inoltre, il crowdtesting consente di effettuare test di usabilità remoti perché è possibile reclutare gruppi/target specifici attraverso la folla.

È stato possibile conseguire lo scopo chiedendo alle persone coinvolte di effettuare la prenotazione/disdetta di un servizio (a scelta tra **Contratto di locazione, Successione e Registrazione atti privati**) prestando particolare attenzione agli aspetti richiesti.

Risultati emersi.

Sotto il profilo dei risultati emersi si segnala innanzitutto l'importante patrimonio di dati, analisi ed elaborazioni che vengono messi a disposizione dell'amministrazione, all'interno del report finale, in esito a questa tipologia di indagine. Il set di informazioni è molto ampio ed approfondito.

Per quanto riguarda i tempi di realizzazione, l'indagine si è svolta in tempi estremamente rapidi, rispetto ad campagna condotta con metodi tradizionali, identificando un campione casuale della popolazione degli utenti che hanno fruito di un servizio; la ricerca si è conclusa in circa un mese.

La *community* di utenti di riferimento, come sopra descritta, è stata individuata direttamente dalla società che ha svolto l'indagine e che ha, pertanto, curato anche tutti gli aspetti legati al concreto coinvolgimento dei cittadini, incluse le implicazioni legate, ad esempio, alla riservatezza dei dati personali.

Di seguito si sintetizzano i principali esiti dell'indagine che comunque saranno a breve oggetto di pubblicazione, come di consueto, nella sezione del sito istituzionale dell'Agenzia delle Entrate (*Home/L'Agenzia/Carta dei servizi e sistema di ascolto/Customer satisfaction*):

La maggior parte del campione al quale è stato chiesto di completare il "caso d'uso" non aveva mai prenotato un appuntamento presso una sede dell'Agenzia delle Entrate prima di svolgere l'attività.

Il 38% del campione che ha prenotato un appuntamento ha utilizzato la APP, il 41% del campione ha utilizzato il canale *on line* (sito) e il 21% ha utilizzato invece il numero verde 800.90.96.96 (senza operatore, opzione 3).

Il canale più apprezzato dagli utenti è risultato essere quello web per la facilità e velocità nel raggiungimento dell'obiettivo. Vengono riscontrate valutazioni simili, ugualmente positive, per il canale App.

Al contrario di quanto ci si attendeva, il canale telefonico, tradizionalmente preferito una fascia di popolazione con maggiore difficoltà ad utilizzare il canale *on line* è risultato essere meno apprezzato. È emerso infatti che il livello di interazione non risponde pienamente alle esigenze dell'utente (il sistema, ad esempio, non permette, dopo aver prenotato, di tornare indietro e correggere errori).

Il percorso iterativo utilizzato nel coinvolgimento dei cittadini e la sua articolazione hanno consentito di disporre di informazioni approfondite relative all'analisi delle aspettative dell'utenza, al livello di soddisfazione rispetto alle aspettative. Sono state indagate la soddisfazione degli utenti in relazione al tempo di fruizione del servizio e la propensione al riutilizzo del canale fruito e le motivazioni. Ad esempio per il canale web è emerso il più alto tasso di riutilizzo, pari al 98% circa.

Il servizio è stato poi messo inoltre a confronto con quelli corrispondenti offerti da enti privati. Il 58% dei cittadini che hanno avuto accesso tramite il sito web ritiene che il sistema dedicato sia migliore di altri non istituzionali. Per quanto riguarda invece il

numero verde la percentuale di chi lo ritiene migliore è più bassa (48%).

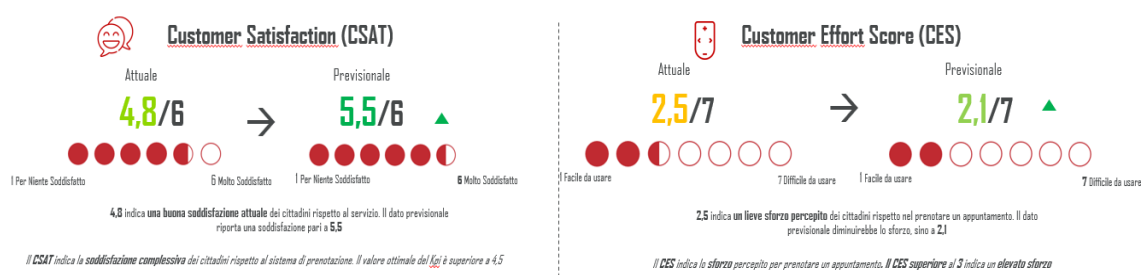
La sezione che traccia le “difficoltà incontrate” è arricchita anche di soluzioni e proposte suggerite dagli utenti. Tale aspetto rappresenta un indubbio punto di forza di questa metodologia. Rispetto al ciclo di conduzione di una indagine tradizionale questo approccio consente, già nella fase di rilevazione, di acquisire informazioni preziose e puntuali per la definizione degli interventi di miglioramento, rendendo possibile una notevole contrazione dei tempi nell’elaborazione dei piani di miglioramento.

Gli interventi infatti, espressione più diretta del punto di vista degli utenti e frutto di un processo di validazione effettuato da esperti, hanno una più alta probabilità di migliorare effettivamente la fruibilità del servizio e conseguentemente la soddisfazione degli utenti.

Un forte elemento di novità è rappresentato dalla sezione relativa ai Key Performance Indicator. I questionari somministrati immediatamente dopo aver completato un’interazione di servizio forniscono informazioni utili per intervenire proattivamente su specifici aspetti.

Accanto al tradizionale indicatore di Customer Satisfaction (CSAT), relativo alla soddisfazione complessiva rispetto al servizio (valore attuale è di 4,8/6), sono presentati il Customer Effort Score (CES), il Net Promoter Score (NPS) e l’Usability Metric for User Experience UMUX.

Figura 5 - Valori CSAT e CES



Il CES è un indicatore di tipo “transazionale”, ovvero viene generalmente utilizzato per analizzare l’esperienza del cliente relativamente ad una sua specifica interazione con l’azienda. Indica lo sforzo, l’“effort” percepito per fruire del servizio ossia, in questo caso, quanto sia stato impegnativo prendere un appuntamento (valore attuale è di 2,5/7).

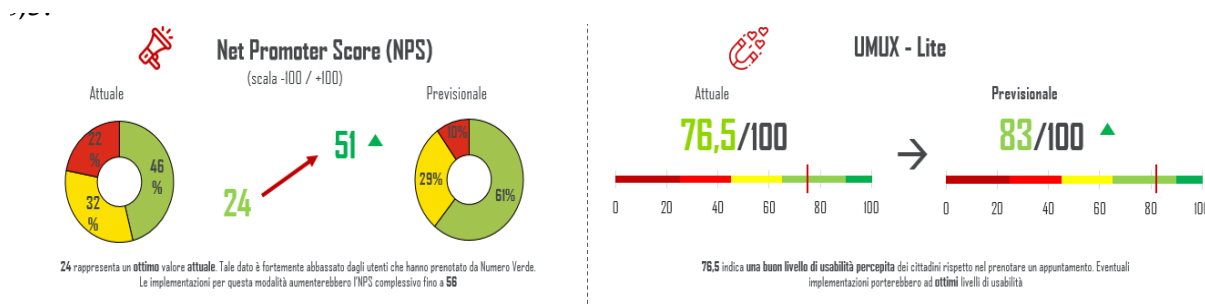
Il CES viene calcolato ponendo generalmente una singola domanda: “Su una scala da min (sforzo molto basso) a 5 (sforzo molto alto), quanto è stato difficile risolvere il tuo problema?” Valori del CES superiore al 3 indicherebbero un elevato sforzo.

Il Net Promoter Score (NPS) valuta l’inclinazione da parte dell’utente a consigliare ad un terzo, amico o conoscente, l’utilizzo del servizio. Indica la probabilità dei cittadini di consigliare ad amici o parenti il sistema di prenotazione dell’Agenzia delle Entrate. Il valore ottimale del KPI, con scala (-100/+100) è superiore allo 0. Il valore attuale è pari a 24.

UMUX – Lite L’Usability Metric for User Experience è un indicatore utilizzato per misurare l’usabilità generale di un sistema. I risultati dell’indicatore vengono riportati su una scala che va da 0 a 100. Una buona usabilità percepita dovrebbe riportare un

numero maggiore di 68 e idealmente più alto. Il valore attuale è pari a 76,5.

Figura 6 - Valori NPS e UMUX



La sezione è completata dall'indicazione dei valori previsionali per ciascuno di questi indicatori chiave. Viene quindi fornita una stima di come cambierebbe il giudizio dei cittadini, per ciascuno di essi, se l'organizzazione implementasse le azioni suggerite dagli utenti.

Sono emersi diversi spunti e proposte formulate dagli utenti in merito alla migliore esposizione delle informazioni relative al servizio sulla APP, sul sito internet e nell'Area autenticata.

Si segnala infine il forte interesse emerso verso la possibilità di prenotare un video-appuntamento qualora il servizio d'interesse lo permetta. In questa Direzione l'Agenzia si è mossa già da diversi mesi. Il servizio di appuntamento in videochiamata è stato esteso a livello nazionale il 28 febbraio scorso entrando stabilmente a far parte dell'offerta di servizi tramite CUP.

Azioni di miglioramento.

A seguito della valutazione dei risultati emersi, sono state individuate alcune azioni di miglioramento che, sulla base delle indicazioni raccolte e della complessità degli interventi tecnici necessari per la modifica della procedura informatizzata, sono state pianificate in diverse fasi, di breve (tre mesi), medio (sei mesi) e lungo termine (un anno).

Di seguito l'indicazione degli interventi previsti, aggregati sulla base del canale di erogazione del servizio.

Canale di erogazione del servizio	Intervento	breve termine (tre mesi)	medio termine (sei mesi)
CUP web/senza accesso - area libera	verifica e inserimento dei link alla pagine informative su tutti i servizi attualmente prenotabili	X	
	servizi in videochiamata	X	
	servizi per area controlli		X

CUP web/ con accesso - area autenticata	verifica e inserimento dei link alla pagine informative su tutti i servizi attualmente prenotabili	X	
	servizi in videochiamata	X	
	servizi per area controlli		X
CUP su APP mobile	verifica e inserimento dei link alla pagine informative su tutti i servizi attualmente prenotabili	X	
	servizi in videochiamata	X	
	servizi per area controlli		X
CUP su canale telefonico	migliore esposizione del numero di ticket	X	
CUP trasversale	reminder email e/o SMS in prossimità della data dell'appuntamento		X

Tabella 4 - Interventi evolutivi previsti per il CUP

Gli interventi in corso di implementazione puntano a migliorare la chiarezza e l'esposizione delle informazioni relative al servizio sul canale web e App. Il link di accesso al servizio verrà ricollocato anche nelle pagine informative del sito istituzionale dedicate ai servizi attualmente prenotabili. Per quanto riguarda il servizio offerto tramite canale telefonico, verrà resa più chiara l'esposizione del numero di ticket.

I servizi di videochiamata sono invece già stati attivati nell'intero territorio nazionale.

Gli interventi da realizzare nel medio termine riguardano invece l'attivazione a livello nazionale di servizi di prenotazione dedicati alle attività di controllo e tutti gli interventi connessi all'ambiente dell'area autenticata.

Per quanto riguarda il servizio offerto tramite canale telefonico senza operatore, gli esiti dell'indagine hanno portato ad un riesame dell'intero flusso per la raccolta dei dati utente. Trattandosi di interventi rilevanti, sono in corso di valutazione nuove soluzioni tecnologiche che sostengano più elevati livelli di interazione con l'utente, per una migliore *customer experience*. Nelle more, si interverrà, nell'orizzonte temporale dell'anno, rivedendo parzialmente la raccolta dei dati utente e migliorando il processo di comunicazione del codice fiscale.

2.4. La misurazione dei servizi pubblici

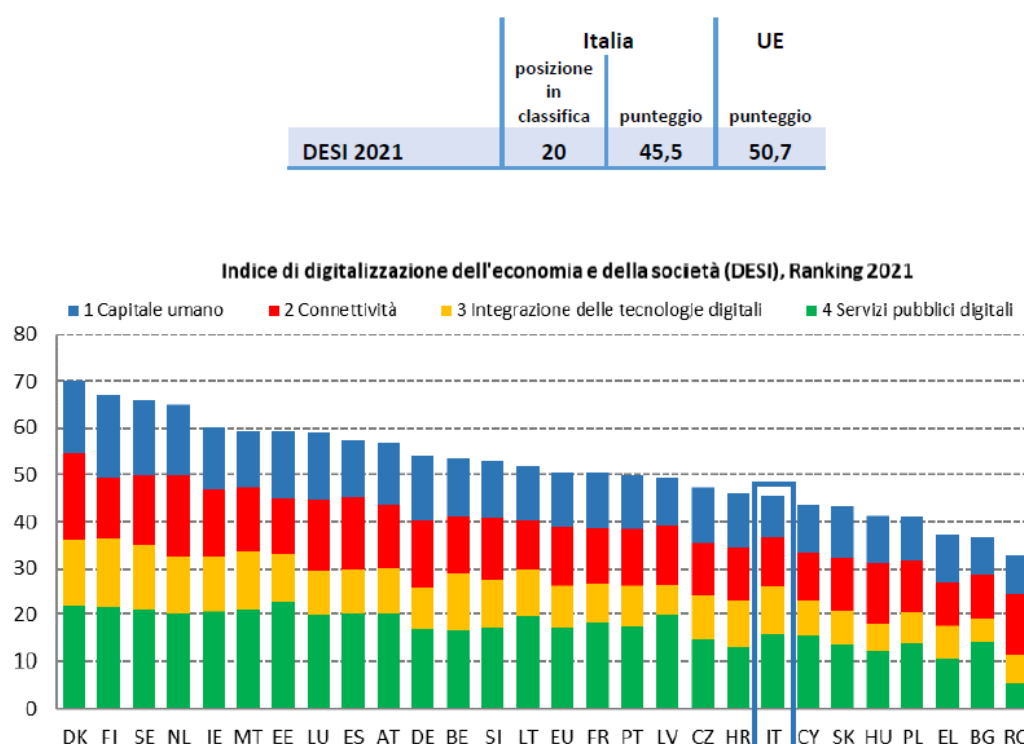
2.4.1. The Digital Economy and Society Index (DESI)

La crisi pandemica ha profondamente mutato le nostre abitudini, sia come individui che come collettivo, facendo nascere nuove esigenze e portando in superficie alcune fragilità del nostro tessuto economico e sociale. Queste sfide hanno creato l'ambiente ideale a imprese e Pubblica Amministrazione per dare vita a un percorso ambizioso di trasformazione socio-economica, facendo leva sullo sviluppo e diffusione della digitalizzazione e della sua cultura come strumenti di semplificazione della vita quotidiana di cittadini e imprese.

La relazione annuale DESI è lo strumento adottato dalla Commissione Europea per monitorare i progressi degli Stati Membri in ambito digitale. Questa, tramite la definizione di un indice composito, misura per ogni Paese lo stato di avanzamento digitale rispetto a capitoli tematici individuati di anno in anno. Nel 2021 la Commissione ha modificato la struttura rispetto al 2020 per riflettere gli obiettivi di due iniziative portate avanti dall'Unione, le quali avranno un impatto notevole sulla digitalizzazione: il *Recovery and Resilience Facility, RFF* e il *2030 Digital Compass – The European way for the Digital Decade*. A seguito di questo nuovo orientamento, i capitoli tematici monitorati sono passati dai cinque del DESI 2020 (Connettività, Capitale umano, Uso dei servizi Internet, Integrazioni delle tecnologie digitali, Servizi pubblici digitali) ai quattro del DESI 2021 (Capitale umano, Connettività, Integrazioni delle Tecnologie digitali, Servizi pubblici digitali).

Di seguito è riportata la situazione dell'Italia nel 2021:

Figura 4 - Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), Ranking 2021



Fonte: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy>.

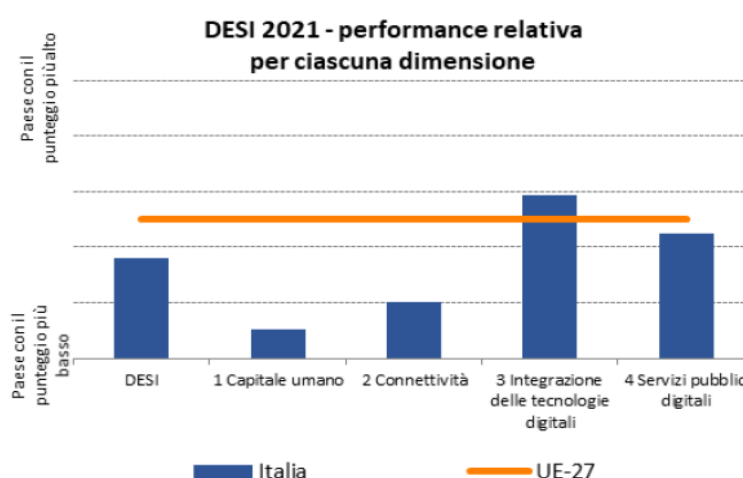
Posizionandosi al 20° posto, l'Italia ha compiuto qualche passo in avanti rispetto allo scorso anno (25° posto), ma rimane ancora uno dei Paesi meno performanti tra i 27 dell'Unione.

Il forte divario rispetto agli altri Paesi si avverte soprattutto per il Capitale umano, dove si registrano livelli di competenze digitali di base e avanzate ancora lontani dalla media europea. La Connettività ha registrato un incremento in termini sia di copertura che diffusione delle reti. Tuttavia sono richiesti ancora importanti investimenti per potenziare la copertura delle reti ad altissima capacità (VHCN) e la diffusione del 5G. Nota lieta proviene dalle PMI, che hanno raggiunto un livello di intensità digitale (69%) ben al di sopra della media UE (60%). Tra i servizi maggiormente utilizzati spicca la fatturazione elettronica. Infine, passi in avanti sono stati compiuti per gli italiani che utilizzano servizi governativi online (e-Government) arrivando al 36% nel 2020; tuttavia la distribuzione a livello nazionale rimane ancora molto frammentata, come ad esempio succede per l'utilizzo del fascicolo sanitario elettronico.

A seguire il dettaglio degli Insight per ciascun indicatore:

- **Capitale umano** - L'Italia si colloca al 25° posto. Troppo basse le percentuali di italiani che possiedono almeno competenze digitali di base (42%) e competenze digitali superiori a quelle di base (22%) rispetto alla media dei cittadini europei, rispettivamente 56% e 31%. Anche la percentuale di ICT Specialists (3,6%) è inferiore alla media europea (4,3%), così come i laureati in discipline ICT (1,3%), rispetto ad una media del 3,9%. Parziale ripresa per quanto riguarda la componente femminile di ICT Specialists che rappresenta il 16% in Italia, contro una media del 19%. Infine, in aggiunta rispetto alla misurazione dello scorso anno, viene monitorata la percentuale delle imprese italiane che eroga corsi su tematiche ICT ai propri dipendenti (15%), anch'essa inferiore alla media dell'Unione (20%).

Figura 5: DESI Ranking 2021 - performance relativa per ciascuna dimensione



Fonte: <https://digital.strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy>.

- **Connettività** - L'Italia si colloca al 23° posto. Il 61% delle famiglie possiede una connessione a banda larga fissa, rispetto alla media UE del 77%. Al di sotto della media europea (34%) anche la percentuale di famiglie che disponevano di una velocità di almeno 100 Mbps (28%). Invece, al di sopra della media UE (1,3%) si registra la percentuale di famiglie (3,6%) con una velocità di almeno 1 Gbps nel 2020. Spostando l'attenzione verso la copertura della banda larga veloce NGA, la percentuale di famiglie è del 93%, superiore anch'essa alla media europea (87%). La copertura della rete fissa ad altissima capacità (VHCN) è stata garantita al 34% delle famiglie italiane nel 2020, percentuale di gran lunga al di sotto della media dell'Unione (59%). Inferiore rispetto al 14% della media UE invece la percentuale delle zone abitate alle quali è garantita una connessione alla rete 5G (8%); questo indipendente dall'elevato tasso di preparazione al 5G (60%). Infine, l'indice dei prezzi dei servizi a banda larga (74) resta di poco più alto rispetto alla media dell'Unione Europea (69).
- **Integrazione delle tecnologie digitali** - L'Italia si colloca al 10° posto. Ottime performance legate al livello di intensità digitale delle PMI italiane (69%), superiore alla media UE (60%). Tra i servizi maggiormente diffusi spiccano quelli della fatturazione elettronica; il 95% delle imprese italiane ne fa uso, numero di gran lunga superiore alla media UE del 32%. Rispetto al 2018 (15%) è in crescita nel 2020 la percentuale di imprese che fanno ricorso a soluzioni cloud (38%). Spicca, d'altro canto, la poca fiducia nell'utilizzo di alcune tecnologie, come ad esempio i Big Data, utilizzati solo dal 9% delle imprese italiane rispetto ad una media UE del 14%, oppure l'intelligenza artificiale, impiegata solo dal 18% delle contro una media UE del 25%. Per concludere, anche l'uso dell'ICT per scopi di sostenibilità ambientale (60%) ed e-commerce (9%) sono meno performanti della media UE, rispettivamente 66% e 12%.
- **Servizi pubblici digitali** - L'Italia si colloca al 18° posto. Nel complesso, la percentuale di utenti italiani che interagiscono con i servizi della Pubblica Amministrazione online è passata dal 30% nel 2019 al 36% nel 2020, numeri tuttavia ancora molto lontani dalla media UE del 64%. Le performance migliori si riscontrano nell'offerta di servizi pubblici digitali alle imprese, lo score è infatti 89 contro 84 della media UE e negli Open Data, 87% contro una media del 78%. D'altra parte, scarse performance sono rilevate per i servizi pubblici digitali erogati ai cittadini (69), contro un punteggio medio di 75 e dal minor punteggio dei moduli precompilati (51), contro un punteggio medio di 63. Di seguito, un dettaglio degli indicatori che alimentano questa categoria:

Tre indicatori di questo capitolo tematico sono ripresi dall'E-Government Benchmark 2021, uno studio che compara i servizi pubblici digitali messi a disposizione dai governi dei Paesi Europei. Nello specifico, i collegamenti tra il DESI 2021 e l'eGovernment Benchmark 2021 sono:

- Moduli precompilati⁴⁶: corrisponde alle Fonti Autentiche (*Authentic Sources*) dei *Key Enablers*;
- Servizi pubblici digitali per i cittadini⁴⁷: corrisponde all'*Online Availability* e all'*Online Cross-Border Availability* dei *Citizen Life Events*;
- Servizi pubblici digitali per le imprese⁴⁸: corrisponde all'*Online Availability* e all'*Online Cross-Border Availability* dei *Business Life Events*.

Figura 6: Servizi Pubblici Digitali, DESI 2021

	Italia		UE	
	DESI 2019	DESI 2020	DESI 2021	DESI 2021
4a1 Utenti e-government	32 %	30 %	36 %	64 %
% degli utenti di internet	2018	2019	2020	2020
4a2 Moduli precompilati	N. D.	N. D.	51	63
Punteggio (da 0 a 100)			2020	2020
4a3 Servizi pubblici digitali per i cittadini	N. D.	N. D.	69	75
Punteggio (da 0 a 100)			2020	2020
4a4 Servizi pubblici digitali per le imprese	N. D.	N. D.	89	84
Punteggio (da 0 a 100)			2020	2020
4a5 Dati aperti	N. D.	N. D.	87 %	78 %
% di punteggio massimo			2020	2020

Fonte: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desy-italy>

2.4.2. L'eGovernment Benchmarking Report

L' e-Government Benchmark è uno studio pubblicato annualmente dalla Commissione Europea che riporta lo stato di avanzamento dei servizi pubblici digitali in 36 Paesi europei. Le dimensioni mediante le quali ciascun servizio viene misurato sono quattro:

1. *User Centricity*: misura il grado in cui le informazioni e i servizi sono disponibili online (*Online Availability*), se sono presenti meccanismi di supporto/feedback online (*User Support*) e se sono facilmente utilizzabili su dispositivi mobile (*Mobile Friendliness*);
2. *Transparency*: misura il grado di trasparenza dei processi relativi al servizio erogato (*Service Delivery*), il coinvolgimento degli utenti nella progettazione (*Service Design*) e la consapevolezza che questi ultimi hanno del trattamento dei dati personali (*Personal Data*);

46 - Questo indicatore misura il grado con cui i dati dei cittadini, già noti alla Pubblica Amministrazione, sono precompilati nei forms online. Nel 2020 questo indicatore è stato aggiornato rispetto al 2019 per allinearli agli obiettivi individuati dal *Single Digital Gateway Regulation* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.295.01.0001.01.ENG

47 - Questo indicatore sostituisce il precedente "Livello di completezza dei servizi online" e misura il grado con cui un servizio o le informazioni che riguardano i cittadini sono forniti online e sono fruibili in un altro Paese europeo; ovvero misura il numero di *steps* che possono essere completati online per i servizi erogati ai cittadini.

48 - Questo indicatore misura il grado con cui i servizi pubblici per le imprese sono interoperabili e sono fruibili in un altro Paese europeo. Nel 2020 questo indicatore è stato aggiornato rispetto al 2019 per allinearli agli obiettivi individuati dal *Single Digital Gateway Regulation* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.295.01.0001.01.ENG

3. *Key Enablers*: misura il grado di adozione dei fattori abilitanti del processo di digitalizzazione, come ad esempio il Sistema Elettronico di Identificazione (*Electronic Identification, eID*), Documenti Elettronici (*Electronic Document, eDoc*), Fonti Autentiche (*Authentic Sources*) e Domicilio Digitale (*Digital Post*), nonché il loro livello di sicurezza;
4. *Cross-Border Services*: misura il grado con cui cittadini in un altro Paese europeo possono accedere alle informazioni e ai servizi online del proprio Paese (*Online Availability*), se sono presenti meccanismi di supporto (*User Support*) e quali *Key Enablers*, come *eID* e *eDocuments*, vengono coinvolti nella fruizione del servizio.

Nella costruzione di questi indicatori, i cittadini hanno valutato, nel biennio 2019-2020, i servizi digitali messi a disposizione dei governi relativi a diversi “momenti vita” selezionati (*Life Events*) così categorizzati:

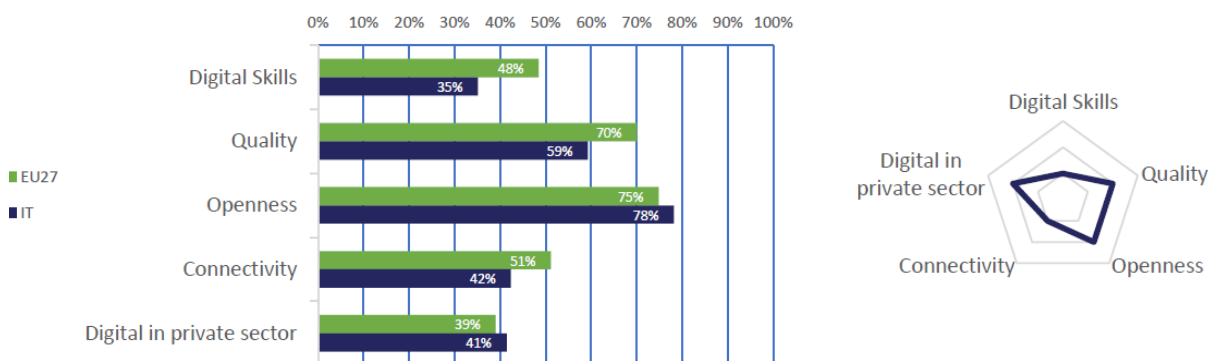
➤ *Citizen Life Events*

- Avvio di procedure per reclami minori (2019);
- Possesso e Guida di un’auto (2019);
- Trasloco (2019);
- Carriera (2020);
- Studio (2020);
- Famiglia (2020).

➤ *Business Life Events*

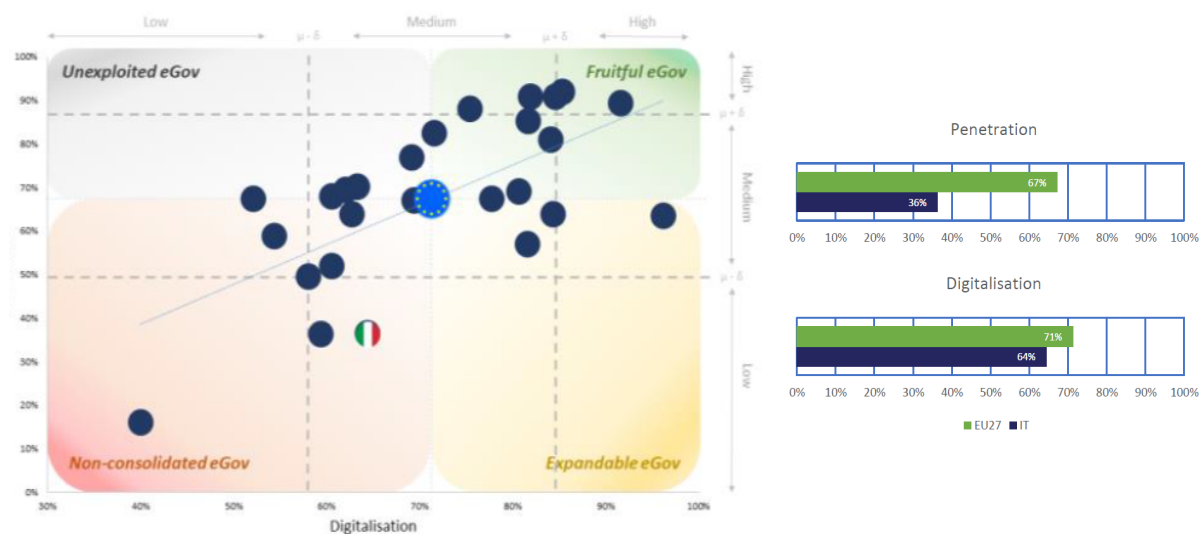
- Attività d’impresa (2019);
- Creazione d’impresa (2020).

Le rilevazioni dell’ultimo anno in merito alle performance dei vari Paesi confermano quanto emerso nel 2019 per l’Italia. Difatti, quest’ultima presenta ancora un basso livello di penetrazione (*Penetration*) e un livello medio-basso di digitalizzazione (*Digitalisation*) dei servizi pubblici. Questo, posiziona l’Italia nel quadrante dei Paesi *Non Consolidated* dello scenario *eGov*, ovvero tra quelli non in grado di sfruttare a pieno le opportunità in ambito ICT. Nello specifico, seppur in netto miglioramento rispetto al 25% del 2019, è ancora basso il livello di penetrazione in Europa (36%) rispetto a una media del 67%, mentre il livello di digitalizzazione al 64% è di poco inferiore alla media europea (71%).

Figura 8: Indicatori relativi e Ambiente


Fonte: <https://data.europa.eu/doi/10.2759/485079>.
inferiore alla media europea (71 %).

L'Italia sembra non possedere un ambiente favorevole; ciò parzialmente ostacola l'efficacia delle iniziative del governo. Infatti, dando un rapido sguardo ai risultati riportati dagli indicatori relativi a dati aperti (*Openness*), digitalizzazione del settore privato

Figura 7: eGovernment performance on Life Events - Italia


Fonte: <https://data.europa.eu/doi/10.2759/485079>

(*Digital in the private sector*) e qualità dei servizi governativi percepita dai cittadini (*Quality*), questi sono in linea con gli altri 36 Paesi, mentre le competenze digitali dei cittadini (*Digital Skills*) e la connettività (*Connectivity*) non sono sufficienti a creare le condizioni adatte per sfruttare a pieno le potenzialità dei servizi *eGovernment* messi a disposizione.

Per concludere, l'Italia possiede un livello di digitalizzazione sostanzialmente in linea con quello di altri Paesi europei con un ambiente simile. Al contrario, la penetrazione risulta essere inferiore rispetto a Paesi con gli simili indicatori relativi appena analizzati, evidenziando che i servizi pubblici digitali hanno una scarsa diffusione a livello

nazionale. Per ottenere performance migliori è necessario aumentare il numero di cittadini che interagiscono online con la Pubblica Amministrazione, è opportuno quindi mettere in campo azioni che siano in grado di sensibilizzare gli utenti sull'importanza di colmare eventuali carenze nelle competenze digitali che ostacolano la fruizione del servizio; oppure automatizzare i processi e ridurre il numero di step dell'interazione tra cittadino e Pubblica Amministrazione.

2.4.3. Un framework per la Pubblica Amministrazione

Uno dei primi passi per poter ridurre il divario tra le performance italiane rispetto a quelle dell'Europa è quello di monitorarle nel tempo attraverso degli indicatori. Ed è per questo che potrebbe essere utile introdurre una piattaforma nazionale unica che consenta alla Pubblica Amministrazione da un lato di raccogliere dati che alimentano gli indicatori e dall'altro di fornire uno strumento che dia la possibilità di seguire direttive per migliorare il livello di tali indicatori.

Lo strumento ideale è rappresentato da una Balanced Scorecard visibile e accessibile a tutta la Pubblica Amministrazione, in cui le performance degli indicatori sono calcolate sulla base di un confronto con un valore target e una soglia critica. Se il valore del KPI è sopra la soglia target allora si può dire che esso ha un andamento positivo, viceversa se il valore del KPI è inferiore rispetto alla soglia critica, allora l'indicatore ha un andamento negativo.

Una volta calcolati, gli indicatori possono essere raggruppati secondo delle logiche di aggregazione logico-matematiche fino a definire delle categorie di indicatori che rappresentano i fenomeni da monitorare.

L'obiettivo è quello di consentire alla Pubblica Amministrazione non solo di fornire dei numeri, ma anche di avere dei ritorni in termini di performance, individuando per ciascun indicatore azioni strategiche da mettere in campo per poter migliorare l'andamento dei singoli KPI e di conseguenza quello dei fenomeni analizzati.

Gli indicatori possono essere inoltre correlati agli indicatori che alimentano il DESI. Infatti studiando le relazioni tra i KPI della piattaforma e quelli del DESI è possibile individuare delle azioni concrete per migliorare le performance dell'Italia anche all'interno dell'indicatore di digitalizzazione europea.

Inoltre, è necessario ribadire che tale scopo deve essere perseguito considerando anche gli obiettivi e le linee di azione riportate nel Piano Triennale per l'Informatica della PA, del PNRR, il *Recovery and Resilience Facility*, RFF e il *2030 Digital Compass – The European way for the Digital Decade*.

2.4.4. Lo stato dell'arte delle piattaforme nazionali

Acclarato, ormai, il ruolo che le Piattaforme attraverso i loro strumenti rivestono nella riduzione del carico di lavoro delle pubbliche amministrazioni, sollevandole dalla necessità di dover realizzare ex novo funzionalità, riducendo i tempi e i costi di attuazione dei servizi, garantendo maggiore sicurezza informatica ed alleggerendo la gestione dei servizi della pubblica amministrazione.

Di particolare rilievo la loro intrinseca capacità circa la razionalizzazione dei processi di back-office della PA, al fine di migliorare l'efficienza e generare risparmi economici, per favorire la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi a carico di imprese, professionisti e cittadini, nonché per stimolare la creazione di nuovi servizi digitali.

Da evidenziare, infine, il concetto di piattaforma cui fa riferimento il Piano triennale che comprende non solo piattaforme abilitanti a livello nazionale e di aggregazione territoriale, ma anche piattaforme che possono essere utili per più tipologie di amministrazioni o piattaforme che raccolgono e riconciliano i servizi delle amministrazioni, sui diversi livelli di competenza. È il caso, ad esempio, delle piattaforme di intermediazione tecnologica sui pagamenti disponibili sui territori regionali che si raccordano con il nodo nazionale pagoPA.

Il Piano 2020-2022 con l'aggiornamento 2021-2023 prosegue con la roadmap operativa per l'implementazione delle principali piattaforme che consentono di razionalizzare i servizi per le amministrazioni ed i cittadini:

- CUP integrati: una piattaforma per l'integrazione e l'interoperabilità delle soluzioni di CUP regionali e interaziendali esistenti, che consentirà ai cittadini di accedere più facilmente alle cure grazie alla possibilità di conoscere i tempi di attesa e di poter prenotare in tutte le strutture a livello nazionale.
- Piattaforma IO: la piattaforma che permette ai cittadini, attraverso un'unica App, di interagire facilmente con diverse Pubbliche Amministrazioni, locali o nazionali, raccogliendo servizi, comunicazioni, pagamenti e documenti.
- INAD: la piattaforma che gestisce l'Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi professionali o nel Registro Imprese, che assicura l'attuazione della Linea guida sul domicilio digitale del cittadino.
- Piattaforma del Sistema Museale Nazionale: la piattaforma che consentirà di collegare in rete tutti i musei italiani e di offrire informazioni e servizi sia per cittadini e turisti che per gli operatori del Sistema Museale Nazionale.
- Piattaforma digitale nazionale dati (PDND): la piattaforma che permette di valorizzare il patrimonio informativo pubblico attraverso l'introduzione di tecniche moderne di analisi di grandi quantità di dati (BigData).

Continua, inoltre, il percorso di adozione delle principali piattaforme esistenti il cui stato dell'arte è riepilogato nella seguente tabella:

Tabella 5: Avanzamento trasformazione digitale a dicembre 2021

Piattaforma	Descrizione	Avanzamento	Incremento % 2021	% Avanzamento
SPID	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.	14.371.346 (identità erogate)	+118%	
ANPR	L'Anagrafe Nazionale è una banca dati con le informazioni anagrafiche della popolazione residente cui fanno riferimento i Comuni, la Pubblica amministrazione e gestori di pubblici servizi.	61.493.837 (Popolazione gestita)	+19%	99,4%
CIE	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.	26.391.513 (Carte attivate)	+53%	

Fonte: <https://avanzamentodigitale.italia.it/it>. e <https://www.cartaidentita.interno.gov.it/>

Tabella 6: Avanzamento trasformazione digitale a dicembre 2021

Piattaforma	Descrizione	Volumi	
PAGO PA	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.	33.914.415.794 (€ transati)	182.565.358 (totale transazioni)
FSE	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.	57.613.478 (Fascicoli attivi)	21 (Regioni operative)
FATTURA PA	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.	204 milioni (fatture elettroniche tramite SDI)	

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

3. *Le conclusioni*

Come abbiamo già affermato nella premessa, il perdurare della pandemia COVID-19 ha consolidato, sempre di più, l'iniziale accelerazione alla trasformazione digitale delle aziende private e della Pubblica Amministrazione, incrementando l'adozione di strumenti informatici per garantire la continuità operativa e l'erogazione dei servizi.

Ormai è chiaro che la trasformazione digitale è il fattore determinante per trasformare il Paese e recuperare la produttività, nonché per poter far fronte alla crisi sociale ed economica generata dall'emergenza sanitaria attraverso un'accresciuta efficacia ed efficienza sia del settore pubblico che privato.

Occorrerà un piano straordinario per rilanciare gli investimenti e la produttività e, al contempo, per migliorare l'accesso di cittadini ed imprese ai servizi pubblici, soprattutto da parte dei soggetti più vulnerabili.

Il PNRR rappresenta un'occasione unica, in quanto eccezionale strumento per una veloce transizione digitale del Paese: in un unico articolato atto di pianificazione sono presenti molteplici iniziative e progetti, significative riforme legislative, l'allocazione di enormi investimenti e il reclutamento straordinario di risorse con nuove competenze digitali, il cui sviluppo e rafforzamento rappresentano un tema ricorrente in diverse sezioni del Piano.

È un piano, differentemente dal passato, che si pone in continuità con le recenti politiche in materia di transizione digitale, potenziando le molteplici iniziative già adottate dal Governo.

Si pensi al decreto legge n. 76/2020, Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.

La vera scommessa del PNRR sarà fare in modo che le risorse introdotte possano far decollare una vera transizione culturale per poter disegnare una nuova PA, capace di superare le inefficienze pregresse, di innovare e di reagire alle future trasformazioni e che sappia fornire ai cittadini e alle imprese servizi migliori.

Un piano che nelle intenzioni dovrà consentire, da un lato un'ulteriore semplificazione delle procedure amministrative e la sburocratizzazione della Pubblica Amministrazione e dall'altro un cospicuo investimento sul capitale umano, con le nuove modalità di reclutamento e una rinnovata attenzione alla formazione e alla crescita professionale dei dipendenti pubblici.

Si tratta in buona sostanza di una vera e propria rivoluzione culturale, che parte dagli enti più piccoli fino alle posizioni apicali.

Incoraggiare le competenze è condizione essenziale perché grazie al digitale possiamo costruire una società più moderna e inclusiva con la consapevolezza che ne va del futuro della nostra società in tutte le sue articolazioni con cittadini più informati, più capaci nel saper usare le tecnologie, più disponibili all'utilizzo di servizi delle PA semplici e fruibili.

4. Sitografia e bibliografia

<https://avanzamentodigitale.italia.it/it>
<https://data.europa.eu/doi/10.2759/485079>
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy>
<https://docs.italia.it/italia/designers-italia/design-linee-guida-docs/it/stabile/doc/user-research/usabilita.html>
<https://docs.italia.it/italia/designers-italia/design-linee-guida-docs/it/stabile/doc/service-design/gestione-dei-progetti.html#i-kit-di-designers-italia>
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_it
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://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.295.01.0001.01.ENG
<https://innovazione.gov.it/dipartimento/focus/italia-digitale-2026/>
<https://www.agid.gov.it/it/design-servizi/accessibilita>
https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pubblica_amministrazione_2021-2023.pdf
<https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2021/10/eGovernment-Benchmark-2021-Insight-Report.pdf>
<https://www.cartaidentita.interno.gov.it/>
<https://www.funzionepubblica.gov.it/glu>
<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>
<https://padigitale2026.gov.it/>
 Osservatorio Agenda Digitale 2021

La digitalizzazione del processo tributario⁴⁹

Parte prima

L'ORGANIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA TRIBUTARIA

1.1. Le Commissioni tributarie.

Le Commissioni tributarie (CCTT) sono organi speciali di giurisdizione per le controversie aventi ad oggetto, ai sensi dell'art. 2 del D.lgs. n. 546/1992 che disciplina il processo tributario, i tributi di ogni genere e specie comunque denominati, compresi quelli regionali, provinciali, comunali e il contributo per il servizio sanitario nazionale, nonché le sovrimposte e le addizionali, le relative sanzioni, gli interessi e ogni altro accessorio. Tra i tributi rientra anche il contributo unificato dovuto per l'attivazione dei procedimenti giurisdizionali in ambito civile, amministrativo e tributario.

Pertanto, il contribuente che ritiene illegittima la pretesa dell'ente impositore può ricorrere alla Commissione tributaria per far valere le proprie ragioni e chiedere l'annullamento o la modifica di un atto tributario. Al riguardo, è utile precisare che, prima di costituirsi in giudizio mediante deposito del ricorso presso la competente Commissione tributaria, il ricorrente deve notificare il ricorso stesso all'ente impositore che ha emesso l'atto oggetto di impugnazione, di norma entro sessanta giorni dalla notifica di quest'ultimo.

La giurisdizione tributaria è esercitata dalle Commissioni tributarie provinciali (CTP), aventi sede in ogni capoluogo di provincia, che si pronunciano in primo grado, e dalle Commissioni tributarie regionali (CTR), aventi sede nel capoluogo di ogni regione, che si pronunciano in appello; nelle province autonome di Bolzano e Trento sono presenti le CCTT di primo e di secondo grado. Inoltre, in alcune regioni operano le sezioni staccate della CTR di riferimento, aventi sede in un capoluogo di provincia diverso dal capoluogo di regione.

Allo stato attuale, il sistema della giustizia tributaria è composto da 103 Commissioni tributarie provinciali o di primo grado e 21 Commissioni tributarie regionali o di secondo grado, le quali operano anche per il tramite di 14 sezioni staccate.

I giudici tributari sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, che è l'organo di autogoverno dei giudici tributari. Essi svolgono le funzioni a titolo di giudice onorario e cessano dall'incarico al compimento del settantacinquesimo anno di età.

A ciascuna Commissione tributaria è preposto un presidente. Per lo svolgimento dell'attività giurisdizionale, la Commissione è organizzata in sezioni giudicanti, alle quali sono assegnati un presidente di sezione, un vicepresidente di sezione e quattro

49 - A cura di Federico Filiani e Fiorenzo Sirianni - MEF

giudici tributari; la prima sezione è sempre presieduta dal presidente della Commissione. All'interno della sezione, la trattazione di una lite è affidata ad un collegio giudicante, che è presieduto dal presidente o dal vicepresidente della sezione e giudica con un numero invariabile di tre componenti, tra i quali è nominato il relatore, che ha il compito di esporre i fatti e le questioni della controversia.

Nella Commissione tributaria è presente un Ufficio di segreteria, che svolge le necessarie attività di cancelleria e di supporto alla funzione giurisdizionale nonché cura lo svolgimento degli affari generali e di ogni altra attività amministrativa attribuita alla sede. Il personale amministrativo in servizio presso gli uffici di segreteria delle CCTT appartiene ai ruoli del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

Tutte le informazioni relative alle singole CCTT, come l'indirizzo e le indicazioni stradali, gli orari di apertura, i contatti telefonici, i recapiti PEC e di posta elettronica, il numero e la composizione delle sezioni giudicanti nonché le principali notizie sullo svolgimento dell'attività giurisdizionale, sono consultabili in modo puntuale nel portale istituzionale www.giustiziatributaria.gov.it.

1.2. Le funzioni svolte dalla Direzione della giustizia tributaria.

Nell'ambito del MEF, all'interno del Dipartimento delle finanze, opera la **Direzione della giustizia tributaria** (DGT), che si articola in sette uffici e provvede alla programmazione e alla gestione dei servizi concernenti la giustizia tributaria, nonché al coordinamento dell'attività degli uffici di segreteria delle CCTT presenti sul territorio nazionale.

In particolare, le funzioni attribuite alla DGT dal DPCM n. 103/2019, recante il regolamento di organizzazione del MEF, sono sinteticamente riepilogabili nelle seguenti:

- analisi, elaborazione e monitoraggio delle norme ordinamentali e processuali in materia di giustizia tributaria e relative alle spese di giustizia nel processo tributario;
- valutazione e predisposizione di elementi amministrativi e tecnici sui progetti di legge, sugli emendamenti parlamentari e sugli atti di sindacato ispettivo;
- emanazione di direttive interpretative della legislazione in materia di processo tributario e delle relative spese di giustizia;
- analisi giurisprudenziale in materia di tributi;
- gestione dei servizi, anche digitali, relativi al funzionamento della giustizia tributaria;
- programmazione, progettazione, sviluppo e gestione dei servizi di amministrazione della giustizia tributaria e degli uffici giudiziari;
- rilevazioni e analisi statistiche sull'andamento del contenzioso tributario;
- gestione dell'elenco nazionale dei difensori abilitati all'assistenza tecnica di cui all'articolo 12, comma 4, del D.lgs. n. 546/1992.

Le informazioni relative alle specifiche competenze di ciascun ufficio della DGT, unitamente ai relativi recapiti, sono riportate nel portale istituzionale del Dipartimento delle finanze www.finanze.gov.it.

Con specifico riguardo all'analisi dell'attività giurisdizionale svolta dalle CCTT, si evidenzia in modo particolare che la DGT predispone istituzionalmente:

- il rapporto annuale sullo stato del contenzioso tributario, sull'attività delle Commissioni tributarie e dei relativi organi giudicanti nonché dei servizi di giustizia tributaria, anche digitali, erogati dagli Uffici di segreteria;
- i rapporti trimestrali sull'andamento tendenziale e congiunturale del contenzioso tributario, sul valore economico delle controversie, sulla tipologia dei ricorrenti e sulle materie oggetto di ricorso.

I suddetti documenti sono pubblicati sul portale istituzionale della giustizia tributaria, alla pagina:

<https://www.giustiziatributaria.gov.it/gt/analisi-e-statistiche-sul-contenzioso>

Parte seconda

IL PROCESSO TRIBUTARIO TELEMATICO

1. Il processo di trasformazione digitale della giustizia tributaria.

Nel corso del 2011, il legislatore ha posto le premesse normative per realizzare la progressiva digitalizzazione del processo tributario. Infatti, con l'art. 39, comma 8, del D.L. n. 98/2011 (conv. L. n. 111/2011), anche in attuazione dei principi previsti dal codice dell'amministrazione digitale, sono state introdotte specifiche disposizioni volte a migliorare l'efficienza del processo e la riduzione dei tempi di definizione delle controversie.

In primo luogo, con la predetta previsione normativa sono state modificate le disposizioni sull'invio delle comunicazioni alle parti processuali, relativamente alla convocazione in udienza e alla comunicazione del dispositivo adottato dagli organi giudicanti. In particolare, con l'introduzione del nuovo comma 1-bis nell'art. 16 del D.lgs. 546/1992, è stato previsto l'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) in luogo del tradizionale plico raccomandato con avviso di ricevimento, secondo regole tecnico-informatiche demandate ad apposito decreto ministeriale. Dette regole tecniche sono state disciplinate con il decreto del Direttore Generale delle Finanze del 26 aprile 2012.

L'estensione dell'utilizzo della PEC a livello nazionale è avvenuto in modo graduale, mediante opportuno adeguamento delle funzionalità del sistema informativo SIGIT utilizzato dalle CCTT per la gestione del processo, secondo il seguente calendario regionale individuato con appositi decreti direttoriali:

- dal 15 maggio 2012: Umbria e Friuli Venezia-Giulia;
- dal 16 luglio 2012: Lombardia, Sardegna, Sicilia e Veneto;
- dal 18 ottobre 2012: Campania, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Valle d'Aosta;
- dal 4 dicembre 2012: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Puglia, nonché per le CCTT di primo e di secondo grado di Bolzano e Trento.

L'attuale disciplina delle comunicazioni e delle notificazioni processuali effettuate con modalità telematiche è contenuta nell'art. 16-bis del D.Lgs. n. 546/1992; ad oggi, le CCTT inviano tramite PEC pressoché il 100% delle comunicazioni processuali, per un totale di oltre 1,3 milioni di invii effettuati annualmente.

Con riferimento al processo di trasformazione digitale della giustizia tributaria, con lo stesso art. 39, comma 8, del D.L. n. 98/2011 è stato previsto l'adeguamento dell'intero processo tributario alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, secondo regole tecniche da approvarsi con apposito regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze. Ciò allo scopo di digitalizzare i flussi informativi e documentali nell'ambito di tutte le fasi del processo tributario.

In attuazione di detti principi, con il D.M. n. 163 del 23 dicembre 2013, pubblicato nella G.U. n. 37 del 14 febbraio 2014, è stato adottato il Regolamento recante la disciplina dell'uso di strumenti informatici e telematici nel processo tributario, allo scopo di garantire più elevati livelli di efficienza ed efficacia dell'attività giurisdizionale nonché di perseguire obiettivi di significativa riduzione della spesa e dei tempi medi di durata del processo. Ciò con evidenti e diretti benefici, in termini di maggiore produttività e speditezza, per le parti processuali, per gli organi giudicanti e per le segreterie delle Commissioni tributarie.

In particolare, gli obiettivi perseguiti con l'emanazione del Regolamento sono individuabili nella semplificazione delle procedure di supporto alla funzione giurisdizionale e in una forte spinta alla dematerializzazione dei flussi informativi e documentali del processo.

Il Regolamento ha previsto la concreta attuazione della digitalizzazione delle varie fasi del processo mediante l'emanazione di specifici decreti direttoriali per l'adozione delle apposite regole tecnico-informatiche, con particolare riguardo alle operazioni di:

- registrazione dei difensori delle parti processuali e accesso alle funzionalità del processo tributario telematico (PTT), nell'ambito del sistema informativo della giustizia tributaria (SIGIT);
- notificazione e costituzione in giudizio della parte ricorrente e della parte resistente;
- pagamento del contributo unificato tributario e delle altre spese di giustizia;
- deposito degli atti introduttivi e successivi del processo;
- formazione, gestione e consultazione del fascicolo processuale informatico, nonché rilascio di copie degli atti e documenti ivi contenuti;
- consegna del fascicolo al Presidente della Commissione e, da questi, assegnazione casuale alla sezione giudicante per la trattazione;
- invio delle comunicazioni e delle notificazioni telematiche;
- processo verbale d'udienza;
- redazione e deposito delle sentenze, dei decreti e delle ordinanze;
- archiviazione e conservazione degli atti processuali informatici.

Con l'emanazione del primo decreto direttoriale del 4 agosto 2015, pubblicato nella G.U. n. 184 del 10 agosto 2015, sono state definite le regole tecniche relative alla registrazione e all'accesso al SIGIT, alle notificazioni e comunicazioni, alla costituzione in giudizio, al deposito degli atti e documenti informatici successivi alla costituzione in giudizio ed agli standard degli atti processuali e dei documenti informatici, ivi incluse la specifica dei formati gestiti e la tipologia di firma digitale ammessa.

Nella sua prima applicazione, il PTT ha rappresentato una facoltà e non un obbligo per le parti processuali, dando vita al c.d. "doppio binario", ovvero lasciando libere le parti di optare per l'utilizzo delle modalità telematiche per l'effettuazione della notifica e del deposito degli atti del processo, in luogo della tradizionale modalità cartacea.

Come già avvenuto in occasione dell'invio delle comunicazioni processuali tramite la PEC, anche l'estensione del PTT a livello nazionale è avvenuta in modo graduale, mediante l'opportuno adeguamento del portale istituzionale della giustizia tributaria e delle funzionalità del sistema informativo SIGIT utilizzato dalle CCTT per la gestione del processo, secondo il seguente calendario regionale individuato con appositi decreti direttoriali:

- dal 1° dicembre 2015: Umbria e Toscana;
- dal 15 ottobre 2016: Abruzzo e Molise;
- dal 15 novembre 2016: Piemonte e Liguria;
- dal 15 dicembre 2016: Veneto e Emilia-Romagna;
- dal 15 febbraio 2017: Basilicata, Campania e Puglia;
- dal 15 aprile 2017: Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Lombardia;
- dal 15 giugno 2017: Calabria, Sardegna e Sicilia;
- dal 15 luglio 2017: Marche, Valle d'Aosta, nonché per le CCTT di primo e di secondo grado di Bolzano e Trento.

Come appena descritto, il 15 luglio 2017 si è completato il processo di estensione delle funzionalità del PTT sull'intero territorio nazionale, che sono rimaste utilizzabili dalle parti processuali – in regime di facoltatività – per un periodo di circa due anni.

Infatti, con l'articolo 16 del D.L. n. 119/2018 (conv. L. n. 136/2018), recante disposizioni in materia di giustizia tributaria digitale, sono state apportate le opportune modifiche all'art. 16-bis del D.Lgs. n. 546/1992 al fine di rendere obbligatorio l'utilizzo delle modalità telematiche del PTT con riferimento ai ricorsi e appelli notificati alla controparte a decorrere dal 1° luglio 2019.

Il nuovo articolo 16-bis del D.Lgs. n. 546/1992 prevede, pertanto, che gli atti introduttivi del giudizio devono essere notificati alla controparte esclusivamente tramite PEC e, nel termine dei successivi 30 giorni, depositati in Commissione tributaria tramite le funzionalità del PTT cui si accede dal portale istituzionale della giustizia tributaria (c.d. sistema di Upload).

Dal quadro normativo appena delineato, si evince che sono sempre obbligati alla notifica e al deposito telematico degli atti e documenti:

- l'ente impositore e della riscossione;
- il difensore abilitato all'assistenza tecnica in possesso del mandato rilasciato dal contribuente;
- il difensore abilitato all'assistenza tecnica che sta in giudizio personalmente.

Il legislatore ha previsto due soli casi in cui è possibile notificare e depositare gli atti e i documenti del processo con le modalità analogiche, ovvero:

- per le controversie di valore fino a 3.000 euro instaurate dal contribuente che decide di stare in giudizio personalmente, ovvero senza l'assistenza di un professionista e non essendo egli stesso un professionista abilitato alla difesa

tecnica dinanzi alle CCTT, ai sensi dell'art. 12, comma 2, del D.Lgs. n. 546/1992. Resta disponibile anche per tale tipologia di contribuente l'opzione telematica, ma in tal caso lo stesso dovrà necessariamente dotarsi di un indirizzo PEC e di un dispositivo di firma digitale;

- in casi eccezionali, autorizzati dal giudice con provvedimento motivato (ad esempio, al verificarsi di un blocco prolungato delle funzionalità del PTT ovvero in presenza di una documentazione cartacea particolarmente voluminosa o di documenti non riproducibili in file, ecc.).

Con lo stesso articolo 16 del D.L. n. 119/2018 è stata prevista, inoltre, la possibilità di svolgere l'udienza anche a distanza, mediante collegamento audio-video, demandando ad apposito decreto direttoriale l'adozione delle regole tecnico-informatiche funzionali ad assicurare la contestuale, effettiva e reciproca visibilità e udibilità dei giudici e delle parti processuali.

Da ultimo, anche in virtù della disposizione normativa appena richiamata, la digitalizzazione di tutte le fasi del processo tributario è stata completata nella parte conclusiva dell'anno 2020 con l'emanazione dei due decreti direttoriali con i quali sono state approvate, rispettivamente, le regole tecnico-informatiche:

- per la redazione e il deposito in formato digitale delle sentenze e degli altri provvedimenti emanati dal giudice tributario, nonché per la redazione in formato digitale del verbale d'udienza e per la trasmissione telematica degli atti da parte degli ausiliari del giudice (decreto n. 44 del 6 novembre 2020);
- per lo svolgimento delle udienze pubbliche e camerali attraverso un collegamento audio-video da remoto (decreto n. 46 dell'11 novembre 2020).

2. Il funzionamento del processo tributario telematico (PTT).

Come già descritto nel precedente paragrafo, le parti processuali, a far data dal 1° luglio 2019, sono tenute per legge ad utilizzare le modalità telematiche per il deposito degli atti e documenti del processo, attraverso le funzionalità del processo tributario telematico (PTT). L'unica eccezione è rappresentata dalle controversie di valore fino a 3.000 euro, in relazione alle quali il contribuente che decide di difendersi personalmente può continuare ad optare per la tradizionale modalità cartacea.

Ai servizi digitali del PTT si accede dall'area riservata del **portale www.giustizia-tributaria.gov.it**, previa registrazione. Il suddetto portale costituisce, infatti, lo strumento istituzionale di accesso delle parti processuali al contenzioso tributario ed è determinante per assicurare a tutta l'utenza:

- la fruizione dei servizi digitali di giustizia, che sono disponibili 7 giorni su 7 nell'intero arco delle 24 ore, nonché la tempestiva informazione sul loro funzionamento;
- la conoscenza di tutti gli eventi che possono in qualche modo avere impatto sull'operatività delle singole CCTT;

- la consultazione della normativa e della prassi sul processo tributario, aggiornata in tempo reale, nonché degli orientamenti giurisprudenziali;
- la possibilità di informarsi, mediante le apposite funzioni telematiche, sullo stato e l'andamento generale del contenzioso tributario.

Per poter effettuare la registrazione al PTT, è necessario possedere:

- un kit di firma digitale;
- una casella di posta elettronica certificata (PEC).

Una volta completata la registrazione, il sistema rilascia le credenziali di accesso (*username* e *password*) che permettono l'accesso ai servizi e alle funzionalità presenti nel PTT. Anche gli utenti già provvisti di una identità SPID, CIE o di una Carta Nazionale dei Servizi (CNS), una volta registrati, possono accedere con dette identità al PTT.

Il fascicolo processuale informatico

La parte processuale, attraverso le funzionalità del PTT, può effettuare il deposito di tutti gli atti ed i documenti del processo nonché accedere all'intero fascicolo processuale informatico, che viene automaticamente creato dal sistema al momento del deposito dell'atto introduttivo del ricorso. All'interno del fascicolo è possibile consultare – oltre ai propri – anche gli atti ed i documenti depositati dalla controparte, gli atti formati dalla segreteria della Commissione ed i provvedimenti emanati dal giudice, inclusa la sentenza.

In caso di controdeduzioni o di atti e documenti depositati in un momento successivo al primo invio, la loro consultazione all'interno del fascicolo avviene dopo che la segreteria della Commissione ha provveduto a effettuare l'operazione di abbinamento alla controversia cui si riferiscono. Per esempio, in occasione del deposito dell'atto di controdeduzioni della parte resistente, la segreteria provvede all'abbinamento di tale atto con il numero di ruolo assegnato al ricorso principale e da tale momento le controdeduzioni sono visibili per tutte le parti processuali all'interno del fascicolo informatico.

Al riguardo, a testimonianza dei notevoli vantaggi determinati dalla digitalizzazione del processo, in termini di efficienza e tempestività, può rilevarsi come – su 126.129 controdeduzioni pervenute nel 2021 a livello nazionale – il 98% delle stesse siano state abbinate dalle segreterie in media nell'arco di una sola giornata lavorativa. Anche con riferimento al deposito dei provvedimenti dei giudici prodotti in modalità tradizionale cartacea, l'analisi del tempo medio rileva che – su 133.081 provvedimenti depositati nel 2021 – oltre il 99% degli stessi sono stati scansionati e inseriti nel fascicolo informatico entro i primi 2 giorni.

Anche le parti non ancora costituite hanno la possibilità di accedere, in modo temporaneo, alla consultazione del fascicolo informatico. Infatti, per visualizzare gli atti e i documenti depositati dalla controparte, attraverso il PTT è possibile presentare un'istanza di visione temporanea del fascicolo (i difensori devono allegare anche la

procura conferita dal cliente ovvero la delega dell'ente impositore/ agente della riscossione). La segreteria della Commissione, esaminata la richiesta, ne comunica l'esito al richiedente tramite PEC e, in caso positivo, consente la visione degli atti per un periodo di dieci giorni.

Laddove la parte, o il suo difensore, pur avendo a disposizione il fascicolo processuale informatico, abbiano la necessità di recarsi presso la sede della Commissione tributaria, possono richiedere l'appuntamento tramite il **Servizio di prenotazione on-line degli appuntamenti** (CUP), che consente di evitare le attese in coda allo sportello. La prenotazione può essere effettuata nell'intero arco giornaliero delle 24 ore, scegliendo l'appuntamento desiderato all'interno delle fasce orarie previste dalla segreteria per il ricevimento del pubblico.

Per usufruire del servizio occorre collegarsi al sito internet:

<https://www.giustiziatributaria.gov.it/gt/prenotazione-appuntamenti>

Per prenotare un appuntamento è necessario indicare la Commissione tributaria presso cui si intende prendere l'appuntamento; il servizio desiderato; il giorno e l'orario prescelto; i dati identificativi del ricorso (numero dell'atto, codice fiscale o partita IVA della parte). A prenotazione effettuata, l'utente riceve una e-mail di conferma riportante il numero di prenotazione. Ogni utente può prenotare al massimo tre appuntamenti nell'arco della stessa giornata. Per una eventuale disdetta occorre indicare il proprio codice fiscale e il numero di prenotazione.

Il servizio ora in esame viene attualmente utilizzato per la prenotazione *on-line* di circa 20.000 appuntamenti all'anno a livello nazionale, e si è rivelato particolarmente utile nel biennio 2020-2021 per gestire il distanziamento degli ingressi dell'utenza presso le CCTT durante la fase di emergenza pandemica da Covid-19. Dall'attivazione del servizio, avvenuta nell'anno 2010, risulta prenotato *on-line* tramite il portale della giustizia tributaria un numero complessivo di quasi 230.000 appuntamenti.

Qualora, per ragioni processuali o su disposizione del giudice, si renda necessaria la trasmissione del fascicolo processuale tra le CCTT, la stessa avviene in modo informatico tramite il sistema informativo SIGIT. Laddove, invece, siano coinvolti organi giurisdizionali diversi, la trasmissione del fascicolo avviene con le modalità telematiche stabilite in apposite convenzioni stipulate dal Dipartimento delle finanze.

A tale riguardo, è utile evidenziare che nel mese di ottobre 2021 il Dipartimento delle finanze ha firmato una convenzione con la Corte di Cassazione finalizzata a garantire ai giudici di legittimità la visione del fascicolo processuale digitale formatosi nel giudizio di merito, assolvendo l'obbligo di trasmissione del fascicolo di merito a carico delle Commissioni tributarie in caso di ricorso in Cassazione.

Il pagamento telematico del CUT tramite PagoPA

Il **contributo unificato tributario** (CUT), si applica – ai sensi delle disposizioni previste dal D.P.R. n. 115/2002 (TUSG) – agli atti introduttivi dei ricorsi e appelli che vengono depositati le Commissioni tributarie provinciali e regionali. Il CUT si applica, inoltre, agli atti processuali che introducono nuove e autonome domande nell'ambito

del processo già in corso nei confronti degli atti introduttivi originari o di provvedimenti depositati dall'organo giudicante.

Come previsto dall'art. 14, comma 1, del TUSG, è tenuta al pagamento del CUT la parte che per prima si costituisce in giudizio, secondo gli importi stabiliti dall'art. 13, comma 6-quater, della medesima disposizione. Pertanto, salvo casi particolari, il pagamento deve essere effettuato dalla parte ricorrente nel primo grado di giudizio e dalla parte appellante in secondo grado.

Ciò posto, a seguito del deposito del ricorso o appello la parte ha la possibilità di effettuare immediatamente il pagamento del CUT tramite la piattaforma nazionale dei pagamenti digitali **pagopa**, che è raggiungibile in modo diretto mediante apposito link presente nella stessa area riservata del PTT; lo stesso link è riportato, altresì, nella comunicazione PEC che il sistema invia alla parte a conferma dell'avvenuta iscrizione del ricorso nel Registro generale della Commissione adita. Una volta effettuato, il pagamento telematico viene automaticamente abbinato al ricorso o appello cui si riferisce ed inserito nella banca dati della Commissione tributaria, per essere oggetto di controllo da parte dell'ufficio di segreteria.

Resta ferma per l'utente la possibilità di versamento del CUT con le modalità tradizionali: acquisto del contrassegno "Contributo unificato tributario" presso le rivendite autorizzate, modello F23, conto corrente postale.

Le notificazioni e il deposito con modalità telematiche

Le parti, nonché i consulenti e gli organi tecnici eventualmente nominati dal giudice, notificano e depositano gli atti processuali esclusivamente con modalità telematiche, ai sensi dell'art. 16-bis del D.lgs. n. 546/1992 e secondo le regole tecnico-informatiche contenute nel D.M. n. 163/2013 e nei relativi decreti attuativi. L'indicazione dell'indirizzo PEC valevole per le comunicazioni e le notificazioni equivale alla comunicazione del domicilio eletto.

In casi eccezionali, il presidente della Commissione tributaria o il presidente della sezione aggiudicataria della controversia, se il ricorso è già iscritto a ruolo, ovvero il collegio giudicante, se la questione sorge in udienza, possono autorizzare il deposito con modalità diverse da quelle telematiche.

Come già indicato, per le liti di valore fino a 3.000 euro i soggetti che stanno in giudizio senza l'assistenza tecnica di un difensore possono, invece, continuare a decidere se effettuare le notificazioni e i depositi con le modalità tradizionali analogiche di cui all'art. 16 del D.lgs. n. 546/1992 oppure se avvalersi delle modalità telematiche di cui al citato art. 16-bis. In tale ultimo caso, sono anch'essi tenuti a possedere un dispositivo di firma digitale e ad indicare nel ricorso o nel primo atto difensivo l'indirizzo PEC al quale ricevere le comunicazioni e le notificazioni.

La successiva **Tabella n. 1** mostra l'andamento del deposito degli atti processuali utilizzando le modalità telematiche dall'avvio delle nuove funzionalità del PTT, avvenuto dal 1° dicembre 2015 in modo graduale sul territorio nazionale, fino al termine dell'anno 2021.

I dati sono riportati distinguendo i documenti pervenuti telematicamente per tipologia di atto e grado di giudizio di instaurazione della lite, e sono espressi in termini

percentuali rispetto al volume totale degli atti processuali pervenuti alle CCTT nello stesso periodo.

Tabella n. 1 – Utilizzo delle modalità telematiche per il deposito degli atti processuali.

	Tipologia atti depositati	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
		PTT	PTT	PTT	PTT	PTT	PTT	PTT
Provin- ciale	Ricorsi	0,00%	0,12%	5,03%	17,87%	41,95%	95,14%	94,99%
	Controdeduzioni, allegati al ricorso principale, ecc.	7,07%	5,67%	32,54%	59,81%	83,46%	98,70%	98,90%
	Totale	7,07%	4,70%	28,69%	55,41%	80,32%	98,52%	98,68%
Regio- nale	Ricorsi/ Appelli	-	0,79%	7,46%	19,65%	59,88%	97,63%	97,80%
	Controdeduzioni, allegati al ricorso principale, ecc.	15,43%	10,87%	28,59%	52,85%	86,10%	98,47%	99,24%
	Totale	15,43%	9,20%	25,37%	48,61%	83,94%	98,42%	99,13%
Totale	Ricorsi/Appelli	-	0,32%	5,76%	18,35%	46,39%	95,84%	95,99%
	Controdeduzioni, allegati al ricorso principale, ecc.	10,12%	7,27%	31,44%	58,21%	84,07%	98,65%	99,00%
	Totale	10,12%	6,07%	27,76%	53,81%	81,16%	98,50%	98,81%

Come può osservarsi, pur essendo stata la fase iniziale caratterizzata dalla facoltà di scelta lasciata alla parte processuale di optare per l’invio telematico o cartaceo degli atti (c.d. “doppio binario”), l’utilizzo delle modalità telematiche è cresciuto in modo costante con l’aumentare del numero delle CCTT presso le quali è avvenuta l’estensione delle funzionalità del PTT (n. 2 regioni a dicembre 2015, n. 6 regioni tra ottobre e dicembre 2016, n. 11 regioni e le 2 province autonome di Bolzano e Trento tra gennaio e luglio 2017).

Con la cessazione del regime di facoltatività e l’entrata in vigore dell’utilizzo obbligatorio delle modalità telematiche, avvenuta il 1° luglio 2019, ad oggi il 99% degli atti e documenti del processo sono ormai trasmessi utilizzando il PTT, mentre l’utilizzo della modalità analogica è rimasto del tutto residuale, essendo riservato ai soli casi previsti dalla legge, precedentemente ricordati.

A quest’ultimo proposito, anche per le controversie di valore fino a 3.000 euro il deposito dei relativi atti processuali con modalità telematiche resta comunque molto elevato, pari a circa il 97% nel primo grado di giudizio e il 98% in appello. Ciò è principalmente dovuto al fatto che anche per le liti esigue la maggior parte dei contribuenti si avvale di un difensore tecnico.

Le comunicazioni tramite PEC alle parti processuali

Le comunicazioni sono lo strumento attraverso cui la segreteria della Commissione tributaria dà notizia alle parti costituite – tramite PEC, che il difensore o la parte deve indicare nel ricorso o nel primo atto difensivo – di alcuni specifici fatti processuali, ai sensi dell'art. 16-bis del D.lgs. n. 546/1992.

In particolare, la segreteria della Commissione ha l'obbligo di comunicare alle parti costituite:

- la data dell'udienza di trattazione del ricorso o dell'appello, almeno trenta giorni liberi prima dell'udienza stessa (art. 31, comma 1, del D.lgs. n. 546/1992);
- il dispositivo della sentenza o di altro provvedimento emanato dall'organo giudicante, entro dieci giorni dal deposito dello stesso provvedimento (art. 37, comma 2, del D.lgs. n. 546/1992).

La comunicazione si intende perfezionata con l'avvenuta consegna ad almeno uno dei difensori della stessa parte processuale. Nell'ipotesi di mancata indicazione dell'indirizzo PEC del difensore o della parte ed ove lo stesso non sia reperibile da pubblici elenchi, ovvero in caso di mancata consegna della PEC per cause imputabili al destinatario, le comunicazioni sono eseguite esclusivamente mediante deposito nella segreteria della Commissione tributaria.

Come già riportato in precedenza, le CCTT inviano annualmente oltre 1,3 milioni di comunicazioni tramite PEC, di cui più di 630 mila convocazioni in udienza e quasi 700 mila comunicazioni dei dispositivi di sentenza o altro provvedimento del giudice. **Dall'anno 2012 di entrata in vigore della norma che consente l'utilizzo della PEC, risultano complessivamente inviate oltre 11 milioni di comunicazioni, con un risparmio di spese postali per il Bilancio dello Stato che ormai supera i 55 milioni di euro.**

Anche con riguardo all'invio dei dispositivi dei provvedimenti del giudice alle parti processuali, la digitalizzazione del procedimento ha consentito di raggiungere livelli di efficienza molto elevati, atteso che attualmente il tempo medio di invio su base nazionale è di 1,3 giorni dalla data di deposito dello stesso.

L'udienza a distanza (UAD).

Con il decreto direttoriale n. 46-RR dell'11 novembre 2020, il Dipartimento delle finanze ha emanato le regole tecnico-operative per consentire lo svolgimento delle udienze pubbliche o camerali attraverso un collegamento da remoto, in attuazione di quanto previsto dall'art. 16, comma 4, del D.L. n. 119/2018 (conv. L. n. 136/2018), oltre che dall'art. 27 del D.L. n. 137/2020 (conv. L. n. 176/2020), che ha disciplinato le modalità di svolgimento delle udienze, anche a distanza, durante il periodo di emergenza pandemica da Covid-19.

L'UAD si svolge mediante collegamento audiovisivo da remoto, utilizzando il programma informatico Skype for business, tramite dispositivi che utilizzano infrastrut-

ture e spazi di memoria collocati all'interno del Sistema informativo della fiscalità (SIF) del MEF. I dispositivi utilizzati devono rispettare le caratteristiche tecniche e di sicurezza indicate nelle "Linee guida tecnico-operative" pubblicate sul portale della giustizia tributaria, che sono aggiornate in base all'evoluzione normativa e tecnologica, unitamente all'informativa sul trattamento dei dati personali ai sensi degli articoli 13 e 14 del Regolamento (UE) n. 2016/679 (GDPR).

La partecipazione all'UAD avviene con modalità tali da assicurare la contestuale, effettiva e reciproca visibilità del collegio giudicante e delle altre parti collegate, e la possibilità di udire quanto viene detto, a garanzia della partecipazione e del contraddittorio.

La decisione della Commissione tributaria di svolgere l'UAD è comunicata alle parti a mezzo PEC, ai sensi dell'art. 16-bis del D.lgs. n. 546/1992. Prima dell'udienza, la segreteria della Commissione invia una seconda comunicazione a mezzo PEC contenente il link di collegamento da remoto. Il link è diverso per ciascun ruolo d'udienza ed è strettamente personale e non cedibile a terzi, fatta eccezione per l'eventuale difensore delegato.

Nella successiva **Tabella n. 2**, si indicano i dati relativi alle giornate di udienza svolte nell'anno 2021, distinte per modalità di svolgimento, precisando che le udienze c.d. "miste" riguardano giornate di udienza in cui parte delle controversie sono state trattate a distanza e parte in presenza presso la Commissione.

In base ai dati riportati, può essere evidenziato che, su 18.222 giornate di udienza che si sono svolte nell'anno 2021, in oltre la metà delle stesse vi è stata la trattazione di controversie a distanza, e che nel 24% dei casi le udienze si sono svolte interamente da remoto.

Tabella n. 2 – Modalità di svolgimento delle udienze nell'anno 2021.

Modalità di svolgimento delle udienze	Giornate di udienza	
	Numero giornate di udienza	%
Udienze in presenza e c.d. "cartolari" ^(*)	9.019	49,5%
Udienze miste	4.823	26,5%
Udienze interamente a distanza	4.380	24,0%
Totali	18.222	100,0%

(*) Le udienze c.d. "cartolari" si sono svolte basandosi solo sull'esame dei documenti depositati dai difensori, ai sensi della normativa emergenziale Covid-19.

Nella successiva **Tabella n. 3** si riportano, invece, i dati relativi al numero delle singole controversie discusse nello stesso anno 2021, con indicazione della relativa specifica modalità di trattazione. Al riguardo, si osserva che nel 29,3% dei casi le controversie sono state trattate a distanza e che vi è stato un numero estremamente esiguo – pari soltanto allo 0,2% – di trattazioni che sono state rinviate a causa di malfunzionamenti tecnici, i quali si sono concentrati in modo particolare durante le fasi iniziali di utilizzo delle nuove modalità telematiche.

Tabella n. 3 – Modalità di trattazione delle singole controversie nell'anno 2021.

Modalità di trattazione delle singole controversie	Controversie discusse	
	Numero controversie	%
Controversie discusse in presenza	174.011	70,5%
Controversie discusse a distanza	72.313	29,3%
Controversie previste a distanza ma rinviate per mancato collegamento	462	0,2%
Totali	246.786	100,0%

Con l'emanazione dell'art. 16, comma 4, del D.L. n. 119/2018, la giustizia tributaria è stata la prima giurisdizione a livello nazionale a prevedere lo svolgimento dell'udienza a distanza mediante collegamento da remoto.

Alla luce dell'esperienza maturata nel corso del 2021 dagli organi giudicanti, dagli enti impositori e dai difensori professionisti, può osservarsi come l'innovazione tecnologica ora in esame, oltre ad aver contribuito in modo significativo ad assicurare la continuità dell'attività giudiziaria anche durante la fase di emergenza epidemiologica da Covid-19, potrà in futuro consentire il conseguimento di evidenti benefici in termini di recupero di efficienza e produttività per tutti gli attori del processo, nonché, nei contesti urbani con la più elevata densità di popolazione, di contributo concreto alle politiche di mobilità sostenibile e di razionalizzazione del sistema del trasporto pubblico locale.

Il provvedimento giurisdizionale digitale (PGD).

L'adozione del PGD rientra tra le misure volte ad aumentare l'efficienza dei servizi resi alla generalità dei contribuenti, degli enti impositori e dei loro difensori da parte delle Commissioni tributarie, con importanti risvolti anche sul piano dell'organizzazione amministrativa e della celerità della giurisdizione tributaria.

Con il decreto direttoriale n. 44-RR del 6 novembre 2020, il Dipartimento delle finanze ha emanato le regole tecnico-operative che consentono agli organi giudicanti, tramite l'apposita piattaforma informativa, di redigere in formato nativo digitale e di depositare con modalità telematiche le sentenze e gli altri provvedimenti interlocutori e definitivi delle controversie, che quindi diventano immediatamente disponibili per le parti processuali all'interno del fascicolo processuale informatico.

L'estensione del PGD è avvenuta in modo graduale sul territorio nazionale, implementando gli appositi aggiornamenti delle funzionalità del sistema informativo SIGIT a disposizione dei giudici e del personale di segreteria, secondo il calendario di seguito indicato:

- a) dal 1° dicembre 2020: CTP di Roma e CTR del Lazio;
- b) dal 1° giugno 2021: CTP di Frosinone, Latina, Rieti e Viterbo, nonché CCTT delle regioni Calabria, Campania, Lombardia, Puglia e Sicilia;
- c) dal 1° ottobre 2021: CCTT delle regioni Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana e Veneto;

d) dal 1° dicembre 2021: CCTT delle regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia-Giulia, Marche, Molise, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta, nonché CCTT di primo e secondo grado Bolzano di e Trento.

Con il medesimo decreto n. 44/2020, sono state definite anche le regole tecnico-informatiche relativamente alla:

- redazione in formato digitale del processo verbale d'udienza;
- redazione e trasmissione telematica degli atti digitali da parte degli ausiliari del giudice (es. il consulente tecnico d'ufficio);
- trasmissione informatica dei fascicoli processuali tra le Commissioni tributarie.

Le funzionalità dell'applicativo per la redazione del PGD sono a disposizione del giudice e del segretario di sezione. Al termine del flusso lavorativo di redazione del provvedimento, che avviene internamente tra i componenti del collegio giudicante, il segretario rende pubblica la sentenza mediante il suo deposito nel fascicolo processuale informatico, previa apposizione della propria firma digitale; il sistema informativo attribuisce automaticamente il numero e la data al provvedimento.

Nei casi eccezionali di indisponibilità del sistema informativo, la sentenza è depositata in formato cartaceo ed il segretario provvede a scansionarla in formato elettronico e ad inserirla nel fascicolo processuale elettronico, previa apposizione della propria firma digitale.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali sono trattati nel rispetto della disciplina vigente in materia di tutela dei dati personali di cui al Regolamento UE 2016/679 (GDPR) e al D.lgs. n. 196/2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

La trasmissione degli atti digitali da parte degli ausiliari del giudice e delle amministrazioni pubbliche alle quali sono stati chiesti adempimenti istruttori, da redigere secondo gli standard tecnici previsti dall'art. 10 del citato decreto direttoriale del 4 agosto 2015, è effettuata secondo le modalità previste dall'art. 9 del medesimo provvedimento, previa registrazione per l'accesso al PTT. Inoltre, il sistema informativo garantisce ai soggetti di cui trattasi la consultazione del fascicolo processuale informatico e l'acquisizione delle informazioni necessarie per lo svolgimento dell'incarico. Nella successiva **Tabella n. 4** si riportano i dati relativi alla redazione dei provvedimenti da parte dei giudici tributari nell'anno 2021, mediante il nuovo applicativo PGD e con la modalità tradizionale cartacea, con separata indicazione dei due gradi del giudizio di merito e dei rispettivi tempi medi di deposito rispetto allo svolgimento dell'udienza.

Tabella n. 4 – Utilizzo del PGD per la redazione delle sentenze e degli altri provvedimenti.

Anno 2021	Provvedimento cartaceo			PGD		
	N. provvedimenti	%	Tempo medio di deposito in gg	N. provvedimenti	%	Tempo medio di deposito in gg
CTP	41.435	51,4%	71,1	39.127	48,6%	30
CTR	23.839	66,5%	76,9	11.994	33,5%	28,3
Totali	65.274	56,1%	73,2	51.121	43,9%	29,6

Nonostante l'estensione del PGD sia avvenuta in modo graduale, interessando un numero elevato di CCTT soltanto nel corso del secondo semestre, dall'analisi dei suddetti dati emerge che il nuovo applicativo informatico è stato utilizzato per la redazione di quasi il 44% dei provvedimenti emessi dai giudici nel corso dell'intero anno 2021. Inoltre, può osservarsi come l'utilizzo del PGD abbia comportato una notevole riduzione dei tempi medi di deposito dei provvedimenti, i quali risultano più che dimezzati, essendo stati pari a 73,2 giorni per il deposito tradizionale e a 29,6 giorni con l'utilizzo del PGD.

Si ritiene, pertanto, che la redazione dei provvedimenti giurisdizionali nativi digitali abbia trovato il favore degli organi giudicanti, i quali hanno avuto un più tempestivo e agevole accesso ai dati e documenti inerenti al fascicolo processuale, con un conseguente snellimento della procedura di redazione, sottoscrizione e deposito dei provvedimenti.

La successiva **Tabella n. 5** riporta, invece, la distribuzione per singola regione dei dati relativi alla redazione dei provvedimenti da parte dell'organo giudicante mediante l'utilizzo del PGD ovvero della tradizionale modalità cartacea, mostrandone l'andamento sia in termini percentuali che di tempo medio di deposito nei distinti periodi, tenuto conto del calendario di estensione richiamato in precedenza.

Tabella n. 5 –Graduale utilizzo del PGD per regioni nell'anno 2021.

REGIONI	GENNAIO-MAGGIO PGD attivo presso 2 CCTT				GIUGNO-SETTEMBRE PGD attivo presso 46 CCTT				OTTOBRE-NOVEMBRE PGD attivo presso 89 CCTT				DICEMBRE PGD attivo presso 124 CCTT			
	Provvedimenti cartacei		PGD		Provvedimenti cartacei		PGD		Provvedimenti cartacei		PGD		Provvedimenti cartacei		PGD	
	TM dep.		TM dep.		TM dep.		TM dep.		TM dep.		TM dep.		TM dep.		TM dep.	
	%	in gg	%	in gg	%	in gg	%	in gg	%	in gg	%	in gg	%	in gg	%	in gg
CTP ROMA (CT pilota)	86,2%	44,1	13,8%	29,3	66,8%	52,3	33,2%	42,2	59,2%	45,4	40,8%	38,1	57,7%	53,2	42,3%	48,2
CTR LAZIO (CT pilota)	86,9%	73,2	13,1%	18,8	73,4%	68,9	26,6%	25,1	72,7%	81,4	27,3%	29,3	68,6%	35	31,4%	31,2
LAZIO					65,1%	74,9	34,9%	22,9	38,1%	108,5	61,9%	32,9	25,1%	122,7	74,9%	32,5
SICILIA					49,2%	96,3	50,8%	26,3	18,4%	163,1	81,6%	30,7	10,9%	148,5	89,1%	28,7
LOMBARDIA					81%	60,1	19,9%	22,8	60,2%	62,7	39,8%	20,8	53,6%	60,3	46,4%	26,2
CALABRIA					56,9%	124,7	43,1%	33,4	27,4%	223,6	72,6%	36,1	23,3%	215,2	76,7%	43,1
CAMPANIA					67,3%	57	32,7%	27,3	41,1%	60,5	58,9%	23,6	27,8%	43	72,2%	23,6
PUGLIA					85,3%	46	14,7%	18,3	65,9%	43,3	34,1%	19,9	58,3%	44	41,7%	22,2
TOSCANA									64,4%	61,5	35,6%	10,7	41,8%	61,3	58,2%	19,7
EMILIA ROMAGNA									51,7%	111,2	48,3%	33,8	36,9%	198,5	63,1%	51,4
VENETO									67,6%	77,2	32,4%	41,7	58,4%	113,2	41,6%	93,4
LIGURIA									27,6%	85,3	72,4%	42,5	14,9%	110,7	86%	33,7
PIEMONTE									69,4%	43,6	30,6%	14,3	59,6%	41,3	40,4%	22,3
MARCHE													82,3%	50,1	17,7%	7,7
UMBRIA													72,3%	79,3	27,7%	6,1

SARDEGNA	83,1%	124,6	16,9%	23,1
BOLZANO	90,5%	52,1	9,5%	4
FRIULI V. GIULIA	36,8%	55,9	63,2%	22,1
TRENTO	57,1%	11	42,9%	4,4
VALLE D'A-OSTA	70,6%	79,6	29,4%	6,2
ABRUZZO	74,4%	71,7	25,6%	40,9
BASILICATA	70,1%	151,8	29,9%	21,9
MOLISE	68,6%	71,3	31,4%	6

L'analisi dei dati evidenzia come, dalla sua attivazione, il PGD registri percentuali di utilizzo sempre crescenti in ogni regione, divenendo rapidamente, in molte sedi, la modalità prevalente di redazione del provvedimento. Con riferimento al tempo medio di deposito, la considerazione che se ne può trarre è analoga a quella riferita ai dati complessivi sopra analizzati, ovvero che il PGD ha contribuito ad accelerare in modo significativo il tempo intercorrente tra la data di svolgimento dell'udienza e la data di deposito della sentenza.

In conclusione, l'informatizzazione dell'iter di redazione, approvazione, firma e deposito dei provvedimenti giurisdizionali si pone come un efficace strumento volto alla semplificazione e alla riduzione dei tempi della giustizia tributaria di merito, nonché a dare una spinta decisiva alla dematerializzazione degli atti e documenti del processo intrapreso con l'avvio del PTT.

Più in generale, si ritiene che la possibilità di poter fruire dell'insieme delle funzionalità che compongono il processo tributario telematico costituisca un'importante innovazione in grado di incidere in modo significativo sull'organizzazione e la produttività delle Commissioni tributarie, degli enti impositori e degli studi professionali, con evidenti benefici anche in termini di contributo concreto alle politiche di mobilità urbana sostenibile.

2. I servizi informatici per la conoscenza e l'analisi della normativa di settore e degli orientamenti giurisprudenziali.

Il Dipartimento delle finanze ha da tempo posto in essere diverse iniziative per assicurare la pubblicazione della rassegna di giurisprudenza delle Commissioni tributarie e la conoscenza delle decisioni adottate dai giudici tributari per la definizione delle liti tra i contribuenti e gli enti impositori, al fine di favorire:

- la conoscenza del giudicato da parte dei contribuenti, enti impositori e professionisti;
- i livelli di uniformità e di coerenza degli esiti del giudizio decisi dai giudici tributari.

La banca dati della normativa tributaria (CERDEF)

Il servizio di Documentazione economica e finanziaria del CERDEF, che è disponibile sul portale del Dipartimento delle Finanze a titolo gratuito per tutti gli utenti del processo tributario sin dal 2001, costituisce una fonte di informazione costantemente aggiornata sulla normativa nazionale, regionale e comunitaria in materia economica e fiscale, sulla prassi amministrativa delle Agenzie fiscali e dello stesso Dipartimento nonché sulla giurisprudenza di settore.

Nel 2004 il servizio ha ottenuto la certificazione di conformità alle norme UNI EN ISO 9001-2015.

Il massimario nazionale e i massimari regionali della giurisprudenza tributaria

Nell'ottica di favorire la più ampia conoscenza delle decisioni adottate dagli organi giudicanti, sono stati stipulati due protocolli d'intesa - in data 26 febbraio 2018 con l'Unione Avvocati Tributaristi (UNCAT) e in data 15 marzo 2018 con il Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC) - con l'obiettivo di pubblicare il Massimario nazionale della giurisprudenza tributaria di merito.

La prima edizione del massimario, con riferimento alle sentenze emesse nel periodo 2017-2019, è liberamente consultabile e scaricabile sul portale della giustizia tributaria.

Detto massimario risulta complementare anche alle massime redatte dagli Uffici del massimario delle Commissioni tributarie regionali, ai sensi dell'articolo 40 del D.Lgs. n. 545/92, e pubblicate sul sito istituzionale del MEF riguardante la giustizia tributaria.

La rassegna di giurisprudenza tributaria

Sul medesimo portale, nella sezione dedicata alla rassegna di giurisprudenza, la Direzione della giustizia tributaria cura la pubblicazione, con cadenza quindicinale, delle sentenze di merito maggiormente significative depositate dalle Commissioni tributarie a livello nazionale, per un totale di circa 150 sentenze pubblicate annualmente. Tale rassegna viene integrata con le sentenze di particolare interesse emesse dalla Corte Costituzionale, dalla Corte di Cassazione, dal Consiglio di Stato e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Dal 2020, inoltre, la DGT ha attivato la pubblicazione, sul proprio portale, della collana editoriale di rassegna giurisprudenziale denominata "*Tax Justice*", elaborata anche con l'ausilio degli ordini professionali e degli enti impositori, che contiene un approfondimento ragionato dei temi più controversi in ambito tributario, al fine di favorire la corretta applicazione dei tributi e gli adempimenti fiscali dei contribuenti.

La banca dati della giurisprudenza

Da oltre dieci anni la DGT coordina l'attività delle segreterie delle Commissioni tributarie per la scansione in formato PDF e classificazione di tutte le sentenze di primo grado e di appello depositate a livello nazionale, al fine di incrementare gli strumenti idonei al supporto della funzione giurisdizionale.

Le suddette sentenze digitalizzate sono, al momento, consultabili da parte dei soli giudici tributari, tramite la banca dati di Documentazione economica e finanziaria curata dal CERDEF; nel periodo 2011-2021, è stato inserito nella banca dati del CERDEF un totale di circa 2,4 milioni di sentenze emanate dalle Commissioni tributarie.

Con il recente avvio dell'applicativo che consente al giudice di redigere il provvedimento giurisdizionale in formato digitale e di depositarlo con modalità telematiche, la banca dati viene alimentata automaticamente con il deposito delle sentenze digitali, rendendo non più necessaria l'attività di scansione dei documenti cartacei da parte degli uffici di segreteria.

Da ultimo, il Dipartimento delle finanze ha attivato lo sviluppo di un progetto informatico finalizzato alla creazione di una banca dati della giurisprudenza tributaria di merito, accessibile gratuitamente da chiunque, previa anonimizzazione dei riferimenti a fatti e a soggetti nel rispetto della vigente normativa in materia di protezione dei dati personali. Ciò al fine di consentire la piena conoscenza agli operatori del settore di tutte le sentenze depositate dalle Commissioni tributarie, utilizzando apposite funzionalità di ricerca delle stesse.

Nuovi strumenti di analisi giurisprudenziale mediante utilizzo della "Artificial Intelligence"

Il Dipartimento delle finanze, in collaborazione con il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, ha attivato presso l'Agenzia per la coesione territoriale un progetto PON per l'utilizzo di particolari applicazioni informatiche funzionali a favorire la conoscenza del precedente giurisprudenziale su specifiche fattispecie tributarie oggetto di contenzioso.

La conoscenza sistematica del precedente giurisprudenziale, oltre a favorire l'uniformità e la coerenza di giudizio da parte dei giudici tributari, permetterà alle parti processuali - al momento dell'analisi circa la scelta di attivare o meno un contenzioso tributario - di acquisire ulteriori elementi di tipo c.d. "predittivo" basati sui diversi orientamenti giurisprudenziali consolidati nel tempo riguardo ad una particolare tematica tributaria.

Più in particolare, il progetto riguarda l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'ambito della giustizia tributaria, mediante l'implementazione di sistemi basati su algoritmi che siano in grado di analizzare raccolte documentali contenenti sentenze, provvedimenti, leggi e contributi dottrinali, al fine di elaborare e simulare, i possibili esiti del giudizio.

Al riguardo, si fa presente che la finalità appena evidenziata rientra tra quelle individuate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), all'interno del quale, nell'am-

bito della riforma della giustizia tributaria, risulta specificamente richiamato l'intento di assicurare un *“migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche e la loro piena accessibilità da parte del pubblico”*.

La realizzazione del progetto in parola costituirà altresì prezioso strumento di ausilio nella elaborazione delle policy fiscali, nella misura in cui riuscirà ad offrire “in tempo reale” alle Amministrazioni pubbliche l'orientamento giurisprudenziale su una determinata fattispecie tributaria, consentendo in tal modo di anticipare eventuali interventi correttivi che a loro volta dovrebbero avere riflessi positivi sulla quantità e qualità del contenzioso tributario.

I progetti di innovazione Digitale all'INPS⁵⁰

L'INPS, approcciando dinamicamente gli stimoli provenienti dal contesto socio-economico, ha realizzato negli anni cambiamenti operativi e strutturali in grado di creare valore sia dal punto di vista culturale che sociale.

La spinta verso la digitalizzazione dei servizi offerti dalla PA ha l'obiettivo di ridurre sensibilmente il peso della burocrazia e le distanze tra enti pubblici, cittadini e imprese; sulla base di tale premessa il bisogno di trasformazione dell'Istituto si è accentuato, non limitandosi ad un mero upgrade tecnologico ed applicativo dovuto alla contingenza, ma prevedendo un radicale cambiamento organizzativo, culturale e strutturale, con impatti positivi diretti ed indiretti a beneficio di cittadini, imprese e altre PP.AA.

Attuare un cambio di paradigma, fondato sulla digitalizzazione dei servizi di welfare, per l'INPS significa creare le condizioni affinché le tecnologie e i servizi messi a disposizione degli utenti possano generare valore sia all'interno dell'Istituto, in termini organizzativi e di efficienza operativa, che, soprattutto, all'esterno in termini di impatto sociale.

Il ruolo centrale dell'INPS nel sistema di welfare nazionale ha imposto di affrontare radicalmente la sfida digitale in considerazione della numerosità degli utenti e delle mutate esigenze di interazione con l'Istituto, della complessità e rilevanza dei servizi erogati, della necessità di gestire l'evoluzione normativa e i picchi di domanda di servizio, coinvolgendo gli utenti nella generazione di valore pubblico.

In linea di continuità dal 2020 è stato dato impulso ad importanti interventi di digitalizzazione, ripensando radicalmente l'architettura IT, le logiche di progettazione dei processi e il modello di servizio, attraverso la definizione di un programma strategico digitale, in linea con gli obiettivi del "Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione", dell'Agenda digitale italiana, dell'Agenda digitale europea e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); tematiche di rilevanza strategica sono state ritenute la semplificazione dei servizi, la capitalizzazione del PNRR, la modernizzazione delle infrastrutture e delle reti e l'adozione di nuove e diversificate modalità di interazione con l'utenza, mantenendo, comunque, attenzione al valore della prossimità.

L'approccio adottato è stato quello di integrazione strategica tra tecnologia, organizzazione e risorse, come fattore abilitante per l'Istituto rispetto ai cambiamenti di contesto e alle dinamiche evolutive del paese e della legislazione sociale, all'evoluzione delle aspettative, ai nuovi bisogni e alla necessità di garantire un servizio personalizzato: il digitale e la tecnologia non come fine, ma come mezzo per garantire prestazioni con elevati standard di qualità ed offrire servizi sempre più efficienti, sia attraverso interventi sull'infrastruttura digitale che mediante l'implementazione di soluzioni tecnologiche che ne facilitino l'accesso.

Le opportunità offerte dalla trasformazione digitale sono state orientate alla definizione di un nuovo modello di servizio, una nuova architettura del valore, intesa come un insieme di processi e servizi che descrivono come l'Istituto intende creare e distribuire

50 - A cura di Nunzia Minerva e Paolo Olimpieri, INPS

valore per i propri utenti e, in particolare, quali sono i servizi che vuole offrire e con quali modalità.

Il nuovo modello si è focalizzato, altresì, sulla individuazione di requisiti “attrattivi”, e non solo “dovuti” per individuare prodotti, servizi e modi di interazione più in linea con le aspettative dei diversi target di utenza, sul piano della pertinenza con i bisogni, della coerenza delle informazioni istituzionali, del riconoscimento della proposta di valore e, in ultima analisi, dell’affidabilità dell’Istituto.

Il percorso di transizione al digitale intrapreso dall’INPS è stato delineato nell’ambito di due documenti, il “Piano Strategico Digitale 2020-2022” e il “Piano Strategico ICT 2020-2022” (successivamente aggiornati), adottati dal Consiglio di Amministrazione, che sviluppano la strategia di trasformazione, focalizzando i valori di riferimento, quali la costruzione di un rapporto di fiducia e la soddisfazione dei bisogni profondi dell’utente. I Piani si connotano per un approccio permanente all’innovazione, attraverso l’individuazione di obiettivi, programmi e interventi da realizzare nel triennio; parallelamente, con il ricorso a tecniche di analisi di Customer experience, inoltre, è stata verificata la coerenza della mission non soltanto rispetto all’attuale grado di soddisfazione dell’utenza, ma anche in prospettiva dell’evoluzione delle aspettative e dei bisogni degli utenti nel medio e lungo periodo, collocando i propri stakeholder al centro del cambiamento.

Entrambi i Piani hanno innescato all’interno dell’Istituto un evidente cambiamento delle strategie IT, organizzative e culturali a beneficio di cittadini, aziende, intermediari e altre Pubbliche Amministrazioni, definendo azioni, responsabilità e tempistiche idonee a rispondere rapidamente alle trasformazioni accelerate dallo scenario pandemico globale.

L’integrazione strategica tra tecnologia, organizzazione e risorse è il fattore che abilita l’Istituto ai cambiamenti di contesto e alle dinamiche evolutive della comunità e della legislazione sociale; in questa fusione di obiettivi e di intenti è implicita la consapevolezza che le implicazioni strategiche del digitale investono l’organizzazione a tutti i livelli e in tutti i suoi passaggi chiave e che, pertanto, sia le politiche di servizio sia le scelte tecnologiche devono trovare attuazione in un unico programma coerente che è intrinsecamente digitale per finalità, caratteristiche e portata.

La cornice delle iniziative di innovazione dell’INPS si indirizza verso le seguenti tre direttrici:

1. lo sviluppo e la tutela della cittadinanza digitale, ripensando servizi e modalità di interazione tra l’Istituto i suoi utenti;
2. la realizzazione di progetti di eGovernment, reingegnerizzando processi e modelli di erogazione del servizio, in chiave di dematerializzazione, interoperabilità, automazione avanzata delle attività e degli scambi di informazioni;
3. l’attivazione di processi di Open Government investendo sullo sviluppo di piattaforme e modalità di accesso alle informazioni, alla partecipazione e alla comunicazione trasparente.

Per realizzare soluzioni che accelerino il processo di trasformazione dei comportamenti organizzativi in chiave digitale l'Istituto sta riprogettando i sistemi applicando, tra l'altro, tecnologie di:

- Blockchain: realizzazione di servizi in modalità ecosistema, garantendo immutabilità delle informazioni, sicurezza, scalabilità e attendibilità, sovranità e affidabilità dei dati;
- intelligenza artificiale "AI": gestione dei dati ed estrazione di informazioni e insight per realizzare analisi predittive, integrazione con chatbot per l'assistenza agli utenti e image recognition;
- IoT: estrazione di informazioni a supporto dei processi decisionali, trasformazione dei processi e automazione;
- Cloud: consente di migliorare l'efficienza dei sistemi ICT e, allo stesso tempo, raggiungere elevati standard di sicurezza, efficienza ed affidabilità in ottica di miglioramento dei livelli di servizio, accessibilità, usabilità e sicurezza, interoperabilità, resilienza, scalabilità, "reversibilità" e protezione dei dati, Business continuity.
- Analisi Predittiva - Machine Learning: prevedere scenari futuri e conseguente applicazione in diverse aree dell'istituto, favorire l'apprendimento automatico.

La strategia di attuazione si è basata sulla individuazione di un primo nucleo di "Progetti di innovazione digitale", selezionati dal Comitato per l'innovazione tecnologica e la trasformazione digitale e annualmente aggiornati, in modo da consentire la continua evoluzione del portafoglio di progetti realizzativi in corso di esecuzione.

I progetti selezionati nell'anno 2021 sono definiti sotto l'aspetto della Vision complessiva e si riconducono a specifiche tematiche relative alla trasformazione digitale, considerate strategiche e prioritarie per l'Istituto:

- innovazione digitale delle modalità di interazione con gli stakeholder esterni (intermediari, aziende, cittadini);
- innovazione digitale delle interazioni con le altre PA;
- evoluzione degli assetti interni dell'istituto, ovvero innovazione per i "clienti interni";
- miglioramento dell'esperienza d'uso degli utenti esterni;
- sistemi abilitanti trasversali;
- sperimentazioni concrete di nuove tecnologie con potenziale futuro;
- progetti di change management specifico;
- progetti candidabili a fonti esterne di finanziamento (es. PNRR, NGEU, PON).

La realizzazione dei progetti è stata affidata a team interfunzionali, costituiti da risorse appartenenti a diverse strutture, abilitati a raggiungere un obiettivo comune sfruttando la sinergia che si crea attraverso l'accostamento di persone con profilo di competenze complementari ed è sostenuta da un piano strutturato e coerente di Change management. La totalità del personale è stata coinvolta in un percorso di consapevolezza e rinnovamento culturale del modello di servizio secondo una prospettiva di centralità del cittadino digitale, articolato in interventi formativi idonei a far evolvere competenze, comportamenti organizzativi e ruoli professionali e a superare il gap tecnologico e di genere.

La funzione informatica e l'intera organizzazione agiscono secondo ruoli paritari, collaborativi, che superano la progettazione lineare tra fasi amministrative e fasi informatiche: le funzioni amministrative condividono con la funzione IT la visione strategica delle tecnologie abilitanti come opportunità per rinnovare radicalmente il modello di servizio, migliorare la performance aziendale

Il modello di governance

Il modello di governance della trasformazione digitale adottato garantisce l'integrazione strategica tra il modello di servizio e le nuove opportunità tecnologiche e la coesistenza tra la pianificazione di lungo termine e un approccio più agile in grado di adattarsi ai bisogni emergenti e alle nuove opportunità offerte dalle soluzioni digitali (approccio bimodale).

La coerenza delle progettualità individuate rispetto alla strategia e la loro efficacia rispetto ai valori che l'Istituto vuole abilitare sono verificate nell'ambito di un modello collaborativo e integrato di governance, che prevede il coinvolgimento attivo e sinergico di tutti i livelli dell'organizzazione attraverso tre funzioni: Transformation, Integration e Demand (TID):

- Transformation è la nuova Design Authority che guida le fasi di disegno degli scenari operativi verso i quali far evolvere i servizi dell'Istituto garantendo uniformità gestionale, architettuale e tecnologica e garantisce l'integrazione organizzativa con il coinvolgimento delle diverse strutture coinvolte; le scelte adottate coinvolgono l'Istituto nel suo insieme e non solo la componente IT, garantendo una gestione integrata delle iniziative progettuali in linea con l'evoluzione dell'Istituto in termini architetture, tecnologici, di processo, di servizio nonché di user experience
- Demand traduce gli scenari evolutivi definiti dalla funzione Transformation in concrete soluzioni, indirizzando le nuove iniziative progettuali all'interno della cornice definita.
- Integration verifica che i progetti siano in linea con gli indirizzi forniti dal Demand e coerenti con gli scenari operativi definiti dalla funzione Transformation per evitare ridondanze, duplicazioni o incoerenze.

Il design system e i progetti di innovazione digitale

L'INPS si propone l'obiettivo di realizzare un nuovo modello di servizio disegnato per consentire all'Istituto di configurarsi come "hub" tecnologico e gestionale dell'ecosistema del welfare, in grado di supportare l'interoperabilità e l'integrazione tra i servizi della Pubblica Amministrazione, con un approccio citizen centric, inteso come generazione di valore per l'utente finale.

L'adozione della prospettiva dell'utente è il principio su cui si basa l'intero processo di innovazione tecnologica e di trasformazione digitale dell'Istituto, che coinvolge gli utenti finali già dalle prime fasi di ideazione e sviluppo, con una costante focalizzazione sulla generazione di valore in tutte le occasioni di interazione con l'Istituto e in ciascuna fase della Customer Journey, abilitando un sistema di co-partecipazione, in cui gli utenti sono parte attiva nei processi di miglioramento dei servizi.

Per progettare servizi digitali che migliorino la qualità della vita degli utenti, garantendo le informazioni ed i servizi di cui hanno bisogno per la propria protezione sociale tramite un servizio digitale semplice, accessibile e costantemente ottimizzato sulla base delle proprie esigenze, l'INPS ha realizzato Sirio, il nuovo Design System, che diventerà l'unico linguaggio visivo e di interazione dell'Istituto. Sirio semplifica e migliora l'esperienza d'uso attraverso componenti e regole di interazione: rappresenta lo standard dell'Istituto, in termini di linguaggio visivo e pattern di interazione, e sarà progressivamente utilizzato come riferimento per tutti i prodotti, servizi e touch-point destinati a tutte le tipologie di utenti. L'utilizzo di tale linguaggio, sempre coerente e riconoscibile, permette all'utente di concentrarsi sui propri bisogni, risparmiandosi lo sforzo di comprendere un'interfaccia complessa.

Di seguito, una selezione dei progetti d'innovazione digitale a maggior impatto per l'utenza esterna:

- “CO-PARTECIPAZIONE CON I CITTADINI”: per realizzare una personalizzazione avanzata dell'area web riservata MyInps, un'area dedicata a cittadini e imprese, che permette di organizzare e raccogliere i contenuti di proprio interesse (le informazioni collegate al proprio profilo individuale, lo stato dei procedimenti in corso, la cronologia e l'esito delle interazioni già avute, la copia digitale dei provvedimenti già ottenuti o altri documenti personali) e i servizi assistenziali e previdenziali, rendendo più semplice la navigazione, la comunicazione con l'Istituto e la gestione online dei servizi. Rispetto al sito generalista, che distribuisce l'intera gamma di contenuti istituzionali a un numero indefinito di persone, la Home page di MyINPS (Bacheca) consente, quindi, ai diversi target di utenza muniti di credenziali d'accesso, di selezionare le informazioni e i servizi in base alle effettive necessità. Gli utenti beneficiano, quindi, dell'accesso a servizi complessi in autonomia e soddisfano i propri bisogni informativi con la ricezione proattiva di contenuti pertinenti, coerenti nel tempo e rilevanti per il proprio status previdenziale e assistenziale. L'obiettivo è quello di consolidare la relazione di lungo periodo con gli utenti offrendo contenuti e servizi sulla base del rispettivo target di appartenenza. Uno dei più recenti servizi messi a disposizione in questa area riservata per tutti gli utenti con domanda di NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego - indennità mensile di disoccupazione) accolta è una video guida personalizzata che illustra i servizi a loro dedicati. In particolare, la video guida indica all'utente come è stata calcolata la sua NASpI, quali

sono le regole di compatibilità da considerare, l'importo e la durata del beneficio, in modo da anticipare le risposte alle domande più ricorrenti: "Quanto prenderò ogni mese? Per quanti mesi? Quando riceverò l'accredito della prima rata di NASpI? Cosa devo fare se trovo un nuovo lavoro?". La video guida accompagna l'utente nella gestione in autonomia della propria NASpI, aprendo un canale interattivo con INPS, grazie ad apposite icone che compaiono durante il video. La video guida resta a disposizione del beneficiario per alcuni mesi all'interno dell'area notifiche MyINPS e sarà scaricabile anche attraverso il QR Code presente nella lettera di attribuzione del beneficio recapitata nella Casella Postale online.

- "CO-PARTECIPAZIONE DEGLI INTERMEDIARI NELLA GENERAZIONE DI VALORE PUBBLICO": è stata sviluppata una piattaforma di Comunicazione bidirezionale con gli Enti di Patronato nonché un potenziamento delle funzionalità della piattaforma di colloquio già esistente per gli Intermediari qualificati (Cassetto aziende).
- SIMULATORI DI SCENARI PENSIONISTICI

"Riscatto laurea": è un simulatore che permette agli interessati di conoscere gli effetti del riscatto del corso universitario di studi sulla futura pensione. E' un servizio ad accesso libero, raggiungibile da qualunque dispositivo mobile o fisso che con l'inserimento di pochi dati anonimi fornisce informazioni sulle varie tipologie di riscatto di laurea disponibili per i vari segmenti di utenza e sui possibili vantaggi fiscali derivanti dal pagamento dell'onere; presenta, inoltre, una simulazione orientativa del costo del riscatto, della sua rateizzazione, della decorrenza della pensione (con e senza riscatto) e del beneficio pensionistico stimato conseguente al pagamento dell'onere.

"Pensami" (Pensione a misura): è un simulatore disponibile sul sito dell'Istituto, con cui INPS intende affiancare e accompagnare gli utenti a comprendere il proprio futuro pensionistico. "Pensami" è uno strumento di consulenza pre-login, raggiungibile senza necessità di registrazione, con il quale l'utente può visualizzare i possibili scenari pensionistici che gli si prospettano. Seguendo un percorso digitale modulare, favorisce lo sviluppo della cultura previdenziale ed è in grado di orientare l'utente tra le diverse possibilità legate alla sua particolare posizione. L'applicativo si articola su tre livelli da percorrere in sequenza obbligata, che forniscono informazioni sulle prospettive di accesso alla pensione via via più approfondite a fronte di domande più specifiche. Durante tutto il percorso l'utente ha la possibilità di chiarire dubbi mediante apposite note informative e di approfondire gli istituti pensionistici mediante appositi link alle schede di prestazione presenti sul sito istituzionale. Il servizio è stato progettato avvalendosi del confronto diretto con gli utenti fin dalle prime fasi della progettazione, in modo da garantire la massima facilità d'uso ed è stato aggiornato rispetto alle ultime novità legislative (legge 30 dicembre 2021, n. 234) in materia di accesso alla pensione anticipata (c.d. opzione donna e c.d. pensione "quota 102").

- **TRASPARENZA CIG:** progetto sviluppato per assicurare nuove e più agili modalità di comunicazione e informazione sul prodotto CIG (Cassa Integrazione Guadagni) in funzione utente centrica. È stato già attivato il servizio di chat live INFO CIG, accessibile ai lavoratori residenti in tutta Italia, che consente, ai destinatari di una prestazione di integrazione salariale a pagamento diretto, di attivare una conversazione via chat con un consulente dell'Istituto, esperto di materia, per ricevere informazioni sullo stato di lavorazione delle domande. Per usufruire del servizio è sufficiente accedere tramite le proprie credenziali a MyINPS, l'area personale presente sul sito istituzionale.

Progetto INPS nella top 10 mondiale dell'intelligenza artificiale

L'Inps ha ricevuto un riconoscimento frutto del percorso di innovazione che l'Istituto ha avviato dal 2019, sviluppando soluzioni di avanguardia tecnologica mondiale nell'Intelligenza Artificiale e nel Machine Learning.

L'Istituto ha partecipato al bando globale di proposte di progetti che fanno ampio uso di Intelligenza Artificiale per supportare i 17 "Sustainable Development Goals" dell'ONU con il progetto relativo alla classificazione e smistamento automatico delle PEC, che è stato riconosciuto come "outstanding" (eccezionale) e premiato nella Top 10 mondiale da IRCAI, il centro per l'Intelligenza Artificiale promosso dall'UNESCO.

Il progetto ha l'obiettivo di rendere più efficiente il flusso di comunicazione dei milioni di PEC (Posta Elettronica Certificata) che ogni anno vengono inviate all'INPS, attraverso un sistema che riesce a comprendere il contenuto della PEC ricevuta e indirizzarla automaticamente verso l'operatore INPS più specializzato nella specifica risposta con il duplice vantaggio di:

- abbattere i tempi di comunicazione e risposta dell'INPS verso il richiedente;
- ottimizzare il lavoro degli operatori INPS permettendo loro di dedicarsi ad attività a massimo valore aggiunto verso l'utente.

Per comprendere il valore concreto dell'innovazione e l'impatto sulla ottimizzazione della gestione delle comunicazioni, basta considerare i volumi di traffico: le sedi INPS ricevono dagli utenti ogni anno in media oltre 4 milioni di PEC: 3.584.530 nel 2019 e 4.162.936 nel 2020, con un aumento nell'anno della pandemia del 16% delle comunicazioni di posta certificata.

In ottica evolutiva intenzione dell'Istituto è che il programma di intelligenza artificiale possa essere "riusato" e diventi il motore di tutti i progetti dell'Inps del futuro, in quanto si può innestare in qualsiasi ambito di comunicazione con l'utente, come i chatbot o il customer center.

Il ritardo nei pagamenti delle Amministrazioni Pubbliche⁵¹

Il tema dei ritardi con i quali la pubblica amministrazione paga il corrispettivo delle forniture di beni e servizi è stato per diversi anni un punto di rilievo nelle analisi sulla situazione economica del nostro paese⁵². Le aziende che stipulano contratti con la pubblica amministrazione sono soggette ad oneri aggiuntivi, rappresentati dal costo di sostenere una dilazione dal momento della consegna dei beni e servizi (spese in massima parte già sostenute) a quello dell'incasso del corrispettivo. Il tema ha assunto ulteriore spessore considerata la prassi di talune amministrazioni di ritardare il collaudo delle opere, con il risultato di dilatare ancora di più i tempi di pagamento.

La questione dei ritardi è divenuta di stretta attualità nei primi anni dello scorso decennio, con la crisi dei "debiti sovrani" che ha colpito l'Italia più di altri paesi europei, producendo un aumento degli squilibri nei conti pubblici. A distanza di oltre 10 anni, la problematica richiede ancora di essere monitorata, soprattutto dopo un biennio di emergenza sanitaria che ha indebolito ulteriormente il bilancio dello Stato e delle altre Amministrazioni.

Le ragioni storiche del ritardo nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione italiana dipendevano, oltre che dallo squilibrio dei conti pubblici e dalla conseguente carenza di liquidità, anche dalla difficoltà di gestione del ciclo passivo. La prima ragione è stata spesso enfatizzata rispetto alla seconda poiché nell'ultimo ventennio, a partire dal periodo che precede l'ingresso nella moneta unica, si è spesso agito, sotto la necessità del contenimento del deficit e del debito pubblico, con restrizioni di bilancio e manovre di tesoreria che condizionavano significativamente le possibilità delle amministrazioni di rispettare il programma dei pagamenti. Le cause della carenza di liquidità dipendevano: sul versante della spesa, dagli interventi sulla spesa pubblica centrale e dal ritardo con cui venivano effettuati i trasferimenti tra livelli di governo (da Stato a Regioni, da Stato a enti locali, da Regioni a enti locali); sul versante dell'entrata, dal ritardo relativo alle procedure di accertamento e riscossione (spesso effettuate dal centro e successivamente trasferite); dal sistema contabile dello Stato e degli enti territoriali (basato sul principio della competenza giuridica e della gestione dei residui); dal limite posto all'indebitamento degli enti territoriali, ammesso solo per le spese di investimento e, dal 2001, recepito nella Costituzione; dall'obbligo del pareggio di bilancio, divenuto vincolo stringente anche per il livello centrale; dalla rigidità delle spese correnti e dall'applicazione, in talune circostanze per esigenze di contenimento del deficit di bilancio, di tagli lineari per approssimare il pareggio.

La seconda ragione, e cioè la difficoltà di controllare il ciclo passivo, è invece di natura strutturale e presenta elementi di criticità. Ciò può dipendere: dalle problematiche che nascono quando si affiancano sistemi di contabilità finanziaria a sistemi di contabilità economica, sia nello Stato sia negli enti territoriali; dal parziale utilizzo in forma dif-

51 - A cura di Pasquale Ferro, Capo Servizio Tesoreria dello Stato. Le opinioni espresse nel testo sono dell'autore e non coinvolgono l'Istituto di appartenenza. Ogni eventuale errore o imprecisione è da attribuirsi all'autore.

52 - L'argomento è stato affrontato nei suoi molteplici risvolti nel volume "Il ritardo nei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche", a cura di Marcello Degni e Pasquale Ferro, Castelvechi Editore, 2016.

fusa di processi di dematerializzazione e tracciatura; dalla difficoltà di gestire in forma integrata e dinamica programmazione dei fabbisogni, ordini, controlli delle forniture, fatturazione. Quello dei tempi con i quali l'operatore pubblico adempie le obbligazioni nei confronti dei propri fornitori è un fenomeno puntualmente disciplinato dal quadro normativo nazionale, dopo che il d.lgs. n. 192/2012 ha recepito la direttiva comunitaria n. 2011/7/UE sulla materia, imponendo tempi contenuti per i pagamenti nelle transazioni commerciali (30 giorni, che possono essere portati a 60, ma solamente in specifici casi come quello del settore sanitario). Negli anni successivi si sono aggiunti numerosi interventi normativi, volti da un lato a introdurre meccanismi sanzionatori e premiali per incentivare al rispetto dei tempi di pagamento (d.lgs. n. 149/2011) e dall'altro a stanziare ingenti risorse per ridurre significativamente il monte dei debiti commerciali delle AP (decreto legge n. 35/2013, convertito nella legge n. 64/2013 e decreto legge n. 66/2014, convertito nella legge n. 89/2014). Pur a fronte di tali sforzi, l'Italia ha visto avviare a proprio carico, nel 2014, una procedura di infrazione, culminata il 28 gennaio 2020 in una sentenza di condanna da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Anche in ragione dell'avvio della procedura di infrazione, sono stati introdotti diversi accorgimenti per incentivare gli enti al rispetto delle scadenze e per tracciare puntualmente il processo di ricezione ed estinzione dei debiti commerciali, tra cui l'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti delle PA e l'istituzione della Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC). Quest'ultima, in particolare, è divenuta lo strumento che consente ai creditori della PA di chiedere la certificazione dei crediti relativi a somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali e di tracciare le eventuali successive operazioni di anticipazione, compensazione, cessione e pagamento, a valere sui crediti certificati.

All'introduzione di tali procedure e sistemi informativi per tracciare in maniera puntuale i comportamenti delle PA, si è aggiunta l'emanazione di ulteriori norme volte a incentivare il rispetto delle scadenze di pagamento da parte degli enti. In particolare, nella legge di bilancio 2019 (L. 30 dicembre 2018, n. 145) sono state introdotte una serie di disposizioni volte a contrastare il ritardo nei tempi di pagamento e favorire la riduzione dello *stock* di debito esistente. Tali misure costituiscono un sistema di sanzioni e incentivi che restringe gli spazi di bilancio per gli enti meno virtuosi e li amplia per quelli rispettosi delle scadenze. Tra le disposizioni che si applicano agli enti meno virtuosi, rilevano lo stanziamento di un "fondo di garanzia dei debiti commerciali" (l'alimentazione di tale fondo restringe la capacità di spesa per beni e servizi dell'ente, riducendo di un pari importo la possibilità d'impegno delle somme approvate in bilancio) e la riduzione delle spese per consumi intermedi rispetto all'esercizio precedente. Tra gli incentivi, si segnala il collegamento tra la parte variabile della retribuzione degli alti dirigenti e la performance ottenuta in termini di riduzione dei tempi medi di pagamento e dello *stock* del debito nonché la possibilità di ampliare gli spazi di spesa attraverso la riduzione del "fondo crediti di dubbia esigibilità". A tali misure si sono affiancati aiuti finanziari che hanno consentito agli enti pubblici di chiedere a più riprese, negli ultimi anni, anticipazioni di liquidità presso la Cassa Depositi e Prestiti, le banche e altre istituzioni finanziarie, da destinare al pagamento dei debiti commerciali.

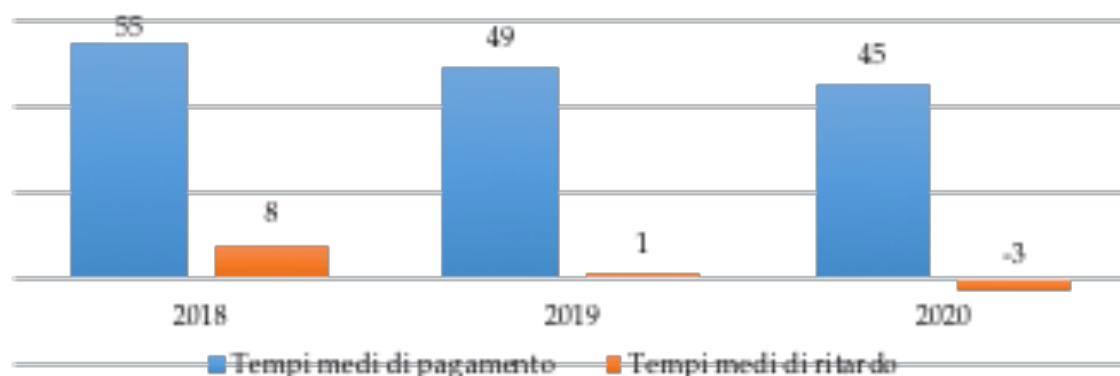
Come risulta evidente dal miglioramento della situazione e dalla riduzione dei tempi di pagamento, molte delle ragioni sopra indicate - unitamente a una maggiore efficien-

za delle amministrazioni pubbliche e al più ampio utilizzo di tecnologie e procedure di pagamento innovative (ad esempio, la fatturazione elettronica) - sono state, negli ultimi anni, superate o hanno attenuato il loro impatto su una problematica comunque complessa sulla quale incidono fattori diversi che, se presenti simultaneamente, sono in grado di determinare slittamenti dei tempi di pagamento.

Per quanto riguarda il monitoraggio del fenomeno, il Ministero dell'Economia e delle finanze ha avviato a partire dal 2018, con la collaborazione della Banca d'Italia, la piattaforma SIOPE+, attraverso la quale vengono scambiati gli ordini d'incasso e pagamento delle principali amministrazioni locali. In particolare, grazie all'integrazione dei dati di SIOPE+ con quelli delle fatture presenti nella PCC, la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) è ora in grado di rilevare il pagamento dei fornitori da parte delle amministrazioni locali e di calcolare, sulla base di dati contabili, i tempi medi di pagamento.

I dati vengono pubblicati periodicamente sul sito internet della RGS e danno conto dell'andamento del fenomeno nel corso degli ultimi anni⁵³. In particolare, nel periodo di osservazione che va dall'anno 2018 al 2020, si rileva un miglioramento dei tempi di pagamento sistematico e continuo. Secondo le stime del Ministero, i tempi medi di pagamento passano da 55 giorni nel 2018, a 49 nel 2019 e 45 nel 2020; i tempi medi di ritardo passano da 8 giorni per le fatture emesse nel 2018, a 1 giorno per quelle emesse nel 2019 e si attestano su 3 giorni di anticipo per quelle del 2020.

Grafico 1 - Tempi medi di ritardo delle PA - Anni 2018 - 2020



Fonte Ministero dell'Economia e delle finanze.

Il dato più aggiornato al momento in cui viene redatto questo lavoro, sebbene sia parziale, è relativo al terzo trimestre del 2021: il tempo medio di pagamento delle fatture emesse nei primi nove mesi dell'anno si attesta a 42 giorni. Rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, miglioramenti sono riscontrati per le Amministrazioni dello Stato (-4 giorni), per le Regioni e province autonome (-2 giorni), per gli enti locali (-6 giorni), per le aziende sanitarie (-2 giorni).

Per quanto riguarda i tempi di ritardo rispetto alla scadenza, le fatture emesse nei primi nove mesi del 2021 sono pagate con 6 giorni di anticipo, confermando una tendenza decrescente degli indicatori.

53 - Cfr. https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/i_debiti_commerciali_delle_pubbliche_amministrazioni/tempi_di_pagamento_e_debiti_commerciali_delle_pubbliche_amministrazioni/

La gestione delle misure di sostegno sociale nell'INPS⁵⁴

L'innovazione a sostegno della qualità di risposta (outcome) nella gestione delle misure di sostegno sociale: il Reassessment organizzativo dell'INPS.

Il contributo illustra il modello adottato dall'INPS per realizzare nel corso del 2021 un intervento di innovazione organizzativa nelle proprie strutture territoriali basato su una distribuzione delle funzioni ad operatività differenziata, con l'obiettivo di avvicinare la capacità dell'Istituto di rispondere (outcome) ai bisogni effettivi della propria utenza: il reassessment.

L'illustrazione analizza, in particolare, uno degli elementi che caratterizza tale redistribuzione: l'attivazione del Nucleo Base di Servizi Standard (NBSS), quale nuova configurazione organizzativa deputata al miglioramento della risposta dell'Istituto alle esigenze specifiche dell'utenza più debole, destinataria delle misure di sostegno sociale gestite dall'INPS.

Il contributo si focalizza sulla logica organizzativa orizzontale che permea l'attivazione di tale modulo gestionale e ne costituisce l'impronta genetica, determinandone i tratti distintivi. La nuova configurazione operativa è guidata dalla finalità di realizzare un modello di relazione idoneo a rispondere più efficacemente ad un preciso target di utenza, quella maggiormente bisognosa delle misure di sostegno sociale.

È stato, inoltre, dedicato un focus al nuovo modello della relazione, descrivendo servizi informativi, strumenti e canali che l'INPS mette a disposizione della propria utenza.

Premessa

A conclusione di un significativo percorso di analisi e ripensamento del modello INPS di distribuzione dei servizi e delle attività produttive, nel corso del 2021 l'Istituto ha avviato un'importante intervento di riconfigurazione della propria rete di presidi territoriali (Sedi provinciali, Filiali metropolitane, Filiali provinciali, Agenzie, Punti INPS), privilegiando un assetto ad operatività differenziata, individuato quale maggiormente idoneo a modellare l'offerta dei servizi sulla base dei target di utenza destinatari.

Il "Nuovo modello di servizio" adottato ha restituito nuovo significato ai concetti di flessibilità e visione integrata, riconoscendo che i diversi segmenti di utenza non percepiscono come valore la sola performance sui singoli servizi (né gli eventuali aumenti di efficienza interna), ma necessitano di una presenza coerente, che sia in grado di offrire opportunità e supporto nel lungo periodo, al fine di orientare consapevolmente la propria vita previdenziale e soddisfare le esigenze di assistenza specialistica.

Il pensiero organizzativo si è, pertanto, concentrato non più sui processi di definizione del singolo prodotto o servizio, ma sul percorso esperienziale che il cittadino e le imprese vivono globalmente con l'Istituto, identificando l'elemento chiave del cambiamento

54 - A cura di Nunzia Minerva e Paolo Olimpieri - INPS

nella necessità di conoscere i diversi segmenti di utenza, i loro comportamenti e l'insieme dei loro bisogni o aspettative, in modo da riaggregare processi, competenze professionali e modi di interazione a seconda delle loro specifiche esigenze.

Sulla base di questa premessa, rispetto al segmento dell'utenza più fragile sotto il profilo della discontinuità lavorativa e della debolezza socio-sanitaria, l'INPS ha revisionato le modalità di presidio e gestione delle misure di sostegno sociale delle quali è prevalentemente destinataria. La risposta alla necessità di protezione sociale viene fornita non solo attraverso la legittimità degli atti adottati, ma soprattutto con la ricerca di soluzioni finalizzate a migliorare la capacità di presa in carico dei bisogni anche attraverso nuove modalità di gestione della relazione idonee a valorizzare, comunque, la "vicinanza" e a garantire adeguati livelli di assistenza.

Nelle strutture territoriali di maggiori dimensioni (Sedi provinciali e Filiali metropolitane) il presidio delle prestazioni di sostegno sociale è assicurato nell'ambito di un modulo organizzativo dedicato, il Nucleo Base di Servizi Standard, costituito dall'insieme di attività e servizi che ruotano attorno ai bisogni di lavoratori discontinui, famiglie, pensionati e utenti fragili: segmenti di utenza che più di altri percepiscono il valore della relazione diretta con una struttura fisica di riferimento.

In tutti gli altri casi, l'Agenzia INPS rappresenta l'articolazione territoriale con maggior livello di prossimità al cittadino/utente, il luogo deputato al presidio e alla gestione delle misure di sostegno sociale, che si connota per una forte vocazione informativa e per una spiccata capacità di rispondere al bisogno di un'assistenza capillare e qualificata nelle fasi di accesso alle prestazioni e agli strumenti di protezione sociale.

Il presidio delle misure di sostegno sociale sul territorio: l'agenzia INPS

L'Agenzia costituisce, dunque, una proiezione "fisica" sul territorio dello Stato Sociale e delle politiche di welfare per la sua capacità di assicurare i principali servizi collegati alle prestazioni pensionistiche e socio-assistenziali, nonché di provvedere alla liquidazione delle principali indennità di disoccupazione, malattia e maternità.

Ulteriore elemento di valore per questo segmento di utenza è rappresentato dalla non separazione fra la fase di erogazione del servizio e la relazione, che viene assicurata attraverso un nuovo modello di relazione che adotta le modalità più adeguate rispetto alla specificità del bisogno, secondo una logica di diversificazione dei diversi canali di comunicazione e punti di contatto, per offrire un servizio qualificato di ascolto, assistenza e orientamento ai cittadini.

Il modello si articola in differenti forme di approccio, ampliando la gamma degli strumenti a disposizione dei cittadini:

- **Il servizio di prima accoglienza**, che ribadisce la funzione sociale dell'INPS nel contesto territoriale di riferimento e la sua vocazione in termini di vicinanza, supporto e ausilio nei confronti dell'utenza. È un servizio di Front end, situato all'ingresso della sede e accessibile senza necessità di prenotazione, un desk di accoglienza, ascolto e problem solving, con l'obiettivo di assicurare fin dal primo contatto l'orientamento e il supporto per l'accesso alle informazioni e ai servizi dell'Istituto.

- **Lo sportello di informazione generalista sui servizi erogati dall'Istituto**, cui si accede con prenotazione, così come per le ulteriori modalità di cui ai successivi punti, che risponde alle domande più frequenti in materia di requisiti di accesso agli strumenti di protezione sociale e sostegno del reddito familiare, perdita dell'occupazione e start up lavorativo, pagamento delle prestazioni e stato dei procedimenti.
- **Il servizio di intermediazione con altre strutture** dell'Istituto garantisce, per tutti i prodotti che non rientrano nel *range* presidiato in modo diretto, la presa in carico del problema e il monitoraggio dei tempi e degli esiti della risposta, tramite l'utilizzo di strumenti come LineaInps (piattaforma di comunicazione che canalizza le richieste alla sede di competenza), Agenda appuntamenti (servizio di prenotazione appuntamenti presso la sede di competenza), predisposizione di videochiamate, canali telematici ecc..
- **La risposta specialistica e la consulenza**, servizio informativo altamente qualificato e personalizzato, ha carattere individuale e specialistico e viene assicurato con diverse modalità di gestione della relazione (appuntamento fisico o video-chat intermedia, contatto telematico, invio di una comunicazione asincrona entro i tempi stabiliti).

Focus sul modello della relazione: accessibilità, servizi informativi e strumenti

In uno scenario in cui gli utenti possono integrare l'esperienza con l'INPS anche attraverso fonti di informazioni non controllate dall'Istituto (social, blog, ecc.), per l'Istituto è fondamentale garantire una interazione personalizzata, pertinente e coerente in tutti i canali e luoghi di interazione (fisici e digitali), quanto più possibile, modellata intorno alle nuove e mutate esigenze dell'utenza.

Nel porre al centro le relazioni con cittadini, assicurati, iscritti, aziende e intermediari, l'INPS assicura all'utenza sia l'*accessibilità fisica*, attraverso le proprie strutture territoriali, che l'*accessibilità virtuale*, rendendo fruibile il maggior numero possibile di servizi attraverso i sistemi informatici; alla relazione diretta si aggiunge, inoltre, la consolidata reciproca collaborazione con la rete dei Patronati e degli altri intermediari autorizzati.

I canali virtuali

In coerenza con il processo di conversione in digitale delle attività sociali e delle relazioni tra le persone, gli strumenti a supporto dell'informazione evolvono e si specializzano nella valorizzazione della relazione da remoto: l'INPS si è adeguato a tale nuovo contesto attraverso il servizio offerto dal **Contact Center Multicanale** (numero verde 803164 da telefono fisso e 06 164164 da telefonia mobile a pagamento), arricchendo il menù dei servizi esposti sul **Sito Istituzionale** (www.inps.it) e sulla propria **APP Mobile**, sviluppando nuove modalità di interazione abilitate dal digitale che consentono ai cittadini e agli intermediari di prenotare una richiamata telefonica di un operatore INPS o una *video call* (*sportello telematico*) se in possesso di SPID, CNS o CIE, e di PIN, nei casi residuali ancora gestiti.

L'utente che sceglie la modalità di contatto telematica, nel momento della conferma, riceverà un avviso nella sua area riservata MyINPS del portale istituzionale, contenente i dettagli della prenotazione, le indicazioni sulle modalità di svolgimento del contatto ed il collegamento da attivare all'orario prescelto. Riceverà, inoltre, un messaggio SMS contenente un codice che dovrà essere inserito al momento dell'avvio del web meeting per essere accolto dal funzionario nella stanza virtuale. Mezz'ora prima dell'inizio dell'evento, all'utente viene inviato un promemoria via SMS, contenente tutti i dettagli della sua prenotazione. Seguendo le istruzioni ricevute, sarà ammesso in automatico alla sessione di videochiamata con l'operatore.

Nel 2021 i contatti al Contact Center Multicanale (CCM) dell'Istituto sono stati complessivamente 39.199.308, in parte gestiti attraverso servizi automatizzati.

La seguente tabella riporta i primi 20 oggetti registrati sulla piattaforma Customer Relationship Management (CRM) del Contact Center Multicanale nel periodo Gennaio-Dicembre 2021, indicando separatamente i volumi delle richieste "Chiuse al 1° livello" dall'operatore al telefono o in modalità asincrona (e-mail, fax, etc.) e di quelle inviate al back office delle sedi dell'Istituto.

Figura 1: richieste gestite dal Contact Center Multicanale (CCM)

OGGETTO	TIPOLOGIA	CHIUSE AL 1° LIVELLO			INVIATE A LINEA INPS			Totale
		Telefono	Asincroni	Outbound	Telefono	Asincroni	Outbound	
Naspi	INFO	2.661.277	182.145	4.230	175.372	196.978	0	3.220.002
RdC - PdC - consultazione reddito e pensione di cittadinanza senza pin	DISP	2.767.269	6.827	0	0	0	0	2.774.096
Prenotazione accesso sportelli di sede	DISP	1.783.051	325	0	0	0	0	1.783.376
RdC - Reddito di Cittadinanza	INFO	982.276	34.458	0	84.277	45.708	0	1.146.719
CIG pagamento diretto	INFO	844.725	90.057	932	75.940	88.869	0	1.100.523
REM - Reddito di Emergenza	INFO	738.951	31.758	0	25.726	22.478	0	818.913
Pensioni invalidi civili	INFO	752.653	29.599	1.342	0	0	0	783.594
REM - consultazione reddito di emergenza senza pin	DISP	650.620	3.169	0	0	0	0	653.789
Bonus bebè	INFO	545.151	40.960	575	32.847	34.090	0	653.623

Pensioni invali- di civili	DISP	629.582	14.041	0	0	0	0	643.623
Assegno al nu- cleo familiare lavoratori di- pendenti	INFO	421.432	39.263	0	74.010	76.610	0	611.315
Indennità Co- vid 19	INFO	532.179	69.944	0	0	0	0	602.123
Pagamento del- le pensioni	INFO	497.163	19.523	408	16.613	38.842	0	572.549
Assegno tem- poraneo	INFO	407.633	26.820	0	28.324	40.246	0	503.023
Contributo nido	INFO	256.419	61.695	1.669	48.973	96.229	0	464.985
Cittadini - PIN, SPID, CNS E CIE	INFO	430.931	16.921	1.541	0	0	0	449.393
Assegno al nu- cleo familiare lavoratori di- pendenti	DISP	355.880	46.917	2.082	619	816	0	406.314
Consultazione indennità Co- vid-19	DISP	373.534	22.217	0	0	0	0	395.751
Indennità di malattia	INFO	371.458	12.435	0	0	0	0	383.893
Pensione di vecchiaia	INFO	335.262	10.547	986	17.546	17.575	0	381.916
Altro		9.871.128	1.080.958	56.111	537.187	765.159	0	12.310.543
Totale		26.208.574	1.840.579	69.876	1.117.434	1.423.600	0	30.660.063

Legenda

LINEA INPS: piattaforma che canalizza le richieste non risolvibili al 1° livello al back office delle sedi dell'Istituto.

INFO: informazioni di contenuto generale, servizi consultativi o quesiti inviati a Linealnps.

DISP: indica l'utilizzo da parte dell'operatore di contact center di servizi per la consultazione o l'acquisizione di domande.

Gli utenti con prenotazione agli sportelli delle sedi nelle tre modalità previste (accesso in presenza, con ricontatto telefonico o in web meeting) **sono stati 3.049.461** per

informazioni di primo livello generaliste (requisiti di accesso alle prestazioni, stato lavorazione pratica o informazioni relative ad una prestazione in pagamento), cui si aggiungono **405.300 richieste di appuntamenti per consulenza** (308.500 quelli effettivamente gestiti).

La seguente tabella riporta i primi 20 oggetti di richiesta registrati sulla piattaforma di CRM utilizzata dai funzionari delle sedi territoriali dell'Istituto nel periodo Gennaio - Dicembre 2021, indicando separatamente i volumi delle richieste "Chiuse direttamente allo sportello" e di quelle inviate al back office di sede.

Figura 2: richieste gestite dalle sedi territoriali

TOP 20 DELLE RICHIESTE MAGGIORMENTE GESTITE	TOTALE	CHIUSE DIRETTAMENTE ALLO SPORTELLLO	INVIATE A LINEA INPS
NASPI	193.413	166.109	27.304
RDC - REDDITO DI CITTADINANZA	151.633	132.445	19.188
PENSIONI INVALIDI CIVILI	79.385	68.899	10.486
ESTRATTO CONTO REGIME GENERALE	68.001	66.029	1.972
PENSIONE DI VECCHIAIA	63.662	54.856	8.806
CIG PAGAMENTO DIRETTO	59.603	41.490	18.113
PAGAMENTO DELLE PENSIONI	57.261	50.317	6.944
INDENNITÀ COVID 19	55.268	45.203	10.065
ESTRATTO PAGAMENTI	52.356	51.737	619
CERTIFICAZIONE UNICA	45.174	44.563	611
PENSIONE ANTICIPATA	41.178	36.112	5.066
AUTORIZZAZIONE ANF	37.923	31.857	6.066
ASSEGNO AL NUCLEO FAMILIARE LAVORATORI DIPENDENTI	36.577	30.385	6.192
VERBALE INVALIDITÀ CIVILE	34.245	29.800	4.445
INDENNITÀ DI MALATTIA	32.529	28.637	3.892
REM - REDDITO DI EMERGENZA	29.730	24.590	5.140
ANF PAGAMENTI DIRETTI PER AZIENDE	28.397	23.949	4.448
CITTADINI - PIN, SPID, CNS E CIE	25.237	25.237	0
INDENNITÀ DI MATERNITÀ LAVORATORI DIPENDENTI	24.020	20.610	3.410
TRATTAMENTO FINE SERVIZIO (TFS)	21.762	16.034	5.728
Altro	660.587	532.023	128.564
TOTALE	1.797.941	1.520.882	277.059

INPS e social media

L'INPS, per raggiungere una platea di soggetti sempre più ampia e differenziata alla quale fornire informazioni sulle nuove prestazioni e sulle iniziative in atto, è particolarmente attiva sui social media con 8 profili aperti su 5 diverse piattaforme (Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram, YouTube). I social INPS contano oltre 1.300.000 follower con reach annuali intorno ai 30 milioni di utenti.

Il profilo più attivo, per quanto riguarda la diffusione di informazioni e le interazioni relative alle prestazioni di sostegno sociale, è la pagina Facebook "Inps per la Famiglia" che al momento conta circa n. 715.000 follower complessivi.

Nel 2021, su "Inps per la Famiglia" sono state veicolate soprattutto informazioni su RdC (Reddito di Cittadinanza), REM (Reddito di Emergenza), congedi di maternità,

paternità e parentali, assegni familiari e assegno temporaneo, bonus mamma domani, bonus nido e bonus bebè.

Tali informazioni, sotto forma di circa un centinaio di post composti da un *copy* (testo semplificato ed esplicativo della norma o della news pubblicata sul sito), *hashtag* (parole chiave per rendere più facilmente reperibili le informazioni nel web), *visual* e/o mini video:

- hanno raggiunto mensilmente 1 milione e 214.373 utenti per un totale di 14 milioni e 572.476 nell'anno;
- sono state visualizzate complessivamente 40 milioni e 723.559 volte.

A tali dati di fruizione dell'informazione in forma "passiva" da parte dell'utente, vanno aggiunte n. 1.912.978 interazioni che comprendono condivisioni, like di apprezzamento ai contenuti e, soprattutto, circa 500.000 risposte a commenti degli utenti.

La filosofia della pagina, infatti, è quella di fornire una risposta a tutti gli utenti che pongono un quesito, nei limiti della normativa sulla *privacy* e del rispetto dei dati personali. In tal senso i community manager nel corso del 2021 sono stati in grado di fornire risposte di carattere generale su:

- modalità e tempistiche di presentazione delle domande;
- significato degli stati di lavorazione;
- requisiti necessari e loro declinazione rispetto ai mutamenti della nuova normativa;
- tempistiche di massima relative all'erogazione.

Laddove gli stessi non siano stati in grado di fornire adeguate risposte per impossibilità di accedere alle pratiche personali, si è provveduto ad indirizzare l'utente al servizio più idoneo, in base alla specifica esigenza:

- Contact Center;
- Servizio Inps Risponde;
- Sede territoriale competente;
- Pec della Direzione centrale competente;
- CAF, per gli aspetti inerenti alla compilazione specifica della DSU ai fini ISEE.

Accesso agevolato

Nell'ambito della declinazione del welfare, l'INPS, per le particolari categorie di utenti naturalmente destinatarie delle misure di sostegno sociale, che, in considerazione della loro condizione personale, potrebbero trovare difficoltà nell'utilizzo dei canali ordinariamente messi a disposizione, mette in campo appositi progetti tesi a semplificare il contatto con le sedi:

- **Sportello Mobile:** è un servizio rivolto all'utenza fragile (complessivamente circa 3.500.000 anziani e/o soggetti con particolari disabilità), che fornisce determinati e specifici servizi, normalmente erogati presso gli sportelli, attraverso contatto telefonico dedicato. Il servizio è attivo in tutte le Sedi provinciali e in alcune

Agenzie territoriali. Al cittadino viene inviata una lettera informativa, con l'indicazione di un codice personale identificativo e degli orari e dei numeri telefonici da contattare per la fruizione dei servizi dedicati.

- ***Sportello Voce:*** per facilitare l'interazione con utenti affetti da disabilità uditive ma, comunque, in grado di comunicare attraverso la Lingua dei Segni Italiana (LIS) e il Linguaggio Labiale, è attivato in numerose strutture un servizio dedicato. Agli utenti viene inviata una comunicazione informativa sul servizio, nella quale viene indicato un indirizzo email cui far riferimento per poter richiedere un appuntamento, che sarà gestito in sede o in modalità web meeting, con il supporto di colleghi che conoscono il linguaggio dei segni (LIS) e che forniscono un ausilio nella comunicazione con l'utente.
- ***"INPS per tutti" un progetto per l'integrazione sociale:*** è un progetto finalizzato a rendere più accessibili le prestazioni sociali da parte di potenziali beneficiari in condizione di grave emarginazione e fragilità e renderli consapevoli dei propri diritti, avviato sperimentalmente nel 2019 con iniziative quali la messa a disposizione di speciali info point presidiati da personale dell'Istituto direttamente nei luoghi dove dimorano persone in stato di povertà assoluta, senzatetto o senza fissa dimora e nei Comuni particolarmente distanti dalle sedi INPS. In ottica evolutiva nel 2021 è stato adottato l'Accordo quadro di collaborazione con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), la Caritas Italiana e la Comunità di Sant'Egidio, al fine di promuovere specifiche iniziative territoriali mirate a consolidare i risultati della sperimentazione. Si riporta a titolo esemplificativo una delle iniziative già avviate nel corso dell'anno: in Lombardia è stata sottoscritta la convenzione **"INPS per tutti - Rete agile di Welfare"** con le 11 Caritas della regione, che prevede, anche, una rete di supporto alle Caritas per soggetti già seguiti e/o per l'erogazione di prestazioni successive alla presa in carico iniziale, raggiungendo così un target di popolazione più ampio rispetto ai senza tetto e senza fissa dimora, quali i lavoratori precari, i disoccupati e le famiglie che rasentano la soglia di povertà, specie quelle con minori che rischiano di permanere in uno stato di emergenza sociale, economica ed educativa.

Le politiche di riforma della giustizia⁵⁵

1. Il contesto in cui si inseriscono le ultime riforme per la giustizia: la complessità della Giustizia italiana

Le riforme che il Ministero della giustizia sta portando avanti in questi anni prendono le mosse dall'analisi del contesto di riferimento degli uffici giudiziari e dei territori in cui la giurisdizione va ad inserirsi, per agire non solo sul piano delle riforme normative ma anche e soprattutto a livello di investimenti e innovazione organizzativa.

In questo contesto, il 2021 segna un anno di assoluta svolta: non solo perché è l'anno di ripresa dal primo periodo della Pandemia da Covid-19 ma anche e soprattutto perché l'Italia, e con essa la Giustizia, ha potuto giovare dell'importante spinta derivante dai finanziamenti ottenuti sul *Recovery Plan*.

Stante l'importanza del miglioramento della situazione della Giustizia italiana, la riforma del sistema giudiziario è stata volutamente inserita dal PNRR tra le c.d. riforme orizzontali, o di contesto, che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano. Ciò giustifica anche l'attenzione complessiva del Governo e del Parlamento riposta sull'iter e sulla definizione delle riforme della giustizia.

Del resto, le riforme della giustizia, nel senso di una sua compiuta modernizzazione e maggiore efficienza, hanno un peso importantissimo su tutto il sistema paese, anche in termini economici: stime della Banca d'Italia (Relazione Annuale sul 2020) indicano che la piena realizzazione dell'obiettivo previsto dal PNRR di riduzione della durata dei procedimenti civili determinerebbe un aumento del PIL, nel lungo periodo, fino all'1,7%.

Lo spettro delle riforme indicate dall'Italia per la giustizia nel Piano, prende le mosse dal CSR e, legislativamente, mirano ad intervenire in quattro direttrici:

- 1) **Migliorare e ridurre la durata dei processi civili**, con un piano di riforme, razionalizzando le norme procedurali, comprese quelle all'esame del legislatore
- 2) **Migliorare il sistema penale**, che rileva il perdurare della scarsa efficienza del processo, che si ripercuote anche sull'efficacia del contrasto alla corruzione. riformando le norme procedurali per ridurre la durata dei processi penali
- 3) **Migliorare il sistema dell'insolvenza**, in particolare attuando la direttiva UE n. 1023/2019 relativa alle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione
- 4) **Riformare il sistema della giustizia tributaria**, con l'obiettivo di intervenire sulla giustizia tributaria per ridurre il numero di ricorsi alla Corte di Cassazione e consentire una loro trattazione più spedita. Il Piano muove, infatti, dalla considerazione di quanto il contenzioso tributario sia una componente importante dell'arretrato della Cassazione (50.000 ricorsi pendenti nel 2020) e di quanto spesso le decisioni della Cassazione portino all'annullamento delle decisioni delle Commissioni tributarie regionali (nel 47% dei casi nel 2020).

⁵⁵ - A cura di Barbara Fabbrini - Ministero della Giustizia

Le *milestone* inserite nel Piano per le riforme legislative al dicembre 2021 attengono ai primi tre punti (riforma del processo civile, del penale e del sistema dell'insolvenza). Sotto tale profilo possono dirsi rispettate, attraverso l'approvazione della riforma del penale con la legge 27 settembre 2021, n. 134 contenente la «*Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*», con l'approvazione della riforma del sistema fallimentare (contenuta nel decreto legislativo n. 14 del 2019, che il Governo ha emanato in attuazione della legge delega n. 155 del 2017, integrata successivamente grazie a quanto previsto dalla legge n. 20 del 2019 e dal decreto dal decreto-legge n. 118 del 2021), nonché attraverso l'approvazione della riforma del civile con la legge 26 novembre 2021, n. 206, recante «*Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*».⁵⁶

Ciò premesso, indubbiamente sono varie le difficoltà di tipo organizzativo che impediscono allo stato una gestione uniformemente efficace del lavoro e delle *performance* degli uffici giudiziari e certamente il mondo della giustizia e, soprattutto, quello inerente ai servizi che ruotano attorno al lavoro degli uffici giudiziari si palesa complesso e con livelli di servizio e *performance* non sempre omogenei nel territorio.

È, tuttavia, un mero luogo comune pensare che nella Giustizia allo stato non vi siano risorse finanziarie destinate agli uffici giudiziari e, soprattutto, che non vi sia l'attenzione sulle politiche del personale e sul rafforzamento degli organici.

Al contrario, dal 2014 ad oggi vi è stata una notevole inversione governativa, chiudendo l'epoca dei tagli lineari, della politica di austerità e di *spending review*. Gli investimenti per gli uffici giudiziari sono notevolmente cresciuti e l'azione della Ministra Cartabia nel 2021 ha confermato tale impostazione, concentrandosi certamente in via prioritaria sulle innovazioni ed investimenti del PNRR, senza trascurare attenzione anche alle risorse a regime.

Allo stesso tempo, nella giustizia civile si assiste da tempo ad un costante continuo miglioramento della situazione dell'arretrato e delle pendenze, che forse non è ben compreso e che viene troppo spesso sottovalutato, ma che certamente fa bene sperare per una ripresa futura.

56 - Il presente contributo si concentra volutamente sul contesto della giustizia italiana e sugli investimenti principali effettuati in questi anni e specie nel 2021, così come esposto in sede di relazione al CNEL in data 14 febbraio 2022. Si ricorda comunque brevemente qui in nota come la riforma del processo civile prevede essenzialmente tre filoni di intervento:

- a) potenziamento degli strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie, rafforzando le garanzie di imparzialità, per quello che concerne l'arbitrato; estendendo l'ambito di applicazione della negoziazione assistita e estendendo l'applicabilità dell'istituto della mediazione;
- b) intervento selettivo sul processo civile nell'ambito di tutti e gradi volto a rafforzare il regime di preclusioni e la maggior concentrazione processuale;
- c) intervento selettivo nel processo esecutivo.

A ciò si è aggiunto poi, nella discussione del pacchetto in sede Parlamentare, una innovativa riforma del settore della famiglia e delle persone, inizialmente non previsto, neppure entrato nella dialettica di illustrazione del PNRR alla Commissione europea, ma con una forte valenza sotto il profilo delle tutele in tale delicato settore, in ottica di uniformità del rito in tutta la materia delle persone e minorenni e di più stringenti poteri istruttori del giudice.

Appare utile riportare alcuni numeri relativi alla gestione degli uffici giudiziari per comprenderne la complessità:

- **10.853** è la cifra della complessiva dotazione organica dei magistrati ordinari italiani, di cui **9.445** sono magistrati attualmente in servizio;
- **8.000** è il numero delle unità di dotazione organica della magistratura onoraria di cui circa 5.000 sono quelli attualmente in servizio;
- **43.464** è la cifra della dotazione organica di personale amministrativo e **316** quella dei dirigenti amministrativi (le reali presenze ad oggi sono, rispettivamente, **32.239 e 223**);
- **675** sono gli uffici giudiziari esistenti a seguito della revisione geografia giudiziaria;
- **950** circa gli edifici in cui sono allocati gli uffici giudiziari o a loro servizio da gestire da parte del Ministero (quindi più dello stesso numero degli uffici del territorio).

Sono numeri importanti che già da soli implicano una difficoltà di gestione, la quale si unisce ad altri elementi di complessità, propri della giustizia italiana e che possono così riassumersi:

- 1) gravi carenze di organico di personale amministrativo per mancanza di politiche di assunzioni in tutta la Pubblica Amministrazione centrale (comparto ministeri) dai primi anni del 2000⁵⁷ come si vedrà proprio negli ultimi anni riprese;
- 2) carenza di figure tecniche e di profili e mansioni più innovative;
- 3) carenza per anni di politiche uniformi di investimenti per la giustizia, tendenza questa come si vedrà solo di recente invertita;
- 4) alto *turn over* del personale tutto ed in specie dei magistrati, fortemente aumentato negli ultimi anni;
- 5) forte diversità territoriali, non solo nei dati ma anche nelle *performance* e nelle modalità di gestione degli uffici giudiziari.

Ci sono, in ogni caso, negli ultimi anni elementi di cambiamento sia sotto il profilo degli investimenti sia sotto il profilo delle *performance* dei risultati raggiunti dagli uffici giudiziari che è opportuno sottolineare in questa sede.

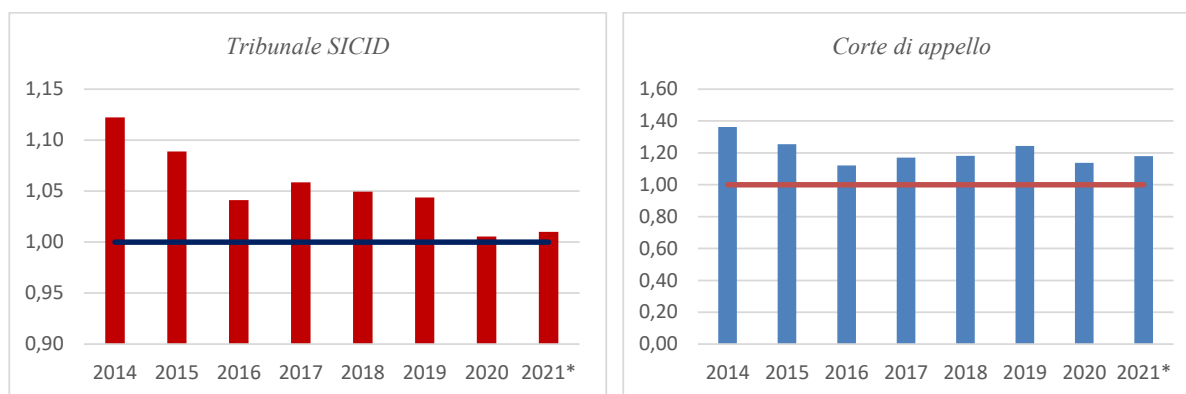
⁵⁷ - Dagli anni 2000 si sono succedute alcune leggi nazionali che prima hanno ridotto e poi bloccato il cd. *turn over*, ovvero la possibilità di assumere nuove risorse al pensionamento delle unità presenti, poi hanno introdotto dei tagli alle dotazioni organiche ed infine (dal 2010) hanno impedito le assunzioni tramite nuovi concorsi, privilegiando modalità di equilibrio tra le risorse delle varie PA, tramite mobilità e scorrimento di graduatorie.

2. I dati della giustizia civile negli ultimi anni: segnali di una ripresa

Ormai da anni la produttività dei giudici italiani è ai primi posti europei, con un indice di smaltimento (cd. *Clearance Rate*) costantemente superiore (il dato delle definizioni supera quello delle sopravvenienze annuali). Infatti, prendendo a riferimento un arco temporale di medio periodo, si rileva come nel corso degli ultimi 6 anni (dal 2014 al 2019), il *clearance rate* nazionale del settore civile è costantemente rimasto superiore all'unità, come risulta dalla **fig. 1** riportata di seguito. A livello europeo, l'Italia si colloca quindi tra i Paesi con più elevata produttività, come peraltro evidenziato nell'ultimo rapporto della **Cepej Evaluation Report - 2020 cycle** (annualità di riferimento 2018).

Figura 1

Clearance rate civile



* Dato provvisorio. Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Nonostante tali sforzi, le *performance* dell'Italia risultano ancora non allineate con quelle degli altri paesi europei, come risulta dall'ultimo rapporto della *Cepej*.

Si è soliti sottolineare solo l'aspetto negativo della distanza dagli altri paesi europei, che deriva da anni di mancati interventi specie nella giustizia civile, perdendo di vista invece i miglioramenti che oramai da un decennio la giustizia civile italiana sta mostrando.

Il primo indice di ciò è innanzi tutto proprio il costante dato positivo della produttività annuale (*clearance rate*) sopra riportato.

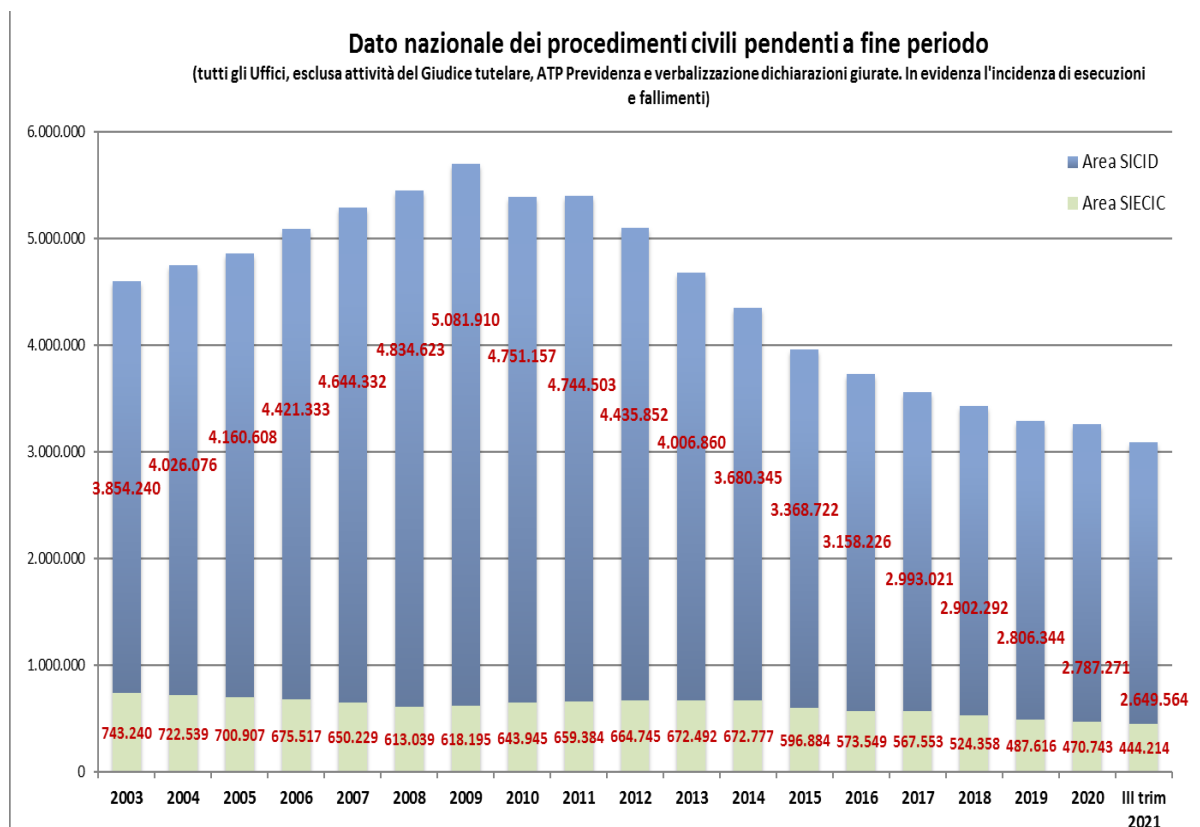
Ma anche l'analisi delle statistiche relative alle pendenze civili fa notare un netto miglioramento che va sottolineato.

Nell'ultimo decennio vi è stata una decrescita costante e considerevole delle pendenze totali del settore civile in particolare:

- ❑ **Alla fine del terzo trimestre del 2021 i procedimenti pendenti risultavano inferiori del 46% rispetto al picco registrato nel 2009. Se si considerano i soli procedimenti di area SICID (al netto delle procedure esecutive e concorsuali) la riduzione è stata del 48%.**

- ❑ I dati segnano un miglioramento anche rispetto al 2003 (-33%), primo anno di esistenza su tutto il territorio nazionale dei registri informatizzati e quindi di correttezza di rilevazione statistica (Fig. 2).

Figura 2



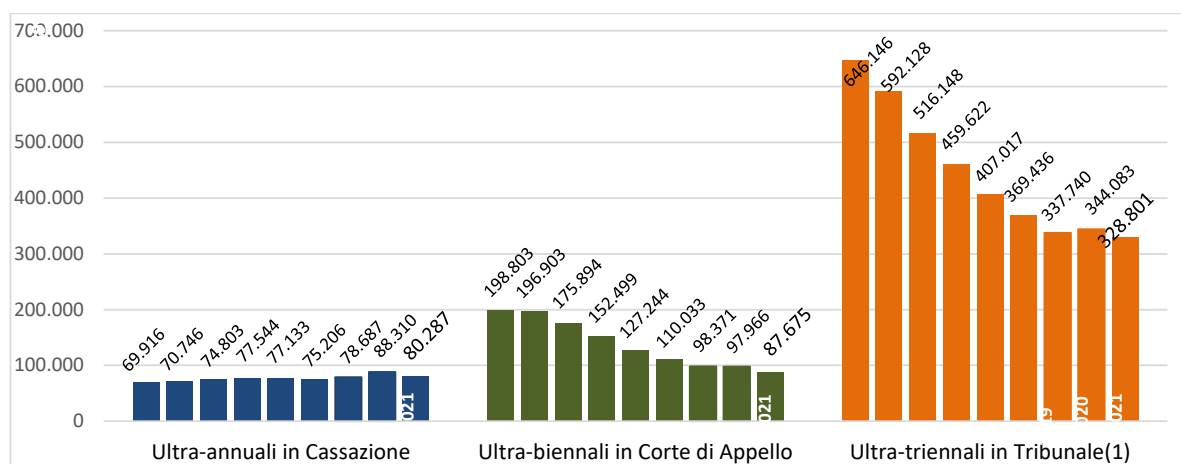
Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Una decrescita importante e davvero consistente se si considera che le pendenze sono oramai calate di oltre un milione di fascicoli dal 2003 ad oggi e che oramai è costante il trend di diminuzione annuale delle pendenze.

Ciò che va ulteriormente sottolineato è che, al calo delle pendenze, si è accompagnata anche la riduzione dell'arretrato:

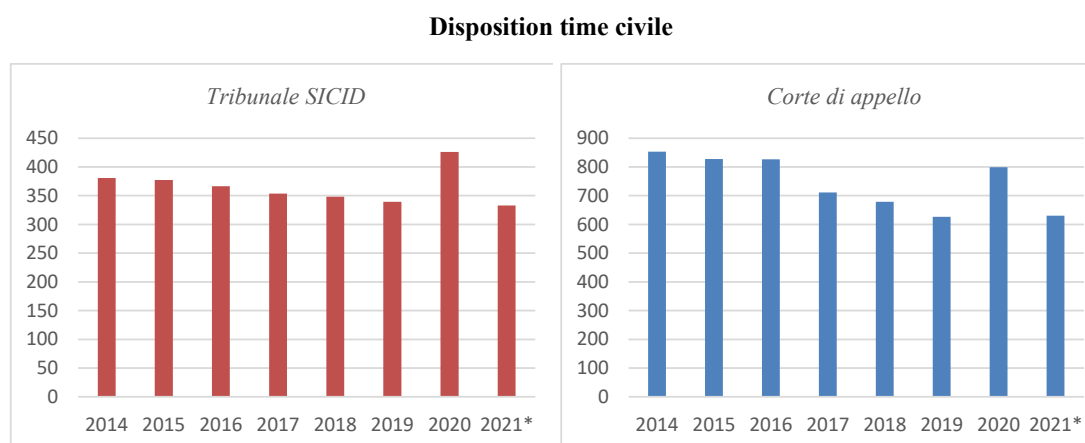
- ❑ Alla fine del terzo trimestre del 2021, l'arretrato risultava inferiore del 55% nelle corti di appello e del 49% nei tribunali rispetto al dato del 2013.
- ❑ Per la sola Cassazione, invece, l'andamento dell'arretrato ultra-annuale risulta in crescita (+24% rispetto al 2013), crescita prevalentemente dovuta come noto all'acquisizione delle competenze sul contenzioso della giustizia tributaria.

Figura 3



Tali positivi andamenti si sono riflessi anche sulla durata media dei procedimenti. Il *disposition time*, l'indice di durata prospettica utilizzato a livello europeo⁵⁸, è l'indice su cui si parametrizza il miglioramento del contenzioso della giustizia italiana nel PNRR. Anche tale indice ha avuto nel corso del medio periodo degli ultimi anni un notevole miglioramento (fig.4): **tra il 2021 e il 2014, ha fatto registrare una riduzione del 13% in Tribunale (SICID) e del 26% in Corte di appello (rispettivamente del 29% e 38% rispetto al 2003), raggiungendo nel 2021 una durata media pari a 333 gg in primo grado e a 631 gg in secondo grado.**

Figura 4



* Dato provvisorio. Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

58 - Il *disposition time* fornisce una stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti mettendo a confronto il numero dei pendenti alla fine dell'anno con il flusso dei definiti nell'anno: $(Pendenze / Definiti_{t-1,t}) * 365$.

Sono miglioramenti importati e costanti, fanno certamente ben sperare per il futuro e, peraltro, non appaiono essere stati pregiudicati dal COVID-19.

L'anno più duro della Pandemia (il 2020) ha certamente creato una battuta di arresto nel miglioramento delle *performance* del contenzioso degli uffici giudiziari, inevitabilmente essendosi ridotte le attività. Ciò nondimeno il 2021 segna, anche in modo inaspettato, un repentino miglioramento non solo rispetto al 2020 ma addirittura rispetto al 2019 nelle pendenze e in quasi tutti gli altri indicatori.

Ciò fa ben sperare per la ripresa in futuro.

3. Le risorse finanziarie per gli uffici giudiziari e le politiche di bilancio degli ultimi anni

Come accennato sopra, negli ultimi anni si sta assistendo ad un vero e proprio mutamento della politica di finanziamenti per la giustizia: dopo una stagione di tagli e mancati investimenti durata sino al 2014 vi è stata una crescente attenzione all'assegnazione di risorse finanziarie, essendo oramai evidente l'assoluta necessità di invertire la rotta ed iniziare ad investire per i servizi della giustizia.

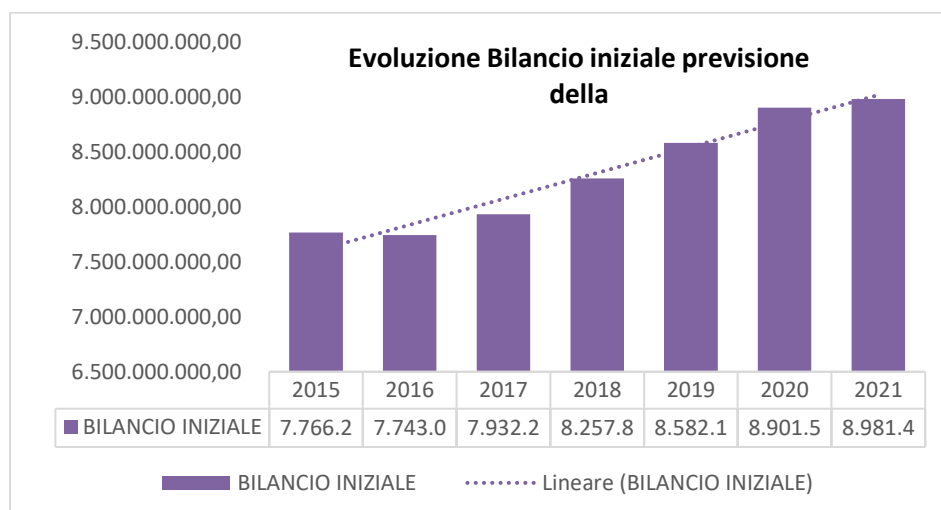
Ci sono stati investimenti importanti, che hanno consentito di fare scelte precise su risorse ed infrastrutture per gli uffici giudiziari.

Le linee di finanziamento di bilancio ordinario hanno oggi la straordinaria opportunità di avvalersi anche delle risorse aggiuntive del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora innanzi PNRR), che sono state declinate e richieste per progetti di rafforzamento proprio delle tre linee, su cui da tempo il Ministero della giustizia sta investendo con le risorse ordinarie di bilancio.

La figura sotto riportata indica in modo chiaro la crescita del complessivo bilancio del Ministero della giustizia dal 2014 (primo anno di ripresa degli investimenti in Giustizia dopo un'epoca di grossi tagli e riduzione) ad oggi, con un incremento di circa il 18%.

Si è passati dagli originari 7,5 miliardi ai circa 9 miliardi della legge di bilancio per gli anni 2020 e 2021.

Figura 5



Sono stati investimenti importanti, che hanno consentito scelte ben precise, soprattutto nella direzione di una seria introduzione della digitalizzazione e la programmazione di rafforzamento degli organici e assunzioni.

Tre le linee fondamentali su cui si sono investite le risorse finanziarie, nelle quali si continua anche per il 2021 ad investire:

- 1) **Rafforzamento delle risorse umane:** inteso come ampliamento delle dotazioni organiche, nuove assunzioni e riqualificazioni per il personale amministrativo;
- 2) **Digitalizzazione avanzata:** sia del processo che dei procedimenti amministrativi (processo civile telematico, avvio del processo penale telematico, servizi per la gestione delle spese di giustizia, servizi per la remotizzazione dello *smart working*, sicurezza IT ecc);
- 3) **Infrastrutture:** monitoraggio e riqualificazione degli edifici giudiziari passati dai comuni al Ministero, di fatto nel 2016, in virtù del trasferimento delle relative competenze a seguito della legge di bilancio per l'anno 2015.

Le tre linee rappresentano tre cardini fondamentali dell'innovazione organizzativa che sono stati già avviati in questi anni e che stanno imprimendo al settore dell'organizzazione degli uffici giudiziari una spinta al cambiamento certamente faticosa ma oramai in corso di attuazione.

4. Le politiche sul personale amministrativo

Non si possono immaginare politiche di innovazione e di trasformazione digitale della pubblica amministrazione senza avere le competenze professionali di personale amministrativo, senza personale formato e dotato di una buona quota di giovani leve.

È per questo che il Ministero della giustizia da anni investe sulle politiche del personale.

Nell'ambito degli investimenti operati in questi anni, sono le politiche di rafforzamento del personale amministrativo che certamente hanno visto una maggiore inversione di tendenza rispetto al passato e che segnano la più importante strategia di rinnovamento organizzativo.

Dopo oltre venti anni di tagli, blocco del *turn over* e delle assunzioni in tutta la Pubblica amministrazione e anche nella giustizia, il personale amministrativo è andato progressivamente riducendosi ed invecchiando, proprio mentre - parallelamente - si dava corpo al processo di digitalizzazione, con l'avvio al processo civile telematico.

Gli investimenti e le scelte normative del Ministero della giustizia sono andati - in modo lungimirante - verso lo sblocco delle assunzioni, accompagnato da una rapida gestione di tale processo, con assunzioni effettuate con vari strumenti (scorrimenti, mobilità) e con la riapertura di concorsi pubblici attuati in tempi rapidissimi (un solo anno per il primo concorso di assistenti giudiziari con oltre 300 mila domande).

Certamente la scopertura media nazionale del personale amministrativo è attualmente ancora alta, pari al **21,98%**, tenuto conto del personale in comando da e verso altre amministrazioni e del personale assunto a tempo determinato, come riportato nella figura sotto (fig. 6).

Figura 6

organico D.P.C.M. n.175 del 30 ottobre 2020	posti coperti	vacanze	% scopertura	personale comandato da altre amministrazioni	personale di ruolo comandato in altre amministrazioni	totale posti coperti	rideterminazione % scopertura
43462	32265,5	11196,5	25,76	1831	187	33909,5	21,98

Tuttavia, ciò che va sottolineato è che dal 2014 al 2021 sono ben **11.836** le unità di personale di ruolo assunte tramite le nuove procedure, una buona parte delle quali - ben **5.728** - sotto Pandemia (893 nel 2020 e 4.835 nel 2021). Va, in proposito, sottolineato come il Ministero della giustizia non si sia fermato sotto Covid ed abbia continuato ad effettuare concorsi, anche mediante procedure semplificate: il tutto per cercare di offrire il dovuto sostegno di risorse umane di cui gli uffici giudiziari hanno estremamente bisogno.

Può, quindi, dirsi che ben un terzo del personale oggi presente negli uffici giudiziari è di nuova nomina, e già solo questa proporzione offre plasticamente la dimensione di quanto abbiano in questi anni inciso le politiche di assunzione e che cosa sarebbe, per contro, successo se non si fosse arrivati alle assunzioni oggi realizzate.

L'approvazione di un nuovo piano assunzionale, nel giugno 2018, per tutti i profili dell'amministrazione per circa **17.000** unità - di cui le assunzioni effettuate sotto Covid sono in fase di attuazione - costituisce novità di assoluto rilievo, sotto il profilo anche di una programmazione degli investimenti e delle future azioni. Tutto ciò apre a rassicuranti prospettive anche per il futuro per le assunzioni: le risorse sono ad oggi appostate per assunzioni sino al 2024.

Nel 2021, grazie agli ingressi di personale giovane, l'età media si è abbassata rispetto al picco di oltre 55 anni raggiunto nel 2017, attestandosi ai **54 anni** di media.

Si tratta di un processo di rigenerazione e ringiovanimento della popolazione del personale amministrativo dell'Amministrazione giudiziaria che vedrà certamente i suoi maggiori frutti nei prossimi anni ma che è oramai avviato e finanziato per il futuro.

5. Gli interventi sul personale di magistratura

Anche gli organici della magistratura hanno subito in questi anni una costante attenzione, non solo sotto il profilo delle assunzioni (si sono garantiti concorsi ogni anno, anche sotto Covid).

Le politiche di questi anni sono state incentrate essenzialmente su:

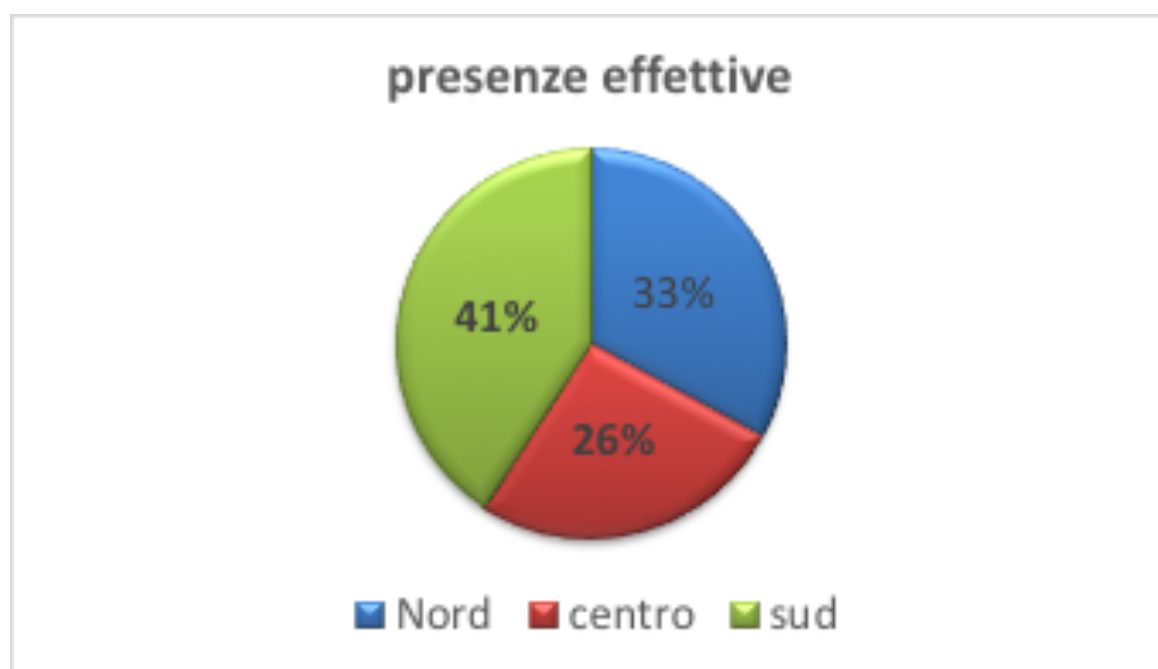
- ✓ rafforzamenti degli organici con seri ampliamenti degli stessi;
- ✓ prosecuzione della regolarità delle assunzioni (un concorso regolarmente svolto all'anno);
- ✓ introduzione di criteri di duttilità nell'utilizzo delle risorse di magistrati ordinari con l'introduzione delle cd. piante organiche flessibili

La **dotazione organica del personale di magistratura ordinaria** è stata di recente ampliata in virtù proprio della riforma organizzativa, portando la pianta organica complessiva, ferma al 2008, da **10.151** posti a **10.853** unità con la legge di bilancio per l'anno 2022, in un'ottica che ha permesso - per la prima volta - la revisione completa in aumento delle dotazioni di tutte le tipologie di ufficio dal primo grado sino alla legittimità, nonché l'introduzione delle piante organiche flessibili.

La **dotazione organica del personale di magistratura onoraria** inizialmente pari a 8.000 unità è stata portata a **6000 unità** come previsto dalla legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (articolo 1, comma 630).

Quanto alla ripartizione geografica delle presenze effettive, la figura 7 mostra come il 33% sia allocato al Nord, il 26% al Centro ed il 41% al Sud.

Figura 7



Costanti sono state le assunzioni dei magistrati negli ultimi anni (2016-2020), effettuando regolarmente un concorso all'anno, che nel periodo 2016-2020 ha portato all'assunzione di **1.607** magistrati. A tale numero si aggiungano i **285** magistrati nominati nel 2021, che hanno scelto in questi giorni le sedi di destinazione all'esito del tirocinio, raggiungendo così un totale di **1892** magistrati assunti.

Al fine di rendere più duttile il sistema di gestione delle risorse del personale di magistratura nel territorio italiano è stata introdotta l'importante innovazione delle **cd. piante organiche flessibili**.

Trattasi di una idea innovativa e dinamica di pianta organica.

Viene costituito, a livello distrettuale, un contingente di pianta organica flessibile da poter destinare secondo modalità assolutamente innovative, per rispondere con maggiore efficacia a peculiari esigenze di alcuni uffici in tema di smaltimento dell'arretrato, o per eventi di carattere eccezionale, assegnando risorse aggiuntive alla dotazione organica fissa degli uffici giudiziari, con l'obiettivo di assicurare un riequilibrio duraturo sui territori interessati.

La task force assegnata secondo criteri di priorità nei quali l'azzeramento dell'arretrato ha una portata principale, ove correttamente sfruttata, potrà quindi regolare in modo costante e dinamico le situazioni di affaticamento degli uffici, contribuendo ad un contenimento delle differenze di performance e di risposta ai cittadini, anche rispondendo alle difficoltà dell'elevato turn over di cui patiscono vari uffici giudiziari.

6. Il PNRR un'occasione per gli uffici giudiziari

Come detto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si inserisce all'interno del programma Next Generation EU (NGEU), il pacchetto da 750 miliardi di euro, costituito per circa la metà da sovvenzioni, concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica.

Il corso di tutto il 2021 è stato caratterizzato dall'impegno profuso, anche grazie al lavoro avviato dalla metà dell'anno precedente, per consolidare, incrementare e delineare compiutamente i progetti che, accompagnando il piano di riforme, hanno rappresentato la base del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza per il Ministero della giustizia⁵⁹.

Si è proceduto alla definizione dei progetti con la declinazione dei *target* e delle *milestones*, che sono stati oggetto di serrata "trattativa" durante le interlocuzioni avute con la Commissione Europea.

L'Italia ha assunto l'impegno di ridurre del 40% il tempo medio di durata dei procedimenti del civile e del 25% per il penale, nonché di ridurre del 90% l'arretrato che grava sugli uffici giudiziari.

⁵⁹ - Come è noto, infatti, già da luglio 2020, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio Europeo, nelle date 17-21 luglio 2020, della proposta di Regolamento che ha istituito un "dispositivo" per la ripresa e la resilienza, alla luce delle conseguenze economiche e sociali della pandemia da COVID-19, successivamente denominato *Next Generation EU*, varato dall'Unione europea per integrare il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, il Ministero ha avviato l'analisi e lo studio dei progetti da proporre e ha intrapreso una serie di attività, articolate su diversi piani, concretizzatesi nel corso del corrente anno.

Il Ministero della giustizia, sin da luglio 2020, è al lavoro per la definizione dei programmi e progetti da inserire nel predetto piano, oltre che per delineare il quadro di riforme normative in cui essi si inseriscono.

Rafforzamento del capitale umano ai fini del miglioramento dei processi di innovazione organizzativa e per il contenimento dell'arretrato, digitalizzazione ed edilizia giudiziaria, sono le linee calate sul PNRR del Ministero della giustizia.

Il PNRR si inserisce in una logica di complementarità rispetto alle risorse già appostate in bilancio, in modo sinergico rispetto alle politiche e strategie del contesto sia normativo che organizzativo che il Ministero e in particolare il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria ha tracciato e realizzato a supporto degli uffici giudiziari.

Le citate linee progettuali sono così delineate:

- ❑ **M1C1** - Investire nel capitale umano per rafforzare l'«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 - **Costo € 2.282.561.519,00.**
- ❑ **M1C1** - Investire nella trasformazione digitale, attraverso la digitalizzazione dei fascicoli (costo € 83.476.440,91) e l'adozione di strumenti avanzati di analisi dati - **Costo € 50.000.000,00;**
- ❑ **M2C3** - Riqualficare il patrimonio immobiliare dell'amministrazione giudiziaria - **Costo € 411.739.000,00.**

L'importo totale degli investimenti previsti è pari ad € 2.827.776.959,91.

Quanto alle riforme, è stato istituito il Comitato per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sono stati avviati e stanno già lavorando i gruppi incaricati della predisposizione dei decreti legislativi con riferimento alle riforme civile e penale.

7. PNRR e l'ufficio per il processo: investimento sulle competenze umane

L'ufficio per il processo è certamente la misura organizzativa più rilevante, non solo in termini di investimento finanziario, ma soprattutto per finalità e obiettivi ad essa assegnati nell'ambito del Piano.

L'intervento propone di rafforzare l'ufficio per il processo, creando da un lato un vero e proprio *staff* di supporto al magistrato e alla giurisdizione, con compiti di studio, ricerca, redazione di bozze di provvedimenti, ecc. e, dall'altro, avviando contemporaneamente la costruzione di una struttura che sia a servizio dell'intero ufficio come raccordo con il sistema delle cancellerie e segreterie anche per le attività di innovazione, di monitoraggio statistico e organizzativo, di supporto alla creazione di indirizzi giurisprudenziali e di banca dati.

L'ufficio per il processo è un modello organizzativo ispirato ad esperienze già attive in altri Paesi, dove hanno offerto ottimi risultati, consentendo un recupero di efficienza all'attività giurisdizionale.

È un progetto di miglioramento e revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, volto a supportare anche processi di innovazione negli

uffici giudiziari e realizzato attraverso la costituzione di veri e propri *staff* di supporto al magistrato.

Per la giustizia ordinaria si prevede uno straordinario reclutamento di personale amministrativo a tempo determinato, per un totale di 21.910 unità. La linea ha trovato già un suo precipitato normativo con 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.

Il decreto in oggetto rappresenta anche il raggiungimento della prima *milestone* riportata nel Piano in merito al progetto UPP, sia per la giustizia ordinaria che per quella amministrativa, *milestone* il cui assolvimento sarebbe - per l’appunto - dovuto intervenire entro il 31 dicembre 2021. Ma vi è di più.

L’ufficio per il processo, da modello sostenuto dai soli tirocinanti ex art. 73 decreto-legge 69/2013 e dalla magistratura onoraria, proprio in coincidenza con il rafforzamento espresso nel PNRR, avrà una sua compiuta disciplina anche a regime: i recenti interventi di riforma del processo penale e del processo civile, quest’ultimo ancora in corso di trattazione in sede parlamentare, hanno esplicitamente strutturato un ufficio del processo rafforzato, quale organo stabile degli uffici giudiziari e ne hanno previsto l’istituzione presso gli uffici di legittimità⁶⁰.

Tale implementazione mediante leggi delega di riforma del processo penale e civile è stata anche dotata di copertura finanziaria, con la possibilità di procedere all’assunzione di 1.000 addetti a tempo indeterminato, da inquadrare nella III area funzionale per il settore penale e di 500 unità di addetti per il settore civile.

Ciò premesso, quindi, ed in parallelo con la programmazione ordinaria anche del rafforzamento degli organici di personale amministrativo e di magistratura, il reclutamento straordinario previsto dal PNRR per il Ministero della giustizia consiste in 16.500 “addetti all’Ufficio per il processo”.

Del pari, è prevista l’assunzione con contratti a tempo determinato della durata di tre

60 - La legge 27 settembre 2021, n. 134, recante *“Delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”* prevede, infatti, che il Governo adotti uno o più decreti legislativi per la strutturazione presso gli uffici di merito dell’ufficio del processo deputato a *“coadiuvare uno o più magistrati e, sotto la direzione e il coordinamento degli stessi, compiere tutti gli atti preparatori utili per l’esercizio della funzione giudiziaria da parte del magistrato, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli e alla preparazione dell’udienza, all’approfondimento giurisprudenziale e dottrinale e alla predisposizione delle minute dei provvedimenti”*; *“prestare assistenza ai fini dell’analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze, del monitoraggio dei procedimenti di data più risalente e della verifica delle comunicazioni e delle notificazioni”*; *“incrementare la capacità produttiva dell’ufficio, attraverso la valorizzazione e la messa a disposizione dei precedenti, con compiti di organizzazione delle decisioni, in particolare di quelle aventi un rilevante grado di serialità, e con la formazione di una banca dati dell’ufficio giudiziario di riferimento”*; *“fornire supporto al magistrato nell’accelerazione dei processi di innovazione tecnologica.”* (articolo 1, comma 26, lettere a) e b)). La medesima struttura organizzativa sarà, inoltre, prevista in pianta stabile anche presso la Corte di Cassazione e la Procura generale presso la Corte di cassazione (articolo 1, comma 26, lettere da c) a f)) con profilo peculiare in ragione delle peculiarità degli uffici di legittimità nonché dell’assoluta novità della previsione. Del tutto simili le disposizioni contenute nel disegno di legge delega per la riforma del processo civile con previsioni apposite, anche in quella sede per Corte di cassazione e Procura generale (comma 18 dell’articolo 1 del disegno di legge delega recante *“Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”* del testo licenziato dal Senato ed attualmente all’esame della Camera dei Deputati-A.C. n. 3289).

anni di ulteriori 5.410 unità⁶¹ di cui:

- 1.660 unità di personale amministrativo e tecnico - laureati;
- 750 unità di personale amministrativo e tecnico - diplomati specializzati;
- 3.000 unità di personale amministrativo - diplomati non specializzati.

Come già sopra accennato, il Piano prevede il finanziamento di interventi che siano per lo più complementari ad azioni programmate e sostenute da risorse ordinarie di bilancio. Ciò per l'evidente ragione che l'obiettivo complessivo del PNRR è quello di supportare i Paesi dell'Unione Europea per la costruzione di azioni, riforme e misure organizzative che determinino una ripresa sostenibile, che prosegua anche una volta terminato il finanziamento. Le prime procedure di reclutamento si sono concluse e gli addetti all'ufficio per il processo hanno già fatto ingresso negli uffici giudiziari nel mese di febbraio 2022.

Il PNRR per la Giustizia si inserisce, quindi, in una logica di perfetta complementarità rispetto alle risorse già appostate in bilancio, in modo sinergico rispetto alle politiche e strategie del contesto sia normativo che organizzativo che il Ministero sta già portando avanti.

In tale contesto le risorse del Recovery Plan ottenute nel 2021, giungono in un momento propizio, non solo perché possono essere linfa per la ripresa della Pandemia ma anche perché ancor più possono rafforzare il quadro di rinnovazione organizzativa e di miglioramento delle *performance* che nella Giustizia si sta operando da alcuni anni con la mutuata politica di gestione delle risorse ordinarie di bilancio.

61 - Questi ulteriori contingenti contribuiranno, secondo le specifiche professionalità, da un lato, all'abbattimento dell'arretrato, supportando gli uffici giudiziari nella gestione del maggior carico di lavoro derivante dall'incremento di produttività generato dall'attività dell'Ufficio per il processo e, dall'altro, alla definizione delle altre linee di progetto in materia di digitalizzazione e di edilizia giudiziaria. In questa sede, ci si limita, per completezza, a darne una rapida illustrazione. Oltre agli addetti all'Ufficio per il processo, sono dunque previste le nuove qualifiche di:

- Profili per cui è prevista la laurea (triennale):
 - tecnico IT *senior* (180 unità)
 - tecnico di contabilità *senior* (200 unità)
 - tecnico di edilizia *senior* (150 unità)
 - tecnico statistico (40 unità)
 - tecnico di amministrazione (1.060 unità)
 - analista di organizzazione (30 unità)
- Profili per cui è previsto un diploma di scuola secondaria in ambito tecnico:
 - tecnico IT *junior* (280 unità)
 - tecnico di contabilità *junior* (400 unità)
 - tecnico di edilizia *junior* (70 unità)
- Profili per cui è previsto un diploma di scuola secondaria:
 - operatori di *data entry* (3.000 unità)

La gestione degli appalti pubblici: monitoraggio e vigilanza - a cura di ANAC⁶²

1. L'importanza dei dati come strumento di conoscenza, vigilanza e regolazione del mercato degli appalti, anche con riferimento alla "sfida" del PNRR

Lo scambio di informazioni contenute in banche dati di diverse Istituzioni, auspicabilmente tramite le moderne tecnologie dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa, rappresenta un obiettivo strategico del "sistema paese", dacché vi è sempre maggiore consapevolezza che la logica dei "piccoli orticelli" non comunicanti tra di loro, unitamente alla scarsità di dati di qualità e di know-how adeguato per la loro analisi, rappresentano un serio collo di bottiglia alla modernizzazione del nostro Paese, come peraltro emblematicamente e drammaticamente emerso nella gestione dell'emergenza Covid-19.

In particolare, quantità e qualità dei dati, e la relativa fruibilità da parte della collettività, assumono un ruolo fondamentale nell'ambito dei contratti pubblici ove la disponibilità diffusa di dati, la progressiva digitalizzazione, l'utilizzo di strumenti elettronici e la standardizzazione dei procedimenti di gara rappresentano potenti strumenti a supporto della trasparenza, della concorrenza e della prevenzione della corruzione.

Tale ruolo è stato recentemente confermato anche in ambito europeo ove è stato posto l'accento sulla necessità della più ampia fruibilità dei dati e della costruzione di metodologie di analisi degli stessi secondo un approccio "evidence-based", basato sulla conoscenza dei fenomeni, sull'analisi rigorosa dei dati e sulla costruzione di indicatori di rischio, nonché coerente con il celeberrimo assunto "conoscere per deliberare"⁶³.

La sempre maggiore disponibilità di grandi masse di dati ha tra l'altro sempre più spostato l'attenzione sulle potenzialità di sviluppare algoritmi avanzati, utilizzando oltre che le tradizionali analisi statistiche anche le tecniche cosiddette di *big data* e *machine learning*, volte all'individuazione di red flags da cui partire per istruttorie più mirate. Ciò è esattamente quanto recentemente auspicato a livello europeo con la normativa comunitaria sui fondi strutturali e NGUE, nonché dalla Commissione Europea con la Comunicazione 2021/C91/01 del 18 marzo 2021. In particolare:

- **il Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021**, che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza, prevede che ciascuno Stato destinatario del sostegno dei fondi NGEU dovrà porre in essere un sistema interno di controlli effettivo ed efficiente, tale da evitare, individuare e correggere gravi irregolarità quali frodi, corruzione e conflitti di interesse, nonché a scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento

62 - A cura di Fabrizio Sbicca, ANAC.

Hanno contribuito: Manuela Saggiomo (paragrafi 1, 2, 4 e 5), Marco Natalicchi (paragrafi 3, 4 e 5), Corrado Lupini (revisione finale del testo).

63 - Cfr. Luigi Einaudi, *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1964.

quando si utilizzano i fondi forniti nell'ambito del Dispositivo.

Durante l'intero periodo di attuazione dei PNRR gli Stati membri dovranno quindi raccogliere categorie standardizzate di dati e di informazioni che consentano la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di gravi irregolarità in relazione alle misure sostenute dal dispositivo per non incorrere in rischi di sospensione e risoluzione degli accordi relativi al sostegno finanziario, nonché di riduzione e recupero del contributo dei fondi NGEU.

In linea con quanto previsto e in conformità con i sistemi di controllo dei fondi strutturali europei, il PNRR italiano prevede pertanto verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo stabilito dalla regolamentazione nazionale per l'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate.

Le attività di controllo sono di competenza del coordinamento centrale del PNRR, ma anche delle Amministrazioni centrali responsabili di misure (autocontrollo). In particolare, esse sono concentrate sull'effettivo conseguimento di Target e Milestone, in conformità a quanto richiesto dalle modalità di rendicontazione dalla Commissione Europea, ma anche sulla regolarità delle procedure e delle spese sostenute basate sulla valutazione dei rischi e proporzionate ai rischi individuati.

– La **Comunicazione 2021/C 91/01 del 18 marzo 2021** sugli *“strumenti per combattere la collusione negli appalti pubblici e sugli orientamenti riguardanti le modalità di applicazione del relativo motivo di esclusione”* con la quale, seppur con specifico riferimento alla collusione, la Commissione Europea individua gli indicatori di rischio quale fondamentale strumento di contrasto ai fenomeni distorsivi della concorrenza e ribadisce la necessità che le autorità centrali negli Stati membri collaborino sempre più intensamente ed efficacemente nell'analisi dei dati sugli appalti, mettendo a punto metodologie e strumenti semplici e di facile applicazione per raccogliere e analizzare grandi volumi di informazioni disponibili nelle banche dati informatizzate. La comunicazione enfatizza il ruolo degli indicatori di rischio anche sulla base della considerazione che l'applicazione della normativa e delle sanzioni in materia di concorrenza avviene quasi sempre dopo il verificarsi del danno, ossia dopo l'aggiudicazione e, nella maggior parte dei casi, dopo la completa esecuzione dell'appalto, laddove invece risulta della massima importanza affrontare la questione della collusione anche nella fase più importante, ossia prima dell'aggiudicazione dell'appalto.

Seppure la Comunicazione *de qua* si focalizzi sugli strumenti utili per prevenire fenomeni collusivi, la Commissione ha altresì evidenziato come collusione e corruzione possano verificarsi contestualmente e compromettere ancora di più l'affidabilità della procedura di aggiudicazione (ad esempio se gli operatori economici collusi corrompono una persona che esercita un'influenza nella procedura di aggiudicazione per garantire che il loro comportamento illegale non venga scoperto).

Da ciò discende la necessità di una costante collaborazione tra le autorità garanti della concorrenza e le autorità responsabili degli appalti pubblici. D'altra parte, già nella

comunicazione «Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa» [COM(2017)572] del 2017, tra le sei priorità strategiche indicate per un'azione chiara e concreta idonea a trasformare gli appalti pubblici in un potente strumento a disposizione della politica economica di ciascuno Stato membro, con vantaggi notevoli per gli esiti degli appalti, la Commissione aveva individuato la priorità strategica «Aumentare la trasparenza, l'integrità e la qualità dei dati», dichiarando la propria intenzione di sviluppare strumenti e iniziative utili per affrontare il problema e per ridurre al minimo i rischi di comportamenti collusivi sui mercati degli appalti.

Strumenti e iniziative che sono stati poi meglio dettagliati nella Comunicazione del 2021 e consistenti in azioni volte a migliorare la conoscenza del mercato da parte delle autorità aggiudicatrici, a sostenere le autorità aggiudicatrici nell'attenta pianificazione e definizione delle procedure di appalto e a migliorare la cooperazione e la condivisione delle informazioni tra le autorità centrali nazionali responsabili degli appalti pubblici e quelle garanti della concorrenza al fine di assicurare un sostegno efficace e continuo alle amministrazioni aggiudicatrici.

Nell'incoraggiare forme di cooperazione la Commissione punta un focus particolare sulla necessità di collaborazione nell'analisi dei dati sugli appalti, finalizzata a mettere a punto a livello nazionale metodi semplici e di facile applicazione per raccogliere e analizzare grandi volumi di dati disponibili nelle banche dati elettroniche sugli appalti, eventualmente utilizzando algoritmi, algoritmi di intelligenza artificiale o l'apprendimento automatico.

Come meglio illustrato al punto che segue, esempi concreti di forme di cooperazione già attivate tra Autorità centrali responsabili degli appalti e quelle garanti della concorrenza sono state rappresentate alla Commissione in occasione della predisposizione da parte dell'ANAC della Relazione per documentare il soddisfacimento nella fase di avvio della programmazione 2021-27 della condizione abilitante orizzontale relativa alla definizione di "efficaci meccanismi di controllo del mercato degli appalti pubblici".

– **Il Regolamento (UE) 2021/1060 del 24 giugno 2021 sulle disposizioni comuni per la nuova politica di coesione 2021-27**, in considerazione della centralità del tema del monitoraggio dei processi di utilizzo delle risorse dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei ha definito una condizione abilitante orizzontale (applicabile a tutti gli obiettivi specifici) relativa alla individuazione di "*efficaci meccanismi di controllo del mercato degli appalti pubblici*", come dettagliato nella tabella di seguito riportata⁶⁴:

64 - Cfr. il Regolamento, ALLEGATO III - Condizioni abilitanti orizzontali – articolo 15, paragrafo 1.

Nome delle condizioni abilitanti	Criteri di adempimento		
Efficaci meccanismi di controllo del mercato degli appalti pubblici	Sono in atto meccanismi di controllo che coprono tutti gli appalti pubblici e la relativa aggiudicazione nell’ambito dei Fondi, in linea con la normativa dell’Unione in materia di appalti. Tale requisito comprende:		
	1.	modalità per garantire la raccolta di dati efficaci e affidabili sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici superiori alle soglie dell’Unione, in conformità degli obblighi di rendicontazione di cui agli articoli 83 e 84 della direttiva 2014/24/UE e agli articoli 99 e 100 della direttiva 2014/25/UE;	
	2.	modalità per garantire che i dati coprano almeno i seguenti elementi:	
		a)	qualità e intensità della concorrenza: nome del vincitore dell’appalto, numero degli offerenti iniziali e valore contrattuale;
		b)	informazioni sul prezzo finale dopo il completamento e sulla partecipazione di PMI come offerenti diretti, qualora i sistemi nazionali forniscano tali informazioni;
	3.	modalità per garantire il controllo e l’analisi dei dati da parte delle autorità nazionali competenti in conformità dell’articolo 83, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE e dell’articolo 99, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE;	
4.	modalità per rendere disponibili i risultati delle analisi al pubblico in conformità dell’articolo 83, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE e dell’articolo 99, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE;		
5.	modalità per garantire che tutte le informazioni che indicano situazioni di sospetta manipolazione delle gare siano comunicate alle autorità nazionali competenti in conformità dell’articolo 83, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE e dell’articolo 99, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE.		

Il soddisfacimento della condizione deve essere garantito sia al momento dell'avvio del ciclo di programmazione 2021-2027 (in fase di elaborazione dei Programmi Operativi) che durante l'intero ciclo, con la conseguente necessità di attivare gli opportuni monitoraggi sul mantenimento dei criteri di adempimento, onde evitare di incorrere nei meccanismi sanzionatori.

Difatti, in caso di mancato adempimento della condizione le spese relative alle operazioni collegate all'obiettivo specifico, benché certificabili, non possono essere rimborsate allo Stato membro finché l'adempimento non sia certificato dalla Commissione.

La condizione abilitante richiede in particolare che gli Stati destinatari dei fondi pongano in essere meccanismi di controllo che coprano tutti gli appalti pubblici e la relativa aggiudicazione e che comprendano, tra l'altro, modalità per garantire la raccolta di dati efficaci e affidabili sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici superiori alle soglie dell'Unione, per garantire il controllo e l'analisi dei dati da parte delle autorità nazionali competenti e per rendere disponibili i risultati delle analisi al pubblico.

Il fine è chiaramente quello di evitare inefficienza ed inefficacia della spesa (ad esempio sprechi e/o opere inutili e/o inidonee a soddisfare i bisogni della comunità), e/o di garantire la prevenzione e la repressione di comportamenti illeciti nel settore degli appalti pubblici finanziati da fondi comunitari (ad esempio "intercettati" da organizzazioni criminali o comunque connotati da un costo eccessivo in ragione di fatti corruttivi e/o di intese restrittive della concorrenza/turbative d'asta nel corso delle gare, fenomeni peraltro non di rado presenti in modo congiunto).

Si sottolinea come ANAC – in considerazione della sua mission istituzionale - ha ricoperto nel il ruolo di **Amministrazione capofila** nell'ambito del gruppo di lavoro delle Amministrazioni centrali incaricate di documentare a beneficio della Commissione Europea il soddisfacimento della condizione abilitante *de qua* nella fase di avvio della programmazione 2021-27. In particolare, in relazione al criterio n. 5 "*modalità per garantire che tutte le informazioni che indicano situazioni di sospetta manipolazione delle gare siano comunicate alle autorità nazionali competenti in conformità dell'articolo 83, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE e dell'articolo 99, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE*", che richiede la sussistenza nell'ordinamento italiano di misure finalizzate alla rilevazione di operazioni sospette che pregiudichino o che siano passibili di pregiudicare il mercato concorrenziale degli appalti pubblici e alla comunicazione delle stesse alle autorità competenti per la relativa repressione, è stato all'epoca rappresentato il pieno soddisfacimento. In particolare, è stato evidenziato che nell'ordinamento italiano l'ANAC e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) svolgessero da sempre un ruolo attivo volto ad arginare la diffusione di fenomeni anticoncorrenziali in grado di alterare il corretto funzionamento del mercato nel settore degli appalti pubblici e a contrastarne la relativa diffusione, anche attraverso la irrogazione di sanzioni da parte della AGCM nei confronti di imprese partecipanti ad accordi collusivi volti ad alterare le dinamiche competitive in occasione di gare pubbliche⁶⁵.

65 - Si vedano, a titolo esemplificativo, le seguenti istruttorie condotte da AGCM: caso I/785 - Gara Consip Servizio di pulizia nelle scuole, caso I/792 - Gare ossigenoterapia e ventilo-terapia, caso I/806 - Gare affidamento appalti antincendio boschivo, I/808 - Gara Consip FM4 (Facility Management, 4 ed.), I/821 - Affidamenti di servizi di vigilanza privata, I/822 - Gara Consip Sicurezza e Salute (4 ed.).

È stato altresì evidenziato che per assicurare una cooperazione sistematica tra gli organismi nazionali competenti in materia di concorrenza finalizzata al rafforzamento delle capacità di individuazione e di repressione degli accordi anticoncorrenziali tra imprese, le Autorità deputate al controllo avessero adottato una serie di misure, tra cui protocolli di intesa stipulati con soggetti istituzionali che, nell'ambito delle rispettive competenze, perseguono l'obiettivo di garantire il corretto svolgimento delle gare di appalto. Sul punto, è stato rappresentato che in data 11 dicembre 2014 ANAC e AGCM hanno stipulato un Protocollo di intesa che prevede uno scambio reciproco e costante di informazioni tra le due Istituzioni. Tale Protocollo dispone che l'ANAC segnali all'AGCM presunti fenomeni collusivi relativi a gare pubbliche di cui ANAC venga a conoscenza nel corso della propria attività istituzionale o in seguito a specifiche segnalazioni di imprese o stazioni appaltanti. Parimenti, l'AGCM segnala all'ANAC presunti fenomeni di alterazione delle regole e delle procedure di gara che dovessero emergere nel corso dei procedimenti istruttori avviati per ipotesi di collusione tra imprese per la partecipazione ad appalti pubblici o nel corso della propria attività istituzionale. Tale Protocollo prevede altresì la possibilità per l'AGCM di accedere alle informazioni contenute nella **Banca dati nazionale dei contratti pubblici** (BDNCP) gestita dall'ANAC, al fine di acquisire informazioni sia nella fase precedente all'avvio di un procedimento istruttorio che nel corso dello stesso, nonché per la **sperimentazione di test diagnostici volti a evidenziare i casi di sospetta collusione tra le imprese**.

In estrema sintesi, i Regolamenti e le Comunicazioni citati hanno previsto che gli Stati membri pongano in essere efficaci meccanismi di controllo sugli appalti basati il più possibile su metodologie e strumenti di raccolta e analisi di grandi volumi di informazioni disponibili nelle banche dati informatizzate, sottolineando la centralità degli indicatori di rischio quale fondamentale strumento di prevenzione e contrasto di gravi irregolarità in tale mercato, tra cui i fenomeni distorsivi della concorrenza.

È evidente che quanto richiesto in ambito europeo è strettamente funzionale alla necessità di garantire che nel prossimo futuro siano adottate le migliori scelte in materia di *governance* dei fondi del Next Generation EU, al fine di mettere in campo quanto di meglio esiste in termini di processi decisionali e di **monitoraggio** basati sui dati (Data Driven Policy Making) per favorire l'**analisi del grado di efficienza** sia in termini di tempi di realizzazione che di costi per tipologia omogenea di progetto.

Nella medesima direzione il Consiglio UE aveva già invitato la Commissione e gli Stati membri a presentare "ulteriori misure", ad individuare le "migliori prassi", ad elaborare "raccomandazioni" e "orientamenti comuni" e ad utilizzare gli "strumenti normativi e non normativi" più efficaci per:

- *"proteggere il bilancio dell'UE e Next Generation EU da frodi e irregolarità"* (Conclusioni del 21 luglio 2020, p.to 24);
- *"rafforzare e approfondire il mercato unico"* (Conclusioni dell'11 settembre 2020, p.ti 6, 8, 11, 17);
- *"migliorare l'efficienza degli appalti pubblici per stimolare la ripresa e affrontare le crisi future"* (Conclusioni del 30 novembre 2020, p.ti 1, 3, 4, 6, 8, 14, 19).

In questo ambito l’**Autorità Nazionale Anticorruzione** può mettere a disposizione sia a livello nazionale che a livello europeo la conoscenza che proviene da un’esperienza pluriennale maturata attraverso l’attività di **vigilanza e regolazione sul settore degli appalti pubblici** e la gestione di un *asset* unico nel suo genere, come la **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)**.

2. LA BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI COME STRUMENTO PER LA COSTRUZIONE DI INDICATORI UTILI A CONOSCERE, VIGILARE E REGOLARE

La BDNCP rappresenta a livello nazionale la principale fonte di dati, nonché il nucleo centrale per la circolazione delle informazioni che riguardano gli appalti pubblici nazionali⁶⁶.

In essa sono censiti circa 57 milioni di procedure, per un valore complessivo di circa 2650 miliardi di euro facenti riferimento a circa 39.000 Stazioni appaltanti e a circa 256.000 operatori economici.

Attualmente tale banca dati fornisce supporto ad Anac nelle sue funzioni di Vigilanza e Regolazione, a tutte le altre Amministrazioni interessate al ciclo di vita dei Contratti Pubblici per finalità di programmazione, contenimento della spesa e monitoraggio. I dati dei singoli passaggi del complesso processo di un appalto sono acquisiti sistematicamente in modo da poter rendere possibile, tempestivo ed efficace il controllo e il monitoraggio dei flussi finanziari generati dalle procedure dei contratti pubblici, così consentendo di raccogliere una vasta quantità di dati provenienti da enti pubblici geograficamente distanti e diversi per dimensioni, compiti, ambiti e competenze.

I dati acquisiti con la BDNCP consentono:

1. studi in ambito geografico (come sono distribuite le Stazioni Appaltanti sul territorio nazionale in riferimento ad un determinato ambito di contratti);
2. indagini di tipo economico (quali Stazioni Appaltanti spendono di più, con quale frequenza e per quali acquisti);
3. indagini di tipo temporale (quanto tempo intercorre, in media, tra la pubblicazione di un bando di gara e la sua aggiudicazione);
4. indagini finalizzate ad individuare dei pattern ricorrenti e/o a identificare degli indicatori utili all’individuazione della corruzione.

66 - La BDNCP raccoglie, integra e riconcilia i dati concernenti i contratti pubblici trasmessi dalle Stazioni Appaltanti, aperta all’interoperabilità, in regime di cooperazione applicativa, sia con sistemi interni all’Autorità, sia con analoghi sistemi di altre Amministrazioni statali. I principali principi ispiratori della BDNCP sono i seguenti:

1. integrare in un’unica base dati le informazioni raccolte nell’ambito delle attività dell’Autorità;
2. disporre di dati congrui, logicamente aggregati, accessibili, affidabili, aggiornati in tempo reale, sicuri e confrontabili nel tempo;
3. mettere a disposizione dei vari stakeholders coinvolti nei processi di gestione degli appalti una “solida” base dati utile al “supporto decisionale”.

Al fine di consentire una maggiore fruibilità delle informazioni e di agevolare la consultazione sia agli utenti interni che a quelli esterni, fino a raggiungere anche il singolo cittadino, a partire dal 25 settembre 2020 è stata resa pubblica sul sito dell'ANAC la piattaforma per la pubblicazione dei dati in formato aperto (*Open-Data*), che consente di esporre una parte consistente della base dati per la fruizione da parte di utenti "esperti". È stato inoltre realizzato un cruscotto per l'accesso guidato alle informazioni disponibili, che consente l'analisi *self-service*, a partire da dati aggregati, fino a raggiungere i dati di dettaglio⁶⁷.

La pubblicazione dei contenuti della BDNCP in "*open data*" rappresenta un risultato importante, perché facilita forme di utilizzo pubblico anche sofisticato di una banca dati di interesse strategico per il Paese. La BDNCP è utilizzabile sia per ottenere informazioni puntuali sui singoli acquisti e una serie di utili statistiche descrittive - attraverso la presenza di una "interfaccia" di facile consultazione - sia per realizzare elaborazioni di qualunque tipo utilizzando i "dati grezzi" che, per la loro mole - nell'ordine dei 5 milioni di record all'anno -, sono del tipo cosiddetto "*big data*".

Tali analisi, sia quelle "guidate" dall'applicativo di consultazione, che eventualmente quelle di tipo più sofisticato alimentate dai "dati aperti", permettono di alimentare un ecosistema articolato, al cui interno si trovano le università e gli enti di ricerca, i media - oggi sempre più interessati a forme di giornalismo "guidate dai dati" - e organizzazioni non a fini di lucro di vario genere. La tenuta di banche dati e la pubblicazione dei dati in formato aperto sui sistemi di *public procurement* non costituisce certo una novità a livello internazionale, ma la BDNCP si distingue per l'ampia copertura e per la quantità dei dati che contiene, la cui qualità è destinata a migliorare nel tempo, anche come risultato di una serie di attività in corso all'interno del Progetto sulla misurazione del rischio di corruzione di cui si dirà nel proseguo.

L'adozione del **paradigma Big Data** ha costituito le fondamenta sulle quali basare una serie di nuovi progetti, in diversi stati di avanzamento, finalizzati alla **collaborazione e integrazione con i sistemi esistenti in ambito nazionale ed europeo**, e sta consentendo di elevare la Banca Dati a un nuovo livello di funzionalità e fruibilità.

La Banca Dati acquisterà un ruolo di *asset* ancora più essenziale per la **digitalizzazione dell'intero ecosistema dei contratti pubblici** quando saranno completate le attività per l'implementazione del Regolamento di Esecuzione (UE) 2019/1780 sui formulari **eForms** e per l'allestimento del **Single Digital Gateway** (lo Sportello Digitale Unico per i cittadini e le imprese, previsto dal Regolamento UE 2018/1724). Infatti con le eForms si avrà un modello concettuale dei dati sugli appalti uniforme a livello europeo e ciò consentirà di estendere le analisi ed i confronti a livello cross-border, costruendo **indicatori molto più robusti** e con valenza più generale di quelli calcolati con riferimento ad una realtà territoriale nazionale.

Ciò costituirà un mutuo vantaggio per l'Italia e per gli altri utilizzatori che potranno fruire di un patrimonio di conoscenze che si è venuto a costruire in anni di cooperazione anche con realtà universitarie e più specificamente orientate all'indagine (ad

67 - Di seguito, il link al portale: <https://dati.anticorruzione.it/#/home>

esempio la Guardia di Finanza). Si avrà inoltre la possibilità di completare la **raccolta dei dati lungo tutto il ciclo di vita del contratto** realizzando allo stesso tempo una **semplificazione**, in quanto le attività di raccolta ai fini di alimentazione del Contract Register verranno a coincidere con quelle di pubblicazione, obbligatorie per legge; inoltre le eForms costituiscono documenti nativamente digitali e ciò dovrebbe rendere più efficiente l'intero processo di raccolta dati.

In questo caso i sistemi di ANAC potranno costituire un utile **supporto stop-a-gap per le stazioni appaltanti** che non abbiano a disposizione piattaforme telematiche e che per loro natura non realizzerebbero economie rivolgendosi al mercato; inoltre ANAC affiancherà l'introduzione delle eForms con le attività di definizione dei bandi tipo e con linee guida che potranno completare il **processo di semplificazione senza deregolamentare il settore**, anzi introducendo strumenti di standardizzazione che supportino la **semplificazione tramite la digitalizzazione**, come anche raccomandato dalla Commissione Europea.

Queste attività ulteriori, di tipo regolatorio, faranno parte dei servizi messi a disposizione anche degli operatori economici stranieri tramite il Single Digital gateway, assieme agli strumenti di ricerca delle gare in corso e di quelle aggiudicate e alla piattaforma di pubblicazione dei dati.

Attualmente si può affermare che la BDNCP sia uno strumento critico per le seguenti finalità:

- Trasparenza della spesa pubblica;
- Digitalizzazione;
- Semplificazione dei processi amministrativi;
- Regolazione del settore appalti;
- Tracciabilità dei flussi di denaro pubblico;
- Controllo della spesa pubblica.

Nel dettaglio:

Trasparenza

La disponibilità di una Banca dati che permetta un **accesso unificato a tutte le informazioni sugli appalti** e le metta a disposizione dei soggetti interessati rappresenta un potente strumento per favorire la **trasparenza** dell'intero settore e per permettere un **controllo diffuso** della società civile **sul mercato dei contratti pubblici** e sulla **corretta gestione della spesa pubblica**.

L'innalzamento dei livelli di trasparenza contribuisce infatti a limitare e prevenire i fenomeni corruttivi, come anche evidenziato dalla Convenzione ONU contro la corruzione di Mérida del 2003 (art. 9), recepita a livello nazionale con la "Legge anticorruzione" (L. n. 190/2012) e i suoi decreti attuativi.

Tuttavia, questo processo non può prescindere dal sottostante percorso di **completa digitalizzazione dei contratti pubblici**, che costituisce il vero presupposto per arrivare a una trasparenza piena, semplice ed efficace.

➤ Digitalizzazione

I servizi offerti attraverso la BDNCP rappresentano il fulcro per la digitalizzazione delle procedure di gara e per la gestione delle fasi successive dei contratti di appalto.

Più in particolare, la **gestione digitale della fase di programmazione degli acquisti** consentirebbe una maggiore **razionalizzazione e tracciabilità di tutte le informazioni preliminari**, dalla raccolta dei fabbisogni agli atti autorizzativi delle singole iniziative. Inoltre la digitalizzazione di tutte le fasi dell'appalto, la conseguente disponibilità di dati su tutto l'arco di vita dei contratti e, nell'ambito dei lavori, l'introduzione generalizzata del BIM (building information modeling) favoriranno la **transizione** verso un approccio che privilegi anche la **sostenibilità ambientale** tenendo conto del **ciclo di vita dei beni e servizi** acquistati.

Nella fase di scelta del contraente, l'uso delle piattaforme digitali rappresenta un presidio che garantisce la **par condicio**, l'effettiva **concorrenza**, l'**inviolabilità e segretezza delle offerte**, la **trasparenza e tracciabilità delle operazioni di gara**, l'imputabilità delle dichiarazioni ai concorrenti. Inoltre, consente il **controllo diffuso sull'operato dei soggetti pubblici**, grazie alla disponibilità immediata dei dati e alla conoscibilità delle informazioni riguardanti stazioni appaltanti e operatori economici. La ricezione telematica delle domande di partecipazione, l'adeguata conservazione dei documenti, il rispetto di un procedimento con una cronologia prestabilita nelle sue fasi ed azioni permette, altresì, di **ridurre al minimo gli errori operativi**. Come beneficio diretto dell'utilizzo di strumenti telematici di negoziazione si individua quindi una **netta riduzione del contenzioso** per vizi di carattere formale nell'ambito del procedimento amministrativo (apertura delle buste, soccorso istruttorio, ecc.). Tale scelta favorisce anche il **lavoro a distanza delle commissioni di gara**, con l'eliminazione della necessità (o la riduzione) delle sedute pubbliche, considerato che tutte le operazioni di gara sono tracciate, sia nella fase di esame della documentazione amministrativa che nella fase di valutazione delle offerte.

La digitalizzazione delle procedure di gara permetterà di raccogliere le informazioni sulle gare in tempo reale, migliorando le capacità di monitoraggio degli affidamenti, compresi quelli legati ai fondi Next Generation EU.

Nel caso in cui, **ai fini della migliore gestione di tali fondi**, si renda opportuno disporre di ulteriori informazioni, tali da consentire di effettuare – ad esempio - **analisi costi-efficacia, costi-benefici**, la Banca Dati stessa potrebbe essere arricchita di ulteriori informazioni. In tal modo si eviterebbe la necessità di “incrociare” dati di fonti diverse che, se applicata a numerosi progetti, renderebbe più lenta e più complessa l'analisi.

Semplificazione dei processi amministrativi

La **semplificazione dei processi di procurement** è sempre di più al centro del dibattito pubblico e all'attenzione degli operatori del settore, e lo è stato ancor di più nella **fase di emergenza sanitaria** che ha fortemente rallentato l'attività economica e produttiva del Paese.

L'esistenza di una Banca dati che raccoglie informazioni sull'intero ciclo di vita di tutti i contratti pubblici (con un livello di approfondimento proporzionato al valore) rappresenta un volano per la **semplificazione amministrativa** consentendo così alle Stazioni appaltanti di:

- avere **un unico interlocutore istituzionale** in materia di appalti e, conseguentemente, garantire il rispetto del principio dell'unico invio delle informazioni (*once only principle*);
- assolvere agli **obblighi di trasparenza** attraverso un'unica **piattaforma di pubblicazione dei dati**;
- **semplificare il processo di verifica dei requisiti di partecipazione** alle gare utilizzando il modello unico per l'autodichiarazione costituito dal Documento di Gara Unico Europeo (DGUE).

Regolazione

La possibilità di contare su un patrimonio di dati molto esteso, insieme alla capacità di analisi degli stessi, rappresenta uno strumento prezioso per l'attività di *policy making* e per la **regolazione degli appalti**. I dati rappresentano inoltre un formidabile strumento per l'**analisi** e la **valutazione quantitativa dell'impatto della regolazione**, sia internamente all'Autorità che da parte di altri stakeholder⁶⁸.

Tracciabilità dei flussi finanziari

La tracciabilità dei flussi finanziari è finalizzata a **contrastare le infiltrazioni criminali negli appalti pubblici** ed è un mezzo a disposizione degli inquirenti nelle indagini per il contrasto delle infiltrazioni delle mafie nell'economia legale.

In Italia, la normativa vieta da parte delle Pubbliche Amministrazioni e degli appaltatori il ricorso alla modalità di pagamento in contanti e richiede la piena tracciabilità dei flussi finanziari, prevedendo, in particolare, i seguenti obblighi:

68 - Relativamente alle tecniche di valutazione delle politiche e di impatto della regolazione si veda, tra gli altri A. La Spina, Politiche pubbliche – Analisi e valutazione, Il Mulino, Bologna, 2020; G. De Blasio, A. Nicita, F. Pammolli, Evidence-based policy, Il Mulino, 2021; A. Martini, Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche, Marsilio, 2011; A. Martini, M. Sisti, Valutare il successo delle politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna, 2009; G. Cerulli, Econometric evaluation of socioeconomic programs: theory and applications, Springer, 2015; J-M. Josselin, B. Le Maux, Statistical Tools for Program Evaluation: Methods and Applications to Economic Policy, Public Health, and Education, Springer, 2017.

- a) utilizzo di uno (o più) **conti correnti** bancari o postali, **dedicati alle commesse pubbliche**, anche non in via esclusiva;
- b) effettuazione dei movimenti finanziari relativi alle medesime commesse pubbliche esclusivamente con lo strumento del **bonifico bancario o postale** ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni;
- c) **indicazione negli strumenti di pagamento** relativi ad ogni transazione del codice identificativo di gara (**CIG**) e, ove obbligatorio, del codice unico di progetto (**CUP**).

Attraverso il codice CIG è quindi possibile **individuare univocamente (tracciare) le movimentazioni finanziarie** degli affidamenti di lavori, servizi o forniture, delle concessioni di lavori pubblici e concessioni di servizi, dei contratti di partenariato pubblico – privato, ivi compresi i contratti di locazione finanziaria, dei contratti di subappalto e subfornitura, indipendentemente dall'importo dell'affidamento stesso.

L'intento del legislatore infatti è quello di assicurare la tracciabilità dei pagamenti riguardanti tutta la **"filiera delle imprese"**, interessate a qualsiasi titolo ai lavori, ai servizi e alle forniture pubbliche. Gli obblighi pertanto si applicano agli appaltatori, nei rapporti con la Stazione appaltante ed anche nei rapporti con i Subappaltatori e con i Subcontraenti della filiera delle imprese, fornitori compresi. E valgono anche per i Concessionari di **finanziamenti pubblici**.

Controllo della spesa pubblica

La BDNCP rappresenta una fonte di informazioni assai utile per la programmazione ed il controllo della **spesa pubblica** e per la definizione di **prezzi di riferimento** per i beni e i servizi che hanno un maggiore impatto sulla stessa.

L'ANAC ha elaborato una **metodologia innovativa di calcolo di indicatori di inefficienza**, e quindi di **sprechi**, della **spesa pubblica** applicabile a tutti i contratti pubblici per i quali l'Autorità ha pubblicato i prezzi di riferimento previsti da alcune norme di *spending review*. In particolare, le potenziali "anomalie", messe in luce dagli elevati eccessi dei prezzi rispetto a quelli di riferimento per l'acquisto di beni/servizi simili possono essere imputabili a fattori di inefficienza, che a loro volta possono celare dei potenziali fenomeni corruttivi⁶⁹.

Rispetto al tema degli acquisti della P.A. l'individuazione delle inefficienze e, quindi, la comparazione delle performance delle singole pubbliche amministrazioni è fattivamente realizzabile grazie alla **metodologia statistico – econometrica** sviluppata dall'ANAC per la determinazione dei prezzi di riferimento, i quali, introdotti dal legislatore come strumenti di revisione e contenimento della spesa pubblica, rappresentano lo **strumento di sintesi** per rendere confrontabili beni/servizi estremamente eterogenei.

⁶⁹ - Sul tema dei prezzi di riferimento e valutazione della spesa pubblica per appalti, si rinvia per un approfondimento ai contributi Anac contenuti nella Relazione Cnel 2019.

Il **prezzo di riferimento**, riassume in un unico “numero” tutti gli elementi di qualificazione del servizio/bene, quindi, consente la comparazione degli acquisti caratterizzati da specifiche contrattuali tra loro differenti. Inoltre, basandosi sulla soglia di efficienza pubblica, offre il vantaggio di non incidere in alcun modo sulla qualità del bene/servizio reso.

Dal **patrimonio informativo** generato nel corso degli anni dall’attività svolta da ANAC è possibile osservare **anomalie di sintomatica rilevanza in termini di spesa**: in ambito sanitario, nosocomi anche vicini consumano i finanziamenti pubblici in modo assai diverso per il servizio di ristorazione, per quello di lavanderia/lavandolo, per quello di pulizia e sanificazione; marcata è la differenza, tra Regioni, in ordine alla spesa sostenuta per l’approvvigionamento dei dispositivi medici per l’autocontrollo e l’auto-gestione del diabete; in ambito non sanitario, il prezzo di acquisto della carta in risme da parte dei comuni e delle scuole evidenzia **notevoli difformità**. Sulla base di stime indicative effettuate a suo tempo, laddove i contratti che presentano prezzi superiori a quelli di riferimento si allineassero a questi ultimi, i risparmi potenziali complessivi derivanti dall’applicazione di tutti i prezzi di riferimento finora pubblicati ascrivibili a **beni** (farmaci, dispositivi medici e carta in risme) e **servizi** (di pulizia, ristorazione, lavanderia/lavandolo) maggiormente acquistati, a cui corrisponde un volume di spesa pubblica pari a 6 miliardi di euro, sarebbero stati pari a circa 700 milioni di euro annui. Allineare le *performance* di tutte le Stazioni appaltanti al prezzo di riferimento consentirebbe la revisione, la razionalizzazione e l’ottimizzazione dei costi dei beni/servizi per le pubbliche amministrazioni nonché contribuirebbe al miglioramento della messa in sicurezza dei conti pubblici e al **reperimento di risorse pubbliche** al fine del **rilancio della crescita del Paese**. È questa la **sfida di ANAC**: prevenire in modo efficace l’inefficienza delle politiche di acquisto attraverso le attività finalizzate alla determinazione dei prezzi di riferimento dei servizi e forniture a maggiore impatto sulla spesa pubblica.

3. Alcuni esempi di utilizzo sofisticato della BDNCP: open data e sistema di business intelligence

3.1 Gli open data

Come già anticipato a partire dal mese di settembre 2020 sul sito internet dell’Anac è possibile accedere al portale dei dati aperti dell’Autorità Nazionale Anticorruzione <https://dati.anticorruzione.it/#/home>

Attraverso questo portale è possibile accedere liberamente ai dati in materia di anticorruzione, trasparenza e contratti pubblici gestiti dall’ANAC nell’ambito delle proprie attività istituzionali.

I dati disponibili sono consultabili e scaricabili attraverso le apposite sottosezioni; in particolare, nella sezione “Analytics” è disponibile un cruscotto per la navigazione e l’analisi dei dati sui contratti pubblici, mentre nella sezione “Dataset” sono disponibili una serie di file in formato aperto JSON e CSV e XML liberamente scaricabili.

In particolare, sono pubblicati i seguenti dati:

- RPCT: elenco dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- In-House: elenco delle amministrazioni e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti alle proprie società in house (art. 192 del d.lgs. n. 50/2016);
- L.190/2012: elenco delle comunicazioni pervenute ed elaborate ai sensi dell'art. 1, comma 32, della Legge 190/2012;
- Albo Arbitri: albo degli Arbitri della Camera Arbitrale;
- Dataset: elenco dei dataset Open Data pubblicati dall'Autorità;
- Analytics: cruscotto sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture.

I dati sono aggiornati settimanalmente a meno di diversa indicazione nelle rispettive sezioni.

In particolare, nella sezione "Analytics" sono disponibili i cruscotti per l'analisi self service dei dati sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture con possibilità di applicare filtri su tutti gli oggetti grafici. È possibile condurre la ricerca sugli appalti per anno, oggetto dell'appalto, stazione appaltante e operatore economico aggiudicatario oppure direttamente tramite il Codice Identificativo Gara - CIG. Il cruscotto è soggetto ad evoluzione continua e l'aggiornamento dei dati è quotidiano.

Si possono consultare i seguenti dati:

- numero di procedure per oggetto principale del contratto e procedura di scelta del contraente;
- valore a base d'asta per oggetto principale del contratto e procedura di scelta del contraente;
- localizzazione geografica delle stazioni appaltanti;
- stazioni appaltanti per numero o valore economico delle procedure;
- operatori economici per numero e valore economico delle procedure di cui sono risultati aggiudicatari.

Di seguito alcune dashboard esemplificative di tale strumento messo a disposizione della collettività.

Screenshot 1. Open data

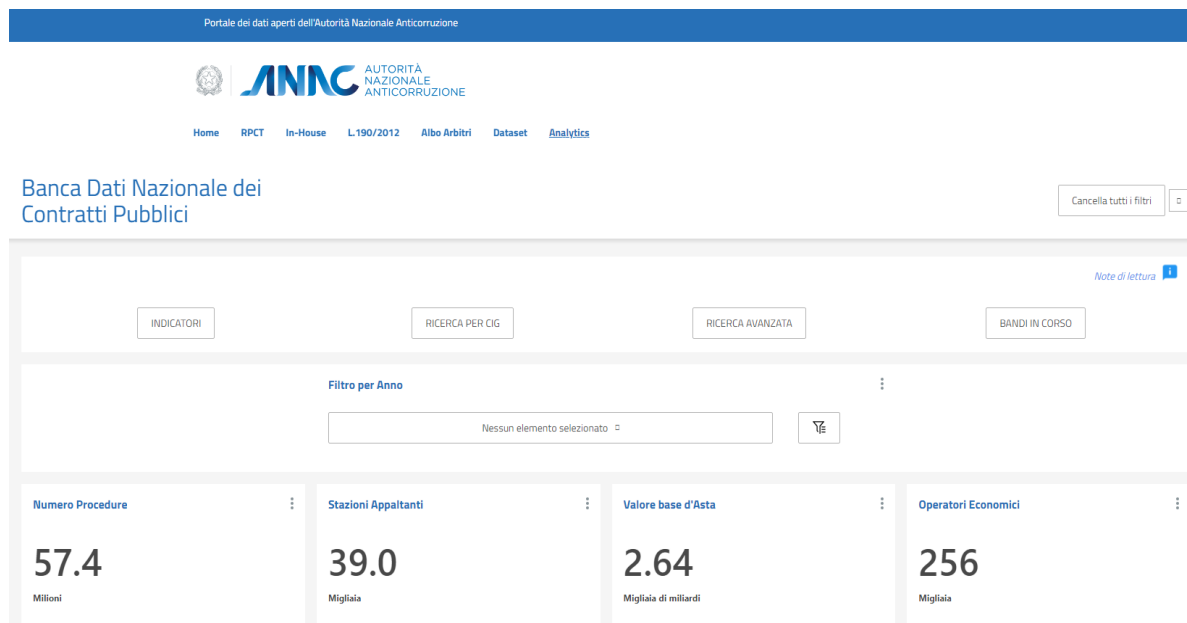


Grafico 1. Esempio Open Data

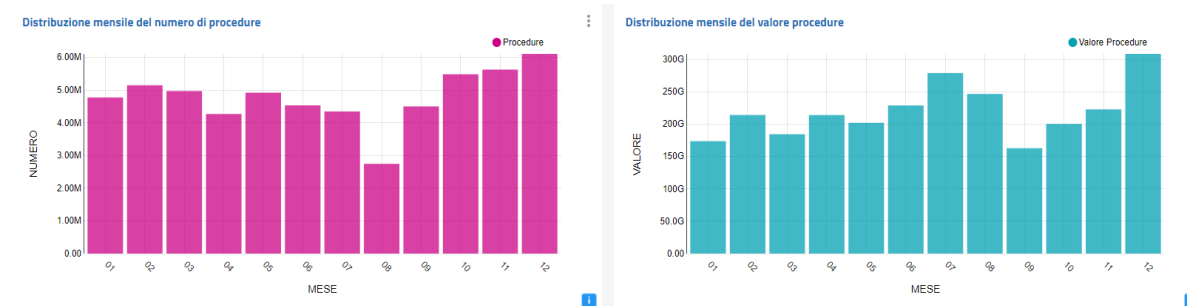


Grafico 2. Esempio Open Data

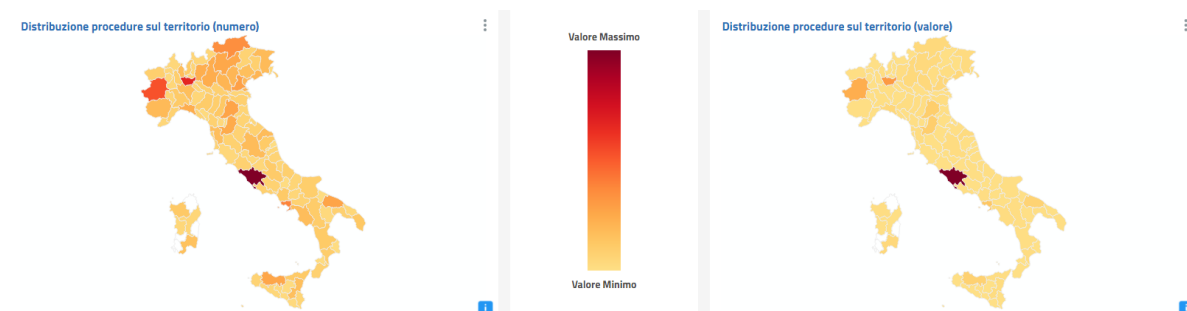


Grafico 3. Esempio Open Data

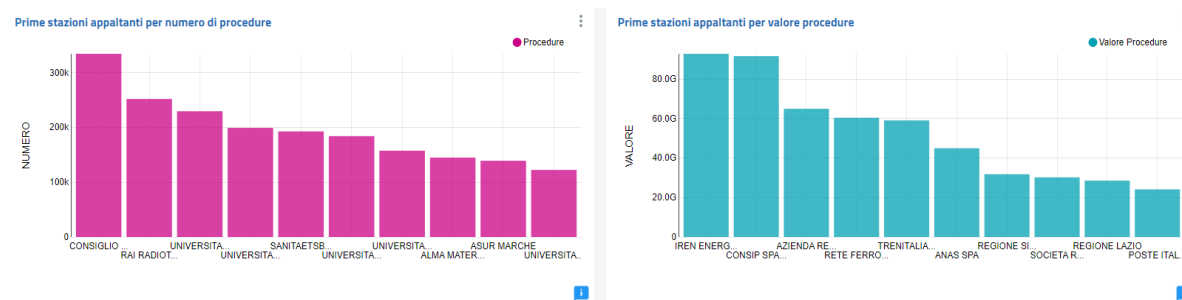
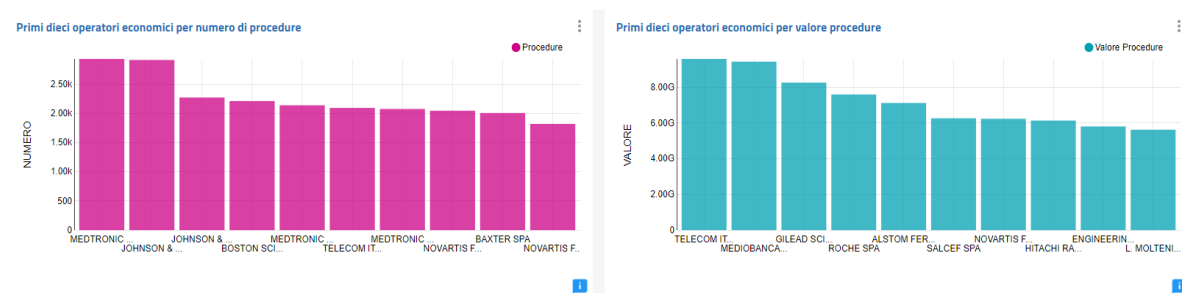


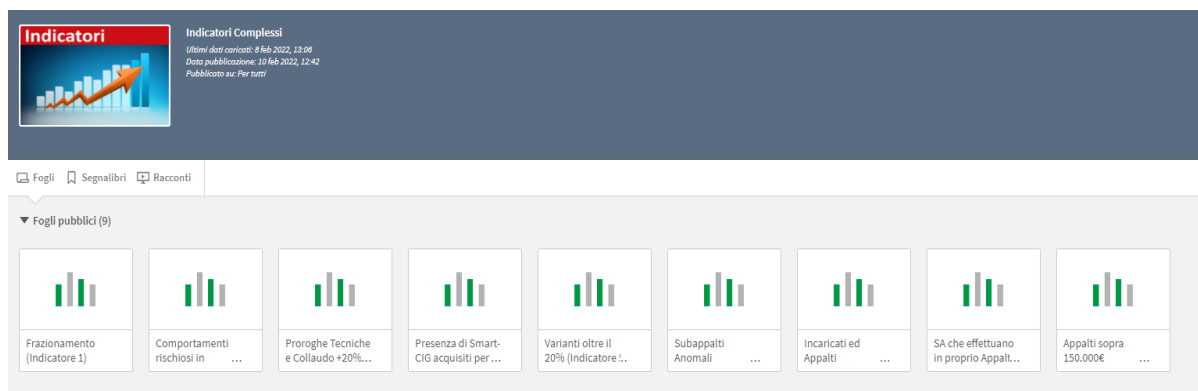
Grafico 4. Esempio Open Data



3.2 La nuova piattaforma di business intelligence

Da alcuni mesi l'ANAC si è dotata di una nuova piattaforma di business intelligence per consentire al suo interno una migliore fruizione delle informazioni sugli appalti, in modo da rendere disponibili dati tramite moderni strumenti di reportistica. Tale piattaforma consente la realizzazione di indicatori di sintesi sui dati inerenti agli appalti, con funzionalità di ricerca, visualizzazione e download dei dati. Tra i numerosi indicatori resi possibili da tale strumento se ne citano di seguito alcuni tra i più significativi ai fini della conoscenza del mercato e delle disfunzioni con l'obiettivo di focalizzare la vigilanza sulle situazioni a maggior rischio. Si precisa che gli esiti risultanti dalle tabelle/grafici di seguito esposti, inclusi i nominativi delle stazioni appaltanti e delle imprese, sono puramente esemplificativi.

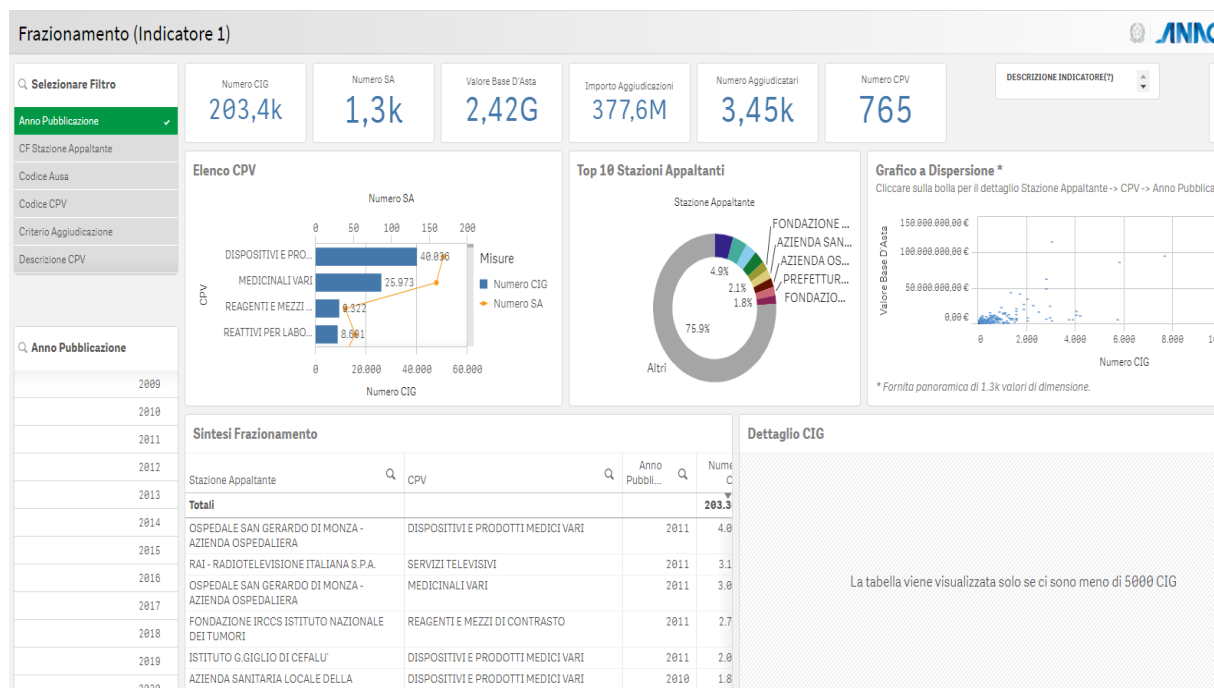
Grafico 5. B.I. Qlick



L'indicatore 1 verifica la ripetizione da parte di una stazione appaltante, nel corso dello stesso anno, di affidamenti di servizi e forniture (CIG) che attendono ad una stessa CPV ognuno dei quali di importo inferiore o uguale a 40.000 e il cui importo cumulato per CPV nell'anno è superiore alla soglia europea (214.000 €⁷⁰).

Vengono considerate le procedure ad affidamento diretto e le procedure negoziate senza previa pubblicazione di importo inferiore o uguale a 40.000 € nelle gare mono-lotto che hanno come oggetto principale del contratto servizi o forniture.

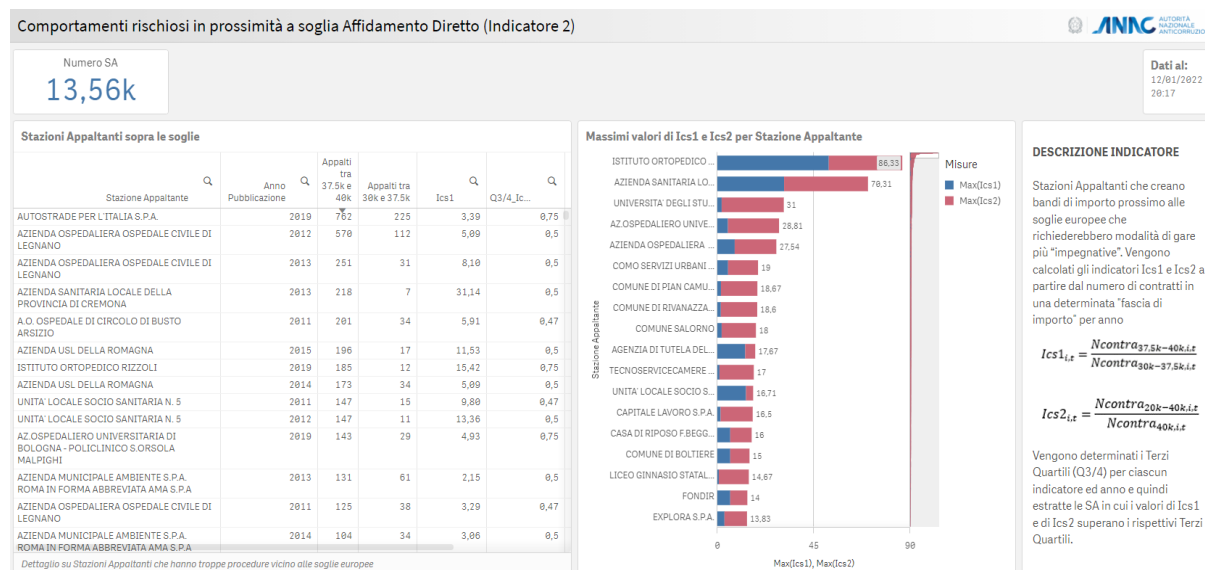
Grafico 6. B.I. Indicatore 1



70 - Tale soglia è stata portata a 215.000 € a partire dal 1 gennaio 2022.

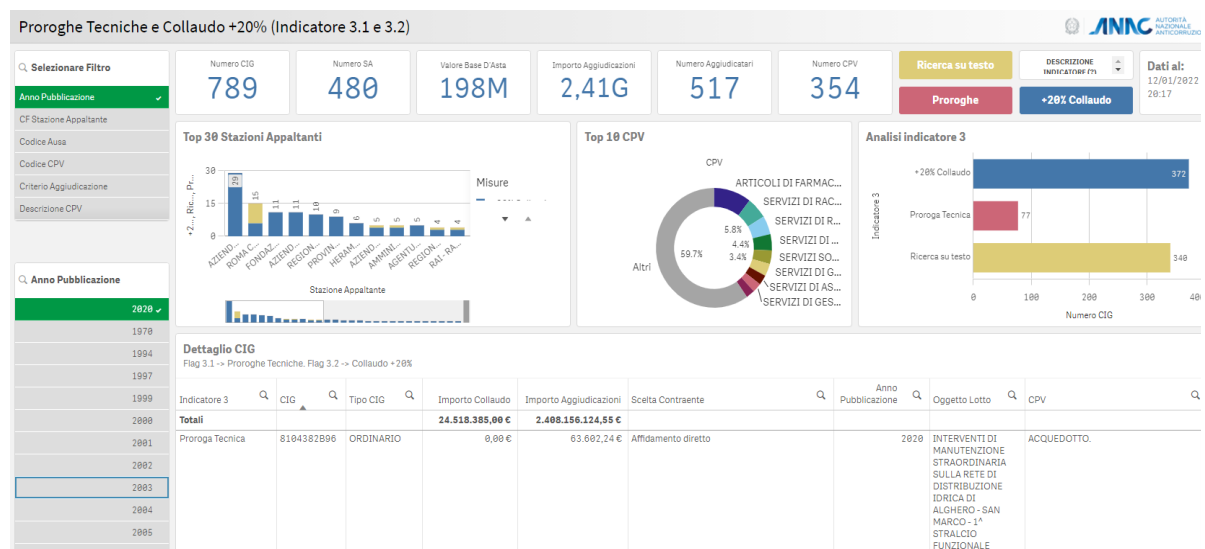
La dashboard 2 rappresenta un altro modo di analizzare il fenomeno descritto dall'Indicatore 1. In particolare, i due indicatori ICS_1 e ICS_2 cercano di cogliere comportamenti "rischiosi" analizzando i contratti i cui importi si collocano nell'intorno di una certa soglia, che nel caso specifico è stata fissata a 40.000 €. Tale soglia può cambiare a seguito di variazioni normative che intervengono nel tempo. Inoltre, insieme alla soglia, potrebbe variare l'intorno di investigazione, ossia l'intervallo intorno alla soglia che è l'oggetto di analisi.

Grafico 7. B.I. Indicatore 2



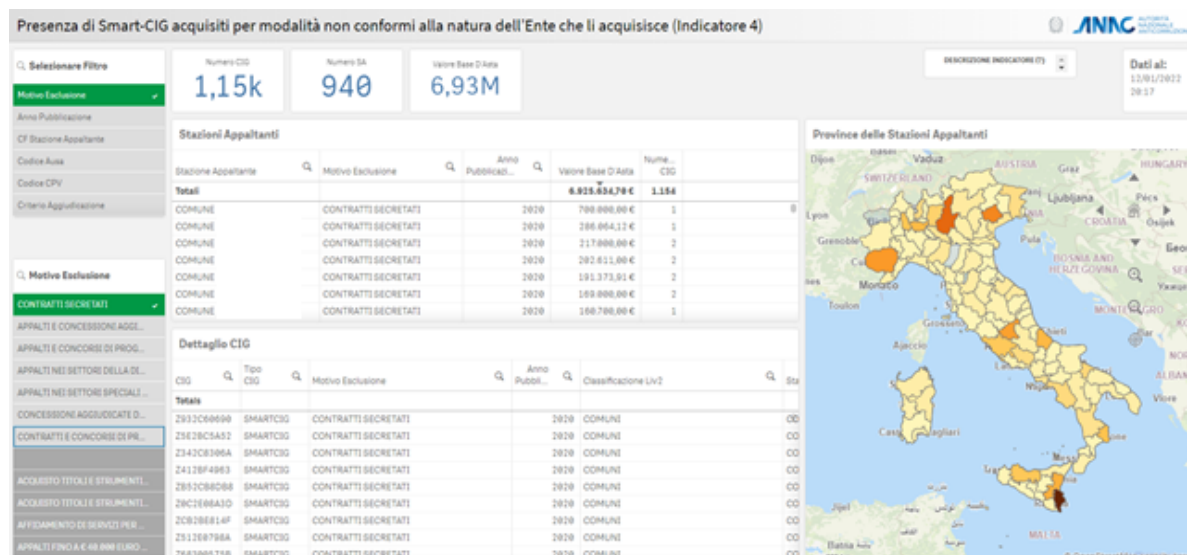
L'indicatore 3 cerca di cogliere ed evidenziare, fornendo diversi livelli dettaglio, tutti quegli affidamenti per cui si è registrata una proroga tecnica.

Grafico 8. B.I. Indicatore 3



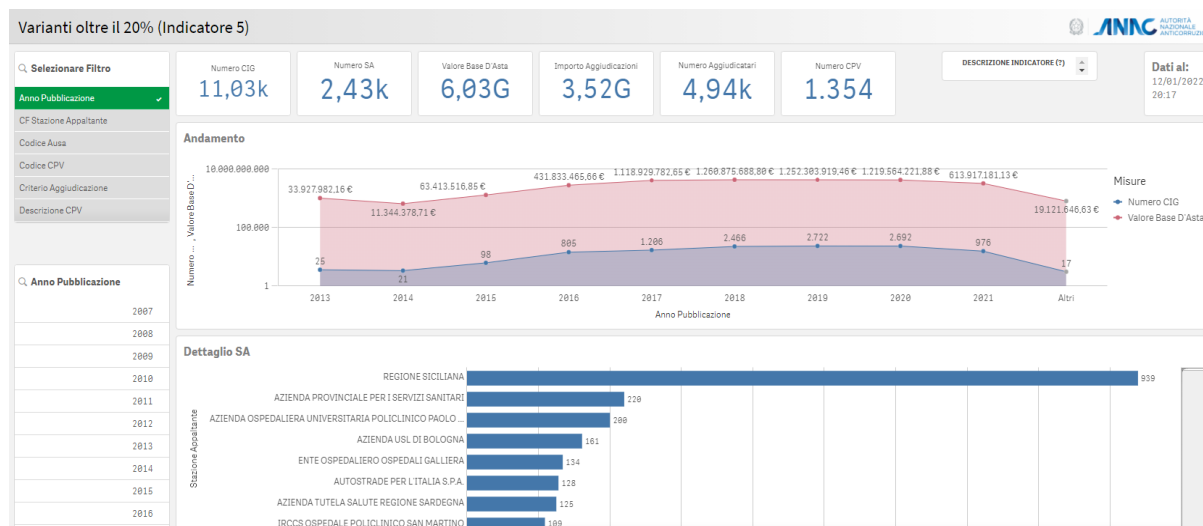
L'indicatore 4 segnala la presenza di affidamenti per i quali è stato acquisito uno Smart-CIG⁷¹ in relazione a modalità apparentemente non conformi alla natura dell'Ente che li acquisisce (ad es. Comuni che dichiarano di operare in base a trattati internazionali ovvero nei settori della sicurezza e della difesa): richiede l'utilizzo della classificazione delle SA.

Grafico 9. B.I. Indicatore 4



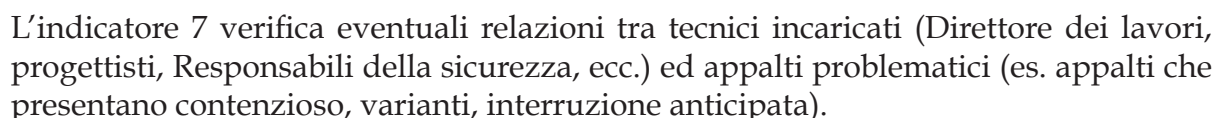
L'indicatore 5 si focalizza sulle varianti oltre il quinto contrattuale fornendo per singola Stazione appaltante, con diversi livelli di dettaglio, il numero di affidamenti (CIG) ed il relativo importo acquisiti per varianti oltre il 20% del contratto originario.

Grafico 10. B.I. Indicatore 5



71 - Codici identificativi gara ottenuti attraverso una procedura semplificata e introducendo un numero ridotto di informazioni, per appalti di importo inferiore a 40.000 euro e per alcune tipologie particolari di appalti (aggiudicati ad un'impresa collegata, aggiudicati o organizzati in base a norme internazionali, contratti secretati) indipendentemente dall'importo.

Grafico 11. B.I. Indicatore 6



Incaricati ed Appalti Problematici (Indicatore 7)

ANAC AUTONOMA NAZIONALE ANTICORRUPZIONE

Seleziona Filtro

Anno Pubblicazione
CF Stazione Appaltante
Codice Area
Codice CPV
Criterio Aggiudicazione
Descrizione CPV

Numero CIG: 133k
Numero SA: 10,47k
Valore Base 2 data: 140,3G
Importo Aggiudicazioni: 283,6G

Numero Incaricati: 82,73k
DESCRIZIONE INDICATORE (7)
Tutti

Dati al:
11/03/2022
08:17

Dettaglio SA

Stazione Appaltante	N° Appalti Problematici
ASST DEGLI SPEDALI CIVILI DI BRESCIA	~400
AZIENDA UNITA' SANITARIA LOCALE DI REGGIO EMILIA	~350
ENTE OSPEDALIERO OSPEDALI EMILIA	~300
AZIENDA SOCIO SANITARIA LOCALITA' DI REGGIO EMILIA	~250
ASL - AZIENDA SOCIOSANITARIA LOCALITA' DI REGGIO EMILIA	~200
AZIENDA PROVINCIALE	~150

In Rosso gli incaricati con appalti problematici superiori al 50%

Top 10 Aggiudicatari

Appaltatore	Quota (%)
BIANCA SRL	73.8%
ICI IMP.	18.4%
RTI CPL	8.6%
SONDEL	-
CONSO.	-
MONTA.	-
FABRIC	-
GRAND	-
COMPT	-

Andamento Appalti Problematici

Anno Pubblicazione	N° Appalti Problematici
2009	13.3%
2010	15.5%
2011	13.7%
2012	11.8%
2013	11.0%
2014	9.7%
2015	10.6%
2016	11.3%
2017	10.3%
2018	10.3%
2019	10.3%

Fonte: ANAC - Elaborazioni su dati ANAC

Seleziona Filtro

Anno Pubblicazione

Riepilogo | Dettaglio CIG | Quadro Economico

Incaricato	Ruolo Incaricato	Totale CIG	N° Appalti Problema...	% Appalti proble...	N° Varianti	Interessi Anticip.	N° CF Incaricato	Stazione Appaltante
Totale		78.969.291	132.923	0,17%	126.192	7.841		
2000	RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO	8.529.390	450	0,01%	450	0	PBXCNZ6AA5T34336	ASST DEGLI SPEDALI CIVILI DI BRESCIA
2001	RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO	1.119.748	406	0,04%	406	0	FRBNOR36F1S0548F	AZIENDA UNITA' SANITARIA LOCALE DI REGGIO EMILIA
2002	RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO	1.135.448	304	0,03%	304	1	ZZZMLR61C59F265Y	ENTE OSPEDALIERO OSPEDALI EMILIA
2003	RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO	836.872	292	0,03%	292	0	MKASRN65T47CF94L	AZIENDA UNITA' SANITARIA LOCALE DI REGGIO EMILIA

Nello specifico l'indicatore controlla per le Stazioni appaltanti che non sono Soggetti Aggregatori, se la somma dei contratti effettuati in un anno all'interno di una determinata categoria merceologica supera la soglia prevista dal DPCM.

Screenshot 2. B.I. Indicatore 8

SA che effettuano in proprio Appalti demandati alla competenza di Soggetti Aggregatori (DPCM 24.12.2015) (Indicatore 8)

ANNC AUTORIZZAZIONE NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Selezionare Filtro: **Anno Pubblicazione**

Numero CIG: 340,7k | Numero SA: 4,82k | Valore Base D'Asta: 167,2G | Importo Aggiudicazioni: 87,41G | Numero Aggiudicatari: 11,66k | Numero CPV: 2.358

DESCRIZIONE INDICATORE (T)

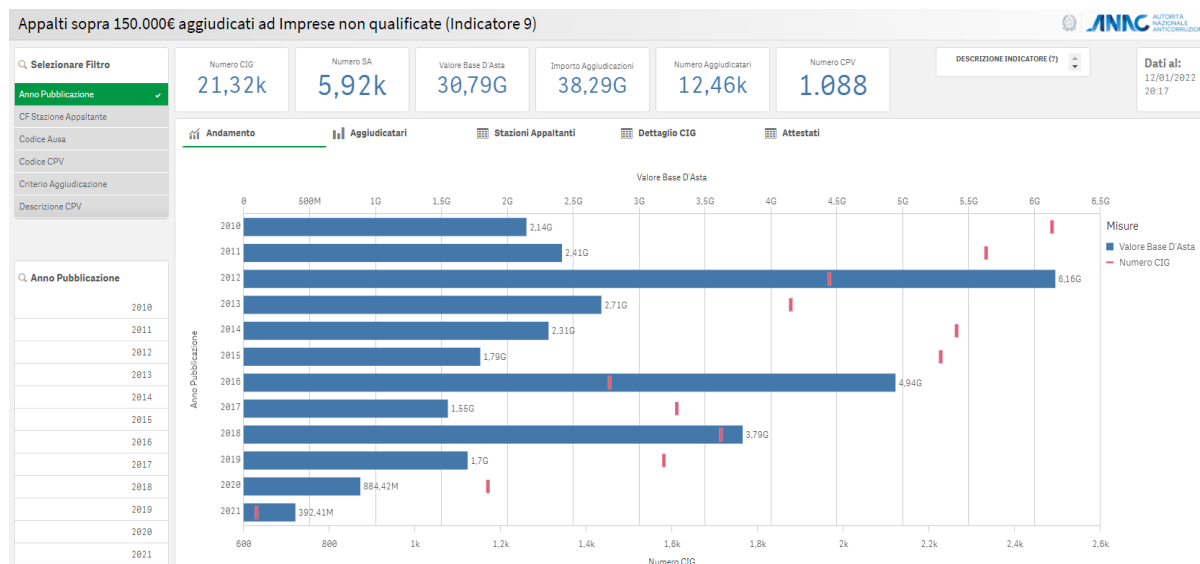
Dati al: 12/01/2022 20:27

CF Amministrazione Appaltante	Stazione Appaltante	Categoria	Anno Pubblicazione	Soglia Categoria	Valore Base D'Asta
Totale					167.162.487.876,88 €
92005870900		Farmaci	2018	40.000,00 €	140.073.638,93 €
01400911292		Farmaci	2019	40.000,00 €	140.405.707,92 €
01120670057		Farmaci	2018	40.000,00 €	136.009.311,29 €
01429410226		Farmaci	2021	40.000,00 €	135.798.794,44 €
00534340721		Farmaci	2020	40.000,00 €	125.207.583,44 €
0308480263		Farmaci	2018	40.000,00 €	125.167.198,58 €
04114400163		Farmaci	2021	40.000,00 €	117.367.381,25 €
10771180014		Farmaci	2020	40.000,00 €	110.705.118,00 €
04721200874		Farmaci	2017	40.000,00 €	102.113.009,00 €
13605151000		Farmaci	2021	40.000,00 €	100.224.005,35 €
00485540485		Protesi d'anca	2018	215.000,00 €	297.833.051,64 €
00700430587		Manutenzione strade (servizi e forniture)	2020	215.000,00 €	293.946.898,16 €
05041700827		Farmaci	2017	40.000,00 €	292.872.790,15 €
13064791004		Farmaci	2020	40.000,00 €	283.816.107,95 €
01061500091		Farmaci	2017	40.000,00 €	281.440.520,66 €
10771180014		Farmaci	2016	40.000,00 €	277.708.857,47 €

L'indicatore 9 si focalizza sugli appalti di lavori di importo superiore a 150.000 € aggiudicati ad Imprese non qualificate.

Nello specifico l'indicatore effettuata un controllo sugli aggiudicatari per verificare che almeno uno di essi al momento della data di scadenza delle offerte fosse in possesso di un attestato di qualificazione valido riguardante la categoria opera principale dell'Appalto.

Grafico 13. B.I. Indicatore 9



4. La misurazione dei rischi di corruzione

La BDNCP è altresì estesamente utilizzata ai fini dell'attuazione del Progetto “*Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza*”, finanziato a valere sul “Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014 – 2020” (di seguito Progetto). L'obiettivo generale del Progetto è quello di migliorare la disponibilità e l'utilizzo di dati e indicatori territoriali su rischio e contrasto della corruzione, mentre gli obiettivi specifici sono:

- 1) aumentare l'offerta di statistiche territoriali⁷²;
- 2) sostenere lo sviluppo di una metodologia nazionale e europea di misurazione dei rischi di corruzione;
- 3) promuovere trasparenza e partecipazione civica in relazione al fenomeno.

Le attività svolte nel Progetto, peraltro, possono astrattamente costituire anche un utile contributo al Paese per la costruzione e messa a regime di efficaci sistemi e strumenti di prevenzione, monitoraggio e controllo della corruzione, da utilizzare sia per il PNRR che, eventualmente, per la programmazione fondi SIE 2021-27, come in precedenza evidenziato.

Output finali del Progetto saranno indicatori di rischio di corruzione, ossia “campanelli d'allarme” che, pur non rappresentando misure di corruzione segnalano situazioni potenzialmente problematiche, così permettendo per esempio di indirizzare le attività ispettive, di avere il quadro di contesti territoriali più o meno esposti a fenomeni corruttivi sui quali pertanto investire maggiormente in termini di prevenzione, di orientare l'attenzione dei *watchdog* della società civile, di attirare l'attenzione e la partecipazione civica per potenziare gli effetti dissuasivi sulle condotte corruttive. Gli indicatori così calcolati saranno pubblicati su *web* per mezzo di un'interfaccia che li renderà massimamente fruibili e riutilizzabili⁷³.

Nella traduzione in pratica degli obiettivi del Progetto, che affida all'Autorità un ruolo centrale in considerazione della sua *mission* istituzionale di prevenzione della corruzione, con un approccio partecipativo si stanno creando reti di collaborazione inter-istituzionale per garantire la condivisione delle metodologie scientifiche utilizzate, dei dati elaborati e degli indicatori che si stanno sviluppando.

ANAC ha lavorato per integrare quante più fonti dati possibili e utili al calcolo

72 - Il Progetto si prefigge pertanto di incrementare la disponibilità di statistiche nel paese in un momento storico in cui sta sempre più maturando la consapevolezza della centralità dei dati e della loro analisi per prendere decisioni. Sull'offerta di statistiche, con particolare riferimento a quelle di carattere economico, si veda ad esempio E. Giovannini, *Le statistiche economiche*, Il Mulino, 2015.

73 - Si rinvia alla relazione CNEL del 2020 (cfr. cap. 2.10) per una più esaustiva descrizione dei contenuti del progetto. Tale relazione conteneva altresì una prima elaborazione sperimentale di indicatori di rischio corruttivo basati su un sottoinsieme omogeneo di appalti di lavori pubblici (per un totale di circa 80.000 appalti).

di indicatori, per progettare metodologie di calcolo e di validazione e di contestualizzazione degli indicatori, per coinvolgere quanti più attori istituzionali, accademici, appartenenti al mondo della ricerca, ONG e altri attori competenti per lavorare insieme alla produzione e al successivo utilizzo dei dati e degli indicatori.

Piuttosto che focalizzarsi su “indicatori sintetici calati istituzionalmente dall’alto” e che vengono usati una tantum e per scopi puntuali, si sta pertanto promuovendo un percorso partecipato e strutturato che produrrà dati e indicatori sul rischio corruttivo, contestualizzandoli a livello territoriale, che possano essere utili per la prevenzione e la repressione della corruzione, ma anche per il *policy making*, per il dibattito scientifico e socioculturale, ed eventualmente per il *benchmarking*.

Condividere tali approcci, metodologie ed esperienze potrà essere utile anche per presentarli come buona pratica di cooperazione istituzionale e promozione dei meccanismi partecipativi e culturali per la prevenzione della corruzione, per promuovere il dibattito internazionale in materia e, con i dovuti *caveat*, per avviare la verifica della replicabilità di alcuni dei risultati conseguiti in altre realtà internazionali.

Il principale obiettivo del Progetto è dunque quello di offrire al sistema pubblico indicatori adeguati alla misurazione dei rischi di corruzione a livello territoriale, sostenere la prevenzione e il contrasto all’illegalità e promuovere la trasparenza nell’azione della Pubblica Amministrazione, cercando anche di andare oltre le misure statistiche di corruzione attualmente disponibili, le quali presentano non pochi limiti, trattandosi in prevalenza di indicatori percettivi che peraltro sono elaborati generalmente a un livello di aggregazione troppo elevato per poter essere utilizzati nella definizione di politiche di prevenzione a livello territoriale o settoriale.

La produzione di indicatori di rischio corruzione di natura quantitativa su base sistematica, pubblicati con adeguati strumenti di natura comunicazionale rivolti alla platea più ampia possibile, rappresenta infatti un contributo importante non solo in termini di accrescimento del patrimonio scientifico, informativo e conoscitivo del fenomeno ma anche, e soprattutto, in funzione della prevenzione della corruzione, del disegno di misure di contrasto che siano più efficaci ed adeguate alla diversità dei contesti e territori, del rafforzamento della partecipazione diffusa e del monitoraggio civico, anche su determinati ambiti tematici. Certamente funzionale agli scopi del Progetto è la creazione delle basi per lo sviluppo sempre più articolato e approfondito di metodologie scientificamente fondate, volte a costruire e validare un set di indicatori di rischio di corruzione a livello settoriale e territoriale.

4.1 Gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti

Lo sviluppo di indicatori di rischio corruttivo negli appalti pubblici assume particolare rilievo in ragione sia del peculiare peso del fenomeno corruttivo su tale mercato, sia per la stessa *mission* istituzionale di ANAC nonché per la presenza al suo interno della BDNCP.

Relativamente al primo aspetto, esiste un corpo di studi scientifici sempre più importante e corposo, soprattutto nell’ultimo decennio, centrato sullo sviluppo di indicatori di rischio corruttivo negli appalti pubblici. La qualità dei contributi scientifici

è generalmente alta, ma l'approccio scientifico non è sempre replicabile o suscettibile di essere replicato in contesti diversi da quelli nei quali sono stati sviluppati. Per di più, la grande maggioranza dei lavori scientifici si concentra sulla proposta di un singolo indicatore, fornendo quindi un contributo importante ma limitato.

Rispetto al secondo aspetto, la BDNCP è un patrimonio di grande valore che, si ribadisce, conta oltre 5 milioni di contratti pubblici osservati nel 2021 e circa 57 milioni di contratti complessivamente censiti negli ultimi 10 anni per un valore di circa 2.640 miliardi di euro. Per quantità e dettaglio dei dati contenuti la BDNCP rappresenta cioè un'esperienza unica quantomeno a livello europeo, tale da permettere il calcolo di indicatori di rischio di corruzione con un estremo grado di dettaglio territoriale, settoriale e temporale, difficilmente replicabile altrove.

Di seguito si riporta la descrizione degli indicatori di rischio corruttivo individuati su base "logico-deduttiva" in materia di contratti pubblici e calcolati a livello territoriale provinciale nell'ambito del progetto

1. Indicatore numero OEPV:

Rileva la frazione di procedure aggiudicate utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al totale. È uguale al rapporto tra:

- **numeratore:** numero procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- **denominatore:** numero totale procedure aggiudicate.

2. Indicatore sul numero delle procedure non aperte:

Rileva la frazione di procedure non aperte (affidamenti diretti e procedure negoziate) rispetto al totale. È uguale al rapporto tra:

- **numeratore:** numero di procedure non aperte;
- **denominatore:** numero totale di procedure.

3. Indicatore sul valore delle procedure non aperte:

Rileva la frazione del valore delle procedure non aperte (affidamenti diretti e procedure negoziate) sul valore del totale delle procedure. È uguale al rapporto tra:

- **numeratore:** somma del valore economico delle procedure non aperte;
- **denominatore:** somma del valore economico del totale delle procedure.

Possibili varianti posso essere costruite definendo particolari classi di procedure es. classe Affidamenti diretti e classe Procedure competitive.

4. Indicatore del numero di contratti aggiudicati e modificati per effetto di almeno una variante:

Rileva la frazione dei contratti che in fase di esecuzione sono stati interessati da almeno una variante in corso d'opera rispetto al totale. È uguale al rapporto tra:

- **numeratore:** numero di procedure interessate da almeno una variante;
- **denominatore:** numero totale di procedure aggiudicate e concluse.

5. Indicatore di scostamento dei costi di esecuzione:

Rileva lo scostamento dei costi ed è la media aritmetica del rapporto (calcolato per ogni procedura) tra:

- **numeratore:** costo effettivo (importo finale a consuntivo);
- **denominatore:** costo preventivato (importo di aggiudicazione).

6. Indicatore di scostamento dei tempi di esecuzione:

Rileva lo scostamento dei tempi di esecuzione ed è la media aritmetica del rapporto (calcolato per ogni procedura) tra:

- **numeratore:** durata effettiva;
- **denominatore:** durata prevista.

7. Indicatore tasso inadempimento comunicazioni BDNCP (bandi/aggiudicazioni):

Rileva la frazione di procedure per cui è avvenuta la comunicazione all'Autorità della scheda di aggiudicazione rispetto al totale. È uguale al rapporto tra:

- **numeratore:** numero di procedure per cui è stata comunicata l'aggiudicazione;
- **denominatore:** numero di procedure la cui scheda di aggiudicazione deve essere comunicata.

8. Indicatore tasso inadempimento comunicazioni BDNCP bandi/fine lavori):

Rileva la frazione di procedure per cui è avvenuta la comunicazione all'Autorità della scheda di fine lavori, rispetto al totale. È uguale al rapporto tra:

- **numeratore:** numero di procedure per cui è stata comunicata la scheda di fine lavori;
- **denominatore:** numero totale di procedure la cui scheda di fine lavori deve essere comunicata.

9. Indicatore Offerta singola:

Rileva la proporzione di procedure per le quali è stata presentata una sola offerta, da parte di un solo partecipante al bando, rispetto al totale delle procedure aggiudicate dalla Stazione appaltante. Trattasi di un indicatore di particolare interesse, capace di cogliere più aspetti, come di seguito evidenziato.

Tabella 1: descrizione del tipo di procedure in base alle offerte presentate e ammesse
(N è il numero totale di procedure considerate)

Offerte presentate	Offerte ammesse	
	<i>Una</i>	<i>Più di una</i>
<i>Una</i>	n11	-
<i>Più di una</i>	n21	n22
Totale	n.1	n.2
		N

Considerando la Tabella 1, possiamo avere la seguente classificazione:

- procedure per cui è stata presentata una sola offerta, che poi è stata ammessa (n_{11});
- procedure per cui sono state presentate più offerte, ma una sola è stata ammessa (n_{21});
- procedure per cui sono state presentate più offerte, di cui ne sono state ammesse più di una (n_{22}).

La letteratura scientifica a cui si è fatto riferimento è quella, ampiamente consolidata a livello internazionale (Fazekas e Kocsis, 2015; Fazekas et al., 2016; Fazekas et al., 2017; Wachs et al., 2021), che considera l'assenza di competizione come una condizione ad alto rischio di corruzione nella procedura di appalto. Infatti, l'elusione dei principi della concorrenza è associata ad una restrizione ingiustificata dell'accesso ai contratti. Il caso più evidente di difetto di competizione si verifica proprio quando una procedura di appalto riceve una sola offerta. Si tratta di una condizione che può consentire l'aggiudicazione del contratto a prezzi più alti di quelli di mercato e che può essere il riflesso di rapporti particolari tra Stazione appaltante e aziende e/o di accordi preliminari tra esse. In quest'ultimo caso l'indicatore può assumere una chiave di lettura in termini di collusione/turbativa d'asta, come in precedenza evidenziato, anche con riferimento alla recente e citata comunicazione della Commissione Europea del 18 marzo 2021.

È calcolato mediante il rapporto tra le seguenti quantità (si veda Tabella 1):

- **numeratore:** numero di procedure con un'unica offerta presentata e ammessa (n_{11});
- **denominatore:** numero totale di procedure aggiudicate (N).
-

10. Indicatore proporzione di offerte escluse:

Rileva la media aritmetica del rapporto tra:

- **numeratore:** numero offerte escluse (calcolate per ogni procedura);
- **denominatore:** numero offerte presentate.

11. Indicatore Esclusione di tutte le offerte tranne una:

Rileva la frazione di procedure per cui sono state escluse tutte le offerte tranne una (si veda Tabella 1), rispetto al totale di procedure con una sola offerta ammessa. È uguale al rapporto tra

- **numeratore:** numero di procedure con una sola offerta ammessa a fronte di più offerte presentate (n_{21});
- **denominatore:** numero di procedure con una sola offerta ammessa ($n_{.1}$).

12. Indicatore proporzione di offerte escluse in procedure con tutte escluse tranne una:

Il calcolo di questo indicatore è simile a quello dell'indicatore 10, ma la media è calcolata considerando soltanto le procedure con una sola offerta ammessa a fronte di più offerte presentate (n_{21} in Tabella 1).

13. Indicatore Winner's share of issuer's contract ("frazione del vincitore dei contratti totali della stazione appaltante"):

L'indicatore parte da quello noto in letteratura come *Winner's share of issuer contracts*. Nella sua versione originaria (Fazekas e Kocsis, 2015), questo indicatore misura la proporzione di valore contrattuale aggiudicato (€) da una Stazione appaltante ad un'azienda aggiudicataria rispetto al valore totale di tutti i contratti aggiudicati dalla medesima stazione appaltante. Una versione alternativa dello stesso, di seguito proposta, considera il numero di procedure anziché il valore economico aggiudicato. Questo indicatore, pertanto, valuta la ricorrenza o frequenza con cui una Stazione appaltante aggiudica i propri contratti ad una stessa azienda. La letteratura - si vedano, a titolo di esempio, i *policy report* di organismi internazionali come World Bank Group - richiama sovente la condizione di rischio associata all'affidamento consecutivo di contratti alle medesime aziende, che può trovare una giustificazione solo nel caso comporti un vantaggio economico competitivo. In generale, la condizione ipotetica di una Stazione appaltante che aggiudichi i propri contratti ad aziende sempre diverse corrisponde ad una condizione di rischio nullo. Diversamente, quanto più alta è la proporzione di contratti aggiudicati da una Stazione appaltante alla medesima azienda, maggiore è il rischio di corruzione.

Si consideri pertanto la distribuzione dei codici fiscali delle K aziende che sono risultate aggiudicatrici delle N procedure bandite da una certa Stazione appaltante in un certo anno:

Tabella 2. Distribuzione codici fiscali K aziende aggiudicatarie

(N è il numero procedure bandite da una stazione appaltante)

Azienda aggiudicataria	Numero procedure aggiudicate	Quota di procedure aggiudicate
1	n_1	f_1
2	n_2	f_2
...
k	n_k	f_k
...
K	n_K	f_K
	N	1

dove $f_k = n_k/N$. A livello di singola Stazione appaltante, l'indicatore misura l'omogeneità di questa distribuzione, ottenuta invertendo l'indice di eterogeneità di Gini normalizzato (E), il quale si può calcolare grazie alla seguente formula:

Formula 1. Indice Gini Normalizzato

$$E = \frac{K}{K-1} \left(1 - \sum_{k=1}^K f_k^2 \right).$$

L'omogeneità O della distribuzione si ottiene invertendo E , quindi $O = 1/E$. Infine, per ottenere il valore dell'indicatore per una determinata provincia, si procede con il calcolo della media della distribuzione degli O considerando le Stazioni appaltanti localizzate in quella provincia.

14. Estensione del periodo di pubblicazione del bando (tra pubblicazione del bando e data di scadenza sottomissione proposte):

L'indicatore misura l'estensione temporale che intercorre tra la data di pubblicazione del bando e la data di scadenza per la presentazione delle offerte. La letteratura (European Anti-Fraud Office (OLAF) 2013; Fazekas e Kocsis, 2015; Fazekas et. al., 2016; Fazekas et. al., 2017) è infatti concorde nel ritenere che, da una parte, un periodo di pubblicità del bando estremamente ridotto possa rendere difficile (se non impossibile) la preparazione di offerte adeguate da parte delle aziende non collegate alla Stazione appaltante da rapporti particolari, laddove invece le aziende collegate potrebbero venire informate in anticipo e informalmente dalla Stazione appaltante.

È uguale alla media aritmetica della differenza (in giorni) tra:

- data di scadenza di presentazione delle offerte;
- data di pubblicazione del bando.
-

15. Estensione del periodo di valutazione dell'offerta (tra data offerta e data aggiudicazione) per procedura di gara:

L'indicatore misura l'estensione temporale che intercorre tra la data di presentazione delle offerte da parte delle aziende e la data di aggiudicazione del contratto da parte della Stazione appaltante. La letteratura (European Anti-Fraud Office (OLAF) 2013; Fazekas e Kocsis, 2015; Fazekas et. al., 2016; Fazekas et. al., 2017) è concorde nel considerare a rischio di corruzione tanto intervalli di tempo per la valutazione delle offerte ridotti quanto estesi. Se, infatti, decisioni fulminee potrebbero celare scelte premeditate e già prese, periodi di tempo prolungati potrebbero nascondere vere e proprie violazioni di legge e quindi un rischio di corruzione.

È calcolato come media aritmetica della differenza (in giorni) tra:

- data di aggiudicazione;
- data di scadenza di presentazione delle offerte.

16. Comportamenti "rischiosi" importi prossimi alla soglia v1

Rileva la frazione di contratti di importo compreso tra 37.500 e 40.000 € rispetto al numero di contratti di importo compreso tra 30.000 e 37.500 €. È uguale al rapporto tra:

- **numeratore:** numero di procedure con valore economico compreso tra 37.500 e 40.000 €;
- **denominatore:** numero di procedure con valore economico compreso tra 30.000 e 37.500 €.
-

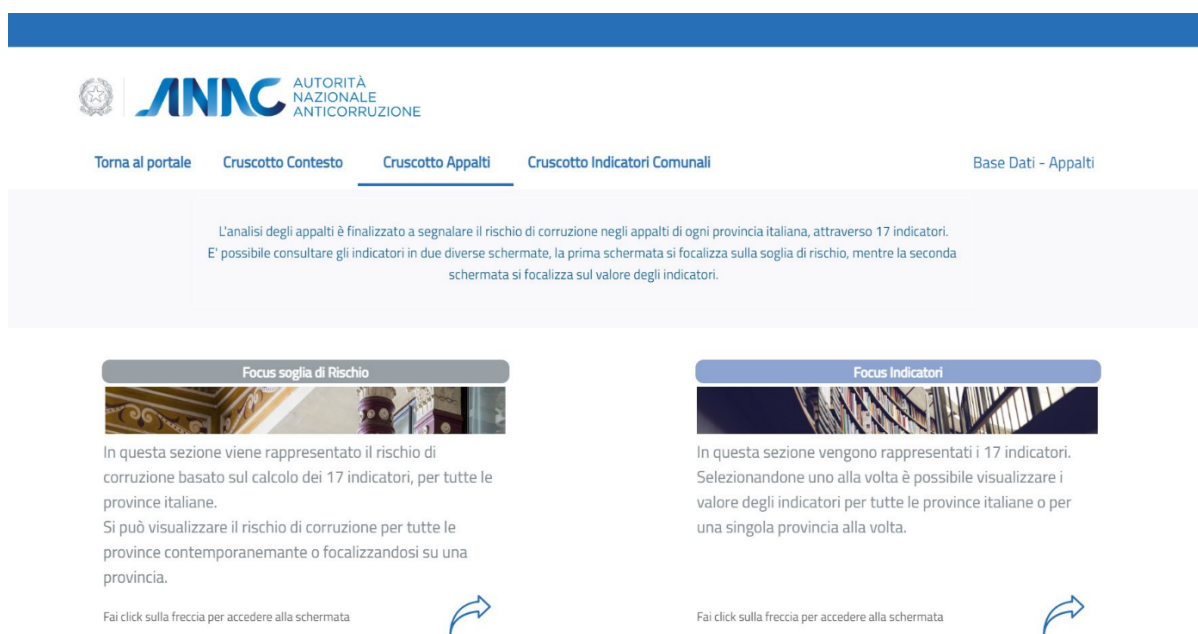
17. Comportamenti “rischiosi” importi prossimi alla soglia v2

Rileva la frazione di contratti di importo compreso tra 20.000 e 40.000 € rispetto al numero di contratti di importo superiore a 40.000 €. È uguale al rapporto tra:

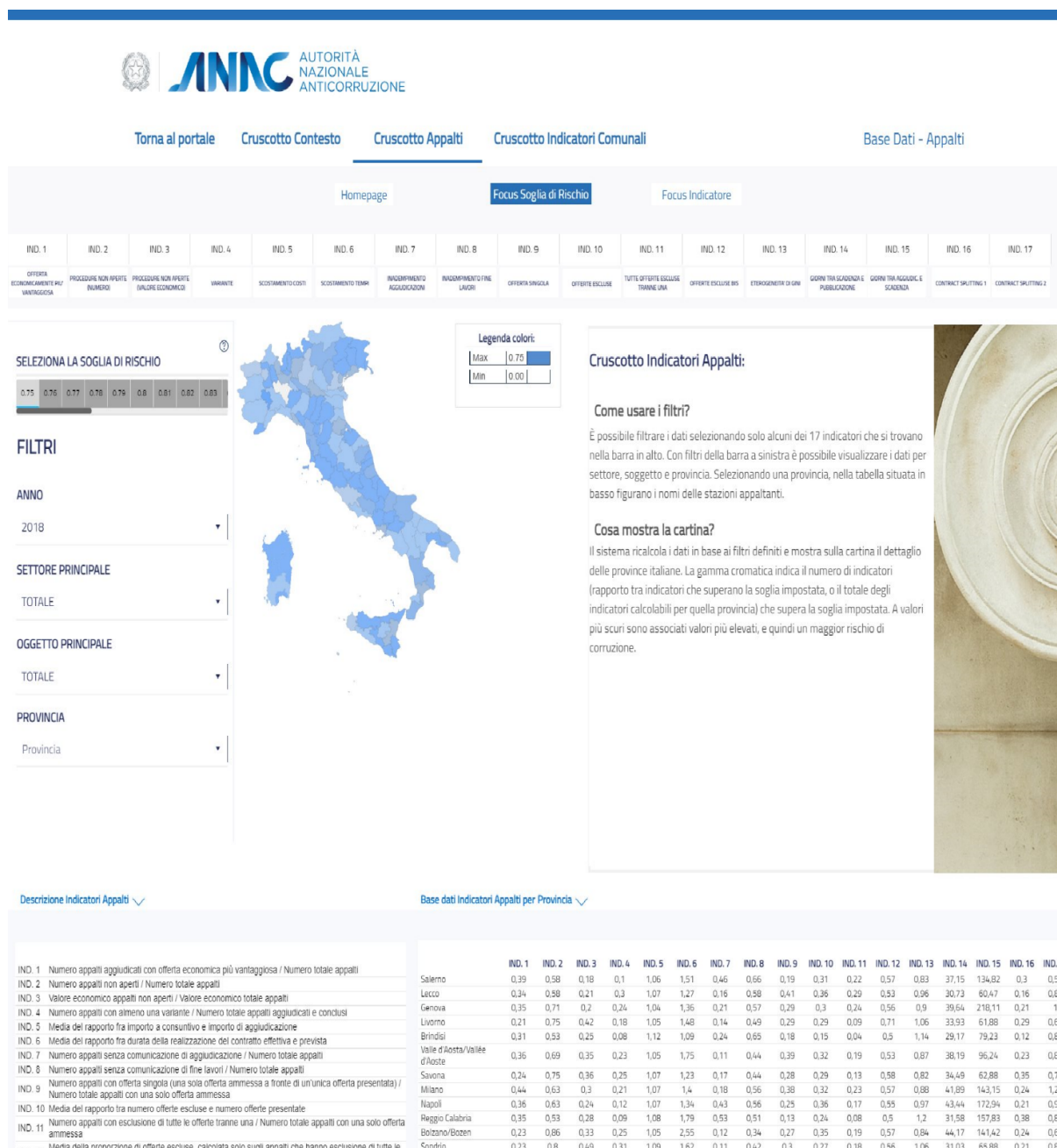
- **numeratore: numero di procedure con valore economico compreso tra 20.000 e 40.000 €;**
- **denominatore: numero di procedure con valore economico superiore a 40.000 €.**

Di seguito alcune schermate puramente esemplificative mostrano, a livello di prototipo, l'interfaccia web attraverso la quale saranno mostrati al grande pubblico gli indicatori sopra elencati.

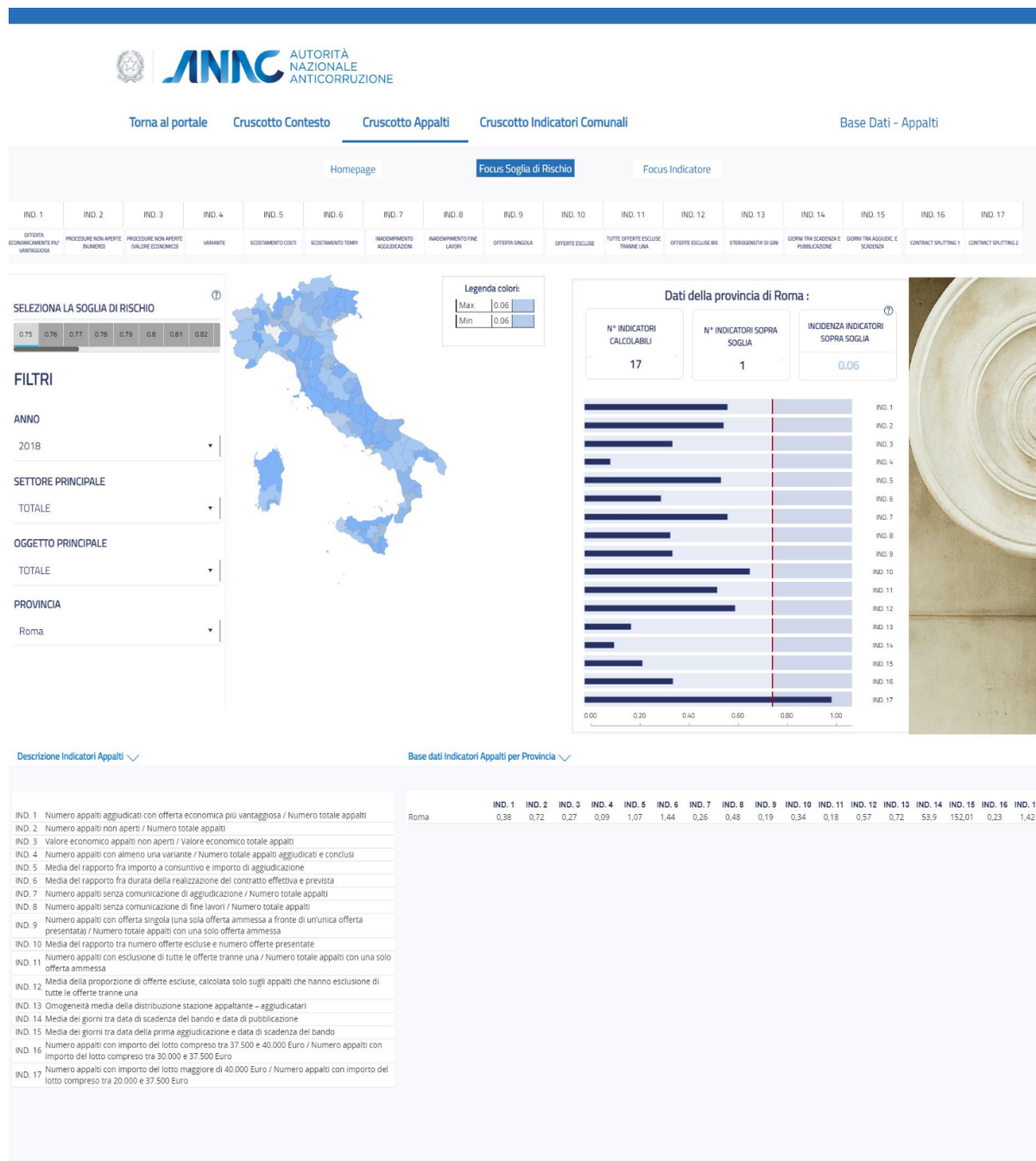
Screenshot 2.bis. Esempio Dashboard



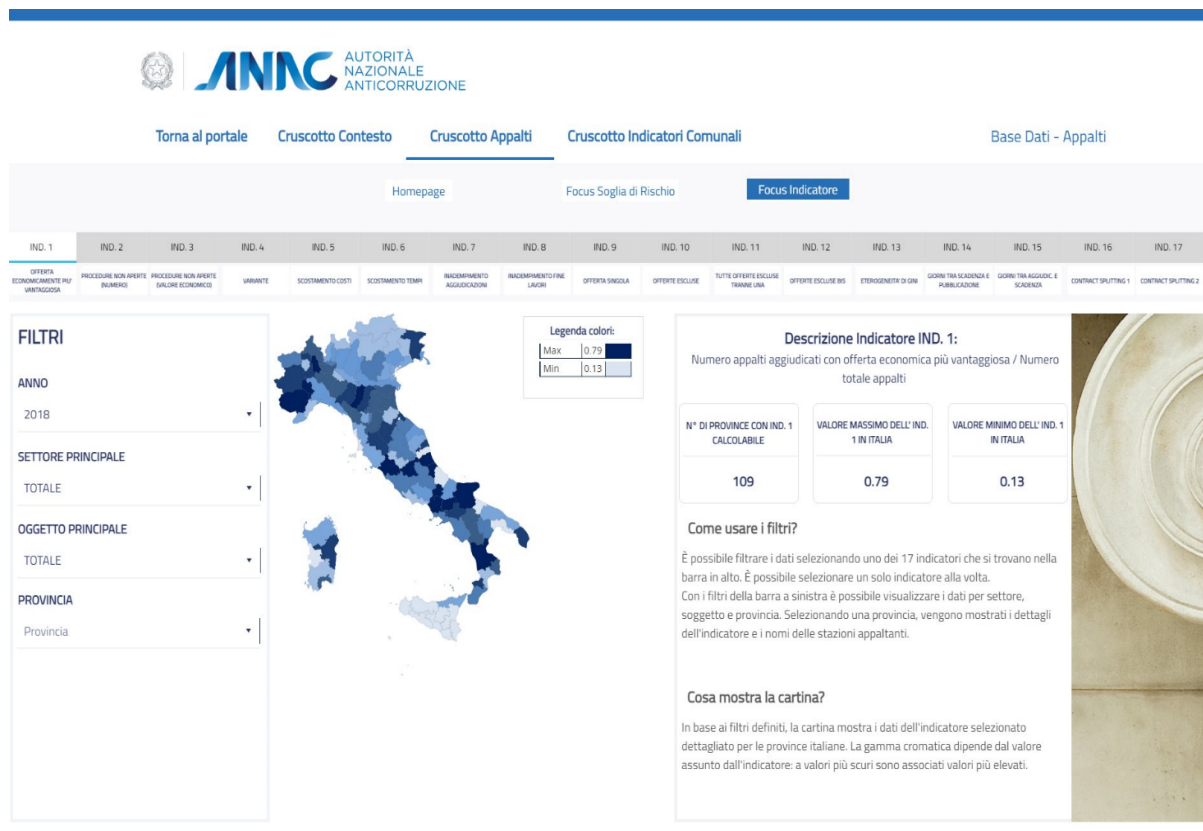
Screenshot 3. Esempio Dashboard



Screenshot 4. Espmpio Dashboard



Screenshot 5. Esempio Dashboard



Screenshot 6. Esempio Dashboard



4.2 Gli indicatori di contesto

L'obiettivo di delineare uno schema teorico per la misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale presenta molti rischi dovuti alla "inafferrabilità" del fenomeno ed alle numerose manifestazioni dello stesso. Per questa ragione sembra indispensabile "affiancare", a qualsiasi tipologia di misurazione, un'analisi del contesto territoriale di riferimento.

L'analisi di contesto assume particolare rilevanza con riferimento ad un progetto di misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale in quanto consente di:

- comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi sul territorio per via di specificità ambientali;
- osservare l'economia locale, la presenza di criminalità organizzata, il tessuto sociale e le condizioni socio-economiche della cittadinanza;
- analizzare le grandi variabili di contesto territoriale: politica, economia, società/cultura e tecnologia (tecnica di analisi PEST⁷⁴);
- individuare quelle situazioni, condizioni, dinamiche che possono attivare una propensione corruttiva o generare e legittimare motivazioni a compiere comportamenti non integri o illeciti.

L'analisi di contesto ha preso in considerazione diciotto indicatori elementari raccolti in quattro *pillars* (o domini tematici) per cui è stato calcolato un indice composito. Inoltre, un indice composito che sintetizza i quattro compositi dei singoli *pillars* è calcolato con la stessa metodologia statistica e fornisce una misura altamente informativa. Il livello territoriale considerato è la provincia e la serie storica degli indicatori elementari va dal 2014 al 2017.

Inoltre, numerosi altri indicatori elementari sono parte dell'analisi di contesto senza che siano inseriti all'interno dei quattro domini; pertanto, non sono componenti della sintesi statistica calcolata attraverso l'utilizzo di indici compositi.

È doveroso specificare che in un contesto territoriale a rischio non si verificano necessariamente fenomeni corruttivi ma la presenza del rischio di corruzione come fattore sistematico è più elevata.

I pillars

Negli ultimi decenni la letteratura economica si è soffermata sulle relazioni tra il fenomeno corruttivo e una serie di fattori culturali, giuridici, economici, sociali, politico-istituzionali che possono influire sulla sua diffusione e persistenza (Treismann, 2000; Lambsdorff, 2006; Dimant e Tosato, 2018; Aidt, 2019). La corruzione ostacola la crescita economica: penalizza le imprese sane alterando il funzionamento del mercato; disincentiva nuove iniziative imprenditoriali e riduce gli investimenti interni ed

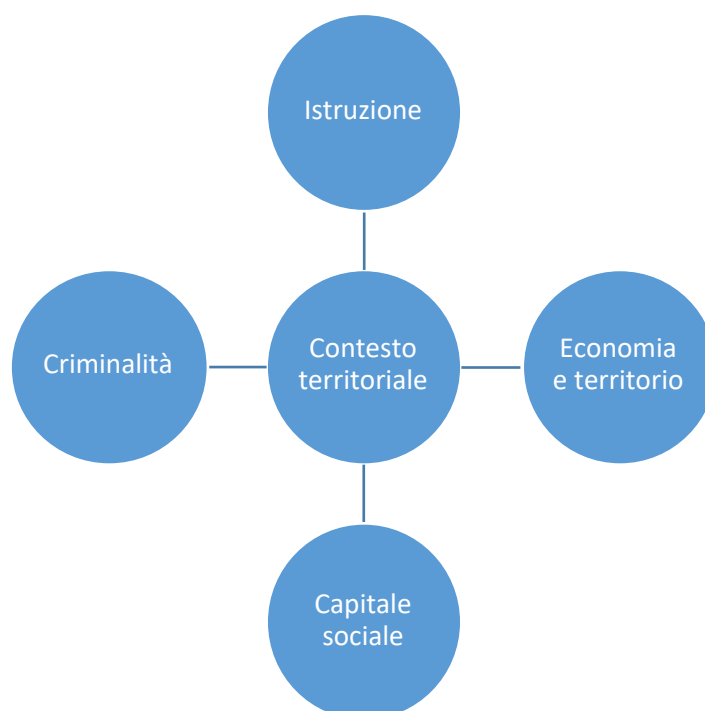
74 - Nell'ambito di una analisi PEST, o PESTEL, viene sviluppata una **descrizione dettagliata del contesto imprenditoriale macroeconomico** per quanto riguarda i fattori di influenza politici, economici, socioculturali, tecnologici, ecologico-geografici e legali nonché il loro impatto. In pratica le analisi del modello PEST e gli studi microeconomici sono utilizzati come parte dell'analisi ambientale, allo scopo di identificare opportunità e rischi derivanti dal contesto imprenditoriale.

esteri; crea distorsioni nell’allocazione del capitale umano; alloca le risorse pubbliche in maniera inefficiente; aumenta il prezzo dei servizi pubblici e ne riduce la qualità (si vedano, tra gli altri, Pellegrini e Gerlagh, 2004; Ugur, 2014; Dimant e Tosato, 2018). Appare a tal fine necessario richiamare diverse ipotesi interpretative relative ad una serie di fattori associati alla corruzione sviluppate in letteratura, a fondamento della costruzione di un indicatore composito del contesto esterno in cui il fenomeno corruttivo si manifesta. L’analisi del contesto esterno, infatti, si pone l’obiettivo di individuare le caratteristiche culturali, economiche, sociali del territorio nel quale l’amministrazione opera che possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi.

È importante sottolineare infine che non è sempre facile distinguere, dal punto di vista analitico, le cause dagli effetti della corruzione, dal momento che le relazioni causali in alcuni casi (come per la relazione con il reddito e con l’istruzione) appaiono bi-direzionali (Lambsdorff, 2006; Dimant e Tosato, 2018). In questa sede, tuttavia, i nessi di causalità non sono oggetto di verifica.

La complessità e multidimensionalità della corruzione si riflette nella costruzione di un indicatore che contiene una serie di variabili raggruppate in quattro domini tematici o *pillars* che consentono di “rappresentare” il contesto territoriale di riferimento che, in questo caso, è il livello provinciale. Tale metodologia viene impiegata già da molti anni per la misurazione del Benessere Equo e Sostenibile (BES) dell’Istat e in altri esempi di misurazione di fenomeni complessi multidimensionali, sia a livello nazionale che internazionale (Mazziotta e Pareto, 2020). Nello schema radiale sottostante sono presentati i *domini* scelti per la descrizione del contesto territoriale in Italia, mentre per ciascun pillar saranno mostrate alcune schermate puramente esemplificative, a livello di prototipo, dell’interfaccia web attraverso la quale saranno mostrati al grande pubblico gli indicatori.

Grafico 14. Pillars



Istruzione

Livelli più elevati di corruzione sono associati a livelli più bassi di istruzione, e quindi livelli più bassi di capitale umano (Akcay, 2006; Truex, 2011). Gli individui con livelli di istruzione più elevati tendono ad essere più impegnati nelle libertà civili, più consapevoli degli standard internazionali e meno tolleranti nei confronti della corruzione. A ciò si aggiunge che dove la corruzione è maggiore, l'emigrazione qualificata è significativamente più elevata generando problemi di fuga di cervelli (Dimant et al., 2013; Cooray e Schneider, 2014; Poprawe, 2015).

Screenshot 7. Esempio Dashboard



Economia del territorio

Il livello e l'uguaglianza nella distribuzione del reddito, l'occupazione, la capacità di attrarre investimenti interni ed esteri e di favorire la nascita e la crescita di attività imprenditoriali, il grado di competizione dei mercati, la libertà economica, se elevati, sono fattori associati a bassi livelli di corruzione (Apergis et al., 2010; Alexeev e Song, 2013; Fiorino e Galli, 2013; Dimant e Tosato, 2018).

Anche l'aumento dell'uso di Internet sul territorio è associato a una diminuzione dei livelli di corruzione, in quanto Internet favorisce la diffusione dell'informazione (Andersen et al., 2011; Goel et al., 2012; Elbahnasawy, 2013).

Screenshot 8. Esempio Dashboard



Infine, una gestione efficiente dello smaltimento dei rifiuti urbani, spesso esposta alla corruzione in quanto oggetto di cattura da parte della criminalità organizzata, è associata a bassi livelli di corruzione (Liddick, 2010; Romano et al., 2021).

Capitale sociale

Maggiore fiducia nelle istituzioni e nel corpo politico (verticale) e nelle relazioni sociali interpersonali (orizzontale) è associata a minore corruzione (Uslaner, 2001; Bjørnskov e Paldam, 2005; Barr e Serra, 2010). Infatti, la coesione della comunità di appartenenza e l'affidabilità e lealtà degli attori pongono le basi per un sano sviluppo delle transazioni economiche e delle relazioni tra cittadini e istituzioni. Esiste una consolidata evidenza empirica basata sui modelli di apprendimento sociale (Bisin e Verdier, 2010; Acemoglu e Jackson, 2014) che mostra come il comportamento pro-sociale individuale sia significativamente condizionato da quello dei pari e dei leader politici: i politici corrotti generano cittadini corrotti (Ajzenman, 2021). Il rischio sottostante è che, una volta che gli adulti hanno interiorizzato nuove norme di comportamento antisociale, i bambini le acquisiscano dai loro genitori o attraverso le interazioni con gli altri e bari-no a loro volta, per esempio, nei test scolastici. L'evidenza empirica mostra inoltre che sono in particolare le donne a manifestare comportamenti pro-sociali e a essere meno tolleranti verso la corruzione e che una loro maggiore presenza nella vita pubblica è associata ad un minor livello di corruzione (Dollar et al., 2001; Swamy et al. 2001; Stensöta et al. 2015; Bauhr and Charron, 2020).

Screenshot 9. Esempio Dashboard

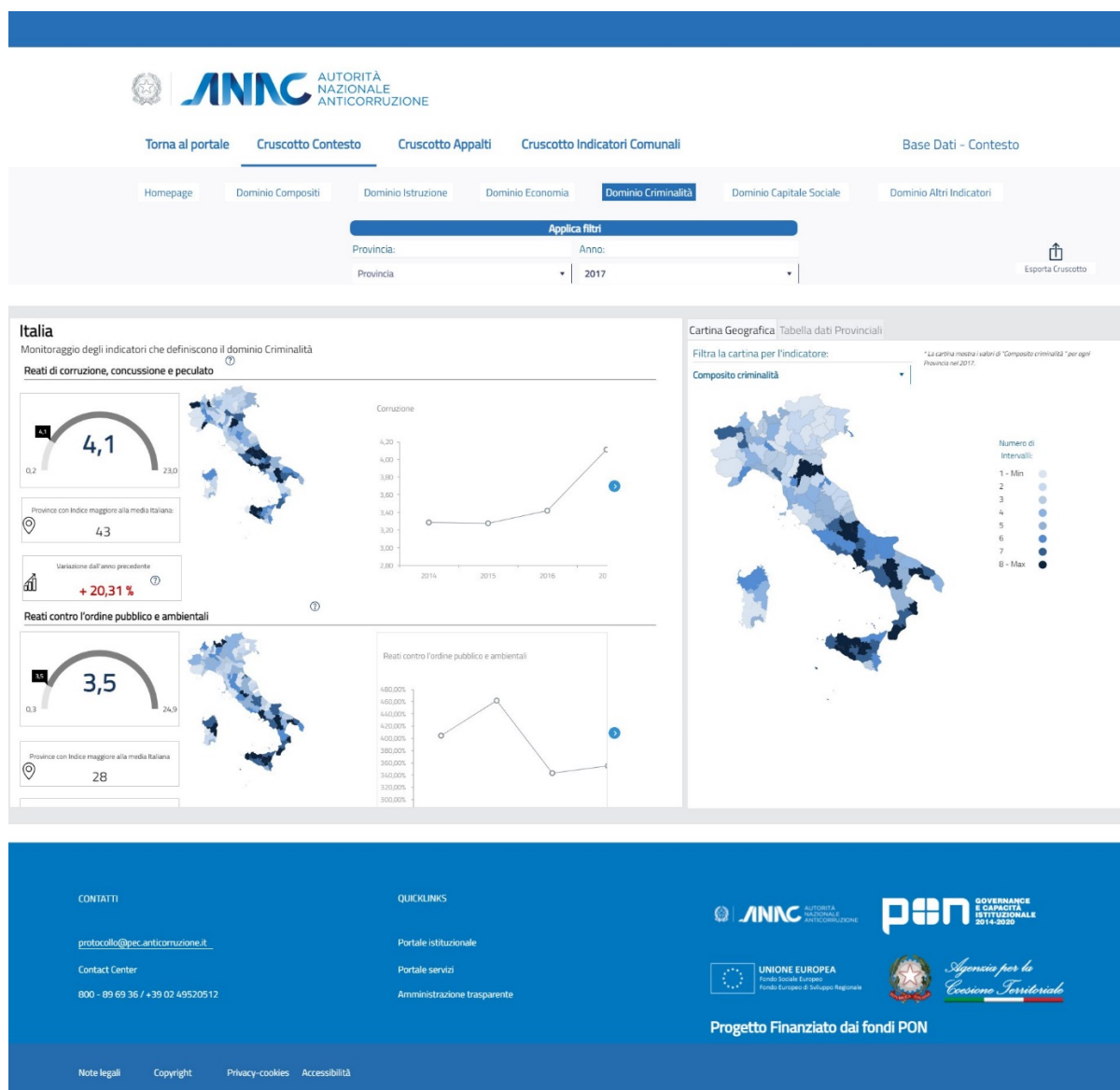


Criminalità

La diffusione della corruzione può essere notevolmente influenzata dal rispetto delle norme di legge da parte dei cittadini, dall'efficacia del sistema giuridico e dal grado di protezione che esso riconosce agli individui danneggiati dalle attività corruttive (Becker, 1968; Herzfeld e Weiss, 2003).

Il macro-gruppo dei reati di corruzione considera i delitti in cui la fattispecie giuridica contempla uno "scambio" tra un funzionario pubblico e un soggetto esterno; altri macro-gruppi - Delitti contro l'ordine pubblico e ambientali; Delitti contro il patrimonio e l'economia pubblica; Altri reati contro la PA - includono delitti in cui lo scambio costituisce un elemento esterno/fattuale che fa da contesto al reato. In questo caso lo scambio/collaborazione non è elemento oggetto di accertamento in sede processuale, ma può rappresentare la *ratio* che sta dietro alla commissione di quei delitti e quindi segnalare fenomeni comportamentali corruttivi.

Screenshot 10. Esempio Dashboard



Metodologia di sintesi

Per l'analisi del contesto provinciale italiano, come si è detto, si è scelto di calcolare un indice composito per ciascun *pillar* in modo che fosse semplificata (con un solo numero) la lettura della complessità dovuta a tante dimensioni nello spazio. L'indice composito è una misurazione unidimensionale di un generico fenomeno multidimensionale non direttamente misurabile che ben si presta a osservare e misurare la complessità di un fattore latente come la corruzione, di per sé sfuggente e non facilmente associabile a relazioni di tipo causa-effetto.

La metodologia di sintesi impiegata per determinare gli indici composti è quella denominata *Adjusted Mazziotta Pareto Index* (AMPI)⁷⁵, implementata e utilizzata dall'Istat. Si basa sull'assunzione di "parziale-sostituibilità" degli indicatori, ovvero ciascuna componente ha la stessa importanza e non sono ammesse compensazioni. La fase di normalizzazione prevede la trasformazione di ogni indicatore elementare attraverso l'applicazione degli indici relativi rispetto al campo di variazione (Min-Max). Nella fase di aggregazione l'AMPI è caratterizzato dalla combinazione di un effetto "medio" e un effetto "penalità" che si basa sul coefficiente di variazione ed è pari a zero se tutti i valori sono uguali. Lo scopo è penalizzare le aree geografiche (le province, in questo caso) che, a parità di media, hanno un maggiore squilibrio tra i valori degli indicatori. I valori dell'AMPI variano tra 70 e 130 dove all'Italia ad un particolare momento temporale è posta pari a 100 (Mazziotta e Pareto, 2020).

L'indice AMPI normalizza gli indicatori applicando una correzione del metodo Min-Max.

Il metodo Min-Max converte gli indicatori a un campo di variazione comune, pari a [0, 1]. La formula utilizzata è la seguente:

Formula 2. Min-Max

$$y_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i(x_{ij})}{\max_i(x_{ij}) - \min_i(x_{ij})}$$

dove $\min_i(x_j)$ e $\max_i(x_j)$ sono, rispettivamente, il minimo e il massimo dell'indicatore

⁷⁵ - Si rinvia per approfondimenti sulla materia degli indici sintetici a M. Mazziotta e A. Pareto, Gli indici sintetici, Giappichelli, 2020.

j . Tali valori definiscono il campo di variazione di ciascun indicatore elementare e sono detti *goalpost*. Generalmente, nel caso di serie temporali, i *goalpost* sono il minimo e il massimo dell'indicatore j in tutti i periodi di tempo considerati o dei benchmark fissati dall'esterno⁷⁶.

Se l'indicatore j ha polarità negativa, si calcola il complemento a 1 della formula appena presentata.

La correzione al metodo di normalizzazione Min-Max introdotta dagli autori consente una migliore lettura dell'indice composito e, quindi, una più semplice interpretazione dei risultati finali. Tale correzione prevede di moltiplicare la risultante del metodo Min-Max per 60 e, successivamente, di aggiungere il valore 70 (Mazziotta e Pareto, 2020).

Formula 3. Correzione metodo Min-Max

$$r_{ij} = y_{ij}60 + 70$$

Per facilitare l'interpretazione dei risultati, i *goalpost* sono scelti in modo che 100 rappresenti un valore di riferimento o 'benchmark' (per esempio, il valor medio di un dato anno). Siano Inf_{x_j} e Sup_{x_j} rispettivamente il minimo e il massimo dell'indicatore j in tutti i periodi di tempo considerati, e Rif_{x_j} il valore di riferimento per l'indicatore j ; allora i *goalpost* sono definiti come: $\text{Rif}_{x_j} \pm \ddot{A}$, dove $\ddot{A} = (\text{Sup}_{x_j} - \text{Inf}_{x_j})/2$.

Indicando con M_{r_i} e S_{r_i} , rispettivamente, la media e la deviazione standard dei valori normalizzati dell'unità i e con $\sigma_{r_i} = S_{r_i} / M_{r_i}$ il corrispondente coefficiente di variazione, l'indice sintetico è definito nel seguente modo:

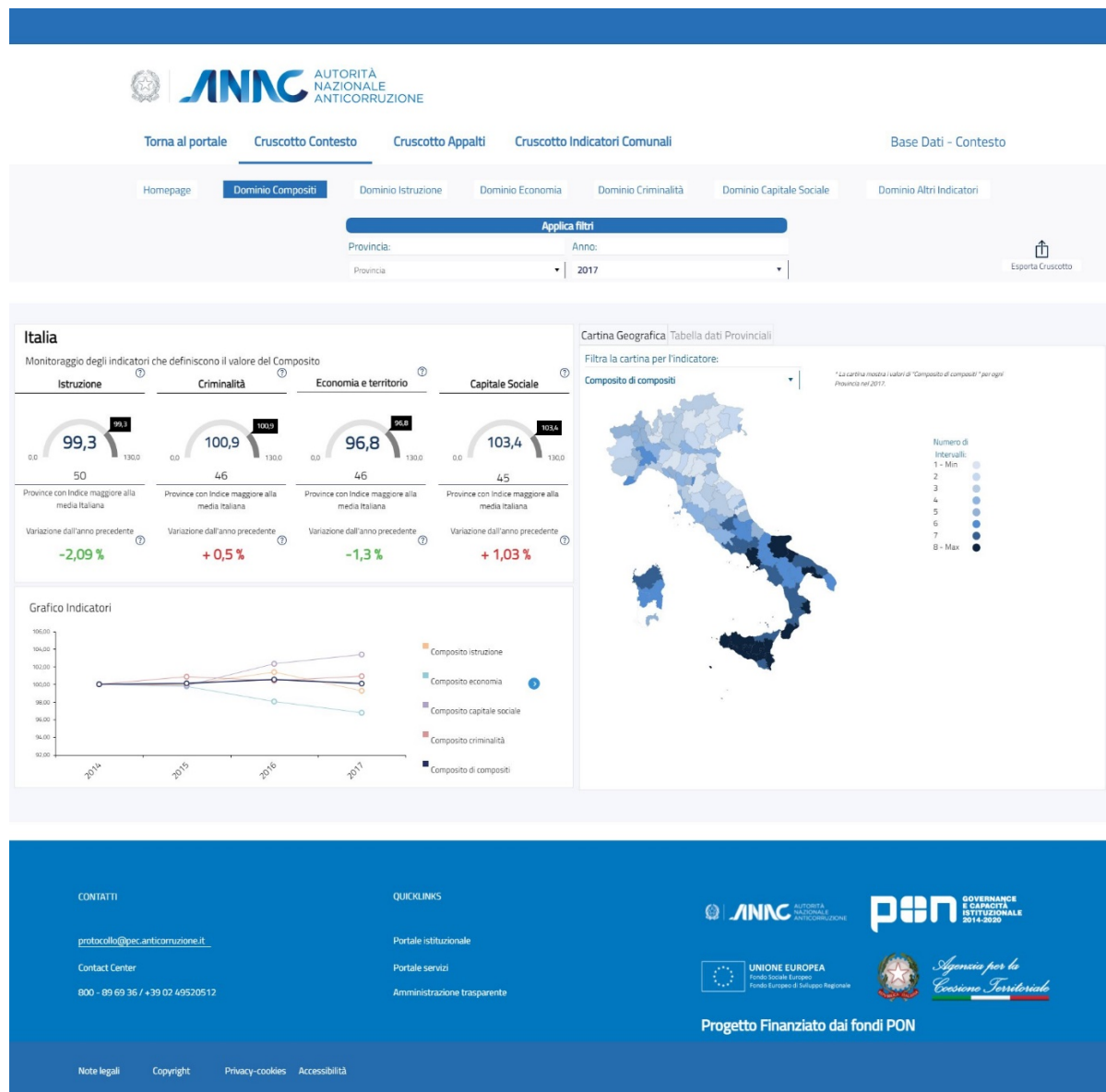
Formula 4. Indice sintetico

$$\text{AMPI}_i^{+/-} = M_{r_i} \pm S_{r_i} \text{cv}_{r_i}$$

dove il segno \pm dipende dal tipo di fenomeno da misurare. Per applicare una penalizzazione verso il basso, si deve utilizzare l'indice AMPI⁻; per applicare una penalizzazione verso l'alto, si deve utilizzare l'indice AMPI⁺.

⁷⁶ - Si noti che, in caso di nuove osservazioni della serie temporale, i *goalpost* dovranno rimanere invariati, per garantire la comparabilità dei valori normalizzati. In caso contrario, si dovrà effettuare una nuova normalizzazione degli indicatori originali con i nuovi *goalpost*.

Screenshot 11. Esempio Dashboard



4.3 Gli indicatori di rischio a livello comunale

Gli indicatori di rischio a livello comunale proposti dal Gruppo degli economisti aziendali derivano da un articolato lavoro di ricerca finalizzato a identificare e testare 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 aziendalistici, l'unità di analisi è quindi costituita dal singolo comune.

L'analisi è stata finora condotta sull'intera popolazione statistica dei comuni con popolazione pari o superiore ai 15.000 abitanti, anche se si ritiene che in prospettiva possa essere allargata ad altri enti territoriali.

Con l'intento di raggiungere l'obiettivo sopra definito, il lavoro di ricerca è 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 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. A questo riguardo, è opportuno evidenziare che, per identificare le amministrazioni caratterizzate da fenomeni corruttivi, si è tenuto conto sia dei comuni che hanno riportato episodi di corruzione propriamente detti (sezione 2B della relazione), sia di quei casi in cui nelle amministrazioni sono stati rilevati degli accadimenti penalmente o disciplinarmente rilevanti e in qualche modo riconducibili al fenomeno della corruzione (sezione 12 A della relazione), mantenendo la distinzione tra le due categorie.

Gli indicatori proposti sono i seguenti:

- *Indicatore n.1 - Percentuale di comuni con casi di corruzione appartenenti alla medesima provincia*: tale indicatore di rischio corruttivo rileva la frequenza dei casi di corruzione nei comuni limitrofi (appartenenti alla stessa provincia). La teoria di riferimento da cui si è partiti è quella del c.d. "*contagion effect*" secondo la quale un dato fenomeno sociale (nel nostro caso la corruzione) si diffonde in maniera epidemica in un certo contesto spaziale. Con riferimento al metodo di calcolo, abbiamo mutuato un approccio ampiamente utilizzato negli studi (Berry e Berry 1990; Mooney 2001; Shipan e Volden 2006; Matisoff 2008; Makse e Volden, 2011; Pacheco, 2012; Yi e Feiock 2012; Bromley-Trujillo et al., 2016; Pacheco e Maltby 2017), ovvero misurare la percentuale di unità vicine aventi la specifica caratteristica che si ritiene possa diffondersi nello spazio. Abbiamo adattato questa "idea" alla corruzione e abbiamo calcolato quindi la percentuale di comuni limitrofi che hanno segnalato casi di corruzione nel periodo riferimento. I test statistici condotti hanno confermato un'associazione significativa tra la diffusione della corruzione nei comuni vicini e il verificarsi di casi di corruzione nei comuni target.

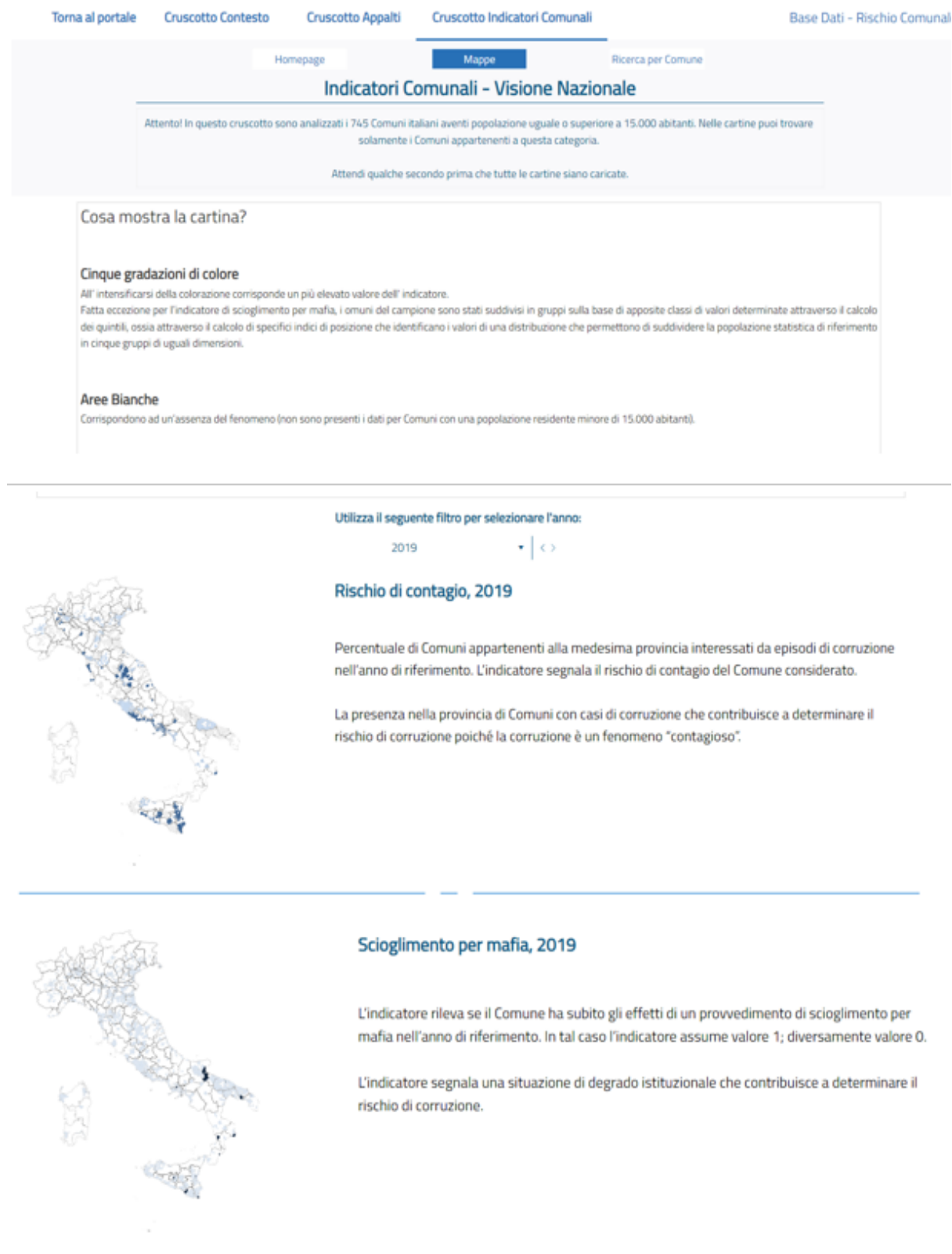
- *Indicatore n.2 – scioglimento del comune per mafia*: tale indicatore segnala una situazione di degrado istituzionale (infiltrazione mafiosa) ed è misurato attraverso la rilevazione della circostanza che il comune sia stato interessato o abbia subito gli effetti di un provvedimento di scioglimento per mafia. L'ipotesi esaminata è quella che l'infiltrazione mafiosa sia positivamente associata al verificarsi di episodi di corruzione nell'amministrazione oggetto del provvedimento di scioglimento (Eboli et al., 2021; Ravenda et al. 2020). I test statistici condotti hanno confermato tale ipotesi.

- *Indicatore n.3 – popolazione residente*: questa variabile è spesso utilizzata negli studi come misura indiretta della dimensione e anche della complessità organizzativa di un dato comune. In sintesi maggiore è la popolazione residente, più articolata e complessa è la gestione amministrativa dell'ente comunale. L'ipotesi di partenza è che ad una maggiore dimensione e complessità organizzativa sia associato un maggior rischio (LaPalombara 1994; Goel and Nelson, 1998). I test statistici condotti hanno confermato tale ipotesi.

- *Indicatore n.4 – reddito imponibile pro capite popolazione residente*: Tale indicatore intende misurare il livello di benessere socio-economico del territorio governato dal comune di riferimento. Secondo la letteratura di riferimento, l'indicatore in questione è, a sua volta, una misura indiretta della qualità istituzionale. L'ipotesi di partenza è che a livelli maggiori di reddito (qualità delle istituzioni) si associ un minor livello (e quindi rischio) di corruzione (Dimant e Tosato 2018; Jetter e Parmeter 2018). I test statistici condotti hanno confermato tale ipotesi.

- *Indicatore n.5 – contract splitting*: trattasi dell'indicatore n. 17 degli appalti (rapporto tra il numero degli appalti con un importo a base d'asta compreso tra i 20 mila euro e i 39.999 euro e il numero degli appalti con un importo superiore ai 40 mila euro), calcolato a livello di singolo Comune sopra i 15.000 abitanti. L'indicatore segnala la possibilità di un artificioso frazionamento dei contratti pubblici che, a sua volta, contribuisce a determinare il rischio di corruzione.

Screenshot 12. Esempio Dashboard



Screenshot 13. Esempio Dashboard



4.4 L'Approccio "aperto" per l'elaborazione di dati aperti

Un ulteriore aspetto fortemente innovativo del Progetto è l'approccio utilizzato per l'elaborazione dei dati. Il calcolo degli indicatori avviene utilizzando gli stessi dati in formato aperto di cui si è detto, in una situazione quindi in cui, grazie a una completa trasparenza verso l'esterno, l'Autorità ne sarà un utente tra, auspicabilmente, numerosi. Per il calcolo degli indicatori, e in generale per analizzare statisticamente la BDN-CP e le altre fonti di dati, si utilizza un software di tipo open source (e gratuito) molto diffuso, "R", che risponde a un'ampia gamma di esigenze di analisi statistica dei dati, tra le quali l'analisi di grandi basi di dati (come è il caso della BDNCP) e l'utilizzo di tecniche cosiddette di intelligenza artificiale.

Gli indicatori di rischio che si stanno predisponendo sono quindi il risultato di calcoli effettuati per il tramite di "codice R", ovvero di programmi che vengono alimentati con i "dati aperti" della BDNCP. L'Autorità sta inoltre valutando di rendere aperti non solo i dati, ma anche gli stessi programmi di calcolo permettendole la libera consultazione ed utilizzabilità in altri ambienti di calcolo. Si tratta di una scelta innovativa con importanti implicazioni.

In primo luogo, permettendo a chiunque disponga delle competenze tecniche necessarie di "ricalcolare gli indici in casa", si persegue l'obiettivo della massimizzazione della trasparenza di quanto si pubblica, ovviando alle debolezze di un possibile approccio "tecnocratico" in cui misure rilevanti per la governance vengono, in un certo senso, "calate dall'alto". Tale aspetto è poi amplificato dalla possibilità di modificare i calcoli proposti dall'Autorità, o eventualmente di proporre, e di calcolare concretamente e pubblicare, degli indicatori alternativi rispetto ad essi. La pubblicazione dei programmi, e la loro modificabilità potrebbe alimentare un "ecosistema" di soggetti in grado di trarne profitto, con vantaggio evidente, considerato anche che il dibattito pubblico che si alimenterebbe eviterebbe che tali misure vengano percepite (o effettivamente siano) delle "scatole nere". Si tratta di un tema importante oggi, e destinato ad acquisire ancor maggiore salienza in futuro, a mano a mano che si diffonde l'utilizzo di tecniche di intelligenza artificiale che, per loro natura, risultano essere particolarmente opache.

In secondo luogo, questo approccio consente attività di sensibilizzazione e di formazione, sia nei confronti delle banche dati utilizzate per la predisposizione e validazione degli indicatori, sia verso le tecniche statistiche e le tecnologie di analisi della medesima: “dati aperti” e linguaggi di programmazione “open source”, il cui valore anche sul mercato del lavoro è ampiamente riconosciuto. La disponibilità di una tale preziosa “palestra”, definita da un insieme di dati di valore, e da una pratica avanzata di utilizzo, permetterebbe poi di meglio argomentare presso il pubblico il valore centrale della trasparenza, il ruolo essenziale che essa gioca per il buon funzionamento di una democrazia avanzata.

4.5 Eventuali sviluppi metodologici

Gli indicatori, affinché possano essere utilizzati in pratica ai fini anche preventivi, necessitano di validazione, ottenuta grazie a tecniche di analisi che auspicabilmente vadano oltre i ragionamenti deduttivi che, in prima istanza, hanno portato alla loro individuazione. A questo riguardo, eventuali ulteriori sviluppi futuri che esplorino tale linea di ricerca, già praticata nel caso dei sopra citati indicatori comunali, possono basarsi su una metodologia di validazione che è basata sulla distinzione tra:

- a) “eventi rilevanti”, che sono sintetizzati dagli indicatori di rischio, ad esempio quelli relativi agli appalti, calcolati grazie alla BDNCP;
- b) “fenomeni di possibile corruzione”, come indicati da altri tipi di dati, e tra questi: le condanne giudiziarie per reati di corruzione o, più in generale, per reati contro la PA; le segnalazioni ricevute da ANAC; le notizie giornalistiche relative ad episodi di corruzione; lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa, ecc.

Per validare gli indicatori di rischio (che riassumono gli “eventi rilevanti”) si intende valutare la capacità che hanno di *prevedere* i “fenomeni di possibile corruzione”. A riguardo il procedimento che potrebbe essere sperimentato si basa su due ambiti di tecniche statistiche utilizzabili. Da un lato, si hanno i modelli statistici per così dire tradizionali, sia di tipo parametrico (come, per esempio, i modelli di regressione), sia di tipo non parametrico. Dall’altro, si dispone di tecniche di *machine learning* di vario tipo. In entrambi i casi, si realizza l’analisi solo in un sottoinsieme dei dati disponibili, per poi potere considerare la capacità previsiva della relazione stimata “al di fuori dal campione” (la parte dei dati non utilizzata). Questo permette, tra l’altro, di valutare quali indicatori, tra le alternative considerate, abbiano la migliore capacità previsiva.

Sulla base della letteratura più recente, le “*red flags*” possono essere anche validate rispetto alla loro capacità di prevedere il rischio di corruzione espresso da tre variabili principali sempre riferite agli appalti, tutti presenti nella BDNCP: 1. offerta singola; 2. esclusione di tutte le offerte, tranne una e 3. *Winner’s share of issuer’s contracts*, ovvero, quota parte del valore dei contratti vinti da una azienda sul totale del valore dei contratti a bando pubblicati da una stazione appaltante. Le prime due *red flags* rilevano un difetto di competizione nell’assegnazione degli appalti: l’offerta singola consente di assegnare il contratto a prezzi più alti di quelli di mercato; l’esclusione di tutte le offerte “indesiderate” tranne una conduce ad una situazione del tutto simile a quello che si verifica nel caso dell’offerta singola. La terza variabile cattura invece il carattere

della “ricorrenza”, ovvero dell’assegnazione frequente di appalti alle stesse aziende. La validazione avviene attraverso appropriati modelli statistici di tipo logit.

Con i dati presenti in BDNCP è inoltre astrattamente possibile costruire indicatori sintetici di rischio corruttivo, selezionando in modo opportuno gli indicatori semplici, normalizzandoli, pesandoli e aggregandoli. Poiché nel processo di costruzione di un indicatore sintetico, possono essere impiegati *pool* diversi di indicatori semplici, diversi sistemi/criteri di normalizzazione, pesi, e aggregazione, è opportuno che il processo di costruzione di un eventuale indicatore composito di rischio di corruzione negli appalti pubblici preveda anche una fase finale di validazione dell’indicatore composito, ovvero di verifica della sua robustezza, la cd. analisi di sensibilità, con l’obiettivo di verificare la sensibilità dell’indicatore composito di rischio di corruzione rispetto a variazioni nella scelta degli indicatori singoli, dei sistemi di normalizzazione, di pesi e di aggregazione. Al riguardo, si osserva che non risulta presente al momento attuale alcuno studio scientifico che riporti un’analisi di sensibilità dell’indicatore composito di rischio corruttivo negli appalti pubblici.

Un ulteriore approccio che potrebbe essere sviluppato in futuro parte dall’osservazione di comportamenti molto differenziati degli indicatori in diverse aree geografiche. Va al riguardo sottolineato come lo scopo della costruzione di indicatori non è necessariamente quello di fornire nel dettaglio misure predittive a livello disaggregato, quanto quello di evidenziare anomalie nel comportamento delle misure prescelte le quali possono rivelare situazioni di rischio di corruzione. L’enfasi viene dunque posta sulla ricerca degli scostamenti significativi degli indici da situazioni “normali”.

A partire da tali premesse è possibile ipotizzare più di un approfondimento, ad esempio volto a spiegare il fenomeno corruttivo in funzione di due elementi che possono costituire due blocchi distinti di un modello di previsione. Il primo di essi rappresenta un elemento di *propensione alla corruzione* il quale, a sua volta, costituisce un andamento di fondo del fenomeno ovvero l’*humus* sul quale la corruzione può attecchire. Il secondo, invece, rappresenta un elemento idiosincratico il quale può portare a fenomeni corruttivi anche in presenza di una bassa propensione o, all’opposto, a situazioni virtuose di scarsa corruzione anche in presenza di una elevata propensione osservata nel contesto.

A tal riguardo, la propensione alla corruzione può essere immaginata come un fattore geograficamente identificato che varia con continuità nello spazio. Due province tra loro vicine tenderanno ad avere abitudini, consuetudini e costumi simili i quali presumibilmente porteranno a loro volta ad una simile propensione alla corruzione.

Il fattore relativo alla propensione potrà essere misurato principalmente attraverso tre strumenti: a) l’uso di *proxy* del fenomeno⁷⁷ b) l’utilizzo di modelli che tengano conto

77 - Ad esempio si potrebbe utilizzare una *proxy* basata sul cosiddetto “capitale sociale”, ipotesi di grande suggestione ma che richiede anche cautela, nonché una accurata e non facile validazione scientifica. Al riguardo, uno degli argomenti trattati dalla letteratura scientifica internazionale in materia di analisi e misurazione della corruzione è infatti quello del rapporto che intercorre tra capitale sociale e corruzione, sulla base della intuitiva assunzione della relazione tra diffusione della corruzione e cultura/grado di senso civico dell’area territoriale di origine degli attori del fatto corruttivo (Cfr. ad esempio Raymond Fisman and Edward Miguel, “Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets”, 2007, *Journal of Political Economy*; Simon Gächter and Jonathan F. Schulz, “Intrinsic Honesty and the Prevalence of Rule Violations across Societies”, 2016, *Nature*).

di trend geografici e, c) l'uso di modelli spaziali autoregressivi quali quelli suggeriti dall'econometria spaziale.

Il secondo blocco potrebbe occuparsi, invece, di spiegare gli scostamenti delle singole situazioni esaminate da tale tendenza di fondo del fenomeno così come è stata misurata nel primo blocco. Tale scostamento andrebbe, infatti, ad evidenziare i comportamenti idiosincratici peculiari di ciascuna situazione (la singola provincia o anche il singolo ente) rispetto alla tendenza di fondo. In termini pratici, in tale ambito si potrà fare riferimento ai numerosi strumenti messi a disposizione dalla letteratura relativa alla statistica robusta per la identificazione sia di valori anomali (*outliers*) in senso assoluto, che di *outliers spaziali* definiti come quei valori che differiscono in maniera marcata dal contesto geografico.

5. Vigilanza e regolazione degli appalti, tra tradizione e innovazione

Tra gli strumenti rientranti nell'ambito delle attività di regolazione e di vigilanza tradizionale di cui l'ANAC ha la titolarità, nel contesto dell'emergenza pandemica merita un cenno quello di cui all'art. 163, comma 9, del D.Lgs. n. 50/2016 che, nel caso di appalti pubblici di forniture e servizi in caso di somma urgenza e protezione civile di importo superiore a 40.000 euro, consente alle Amministrazioni di approvvigionarsi tempestivamente di determinati beni e servizi ritenuti indispensabili, subordinando la determinazione del prezzo ad una speciale regolazione ex-post da parte dell'Autorità⁷⁸. In tali casi, infatti, gli affidatari si impegnano a fornire i servizi e le forniture richiesti a un prezzo provvisorio stabilito consensualmente tra le parti e ad accettare la determinazione definitiva del prezzo a seguito di apposita valutazione di congruità condotta dall'ANAC. Successivamente all'acquisizione dei beni e servizi necessari, l'Amministrazione è tenuta a trasmettere all'Autorità la documentazione relativa all'acquisto al fine di consentire alla stessa di valutare la congruità del prezzo pattuito e di rendere il relativo parere entro il termine di sessanta giorni. In questo arco di tempo è consentito alla Stazione appaltante di liquidare al fornitore il 50% del corrispettivo concordato, potendo saldare il restante 50% all'esito della adozione da parte dell'ANAC di un parere favorevole.

Attraverso tale meccanismo si coniuga pertanto l'esigenza di immediatezza nell'acquisizione dei beni e servizi con quella di una verifica (seppure *ex post*) in ordine alla correttezza del prezzo concordato, con la possibilità di correggere eventuali distorsioni derivanti dallo "sfruttamento" da parte del fornitore della situazione emergenziale. La norma prevede pertanto una vigilanza/regolazione speciale del tutto peculiare e circostanziata per tali affidamenti, certamente più incisiva rispetto a quella relativa ad altri tipi di procedure, in primis l'affidamento diretto (la procedura più vicina alla somma urgenza), per il quale oltre a non essere previsto alcuno meccanismo di regolazione dei prezzi, la vigilanza è ovviamente solo in funzione di eventuali

⁷⁸ - Relativamente alla complessa metodologia utilizzata per l'analisi dei casi, funzionale alla formulazione dei pareri si rinvia al testo della Relazione CNEL 2020, cap. 2.7.

segnalazioni ovvero dell'attivazione d'ufficio dell'ANAC o di altri soggetti preposti al controllo.

In occasione della emergenza sanitaria da Covid-19 l'attività di rilascio dei pareri di congruità del prezzo è stata interessata, rispetto agli anni precedenti, da un significativo incremento delle relative richieste da parte delle Stazioni appaltanti, anche per affidamenti non ordinariamente rientranti nel relativo ambito di applicazione, per poi ridimensionarsi nuovamente nel corso del 2021.

L'incremento delle richieste di parere di congruità è stato dovuto, oltre che alla situazione di emergenza in sé considerata, che ha richiesto l'utilizzo di moduli più agili di acquisizione dei beni e servizi necessari, anche ad alcune modifiche normative dettate per fronteggiare la stessa e che hanno determinato da un lato una limitazione in ordine ad alcuni degli adempimenti previsti dall'art. 163 D.Lgs. 50/2016 (commi 4, 7 e 10) e dall'altro un ampliamento dell'ambito di operatività del comma 9.

I grafici di seguito riportati contengono la distribuzione percentuale sia del numero che dell'importo complessivo dei contratti, suddivisi per tipologia di stazione appaltante e per categoria merceologica⁷⁹.

Grafico 15. Tipologia stazioni appaltanti/numero



⁷⁹ - Si tratta di un aggiornamento di alcuni grafici già presenti nella Relazione CNEL 2020, riferiti al periodo fino al novembre 2020.

Grafico 16. Categorie bene/servizio - numero

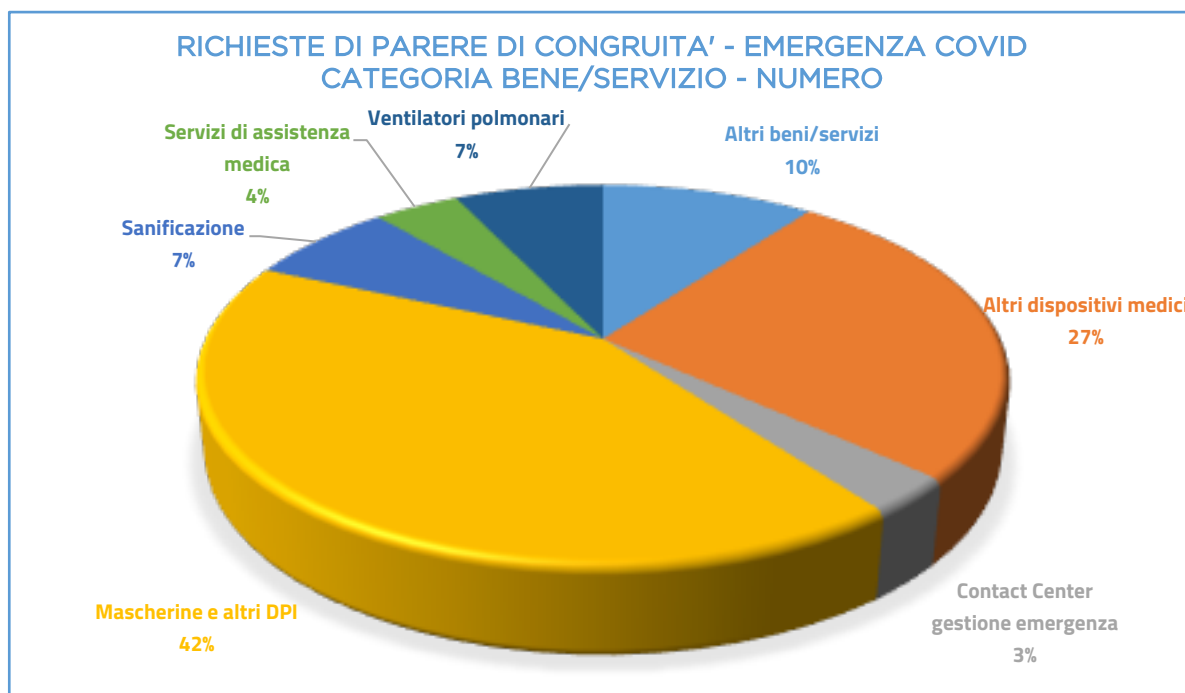


Grafico 17. Tipologia stazioni appaltanti/importo

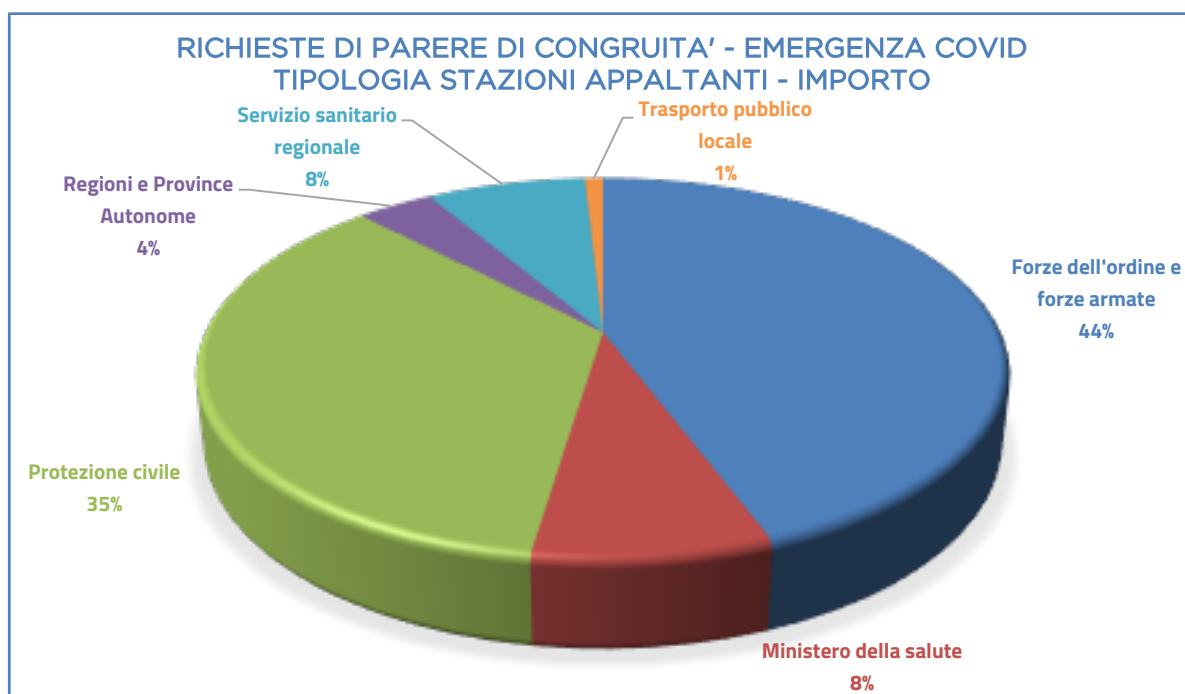
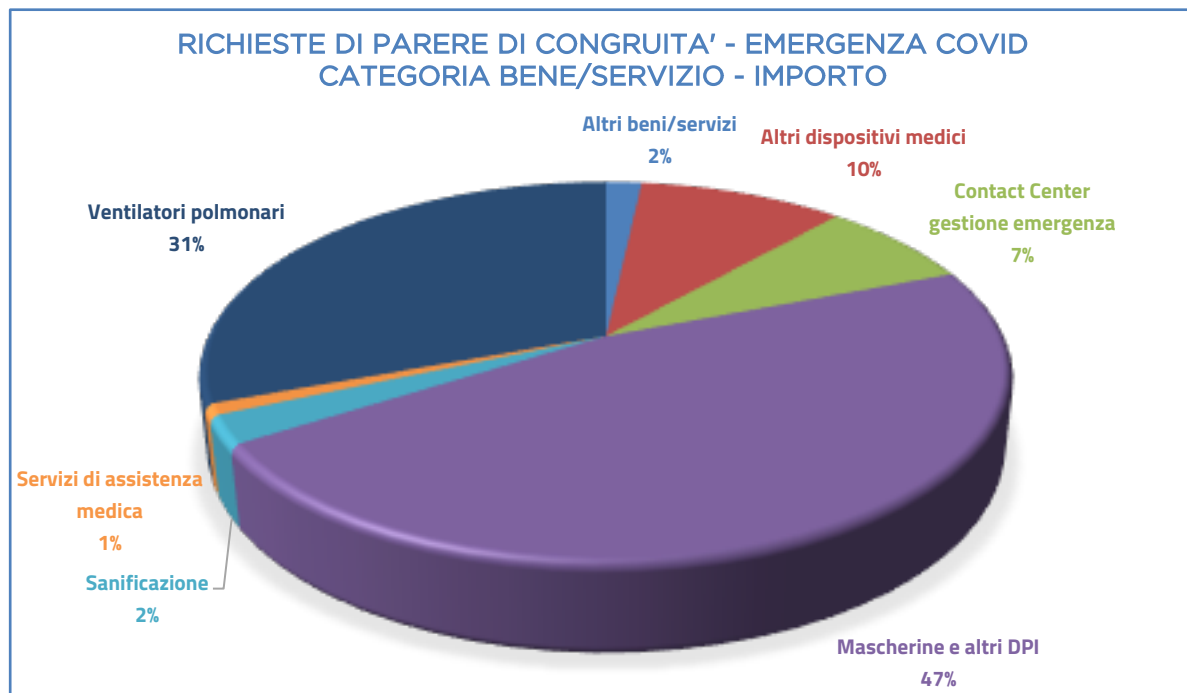


Grafico 18. Categorie bene/servizio - importo



In occasione dell'incremento delle richieste di parere di congruità sono emerse all'evidenza la molteplicità e la eterogeneità delle fattispecie potenzialmente attratte all'alveo dell'art. 163, comma 9, del D.Lgs. n. 50/2016, ciascuna con le proprie particolarità. La complessità nella gestione di alcune fattispecie è derivata in particolar modo dalla necessità di bilanciare da un lato l'esigenza di rispettare la disposizione normativa in esame e dall'altro quella di supportare le Stazioni appaltanti che hanno dovuto gestire una emergenza sanitaria senza precedenti.

Il quadro che ne è derivato ha dimostrato che in numerosi casi le Stazioni appaltanti hanno fatto impropriamente ricorso allo strumento di cui all'art. 163, richiedendo pertanto l'emissione del parere di congruità pure in assenza dei presupposti individuati dalla disposizione normativa *de qua*, come ridefiniti e ampliati alla luce della normativa emergenziale dettata dalle Ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile.

In molteplici casi, inoltre, si è registrata la trasmissione di richieste di parere non corredate da adeguata documentazione, il che ha determinato la necessità di formulare anche più di una richiesta di integrazione documentale e di svolgere indagini di mercato talvolta particolarmente complesse, con conseguenti aggravio istruttorio e relativo allungamento dei tempi di definizione del procedimento.

In ultimo, si è acquisita maggiore consapevolezza in ordine alla circostanza che le numerose variabili, anche tecniche, che possono incidere sui prezzi e che ne determinano una più o meno ampia fluttuazione rendono di fatto non sostenibile attribuire effetti regolatori al parere di congruità imponendo cioè la revisione del prezzo sulla base di quello vigente al momento della emissione del parere stesso, in considerazione del fatto che le condizioni temporali e contrattuali possono essere assolutamente differenti rispetto a quelle del tempo in cui si è proceduto all'affidamento. Variabili che, soprattutto nel caso di beni e servizi non standardizzati, rendono di fatto assai com-

plexa e di ardua risoluzione l'individuazione del "giusto prezzo" e conseguentemente non semplice l'attribuzione di una portata regolatoria cogente ai pareri di congruità. Alla luce di tali evidenze si è ritenuto che le principali problematiche connesse allo strumento in esame fossero per lo più di natura applicativa e derivassero dalla oggettiva complessità della materia oltre che dalla varietà della casistica (intesa come varietà e complessità dei mercati oggetto delle diverse istanze) potenzialmente attratta all'ambito di applicazione dell'art. 163, comma 9, del D.Lgs. n. 50/2016.

Al fine di affrontare e risolvere le relative criticità, di meglio gestire le informazioni fornite dalle Stazioni appaltanti e di condurre le stesse a formulare richieste coerenti con il dettato normativo, chiare e corredate da tutta la documentazione necessaria per lo svolgimento di una corretta e celere istruttoria, l'Autorità ha ritenuto utile mettere a disposizione delle medesime un apposito formulario per la comunicazione delle istanze (sulla falsariga di analoghe esperienze di altre Autorità indipendenti).

Segnatamente, l'idea di fondo è stata quella di procedere anche con un approccio regolatorio "gentile" (una specie di "nudge") basato sulla standardizzazione della procedura, che consentirebbe da un lato di supportare le Stazioni appaltanti nella individuazione delle informazioni e della documentazione necessaria all'Ufficio competente ai fini della istruzione della pratica e dall'altro di "guidarle" nel conformarsi alle "buone pratiche" implicitamente suggerite attraverso il formulario stesso reso disponibile dall'Autorità. Tutto ciò si tradurrebbe sostanzialmente in una sottesa regolazione/vigilanza *ex ante* che favorirebbe anche la riduzione delle eventuali criticità relative agli elementi distorsivi legati alle verifiche *ex post*.

Attraverso il formulario, predisposto sulla base del dettato normativo di cui all'art. 163 e contenente la indicazione di tutti i presupposti indicati dalla norma, le Stazioni appaltanti sono pertanto implicitamente messe nella condizione di comprendere preliminarmente se la fattispecie oggetto di richiesta di parere di congruità rientri o meno nell'ambito di applicazione dell'art. 163 del Codice dei contratti e, allo stesso tempo e nel solo caso in cui vi rientri, sono supportate nella individuazione di tutte le informazioni e della documentazione da fornire unitamente alla istanza di parere.

A ciò si aggiunga che, alla luce di quanto verificatosi in occasione della emergenza pandemica da Coronavirus 19, che ha attratto all'ambito di operatività dell'art. 163 fattispecie che ordinariamente non vi rientrano, il formulario è stato predisposto operando un rinvio anche ad eventuali altre disposizioni normative che potrebbero nel futuro essere introdotte dal legislatore per derogare, ampliare o restringere l'ambito di applicabilità dell'art. 163 del D.Lgs. n. 50/2016.

In data 5 marzo 2021 si è pertanto proceduto alla pubblicazione del formulario sul sito dell'Autorità. Unitamente al formulario è stato pubblicato un Comunicato del Presidente che ha sostituito integralmente quello del 2017 e che riporta, oltre alle modifiche normative intervenute nel corso degli ultimi anni, una più puntuale ricostruzione della fattispecie normativa di riferimento, le condizioni di ammissibilità della richiesta e tutte le informazioni che la Stazione appaltante deve fornire per una completa e celere istruttoria⁸⁰.

80 - Per i dettagli di Comunicato e formulario si veda: https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-24-febbraio-2021?tag=comunicato_15_02_2017&

Altro esempio di supporto indiretto fornito dall’Autorità alle Amministrazioni è rinvenibile nell’ambito delle procedure di acquisto dei dispositivi per il diabete.

Nel 2018 l’ANAC ha infatti pubblicato un’indagine conoscitiva sul mercato dei dispositivi medici per l’autocontrollo e l’autogestione del diabete mellito (strisce per il controllo della glicemia, aghi penna, lancette pungidito e siringhe da insulina), dalla quale emergeva, tra l’altro, la sottrazione di larghissima parte del mercato al confronto competitivo garantito dalle procedure ad evidenza pubblica e forti differenze di prezzi fra le diverse Regioni italiane⁸¹. Conseguentemente, l’ANAC aveva sollecitato le aziende sanitarie e gli assessorati regionali a rivedere le procedure di acquisto, introducendo un maggiore grado di concorrenza nel mercato. Nel luglio 2021 l’ANAC ha pubblicato un aggiornamento dell’indagine anche al fine di verificare gli eventuali effetti sul mercato derivanti dalla pubblicazione dello studio⁸². Dall’analisi delle informazioni raccolte è emersa un’evoluzione del mercato in linea con quanto auspicato dallo studio pubblicato a suo tempo. In particolare, rispetto a quanto riscontrato in precedenza è emersa una significativa crescita delle procedure ad evidenza pubblica e una rilevante diminuzione dei prezzi unitari corrisposti dalle Regioni con conseguente risparmio di risorse pubbliche.

Lo studio pubblicato nel 2018 si può pertanto considerare un altro esempio concreto di come l’Autorità possa contribuire a rendere l’azione amministrativa maggiormente efficiente ed efficace con metodi “soft” riconducibili solo in parte al tradizionale approccio di vigilanza e regolazione. Riducendo l’asimmetria informativa ed evidenziando differenze eccessive dei prezzi unitari corrisposti dalle diverse Regioni per i medesimi dispositivi medici, lo studio potrebbe avere in qualche modo contribuito a rendere maggiormente consapevoli le Regioni circa l’eccessivo esborso per un dato dispositivo, evidenziando al contempo i comportamenti virtuosi di alcune di esse (le quali, pagando prezzi più bassi, possono aver ipoteticamente indicato dei “benchmark” di riferimento). Tale informazione potrebbe pertanto aver contribuito a indurre comportamenti proattivi idonei a produrre prezzi di acquisto significativamente più bassi rispetto al passato. Ciò è stato ottenuto attraverso la riduzione dello spazio riservato alle procedure non ad evidenza pubblica (mediamente più costose) ovvero ancorandole al ribasso attraverso l’utilizzo dei prezzi benchmark riportati nella pubblicazione ANAC, quali possibili riferimenti per la contrattazione tra le parti. Tale risultato è degno di nota in quanto le Amministrazioni non erano tenute a conformarsi a prezzi standard, non trattandosi di prezzi di riferimento ai sensi delle normative di settore (d.l. 98/2011 e d.l. 66/2014) che impongono effetti regolatori stringenti. A conferma forse di quanto sottolineato dalla recente letteratura e pratica relativa alla “better regulation”, in termini di “spinta gentile”, ossia che, anche a prescindere dagli effetti impositivi/regolatori previsti da norme specifiche, le Amministrazioni possono autonomamente tener conto o conformarsi a indicazioni convincenti veicolate in modo adeguato.

81 - Per i cui dettagli, si rinvia al testo del documento contenuto al link seguente:

<https://www.anticorruzione.it/-/indagine-conoscitiva-sul-mercato-dei-dispositivi-medici-per-l-autocontrollo-e-l-autogestione-del-diabete?tag=tag37>

82 - Per i cui dettagli, si rinvia al testo del documento contenuto al link seguente:

<https://www.anticorruzione.it/-/aggiornamento-dell-indagine-conoscitiva-relativa-al-mercato-dei-dispositivi-medici-per-l-autocontrollo-e-l-autogestione-del-diabete-luglio-2021>

La nuova disciplina di *coprogrammazione e coprogettazione* istituite dal Codice del Terzo Settore⁸³.

Realizzazione dell'interesse generale e coinvolgimento attivo degli Enti del terzo settore: una riflessione sugli spazi dell'*amministrazione condivisa*.

Nel PNRR hanno avuto un risalto apprezzabile gli istituti relativi al modello della cosiddetta *amministrazione condivisa* discendente dal Codice del Terzo Settore: i richiami testuali si collegano 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 non profit- 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 dal 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".

⁸³ - A cura di Antonello Scialdone - INAPP

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 in vaso, 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 effettive".

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.

Capitolo 3

**Le politiche di coesione,
l'uscita dall'emergenza
e lo sviluppo del Paese**

Le politiche di coesione territoriale¹

Uno scenario operativo nuovo

Il 2021 ha aperto una fase di straordinario impegno delle Amministrazioni pubbliche italiane per il disegno e l'attuazione delle politiche di sviluppo, coesione e resilienza. A luglio 2021, è stato completato, in primo luogo, il percorso di definizione e approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per l'Italia e si è aperta la fase di attuazione del Piano, unitamente al Fondo Complementare. Questo ha portato, già a fine anno, al conseguimento dei 51 obiettivi fissati per il 2021, con l'emanazione di un cospicuo primo insieme di avvisi (molti dei quali rivolti agli Enti Locali come soggetti attuatori) da parte delle Amministrazioni centrali responsabili delle diverse componenti del Piano.

Nel 2021, è stata inoltre completata e messa in attuazione la rimodulazione dei Programmi Operativi diretta al contrasto degli effetti della pandemia - rimodulazione avvenuta secondo le direttrici già illustrate nella passata Relazione (Anno 2020) del CNEL sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni. Un impegno specifico per le Amministrazioni centrali e l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha riguardato, in questo contesto, la programmazione e l'implementazione dell'Iniziativa REACT EU, che ha assegnato risorse supplementari alla politica di coesione per gli anni 2021 e 2022, con l'obiettivo di contrastare gli effetti della crisi sanitaria sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali, in un quadro di transizione verde e digitale del nostro sistema sociale ed economico². In particolare, per l'ACT la programmazione di REACT EU ha comportato un impegno diretto per l'attuazione del PON Governance (con una dotazione supplementare di 1,285 miliardi di euro) e del PON Metro (1,120 miliardi di euro).

Nel corso del 2021, è inoltre entrata nel vivo la fase di preparazione della programmazione 2021-2027, con la definizione del testo dell'Accordo di Partenariato da avviare al confronto negoziale con la Commissione Europea. Si è aperta dunque la critica fase di "sovrapposizione" fra vecchia e nuova programmazione, in cui gli impegni per l'avvio della programmazione 2021-2027 si aggiungono, spesso pesando sulle medesime strutture amministrative, alle esigenze di completamento dell'attuazione finanziaria e fisica dei programmi 2014-2020.

I nuovi scenari delle politiche di sviluppo, coesione e resilienza si aprono all'interno di una fase di impegno molto complesso per le Amministrazioni titolari dei fondi. In complesso, l'assetto programmatico ed organizzativo (il sistema di regole) delle politiche di coesione si è dimostrato flessibile ed efficiente rispetto alle esigenze di rimodulazione legate all'obiettivo di contrasto degli effetti della pandemia. Fra l'altro,

1 - A cura di Riccardo Monaco e Livio Barnabò, Agenzia per la Coesione territoriale

2 - L'importo complessivo assegnato all'Italia a valere sull'iniziativa REACT è pari a 14,4 miliardi di euro (il 30,3% delle risorse complessive dell'iniziativa). La prima tranche assegnata all'Italia, con la Decisione di esecuzione della Commissione C(2021)843 del 12 febbraio 2021 per l'annualità 2021, ammonta a 11,3 miliardi di euro, comprensivi di 500 milioni destinati all'assistenza tecnica. La seconda tranche assegnata all'Italia, con la Decisione di esecuzione della Commissione C(2021) n. 8271 del 23 novembre 2021, è relativa all'annualità 2022 e ammonta a 3,1 miliardi di euro.

come vedremo fra breve con maggiore dettaglio, la programmazione di REACT EU (che segue il proprio specifico percorso regolamentare) è stata sviluppata applicando principi di complementarità e di addizionalità con le altre grandi politiche di questa fase e in particolare con l'impianto generale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Le lezioni dall'esperienza di programmazione di REACT EU

L'esperienza di attuazione di REACT EU ha costituito un impegnativo banco di prova della flessibilità e della capacità di attuazione dei fondi per la coesione nel nostro Paese. Il principio guida dell'uso di questi fondi è stato quello di evitare eccessive complessità, sia nell'architettura programmatica che nella strategia operativa, concentrando le risorse su un numero definito di Programmi Operativi Nazionali. Questo ha consentito riprogrammazioni compatte, all'interno di sistemi organizzativi e di governance già ben rodute, e il mantenimento di procedure omogenee nell'attuazione - aspetto destinato a favorire il rispetto delle scadenze temporali fissate per l'utilizzo delle risorse³.

La programmazione delle risorse di REACT EU si è basata su quattro obiettivi: (1) rafforzare il contributo della politica di coesione al superamento della crisi derivante dalla pandemia attraverso il finanziamento di interventi per l'emergenza sanitaria, sociale e occupazionale, in continuità con gli accordi di riprogrammazione dei fondi strutturali 2014-2020 definiti nell'estate 2020; (2) rafforzare il contributo della politica di coesione al perseguimento degli obiettivi di riequilibrio territoriale e socioeconomico del Mezzogiorno; (3) costituire un ponte fra i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 della politica di coesione, finanziando da subito iniziative in grado di contribuire alla transizione e alla ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia; (4) concentrare le risorse su un numero limitato di interventi di natura orizzontale, contraddistinti da efficacia attesa, strategicità, semplicità e rapidità nell'attuazione.

Tabella 1 – Assegnazione delle risorse di REACT EU. Prima tranche (valori in milioni di euro)

Programmi Operativi Nazionali	Risorse
Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)	199,38
Inclusione	93,60
Governance	1.285,16
Imprese	1.637,04
Infrastrutture e reti	326,02
METRO	1.120,07
Ricerca	1.185,46
Scuola	1.044,76
Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPAO)	4.547,67
TOTALE	11.439,16

3 - V. la presentazione: DIPCOE (2021), Riunione Annuale di Riesame 2021. 15 dicembre 2021. Punto 1 c) Programmazione e attuazione REACT EU / sintesi sull'esito della programmazione.

Le risorse di REACT EU per il 2021 sono state programmate con l'introduzione di un Asse dedicato in diversi Programmi Operativi Nazionali 2014-2020. Nel mese di dicembre 2021, il Dipartimento delle Politiche di Coesione ha avviato le interlocuzioni con le Amministrazioni responsabili per procedere all'allocazione della quota aggiuntiva assegnata all'Italia per la seconda tranche, relativa all'annualità 2022⁴.

La "canalizzazione" delle risorse di REACT EU in meccanismi attuativi ben roditi, come quelli dei Programmi Operativi Nazionali, ha permesso di destinare rapidamente i fondi ad iniziative urgenti per il superamento degli effetti della pandemia. Ad esempio, nel quadro del PON SPAO sono stati finanziati interventi di grande rilievo per il mantenimento e la creazione di lavoro, nel difficile contesto della ripresa, attraverso interventi di decontribuzione, bonus assunzioni per giovani e donne, iniziative di adeguamento delle competenze dei lavoratori e di accompagnamento alla ricerca di lavoro. A valere sui Programmi relativi a FEAD e Inclusione, sono state finanziate iniziative rispettivamente relative all'incremento della distribuzione di aiuti alimentari e al rafforzamento della rete dei servizi locali rivolti alle persone senza dimora e/o in condizioni di marginalità estrema.

L'Agenzia per la Coesione territoriale ha avuto un ruolo diretto di gestione dei fondi di REACT EU, nell'ambito dei due PON di cui è Amministrazione responsabile. Per quanto riguarda in particolare il PON METRO, i fondi di REACT EU hanno consentito di finanziare interventi relativi: (i) alla mobilità sostenibile attraverso il potenziamento dei percorsi ciclabili, il rinnovo del parco circolante con mezzi elettrici, il miglioramento dei servizi di infomobilità; (ii) all'efficienza energetica di edifici e impianti di illuminazione pubblica e alla produzione di energia da fonte rinnovabile, (iii) al miglioramento della qualità dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici, in particolare relativi a forestazione urbana, infrastrutture verdi e riqualificazione di aree degradate. Nel caso del PON METRO, le risorse di REACT hanno quindi contribuito alla creazione del "ponte" fra i cicli di programmazione di cui abbiamo detto in precedente, promuovendo gli investimenti per la ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia.

Per quanto riguarda il PON Governance, le risorse di REACT EU (programmate all'interno del nuovo Asse5) consentono spese straordinarie per la messa a disposizione di personale in forza alle strutture sanitarie nelle otto Regioni del Mezzogiorno, nonché per l'acquisto di vaccini anti SARS CoV 2 e di farmaci per la cura dei pazienti con COVID 19.

4 - REACT EU ha una dotazione complessiva, per l'Unione Europea, di 50,6 miliardi a prezzi correnti, assegnati in due tranche per gli anni 2021 e 2022 agli Stati membri, secondo la ripartizione prevista dal Regolamento UE n. 2020/2221. L'importo assegnato all'Italia è di 14,4 miliardi di euro (il 30,3% delle risorse complessive dell'Iniziativa). La prima tranche assegnata all'Italia, con Decisione di esecuzione della Commissione C(2021)843 del 12 febbraio 2021, è relativa all'annualità 2021 e ammonta a 11,3 miliardi di euro, che includono 500 milioni destinati di assistenza tecnica. La seconda tranche assegnata all'Italia, con Decisione di esecuzione della Commissione C(2021)8271 del 23 novembre 2021, relativa all'annualità 2022, ammonta 3,1 miliardi di euro.

Gli interventi dell'ACT a supporto di amministrazioni titolari e beneficiari finali della politica di coesione

Nella seconda parte dell'anno l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha avviato – e concluso – la procedura di selezione di proposte di “dottorati comunali” avanzate dalle aggregazioni di Comuni presenti in ognuna delle Aree Interne, individuate ai sensi della “Strategia Nazionale delle aree interne” (SNAI). Complessivamente sono state rese disponibili risorse per un importo pari a 3 milioni di euro per ciascuna annualità del triennio 2021-2023, attraverso le quali finanziare – in via sperimentale – borse di studio rivolte a corsi di Dottorato delle Università accreditate da parte del Ministero dell'università e della ricerca. Complessivamente, a fronte di 105 candidature presentate, sono state finanziate 40 borse di studio in altrettanti territori delle aree interne, mentre con Decreto n. 223 del 22 ottobre 2021 è stato approvato un elenco di ulteriori 26 proposte valutate come ammissibili ma non finanziabili per insufficienza di risorse.

Un'attenzione significativa è stata rivolta al rafforzamento delle strutture amministrative responsabili della gestione degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, nelle regioni del Sud. In particolare, è stato su indetto **un concorso pubblico per il reclutamento a tempo determinato di 2.022 unità di personale non dirigenziale** di Area III F1 o categorie equiparate. I profili professionali riguardano le seguenti figure:

A) Funzionario esperto tecnico (codice FT/COE) con competenza in materia di supporto e progettazione tecnica, esecuzione di opere e interventi pubblici e gestione dei procedimenti legati alla loro realizzazione (es. mobilità, edilizia pubblica, rigenerazione urbana ed efficientamento energetico, etc.)

B) Funzionario esperto in gestione, rendicontazione e controllo (codice FG/COE) con competenza in materia di supporto alla programmazione e pianificazione degli interventi, nonché alla gestione, al monitoraggio e al controllo degli stessi ivi compreso il supporto ai processi di rendicontazione richiesti dai diversi soggetti finanziatori, anche attraverso l'introduzione di sistemi gestionali più efficaci e flessibili tra le amministrazioni e i propri fornitori;

C) Funzionario esperto analista informatico (codice FI/COE) con competenza in materia di analisi dei sistemi esistenti e definizione di elementi di progettazione di dati logici per i sistemi richiesti dai fabbisogni di digitalizzazione delle amministrazioni. Identificazione e progettazione di chiavi per i dati e definizione di cataloghi di dati. Definizione e realizzazione delle condizioni di interoperabilità per l'acquisizione e scambio di dati utili alle amministrazioni.

I termini per la presentazione delle domande sono scaduti il **15 novembre 2021** e sono in corso - da parte di Formez PA - le procedure di valutazione che riguarderanno la prova scritta e la valutazione dei titoli. Il contratto di lavoro previsto è a tempo determinato ed è temporalmente legato alla chiusura dei programmi operativi, e comunque non superiore a trentasei mesi.

Nel corso dell'anno l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha concluso il processo di valutazione relativo a due analoghe procedure riguardanti la concessione di **contributi per il contrasto alla povertà educativa**, a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Gli avvisi, pubblicati nella seconda metà dell'anno 2020, uno destinato alle regioni del Sud e l'altro alle regioni Lombardia e Veneto, rispettivamente con una dotazione finanziaria di sedici milioni e di quattro milioni di euro, si rivolgevano al Terzo Settore e prevedeva sostegno per la realizzazione di progetti inerenti interventi socio-educativi strutturati per il contrasto alla povertà educativa, da attuare in luoghi circoscritti dei territori beneficiari caratterizzati da disagio socio-economico e difficoltà nell'accesso o permanenza in percorsi educativi di minori per motivi di contesto sociale, familiare e fragilità individuale. In particolare, per ciò che concerne l'Avviso rivolto alle regioni Lombardia e Veneto sono state ammesse a finanziamento otto proposte progettuali a fronte di un numero complessivo di progetti valutati come "idonei" pari a 93. Relativamente alla procedura riguardante le regioni del Sud invece sono state ammesse a finanziamento 35 proposte progettuali a fronte di una candidatura di complessivi 337 interventi.

Il 2021 è stato anche l'anno in cui l'Agenzia ha avviato le operazioni propedeutiche alle attività di *messa a regime* e di presidio delle otto **Zone Economiche Speciali (ZES)** del Sud Italia, attraverso le quali il Governo punta ad attrarre imprese e nuovi investimenti grazie a un nuovo modello di intervento oltre che significativi investimenti infrastrutturali nei porti, nelle reti ad alta velocità e nel sistema stradale. Le Zone Economiche Speciali (ZES), introdotte in Italia nel 2017, attraverso il decreto-legge n° 91 del 20 giugno 2017, convertito nella legge n° 123 del 3 agosto 2017, sono aree destinatarie di specifiche agevolazioni fiscali (credito di imposta per un massimo di 50 milioni di euro) e semplificazioni burocratiche, da realizzarsi intorno ad aree portuali di rilevanza strategica. Ad oggi le ZES istituite formalmente sono sette: ZES Abruzzo, ZES Campania, ZES Calabria, ZES Ionica Interregionale Puglia-Basilicata, ZES Interregionale Adriatica Puglia-Molise, ZES Sicilia Orientale e ZES Sicilia Occidentale. La istituzione della ZES Sardegna è in corso di perfezionamento. Le imprese localizzate nelle aree ZES beneficiano di speciali condizioni, così come ridefinite, da ultimo, con la riorganizzazione al sistema delle ZES operata dal decreto-legge n. 77/2021 e s.m.i. (art. 57), consistenti sia in procedure semplificate e regimi procedurali speciali, sia in misure di agevolazione fiscale (c.d. credito d'imposta ZES). Un contributo significativo all'attuazione degli interventi previsti nelle ZES è fornito anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che destina 630 milioni di euro per investimenti infrastrutturali in grado di assicurare un adeguato sviluppo dei collegamenti delle aree ZES con la rete nazionale dei trasporti, e che ha previsto una serie di strumenti per assicurare una rapida cantierabilità degli interventi e una semplificazione del modello di governance. A queste risorse, si aggiungono ulteriori **1,2 miliardi di euro** che il PNRR riserva a interventi sui principali porti del Mezzogiorno. Nell'ambito dei Piani strategici di sviluppo elaborati dalle singole ZES coinvolte si prevede il finanziamento di diversi interventi infrastrutturali di cui le principali necessità riguardano i collegamenti di "ultimo miglio", la digitalizzazione e potenziamento della **logistica, urbanizzazioni green e lavori di efficientamento energetico e ambientale** nelle aree retroportuali e nelle aree industriali appartenenti alle ZES, e il potenziamento della resilienza e della sicurezza dell'infrastruttura

connessa all'**accesso ai porti**. La ripartizione delle risorse a disposizione delle singole ZES è avvenuta con apposito Decreto interministeriale firmato dai ministri Enrico Giovannini e Mara Carfagna il 3 dicembre 2021 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 4 gennaio 2022.

Dal punto di vista amministrativo le ZES sono disciplinate dall'articolo 4 del decreto-legge n. 91/2017 e s.m.i., da ultimo modificato dal decreto-legge n. 77/2021 e s.m.i. (art. 57) che ha operato una riorganizzazione della struttura di funzionamento delle ZES, anche per garantire una più efficace attuazione degli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Gli aspetti più rilevanti riguardano, in particolare:

- la modifica della procedura di nomina del Commissario straordinario di governo che presiede il Comitato di indirizzo per l'amministrazione dell'area e la composizione del Comitato medesimo;
- il rafforzamento dell'attività dei Commissari, con la creazione di un duplice supporto di personale tecnico e amministrativo al fine di garantire efficacia e operatività all'azione commissariale: uno con riguardo alla struttura dove si esercita l'attività presso la sede territoriale regionale di riferimento, l'altro presso l'Agenzia per la coesione territoriale;
- le funzioni speciali ai fini della realizzazione degli interventi finanziati con il PNRR, con la previsione che i Commissari possano svolgere, per tali fini, le funzioni di stazioni appaltanti ed operare con poteri straordinari;
- l'adozione di linee strategiche tra le azioni commissariali all'interno delle ZES e la programmazione o riprogrammazione dei fondi strutturali.

ZES	IMPORTO (MLN €)	NUMERO DI INTERVENTI PREVISTI		
		ULTIMO MIGLIO	LOGISTICA	RESILIENZA PORTI
ABRUZZO	62,900	5	2	3
CAMPANIA	136,000	6	4	
ADRIATICA	83,092	6	16	1
IONICA	108,100	2	7	
CALABRIA	111,700	7	1	3
SICILIA ORIENTALE	61,408	6		
SICILIA OCCIDENTALE	56,800	1	1	1
SARDEGNA	10,000	1		

Nella seconda parte dell'anno in corso si è proceduto alla nomina di quattro Commissari Straordinari del Governo a cui è affidato il compito di presiedere il Comitato di Indirizzo delle ZES riguardanti le regioni Abruzzo e Campania e le aree Sicilia Orientale e Sicilia Occidentale.

L'anno concluso è stato caratterizzato anche da un'attività molto intensa sul versante dell'attuazione del **Programma Operativo Città Metropolitane 2014-20 (PON Metro)**. Il Programma, a titolarità dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (Autorità di Gestione), supporta le priorità dell'Agenda urbana nazionale e, coerentemente al quadro strategico delineato dall'Agenda urbana europea, individua nelle aree urbane i territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile poste dalla Strategia Europa 2020. Le città metropolitane interessate, appartenenti alle Regioni meno sviluppate, più sviluppate e in transizione sono 14: Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo. Il Programma interviene per sostenere, con modelli di intervento comuni, specifiche e determinate azioni prioritarie che compongono una strategia unificante di livello nazionale per le Città metropolitane, affrontando congiuntamente e in modo coordinato alcune delle sfide che interessano tali contesti territoriali. Particolarmente significativo è stato il lavoro svolto a partire dalla seconda metà del 2021, attraverso un confronto continuo con le città metropolitane, per la riprogrammazione del Programma a seguito dell'introduzione del REACTEU con cui l'UE ha messo a disposizione degli Stati membri circa **47,5 miliardi** di euro di finanziamenti aggiuntivi per contribuire a superare gli effetti della crisi pandemica e rilanciare l'economia in un'ottica verde, digitale e di resilienza sociale e occupazionale. Con la Decisione C(2021) 6028 del 9 agosto 2021 della Commissione europea che approva le modifiche al Programma Operativo Città Metropolitane 2014-2020, il Programma ha colto l'opportunità di utilizzare ulteriori risorse finanziarie destinate alla ripresa per la coesione dei territori d'Europa previste nell'ambito del Next Generation EU ed ha pianificato interventi aggiuntivi per un valore complessivo di €1.120.070.283,0. Le risorse supplementari che dovranno essere spese entro il 31 dicembre 2023, sono state pianificate su un Programma che aggiunge all'impianto strategico iniziale 3 nuovi Assi finanziati con risorse ReactEU. Nei prossimi due anni, pertanto, le 14 città metropolitane potranno investire la quota addizionale proveniente dal ReactEU a supporto di interventi destinati alla ripresa verde, digitale e resiliente (Asse 6), finanziati attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale, alla ripresa sociale, economica e occupazionale (Asse 7) finanziati dal Fondo Sociale europeo. Infine è previsto uno specifico Asse per l'Assistenza tecnica dedicata (Asse 8). Complessivamente il programma, grazie alla riprogrammazione a seguito del ReactEU, registra una dotazione complessiva di oltre 1,99 miliardi di euro, di cui circa il 54% destinati alle città del Sud.

Dal 2016 è, inoltre, attivo il Programma operativo complementare "Città metropolitane" 2014-2020 (POC) finalizzato al completamento funzionale e finanziario, e al rafforzamento degli interventi attuati con le risorse del Programma comunitario dalle sei città metropolitane delle Regioni meno sviluppate: Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania e Messina - nonché all'avvio e alla sperimentazione di progetti innovativi e pilota. Con Delibera CIPESS n. 33 del 29 aprile 2021 la dotazione

finanziaria del Programma è stata aumentata a circa 525 milioni di euro.

È proseguita, nel 2021, l'intensa attività dell'Agenzia a supporto dell'attuazione della programmazione comunitaria e nazionale nel settore dell'edilizia scolastica, attraverso specifiche azioni di accompagnamento alle Amministrazioni centrali e regionali e agli enti beneficiari. Nello specifico, con l'avvio del "nuovo" progetto **"Task Force edilizia scolastica – Supporto all'attuazione degli interventi di edilizia scolastica mediante il presidio degli stessi e l'affiancamento agli enti beneficiari"**, finanziato dal Programma Operativo Complementare al PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020, si è rinnovato l'impegno dell'Agenzia su un tema di così grande rilevanza – per il territorio nazionale – e per il quale sono stati negli anni scorsi conseguiti risultati di grande importanza che hanno consentito di rimuovere ostacoli ed eliminare criticità tecniche e procedurali nella tempestiva attuazione degli interventi di edilizia scolastica. L'iniziativa persegue una duplice finalità: aumentare la capacità amministrativa dei beneficiari nella progettazione degli interventi, e rafforzare, attraverso il miglioramento della cooperazione tra PA (Ministeri e Regioni), la *governance* multilivello della programmazione. La Task Force Edilizia Scolastica, è organizzata per ambiti regionali ed opera secondo una modalità di intervento sul territorio basata su una stretta collaborazione interistituzionale al fine di rilevare criticità che possono rallentare l'attuazione degli interventi proponendo soluzioni per il loro superamento.

Il progetto TFES 2021-2023 si basa su un Protocollo politico sottoscritto il 23 dicembre 2019 tra il Ministro per il Sud e la Coesione territoriale ed il Ministro dell'Istruzione, e finalizzato ad estendere e rafforzare la collaborazione interistituzionale sull'edilizia scolastica fino al 2023. Il nuovo progetto TFES garantisce anche affiancamento e supporto tecnico-amministrativo alla Direzione generale per interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale (DGEFID) del Ministero dell'Istruzione, e nelle attività eventualmente previste nei programmi delle politiche di coesione (finanziati con FSC e FESR) in relazione agli interventi di edilizia scolastica.

Attraverso la costituzione di 19 Task Force territoriali (ad esclusione del Trentino-Alto Adige, che non partecipa alla programmazione unica nazionale), in quadro di sinergia e complementarietà con gli interventi previsti dal PNRR, è proseguita da parte dell'Agenzia - nel corso del 2021 - attraverso il rafforzamento del team degli esperti a supporto delle task-force – l'azione di accompagnamento agli enti locali per l'attuazione degli interventi finanziati dalle risorse della programmazione 2014-2020, e il presidio efficace per garantire la piena e corretta implementazione dei dati nella nuova Anagrafe per l'edilizia scolastica (ARES 2.0).

Grande attenzione viene riservata all'impatto derivante dalla programmazione degli interventi di edilizia scolastica a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), rispetto ai quali il coinvolgimento della Task Force Edilizia Scolastica a supporto degli enti beneficiari potrà rivelarsi particolarmente utile e significativo. A tal fine l'art. 24, comma 4, del decreto-legge 6 novembre 2021 n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, ha disposto il trasferimento al Programma operativo complementare al PON Governance e Capacità istituzionale

2014-2020 dell’Agenzia per la coesione territoriale di risorse per circa 62,8 mln di euro dal Programma operativo complementare “Per la scuola. Competenze e ambienti per l’apprendimento 2014-2020” . Complessivamente al settore dell’edilizia scolastica sono dedicati circa 11 miliardi di euro per l’attuazione di un piano di ristrutturazione, efficientamento energetico e messa in sicurezza degli edifici, ma anche per la creazione di strutture e laboratori tecnologicamente avanzati e sostenibili, nonché strutture aperte e al servizio delle comunità locali. Gli interventi di edilizia scolastica investono la Missione n. 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” e la Missione n. 4 “Istruzione e ricerca” del Piano.

Le politiche socio-sanitarie⁵

Abstract

Si conferma anche questo anno il buon livello qualitativo della sanità italiana rispetto al panorama internazionale per durata della vita e condizioni degli anziani con malattie croniche, efficienza gestionale e investimenti in prevenzione, messo in ombra dalle criticità ormai storiche del debole finanziamento pubblico - sotto la media europea -, del peso significativo e crescente della spesa privata *out of pocket* a carico dei cittadini, e del non completo rispetto degli obiettivi di equità ed universalismo. I tassi di ospedalizzazione e di posti letto per abitante, come pure la disponibilità di infermieri, si collocano su livelli inferiori a quelli di molti paesi europei. Ed anche le differenze in termini di qualità e quantità dell'offerta di servizi sanitari tra le regioni ed i rispettivi sistemi sanitari, nonché le forme di mancato accesso o di accesso difficoltoso ai servizi per le frange più deboli della popolazione, permangono evidenti.

L'impatto della pandemia da Covid-19 ed il suo lungo decorso hanno provocato nel sistema un aumento del finanziamento pubblico e delle borse di specializzazione per medici. Ma al contempo si sono verificati: un arretramento della speranza di vita alla nascita, che passa dagli 83,2 anni medi del 2019 agli 82,3 del 2020; la riduzione dei posti letto in degenza ordinaria per acuti rispetto alla popolazione, che cala del 13,5%; ed il peggioramento degli stili di vita, in particolare per il consumo eccedentario di alcol, che sale dal 15,8% al 16,8%, ed il fumo di tabacco, che sale dal 18,7% al 18,9%, ambedue dopo un lungo periodo di trend discendente. Tanto che flette verso il basso con il 2020 la curva dell'indice composito relativo all'obiettivo 3 dell'Agenda dell'Onu al 2030, pubblicato da ASviS nel suo rapporto annuale 2021.

Secondo i dati più recenti, al 20 aprile 2022 si contano in Italia dall'inizio della pandemia 15 milioni 900 mila casi totali di Covid, e 162 mila deceduti a causa del Covid. Del totale dei casi segnalati, 2.169.116 sono relativi al 2020, 4.237.257 al 2021, e oltre 4,5 milioni sono stati diagnosticati nel solo mese di gennaio 2022 (42% del totale), in gran parte grazie alla aumentata capacità diagnostica che il sistema ha acquisito nel tempo. Ed il tasso di incidenza annuale standardizzato del Covid è passato da 3.438 casi per 100 mila abitanti nel 2020 ed a 7.681 casi per 100 mila abitanti nel 2021.

Grazie all'impatto di una potente campagna vaccinale, iniziata il 27 dicembre 2020, e della disponibilità in tempi record di vaccini efficaci, la letalità (il rapporto tra morti e malati), molto alta a inizio pandemia, è passata dal 15% (1 paziente su 7) nella prima ondata, al 3% tra ottobre e novembre 2020. A inizio 2022 la letalità si è attestata sul valore dell'1%. In particolare è significativamente diminuita la mortalità nella fascia di età più colpita dalla malattia in forma grave, vale a dire tra gli anziani ed in particolare tra gli over 80, per i quali a fine 2021 è stata raggiunta una copertura vaccinale relativa al ciclo primario del 95%. Si stima che, grazie ai vaccini, tra il 27 dicembre 2020 e 31 gennaio 2022 si siano risparmiati 8 milioni di casi, oltre 500.000 ospedalizzazioni, oltre 55.000 ricoveri in terapia intensiva e circa 150.000 decessi.

5 - A cura di Carla Collicelli, CNR Ethics, Sapienza Combiomed, ASviS Relazione Istituzionali

Due aspetti in particolare si segnalano rispetto agli effetti della pandemia sul sistema di offerta della sanità italiana e sulle sue performance. Il primo attiene alle conseguenze subite a livello di altre patologie rispetto al Covid, in quanti numerosi dati segnalano il forte aumento delle patologie psichiatriche e del disagio psicologico, specie tra gli adolescenti, ed un peggioramento dal punto di vista della prevenzione e della tempestività ed appropriatezza delle cure per molte patologie importanti a seguito dell'intasamento delle strutture ospedaliere e del blocco delle prestazioni ordinarie richieste da pazienti non Covid.

Un secondo, aspetto riguarda la spesa, in quanto, secondo i calcoli di Altems, due anni di pandemia hanno determinato una spesa aggiuntiva in Italia di 19 miliardi di euro, di cui 11,5 miliardi per l'incremento della spesa regionale, 4,3 miliardi per l'acquisto di dispositivi, farmaci specifici e software, e 3,2 miliardi per i vaccini. Importante è stato anche l'impegno rivolto all'aumento dei posti letto in terapia intensiva, pari al 78% tra 2020 e 2022.

In generale il sistema ha mostrato una notevole capacità di risposta rispetto all'emergenza, la popolazione ha reagito in maniera responsabile alle disposizioni ed alla campagna vaccinale, e particolarmente encomiabili sono stati e sono tuttora l'impegno e la dedizione del personale sanitario, specie ospedaliero e infermieristico. Ma la pandemia ha messo pesantemente a nudo le lacune ed inadempienze del Servizio Sanitario Nazionale italiano, più volte segnalate da questo Rapporto e da tutti gli Osservatori scientifici, in particolare per quanto riguarda i posti-letto per abitante, la copertura degli organici, specie infermieristici, la medicina e la sanità territoriali ed extra-ospedaliere, l'integrazione socio-sanitaria, la telemedicina, le differenze di performance tra regioni e territori, la spesa *out of pocket* (OOP) dei cittadini, la carente equità degli accessi.

Il che ha dato vita ad un dibattito e ad una azione istituzionale del tutto nuovi, volti ad affrontare con una prospettiva ed un impegno davvero inediti le lacune e criticità del sistema della salute, a cominciare dal Piano *Next Generation EU* (NG EU), lanciato dalla Commissione Europea a gennaio 2020, per finire al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia, approvato nella sua forma definitiva a luglio 2021.

Decisamente significativa, per l'efficienza e l'efficacia del sistema della sanità italiana, è l'azione appena iniziata di attuazione del Piano per la sua parte dedicata alla sanità ed al sociale, che comprende due componenti, quella relativa alle reti di prossimità (strutture intermedie e telemedicina, ed in particolare Case di Comunità e Ospedali di Comunità e rafforzamento dell'assistenza domiciliare e dell'integrazione socio-sanitaria); e quella relativa a innovazione, ricerca e digitalizzazione del SSN.

Per quanto riguarda le realizzazioni ad oggi, a dicembre 2021 è stata approvata a livello europeo la relazione con cui l'Italia ha dato conto di quanto effettuato secondo lo scadenziario previsto. E sono in corso le azioni previste che entro giugno 2022 dovranno aver prodotto una riforma (quella dell'assistenza territoriale) e 5 investimenti (Case di Comunità, Assistenza Domiciliare, Rete tecnologica degli ospedali, telemedicina e ospedali di comunità).

Ma, al di là della diagnosi e della valutazione delle criticità, la pandemia ha prodotto una serie di spunti di riflessione per quanto riguarda il Governo pubblico della salute e della sanità, che è possibile riassumere come segue.

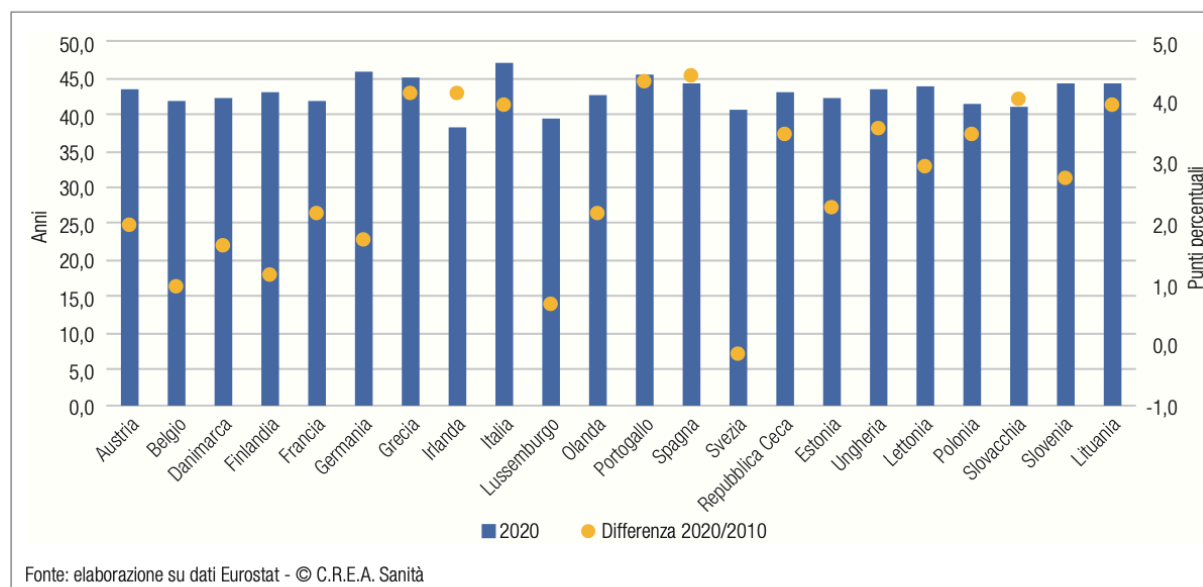
1. La salute va promossa e sostenuta attraverso una politica del benessere, della qualità della vita, della coesione comunitaria integrata, in una parola “Salute in tutte le politiche” – casa, città, scuola, lavoro, ambiente, clima – e logica di “One Health”. e questo è particolarmente importante in caso di crisi e per l’efficienza delle cure, della prevenzione e della riabilitazione. Come proposto da ASviS, si tratta di realizzare il principio di
2. Gli obiettivi lanciati dalla Missione 6 del PNRR (Case e Ospedali di Comunità, altre Unità di cure palliative, centrali operative e NEA, Consultori, AD, Dipartimenti di prevenzione) hanno bisogno di personale qualificato in numero sufficiente. Secondo il MEF l’effetto del PNRR sull’occupazione sarà positivo nella misura del 3,2% e secondo progetto Re-Start del gruppo Adecco si avrà un aumento di occupate donne pari a 38.000 unità e di giovani pari a 4.000. Ma i calcoli relativamente alle carenze degli organici ospedalieri ed al fabbisogno di personale infermieristico per le nuove strutture da creare indicano cifre ben più alte. Per non parlare della necessaria formazione per i nuovi assunti, specie quelli da inserire nel nuovo assetto.
3. La complessità del sistema di governance della sanità italiana fa temere che la corretta realizzazione del Piano sia messa in difficoltà dai seguenti fattori: un troppo debole coordinamento tra diverse Missioni all’interno del PNRR, e soprattutto tra progetti e azioni del PNRR ed altri Piani e Programmi, e di riflesso tra fondi e stanziamenti straordinari e fondi ordinari; una attuazione squilibrata degli obiettivi e delle Missioni tra Regioni e territori; la difficoltà della attuazione di un monitoraggio e di una valutazione di impatto delle azioni intraprese, come peraltro richiesto da NGEU; gli intoppi burocratico-amministrativi che potrebbero frapporti alla attuazione delle misure e degli stanziamenti.
4. L’urgenza degli investimenti previsti non deve far passare in seconda linea la questione di un riordino strategico complessivo della sanità italiana, in particolare per quanto riguarda la sanità territoriale, la medicina di base ed il ruolo dei MMG, ed il coordinamento con i referenti del no profit e della sanità privata.

1. Le performance della sanità italiana secondo le misurazioni internazionali

Da sempre l’Italia si colloca nel panorama internazionale della sanità ai primi posti rispetto a diversi parametri di performance e qualità, ed in particolare per età media, speranza di vita alla nascita ed efficienza gestionale. Al tempo stesso la realtà sanitaria italiana si caratterizza da molti decenni per un finanziamento pubblico che si colloca sotto la media europea e per un peso significativo e crescente della spesa privata *out of pocket*.

Per quanto riguarda l’impatto in termini di speranza di vita, l’età media della popolazione italiana ha subito un ulteriore aumento tra 2010 e 2020, come emerge dalla figura 1.5 di fonte Eurostat, raggiungendo il livello di 47,2 anni, superiore di 3,3 anni a quella della media europea, di 2,9 anni rispetto ai paesi dell’UE ante 1995 e di 5,1 anni rispetto ai paesi dell’UE post 1995.

Figura 1.5. Età media in Europa



Per quanto riguarda la spesa sanitaria in rapporto al Prodotto interno lordo (Pil), i dati dell'Ocse al 2021 confermano un posizionamento dell'Italia medio-basso, con un valore complessivo del 9,7% (figura 3a.6.), inferiore di 2 punti percentuali rispetto ai paesi dell'Unione Europea ante 1995 e superiore di 2,1 punti percentuali rispetto ai paesi UE post 1995. Nella schiera dei paesi europei storicamente associati all'Unione, solo Grecia, Lussemburgo e Irlanda registrano una incidenza della spesa sanitaria nazionale rispetto al Pil inferiore a quella dell'Italia.

Sempre in termini di spesa, si conferma al 2020 il peso relativamente alto della spesa sanitaria privata in Italia, come emerge dai dati pubblicati dall'Ocse nel 2021 e come riportato nella figura 2.3. Nonostante l'esistenza di un Servizio Sanitario Nazionale (SSN) pubblico ed universalistico, la quota di finanziamento pubblico della spesa sanitaria è in Italia pari al 76,3% del totale, ed è tra le più basse d'Europa, la cui media è dell'80,8%, 81,7% per i paesi ante 1995 e 74,4% per quelli post 1995. Il gap consiste quindi in 5,4 punti percentuali rispetto ai paesi ante 1995 ed in 1,8 punti percentuali rispetto ai paesi post 1995.

Figura 3a.6. Incidenza sul PIL della spesa sanitaria. Anno 2020

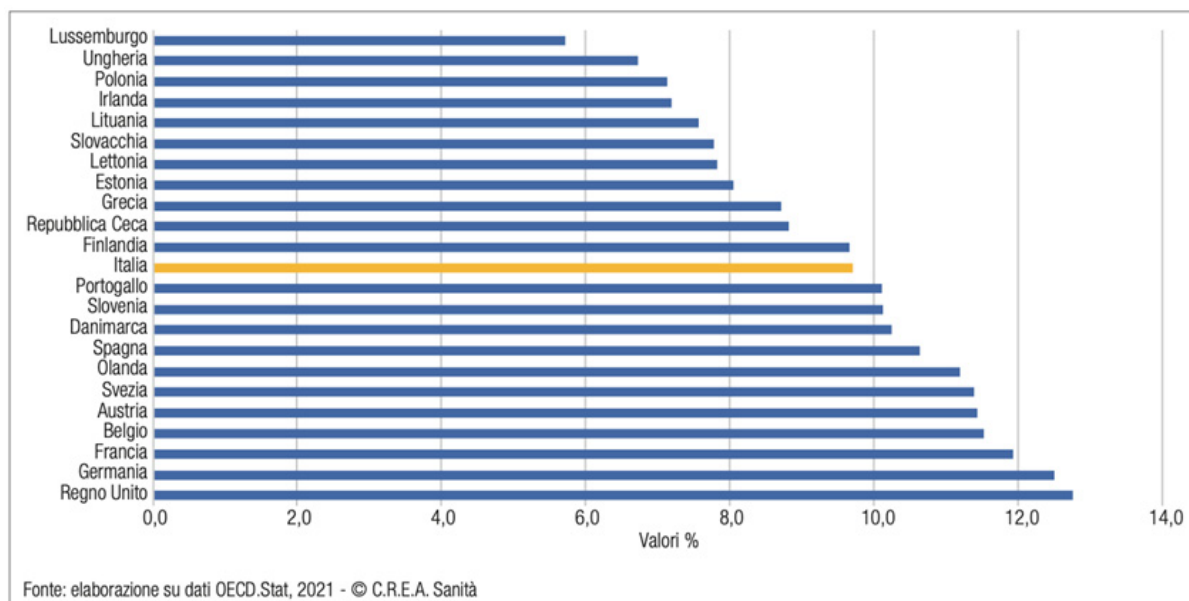
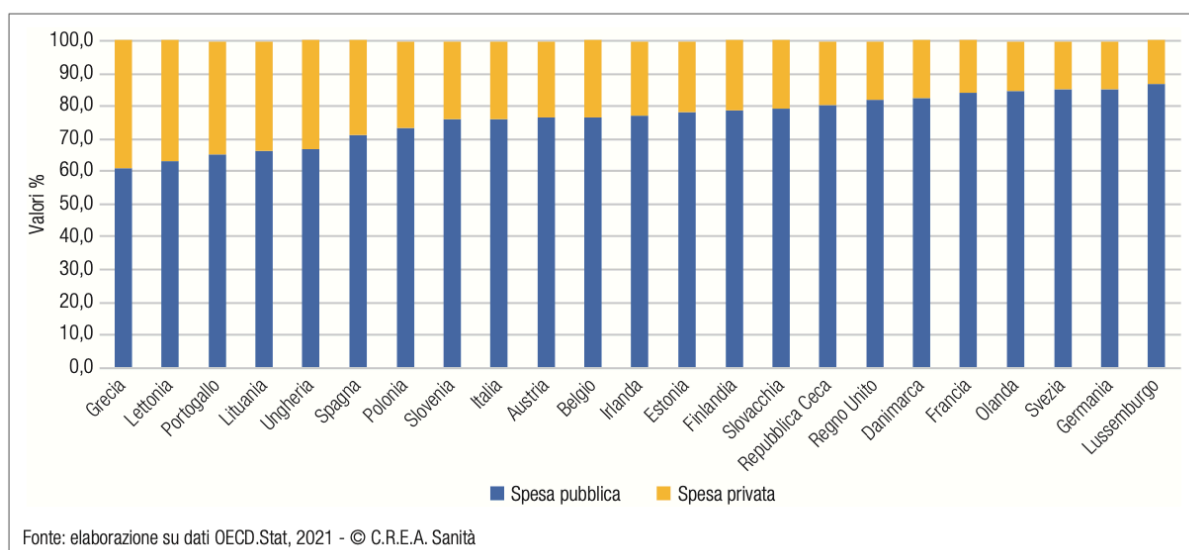
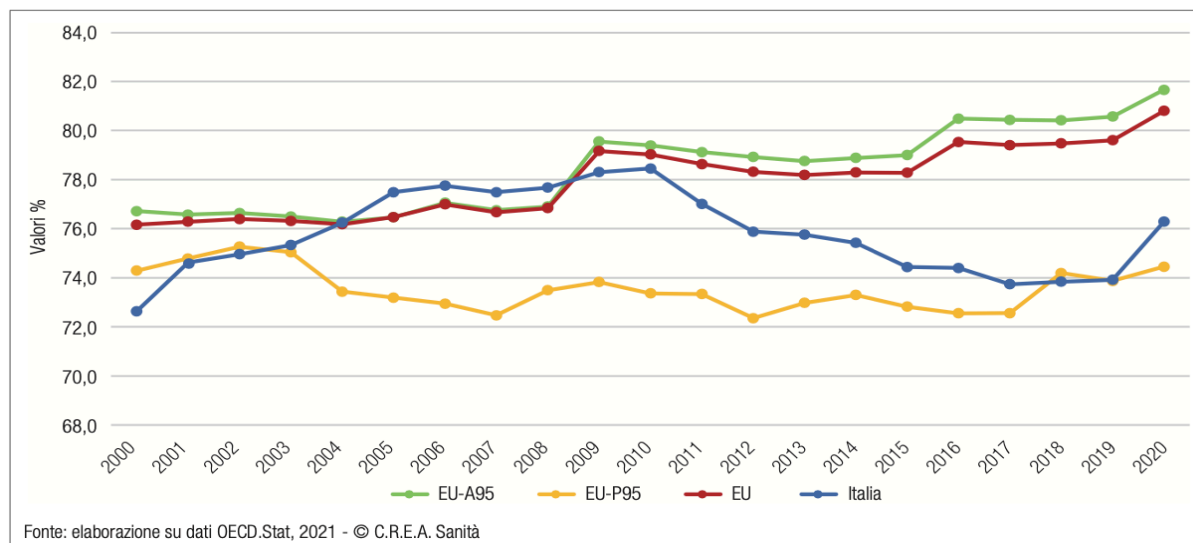


Figura 2.3. Quote di finanziamento della spesa sanitaria corrente. Anno 2020



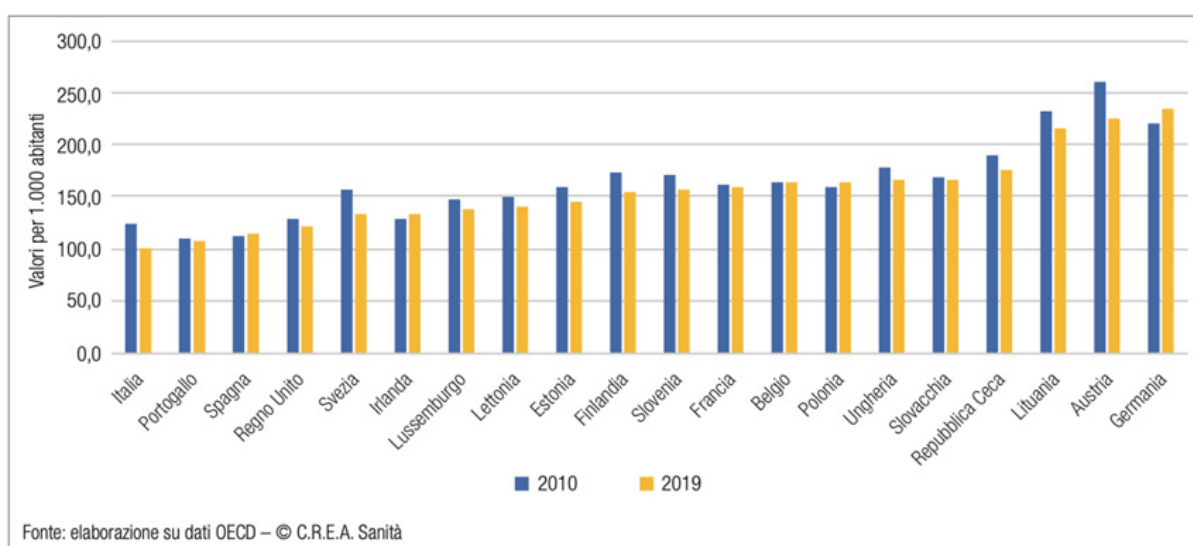
Una tendenza leggermente migliorativa si rileva, per quanto riguarda i dati finanziari, osservando il trend del finanziamento della spesa pubblica corrente in Italia, sempre rispetto alle due aree dell'Europa Unita (figura 2.4.). Dopo un periodo di accentuata e costante riduzione della spesa italiana pubblica corrente, iniziato nel 2010, si registra infatti tra 2019 e 2020 una inversione di tendenza, con un aumento di 2,4 punti percentuali, cui si affiancano peraltro analoghi aumenti sia della media europea che dei valori dell'UE ante 1995 e dell'UE post 1995, ma di minore entità.

Figura 2.4. Finanziamento pubblico della spesa sanitaria corrente



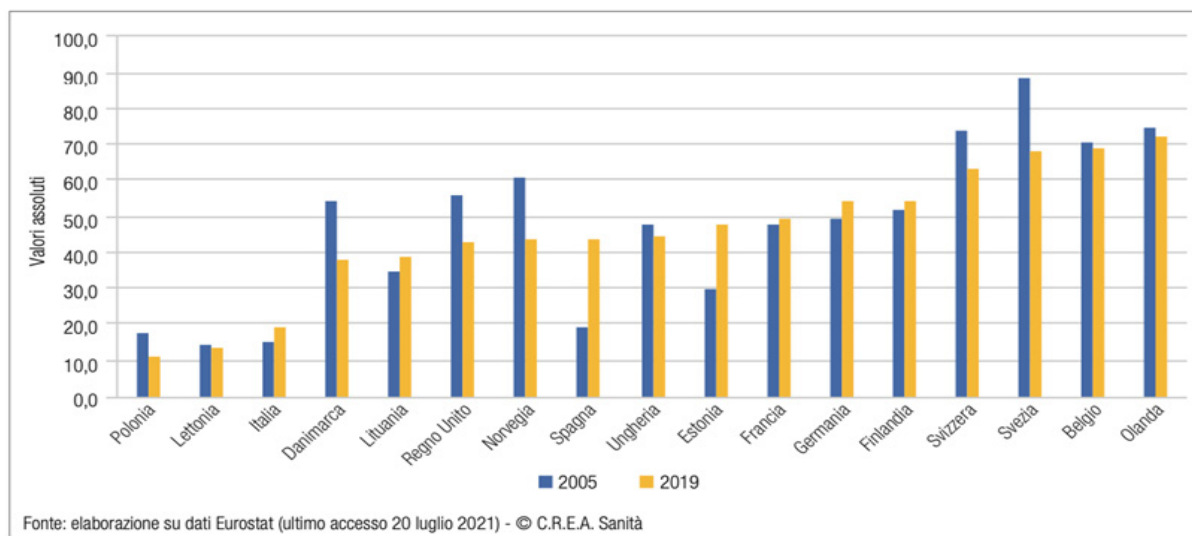
La debolezza del finanziamento pubblico della sanità italiana rispetto ai paesi limi- trofi si riflette nei comparti più importanti di impegno sanitario pubblico. Per quanto riguarda il settore ospedaliero, il tasso di ospedalizzazione in regime di acuzie era nel 2019 il più basso d'Europa (figura 6a.1.), pari a 100,8 ricoveri per mille abitanti, con una riduzione registrata tra 2010 e 2019 del 18,9%, pari a 23,6 ricoveri per mille abi- tanti. Lo scarto tra Italia e paesi dell'Europa continentale è molto accentuato: Svezia, Irlanda e Lussemburgo hanno tassi di circa il 30% superiori a quello italiano, e Germa- nia, Austria e Lituania di più del doppio superiori. Ad esempio la Germania registra un tasso del 234,6 per mille.

Figura 6a.1. Tassi di ospedalizzazione ordinaria in acuzie in Europa



Altrettanto critica è la situazione ospedaliera per quanto riguarda il rapporto tra posti letto dedicati alla *Long Term Care* (Ltc, la cura a lungo termine per le patologie croniche) ed anziani residenti, sempre nel 2019 (figura 7.13.). L'Italia registra meno di 2 posti letto ogni 100 anziani residenti, collocandosi in Europa al di sopra solo di Polonia e Lettonia, e fortemente distanziata da tutti gli altri paesi, comprese la Lituania e la Spagna.

Figura 7.13. Numero PL ogni 1.000 anziani residenti. Anno 2019



Particolarmente degno di nota è il gap italiano per quanto riguarda il personale sanitario, specie quello infermieristico. Se infatti il numero di medici sulla popolazione generale è simile a quello della media dei paesi europei più grandi (Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna), e cioè 4,06 medici per mille abitanti in Italia contro 3,58 per mille, gli infermieri sono in Italia 5,49 per mille abitanti, contro un valore medio del 9,42 per mille dei suddetti paesi (tab. 3b.1). Se poi confrontiamo l'entità del personale con quella della popolazione anziana, la situazione italiana risulta particolarmente svantaggiata, con 47,45 infermieri per mille abitanti over 75, contro i 97,55 dei 4 paesi considerati; e 35,06 medici per mille abitanti over 75, contro i 37,52 dei 4 paesi. Secondo stime recenti, mancherebbero in Italia già da molti anni almeno 63 mila infermieri, la cui carenza sarebbe aumentata ora a seguito dell'emergenza pandemica fino al valore di 100 mila unità.

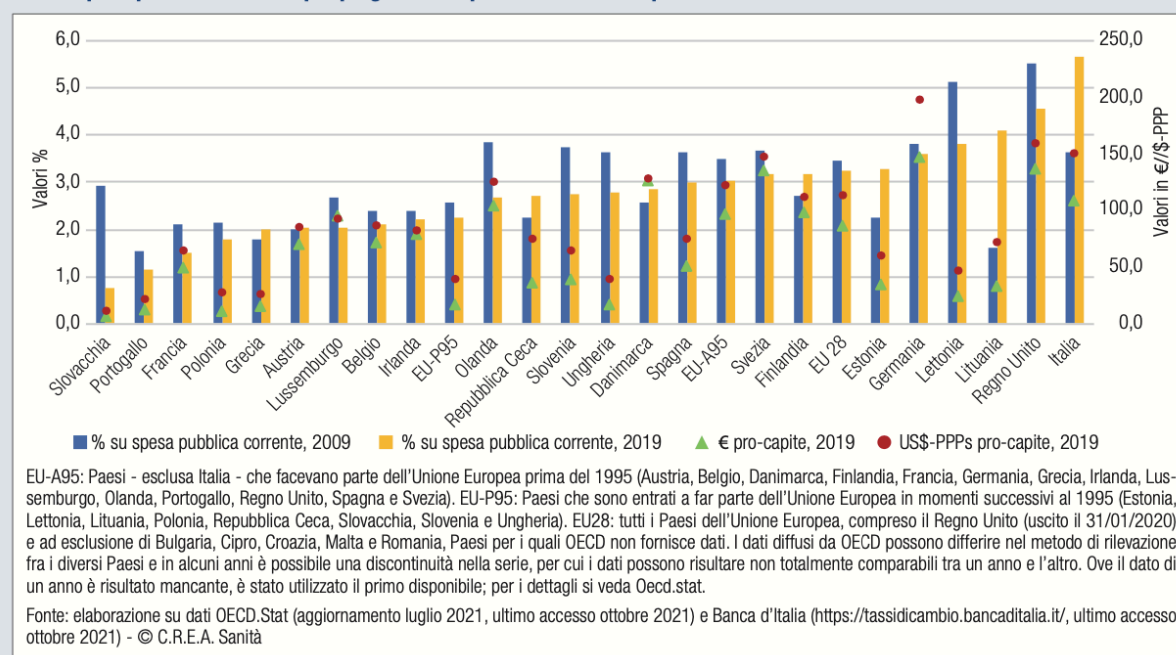
Per quanto riguarda la prevenzione, altro comparto fondamentale dell'offerta sanitaria, l'Italia registra negli ultimi anni un miglioramento della situazione. Nel 2019 si verifica infatti, in termini di quota pro-capite a parità di potere d'acquisto destinata al comparto, la terza posizione dopo Regno Unito e Germania (KL 5.1.), con 152,8 \$PPP contro i 160,5 del UK ed i 199,2 della Germania. In termini di valore pro-capite in euro, l'Italia registra, sempre nel 2019, la quinta posizione tra i 23 paesi europei, con 108,7 euro. L'aumento registrato è stato particolarmente accentuato tra 2018 e 2019, e pari a 5,6 euro pro-capite. In termini di peso percentuale sulla spesa pubblica corrente, la spesa per prevenzione in Italia è pari al 5,7%, la più alta d'Europa, con un aumento registratosi tra 2009 e 2019 davvero considerevole.

Tabella 3b.1. Numero di medici ed infermieri per 1.000 abitanti e per 1.000 abitanti over 75. Differenza tra Italia e media di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna

	Italia	Media FR, DE, UK, ES	Differenza tra IT e media FR, DE, UK, ES	Numeri assoluti
Numero di medici per 1.000 abitanti	4,06	3,58	+0,48	+28.981
Numero di medici per 1.000 abitanti over 75	35,06	37,52	-2,46	-17.189
Numero di infermieri per 1.000 abitanti	5,49	9,42	-3,93	-237.282
Numero di infermieri per 1.000 abitanti over 75	47,45	97,55	-50,1	-350.074

Fonte: elaborazione su dati OECD *Health at a Glance* 2019 - © C.R.E.A. Sanità

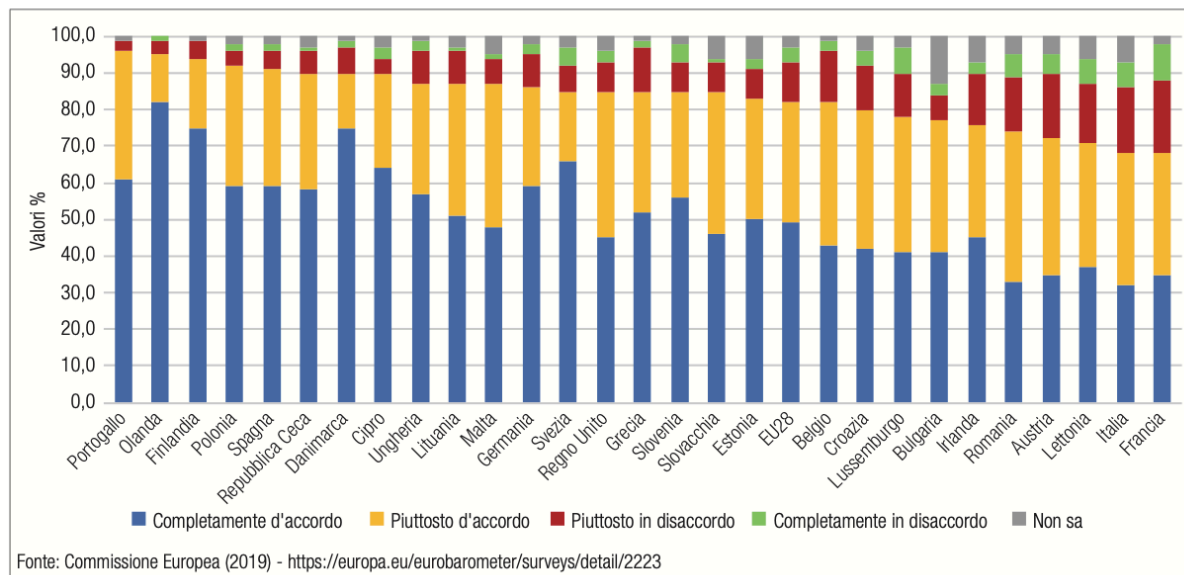
KI 5.1. Spesa pubblica corrente per programmi di prevenzione in Europa



Infine, per quanto riguarda la situazione italiana dal punto di vista del confronto con gli altri paesi avanzati, è possibile fare riferimento ad un dato di carattere soggettivo e relativo all'importante tema della adesione alle campagne vaccinali. Interrogati nell'ambito di una ricerca promossa da Eurobarometro nel 2019 sulla importanza delle vaccinazioni di routine, gli intervistati italiani si collocano, insieme alla Francia, nella parte più bassa della graduatoria europea, con un 25% che ritiene che le vaccinazioni di routine non siano importanti, a fronte del 15% della media europea (figura 5.2.). Si conferma in sostanza la diffusione di atteggiamenti di esitanza, o addirittura riluttanza vaccinale in Italia in periodo pre pandemico, maggiori che in altri paesi eu-

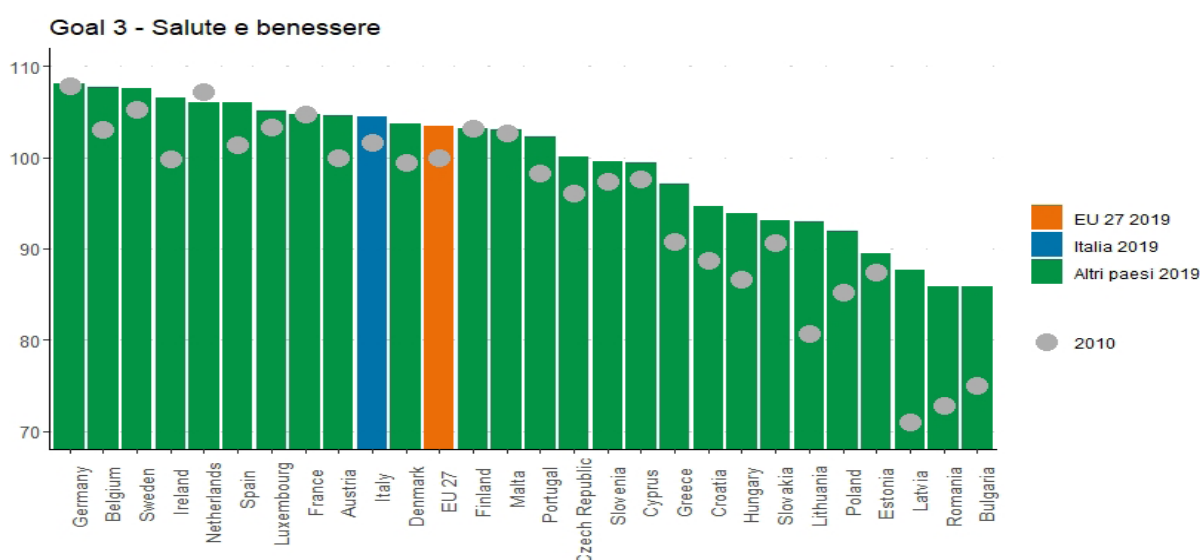
ropei, e ciò alla vigilia della esplosione della pandemia da Covid 19 e dell'avvio delle relative campagne vaccinali, che tante polemiche hanno suscitato.

Figura 5.2. È importante che tutti facciano le vaccinazioni di routine. È d'accordo con questa affermazione?



Volendo riportare una indicazione di sintesi rispetto al posizionamento dell'Italia in sanità a livello europeo, risulta particolarmente utile l'indice sintetico calcolato dall'ASviS per l'anno 2019 rispetto all'Obiettivo 3 dell'Agenda ONU per lo sviluppo sostenibile, che colloca il nostro paese in posizione leggermente al di sopra della media dei paesi dell'UE (figura A).

Figura A - Indice composito europeo per il Goal 3



Fonte: ASviS, *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Rapporto ASviS 2021*

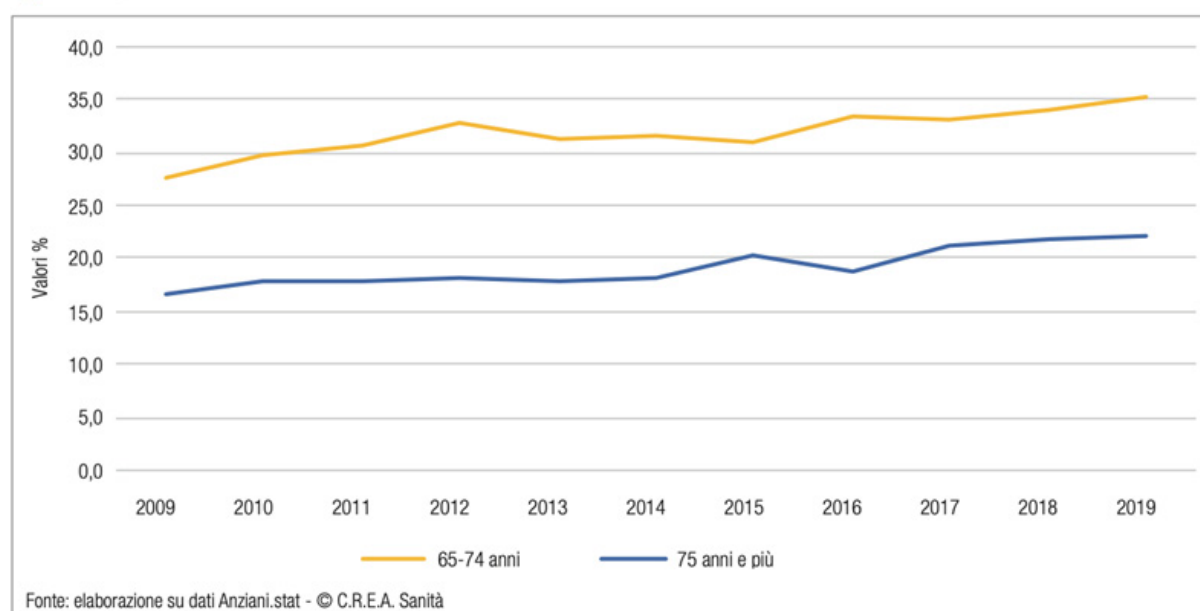
n.b. Gli indicatori utilizzati per la costruzione dell'indice composito: morti per incidente stradale, speranza di vita, mortalità infantile, prevalenza di fumatori, vaccinazioni anti influenzali, bisogni sanitari non soddisfatti, posti letto ospedalieri

2. L'andamento temporale

Il collocamento della sanità italiana nel contesto dei sistemi sanitari dei paesi più avanzati ed europei, che come abbiamo visto ci vede in buona posizione per quanto riguarda la durata della vita e gli investimenti in prevenzione, in posizione intermedia per quanto riguarda il finanziamento pubblico rispetto alla spesa globale – ma inferiore a quella dei paesi più ricchi –, e decisamente bassa per tasso di ospedalizzazione, posti letto rispetto alla popolazione – specie anziana – e propensione alle vaccinazioni, è il frutto di una serie di andamenti temporali tendenzialmente omogenei fino al 2019.

Ad esempio la buona salute degli anziani, benché portatori di patologie croniche, mostra un trend caratterizzato da un miglioramento lento e costante (figura 7.4) dal 2009 al 2019.

Figura 7.4. Quota di anziani con malattie croniche in buona salute



Per quanto riguarda i ricoveri ospedalieri, l'analisi temporale relativa ai dati dal 2001 al 2019 mostra come la tendenza alla loro diminuzione sia costante a partire dal 2010, con l'unica eccezione delle giornate di degenza in regime di riabilitazione, aumentate nel periodo 2001-2019 dell'1,6% medio annuo (KL 6.6.).

La riduzione dei ricoveri in regime di acuzie ordinaria tra 2001 e 2019 è stata di 2,2 punti percentuali all'anno; quella in regime di acuzie ad accesso diurno di 3,7 punti percentuali all'anno; quella degli accessi in riabilitazione diurna di 1,2 punti percentuali all'anno; e quella delle lungodegenze di 0,8 punti annui.

Un miglioramento mostra nel medesimo periodo il dato relativo alle indennità di accompagnamento⁶, che tra l'anno 2011 ed il 2020 registrano un aumento pari all'11,9%, al quale fa seguito però un calo del 2,4% nei dati relativi al 2021, che mal si giustifica

⁶ - Emolumento di tipo socio-assistenziale ma riservato ai portatori di importanti patologie invalidanti

alla luce del continuo aumento della quota di popolazione anziana ed affetta da patologie croniche.

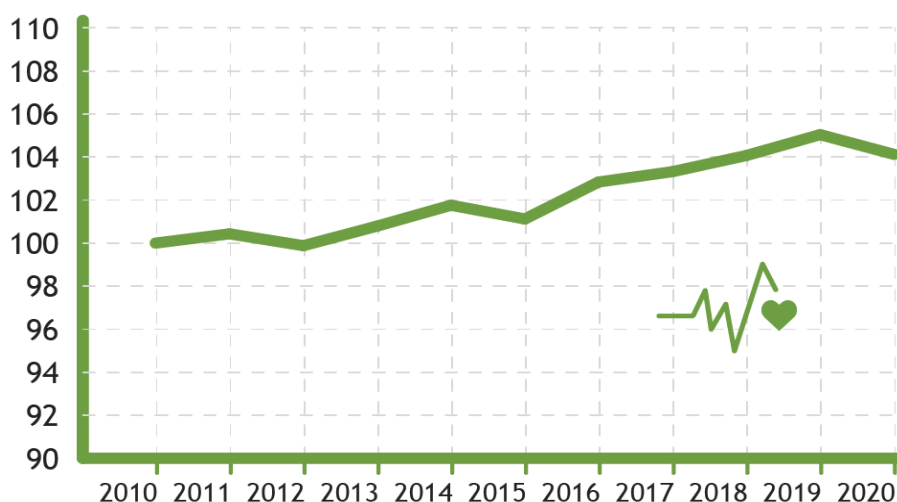
E non è questo l'unico dato che segnala un andamento peggiorativo rispetto alle performance del sistema dal 2020 in poi. Se si guarda infatti al lavoro di sintesi statistica realizzato dall'ASviS a livello nazionale (che fa da pendant a quello europeo citato nel paragrafo precedente), si può verificare come, a conferma di quanto riportato sopra, fino all'anno 2019 l'andamento generale complessivo relativamente all'obiettivo 3 dell'Agenda dell'ONU (Salute e benessere) risultasse in costante miglioramento (figura B).

Ma con il 2020 la curva dell'indice nazionale mostra una evidente flessione verso il basso, causata da alcuni andamenti negativi che si registrano in quell'anno per gli indicatori considerati dallo studio, tutti in qualche modo collegati alla pandemia esplosa a inizio 2020 ed ancora in corso.

Figura B – Indice composito italiano per il Goal 3

GOAL 3

Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età



Fonte: ASviS, *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Rapporto ASviS 2021*

n.b. Gli indicatori utilizzati per la costruzione dell'indice composito: morti per incidente stradale, speranza di vita, mortalità infantile, prevalenza di fumatori, vaccinazioni anti influenzali, bisogni sanitari non soddisfatti, posti letto ospedalieri

In particolare risultano determinanti per l'inversione di tendenza nel sistema di calcolo dell'indice composito ASviS su salute e benessere in Italia al 2020, i seguenti indicatori:

- La riduzione dei posti letto in degenza ordinaria per acuti rispetto alla popolazione, che cala del 13,5% tra 2019 e 2020;
- La speranza di vita alla nascita, che registra per la prima volta dopo molti decenni un arretramento, passando dagli 83,2 anni medi del 2019 agli 82,3 del 2020;

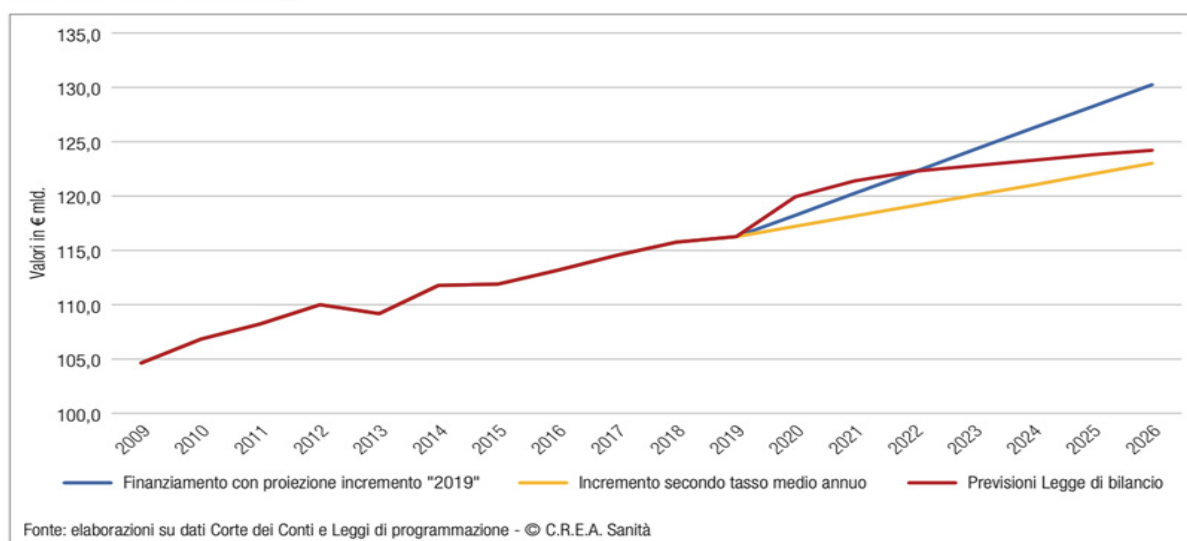
- Il peggioramento degli stili di vita ed i consumi rischiosi per la salute, ed in particolare il consumo eccedentario di alcol, che sale dal 15,8% al 16,8% come incidenza, ed il fumo di tabacco, che sale dal 18,7% al 18,9%, ambedue dopo un lungo periodo di trend discendente.

Significativi a questo proposito sono i dati pubblicati nel recente Rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile (BES), prodotto dal Governo in collaborazione con l'Istat⁷, che segnalano anch'essi alcuni importanti andamenti peggiorativi:

- Innanzitutto il forte aumento della mortalità nel 2020 (come vedremo nel capitolo specifico sul Covid), inferiore solo a quelli registrati nel secolo scorso nel primo anno della prima guerra mondiale e nel corso della pandemia da "spagnola" del 1918;
- Accanto a ciò il peggioramento dell'indicatore di obesità (+ 1% rispetto all'anno precedente), che ha portato l'incidenza dell'eccesso di peso nella popolazione italiana al valore del 45,9%, dopo alcuni anni di sostanziale stabilità.

Dati migliorativi nel periodo pandemico si registrano, rispetto al finanziamento pubblico del sistema (vedi figura 2.4. del paragrafo precedente) ed alle borse di specializzazione per il personale medico. Per quanto riguarda il finanziamento pubblico, i dati del Ministero della Salute segnalano un aumento del finanziamento annuo del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) nel 2020 di entità doppia rispetto agli aumenti degli anni precedenti (figura 1), in gran parte legato alle necessità emerse a seguito della pandemia, come vedremo nello specifico paragrafo. Rispetto a questo indicatore le informazioni ufficiali e le previsioni contenute nella Legge di Bilancio 2021 segnalano un ritorno ai valori tendenziali precedenti la pandemia negli anni a venire. Anche se va considerato a questo proposito il fatto che ai finanziamenti ordinari si aggiungeranno nei prossimi anni i fondi previsti per la salute e per il comparto socio-sanitario nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), di cui si dirà in un apposito paragrafo, e quelli di altri interventi aggiuntivi attivati a seguito dell'emergenza pandemica, sia a livello regionale e nazionale che a livello europeo.

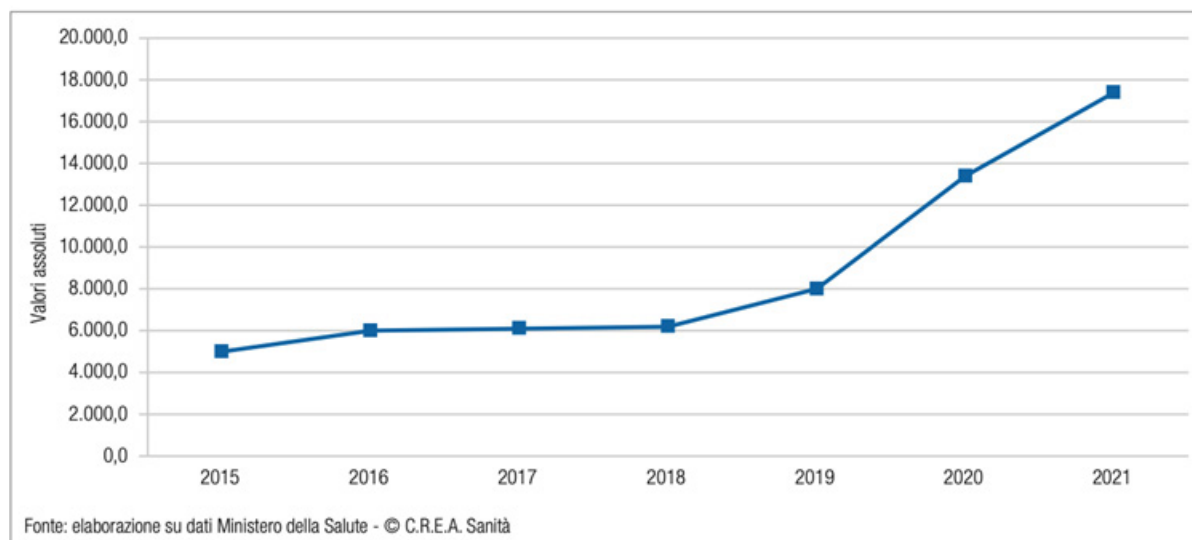
Figura 1. Finanziamento del SSN



7 - Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile 2022

Altro dato tendenzialmente migliorativo che è possibile segnalare nel 2020 è quello che riguarda il reclutamento del personale medico attraverso le borse di specializzazione in Medicina (figura 3b.1.), in costante aumento dal 2015 in poi, e che ha subito allo scoppio dell'epidemia pandemica una impennata, passando dalle 8.000 borse del 2019 alle 13.400 del 2020 ed alle 17.400 del 2021.

Figura 3b.1. Numero di borse di Specializzazione in Medicina



3. Le differenze territoriali

Se quello descritto nel paragrafo precedente è l'andamento temporale relativamente alle performance del sistema, sulla base di alcuni dei principali indicatori, anche per questo anno vanno rimarcate le evidenti differenze che permangono in termini di qualità e quantità dell'offerta di servizi sanitari tra le regioni ed i rispettivi sistemi sanitari, che confermano la esistenza di fatto di 21 servizi sanitari e sistemi della salute differenti nel paese e di un livello alto di mancato rispetto dei principi di universalismo ed equità.

Ancora molto differenziata è ad esempio la spesa sanitaria pubblica pro-capite rispetto alla popolazione (figura 3a.9), pari ad una media annua nazionale nel 2020 di euro 2.070,0, che si differenzia notevolmente a livello regionale con punte massime in P.A. di Bolzano, P. A. di Trento, Valle d'Aosta e Liguria. La distanza tra il valore minimo e quello massimo di spesa sanitaria pubblica pro-capite nel 2020 risulta, sulla base dei dati della Ragioneria Generale dello Stato, del 34,8%, pari a euro 681,3. Escludendo le regioni a statuto speciale, la differenza tra minimo e massimo è pari al 14,7% (euro 287,5).

Figura 3a.9. Spesa sanitaria pubblica pro-capite. Anno 2020

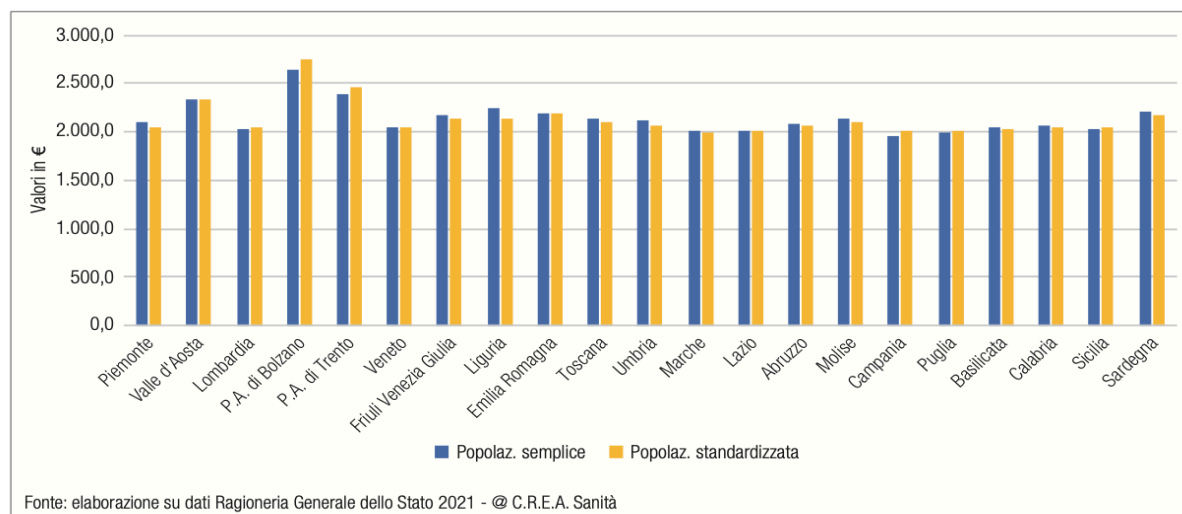
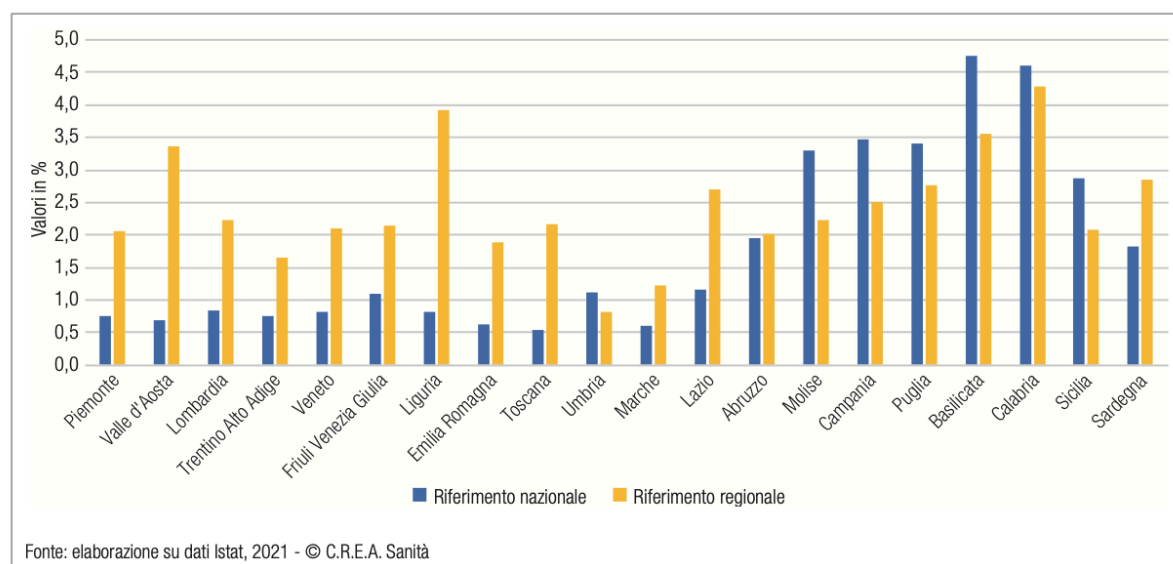
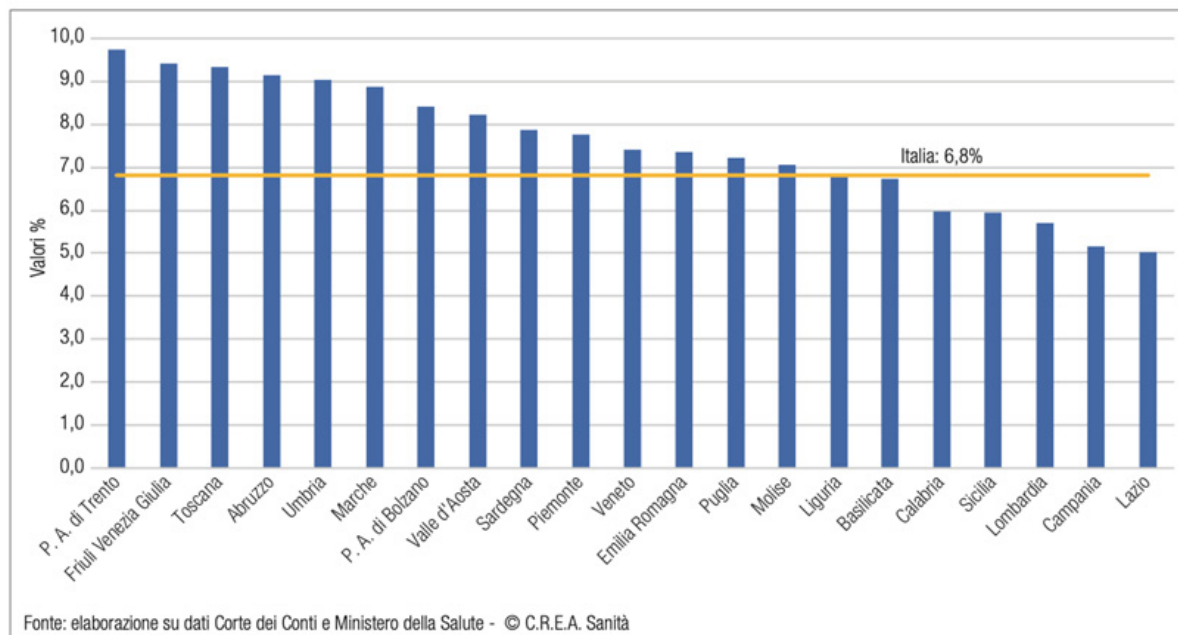


Figura 4a.15. Quota famiglie impoverite. Anno 2019



Se guardiamo poi ad alcuni indicatori che si configurano come proxy rispetto ad una valutazione di esito del sistema della salute, le differenze sembrano accentuarsi ulteriormente. Ad esempio la quota di Fondo Sanitario Regionale (FSR) destinata ai dispositivi medici nelle diverse regioni mostra scarti notevoli (figura 9c.6.): a fronte di una media nazionale del 6,8%, si passa dal valore minimo del Lazio (5,0%) a quello massimo di Trento (9,7%).

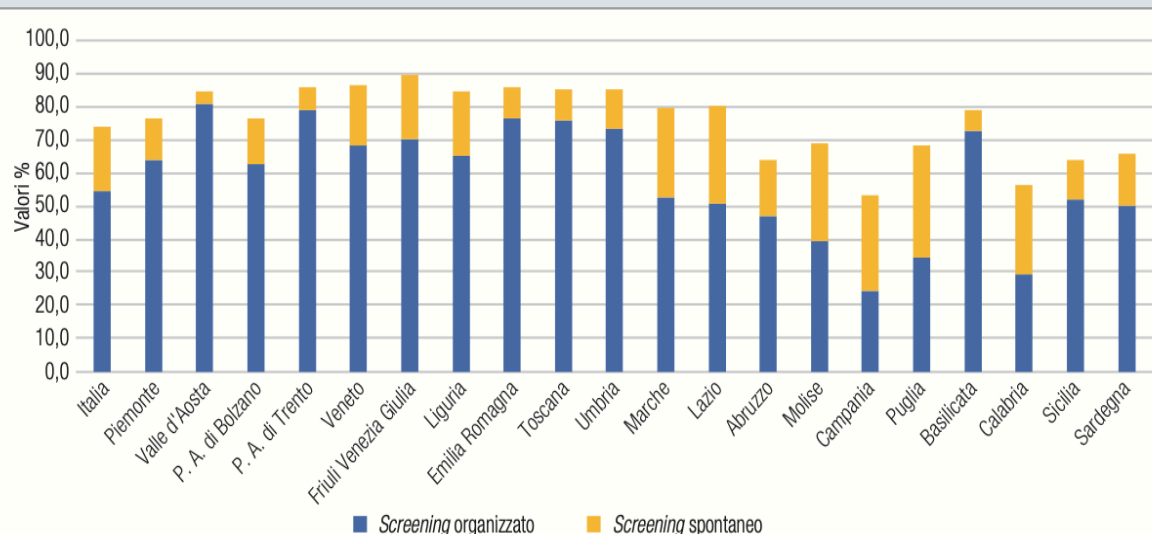
Figura 9c.6. Quota del FSR destinata ai Dispositivi Medici. Anno 2019



Passando ad alcuni dati relativi al rapporto tra sistema di offerta e domanda di servizi, si registrano ulteriori differenze importanti sul versante dell'accesso alle cure ed alla prevenzione, che costituiscono il risvolto delle differenze dell'offerta. Ad esempio per quanto riguarda lo screening mammografico, uno dei più importanti programmi per la prevenzione del cancro femminile, si notano varie anomalie. Innanzitutto in alcune regioni, ed in particolare in quelle meridionali, l'accesso avviene in forma spontanea, e solo in misura minore in forma organizzata dal Servizio Sanitario (figura K1 5.13.).

Inoltre, si constatano livelli molto differenziati di adesione a questo specifico screening, che vanno dall'89,6% del Friuli Venezia Giulia, al 54,1% della Campania, dove peraltro si registra il record di accessi spontanei.

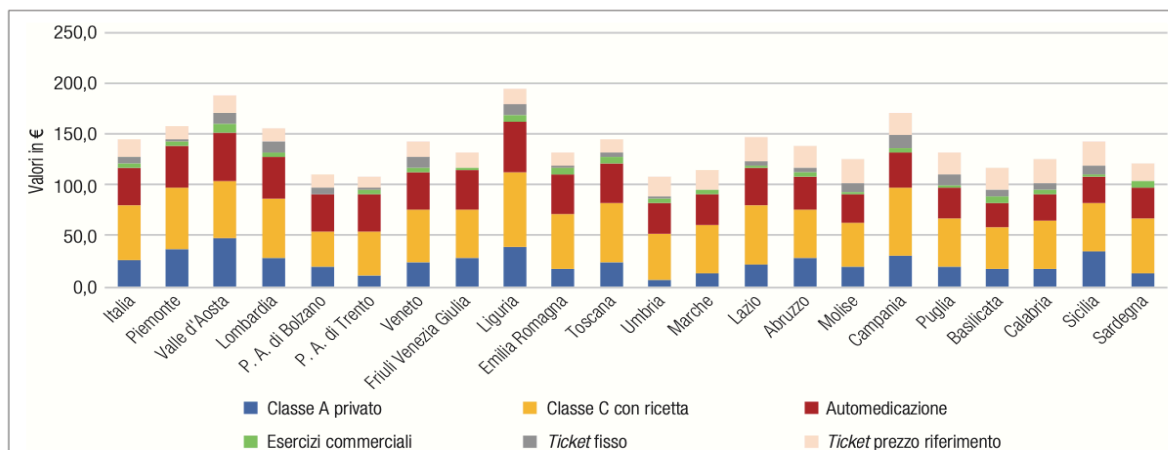
Anche la spesa farmaceutica pro-capite, dato interessante sia rispetto al tema delle uniformità dei protocolli di cura che rispetto al carico di spesa che ricade sulle famiglie (figura 9a.6.), mostra notevoli differenze. Per quanto riguarda la classe C di farmaci (farmaci con ricetta), i più numerosi, si passa da euro 74,9 pro-capite in Liguria a euro 35,7 pro-capite a Bolzano. Per la classe A (farmaci in regime privato) si va da euro 48,0 pro-capite in Valle d'Aosta a euro 5,7 pro-capite in Umbria. Per i farmaci di automedicazione si passa da euro 49,2 pro-capite in Liguria a euro 25,3 pro-capite in Basilicata.

KI 5.13. Screening mammografico, copertura donne in fascia di età 50-69 anni, periodo 2017-2020


Il dato per la Lombardia non è disponibile.

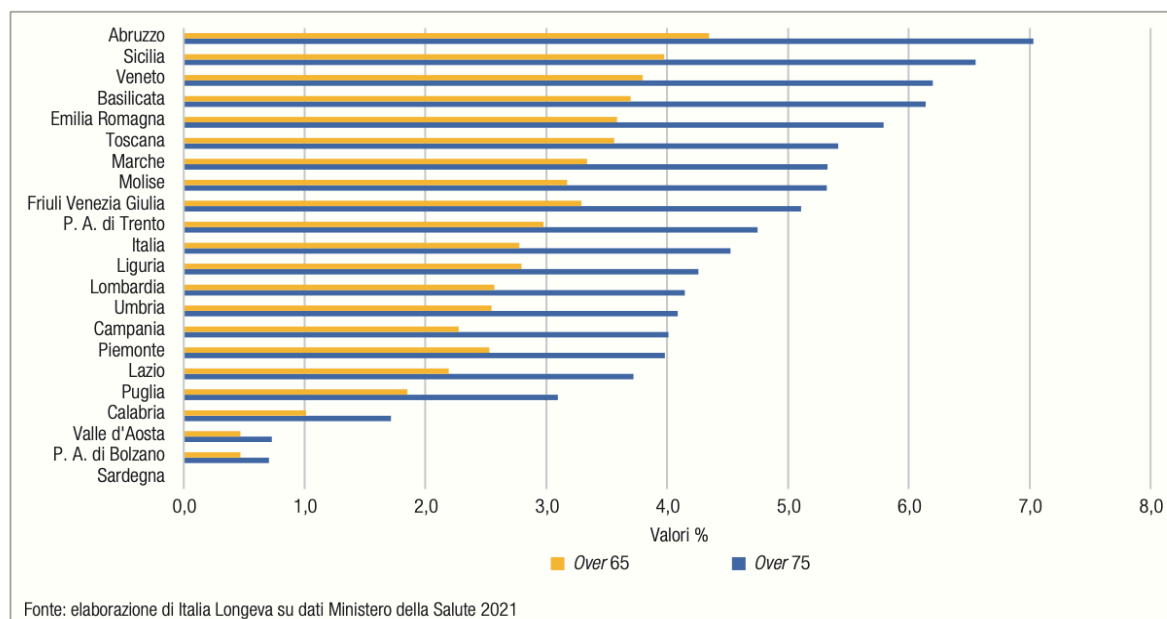
La copertura totale data dalla somma delle coperture per screening organizzato (offerto gratuitamente alla ASL) e per screening spontaneo (per la maggior parte a pagamento) è sottostimata rispetto al totale rilevato, a causa dei "non ricordo" o delle mancate risposte alla domanda sul pagamento dell'esame.

Fonte: elaborazione su dati Epicentro-Istituto Superiore di Sanità (ISS), indagine PASSI su <https://www.epicentro.iss.it/passi/dati/ScreeningMammografico>, ultimo accesso ottobre 2021 - © C.R.E.A. Sanità

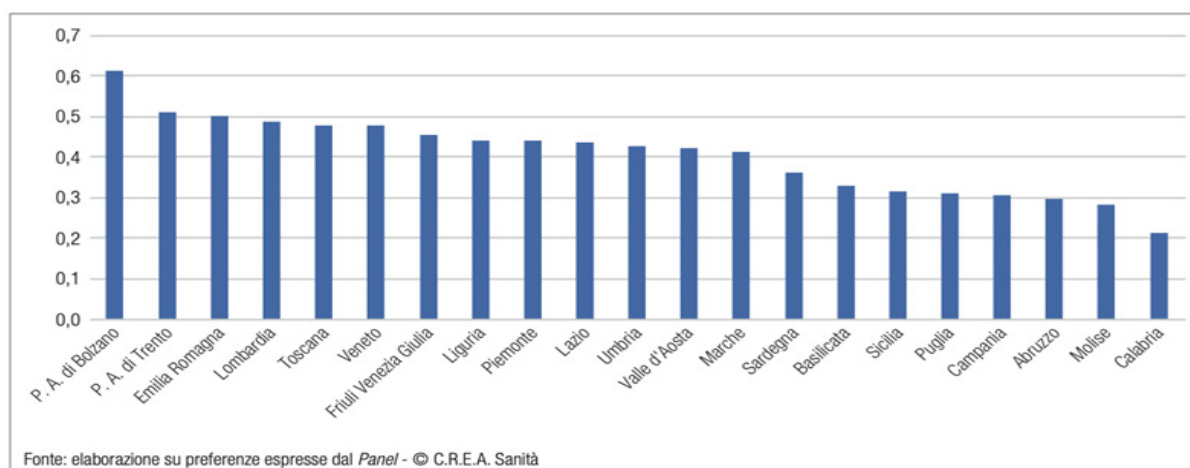
Figura 9a.6. Spesa farmaceutica privata pro-capite. Anno 2020


Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Nazionale sull'impiego dei Medicinali. L'uso dei farmaci in Italia. Rapporto Nazionale 2020. Roma: Agenzia Italiana del Farmaco, 2021 - © C.R.E.A. Sanità

Per quanto riguarda l'assistenza domiciliare, rispetto al dato relativo agli anziani assistiti in assistenza domiciliare nel 2020 (figura 11.2) le differenze risultano ancora più eclatanti. Le regioni che nel 2020 offrono una maggiore copertura sono l'Abruzzo, con il 4,4% degli over 65 ed il 7,0% degli over 75, la Sicilia, il Veneto, la Basilicata e l'Emilia Romagna. Le coperture più basse si registrano in Valle d'Aosta, Calabria, Puglia, Lazio e Bolzano. E lo scarto è davvero molto accentuato.

Figura 11.2. Anziani assistiti in ADI per Regione. Anno 2020


Molti altri dati sarebbe possibile citare a documentazione delle differenze di performance e qualità dei servizi sanitari delle regioni italiane. Una valutazione sintetica importante delle differenze regionali è rilevabile dal calcolo dell'Indice sintetico di performance sanitaria regionale prodotto ogni anno da CREA-Sanità.⁸ Rispetto al complesso delle dimensioni analizzate dallo studio (equità, esiti, appropriatezza, innovazione, economico-finanziaria), nella edizione 2021 (figura 4b.3.) CREA-Sanità registra una oscillazione dell'indice tra il 61% del valore massimo (relativo alla P.A. di Bolzano) ed il 21% (relativo alla regione Calabria).

Figura 4b.3. Indice di Performance


8 - CREA-Sanità, 17° Rapporto Sanità, Il futuro del SSN: vision tecnocratiche e aspettative della popolazione, a cura di Federico Spandonaro, Daniela D'Angelo, Barbara Polistena. L'indice viene calcolato nell'ambito del Progetto "Le performance regionali" di C.R.E.A. Sanità, giunto alla nona edizione, attraverso la consultazione di un panel di stakeholder, con 16 rappresentanti delle istituzioni, 9 degli utenti, 42 dei professionisti, 42 del management, 15 dell'industria. Le dimensioni analizzate sono: equità, esiti, appropriatezza, innovazione, economico-finanziaria.

4. La pandemia da COVID-19: andamento e portata epidemiologica

Secondo i dati ufficiali più recenti⁹, al 20 aprile 2022 si contano in Italia dall'inizio della pandemia 15 milioni 900 mila casi totali di Covid, e 162 mila deceduti a causa del Covid. Del totale dei casi segnalati, 2.169.116 sono relativi al 2020, 4.237.257 al 2021, e oltre 4,5 milioni sono stati diagnosticati nel solo mese di gennaio 2022 (42% del totale), in gran parte grazie alla aumentata capacità diagnostica che il sistema ha acquisito nel tempo. Il tasso di incidenza annuale standardizzato del Covid è passato da 3.438 casi per 100 mila abitanti nel 2020 ed a 7.681 casi per 100 mila abitanti nel 2021¹⁰.

Del totale dei casi segnalati, 2.169.116 sono relativi al 2020, 4.237.257 al 2021, e oltre 4,5 milioni sono stati diagnosticati nel solo mese di gennaio 2022 (42% del totale)¹¹. Il che si spiega in gran parte con la aumentata capacità diagnostica che il sistema ha acquisito nel tempo (figura C). Il tasso di incidenza annuale standardizzato è pari a 3.438 casi per 100 mila abitanti nel 2020 ed a 7.681 casi per 100 mila abitanti nel 2021. Le fasi dell'epidemia sono state scandite dalla presenza di diverse varianti, caratterizzate da una sempre maggiore trasmissibilità: dalla forma iniziale alla variante alfa (primi mesi del 2021), alla delta (da luglio a novembre 2021) fino alla omicron (da inizio dicembre 2021)¹².

Secondo la ricostruzione di Altems¹³ la successione delle fasi pandemiche è stata la seguente:

- La variante Alpha, la più diffusa nell'indagine del 18 febbraio 2021 con una prevalenza del 54%, ha raggiunto la sua massima diffusione al 20 aprile 2021, con una prevalenza del 91,6%. In seguito, la sua prevalenza è andata gradualmente diminuendo, fino a non essere più identificata a partire dal 6 dicembre 2021;
- La variante Beta ha avuto una diffusione marginale sul territorio nazionale: il suo valore maggiore di prevalenza è stato rilevato il 18 febbraio 2021, con lo 0,4%, fino a non essere più rilevata a partire dal 20 luglio 2021;
- La variante Gamma ha raggiunto la sua massima prevalenza dell'11,8% al 22 giugno 2021 dopo una lenta ma costante crescita, e non è più stata identificata a partire dal 24 agosto 2021;
- La variante Delta presentava un solo caso nell'indagine del 20 aprile 2021 erari casi all'11 giugno 2021, con una prevalenza < 1%; successivamente è stata di gran lunga la variante dominante fino al 6 dicembre 2021, mentre nell'ultima

9 - Ministero della Salute, Covid 19, Report Monitoraggio

https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/homeNuovoCoronavirus.jsp?gclid=CjwKCAiAg6yRBhBNEiwAeVyL0ChHfa-am_H_RHcHPKAgS2KmwLf7Szg8yjD6vGmMc6jIwyTcU1wlDBoCHQwQAvD_BwE

10 - Vengono riportati qui i dati di fonte ufficiale italiana (ISS, Istat, Ministero della Salute) e quelli elaborati da C.R.E.A. Sanità e da Altems. Anche se va detto che alcuni recenti studi ritengono che i dati sulla letalità e mortalità in periodo pandemico nel mondo e anche in Italia siano sottostimati. Si veda in particolare: *Institute for Health Metrics and Evaluation, Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: a systematic analysis of COVID-19-related mortality, 2020-21, Published online March 10, 2022* [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02796](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02796)

11 - Istat - ISS, Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente, anni 2020-2021 e gennaio 2022, www.istat.it/it/archivio/240401

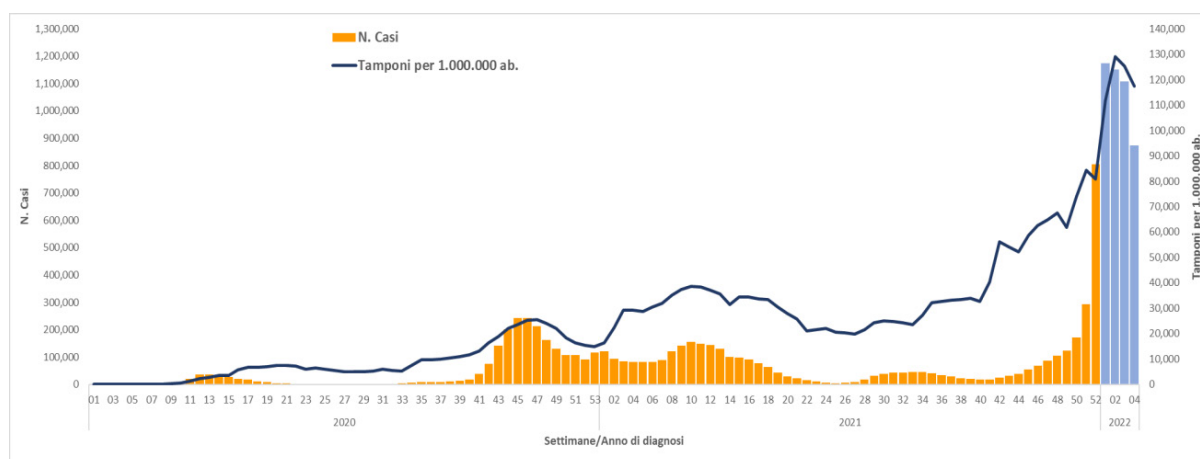
12 - www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-monitoraggio-varianti-rapporti-periodici

13 - Altems, Alta Scuola di Economia e Management dei Sistemi Sanitari, Università Cattolica di Roma, altems.unicatt.it

indagine del 17 gennaio 2022 la sua prevalenza stimata era del 4,2%;

- La variante Omicron, oggetto di grandi attenzioni per le sue caratteristiche di contagiosità e virulenza, veniva identificata per la prima volta nell'indagine del 6 dicembre 2021, mostrando una rapida diffusione fino a diventare prevalente al 3 gennaio 2022 con una prevalenza dell'80,75%; è stata variante dominante nell'indagine del 17 gennaio 2022 con una prevalenza stimata del 95,8%. Nell'indagine del 31 gennaio 2022, rappresentava la pressoché totalità dei casi testati (99,1%).

Figura C – Numero di casi di Covid-19 per settimana di prelievo/diagnosi e numero di tamponi (per milione di abitanti, anni 2020, 2021 e gennaio 2022



Fonte: Istat – ISS, *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente, anni 2020-2021 e gennaio 2022*

Sempre secondo le rilevazioni di Altems, complessivamente una persona su 5 in Italia è stata contagiata (escluse le reinfezioni), con un valore massimo registrato a Bolzano (33,9%) ed uno minimo registrato in Sardegna (9,7%).

In termini di età, la popolazione sopra gli 80 anni è quella che ha ricevuto un numero maggiore di diagnosi di Covid-19 nel 2020, mentre nel 2021 l'incidenza maggiore è passata alle fasce di età inferiori.

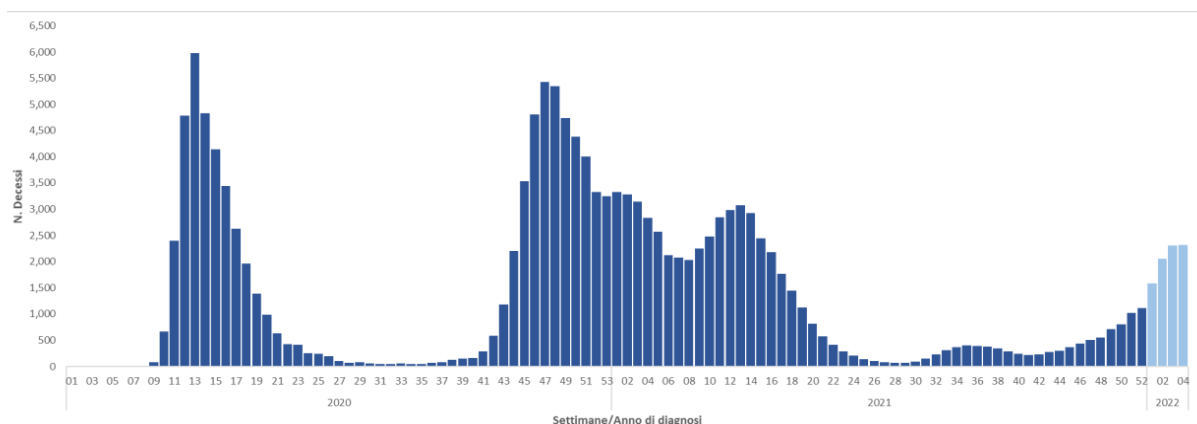
Per quanto riguarda il genere, nel 2020 le donne hanno registrato una incidenza maggiore degli uomini, mentre nel 2021 il rapporto si è invertito.

Le regioni maggiormente colpite in valori assoluti sono state, relativamente all'intero periodo, la Lombardia, con 2.379.131 casi, il Veneto con 1.367.495 casi, la Campania con 1.245.751 casi, l'Emilia Romagna con 1.207.297 casi, ed il Lazio con 1.118.301 casi. Nelle prime fasi dell'epidemia si è registrata una diffusione del virus molto maggiore al nord del paese, che si è andata progressivamente stemperando nel tempo.

Il numero dei morti è stato particolarmente elevato in Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Piemonte. Per quanto riguarda le città, nel 2020 i più alti tassi di mortalità legata al Covid si sono avuti a Lodi, Piacenza, Bergamo, Cremona e Pavia. Nel 2021 le città più colpite sono state Udine, Trieste, Prato e Napoli.

Il 53% dei decessi è avvenuto nel 2020, il 41% nel 2021 (59.136 decessi di cui circa 8.000 riferiti a diagnosi del 2020) e il 5,8% a gennaio 2022. La mortalità (morti sulla popolazione) è stata del 4,83 per 100 mila abitanti nella prima ondata, e di 1,29 nell'ultima ondata (figura D).

Figura D - Andamento settimanale dei decessi segnalati al Sistema di Sorveglianza Integrata Covid-19, anni 2020, 2021 e gennaio 2022



Fonte: ISS, Sistema di Sorveglianza integrata Covid-19

Grazie all'impatto di una potente campagna vaccinale, iniziata il 27 dicembre 2020, e della disponibilità in tempi record di vaccini efficaci, la letalità (il rapporto tra morti e malati), molto alta a inizio pandemia, è passata dal 15% (1 paziente su 7) nella prima ondata, al 3% tra ottobre e novembre 2020. A inizio 2022 la letalità si è attestata sul valore dell'1%. In particolare è significativamente diminuita la mortalità nella fascia di età più colpita dalla malattia in forma grave, vale a dire tra gli anziani ed in particolare tra gli over 80, per i quali a fine 2021 è stata raggiunta una copertura vaccinale relativa al ciclo primario del 95%.

L'eccesso di mortalità è stato calcolato in 178 mila decessi da marzo 2020 a gennaio 2022. Nel 2020 si è trattato di un surplus di 100.526 decessi in più rispetto alla media 2015-2019 (pari al + 15,6%) e nel 2021 di 63 mila (+9,8%)¹⁴. Si stima che, grazie ai vaccini, tra il 27 dicembre 2020 e 31 gennaio 2022 si siano risparmiati 8 milioni di casi, oltre 500.000 ospedalizzazioni, oltre 55.000 ricoveri in terapia intensiva e circa 150.000 decessi.¹⁵ Come è ovvio, il contributo più sostanzioso all'eccesso di mortalità è relativo alla popolazione con 80 anni e più, pari al 72% del totale.

Per quanto riguarda l'ospedalizzazione, che rappresenta un dato importante per la tenuta operativa dell'intero sistema sanitario a fronte della pandemia, nella prima ondata 1 paziente su 2 veniva gestito in ospedale, mentre a partire dalla seconda on-

14 - Come si diceva in nota 5, vengono qui riportati i dati ufficiali italiani, ma si segnala che sono in corso studi di vario genere ed approfondimento, alcuni dei quali ritengono i valori ufficiali sottostimati. Si veda ad esempio: *Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: a systematic analysis of COVID-19-related mortality, 2020-21*, www.thelancet.com, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02796-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02796-3)

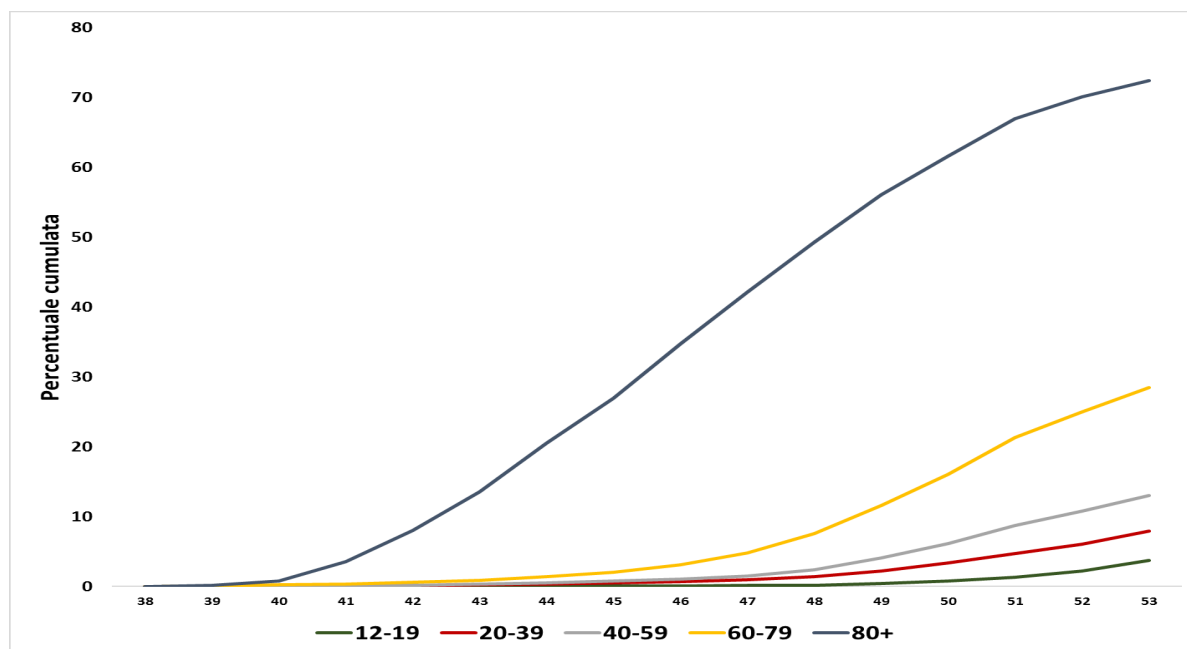
15 - Farmindustria, valorevaccinazione

data le strutture sanitarie sono riuscite a far funzionare nella maggior parte dei casi, e sulla base dei protocolli definiti e stabiliti dal Comitato Tecnico Scientifico (CTS)¹⁶, un modello gestionale integrato tra territorio e ospedale, che ha ridotto di molto la pressione sulle strutture ospedaliere, sia per quanto riguarda i reparti di terapia intensiva, che per quelli di pneumologia e di medicina generale. Nella quarta ondata la quota di ospedalizzazioni si è attestata attorno al 2,5%, mentre l'isolamento a domicilio ha riguardato quote variabili tra il 35 e l'85% dei casi nella prima ondata ed una quota di circa il 95% nelle fasi successive.

Rispetto al modello utilizzato, a fronte della emergenza, e sollecitate dal Decreto 34 del 19 maggio 2020, la maggior parte delle regioni ha optato per una strategia *hub and spoke*, con l'unica eccezione di Toscana, Piemonte e Valle d'Aosta, la Toscana avendo optato per un modello a rete con posti letto dedicati ma senza ospedali dedicati, e le altre due regioni per un modello a rete con ospedali dedicati.¹⁷

Per ciò che attiene alla campagna vaccinale, secondo i dati ufficiali fino alla fine di dicembre 2021 sono state somministrate 109.535.543 dosi di vaccino per la prevenzione dell'infezione da SARS-Cov-2, per un totale di 46.687.583 persone che hanno ricevuto almeno una dose, pari all'81% della popolazione con almeno 5 anni. L'adesione alla campagna è stata maggiore nel centro del paese, mentre le percentuali più basse si sono registrate nel Sud. Per quanto riguarda la classe di età, sono stati soprattutto gli anziani sopra gli 80 anni ad aderire più numerosi, seguiti dalle fasce di età immediatamente inferiori, e la differenza tra fasce di età è particolarmente evidente per quanto riguarda la dose addizionale (o terza dose) (figura E e figura F).

Figura E – Soggetti vaccinati (%) con dose addizionale e settimana dell'anno 2021

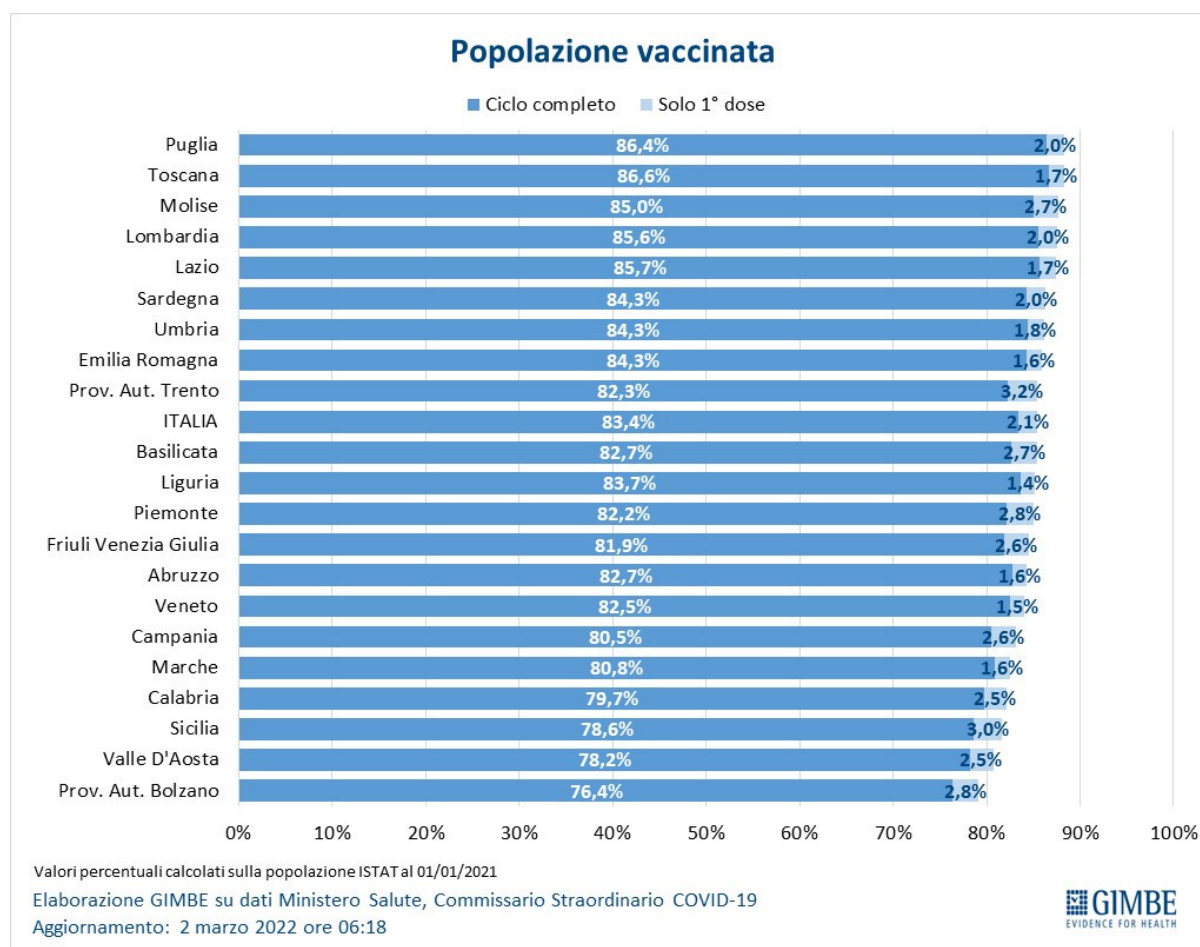


Fonte: Iss, Sistema di Sorveglianza Integrata Covid-19

16 - CTS, istituito con Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione civile del 5 febbraio 2020 e poi regolarmente rinnovato

17 - Cicchetti A., Di Brino E., 2020

Figura F – Popolazione vaccinata al 3 marzo 2022 per Regione ciclo completo e 1° dose

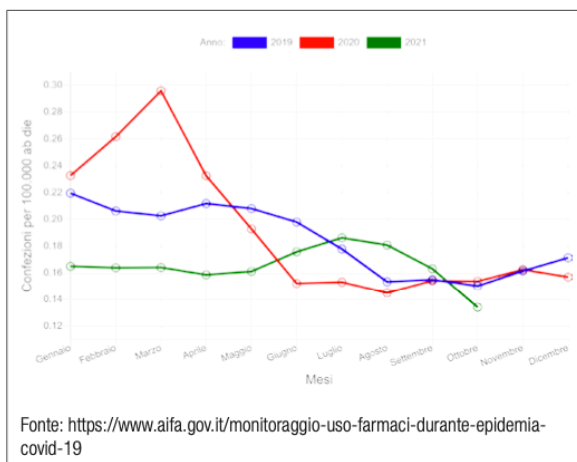
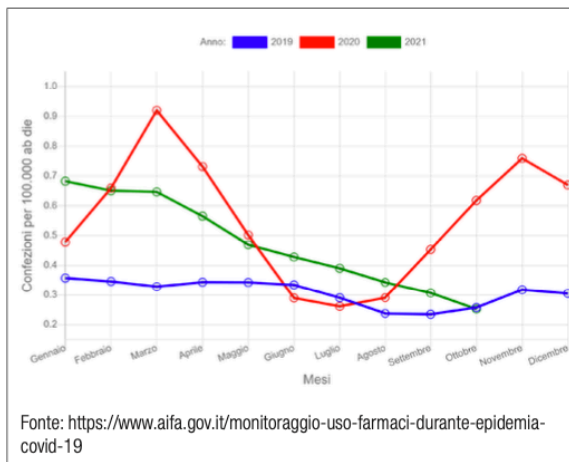
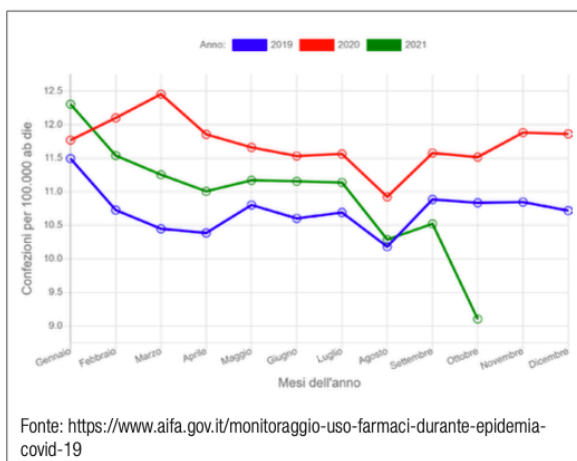
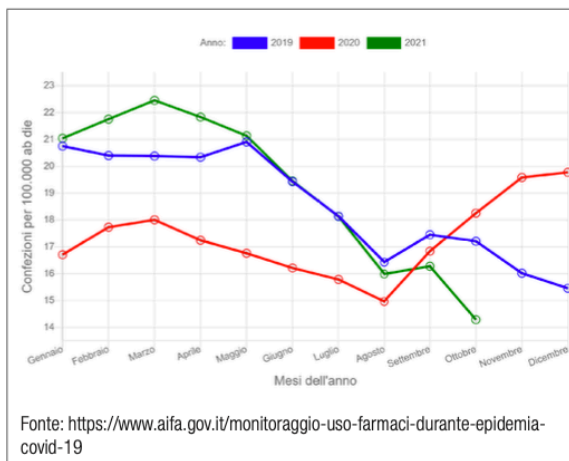


5. L'impatto della pandemia sul sistema sanitario

Lo shock epidemiologico che si è verificato in Italia a partire dal mese di marzo del 2020, ed ancora in corso nel 2022, ricalca quanto avvenuto nella maggior parte dei paesi europei, con differenze non particolarmente significative di carattere temporale rispetto alla intensità di diffusione del virus.

Due aspetti in particolare occorre mettere in evidenza rispetto agli effetti della pandemia sul sistema di offerta della sanità italiana e sulle sue performance. Il primo aspetto attiene alle conseguenze subite a livello di altre patologie rispetto al Covid. Il secondo riguarda la spesa che è stata impegnata.

Per ciò che attiene alle altre patologie, numerosi dati segnalano il forte aumento delle patologie psichiatriche e del disagio psicologico, prevalentemente nella forma delle reazioni di tipo post-traumatico, documentate ad esempio attraverso l'andamento del consumo di ansiolitici, ipnotici e sedativi (figure 9a.18., 9a.20., 9a, 19.). Soprattutto nel corso del 2020 si segnalano picchi di consumo particolarmente elevato.

Figura 9a.18. Trend consumo ansiolitici iniettivi acquistate dalle strutture del SSN

Figura 9a.20. Trend consumo di ipnotici e sedativi iniettivi acquistati dal SSN

Figura 9a.19. Trend consumo ansiolitici acquistati dalle farmacie territoriali

Figura 9a.21. Trend consumo Vitamina D e analoghi acquistati dalle farmacie territoriali


Per quanto riguarda gli adolescenti, colpiti non solo dalle misure di tipo sanitario e dai problemi di tipo familiare, ma anche da quelli che sono sviluppati a livello scolastico, ed in particolare dalle criticità della cosiddetta Didattica a distanza (Dad), a settembre 2021 l'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù segnalava come le richieste di aiuto per disturbi neuropsichiatrici con tentativi di suicidio fossero passati dal 36% dell'aprile 2019 al 61% dell'aprile 2020. Le ospedalizzazioni per i medesimi motivi crescevano dal 17% al 45% tra gennaio 2020 e gennaio 2021, e i comportamenti autolesivi dal 29% al 52%.¹⁸

18 - <https://www.ospedalebambinogesu.it>

Analoghi risultati emergono da molti altri studi, ad esempio quello condotto dall'Università degli Studi di Palermo¹⁹, e quelli dell'Università di Parma (Esposito e collaboratori 2021), di Telefono Azzurro e Doxa Kids (2020), di Save the Children²⁰, dell'Osservatorio epidemiologico del Ministero della Salute²¹ e del Centro Disturbi del Comportamento Alimentare dell'IRCCS Ospedale San Raffaele Turro²².

Ma oltre alle patologie di tipo psichiatrico ed al disagio psicologico, anche altre patologie hanno subito in questi due anni un netto peggioramento dal punto di vista della prevenzione e della tempestività ed appropriatezza delle cure. Secondo uno studio della Società Italiana di Cardiologia (Sic), il 68% degli ospedali si è trovato fra novembre 2021 e gennaio 2022 a dover tagliare interventi e ricoveri, il 50% ha ridotto gli esami diagnostici ed il 45% le visite ambulatoriali. La Sic segnala anche che si registrano 1 milione di fumatori in più rispetto al periodo pre-pandemico ed il 44% degli italiani è aumentato di peso. Analoghe segnalazioni sono state effettuate dalle società scientifiche dell'oncologia.

Secondo l'indagine di popolazione condotta da Ermeneia per conto della Associazione Italiana Ospedalità Privata (Aiop), e pubblicata a febbraio 2022, il blocco delle prestazioni ordinarie richieste dai pazienti non-Covid ha riguardato il 50% dei pazienti nel 2020, con una punta del 71,5% per quanto riguarda gli interventi chirurgici programmati. Nel 2021 il fenomeno si è leggermente ridotto.²³

Secondo il Bilancio di Welfare delle famiglie italiane pubblicato da Cerved a inizio 2022 relativamente all'anno 2021, il 50,2% delle famiglie italiane ha rinunciato ad una qualche cura medica. Cure mediche che nel 13,9% dei casi, vengono giudicate "rilevanti" dal campione di 4 mila famiglie intervistate da *Innovation Team*.²⁴ Analoghi dati sono stati diffusi a cura della Fondazione "Italia in salute" già nel mese di aprile del 2021²⁵, e da molte altre autorevoli fonti delle Società Scientifiche, delle Associazioni dei pazienti e degli Osservatori specializzati.

Particolarmente interessante è la stima prodotta da Altems rispetto ai "ricoveri non-Covid persi", a partire dai dati del Ministero della Salute relativi al totale dei ricoveri programmati annui e sulla base del valore medio di Drg²⁶ al 2018, secondo la quale: "un valore (perdita) complessivo dovuto ai minori ricoveri (urgenti, ordinari programmati, Day Hospital) effettuati, sarebbe stimabile nel solo periodo marzo-giugno 2020 pari a oltre € 3,5 miliardi".

19 - coordinata dalle prof.sse Sonia Ingoglia e Alida Lo Coco del Dipartimento Scienze Psicologiche e Pedagogiche, dell'Esercizio Fisico e della Formazione (SPPEFF) dell'Università degli Studi di Palermo, <https://www.unipa.it/Progetto-di-ricerca-UniPa-I-CARE---Impegno-Civico-Atteggiamenti-e-fattori-individuali-e-sociali-di-Reazione-durante-e-dopo-lEmergenza-da-COVID-19/>

20 - www.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/riscriviamo-il-futuro-rapporto-6-mesi1.pdf

21 - www.sanitainformazione.it/salute/disturbi-del-comportamento-alimentare-in-lockdown-aumentati-de-30-nei-piu-piccoli-migliaccio-sisa-paura-e-convivenza-forzata.le cause/

22 - www.hsr.it/news/2021/marzo/disturbi-comportamento-alimentare-adolescenti

23 - Ermeneia - Studi e strategie di sistema, Ospedali&Salute, Diciannovesimo Rapporto annuale 2021, Franco-Angeli Collana Aiop, 2022

24 - www.cerved.com

25 - www.fondazioneitaliainsalute.org

26 - DRG, *Diagnosis related group*, sistema adottato in Italia al partire dal 1992 sulla base di un modello statunitense per classificare i ricoveri in gruppi omogenei per risorse impegnate

La «perdita» maggiore sarebbe legata ai ricoveri ordinari programmati. La «perdita» totale per ricoveri non effettuati più alta si riscontra secondo questo studio nella regione Lombardia (- euro 632 238 568), la perdita maggiore per i ricoveri urgenti risulta per le regioni Campania e Puglia, mentre per i ricoveri ordinari programmati e in Day Hospital risulta confermata la maggiore perdita in Lombardia.

Una importante pubblicazione a cura dell'Istituto Nazionale della medicina della Povertà (INMP)²⁷ descrive in maniera dettagliata l'insieme degli effetti negativi indotti dall'epidemia sulla salute e sulla sanità in termini di liste di attesa, disturbi psichici, equità di accesso e di percorso, problematiche relative alla componente straniera della popolazione ed a quella economicamente svantaggiata. Da queste analisi emerge chiaramente come la pandemia abbia portato a galla lacune e deficienze preesistenti, mettendone in risalto ed aumentandone l'impatto critico.

Per quanto riguarda l'impatto economico della pandemia, secondo i calcoli di Altems²⁸, due anni di pandemia hanno determinato una spesa aggiuntiva in Italia di 19 miliardi di euro, di cui 11,5 miliardi legati all'incremento della spesa regionale, 4,3 miliardi per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale (Dpi), anticorpi monoclonali, fiale di Remdesivir, gel, siringhe, tamponi, ventilatori, monitor, software (acquistati direttamente dalla struttura commissariale dell'emergenza Covid), e 3,2 miliardi per i vaccini.

Le tabelle 2.9. e 2.10. riportano le risorse investite per far fronte alla pandemia da Covid-19 in Italia e nelle regioni rispettivamente negli anni 2020 e 2021.

Importante è stato l'impegno rivolto all'aumento dei posti letto in terapia intensiva, pari ad un aumento medio del 78% tra 2020 e 2022, e con valori particolarmente alti nelle regioni a statuto speciale. Analoghi aumenti si sono verificati per quanto riguarda i posti letto in area cosiddetta non critica (pneumologia, malattie infettive e medicina interna), specie in alcune regioni, come l'Emilia Romagna, che ha avuto un incremento del 147%.

Per quanto riguarda il personale, sono stati messi complessivamente a disposizione 13.489 posti aggiuntivi per personale medico a tempo determinato, indeterminato e libero professionale, pari ad un aumento del 13%. Il numero di anestesisti e rianimatori in terapia intensiva è aumentato da 1,59 per letto nella prima ondata, a 1,63 nella seconda, 1,68 nella terza e 1,59 nella quarta.

Si è assistito inoltre ad un incremento della telemedicina, e come è ovvio del ricorso alla diagnostica attraverso test rapidi e molecolari.

27 - INMP, Le disuguaglianze socioeconomiche e territoriali nella salute in Italia: evidenze recenti alla luce dell'epidemia Covid-19, Quaderni di epidemiologia febbraio 2022

28 - Altems, Instant Report Covid-19 2020-2022, numero speciale 21 febbraio 2022, www.altems.unicatt.it/altems-covid-19

Tabella 2.9. Risorse finalizzate per COVID. Anno 2020

Regioni	Composizione (%)	Valori pro-capite (€)
Italia	100,0	60,5
Piemonte	7,5	62,4
Valle d'Aosta	0,3	81,5
Lombardia	16,8	60,5
P.A. di Bolzano	0,9	62,6
P.A. di Trento	0,9	62,6
Veneto	8,3	61,4
Friuli Venezia Giulia	2,2	64,9
Liguria	2,7	64,3
Emilia Romagna	7,7	62,6
Toscana	6,4	62,8
Umbria	1,6	65,3
Marche	2,6	62,0
Lazio	9,3	58,0
Abruzzo	2,2	61,6
Molise	0,6	71,9
Campania	8,9	56,4
Puglia	6,4	58,1
Basilicata	1,0	66,7
Calabria	3,1	58,4
Sicilia	7,8	57,8
Sardegna	2,7	61,4

Fonte: Delibera CIPE 35 del 2021, 2021 - © C.R.E.A. Sanità

Tabella 2.10. FSN: Risorse finalizzate per fronteggiare COVID. Valori in € mln.. Anno 2021

Regioni	Personale	Covid Hotel	Esenzione ex Covid	Totale
Italia	1.705,0	51,6	28,8	1.785,4
Piemonte	130,6	3,8	2,2	136,6
Valle d'Aosta	5,3	0,1	0,1	5,5
Lombardia	264,9	8,6	10,0	283,4
P.A. di Bolzano	18,0	0,4	0,3	18,7
P.A. di Trento	13,8	0,5	0,5	14,8
Veneto	154,1	4,2	2,5	160,8
Friuli Venezia Giulia	38,3	1,1	0,4	39,8
Liguria	51,4	1,4	0,9	53,7
Emilia Romagna	130,5	3,8	3,5	137,9
Toscana	117,7	3,3	1,0	122,0
Umbria	26,9	0,8	0,4	28,1
Marche	46,5	1,3	0,4	48,2
Lazio	155,2	5,0	2,2	162,3
Abruzzo	36,2	1,1	0,6	37,9
Molise	9,5	0,3	0,1	9,9
Campania	151,3	4,8	0,5	156,6
Puglia	112,8	3,4	1,4	117,7
Basilicata	15,6	0,5	0,0	16,1
Calabria	54,6	1,6	0,2	56,4
Sicilia	125,0	4,2	1,3	130,5
Sardegna	46,9	1,4	0,3	48,6

Fonte: D.L. n. 34/2020 artt. 1 e 2, D.L. n. 41/2021, D.L. n. 73/2021 e L. n. 78/2020, 2021 - © C.R.E.A. Sanità

In generale, come anticipato, si è verificato un balzo della spesa sanitaria pubblica a seguito della pandemia (+11,5% in due anni, pari a +11,5 miliardi), al di là di quanto previsto (+7,4%). In termini di spesa pro-capite la crescita è stata del 12,4%, cui corrisponde in termini assoluti una crescita da 1934 euro medi nel 2019 a 2.070 euro nel 2020 ed a 2.177 euro nel 2021. Rispetto a Prodotto Interno Lordo (Pil), nei due anni di pandemia l'impegno finanziario italiano è passato dal 6,4% del 2019 al 7,5% del 2021.

6. I programmi di ripresa dopo la pandemia ed il PNRR

I dati riportati nei paragrafi che precedono mettono in luce con sufficiente chiarezza l'impatto che la pandemia da Covid-19 ha avuto sul sistema della sanità italiana, impatto che è possibile riassumere come segue.

- Il sistema ha mostrato una notevole capacità di risposta attiva ed incisiva rispetto all'emergenza, sia in termini di finanziamenti aggiuntivi, che di strategia condivisa tra Governo e mondo della scienza (attraverso il lavoro del Comitato Tecnico Scientifico o CTS e del Commissario Straordinario per Covid-19), che di flessibilità organizzativa in ambito ospedaliero; e ciò nonostante la presenza di importanti lacune strutturali e funzionali preesistenti, in particolare per quanto

riguarda la preparazione per le emergenze (il Piano Pandemico²⁹ non aggiornato e soprattutto non applicato) e la medicina territoriale per la individuazione, il tracciamento e la cura a domicilio o in strutture non ospedaliere dei casi non gravi.

- La popolazione ha reagito in maniera responsabile alle disposizioni emergenziali impartite a livello governativo, in particolare ai diversi *lockdown* (confinamenti a casa) nelle varie forme e tipologie, alle quarantene e restrizioni per i contagiati o per i contatti a rischio, all'uso dei dispositivi individuali (in particolare le mascherine), al lavoro a distanza in forma telematica nei settori in cui è stato possibile introdurlo, alla didattica a distanza (Dad) nelle scuole, alla introduzione della certificazione di immunità (cosiddetto *Green Pass*) per l'accesso ai luoghi pubblici e nell'ultimo periodo anche al lavoro, e non ultimo alla campagna di vaccinazione ed all'obbligo vaccinale per le persone sopra i 50 anni recentemente introdotto, alla quale campagna si è sottratta una quota tutto sommato marginale della popolazione, se si tiene conto dell'esitanza vaccinale preesistente e della sua diffusione nel paese, come evidenziato nel paragrafo 1 e nella figura 5.2.
- Particolarmente encomiabili sono stati e sono tuttora l'impegno e la capacità di reazione del personale sanitario, specie ospedaliero e infermieristico, ed in particolare quello delle zone di maggiore impatto della pandemia, messo a dura prova soprattutto nella prima fase, quando ci si è trovati di fronte ad un evento inatteso ed inedito e ad una pressione sulle strutture ospedaliere mai vista prima, e tenendo conto del sottodimensionamento di molti organici, specie a livello infermieristico.
- Nonostante i 3 punti a favore di cui sopra, la pandemia ha messo pesantemente a nudo le lacune ed inadempienze del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) italiano, più volte segnalate da questo Rapporto e da tutti gli altri Osservatori scientifici, in particolare per quanto riguarda i posti-letto per abitante, la copertura degli organici specie infermieristici, la medicina e la sanità territoriali ed extra-ospedaliere, l'integrazione socio-sanitaria, la telemedicina, le differenze di performance tra regioni e territori, la spesa *out of pocket* (OOP) dei cittadini, la carente equità degli accessi.
- La pandemia ha anche richiamato drammaticamente l'attenzione della società e delle istituzioni sull'importanza della prevenzione e di un approccio di promozione della "Salute in tutte le politiche", con riferimento particolare alla organizzazione scolastica, a quella interna al mondo del lavoro, ai trasporti, alla tutela sanitaria dei poveri, fragili ed immigrati, alla informazione e comunicazione sanitaria di tipo preventivo, all'educazione sanitaria.
- La pandemia ha dato vita in Italia, e non solo in Italia, ad un dibattito e ad una azione istituzionale del tutto nuovi, volti ad affrontare con una prospettiva

²⁹ - Piano Nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale, CCM 2008, solo recentemente aggiornato: Piano Pandemico Influenzale 2021-2023 del 25 gennaio 2021.

ed un impegno davvero inediti le lacune e criticità in ambito tecnologico ed ambientale, a cominciare dal Piano *Next Generation EU* (NG EU), lanciato dalla Commissione Europea³⁰ a gennaio 2020, per finire al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia, approvato nella sua forma definitiva a luglio 2021.

-

Il PNRR è stato costruito a partire dalle indicazioni del NG EU, che indicano quali priorità:

- La ricerca e l'innovazione
- Le transizioni climatiche e digitali
- La ripresa e resilienza economica e sanitaria
- La modernizzazione delle politiche
- La lotta ai cambiamenti climatici
- La protezione della biodiversità
- La parità di genere.

Accanto a ciò, il PNRR prevede una serie di riforme strutturali:

- Le cosiddette riforme orizzontali, o “di contesto” per l'equità, l'efficienza e la competitività, e cioè la riforma della Pubblica Amministrazione e la riforma della giustizia.
- Le riforme “abilitanti”, funzionali all'attuazione del Piano e all'abbattimento delle barriere agli investimenti pubblici e privati, fra cui il programma di semplificazione normativa e burocratica e il piano per la promozione della concorrenza attraverso l'adozione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza.
- Le riforme settoriali, relative alle singole Missioni, tra cui la riforma della sanità territoriale e quella degli Istituti di Ricovero e Cura a carattere Scientifico (IRCCS).
- Le riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano, ad esempio per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali.

30 - Noto anche come Fondo per la ripresa (*Recovery Fund*), Il *Next Generation UE* è un Piano europeo di ripresa per uscire dalla pandemia, approvato nel luglio 2020 dal Consiglio Europeo per sostenere gli stati membri colpito dalla pandemia per gli anni 2021-2023, e basato su investimenti e riforme nella direzione dell'ecologia, della transizione digitale e della resilienza rispetto alla crisi.

Sulla base del NG EU, il PNRR italiano, basato su uno stanziamento di 191,5 miliardi di euro, prevede un pacchetto di investimenti e riforme articolato in 6 Missioni³¹:

- Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (con 40,32 miliardi)
- Rivoluzione verde e transizione ecologica (59,47 miliardi)
- Infrastrutture per una mobilità sostenibile (25,40 miliardi)
- Istruzione e ricerca (30,88 miliardi)
- Inclusione e coesione (19,81 miliardi)
- Salute (15,63 miliardi).

Decisamente significativa per l'efficienza e l'efficacia del sistema della sanità italiana è l'azione appena iniziata di realizzazione del Piano per la sua parte dedicata alla sanità ed al sociale. Per quanto riguarda salute e sanità, la Missione 6 si articola in due componenti:

- Le *Reti di prossimità*, strutture intermedie e telemedicina, ed in particolare le Case di Comunità (CdC) e gli Ospedali di Comunità (OdC), il rafforzamento dell'assistenza domiciliare e l'integrazione socio-sanitaria.
- Le *azioni di innovazione, ricerca e digitalizzazione* del SSN, con l'ammodernamento delle strutture tecnologiche e digitali, il completamento del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), il monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), l'aumento degli investimenti in ricerca, il rafforzamento e potenziamento della formazione del personale.

Gli stanziamenti relativi alla Missione 6 attingono sia alle risorse del NG EU e relativi al PNRR, che ad altre due fonti: il Programma React-EU³² e quelle del cosiddetto Fondo Complementare. In totale si tratta di 20,2 miliardi di euro, di cui 17,6 miliardi di fonte PNRR, suddivisi tra i 9 miliardi per l'assistenza territoriale (M6C1), e gli 11,2 miliardi per l'innovazione, ricerca e digitalizzazione (M6C2). Un ulteriore budget di 1,45 miliardi riguarda i servizi sociali per la disabilità e la marginalità sociale afferenti alla Missione 5 (M5C1.1).

Gli stanziamenti previsti per Regione per la prima fase di attuazione del Piano sono quelli indicati nelle due tabelle di fonte CREA-Sanità (10.4. e 2.15.).

31 - governo.it/sites//governo/files/PNRR.pdf

32 - React EU, Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa, una integrazione delle dotazioni del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr) e del Fondo Sociale Europeo (Fse). Ad esempio a fondi Fse fa capo il Piano Nazionale Equità in via di definizione.

Tabella 2.15. PNRR - M6C1: proposta riparto risorse

Regioni	M6C1 (€ mld.)	CdC (%)	COT, Intercon., device (%)	OdC (%)
Italia	3.204,5	62,4	6,4	31,2
Piemonte	214,0	62,1	6,9	31,0
Valle d'Aosta	6,1	62,9	5,6	31,5
Lombardia	488,0	62,0	7,1	31,0
P.A. di Bolzano	25,2	62,2	6,8	31,1
P.A. di Trento	26,2	62,3	6,5	31,2
Veneto	238,3	62,0	7,0	31,0
Friuli Venezia Giulia	60,1	62,1	6,8	31,1
Liguria	77,2	62,2	6,6	31,1
Emilia Romagna	219,3	62,0	7,0	31,0
Toscana	183,1	62,1	6,9	31,0
Umbria	43,3	61,9	7,1	31,0
Marche	74,6	62,1	6,8	31,1
Lazio	279,5	61,9	7,2	30,9
Abruzzo	83,0	63,1	5,3	31,6
Molise	19,4	63,2	5,3	31,6
Campania	352,7	62,9	5,6	31,5
Puglia	249,9	63,0	5,5	31,5
Basilicata	35,4	62,8	5,8	31,4
Calabria	119,4	63,0	5,4	31,5
Sicilia	306,0	63,0	5,5	31,5
Sardegna	103,7	63,2	5,3	31,6

Fonte: PNRR, 2021 - © C.R.E.A. Sanità

Tabella 10.4. PNRR - M6C2: proposta riparto risorse

Regioni	M6C2 (€ mil.)	Parco tecnolog. digit. (%)	Adegua- ment. norme sismic. (%)	Adozione nuovi flussi inform. (%)	Formazione pers. infezioni (%)
Italia	4.838,4	54,5	43,2	0,6	1,7
Nord	2.034,1	54,5	43,1	0,6	1,7
Centro	868,9	54,6	43,2	0,6	1,5
Sud	1.935,4	54,5	43,2	0,6	1,7
Piemonte	321,9	54,5	43,1	0,6	1,8
Valle d'Aosta	9,3	54,1	42,8	0,6	2,5
Lombardia	729,9	54,7	43,3	0,6	1,4
P.A. di Bolzano	38,3	54,1	42,8	0,6	2,5
P.A. di Trento	39,8	54,3	43,0	0,6	2,1
Veneto	357,6	54,5	43,1	0,6	1,7
Friuli Venezia Giulia	91,0	54,2	42,9	0,6	2,3
Liguria	116,7	54,3	43,0	0,6	2,1
Emilia Romagna	329,8	54,4	43,1	0,6	1,9
Toscana	275,8	54,4	43,1	0,6	1,9
Umbria	65,0	54,4	43,1	0,6	1,8
Marche	112,3	54,5	43,1	0,6	1,8
Lazio	415,9	54,9	43,4	0,6	1,1
Abruzzo	127,0	54,4	43,1	0,6	1,9
Molise	29,6	54,6	43,2	0,6	1,6
Campania	535,3	54,7	43,3	0,6	1,3
Puglia	381,2	54,5	43,2	0,6	1,7
Basilicata	54,2	54,2	42,9	0,6	2,2
Calabria	182,3	54,5	43,1	0,6	1,8
Sicilia	466,4	54,6	43,2	0,6	1,6
Sardegna	159,4	54,2	42,9	0,6	2,3

Fonte: PNRR, 2021 - © C.R.E.A. Sanità

Rispetto agli altri fondi messi in campo, di particolare interesse risulta il Piano Nazionale Equità per le Regioni del Mezzogiorno, lanciato a gennaio 2022 dal Ministero della Salute ed affidato al coordinamento dell'INMP. Nell'ambito di questo Piano si prevedono i seguenti investimenti:

- Priorità 1 – Povertà sanitaria, euro 172 milioni
- Priorità 2 – Salute mentale, euro 180 milioni
- Priorità 3 – Equità di genere, euro 106 milioni
- Priorità 4 – Screening oncologici, euro 142 milioni.

Per quanto riguarda le realizzazioni ad oggi, a dicembre 2021 è stata approvata a livello europeo la relazione con cui l'Italia ha dato conto di quanto effettuato secondo lo scadenziario previsto. Per quanto riguarda la Missione 6 lo stato di avanzamento è il seguente³³.

M6C1-1. Riforma 1 - Definizione di un nuovo modello organizzativo della rete di assistenza sanitaria territoriale.

Sono stati predisposti i primi documenti di aggiornamento degli standard sulla base dell'intesa con le Regioni del 4 agosto 2021. La riforma deve essere varata entro il 30 giugno 2022.

M6C1-2. Investimento 1.1 - Case della Comunità e presa in carico della persona.

Si prevede l'istituzione di almeno 1.350 Case della Salute con Punti Unici di Accesso (PUA), servizi sociali ed équipe multidisciplinari. Il traguardo previsto è al 30 giugno 2022 ed è stato effettuato il riparto (vedi sopra).

M6C1-4. Investimento 1.2 - Casa come primo luogo di cura e telemedicina.

È stata avviata la realizzazione di una piattaforma nazionale di telemedicina e si prevedono investimenti in strumenti informatici, Centrali Operative Territoriali (COT) e telemedicina. Il traguardo per il rafforzamento della assistenza domiciliare (ADI) è il 30 giugno 2022.

M6C1-5. Investimento 1.2 - Casa come primo luogo di cura e telemedicina.

Si prevedono ulteriori investimenti per la telemedicina su cui è stata sottoscritta un Intesa stato regioni e pubbliche amministrazioni.

³³ - Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Dossier XVIII Legislatura, Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, I traguardi e gli obiettivi da conseguire entro il 30 giugno 2022, Aggiornato al 25 febbraio 2022.

M6C1-10. Investimento 1.3 - Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità).

Si prevede l'investimento di 1 miliardo di euro per strutture sanitarie a ricovero breve e bassa intensità clinica. Anche qui Intesa raggiunta e traguardo 30 giugno 2022.

M6C2-5. Investimento 1.1 - Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero.

Prevede il rafforzamento strutturale degli ospedali con traguardo al 30 giugno 2022 e sono stati approvati i piani di riorganizzazione presentati dalle Regioni.

Notevole è stato ed è tuttora lo sforzo messo in campo dal Governo e da tutte le istituzioni nazionali e territoriali per una tempestiva e corretta attuazione del PNRR e Piani collegati. Altrettanto notevole è l'impegno profuso da centri di ricerca, università, associazioni ed entità della società civile, nel tentativo di monitorare e, nei limiti del possibile, migliorare la qualità e l'impatto dei progetti e delle azioni previste.

Sarebbe impossibile riferire qui su tutti questi apporti e contributi. Solo per ricordare i più importanti, citiamo la Conferenza delle Regioni (cui spettano peraltro anche alcuni obblighi istituzionali in materia, ma non si è limitata a quelli)³⁴; l'Agenzia dei Servizi sanitari regionali (Agenas)³⁵; i Centri Studi di Camera e Senato; i sindacati; le Società scientifiche; le categorie professionali di settore; i centri studi come Altems³⁶, CREA-Sanità³⁷ e Gimbe³⁸; le reti della società civile, come l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS)³⁹; la rete degli economisti italiani⁴⁰.

In termini sintetici si può dire che le maggiori criticità individuate da quasi tutti gli osservatori sono le seguenti.

1. Il rischio che l'urgenza degli investimenti previsti faccia passare in seconda linea la questione di un riordino strategico complessivo della sanità italiana, in particolare per quanto riguarda la sanità territoriale, la medicina di base ed il coordinamento con i referenti del no profit e della sanità privata;

34 - Conferenza delle regioni e delle province autonome, Coordinamento interregionale dell'area risorse umane, formazione e fabbisogni formativi, Coordinamento tecnico dell'area assistenza territoriale, Tavolo Tecnico Interregionale "Area Risorse Umane, Formazione e Fabbisogni Formativi", Tavolo Tecnico Interregionale "Area Territoriale" Documento programmatico Fabbisogni di personale sanitario, 17 novembre 2021

35 - D. Mantoan, dm 71: modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza nel territorio, 30 novembre 2021

36 - Vedi nota 23

37 - C.R.E.A. Sanità, 17° Rapporto Sanità, Il futuro del SSN: vision tecnocratiche e aspettative della popolazione, gennaio 2022

38 - Fondazione Gimbe, coronavirus.gimbe.org

39 - ASviS, Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile, 25 maggio 2021

40 - AA. VV., Proposte per l'attuazione del PNRR in sanità: governance, riparto, fattori abilitanti e linee realizzative delle missioni, 28 maggio 2021

2. Il rischio di un troppo debole coordinamento tra diverse Missioni all'interno del PNRR, e soprattutto tra progetti e azioni del PNRR ed altri Piani e Programmi, e di riflesso tra fondi e stanziamenti straordinari e fondi ordinari;
3. Il rischio di una attuazione squilibrata degli obiettivi e delle Missioni tra Regioni e territori;
4. La debolezza degli investimenti previsti per il rafforzamento delle risorse di personale, in particolare per quanto riguarda gli infermieri;
5. La difficoltà della attuazione di un monitoraggio e di una valutazione di impatto delle azioni intraprese, come peraltro richiesto da NGEU;
6. La questione degli intoppi burocratico-amministrativi che potrebbero frapporti alla attuazione delle misure e degli stanziamenti;
7. Il pericolo che si perdano di vista altri importanti obiettivi in ambito sanitario, come l'approccio olistico ed eco-sistemico e la "Salute in tutte le politiche".

Verso un modello di Welfare integrato: nuove sfide per le politiche sociali⁴¹

1. Le politiche sociali: le parole chiave consolidate alla prova dei nuovi apprendimenti nell'emergenza

Il 2021 rappresenta l'anno in cui gli effetti negativi della pandemia da Covid_19 si consolidano o si acquisiscono su un ventaglio sempre più ampio di dimensioni di vita delle persone. Come messo in evidenza dalle indagini ripetute nel tempo di Eurofound dedicate agli effetti della pandemia sulla popolazione europea/sui cittadini europei (Eurofound, 2021), il protrarsi di tale situazione ha inciso negativamente sia sul benessere mentale delle persone, con maggiori rischi associati di cadere in situazioni di depressione per oltre il 60% dei rispondenti, sia sul versante lavorativo così come quello dell'accesso ai servizi pubblici, soprattutto quelli sanitari. E' interessante notare, inoltre, come a distanza di poco meno di un anno (estate 2020- primavera 2021) sia aumentata la quota di coloro che forniscono un giudizio negativo sulla chiarezza e la trasparenza delle misure di supporto per il fronteggiamento della crisi sanitaria, la loro semplicità e ed efficienza così come la loro reale capacità di raggiungere coloro che si trovano in situazioni di maggior bisogno: a livello europeo, sulle dimensioni citate/indagate, si tratta di quote percentuali generalmente superiori al 50% e l'Italia non si discosta significativamente da tali valori⁴².

In un contesto tanto complesso anche a livello europeo, le stime preliminari dell'ISTAT relative all'incidenza della povertà assoluta familiare per il 2021, nonché le proiezioni contenute nella Relazione sugli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile 2022 del MEF evidenziano come questa si manterrà sopra il 7 % almeno fino al 2024, cancellando di fatto, molti dei progressi compiuti e visibili nelle stime del 2019 dove tale valore si attestava al 6,4% a livello nazionale.

Andando più nello specifico, la situazione fotografata da ISTAT nel 2021 mette in evidenza come accanto a una sostanziale stabilità dell'incidenza per le diverse tipologie familiari persista in maniera significativa il dato relativo alla presenza di figli minori come fattore di maggiore esposizione: l'incidenza di povertà assoluta si conferma elevata (11,5%) per le famiglie con almeno un figlio minore e nel caso di famiglie formate da coppie con 3 o più figli sale al 20,0%. Ciò significa che i minori in condizione di povertà assoluta nel nostro paese sono 1 milione e 384 mila (quasi tre punti percentuali in più rispetto al 2019). Il riferimento alla situazione dei minori è di particolare importanza non solo per la significatività dei numeri menzionati ma anche per la consapevolezza ormai acquisita circa gli effetti della pandemia su varie dimensioni del benessere dei minori e sull'efficacia delle politiche integrate per una migliore risposta in termini di politiche pubbliche (Innocenti Research Report, 2020; Innocenti Report Card 16, 2020).

41 - A cura di Paolo Onelli et al, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

42 - Misure di sostegno durante la COVID-19 | Eurofound (europea.eu)

La situazione muta in maniera significativa nel caso di famiglie con almeno un anziano (5,5%, valore sostanzialmente stabile rispetto al 2020) confermando l'importanza del ruolo di protezione economica dei trasferimenti pensionistici a livello di sistema familiare.

Dal punto di vista delle politiche sociali la situazione brevemente accennata implica una pressione costante (e intensa) sul sistema dei servizi di welfare di cui sono visti gli effetti nel 2020 e nel 2021 e che verosimilmente continuerà nei prossimi anni. In questo senso, rimanendo nell'ambito del contrasto alla povertà, il RDC e il REM, le due principali misure dedicate a fronteggiare tale fenomeno, nel 2021 hanno coinvolto complessivamente oltre 2 milioni di nuclei familiari (Osservatorio RDC-INPS, 2022). Se nel caso del RDC, come si dirà più avanti, una quota rilevante di beneficiari è stato intercettato dalla rete dei servizi, non è escluso che anche nel caso dei beneficiari del REM, una quota rilevante sia stata in qualche modo interessata da interventi in kind da parte dei servizi sociali.

In una prospettiva di welfare integrato, per quanto riguarda la messa a regime del RDC, principale misura di politica pubblica per il fronteggiamento della povertà nel nostro paese, i principali dati a disposizione per il 2021 (Relazione del Comitato Nazionale di valutazione del RDC, 2021; Osservatorio INPS 2022) possono essere analizzati su due piani di lettura: il primo relativo al profilo dei beneficiari; il secondo riguardante l'offerta in termini di interventi offerti (componente in kind della misura ma non solo). Rispetto al primo punto è utile mettere in evidenza come la platea dei beneficiari della misura sia caratterizzata dai seguenti aspetti:

- I nuclei con minori sono 445 mila e rappresentano il 33% dei nuclei beneficiari. Di 3 milioni di persone coinvolte, 773 mila sono minorenni;
- I nuclei con disabili sono 235 mila e rappresentano il 17% dei nuclei beneficiari, coprendo il 18% delle persone interessate;
- Solo nel 9% dei casi è beneficiario della misura un cittadino extra-comunitario in possesso di un permesso di soggiorno
- quasi il 72% dei beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro presenta, a livello nazionale, un titolo di istruzione di livello non superiore all'istruzione secondaria di I grado (ANPAL, 2021). Tale dato mette in evidenza la necessità di un forte investimento in formazione (anche di base) per una rilevante quota di beneficiari RDC, in funzione di un più efficace reinserimento non solo lavorativo ma anche sociale.

Si tratta dunque di una platea composita con differenti bisogni e rispetto alla quale il sistema dei servizi di welfare deve necessariamente operare in maniera coordinata. In questo senso, venendo al secondo piano di lettura proposto, è utile sottolineare come, ad esempio, la misura, essendo composta di due parti, una che integra il reddito fino ad una determinata soglia, l'altra che sostiene le spese di affitto o di mutuo fino ad un'altra soglia, abbia di fatto innescato un'integrazione tra interventi di supporto al reddito e interventi di sostegno all'abitare: come sottolineato dal Report del Comitato di Valutazione della misura, infatti, il 40% dei nuclei beneficiari RDC che hanno ricevuto almeno una mensilità tra 2019 al 2021 hanno ricevuto il contributo per l'affitto. Tale valore si distribuisce in maniera non uniforme a livello territoriale poiché la quota

di nuclei che ricevono il contributo affitto sale al 58% tra i beneficiari residenti nelle regioni del Nord e scende al 35% nelle regioni del Mezzogiorno.

Se si guarda invece all'effettiva capacità del sistema dei servizi di prendere in carico i beneficiari RDC, le evidenze a disposizione mettono in luce una situazione in evoluzione ma caratterizzata da un generale ritardo, amplificato dalla pandemia. Sul versante dei servizi pubblici per l'impiego (o delle politiche per l'impiego), al 30 Settembre 2021 di oltre un milione di beneficiari soggetti alla sottoscrizione del Patto per il Lavoro, circa il 38% è stato preso in carico da parte dei servizi per l'impiego e solo un quarto di essi è stato effettivamente coinvolto in attività di politica attiva (PAL), per lo più attività di orientamento. Tali valori sono caratterizzati, inoltre da una significativa variabilità territoriale/regionale.

Sul versante sociale, la situazione relativa alla capacità dei servizi sociali di assorbire le istanze dei beneficiari RDC a loro interessati sembra essere caratterizzata da risultati leggermente peggiori in termini di capacità di presa in carico rispetto ai servizi per l'impiego sopra richiamati con forti differenze territoriali. Infatti "dall'inizio della misura a metà aprile 2021 circa i due terzi delle famiglie indirizzate ai servizi sociali (1.067.698 sul totale di 2.447.300 nuclei beneficiari Rdc) risultano assegnate ad un'assistente sociale per l'avvio della presa in carico, raggiungendo il picco negli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) del nord-est (79%) e il valore più basso nelle isole (53%). In media, gli assistenti sociali hanno iniziato la presa in carico per il 26% dei nuclei familiari indirizzati ai servizi sociali, meno della metà di quelli a loro assegnati dai coordinatori. La distribuzione dell'assegnazione risulta molto disomogenea a livello di macroarea, con una differenza territoriale maggiore tra ATS nel Nord e Sud/Isole".

Tra gli strumenti a disposizione del sistema di servizi per ampliare la capacità di supporto dei beneficiari del RDC, è utile mettere in evidenza il ruolo dei PUC. Come riportato dal Report sul RDC già citato, a ottobre 2021, sono più di tremila i Comuni italiani che hanno predisposto almeno un Progetto Utile alla Collettività (PUC), con importanti variazioni tra regioni, come già messo in evidenza nell'attuazione degli altri strumenti di presa in carico dei beneficiari RDC (Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale).

Rispetto a quanto fin qui riportato, anche al fine di migliorare la capacità amministrativa delle diverse istituzioni locali coinvolte nella complessa attuazione della misura, è opportuno mettere in evidenza come il MLPS abbia dato impulso ad una significativa azione formativa che ha coinvolto attraverso formazione di base, intermedia e avanzata gli operatori degli ATS per il rafforzamento delle loro competenze. Tale attività si è sviluppata prevalentemente attraverso lo svolgimento di webinar tematici, coinvolgendo complessivamente oltre 21.000 operatori ed è stata sostenuta finanziariamente (anche) dal PON Inclusione 2014-2020 (Relazione di attuazione 2020). Per quanto riguarda la formazione di tipo avanzato, è utile richiamare il corso di alta formazione universitaria per Case Manager, frutto di un accordo tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Laboratorio di Ricerca e Intervento di Educazione Familiare del Dipartimento FISPPA (Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia applicata) dell'Università di Padova, il quale a novembre 2021 ha dato

avvio alla quarta e ultima edizione con l'obiettivo di formare ulteriori 450 operatori⁴³. A conclusione di questo breve excursus sul RDC, al fine di dare conto dell'impatto organizzativo generato dalla misura sul sistema dei servizi coinvolti nella sua attuazione, si riporta di seguito una tabella sinottica che riprende alcune delle principali evidenze emerse nell'ambito dell'indagine INAPP sull'attuazione del REI e sulla messa a regime del RDC realizzata cogliendo il punto di vista dei servizi (D'Emilione e altri, 2021).

Quadro sinottico dimensioni principali della messa a regime del RdCFonte INAPP 2021

Dimensioni di analisi	ATS	SSC	CPI
Impatto sull'organizzazione interna del lavoro	<i>Oltre il 70% dichiara che la misura ha introdotto nuovi o ulteriori cambiamenti, in particolare per quanto riguarda l'aumento del carico di lavoro</i>	<i>Il 45% circa dei Comuni non capofila segnala cambiamenti organizzativi, dato che sale al 66% nel caso dei Comuni capofila</i>	<i>La percentuale sale all'80%, con il medesimo effetto dell'aumento dei carichi di lavoro indicato come fenomeno prevalente</i>
Risorse umane a disposizione	<i>Circa il 50% dichiara di lavorare con Uffici di Piano non congrui rispetto agli impegni da sostenere e ciò avviene soprattutto per carenza di personale.</i>	<i>I comuni non capofila in oltre il 40% di casi dichiarano che dal 2017 non hanno visto aumenti in termini di dotazioni di risorse umane, il dato si abbassa all'8% nel caso di comuni capofila.</i>	<i>Quasi il 40% dichiara che rispetto a quanto già a disposizione nel 2017, non c'è stato alcun aumento della dotazione di risorse umane a seguito delle ultime riforme.</i>
Qualità dei flussi informativi tra attori della policy	<i>Quasi il 40% dichiara insufficiente la qualità dei flussi informativi con i CPI, oltre il 50% quelli con INPS e quasi il 30% quelli con i CAF.</i>	<i>Una quota residuale di SSC compresa tra il 5 e il 7% indica insufficiente la qualità dei flussi informativi con CPI e INPS.</i>	<i>Circa il 37% dichiara insufficiente la qualità dei flussi con gli ATS, oltre il 60% quelli con INPS. Marginali i problemi rilevati con Regioni e ANPAL (tra il 10 e il 15 per cento dei casi).</i>
Capacità della misura di intercettare nuovi bisogni e nuove povertà durante la crisi sanitaria	<i>Oltre due terzi esprime un giudizio abbastanza/molto positivo.</i>	<i>Oltre il 60% esprime un giudizio abbastanza/molto positivo.</i>	<i>Circa il 60% esprime un giudizio abbastanza/molto positivo.</i>
Giudizio sul disegno della misura rispetto agli obiettivi	<i>Oltre la metà dichiara il disegno della misura non</i>	<i>Il 44% circa dei Comuni non capofila esprime un giudizio negativo. Dato che sale al</i>	<i>Quasi il 40% dichiara il disegno della misura non</i>

Dimensioni di analisi	ATS	SSC	CPI
	<i>adatto rispetto agli obiettivi della misura</i>	<i>50% nel caso dei Comuni capofila.</i>	<i>adatto rispetto agli obiettivi della misura</i>

Fonte INAPP 2021

43 - <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Al-via-la-quarta-edizione-del-corso-per-Case-Manager-Rdc.aspx>

La multidimensionalità delle dinamiche in gioco richiede, dunque, una risposta sempre più integrata da parte delle politiche pubbliche e, in particolare delle politiche sociali ampiamente intese, focalizzando l'attenzione non solo sulla componente monetaria degli interventi welfare ma, sempre di più, anche sulla componente servizi.

L'obiettivo principale di tale approccio è quello di creare le condizioni per la messa a regime di un modello di welfare sempre più integrato, che migliori la qualità complessiva del sistema di offerta dei servizi sociali e sappia rispondere in maniera più efficace ai nuovi bisogni e alle nuove istanze delle persone più fragili (persone in povertà, anziani, disabili e minori). In quest'ottica il 2021 ha rappresentato un anno importante poiché si sono gettate le basi per il rafforzamento di un welfare integrato. Tale processo di rafforzamento si basa principalmente su quattro 'pilastri' tra loro complementari: il Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021- 2023; il PNRR; il PON Inclusione (quello in corso e quello in via di definizione) e il piano di interventi previsto nelle leggi di Stabilità 2021 e 2022. Vi sono elementi per poter affermare, dunque, che nel periodo più recente si siano gettate le basi per costruire un sistema di welfare più organico: quanto tali basi siano solide e permetteranno di sviluppare un'azione di policy efficace si potrà valutare solo nel prossimo futuro, quando si tratterà di implementare sul territorio i diversi processi di attuazione, garantendo alcuni standard riconoscibili. Ad oggi è possibile sostenere con ragionevole certezza che, a livello nazionale, il contesto nel quale i diversi strumenti menzionati si trovano (e si troveranno) ad operare è caratterizzato, ancora, da forti disparità territoriali in termini di spesa sociale (Istat. 2021), in termini di capacità di offerta integrata di servizi a livello di Ambiti sociali territoriali (INAPP, 2021) e da livelli di povertà assoluta stabili rispetto al 2020 ma, come già messo in evidenza, assolutamente rilevanti (ISTAT, 2022).

2. Il welfare, da un modello di protezione verso un sistema integrato e di prossimità

2.1 Le questioni sollevate dal Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023

Il primo strumento a supporto di tale strategia per un welfare integrato è il Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023. Si tratta di un documento che in maniera ancor più netta rispetto ai documenti di programmazione precedenti mette in evidenza alcune questioni fondamentali: in primo luogo, viene ripresa e rilanciata la questione dei livelli essenziali delle prestazioni in campo sociale collegandoli al ruolo che il sistema dei servizi sociali ha nel garantire una vita dignitosa alle persone; una seconda questione rilevante è quella connessa al complesso sistema dei finanziamenti a supporto delle politiche sociali, caratterizzato nella maggioranza dei casi da una stabilità temporale ormai acquisita (si tratta dunque di dotazioni strutturali) ma che richiede una capacità gestionale e di monitoraggio sulla quale investire ulteriormente; una terza questione, connessa a quest'ultima, è il ruolo che i sistemi informativi hanno e dovranno sempre più avere nell'ambito delle politiche sociali; infine, il Piano

definisce una serie di priorità ben definite e declinate in due macro categorie, le azioni di sistema e gli interventi rivolti alle persone di minore età.

Rispetto alla prima questione, nel paragrafo dedicato espressamente ai livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale a pag.8 si afferma che “se le prestazioni e i servizi sociali sono essenziali per consentire una “dignitosa esperienza di vita”, ciò richiede un sistema di livelli essenziali [...] entro un sistema di diritti esigibili per tutti [...] al fine di prevenire situazioni di disagio e di esclusione”. In questo senso, la garanzia di stabilità delle risorse finanziarie rappresenta un tassello importante nel garantire l'esigibilità stessa dei diritti delle persone.

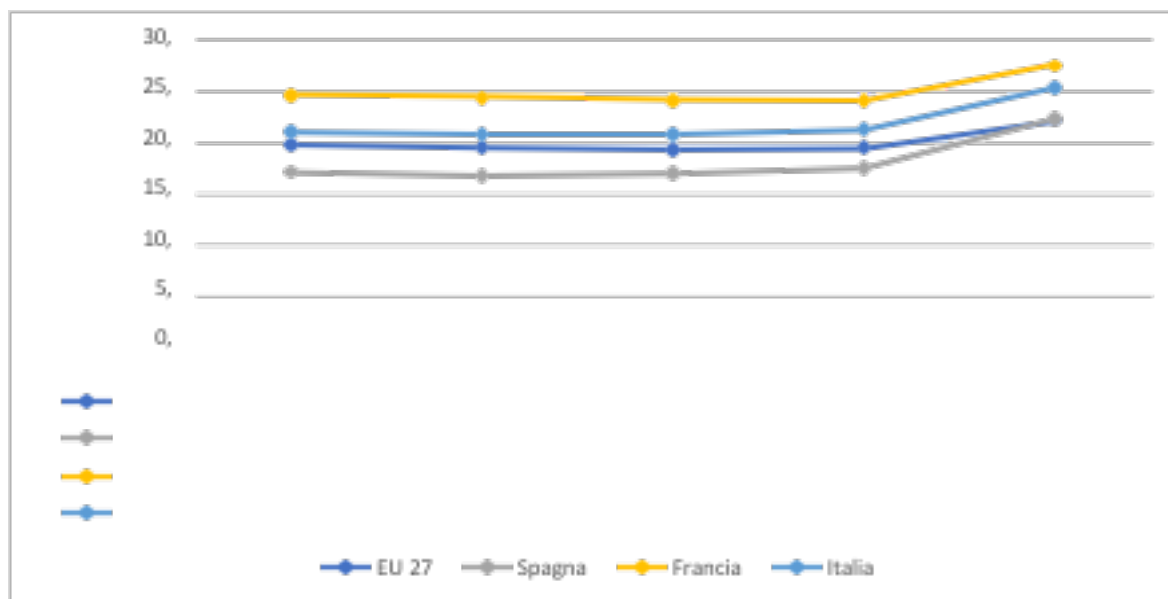
Al fine di recepire le indicazioni del Piano appena citate, è opportuno mettere in evidenza come le ultime due leggi di bilancio approvate sembrano andare nella giusta direzione (Camera dei deputati, 2022). Infatti, la legge di bilancio 2021 (art. 1, commi 794-804, della legge n. 178 del 2021) ha di fatto dato concreto avvio al potenziamento del sistema dei servizi sociali comunali attraverso l'individuazione di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000. A tal fine sono state stanziare risorse puntuali, con un intervento di tipo strutturale. La legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021) ha poi fornito una prima definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), e qualificato gli ambiti territoriali sociali (ATS) quale sede necessaria in cui programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS nonché a garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio. Precisando, inoltre, che gli ATS concorrono alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale. Tale ultimo riferimento conferma la centralità assunta dall'Ambito sociale territoriale non solo come soggetto gestore di nuove e significative risorse finanziarie ma anche e soprattutto come soggetto fondamentale nell'ambito della governance multilivello delle politiche sociali.

Lo sforzo prodotto in questi anni per assicurare un'adeguata dotazione finanziaria a supporto anche di un generale processo di rafforzamento della rete dei servizi è testimoniata dall'andamento delle risorse dedicate alle politiche sociali. Il Piano ricostruisce il complesso sistema delle molte fonti finanziarie a disposizione, aspetto che se da un lato testimonia una ritrovata attenzione in termini finanziari nei confronti delle politiche sociali, dall'altro pone questioni importanti relativamente alle capacità gestionali e di monitoraggio di tali risorse, sia a livello centrale che regionale/locale. Rispetto alla disponibilità di risorse finanziarie, è interessante/opportuno mettere in evidenza come le stesse stime preliminari a livello europeo (Eurostat, 2022) relative al 2020 colgano almeno due aspetti di rilievo: un generale e marcato aumento della quota percentuale di spesa in protezione sociale sul PIL dei paesi europei tra 2019 e 2020; una prima forma di riallineamento del nostro paese in alcune componenti della spesa in protezione sociale rispetto ad altri paesi europei.

Rispetto alla prima questione, appare evidente la variazione tra 2019 e 2020 determinata sia dal calo complessivo del prodotto interno lordo sia dall'aumento di spesa per mitigare gli effetti della pandemia che ha riguardato l'Europa a 27 e in particolare

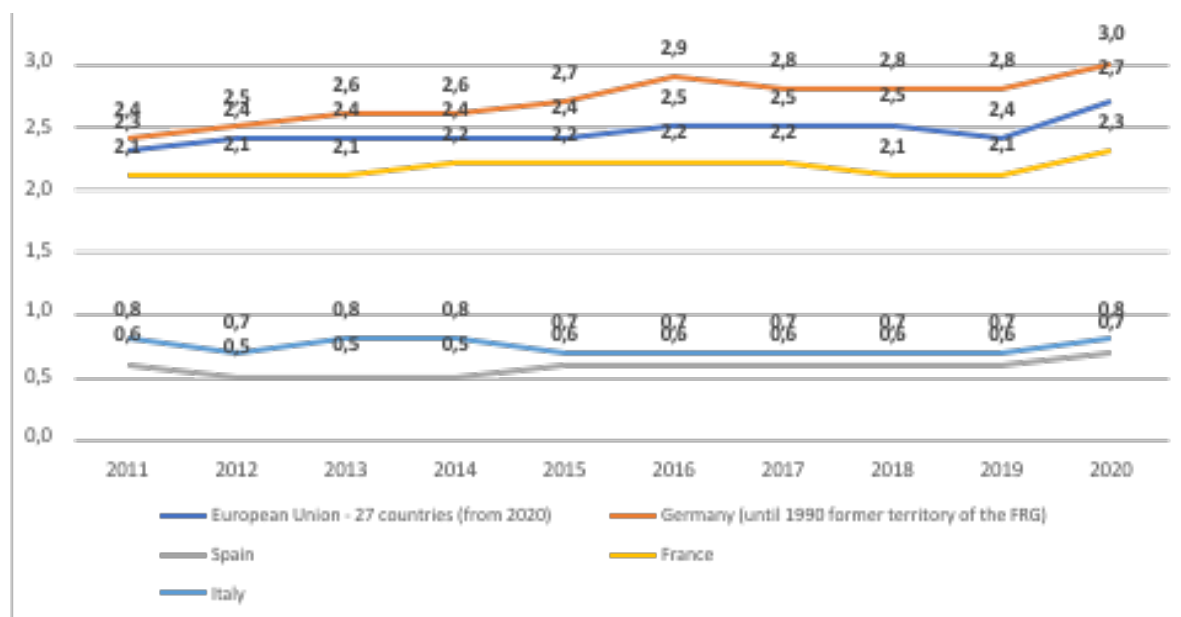
alcuni paesi a noi vicini in termini di popolazione. In termini reali, nel nostro paese, un aumento di oltre il 4% della spesa in protezione sociale equivale a circa 38 miliardi di euro, valore significativo ma ancora molto distante da realtà come la Francia dove le risorse sono aumentate di quasi 130 miliardi.

Figura 1 - “Andamento spesa in protezione sociale 2016-2020” (spesa in protezione sociale in % su PIL)



Fonte: EUROSTAT, rielaborazioni nostre

Figura 2 - “Andamento spesa in protezione sociale a livello locale in % del PIL”



Fonte: EUROSTAT, rielaborazioni INAPP

Quanto al richiamato effetto di riallineamento, è possibile notare come tra il 2019 e il 2020 sia aumentato in maniera significativo il peso di alcune componenti della spesa in protezione sociale, avvicinandoci così alle medie di altri paesi europei. Ciò sembra essere vero in particolare per quanto riguarda la spesa dedicata al fronteggiamento della disoccupazione (passata da un 1,1 % nel 2019 al 2,5% del 2020) e la spesa per l'esclusione sociale (passata dal 1,1 % del 2019 al 1,5% del 2020). Gli aumenti rilevati non sembrano aver inciso in maniera significativa sulla distribuzione della spesa tra livelli di governo, rimanendo bassa benché in leggero aumento la spesa in protezione sociale a livello locale, con differenze assolutamente significativa con altri paesi europei e con la media dell'EU a 27 in generale (fig.2).

Le tendenze appena mostrate sono coerenti con quanto dichiarato all'interno del Piano nazionale, il quale evidenzia come il finanziamento nazionale dedicato alle politiche sociali appaia in sostanziale crescita grazie all'azione combinata di stanziamenti aggiuntivi nei confronti del Fondo non autosufficienza e quota servizi del Fondo povertà e alla creazione di nuovi fondi. Ai fondi nazionali si sono poi aggiunti dal 2021 le risorse specificamente destinate al rafforzamento dei servizi sociali territoriali stanziati dall'art. 1 co. 791 della Legge di bilancio 2021 (L. 178/2020) all'interno del Fondo di solidarietà comunale, per un ammontare pari a 216 milioni nel 2021, in crescita fino a 651 a decorrere dal 2030. L'ammontare complessivo di tali risorse permette di contare su un ammontare superiore ai 2 miliardi l'anno dedicati al rafforzamento dei servizi a partire dal 2021 e fino al 2025 a cui associare una dotazione ben più consistente, delle componenti di trasferimento monetario, in particolare quella associata al reddito di cittadinanza, cui si sommeranno a partire dal 2021 le ulteriori risorse per gli oneri associati al nuovo assegno unico alle famiglie. Ulteriore aspetto da sottolineare è che si tratta di stanziamenti strutturali e come tali più funzionali ad una corretta ed efficace programmazione sia a livello nazionale che regionale/locale.

Accanto alle risorse nazionali, nel processo di rafforzamento dei servizi giocano un ruolo importante anche le risorse di derivazione comunitaria, in particolare quelle erogate attraverso il PON Inclusione e il FEAD. Rispetto al PON Inclusione, i dati disponibili sulla piattaforma/portale Open Coesione aggiornati al 31 dicembre 2021 ci dicono che il programma ha fin qui finanziato oltre 1500 interventi la gran parte dei quali (circa il 90%) ancora in corso per una spesa pubblica totale monitorata di 1,3 miliardi di euro. La Relazione Annuale di Attuazione del programma relativa al 2020 (RAA 2020) mette in evidenza come principalmente (ma non solo) attraverso il sistema degli avvisi non competitivi (Avviso n.3/2016 e Avviso n.1/2019 PAIS) le risorse assegnate e utilizzate agli Ambiti sociali territoriali abbiano permesso di raggiungere 841.501 destinatari, di cui 814.026 partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro (Assi 1 e 2), 7.386 persone senza tetto (Assi 1 e 2), 4.918 persone di paesi terzi coinvolte in percorsi di inserimento socio lavorativo o raggiunte da azioni programmate (Asse 3) e infine 15.171 operatori della PA destinatari di interventi formativi volti al rafforzamento della capacità amministrativa (Asse 4).

Riguardo al Programma Operativo Fead (PO I FEAD), le azioni di assistenza materiale promosse sull'intero territorio nazionale hanno permesso di raggiungere quella fascia della popolazione in povertà estrema che in ragione della sua condizione di grave deprivazione è spesso di difficile aggancio rimanendo al di fuori dalla rete pubblica di assistenza. Nel corso dell'anno 2020 (Relazione Annuale di Attuazione 2020)

2.669.897 persone che hanno usufruito degli aiuti alimentari e materiali nonché delle specifiche misure di accompagnamento. Di questi: 1.308.200 sono donne, 54.0395 bambini o ragazzi di età inferiore ai 16 anni, 301.781 anziani, 688.260 migranti, 33.324 persone con disabilità e 98.392 sono le persone in condizione di homelessness. La spesa complessivamente sostenuta nell'anno 2020 è stata di circa 65 milioni. La rete di distribuzione degli aiuti alimentari ha potuto avvalersi 199 organizzazioni non profit con ruolo di Organizzazioni partner Capofila (OpC), a cui hanno fatto riferimento 9.588 Organizzazioni partner Territoriali (OpT) che hanno provveduto alla distribuzione degli aiuti a livello locale. Per la distribuzione materiale sono stati attivati sul territorio 88 progetti gestiti direttamente da Comuni o Ambiti territoriali sociali.

Come accennato il Piano mette in evidenza anche l'importanza, il ruolo e lo stato di attuazione dei sistemi informativi dedicati al monitoraggio dell'insieme degli interventi e dei servizi sociali. Al fine di gestire un sistema complesso e in continua evoluzione come quello fin qui descritto nelle sue linee essenziali, il ruolo dei sistemi informativi assume una valenza fondamentale, un'infrastruttura conoscitiva strategica per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione del sistema dei servizi sociali. L'articolo 24 del D.Lgs 147 ha definito il quadro di riferimento nazionale del Sistema informativo unitario dei servizi sociali, SIUSS, mentre l'art. 6 del DL 4/2019 ha definito le componenti del sistema informativo del Rdc. A tali norme hanno fatto seguito rispettivamente i decreti attuativi del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 103/2019 (specificamente relativo alla componente del SIUSS dedicata all'offerta dei servizi sociali) e n. 108/2019 relativo al Sistema informativo del Rdc. Tuttavia, il popolamento delle diverse banche dati che compongono il SIUSS è ancora disomogeneo, così come vi sono ancora problematiche aperte nel sistema informativo del Reddito di cittadinanza. Alle radici di tali problematiche sta da un lato la necessità di scambiare dati fra diversi livelli amministrativi e diverse amministrazioni, dall'altro la parallela necessità di far dialogare assieme diversi sistemi informativi. A partire da maggio 2020 è stato messo a disposizione delle Regioni un applicativo, il registro degli Ambiti, con il quale i referenti regionali abilitati all'accesso aggiornano la composizione degli Ambiti territoriali sociali. L'informazione viene acquisita dall'ulteriore applicativo che è stato successivamente messo a disposizione delle Regioni e degli Ambiti per l'aggiornamento annuale delle informazioni individuate dal Decreto del Ministro del lavoro 22 agosto 2019, n. 103, attuativo del sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali (SIOSS). Il SIOSS rappresenta la componente più innovativa del Sistema informativo unitario dei servizi sociali, interamente gestita dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e composta da due distinte banche dati: la banca dati dei servizi attivati e la banca dati delle professioni e degli operatori sociali. Inoltre, in futuro, saranno messi a disposizione degli ambiti specifici moduli per il monitoraggio dell'utilizzo delle risorse dei Fondi nazionali per il finanziamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali.

Infine, il Piano definisce le priorità che rappresentano le linee di riferimento per il sistema dei servizi per il prossimo futuro. In particolare, si distinguono due maggiori ambiti di impiego, le azioni di sistema e gli interventi rivolti alle persone di minore età. Alle azioni di sistema appartengono interventi prioritari quali: l'operatività dei punti unici di accesso; LEPS Supervisione del personale dei servizi sociali; LEPS Dimissioni protette; il potenziamento professioni sociali. Appartengono alla seconda categoria

i LEPS Prevenzione allontanamento familiare; il programma P.I.P.P.I.; l'Intervento Promozione rapporti scuola territorio - Get Up; il sostegno ai care leavers; la Garanzia infanzia.

2.2 I principi della tutela dei soggetti fragili nel PNRR (M5C2)

Il presente sottoparagrafo intende offrire un approfondimento sulla parte del PNRR⁴⁴ dedicata alla Missione 5, Inclusione e Coesione sociale, e nello specifico, alla Componente 2.1 Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale, ove lo stesso documento di intenti e di impegni vuole consolidare interventi sui più fragili con risorse e misure attuative al fine di arginare altresì le tragiche componenti causate dalla pandemia, nonché ridurre la distanza tra aree interne e zone urbane, agendo con coerenza e organicità nel realizzare tutte le diverse misure previste, tanto nel PNRR qui esaminato, quanto nel Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 (par. 2.1).

In particolare, la componente 2 della Missione 5 si prefigge il compito di intervenire sulle situazioni di fragilità sociale ed economica, per sostenere le famiglie e la genitorialità. Come vedremo, specifiche linee d'intervento sono dedicate alle persone con disabilità e agli anziani non autosufficienti.

Se volessimo indicare preliminarmente le principali direttrici del piano di investimento e riforma potremmo rilevare la volontà del legislatore di accompagnare una proficua integrazione tra sistema sanitario e sistema sociale. Inoltre, tale sistema integrato, così "progettato", mira ad una valorizzazione marcata dell'autonomia dei beneficiari. Queste misure sono accompagnate da un rilevante investimento infrastrutturale, finalizzato alla prevenzione dell'istituzionalizzazione attraverso soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali innovative, all'interno, appunto, di una politica rivolta alla domiciliarità. La prevenzione della istituzionalizzazione è, infatti, una misura faro delle politiche di Governo e si rivolge ai soggetti fragili, tra cui minori, disabili, anziani. Così, gli investimenti della Missione mirano proprio al sostegno alle persone vulnerabili e alla prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti, così come dei percorsi di autonomia per persone con disabilità, l'housing temporaneo e stazioni di posta.

Su tale sfera programmatica, il PNRR prevede dunque due riforme: la legge quadro per la disabilità e quella sul sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti.

Queste rientrano nelle riforme c.d. settoriali, contenute, appunto, all'interno delle singole Missioni. Si tratta, secondo una definizione che dà lo stesso PNRR, di innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (PNRR, pag. 32).

44 - PNRR approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazioni, in legge 1° luglio 2021, n. 101. Possiamo qui ricordare che l'8 luglio 2021 è stato approvato un atto con cui il Consiglio d'Europa ha stabilito, dopo averlo valutato e approvato, l'esecuzione del PNRR dell'Italia. L'allegato illustra quali saranno gli interventi e le riforme che il nostro Paese intende adottare e si fondano i relativi ingenti finanziamenti destinati all'Italia.

Le suddette riforme, di cui si dirà nei successivi paragrafi, sono state attuate attraverso una legge delega sulla Disabilità e mediante alcune norme in materia di non autosufficienza contenute nella Legge Finanziaria 2022, in attesa di un intervento sistematico da parte del Legislatore in materia.

Prima di entrare nel merito della Missione 5 del PNRR, occorre rilevare quanto già accennato in premessa, e cioè che la stessa vada letta come complementare alla Missione 6, tanto per quanto riguarda la materia della disabilità, che per quanto riguarda la tutela della non autosufficienza, dove infatti si intende mantenere per i beneficiari, per quanto possibile, una dimensione di autonomia (Missione 5). Ciò attraverso il potenziamento dell'assistenza sanitaria, soprattutto radicata sul territorio (Missione 6) (PNRR, pag. 40) e mediante proprio la riforma dei servizi sanitari di prossimità e con l'investimento sull'assistenza domiciliare (Tali investimenti hanno l'obiettivo di rafforzare i servizi sanitari di prossimità e domiciliari al fine di garantire un'assistenza sanitaria più vicina ai soggetti più fragili, come gli anziani non autosufficienti, riducendo così la necessità di istituzionalizzarli, ma garantendogli tutte le cure necessarie in un contesto autonomo e socialmente adeguato) (PNRR p. 40).

Venendo ai contenuti della Missione 5, questi consistono in incentivi per destinare importanti risorse alle infrastrutture sociali funzionali alla realizzazione di politiche a sostegno delle famiglie, dei minori, delle persone con gravi disabilità e degli anziani non autosufficienti. Si tratta di interventi pensati per favorire la socializzazione, sostenere percorsi di vita indipendente, anche con la ristrutturazione di alloggi che sfruttino le tecnologie innovative per superare le barriere fisiche, sensoriali e cognitive che sono di impedimento allo svolgimento autonomo degli atti della vita quotidiana. (PNRR, p. 198).

I suddetti interventi sono affiancati da una riforma tesa a introdurre un sistema organico di interventi in favore degli anziani non autosufficienti, finalizzato all'individuazione di livelli essenziali delle prestazioni. La riforma vede un sistema organico di interventi in favore degli anziani non autosufficienti attraverso un piano sistematico di delega legislativa da adottarsi entro la scadenza naturale della legislatura (primavera 2023) e che sarà finalizzato alla formale individuazione di livelli essenziali delle prestazioni per gli anziani non autosufficienti (anche se questi, LEPS, sono in parte già individuati dalla Legge di Bilancio 234/2021).

La riforma si muoverà su diverse direttrici: semplificazione dell'accesso mediante punti unici di accesso sociosanitario, individuazione di modalità di riconoscimento della non autosufficienza basate sul bisogno assistenziale, valutazione multidimensionale, definizione di un progetto individualizzato che individui e finanzi i sostegni necessari in maniera integrata, favorendo la permanenza a domicilio, nell'ottica della deistituzionalizzazione. Agli stessi fini, saranno potenziate le infrastrutture tecnologiche del sistema informativo della non autosufficienza.

Anche per quanto riguarda la Riforma della Disabilità il PNRR prevede alcune direttrici comuni alla materia della non autosufficienza, come ad esempio la deistituzionalizzazione e la promozione dell'autonomia delle persone con disabilità. In tal senso l'obiettivo si realizza attraverso: il rafforzamento e la qualificazione dell'offerta di servizi sociali da parte degli Ambiti territoriali sociali, la semplificazione dell'accesso ai servizi socio-sanitari, la revisione delle procedure per l'accertamento delle disabilità, la promozione dei progetti di vita indipendente, la promozione delle

unità di valutazione multidimensionale sui territori, in grado di definire progetti individuali e personalizzati ex art. 14 Legge n. 328/00 e legge 112/2016, anche attraverso l'implementazione territoriale dei Punti Unici di Accesso per le persone con Disabilità (PUA) quali strumenti per la valutazione multidimensionale.

I suddetti principi sono l'attuazione, come vedremo anche nel par.3, delle linee direttrici promosse su scala internazionale nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006, nella Carta dei diritti fondamentale dell'Unione Europea e nella recente "Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021- 2030". Nonché, vale ricordarlo, il frutto di un fecondo lavoro dell'Osservatorio Nazionale sulla Condizione delle Persone con Disabilità istituito dalla legge 3 marzo 2009, n. 18, che ha funzioni consultive e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità con la finalità di far evolvere e migliorare l'informazione sulla disabilità nel nostro paese e, nel contempo, di fornire un contributo al miglioramento del livello di efficacia e di adeguatezza delle politiche.

Inoltre, la Legge Delega porta a compimento in termini normativi alcuni punti del secondo Programma di Azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità (DPR 12 ottobre 2017).

La Missione 5C2 - 11,17 Miliardi di Euro

- Rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali come strumento di resilienza, mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie, delle persone di minore età, degli adolescenti e degli anziani, così come delle persone con disabilità
- Migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione (es. persone senza dimora) e di privazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei.
- Integrare politiche e investimenti nazionali per garantire un approccio multiplo che riguardi sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale.
- Riconoscere il ruolo dello sport nell'inclusione e integrazione sociale come strumento di contrasto alla marginalizzazione di i soggetti e comunità locali.

2.3 La Legge delega sulla Disabilità

Come indicato già nel sottoparagrafo 1, le disposizioni approvate con legge n. 227/2021 sono lo specchio normativo degli interventi collegati al PNRR sopra illustrati, in ottica di quella integrazione dei servizi socio- sanitari più volte richiamata, nonché dell'investimento sulla domiciliarità delle cure e sulla promozione dell'attivazione degli accomodamenti ragionevoli per l'intera sfera di vita della persona.

Il disegno riformatore richiede il rispetto dell'art. 117 della Costituzione, e dunque della corretta ripartizione di competenze legislative, essendo, quella della disabilità,

materia di competenza statale per i livelli essenziali delle prestazioni e concorrente; per tale ragione, i decreti delegati di attuazione dei principi ivi contenuti dovranno nel loro iter di approvazione, passare per il ricorso all'intesa in sede di Conferenza unificata Stato Regioni-Province Autonome.

Ebbene, la traduzione in norma dei principi suindicati la ritroviamo nell'art. 1, comma 5, legge n. 227/2021, secondo cui i decreti legislativi di cui al comma 1 intervengono, progressivamente nei limiti delle risorse disponibili, ivi comprese quelle del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nei seguenti ambiti: a) definizione della condizione di disabilità nonché revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore; b) accertamento della condizione di disabilità e revisione dei suoi processi valutativi di base; c) valutazione multidimensionale della disabilità, realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato; d) informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione; e) riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità; f) istituzione di un Garante nazionale delle disabilità; g) potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il disegno legislativo si fonda, come visto, su principi e le linee di intervento che abbracciano tutta la tematica della disabilità; come primo aspetto va ricostruita la definizione di disabilità, che è quanto di più complesso per un ordinamento come il nostro che vede stratificata una serie di norme adottate nel tempo e per differenti ambiti di attuazione. È certo che questa dovrà basarsi su quella sancita dalla Convenzione ONU, secondo cui "per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri". La definizione dovrà basarsi su una valutazione bio-psico-sociale, dotandosi di strumenti adeguati al relativo riconoscimento ed eventuali graduazioni. In tal senso la legge delega prevede l'adozione della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) congiuntamente alla Classificazione internazionale delle malattie (ICD) (per un primo commento alle norme si rinvia a O. Bonardi)

Il criterio di delega relativo all'accertamento della condizione di disabilità e revisione dei suoi procedimenti valutativi di base è strettamente legato al precedente della definizione di disabilità. Le modalità di accertamento attuali sono contenute nel decreto 5 febbraio 1992 e saranno ricalibrate secondo una visione accertativa che tenga conto dell'ICF e l'ICD.

Con riguardo alla valutazione multidimensionale e alla realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, la legge delega vede fondamentale il ruolo e il coinvolgimento diretto della persona, tenuto conto anche dei suoi desideri e delle sue aspettative e declina i principi attraverso cui costruire il progetto.

Tale progetto deve individuare i sostegni e gli accomodamenti ragionevoli necessari a garantire l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali alle persone con disabilità.

I decreti legislativi dovranno prevedere che la valutazione multidimensionale sia svolta attraverso l'istituzione e l'organizzazione di unità di valutazione multidimensionale composte in modo da assicurare l'integrazione degli interventi di presa in carico, di valutazione e di progettazione da parte delle amministrazioni competenti in ambito

sociosanitario e socio-assistenziale. Le unità di valutazione multidimensionale sono operative in alcune Regioni con diverse competenze (anche in ambito sanitario).

Sul piano della esigibilità del progetto, le Sezioni Unite della Cassazione (Cass. SS.UU. 1° febbraio 2021 n. 2159 e 1° febbraio 2021, n. 2160) hanno affermato la competenza del giudice ordinario sulle controversie relative alla mancata attuazione dei progetti individuali; una volta adottato (e sia pure sulla base della richiesta individuale) il progetto, il soggetto che ne è beneficiario acquisisce una posizione di diritto soggettivo alla concreta erogazione delle prestazioni e dei servizi ivi programmati (si veda in tal senso O. Bonardi).

Con riguardo ai processi valutativi e di archiviazione, la legge delega prevede che vengano istituite piattaforme informatiche che dovranno consentire la consultazione delle certificazioni e delle informazioni riguardanti i benefici economici, previdenziali e assistenziali e gli interventi di assistenza sociosanitaria che spettano alla persona con disabilità e della sua famiglia.

Altra linea di intervento delegato riguarderà il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e legge 6 agosto 2021, n. 113).

La legge delega poi prevede la nomina, da parte dei datori di lavoro pubblici, di un responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro, ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, secondo quanto già definito dal decreto legislativo n. 75 del 25 maggio 2017.

Infine, si promuove una figura, quella del Garante nazionale delle disabilità, che sarà indipendente e predisposto a raccogliere segnalazioni da persone con disabilità che denunciino discriminazioni o violazioni dei propri diritti e più in generale vigilando sul rispetto dei diritti e sulla conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti.

2.4 I LEPS sulla Non autosufficienza nell'art. 1, commi 159-171, legge n. 234/2021,⁴⁵ come principi cardine della Legge delega sulla Non autosufficienza

Il Gruppo di lavoro "Interventi sociali e politiche per la non autosufficienza", istituito presso il Ministero del Lavoro e Politiche sociali con Decreto del Ministro 120/2021 e presieduto dalla dottoressa Livia Turco, aveva il compito di svolgere attività propedeutiche alla stesura del nuovo Piano per la non autosufficienza, triennio 2022-2024, nonché di favorire la razionalizzazione e la semplificazione del quadro delle politiche per la non autosufficienza. Sulla base di tale mandato, il Gruppo di lavoro ha formulato un elaborato normativo, il disegno di legge delega sulla non autosufficienza. Secondo il provvedimento, il Governo è delegato a adottare entro dodici mesi uno o più decreti legislativi finalizzati a promuovere le condizioni di vita e di assistenza delle

⁴⁵ - Legge n. 234/2021 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024".

persone anziane e riordinare, semplificare, potenziare, ed integrare maggiormente, anche in via progressiva, la presa in carico delle persone in condizioni di non autosufficienza. Il testo predisposto è stato apprezzato dal Ministro del Lavoro e si inserisce coerentemente nel complesso degli interventi in programma in materia di non autosufficienza. La proposta normativa è stata trasmessa al Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri per le valutazioni di competenza.

Lo strumento normativo cardine di riforma sulle politiche della non autosufficienza va rinvenuto nelle disposizioni di cui ai commi 159-171 della legge n. 234/2021, principi base della futura Legge delega sulla non autosufficienza di cui sopra. Per ciò che riguarda i contenuti dei LEPS sulla non autosufficienza, le linee fondanti gli interventi normativi che verremo ad elencare si ritrovano tanto in norme di carattere costituzionale, quali il principio della eguale dignità delle persone sancito dall'art. 2 della Costituzione ed il diritto alla salute all'art. 32, quanto in atti internazionali, come quei principi sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18; altresì, trovano fondamento nei criteri della Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 della Commissione Europea del 3 marzo 2021, nonché, per finire, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 25, in materia di riconoscimento del valore umano, sociale, culturale ed economico di ogni stagione della vita delle persone, indipendentemente dalla presenza di menomazioni, limitazioni e restrizioni alla loro autonomia.

Prima di entrare nel merito di come tali criteri siano stati tradotti in norme occorre preliminarmente offrire uno sguardo sui principi di cosa sia un livello essenziale delle prestazioni e come sia declinata la disciplina della ripartizione di competenze legislative Stato-Regioni.

L'art. 117, lett. M), Cost. prevede che sia compito del legislatore statale definire la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. A tale riconoscimento va altresì applicato il principio di "leale collaborazione" tra Stato e Regioni, visto che la stessa Costituzione riconosce la potestà legislativa statale in materia di servizi sociali (lo Stato ha il compito di indicare gli obiettivi di politica sociale nazionale) e potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute.

Vale inoltre soffermarsi su quanto emerso in sede di giurisprudenza costituzionale in materia: I LEP indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze Corte Cost. n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020). In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018) (Corte Cost. 26 novembre 2021, n. 220). (A. Santuari, I LEP tra Corte costituzionale e legge di Bilancio 2022, in Welforum, 17 dicembre 2021).

Secondo la definizione che ne dà il Legislatore in materia di non autosufficienza i LEPS sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura, sulla base di quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera M), della Costituzione e in coerenza con i principi e i criteri indicati

agli articoli 1 e 2 della legge 8 novembre 2000, n. 328, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità (art. 1, comma 159 L.234/21).

Offerta la definizione dei LEPS, importante per addivenire ad un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), si evidenziano i contenuti delle norme che lo definiscono. I principi su cui si basa l'intervento legislativo sono il rafforzamento strutturale e organizzativo degli Ambiti sociali territoriali (ATS) e la definizione di un progetto individualizzato che determini e finanzia i sostegni necessari in maniera integrata, favorendo la permanenza al domicilio delle persone anziane, nell'ottica della deistituzionalizzazione.

Va inoltre preliminarmente detto che i LEP relativi alla non autosufficienza sono finanziati attraverso il Fondo nazionale per la non autosufficienza, incrementato con ulteriori risorse fino al 2027. Il Fondo per le non autosufficienze è integrato per un ammontare pari a 100 milioni di euro per l'anno 2022, a 200 milioni di euro per l'anno 2023, a 250 milioni di euro per l'anno 2024 e a 300 milioni di euro a decorrere dall'anno 2025.

Al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio, nonché di concorrere alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale, i LEPS sono realizzati dagli ambiti territoriali sociali (ATS) di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, fermo restando quanto previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (art. 1, comma 160 L.234/21).

Le aree in cui vengono erogati i servizi da parte degli ATS sono l'assistenza domiciliare sociale e l'assistenza sociale integrata con i servizi sanitari, soluzioni abitative (comma 162 lett. A), nonché servizi sociali di sollievo per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie, un servizio di sostituzione temporanea degli assistenti familiari in occasione di ferie, malattia e maternità; l'attivazione e l'organizzazione mirata dell'aiuto alle famiglie, valorizzando la collaborazione volontaria delle risorse informali di prossimità e quella degli enti del Terzo settore (comma 162 lett. B).

L'art. 1, comma 163 prevede inoltre che il Servizio sanitario nazionale e gli ATS garantiscono alle persone in condizioni di non autosufficienza l'accesso ai servizi sociali e ai servizi sociosanitari attraverso punti unici di accesso (PUA) la cui sede operativa è situata presso le articolazioni del servizio sanitario denominate Case della comunità. Presso i PUA operano équipe integrate composte da personale adeguatamente formato e numericamente sufficiente appartenente al Servizio sanitario e agli Ambiti territoriali sociali (ATS). I commi 165 e 166 sono deputati a favorire la formazione ed il lavoro regolare a tutti gli operatori per contrastare il lavoro sommerso nel lavoro di cura che supporta le persone anziane non autosufficienti. Di notevole rilievo è il compito di MLPS e ANPAL nel varare un modello di formazione inclusivo (anche al caregiver convivente). Per l'attuazione degli interventi di cui dal comma 159 a 171 e per l'adozione di atti di programmazione integrata si addivene alla predisposizione di Linee Guida da adottarsi 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 (art. 1, comma 161, legge n. 234/2021).

2.5 Verso il Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla povertà 2021-2027

La Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali è titolare del Programma Operativo Nazionale (PON) “Inclusione” - CCI n.2014IT05SFOP001, approvato con Decisione della Commissione C(2014)10130 del 17 dicembre 2014 e modificato da ultimo con Decisione C(2018) n. 6257 del 20 agosto 2021 e del Programma Operativo PO I FEAD (Fondo europeo di aiuti agli indigenti) - CCI n. 2014IT05FMOP001, approvato con Decisione della Commissione C(2014) 9679 dell’11 dicembre 2014 e modificato da ultimo con C(2021)6304 del 30 agosto 2021.

Nel periodo compreso tra i mesi di maggio e giugno 2018, la Commissione Europea ha dato avvio alla nuova fase di programmazione 2021-2027 della politica di coesione con la presentazione delle proposte regolamentari riguardanti il quadro finanziario pluriennale con le risorse a disposizione nella prossima fase di programmazione e la Politica di coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, che intende raggiungere “5 Obiettivi di Policy”, 32 obiettivi specifici, attraverso 2 fondi strutturali FESR e FSE. A livello nazionale nel marzo 2019 è stato dato il via ai lavori per la definizione dell’Accordo di partenariato per il nuovo periodo di programmazione 2021-2027, promossi attraverso l’avvio del confronto con il partenariato allargato che ha delineato le priorità di investimento e le esigenze di sviluppo del Paese.

A gennaio 2022 si è avviato il negoziato formale sull’Accordo di Partenariato con la Commissione europea, a seguito dell’Intesa raggiunta in Conferenza Unificata il 16 dicembre 2021 e dell’approvazione del CIPESS nella seduta del 22 dicembre 2021, in conformità agli articoli 10 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni sui fondi.

Entro i successivi 90 giorni, la Commissione può formulare osservazioni di cui lo Stato membro tiene conto nella revisione dell’Accordo che quindi la Commissione adotta con decisione di esecuzione entro 4 mesi dalla data della sua prima presentazione formale. Ai sensi dell’articolo 21 del Regolamento (UE) 2021/1060 gli Stati membri presentano i Programmi (nazionali e regionali) alla Commissione non oltre 90 giorni dalla presentazione dell’Accordo che devono quindi essere approvati entro 5 mesi dalla data della sua prima presentazione.

L’Accordo di Partenariato 2021-2027, notificato alla Commissione in data 17 gennaio 2022, prevede l’istituzione del Programma Nazionale (PN) Inclusione e lotta alla povertà. Tale Programma rappresenta la continuazione e il rafforzamento degli attuali programmi a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nella programmazione 2021-2027: il PON Inclusione e il PO FEAD,

Il nuovo programma ha una dotazione finanziaria raddoppiata rispetto all’attuale programma: si tratta di 4.079.865.834, 00 miliardi di euro, di cui 3.508.999.167,00 FSE+ e 570.866.667,00 FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale, che rappresenta una novità per i programmi a gestione del MLPS).

Le principali linee lungo le quali si svilupperà il nuovo PN dovranno necessariamente tener conto di quanto realizzato nell’attuale Programma operativo, delle code delle azioni che sono attualmente in corso di finanziamento attraverso REACT-EU.

Rispetto al PON 2014-2020, prevalentemente incentrato sul rafforzamento dei servizi di contrasto alla povertà, il nuovo Programma potrà orientarsi ad un ampliamento,

come peraltro richiesto dalla Commissione europea, delle misure e degli interventi riconducibili ai servizi sociali e, in tal modo, rafforzare la proposta di un nuovo modello di welfare integrato, già sostenuto da un articolato impianto di programmazione nazionale centrato sull'aumento della qualità del sistema di offerta di servizi.

A tale riguardo, un fattore di connessione da considerare è quello delle azioni disegnate in ambito PNRR, che termineranno entro agosto 2026, per articolare una progettualità tesa ad un disegno organico a livello nazionale anche mediante il nuovo PN Inclusione, seguendo criteri e modalità compatibili con le regole che governano il FSE+ e il FESR, fondi sui quali si basa il nuovo Programma Nazionale.

Gli orientamenti espressi in sede di attuazione delle principali riforme introdotte nel Paese sottolineano la centralità del potenziamento della capacità funzionale della pubblica amministrazione, come già chiaramente enunciato del Decreto Legge 9 giugno 2021, n. 80 "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", e ulteriormente considerato nella Legge 30 dicembre 2021 n. 234 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024". Tale processo di costruzione della cornice normativa e gestionale del sistema dei servizi territoriali potrà rappresentare una scelta strategica anche per l'attuazione degli obiettivi del nuovo Programma Nazionale Inclusion e lotta alla povertà.

3. Nuove risposte a fragilità complesse. Gli strumenti di programmazione e le sfide di una offerta integrata sul territorio

L'analisi della programmazione di indirizzo testimonia la transizione da un modello di welfare assistenziale, volto sostanzialmente alla protezione in termini sanitari e sociali dei cittadini, ad un welfare più orientato a garantire il benessere delle persone (Maino et al. 2019; Saraceno, 2013), risultato di un lavoro di collaborazione e interconnessione fra tutti gli attori coinvolti: dall'istituzione pubblica al privato/privato sociale, fino ad arrivare alle famiglie e ai cittadini direttamente interessati. Emerge, in definitiva, sempre più chiaramente la necessità di proseguire sulla strada già intrapresa con le riforme degli ultimi anni con riferimento al Job's act e ai decreti attuativi (ad esempio in merito al collocamento mirato) o alla riforma del terzo settore.

Siamo di fronte, dunque, ad un insieme di interventi volti a riconoscere una maggiore centralità dell'individuo, con le sue esigenze e le sue potenzialità, e proprio questo è uno dei principi che guidano la sfida delle politiche sociali: partire dai cittadini e intorno a loro costruire sistemi di policy e predisporre interventi che, per garantire il benessere, devono operare in modo sinergico e integrato. La necessità di velocizzare la transizione ad un tale modello di welfare è resa ancor più stringente dalla pandemia da Covid-19, che ha messo tragicamente in crisi il sistema sanitario e ha comportato, secondo alcuni, la "morte del nostro modello assistenziale" (Righetti et al. 2020). La pandemia, in effetti, ha inciso soprattutto sulle fasce di popolazione a rischio, già caratterizzate dalla presenza di condizioni di fragilità, ovvero vulnerabili sotto il profilo dell'inclusione sociale e lavorativa. Particolarmente evidente, il fenomeno che

investe le fasce di età più elevate, per le quali la pandemia ha messo in evidenza l'insufficienza di sostegni in grado di favorire l'autonomia personale che, viceversa, dovrebbero essere garantiti attraverso una rete diffusa di servizi di assistenza di prossimità sul territorio. Ne deriva, pertanto, la conseguente consapevolezza di dover rafforzare tali servizi e le necessarie interconnessioni tra i diversi sistemi di riferimento. Ciò significa operare interventi di potenziamento a partire dai servizi sociali e da quelli sanitari, rafforzando gli ambiti territoriali e incidendo nella capacità di collaborazione nel quadro di una rete multidimensionale e orientata alla soddisfazione di bisogni complessi, pur ottimizzando le risorse disponibili.

Di fronte alla crescente richiesta di sostegno da parte di tali categorie, e con la conferma di una profonda diversificazione nella capacità da parte dei diversi territori di interpretare i bisogni, elaborare soluzioni e garantire l'erogazione di servizi sulla base delle risorse disponibili, si osserva il crescente ricorso a provvedimenti da parte dell'amministrazione centrale tesi a definire e proporre modelli e strumenti di intervento che assicurino una uniforme capacità di risposta sull'intero territorio nazionale. A partire da pratiche e innovazioni già sperimentate su una dimensione locale, per favorire una efficace cooperazione interistituzionale.

Siamo, pertanto, davanti ad una sfida: quella di portare a pieno compimento gli strumenti già esistenti e, allo stesso tempo, porre in essere interventi altrettanto innovativi che traducano in servizi esigibili l'approccio e i principi contenuti a livello di indirizzo. A supporto dei primi, assume una certa rilevanza, anche per il carattere di innovatività che le caratterizza, l'elaborazione delle Linee guida in materia di collocamento mirato per le persone con disabilità⁴⁶; nel quadro degli interventi a supporto della nuova programmazione, invece, sono recenti la stesura del Piano Operativo per la presentazione da parte degli Ambiti Territoriali Sociali di proposte di adesione alle progettualità nell'ambito della Missione 5 del PNRR⁴⁷ e la pubblicazione dell'Avviso 1/2022⁴⁸ per la presentazione di proposte di intervento da parte degli Ambiti Territoriali Sociali.

Le Linee guida, emanate in attuazione del d.lgs. 151/2015, sono state elaborate su un solido impianto di principi coerente con i principali atti normativi e di indirizzo condivisi, prima fra tutti la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006. Le raccomandazioni indicate, infatti, prevedono il ricorso

46 - Decreto Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 11 marzo 2022 n. 43

47 - Piano Operativo per la presentazione da parte degli Ambiti Sociali Territoriali di proposte di adesione alle progettualità di cui alla Missione 5 "Inclusione e Coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Sottocomponente 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale", - Investimenti 1.1, 1.2 e 1.3 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR):

A - Investimento 1.1 - Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti;

B - Investimento 1.2 - Percorsi di autonomia per persone con disabilità;

C - Investimento 1.3 - Housing temporaneo e stazioni di posta; approvato con Decreto 450 del 9-12-2021.

48 - Avviso pubblico 1/2022 per la presentazione di Proposte di intervento da parte degli Ambiti Sociali Territoriali da finanziare nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Sottocomponente 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale", Investimento 1.1 - Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti, Investimento 1.2 - Percorsi di autonomia per persone con disabilità, Investimento 1.3 - Housing temporaneo e stazioni di posta, finanziato dall'Unione europea - Next generation Eu.

alla multidimensionalità e all'approccio bio-psico-sociale nella valutazione della condizione di disabilità, quali elementi essenziali per costruire progetti personalizzati che siano effettivamente aderenti al profilo della persona con disabilità, così come il coinvolgimento della persona stessa all'intero processo di inserimento lavorativo che la riguarda.

Le Linee guida si basano sulla consapevolezza che, senza l'attività di rete integrata dei servizi (sanitario, sociale, istruzione/formazione, lavoro) non è possibile assicurare efficacia ed efficienza del sistema. Ciò si traduce in investimenti per una integrazione e una operabilità dei sistemi informativi, nonché nel rafforzamento delle capacità di governance e capacity building (investimento nella formazione degli operatori e potenziamento delle competenze).

Allo stesso modo, il Piano Operativo e il relativo Avviso 1 del 2022 in attuazione del PNRR contengono la declinazione operativa della Missione 5 "Inclusione e Coesione" con riferimento specifico alla componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore". Coerentemente con le linee programmatiche, anche in tali documenti l'elemento della complementarità e dell'integrazione è imprescindibile. Si legge, infatti, nel Piano operativo che "attorno al sistema dei servizi sociali, che deve rispondere in modo integrato alla pluralità dei bisogni dei beneficiari, in particolar modo quelli più fragili, deve essere costruita una strategia condivisa, che coinvolga direttamente beneficiari, famiglie, istituzioni pubbliche e private, terzo settore e sistema economico-produttivo, promuovendo i principi di cittadinanza e partecipazione attiva".

La finalità dei servizi sociali, dunque, in collaborazione anche con il sistema sanitario, è garantire e promuovere la partecipazione e la piena inclusione degli individui. Ciò dovrebbe avvenire attraverso la garanzia di prestazioni essenziali per una vita libera e dignitosa, che già la legge 328/2000 aveva individuato in una serie di ambiti di intervento identificati come Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali - LEPS, ma che per essere definiti operativamente hanno dovuto attendere il 2017, anno in cui è stata introdotta la misura nazionale di lotta alla povertà⁴⁹. Nella costruzione di un'offerta integrata di servizi, assumono una rilevanza strategica la definizione e l'articolazione dei LEPS: sono strumenti di rafforzamento strutturale del sistema dei servizi sociali, anche al fine di colmare le differenze di sviluppo territoriali, e in virtù di ciò catalizzano gran parte della riflessione in atto, volta ad una loro ulteriore implementazione.

Entrando nel merito degli interventi posti in essere al fine di sostenere i bisogni della popolazione fragile, appare qui utile soffermarsi su quanto previsto nell'ambito dei documenti attuativi in merito alla disabilità e alla non autosufficienza.

Per quanto riguarda la disabilità, l'obiettivo è assicurare un regime di vita che permetta alle persone con disabilità di partecipare attivamente alle decisioni che le riguardano, al fine dell'assunzione di una vita indipendente, anche sul piano economico ed occupazionale. Il sistema che promuove la dimensione lavorativa per le persone con disabilità si fonda sul collocamento mirato, regolato dalla legge n.68 del 1999; le recenti Linee guida approfondiscono e sviluppano alcuni elementi sui quali si rendeva necessario un intervento regolatore e migliorativo. Si tratta di indirizzi di

49 - In prima battuta il Sostegno all'inclusione attiva con la L. 33/2017, seguita dal D. Lgs. 147/2017 sul Reddito di inclusione e, infine, dal decreto-legge n. 4/2019 sul Reddito di cittadinanza.

carattere operativo, finalizzati a favorire la presenza e la fruibilità di servizi, strumenti e risorse adeguati, su tutto il territorio nazionale, sostenendo la standardizzazione dei processi di attuazione della norma. Tali indicazioni partono dalla predisposizione di un percorso complessivo che va dall'accoglienza presso il servizio di collocamento mirato (ubicato nel centro per l'impiego) fino all'inserimento nel posto di lavoro, attraverso il coinvolgimento di molteplici attori e l'impiego di diversi strumenti, quali la creazione di reti integrate tra i servizi, la possibilità di stipulare accordi territoriali, un progetto personalizzato basato sulla valorizzazione delle potenzialità della persona con disabilità, per la cui valutazione è raccomandato un approccio bio-psico-sociale ed un approccio multidimensionale. Allo stesso modo è implementata la figura del responsabile dell'inserimento lavorativo come figura di facilitazione in fase di inserimento, ma anche successivamente nella fase di mantenimento. Ulteriore elemento innovativo nel favorire l'incontro mirato tra domanda e offerta di lavoro nell'ambito del collocamento mirato è rappresentato dagli accomodamenti ragionevoli, che assumono una posizione centrale nella costruzione di un progetto personalizzato e per la corretta definizione delle condizioni adeguate nell'ambiente lavorativo.

Una medesima impostazione si trova nella declinazione degli interventi ammessi a finanziamento dall'Avviso 1/2022, in particolare l'investimento 1.2 "Percorsi di autonomia per persone con disabilità" nell'ambito della Missione 5.

In linea con le misure previste con il Fondo per il dopo di noi e con il Fondo nazionale per la non autosufficienza, nonché con le indicazioni contenute nelle Linee guida sulla vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità, elaborate nel 2018, l'Avviso promuove progetti che possano favorire il processo di de-istituzionalizzazione attraverso l'offerta di "servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari alle persone con disabilità, al fine di migliorarne l'autonomia e offrire loro opportunità di accesso nel mondo del lavoro, anche attraverso la tecnologia informatica".

In particolare, le linee di intervento da seguire nello sviluppo dei progetti presumono tre ambiti di azione. Si prende avvio dalla definizione e attivazione del progetto individualizzato, in cui le misure previste accompagnano le molteplici fasi che concorrono a tale percorso, e in cui si prospetta il coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore; un secondo ambito conduce alla realizzazione di abitazioni in cui fattori quali adattamento degli spazi, domotica e assistenza a distanza permettano la coabitazione di gruppi di persone con disabilità, anche mediante il reperimento e l'adattamento di spazi esistenti (beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, accordi specifici con enti proposti, e quant'altro); ulteriore categoria di azioni riguarda lo sviluppo delle competenze digitali per le persone con disabilità coinvolte nel progetto, al fine di sostenere il loro accesso al lavoro, attraverso misure specifiche sia di potenziamento della fornitura di dispositivi di assistenza domiciliare e di tecnologie per il lavoro, anche a distanza, sia di formazione orientata allo sviluppo delle competenze digitali. Sul versante della non autosufficienza, gli interventi finanziati dall'Avviso 1 del 2022, volti a favorire le attività di inclusione sociale di determinate categorie di soggetti fragili e vulnerabili (famiglie e bambini, anziani non autosufficienti, disabili e persone senza dimora) e di cui sono destinatari complessivamente circa 600 Ambiti Sociali Territoriali (ATS) e singoli Comuni, promuovono l'autonomia delle persone e la loro de-istituzionalizzazione, anche in ottica di prevenzione, considerando che per tali

fini è necessario: rafforzare i servizi sociali e la qualità dell'offerta dei servizi stessi, con prioritaria attenzione alla domiciliarità; offrire soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali innovative per le persone anziane al fine di garantire loro una vita autonoma e indipendente; provvedere alla riconversione e alla riqualificazione delle strutture residenziali pubbliche in gruppi di appartamenti autonomi dotati di strumentazione tecnologica innovativa; favorire l'integrazione sociosanitaria; semplificare l'accesso ai servizi. Inoltre, è in via di definizione il nuovo piano nazionale per la non autosufficienza, per la cui stesura saranno presi a riferimento i commi dal 159 al 171 dell'art. 1 della legge di Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022. Uno dei punti centrali e innovativi del piano va individuato nel focus "sull'intensità del bisogno", ovvero l'attenzione sulla necessità assistenziale crescente della persona: è la valutazione di tale intensità realizzata dai servizi competenti sulla base di molteplici fattori, a determinare il ventaglio di servizi e misure erogabili, in base al grado di non autosufficienza.

Nel piano saranno presenti misure e interventi che vanno nella direzione di definire modelli di intese socio- sanitarie, necessarie per trovare un punto di convergenza fra assessorati e uffici competenti e per realizzare sia quanto previsto dall'impianto generale, sia quanto previsto per valutare l'intensità del bisogno. La collaborazione in questo caso non si limita ai servizi ma si estende anche alle amministrazioni centrali, per assicurare efficace coordinamento e collaborazione nell'adozione e nell'utilizzo degli strumenti necessari per ottemperare alle richieste sia delle persone non autosufficienti sia di quelle con disabilità. Sono previste, inoltre, operazioni di potenziamento della governance e di capacity building per rafforzare i servizi a partire dagli operatori, in particolare dalla componente manageriale.

4. Alcune considerazioni sulla prossima fase di attuazione

L'articolato corpo di norme e misure, predisposto per rinnovare il modello di welfare nel Paese, interviene su un contesto le cui problematiche sono note e complesse. I divari territoriali, anche nella dimensione degli strumenti e dei servizi sociali e sanitari disponibili, rappresentano il primo elemento sul quale viene richiesto un intervento volto a ridurre le differenze nell'ottenimento di una risposta idonea ad un bisogno.

Sul piano nazionale, le azioni di sistema precedentemente descritte sviluppano soluzioni che prevedono la definizione di standard comuni e di modelli condivisi ed esportabili di intervento che, in ogni caso, richiedono l'elaborazione di ulteriori linee strategiche e operative. In primo luogo, va considerato che la collaborazione interistituzionale tra i diversi livelli di governance e di attuazione costituisce la modalità necessaria per assicurare una stretta connessione verticale del sistema, ad accompagnare il potenziamento, anche questo previsto e indispensabile, della capillare capacità amministrativa e gestionale sul territorio. È fondamentale assicurare agli ambiti sociali territoriali e ai comuni quel supporto, da parte delle diverse amministrazioni centrali e regionali, utile a sostenere le enormi sollecitazioni derivanti dal riconoscimento di una centralità, anche finanziaria, che, prima ancora di essere attuativa, impegna i livelli locali nelle funzioni manageriali e di governo.

I temi della governance e della capacità amministrativa ritornano anche nel coordinamento dei diversi piani e progetti che compongono il disegno complessivo

di riforma del welfare, per assicurare un efficiente ed equo utilizzo delle risorse disponibili in termini di complementarità, ma anche nella prospettiva di una logica distributiva che consideri la necessità di restringere i divari tra zone densamente popolate e aree interne.

La predisposizione di modelli di rete integrata, tra i diversi territori e tra sistemi che insistono su medesimi ambiti locali, costituisce un ulteriore indirizzo generale che risponde alla duplice esigenza di uniformità nei processi di erogazione dei servizi e, altrettanto rilevante, di regolarizzazione delle relazioni tra sistemi di servizi che sono chiamati a rispondere in maniera integrata a bisogni complessi e personalizzati, dove la definizione e la modellizzazione dei livelli essenziali assumono un ruolo ancor più strategico. La continuità dell'assistenza non deve trovare ostacoli nelle attribuzioni di competenze tra sistemi sociali e sanitari e in tal senso devono essere interpretati gli investimenti nei PUA, così come la futura centralità delle Case di comunità, luogo fisico di prossimità e di agevole individuazione con un modello organizzativo integrato e multidisciplinare che sappia intervenire anche in ottica di prevenzione.

Il territorio costituisce la sede finale anche per l'individuazione della più efficace combinazione tra la capacità della pubblica amministrazione di esprimere un catalogo di servizi e i trasferimenti monetari laddove indispensabili, tenendo nella giusta considerazione il carattere di progressività che dovrà assumere il graduale aumento del presidio di assistenza e sostegno ad individui e famiglie. Si tratta di un percorso complesso nel quale, a partire dalla centralità della persona, si proceda nella semplificazione dei percorsi di accesso alle prestazioni, in una effettiva presa in carico multidimensionale ed integrata, rafforzando anche i servizi territoriali di domiciliarità, ma prevedendo anche la progressiva riqualificazione delle strutture residenziali sulla base del principio di una vita dignitosa.

La sistematica gestione e alimentazione dei flussi informativi, con le relative le infrastrutture tecnologiche, diventa per tale modello un punto nodale, per un efficace e rigoroso monitoraggio a sostegno del corretto dimensionamento dei servizi erogati, dei beneficiari coinvolti, della chiara definizione dei bisogni e, non ultimi, degli eventuali interventi correttivi che risultino necessari in base a dati certi e codificati. Un solido sistema informativo rappresenta, inoltre, un valido strumento di integrazione dei sistemi e un veicolo mediante il quale poter assicurare la condivisione delle esperienze e dei progetti, espressione delle differenti realtà del Paese.

Per attuare una effettiva discontinuità rispetto ai modelli dei quali si è constatato la complessiva fragilità e insufficienza, è necessario gestire con convinzione il cambiamento, verso un nuovo sistema di protezione sociale che ponga al centro il benessere dei cittadini.

Riferimenti Bibliografici

- Bonardi O., Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità, in <https://www.italianequalitynetwork.it/1>
- Eurofound (2021), Living, working and COVID-19 (Update April 2021): Mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Griffo G., La legge sulla disabilità un'occasione da non perdere, in <https://www.superando.it/2021/11/22/la-legge-delega-sulla-disabilita-e-unoccasione-da-non-perdere/>
- Maino F., Ferrera M. (a cura di) (2019), Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia,
- Righetti A., Jop S., Del Giudice G., Barbarossa E., Moretti A., Mazzi A., Tobia L. (a cura di) (2020), Budget di salute, Position Paper 1, <https://perunnuovowelfare.it/budget-di-salute/>
- Santuari A., I LEP tra Corte costituzionale e legge di Bilancio 2022, in Welforum, 17 dicembre 2021
- Saraceno C. (2013), Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale, Il Mulino
- Piano operativo per la presentazione da parte degli ambiti sociali territoriali di proposte di adesione alle progettualità di cui alla Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Sottocomponente 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale", - Investimenti 1.1, 1.2 e 1.3 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (adottato con Decreto Direttoriale n.450 del 9-12-2021):
 - a. Investimento 1.1 - Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti;
 - b. Investimento 1.2 - Percorsi di autonomia per persone con disabilità;
 - c. Investimento 1.3 - Housing temporaneo e stazioni di posta
- Avviso pubblico 1/2022 per la presentazione di Proposte di intervento da parte degli Ambiti Sociali Territoriali da finanziare nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Sottocomponente 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale", Investimento 1.1 - Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti, Investimento 1.2 - Percorsi di autonomia per persone con disabilità, Investimento 1.3 - Housing temporaneo e stazioni di posta, finanziato dall'Unione europea - Next generation Eu, adottato con Decreto della Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale n. 5 del 15 -02-2022.

L'assistenza ai non autosufficienti⁵⁰

Si può dire che il 2021 non ha cambiato nulla di quanto descritto nella Relazione del 2020 a proposito della condizione dei soggetti, delle famiglie, delle residenze, degli addetti all'assistenza, degli squilibri territoriali.

Di buono c'è tuttavia da segnalare l'apertura di un dibattito sull'argomento e un complesso di iniziative sfociate in due decisioni adottate: quelle del PNRR alle Misure 5 e 6 e i commi da 159 a 171 (più il 677) della legge finanziaria per il 2022 (la n. 234 del 30 dicembre 2021).

Nel PNRR abbiamo una batteria di misure e investimenti in programma: i Punti Unici di Accesso (PUA); *Housing* temporaneo e stazioni di posta; 1.288 Case della Comunità; 602 Centrali Operative Territoriali; 381 Ospedali di Comunità, Telemedicina.

Si proclamano quattro "categorie di interventi da realizzare da parte dei Comuni, singoli o in associazione (Ambiti sociali territoriali), quali: (i) interventi finalizzati a sostenere le capacità genitoriali e a supportare le famiglie e i bambini in condizioni di vulnerabilità; (ii) interventi per una vita autonoma e per la deistituzionalizzazione delle persone anziane, in particolare non autosufficienti; (iii) interventi per rafforzare i servizi sociali a domicilio per garantire la dimissione anticipata e prevenire il ricovero in ospedale; (iv) interventi per rafforzare i servizi sociali attraverso l'introduzione di meccanismi di condivisione e supervisione per gli assistenti sociali." E ancora: "La linea di attività più corposa del progetto (oltre 300 milioni) è finalizzata a finanziare la riconversione delle RSA e delle case di riposo per gli anziani in gruppi di appartamenti autonomi, dotati delle attrezzature necessarie e dei servizi attualmente presenti nel contesto istituzionalizzato."

Il tutto dovrebbe concretizzarsi entro il 2026 con la realizzazione e ammodernamento di strutture che dovranno poi essere dotate di personale per farle funzionare.

In legge di bilancio si proclama di voler concretizzare i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) richiamandosi alla Costituzione (Art. 117), alla legge 328 del 2000, al decreto legislativo n. 147 del 2017. Si sollecita con insistenza il coordinamento tra il sistema sanitario e quello dei servizi sociali nell'ambito di un complesso di norme per la verità ben congegnate, ma (comma 170) "In sede di prima applicazione sono definiti i seguenti LEPS, individuati come prioritari nell'ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, approvato dalle Rete della protezione e dell'inclusione sociale....nella seduta del 28 luglio 2021: a) pronto intervento sociale; b) supervisione del personale dei servizi sociali; c) servizi sociali per le dimissioni protette; d) prevenzione dell'allontanamento familiare; e) servizi per la residenza fittizia; f) progetti per il dopo di noi e per la vita indipendente." Al comma 164 si riconosce che per il sostegno alla domiciliarità, possono essere erogati, oltre alla indennità di accompagnamento, aiuti per remunerare badanti dipendenti dalla famiglia "o per l'acquisto di servizi forniti da imprese qualificate nel settore dell'assistenza sociale non residenziale."

Il tutto dovrebbe concretizzarsi con le risorse costituite dal fondo per la non

⁵⁰ - A cura di Aldo Amoretti, "Professione in Famiglia"

autosufficienza che nel 2021 è stato di 800 milioni e che in base al comma 168 “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.” All’ultimo momento è spuntato un comma 677 che aggiunge 15 milioni per il 2022.

E’ noto che presso il ministero della salute è costituita una commissione presieduta dal Mons. Paglia, presso quello del lavoro una presieduta dall’On. Livia Turco; presso la Presidenza del Consiglio dei ministri si è pure costituita una commissione. Lo scopo è quello di elaborare una legge delega per una riforma generale sul tema non autosufficienza.

Si è anche costituita una coalizione di associazioni (oltre 50) che si è autodefinita “Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza” con a capo il Prof. Cristiano Gori.

Seguita a sorprendere che da tutti i discorsi, documenti, provvedimenti restino fuori i fenomeni quali *caregiving* e *badantato*. Sono prevalentemente donne sia le caregiver che le badanti. Queste ultime per la gran parte immigrate. È in discussione una legge su caregiver, ma si ha diritto di temere che non la si concluda entro la legislatura in corso. In quanto alle badanti va ricordato come il tentativo di sanatoria della immigrazione irregolare (Decreto-legge n. 34 del 2020) è stato un fallimento clamoroso. E siamo sempre più di fronte al fatto che non si trovano persone disponibili e questo lavoro. L’associazione Domina stima in 200mila l’esigenza di personale per famiglie o imprese di servizi per le medesime.

Si impone l’esigenza di una nuova sanatoria, ma con norme efficaci e una fase di reclutamento organizzato e alla luce del sole di quel personale che serve anche con nuove norme apposite.

Le politiche per Infanzia, Istruzione, Università e Ricerca⁵¹

Sintesi del Comparto Conoscenza⁵²

Nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁵³, la Missione 4 (M4) articola le misure per il comparto Istruzione e Ricerca per un totale di 30,88 miliardi di euro stanziati, pari al 16,12% dell'intero PNRR⁵⁴. Questa Missione prevede a sua volta due Componenti, ovvero aree di intervento che affrontano sfide specifiche, composte a loro volta da Investimenti e Riforme. Le Componenti sono: la M4C1 - *Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università* (con un totale destinato pari a 19,44 miliardi di euro) e la M4C2 - *Dalla ricerca all'impresa* (11,44 miliardi). Le risorse amministrate dal Ministero dell'Istruzione ammontano a 17,59 miliardi di euro⁵⁵.

Per l'Istruzione sono previste 11 linee di investimento, 6 destinate alle infrastrutture e 5 alle competenze. Il Piano prevede altresì 6 riforme per porre il sistema scolastico al centro della crescita del Paese in dimensione europea. Si tratta di misure che incidono su aspetti strategici: riorganizzazione del sistema scolastico; formazione del personale; procedure di reclutamento dei docenti; sistema di orientamento per gli studenti; riordino degli istituti tecnici e professionali e degli Istituti Tecnici Superiori (ITS). Sul sito del Ministero è presente una sezione relativa al PNRR in costante aggiornamento⁵⁶.

Per Università e Ricerca sulla M4C1 sono previste 4 riforme e 4 linee di investimento, mentre sulla M4C2 sono previste 1 riforma e 11 linee di investimento. Gli interventi sulla Componente 1 riguardano il welfare studentesco (borse di studio per l'accesso all'università), l'orientamento attivo nella transizione scuola-lavoro, le risorse per qualificare la didattica e le competenze universitarie avanzate, i dottorati di ricerca. Propedeutiche a queste misure sono le riforme sulle classi di laurea, sulle lauree abilitanti per determinate professioni, sugli alloggi per gli studenti e sui dottorati. Per quanto riguarda la Componente 2, il MUR ha competenza diretta su 7 Investimenti mentre i restanti 4 sono di competenza del MISE. Gli interventi riguardano tre ambiti,

51 - A cura di Cristina Stringher, INVALSI; Brigida Blasi, ANVUR; Angelo Mari, LUMSA; Sandra Romagnosi, ANVUR. Si ringraziano: Marco Stradiotto (SOSE) e Emanuele Padovani (Università di Bologna) per i preziosi spunti sul finanziamento dei servizi per l'infanzia; Sabrina Gastaldi e Valentina Scavone per la revisione delle azioni ANCI inserite nel paragrafo 6 del Segmento 0-6; Stefano Sampaolo, capo staff dell'assessoria Scuola, Formazione e Lavoro del Comune di Roma, Claudia Pratelli, per le informazioni incluse nel Box 1; Irene Archillett (Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza) per la collaborazione ai box 2 e 3.

52 - A Cristina Stringher sono da attribuire coordinamento del contributo, sintesi, paragrafo 6 del Sistema 0-6 e i paragrafi Istruzione.

A Brigida Blasi e a Sandra Romagnosi sono da attribuire i paragrafi Università e Ricerca.

A Angelo Mari sono da attribuire i paragrafi 1-5 del Sistema 0-6.

53 - Le informazioni qui riportate sono tratte da <https://italiadomani.gov.it/it/il-piano/missioni-pnrr/istruzione-e-ricerca.html> e da <https://pnrr.istruzione.it/>

54 - Per l'inquadramento complessivo del PNRR italiano, si rimanda all'introduzione di questo volume. Per il comparto Istruzione, si può altresì consultare Cristanini, D. (2021). *PNRR e dintorni. Le misure e le idee per dare una nuova forma alla scuola. Dossier CISL Scuola*. Roma: CISL Scuola. Disponibile su: https://www.cislscuola.it/index.php?id=2872&tx_ttnews%5Btt_news%5D=32687&cHash=66677802fe3c2595b972aa95f9de2e0b

55 - Fonte: <https://pnrr.istruzione.it/>

56 - <https://pnrr.istruzione.it/>.

ovvero il rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese, il sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico, e il potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione. La riforma propedeutica a questi interventi (Attuazione di misure di sostegno alla R&S per promuovere la semplificazione e la mobilità) sarà implementata dal MUR e dal MiSE attraverso la creazione di una cabina di regia interministeriale.

Complessivamente, il PNRR nasce con l'intento di rilanciare il Paese a seguito dell'enorme impatto della pandemia da COVID-19 e per questo pare utile fornire informazioni per comprendere la situazione del Comparto Conoscenza, con particolare riferimento all'anno di avvio del PNRR, attraverso un focus su dati essenziali e iniziative previste per i segmenti Sistema 0-6, Istruzione, Università e Ricerca.

In questo capitolo ci si sofferma particolarmente sul sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia, che ha ricevuto un notevole impulso dai fondi PNRR. Si passano in rassegna: i dati di riferimento; le misure del PNRR a sostegno del sistema; gli atti di programmazione già adottati; le questioni aperte del sistema e il ruolo determinante dei comuni nell'attuazione del PNRR. Per la sezione Istruzione, oltre al dettaglio delle misure previste dal PNRR in termini di riforme e investimenti, ci si sofferma sui dati salienti che informano la redazione stessa del PNRR, quali quelli sull'edilizia scolastica, le dotazioni tecnologiche, gli apprendimenti degli studenti e la dispersione scolastica implicita ed esplicita, anche alla luce degli impatti della pandemia da COVID-19. Per l'Università e la Ricerca si dettagliano gli investimenti e le riforme previste nel PNRR e si forniscono dati relativi all'impatto della pandemia da COVID-19 sul sistema universitario, oltre alle principali novità sulla valutazione della ricerca.

Da questa rassegna emergono alcuni aspetti salienti. Per quanto concerne i dati di sistema, preoccupa il calo demografico costante, che nel 2021 ha raggiunto un nuovo minimo storico dall'Unità d'Italia con **399.431 nuovi nati**. Altrettanto allarmante appare il dato sulla *learning loss*, ovvero la perdita di apprendimenti dovuta anche alla pandemia da COVID-19: nel 2021, **oltre la metà degli studenti di scuola secondaria non raggiunge le competenze di matematica e inglese previste nel curriculum nazionale al termine di 13 anni di scolarità**, in aumento rispetto alle rilevazioni INVALSI del 2019. **Permangono i cronici divari territoriali** nella distribuzione dei servizi del sistema 0-6, nelle competenze degli studenti di istruzione secondaria e nella dispersione scolastica. Il sistema Istruzione sembra però in grado di reagire, per quanto di sua competenza: si segnala infatti l'ottimo riscontro ai bandi finora attivati dal Ministero Istruzione sui fondi PNRR e il definitivo aggancio dei servizi educativi per i bambini tra zero e tre anni d'età al sistema nazionale di educazione e istruzione, con la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e il sostegno ai costi di gestione previsti dalle più recenti disposizioni.

Nell'Università, l'esperienza della DaD, che è stata attivata nell'emergenza pandemica e che ha consentito il proseguimento delle attività, è stata valutata in maniera positiva dall'82,2% degli studenti (Almalaurea 2021) così come dall'88% dei docenti (ANVUR 2020). Tuttavia, il 78,4% degli studenti continua a preferire la didattica in presenza rispetto a quella a distanza, soprattutto per gli aspetti relazionali e il rapporto diretto con i docenti (81,6%). Anche i docenti hanno lamentato la scarsa interazione con gli studenti e il 46% di loro ha dichiarato di aver avuto la percezione di una minore

concentrazione degli studenti in DaD rispetto alla presenza. Tra gli aspetti della DaD è, invece, particolarmente apprezzata dall'80% degli studenti la possibilità di rivedere le lezioni registrate.

Segmento 0-6

1. I dati di riferimento tra linee di tendenza, calo demografico e i limiti dovuti alla Pandemia

I dati riguardanti il sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia, dedicato ai bambini da zero a sei anni, sono riferiti agli investimenti che si stanno facendo da alcuni anni nel settore, nonché agli scenari demografici ed economico-sociali di riferimento, tenuto conto del periodo pandemico.

Va anzitutto segnalato il preoccupante calo demografico, che nel 2021 ha fatto registrare un nuovo record negativo: sono solo 399.431 i bambini iscritti in anagrafe, nuovo minimo storico dall'Unità d'Italia⁵⁷.

Le informazioni più recenti sulle strutture per l'infanzia, elaborate dall'ISTAT⁵⁸, mostrano un panorama ancora variegato con luci e ombre. I dati relativamente stabili sulla scuola dell'infanzia mostrano che, nell'anno 2019 si registra il 92% di iscritti per i bambini tra i 3 e i 5 anni⁵⁹. Il tasso di partecipazione alle attività educative (scuola dell'infanzia e primo anno della primaria) per i 5enni è pari al 96,5%, secondo i dati MIUR riferiti all'anno scolastico 2018/2019, quota sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente e ai 10 anni precedenti⁶⁰.

Alla fine del 2019, i servizi educativi 0-3 attivi erano 13.834 (i cui posti sono a titolarità pubblica comunale per il 50% circa), 500 in più rispetto all'anno precedente, per un numero di posti complessivi pari a 361.318⁶¹. La percentuale di copertura rispetto ai residenti di 0-2 anni è aumentata, passando dal 25,5% dell'anno 2018/2019 al 26,9% dell'anno 2019/2020, in parte anche per effetto del calo delle nascite⁶². Questa offerta si compone di: nidi d'infanzia (78,8%); sezioni primavera (12,6%), per bambini dai 24 ai 36 mesi collocate prevalentemente nelle scuole dell'infanzia; servizi integrativi per la prima infanzia (8,6%), che comprendono spazi gioco, centri per bambini e genitori e servizi educativi in contesto domiciliare⁶³. Permangono notevoli divari territoriali. I livelli di copertura più alti si registrano in Valle D'Aosta (43,9%), seguita da altre regioni del Centro-Nord, sopra il target europeo. I livelli di copertura più bassi si registrano ancora in Campania e Calabria, che sono sotto l'11%.

La spesa per i servizi educativi 0-3 nel 2019 è pari a un miliardo e 496 milioni di

57 - ISTAT (2022). *Dinamica demografica - anno 2021. Nascite, matrimoni e migrazioni: segnali di ripresa ma non è ancora recupero*. Roma: Autore.

58 - ISTAT (2021). *Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia - Anno educativo 2019/2020*. Roma: Autore.

59 - OECD (2021), *Education at a Glance*. Paris: Autore, p. 170.

60 - ISTAT (2021). *Rapporto SDGs 2021. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*. Roma: Autore, p. 40.

61 - ISTAT (2021). *Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia - Anno educativo 2019/2020*. Roma: Autore.

62 - Istat (2021). *Natalità e fecondità della popolazione residente, anno 2020, Report 14 dicembre 2021*. L'andamento decrescente del numero delle nascite negli ultimi cinque anni è stato il seguente: 473.438 nel 2016; 458.151 nel 2017; 439.747 nel 2018; 420.084 nel 2019; 404.892 nel 2020. Pertanto, la percentuale di copertura dei servizi rispetto ai potenziali fruitori è destinata ad aumentare, anche per effetto dell'ulteriore calo registrato nelle nascite del 2021, solo 399.431 (ISTAT, 2022, op. cit.).

63 ISTAT (2021). *Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia - Anno educativo 2019/2020*. Roma: Autore.

euro, di cui il 18,7% è la quota rimborsata dalle rette pagate dalle famiglie. L'offerta si orienta verso forme gestionali meno onerose per i comuni: in media, per un bambino iscritto, la spesa è di 8.645 euro nei nidi comunali; di 5.041 nei nidi comunali affidati a terzi; di 3.553 nei nidi privati con riserva di posti; di 1.813 euro nel caso di contributi pagati alle famiglie.

Riguardo all'utilizzo del bonus frequenza di cui si è riferito nella relazione del 2019, si registra un andamento decrescente. In effetti, sono 271.780 i beneficiari del bonus nel 2020 (21,2% dei bambini 0-2 anni), con un calo di 18mila richieste rispetto all'anno precedente (21,5%)⁶⁴. Il calo dei percettori si accompagna a un minor numero di mensilità percepite nell'anno: la media per beneficiario passa da 6,4 mensilità nel 2019 a 4,6 nel 2020. Diminuiscono quindi l'importo medio annuo percepito dal singolo beneficiario (da 833 a 725 euro annui) e la spesa complessivamente erogata dall'INPS (197 milioni di euro nel 2020, 44 milioni in meno rispetto al 2019).

Come evidenziato nella precedente Relazione Annuale CNEL 2020, il sistema 0-6 è stato condizionato dagli effetti della Pandemia. Al riguardo, è stata realizzata un'indagine campionaria nei mesi di aprile-maggio 2021 su 1.418 servizi (1.036 asili nido e 382 sezioni primavera), sia pubblici che privati (ISTAT, 2021)⁶⁵. È stato così rilevato che, a fronte di un aumento dei costi di gestione (per l'85% dei casi) e dei costi straordinari (per l'88%) anche per effetto della pandemia, poco più del 55% delle strutture ha ricevuto contributi straordinari. Il 29% dei gestori del settore pubblico e il 45% di quelli del settore privato dichiarano altresì un calo delle iscrizioni, ciò che ha comportato una plausibile contrazione delle entrate provenienti dalle rette. Circa il 62% ha così attivato ammortizzatori sociali come la Cassa Integrazione o il FIS (Fondo d'Integrazione Salariale). Sono emerse ulteriori notevoli criticità affrontate dai gestori dei servizi all'avvio dell'anno educativo 2020/2021: il timore delle famiglie (84%) e degli operatori (86%) per il rischio di contagio, le difficoltà organizzative nella gestione degli spazi (82%) e degli orari (68%), l'approvvigionamento dei prodotti per la sanificazione (70%) e le difficoltà delle famiglie a pagare le rette (60%). Complessivamente, nonostante queste criticità, il sistema ha retto e ha dispiegato una notevole capacità di adattamento dell'offerta alla difficile situazione pandemica. Il risultato è stato un livello relativamente alto della domanda del servizio da parte delle famiglie, con oltre l'80% dei posti disponibili occupati a settembre 2020 e ad aprile 2021.

2. Rilancio dello 0-6. PNRR e provvedimenti finanziari collegati: la definizione dei livelli essenziali, il reclutamento e la qualificazione del personale.

Il PNRR, ha dedicato specifica attenzione all'implementazione della riforma del sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia concretamente avviata nel 2017. In effetti nell'ambito della Missione 4, componente M4C1 "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università", è individuato lo specifico obiettivo di aumentare significativamente l'offerta di posti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia, cui si destina l'Investimento 1.1, pari a 4,6 miliardi di euro.

64 - ISTAT (2021). *Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia - Anno educativo 2019/2020*. Roma: Autore.

65 - ISTAT (2021). *Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia - Anno educativo 2019/2020*. Roma: Autore. L'indagine è stata promossa dal Dipartimento delle politiche per la famiglia e realizzata in collaborazione fra Istat e Università Ca' Foscari - Venezia.

La misura prevede la creazione di circa 228.000 posti. Riguardo ai centri di responsabilità istituzionale, il PNRR non si discosta in modo marcato dal modello frammentato precedente, che vede coinvolti: Ministero dell'istruzione, in collaborazione con il Dipartimento delle politiche per la famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'Interno e i comuni, i quali accederanno direttamente a procedure selettive per ottenere i finanziamenti e si occuperanno della fase di realizzazione e gestione delle opere. La regia centrale è affidata tuttavia al Ministero dell'istruzione, che si coordina con gli organismi collegiali centrali, cui partecipano anche le regioni e gli enti locali⁶⁶.

Va sottolineato che, essendo il finanziamento del PNRR destinato a spese di investimento, rimane aperto il tema messo in evidenza nelle precedenti relazioni relativo al sostegno dei costi di gestione, che a volte rendono difficile la conduzione delle stesse strutture esistenti. Sul punto è iniziato un incisivo percorso legislativo, che dovrà essere attuato in sede amministrativa. In effetti, nelle recenti leggi di bilancio dello Stato sono state poste le basi innanzi tutto per una reale ed effettiva definizione dei livelli essenziali di prestazione in materia di servizi per l'infanzia. La legge di bilancio 2021-2023 ha previsto un finanziamento aggiuntivo rispetto a quelli disponibili a decorrere dall'anno 2026, quale quota di risorse finalizzata a incrementare il numero dei posti nido, in percentuale da definire nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno, e nel limite dei livelli essenziali di prestazione (LEP)⁶⁷. Più incisiva è la disposizione successiva⁶⁸ che "al fine di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio di asilo nido in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione" ha rimodulato gli stanziamenti già previsti dalla legislazione precedente ed ha stanziato 1,1 miliardi di euro annui a decorrere dal 2027, quota sempre destinata a incrementare il numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia, sino al raggiungimento di un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire. Il livello minimo da garantire è definito quale numero dei posti dei predetti servizi educativi per l'infanzia, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, ed è fissato su base locale nel 33 per cento, inclusivo del servizio privato. In considerazione delle risorse disponibili, i comuni, in forma singola o associata, garantiscono il raggiungimento del livello essenziale della prestazione attraverso obiettivi di servizio annuali, secondo una progressione differenziata per fascia demografica tenendo anche conto, ove istituibile, del bacino territoriale di appartenenza. Dall'anno 2022 l'obiettivo di servizio, per fascia demografica del comune o del bacino territoriale di appartenenza, è fissato con decreto del Ministro dell'interno, "dando priorità ai bacini territoriali più svantaggiati e tenendo conto di una soglia massima

66 - Il d.lgs. n. 65 del 2017, prevede all'art. 10 l'istituzione della "Commissione per il sistema integrato di educazione e di istruzione". Con decreto del Ministro dell'Istruzione 18 marzo 2019, n. 220 è stata costituita la "Cabina di regia con funzioni di supporto, di monitoraggio e valutazione dell'attuazione e dell'efficacia degli interventi del Piano d'azione nazionale pluriennale".

67 - Art. 1, comma 792, legge 30 dicembre 2020, n. 178, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*. La previsione era di 300 milioni di euro annui, poi aumentati dalla legge successiva.

68 - Legge 30 dicembre 2021, n. 234, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*, art. 1, commi 172, 173, 174.

del 28,88 per cento valida sino a quando anche tutti i comuni svantaggiati non abbiano raggiunto un pari livello di prestazioni”, introducendo così un meccanismo perequativo. L’obiettivo di servizio è progressivamente incrementato annualmente sino al raggiungimento, nell’anno 2027, del livello minimo garantito del 33 per cento su base locale, anche attraverso il servizio privato (con la conseguente esclusione degli anticipi da superare ai sensi dell’art. 14 del d.lgs. n. 65/2017). Particolare attenzione è stata posta riguardo ai bambini disabili, per i quali è previsto uno stanziamento aggiuntivo per favorire la frequenza. Inoltre, i comuni possono procedere all’assunzione del personale necessario alla diretta gestione dei servizi educativi per l’infanzia utilizzando le specifiche risorse disponibili e in deroga ai limiti di spesa posti dalla normativa⁶⁹. La legge di bilancio 2021 per l’anno 2022, infine, apporta una significativa modifica al testo unico sugli enti locali, nel senso di escludere i costi di gestione degli asili nido, ai fini del controllo centrale sugli enti strutturalmente deficitari, dal limite obbligatorio di copertura del servizio con tariffe a carico delle famiglie (prima si calcolavano al 50 per cento⁷⁰). Pertanto anche in questi comuni la quota delle tariffe sugli asili nido a carico delle famiglie seguirà le stesse regole valide per tutti i comuni.

3. Gli atti di programmazione nazionale adottati nel 2021 e 2022.

Il Consiglio dei Ministri ha deliberato recentemente due importanti atti programmatici: *Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione per i bambini di età compresa tra zero e sei anni per il quinquennio 2021-2025*⁷¹; *5° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023*⁷².

Il Piano per il sistema integrato zero sei 2021-2025 definisce innanzi tutto gli interventi nazionali e dà indicazione alle regioni per adottare i programmi di propria competenza; fissa inoltre alcuni livelli percentuali minimi di risorse, da calcolare sull’ammontare di quelle disponibili⁷³, da destinare a particolari esigenze strategiche. A livello nazionale si prevedono azioni volte a: costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza di edifici pubblici; finanziamento in quota parte delle spese di gestione; formazione continua del personale docente e educativo; almeno il 20% delle risorse, cosiddetta “quota perequativa” deve essere destinate ai territori con maggiore divario negativo rispetto alla media nazionale di servizi⁷⁴. Spetta poi alle regioni programmare gli interventi da realizzarsi a cura dei comuni e relativi a: consolidare e ampliare la rete dei servizi per l’infanzia a titolarità pubblica o convenzionata; stabilizzare e potenziare gradualmente le sezioni primavera, da aggregare normalmente alle scuole dell’infanzia statali o paritarie o da inserire nei Poli per l’infanzia; ampliare e sostenere la rete dei servizi zero sei anni; riqualificare gli edifici scolastici pubblici già esistenti e sottoutilizzati;

69 - Articolo 57, comma 3-septies, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia.

70 - Art. 243, comma 2, lett. a) del testo unico di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

71 - Delibera adottata dal Consiglio dei Ministri nella riunione n. 39 del 5 ottobre 2021.

72 - Delibera adottata dal Consiglio dei Ministri nella riunione n. 57 del 21 gennaio 2022.

73 - Risorse relative al 2020, € 264 milioni.

74 - Una quota perequativa è stata destinata alle regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia.

sostenere la qualificazione del personale educativo e docente; almeno il 5% dei fondi deve essere destinato a percorsi formativi congiunti (educatori e docenti) e alla formazione dei coordinatori pedagogici. Il Piano prevede un meccanismo di monitoraggio che partendo dai dati raccolti dai comuni, aggrega le informazioni a livello regionale; poi sono le regioni che trasmettono i dati al Ministero dell'Istruzione, che coordina il sistema informativo nazionale. E' prevista infine l'attivazione dell'Anagrafe nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione. Per completare il quadro dei finanziamenti, il 9 settembre 2021 è stata sancita in Conferenza unificata l'intesa per il riparto delle risorse del Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione per gli esercizi finanziari 2021 (seconda parte del finanziamento), 2022 e 2023⁷⁵. Si tratta di € 307,5 milioni per l'anno 2021; di € 309 milioni per l'anno 2022; di € 309 milioni per l'anno 2023. Nel corso dell'anno 2021, sulla base dell'intesa raggiunta in Conferenza unificata, alcune regioni hanno adottato i propri piani regionali per il sistema integrato 0-6 – ad esempio Lazio⁷⁶ e Lombardia⁷⁷; altre hanno ripartito le risorse disponibili per gli anni di riferimento.

Passando ad esaminare il Piano per l'infanzia e l'adolescenza, va qui evidenziato che esso prevede obiettivi e linee di indirizzo, senza però indicare specifici finanziamenti dedicati, per cui il documento rinvia ai finanziamenti stanziati dagli atti prima ricordati. Riguardo al sistema integrato sono previste due azioni specifiche: 1) integrare le potenzialità attuali dello 0-6, con l'obiettivo specifico di ampliare la diffusione di servizi educativi per la prima infanzia 0-3, superare l'obiettivo del 33% e tendere verso l'obiettivo del 50% per l'offerta di nuovi nidi e sezioni primavera; 2) sviluppare l'accessibilità equa e sostenibile nello 0-6, in particolare nello 0-3, intervenendo sulla cancellazione progressiva delle rette per la frequenza dei nidi⁷⁸. Per i tempi di attuazione si indicano quelli relativi alla vigenza del Piano, vale a dire il periodo 2022-2023, coincidente con il primo periodo di attuazione del PNRR.

4. Gli atti e i documenti di attuazione della riforma del sistema integrato di educazione e di istruzione per l'infanzia: provvedimenti amministrativi, linee e orientamenti pedagogici

Nel corso dell'anno 2021 è proseguito l'iter di attuazione della riforma del sistema integrato di educazione e di istruzione per l'infanzia a livello nazionale e regionale. Ciò sia dal punto di vista normativo/amministrativo, sia sotto il profilo dei contenuti e degli obiettivi pedagogici e di servizio. Cominciando dagli atti ministeriali, con decreto del 16 febbraio 2021 sono stati ripartiti i fondi statali per le sezioni primavera⁷⁹, per le quali è stato poi confermato in Conferenza unificata Stato, regioni e autonomie locali l'accordo per proseguire le attività⁸⁰. Il decreto direttoriale n. 239 del 28 gennaio

75 - Conferenza Unificata, intesa n. 119/CU del 9 settembre 2021.

76 - Regione Lazio, Delibera della Giunta regionale 2 agosto 2021, n. 552.

77 - Regione Lombardia, Delibera della Giunta regionale 30 novembre 2021, n. XI/5618.

78 - Dipartimento per le politiche della Famiglia (2021). 5° Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Educazione, equità, empowerment. No place: Autore.

79 - Decreto del Direttore generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione 16 febbraio 2021, n. 183, che ha ripartito tra le regioni € 9.907.187.

80 - Conferenza Unificata, n. 132/CU del 22 settembre 2021, "Accordo quadro per la realizzazione di un'offerta di servizi educativi a favore di bambini dai due ai tre anni, volta a migliorare i raccordi tra nido e scuola dell'infanzia e a concorrere allo sviluppo territoriale dei servizi socio educativi 0-6 anni".

2022 dispone l'assegnazione dei fondi a favore degli Uffici scolastici regionali per il finanziamento delle sezioni primavera per l'anno 2022, di pari importo rispetto al 2021, ovvero 9.907.187,00 euro. Con decreto interdicapitalmentale 2 agosto 2021, n. 94222 è stato approvato l'elenco degli enti partecipanti all'avviso pubblico per la presentazione delle richieste di contributo per progetti relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e a scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia⁸¹. I progetti ammessi a finanziamento sono inclusi nel PNRR. Si tratta di 100 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2023 e 200 milioni dal 2024 al 2034. Sul versante dei contenuti, sono state adottate le Linee pedagogiche per il sistema integrato 0-6⁸² ed elaborato un documento di base per definire gli Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia. Si tratta di testi con finalità diverse, ma strettamente interconnessi. Le linee pedagogiche sono state elaborate dalla Commissione per il sistema integrato di educazione e di istruzione, sono state poi oggetto di un'ampia campagna di consultazione⁸³, sono state discusse in incontri nazionali con le organizzazioni rappresentative di settore e sottoposte al parere del Consiglio superiore della pubblica istruzione⁸⁴. Riguardo ai temi trattati, il documento è strutturato in sei parti: diritti dell'infanzia; un ecosistema formativo; la centralità dei bambini; curriculum e progettualità: le scelte organizzative; coordinate della professionalità; le garanzie della governance. L'intento è di offrire un contributo alla realizzazione sull'intero territorio nazionale degli obiettivi espressi nel decreto n. 65 del 2017, delineando una cornice culturale, pedagogica e istituzionale in cui si colloca il sistema educativo integrato dalla nascita fino ai sei anni, per favorirne lo sviluppo e il consolidamento e innescare processi che incidano positivamente sugli attuali assetti istituzionali. Il testo non ha carattere ordinamentale e si inserisce nella normativa vigente, che è caratterizzata dalla coesistenza di competenze statali, regionali e locali. Inoltre, esso non si sostituisce alle "indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione" del 2012, così come aggiornate con i "nuovi scenari" del 2018. La linea di fondo seguita è rappresentata dalla centralità del bambino nel processo educativo e dai valori fondanti della partecipazione, dell'accoglienza e del rispetto dell'unicità di cui ciascuno è portatore, un'unicità caratterizzata da diversità individuali, che nel sistema integrato 0-6, ma più in generale nella società civile, devono trovare riconoscimento, considerazione e valorizzazione. Va altresì segnalata, sempre sul fronte dei contenuti, l'entrata in vigore della Mozione Aprea 2019, che prescrive l'introduzione del coding e delle competenze digitali fin dalla scuola dell'infanzia a partire dall'anno 2022.

81 - Decreto interdicapitalmentale, dicapitalmenti per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno, della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il sistema educativo di istruzione e di formazione del ministero dell'istruzione, 2 agosto 2021, n. 94222. Il decreto ha ripartito il fondo «Asili nido e scuole dell'infanzia», con una dotazione pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023 e a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034, istituito presso lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno.

82 - Decreto Ministro dell'Istruzione 22 novembre 2021, n. 334.

83 - Nota ministeriale del 15 aprile 2021, n. 8249, contenente indicazioni per la diffusione a livello territoriale del Documento base Linee pedagogiche per il Sistema integrato "zerosei" e le modalità per la partecipazione alla campagna di consultazione.

84 - Seduta plenaria del 13 ottobre 2021, n. 64.

Il documento per gli Orientamenti nazionali riguarda nello specifico i servizi 0-3 anni, è stato anch'esso elaborato dalla Commissione nazionale per il sistema integrato ed è sottoposto alla consultazione. La struttura del testo è articolata in cinque capitoli: i servizi educativi per l'infanzia: patrimonio del passato, prospettive per il futuro; diritti e potenzialità dei bambini; l'alleanza educativa con i genitori; la professionalità educativa; un ambiente accogliente e propositivo. Gli Orientamenti sono ispirati dalle finalità di mettere in comune il patrimonio di esperienze e di conquiste maturate a partire dagli anni Settanta, favorire un'ulteriore elaborazione di proposte educative di qualità per i bambini fino ai tre anni, delineare una prospettiva alla quale fare riferimento per il futuro.

Oggi, i servizi educativi per i più piccoli sono definitivamente agganciati al sistema nazionale di educazione e istruzione, occorre dunque renderne possibile l'accesso a tutti i bambini coinvolgendo tutti gli attori in gioco: famiglie, istituzioni, terzo settore.

5. Le questioni aperte: messa a regime delle sezioni primavera; valutazione del sistema 0-6, l'inquadramento giuridico ed economico del personale educativo

A fronte dello sforzo considerevole che si sta facendo per ampliare l'offerta di servizi in quantità e qualità verso il sistema integrato di educazione e istruzione dell'infanzia nel segmento di età 0-6, rimangono aperte alcune questioni di fondo che andrebbero affrontate e risolte. In primo luogo, la posizione delle "sezioni primavera". Dallo studio recentemente pubblicato dal Ministero dell'istruzione emerge uno spaccato differenziato a livello territoriale e precario dal punto di vista della continuità del servizio⁸⁵. Riguardo al tipo di gestione delle 1.884 sezioni attivate, si evidenzia che esse sono state istituite presso: nidi comunali a gestione diretta (58); nidi comunali gestiti da soggetti esterni tramite la stipula di convenzioni (63); nidi privati (42); scuole dell'infanzia statali (86); scuole dell'infanzia paritarie private (1.553); scuole dell'infanzia paritarie comunali (82). Pertanto, la maggior parte delle sezioni primavera è collocata presso scuole dell'infanzia paritarie private, per cui l'obiettivo fissato dall'art. 8 del d.lgs. n. 65/2017 relativo al progressivo potenziamento e alla stabilizzazione di questo tipo di offerta richiede ancora uno sforzo normativo e finanziario, in modo da superare la fase di introduzione sperimentale, specialmente all'interno delle strutture pubbliche (scuole dell'infanzia statali o comunali, poli per l'infanzia e nidi comunali).

Riguardo alla valutazione, non risultano ancora del tutto definiti e coordinati da parte dello Stato i criteri di monitoraggio e di valutazione dell'offerta educativa e didattica del Sistema integrato di educazione ed istruzione, d'intesa con le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli Enti locali, in coerenza con il sistema nazionale di valutazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 80 (art. 5 d.lgs. n. 65/2017). In effetti, si occupano del tema sia le Linee pedagogiche 0-6 sia gli Orientamenti pedagogici 0-3 ed esistono studi sulle esperienze di autovalutazione nella scuola dell'infanzia⁸⁶. Anche se gli approcci metodologici sono simili, essi

85 - Bigi, S. e Lombardo, G. (2022). *Sezioni Primavera. Rapporto di monitoraggio condotto presso gli Uffici Scolastici Regionali. A.e. 2020/21*. Roma: Ministero Istruzione.

86 - Si veda in proposito, Freddano, M. e Stringher, C. (2021). *Fare autovalutazione nella scuola dell'infanzia*. Milano: Franco Angeli.

ancora rispondono a logiche ed obiettivi diversi, per cui andrebbe fatto anche qui uno sforzo di sintesi e coordinamento.

Per quanto riguarda infine l'inquadramento giuridico ed economico del personale educativo, nel segmento 0-6 permane ancora la situazione di incertezza contrattuale. In effetti, coesistono: contratti collettivi nazionali del comparto dell'Istruzione e della Ricerca, che si applicano al personale delle scuole dell'infanzia statali; contratti collettivi delle Funzioni locali, che si applicano al personale degli asilo nido e delle scuole dell'infanzia comunali; contratti relativi alle scuole dell'infanzia paritarie⁸⁷; ancora per lo 0-3: contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni sindacali e padronali; utilizzo di contratti nazionali non di categoria riferiti ad altri settori merceologici; contratti aziendali specifici sottoscritti con singoli datori di lavoro; utilizzo improprio del lavoro autonomo come nel caso delle sezioni primavera incardinate in alcune scuole statali. A fronte di questa situazione, si è proposto di definire una norma quadro nazionale condivisa dalle regioni che governi il segmento 0-3 sulla base di norme uniformi su tutto il territorio in analogia a quanto già avviene per la scuola dell'infanzia non statale con la legge n. 62 del 2000 sulla parità scolastica⁸⁸.

6. Il ruolo determinante dei comuni per assicurare il pieno utilizzo dei fondi PNRR destinati al sistema 0-6

Per cogliere gli obiettivi in modo diffuso sul territorio nazionale, il PNRR prevede che siano anche i comuni e le città metropolitane a candidarsi per progetti finanziati dal Recovery Plan. Nella fase che ha preceduto la pubblicazione degli avvisi pubblici, le richieste avanzate dall'ANCI sono state la semplificazione e l'erogazione diretta delle risorse agli enti locali, senza passaggi intermedi, per uno snellimento nelle procedure, oltre al rafforzamento degli organici nei comuni per favorire l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR. Successivamente alla pubblicazione degli avvisi, è stata condivisa e realizzata con i ministeri competenti una capillare azione informativa, attraverso la realizzazione di webinar informativi per i comuni, dedicati alle diverse misure. Nei mesi di dicembre 2021, gennaio e febbraio 2022 si sono svolti quelli organizzati con la partecipazione del Ministero dell'Istruzione, che ha fornito chiarimenti agli enti locali nella fase di candidatura ai progetti.

Il 3 marzo 2022, il Ministero dell'Istruzione ha diffuso una nota sulla partecipazione ai bandi Istruzione del 2021: sono pervenute richieste per i nidi pari a circa 1,2 miliardi di euro, la metà sul totale dei 2,4 miliardi disponibili. L'opposto si è verificato per le scuole dell'infanzia: in questo caso, sono arrivate 1.223 domande, pari a una richiesta di finanziamenti per oltre 2,1 miliardi di euro sui 600 milioni disponibili. Si concorda con Chiara Saraceno che, commentando questi dati, propone un'interpretazione articolata dei motivi che hanno portato al risultato inaspettatamente negativo per il bando nidi, tra cui le difficoltà di alcuni comuni a impegnarsi per fornire livelli essenziali di prestazioni⁸⁹. Da sottolineare invece il fondamentale carattere educativo

87 - I tre principali sono stipulati dalle organizzazioni sindacali con: Associazione Gestione Istituti Dipendenti dall'Autorità Ecclesiastica (AGIDAE); Associazione Nazionale Istituti Non Statali di Educazione e di Istruzione (ANINSEI); Federazione Italiana Scuole Materne (FISM).

88 - Legge 10 marzo 2000, n. 62, Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione.

89 - Saraceno, C. (2022). Trascurare gli asili nido è lo specchio della nostra cultura. *La Stampa*, 10 marzo.

del sistema 0-6, che non si limita ad essere un mero strumento di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (quindi prevalentemente rivolto a madri e genitori), essendo centrato sui bisogni di crescita equilibrata dei bambini. Una buona partenza nella vita già dalla prima infanzia, attraverso educazione e socializzazione adeguate, può essere un elemento determinante per i bambini, specie per quelli più svantaggiati. È quindi necessario fare in modo che anche i piccoli comuni accedano a un finanziamento per asili nido, pur in assenza di specifica domanda da parte delle donne lavoratrici⁹⁰, e se per far questo c'è bisogno di più tempo rispetto a quelli del bando, potrebbe essere necessario rivedere lo strumento stesso di erogazione dei finanziamenti. Un'alternativa, potrebbe essere dirottare i finanziamenti non erogati ai nidi verso i poli 0-6, che al Sud forse potrebbero essere di maggiore interesse per le istituzioni statali già insediate sul territorio, come farebbero supporre anche i dati positivi, peraltro non disaggregati, relativi ai finanziamenti richiesti per scuole dell'infanzia e poli per l'infanzia (che ricomprendono anche il segmento 0-2). In ogni caso, l'occasione del PNRR per l'ampliamento dei servizi 0-6 non può essere sprecata. Per questo motivo, il 14 marzo 2022, il Ministero Istruzione ha diramato una nota nella quale si dà conto dell'istituzione di una task force di esperti messa a disposizione dall'Agenzia per la coesione per il rafforzamento del supporto tecnico e informativo agli Enti locali, in modo da garantire una loro maggiore partecipazione all'Avviso pubblico sugli asili nido, con scadenza prorogata al 31 marzo 2022.

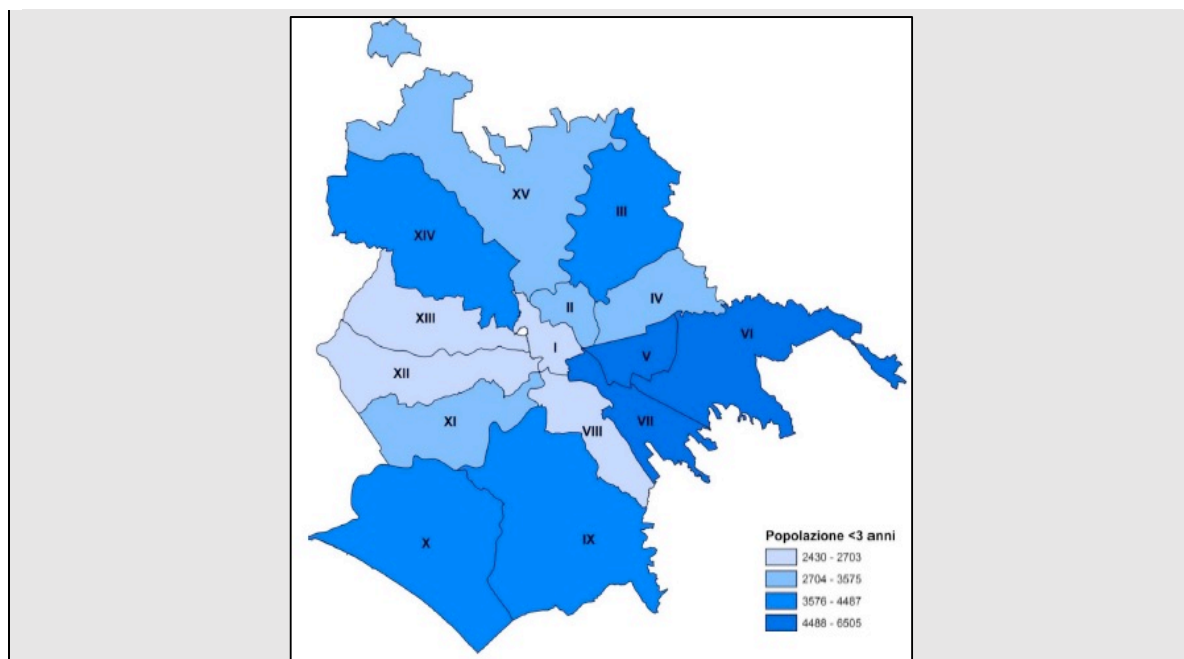
A titolo di esempio delle iniziative comunali su fondi PNRR, nel Box 1 si evidenziano le azioni sinergiche previste dal Comune di Roma, che da solo offre quasi il 6% di posti nido e servizi educativi 0-3 italiani.

90 - Si veda il documento Alleanza per l'Infanzia (2022). *Una buona partenza nella vita, per tutti*. Disponibile su: <https://www.alleanzainfanzia.it/una-buona-partenza-nella-vita-per-tutti/>

Box 1 - Le dimensioni trasversali del PNRR a Roma - Assessorato Scuola, Formazione e Lavoro⁹¹

A Roma, al dicembre 2020, erano iscritti in anagrafe 58.191 bambini con età inferiore ai 3 anni, una città nella città, sebbene negli ultimi dieci anni siano diminuiti di quasi il 25%.

Figura 1 - Popolazione con età <3 anni iscritta in anagrafe al 31.12 per municipio. Roma. Anno 2020.
Fonte: Roma, Bollettino Statistico Dicembre 2021.

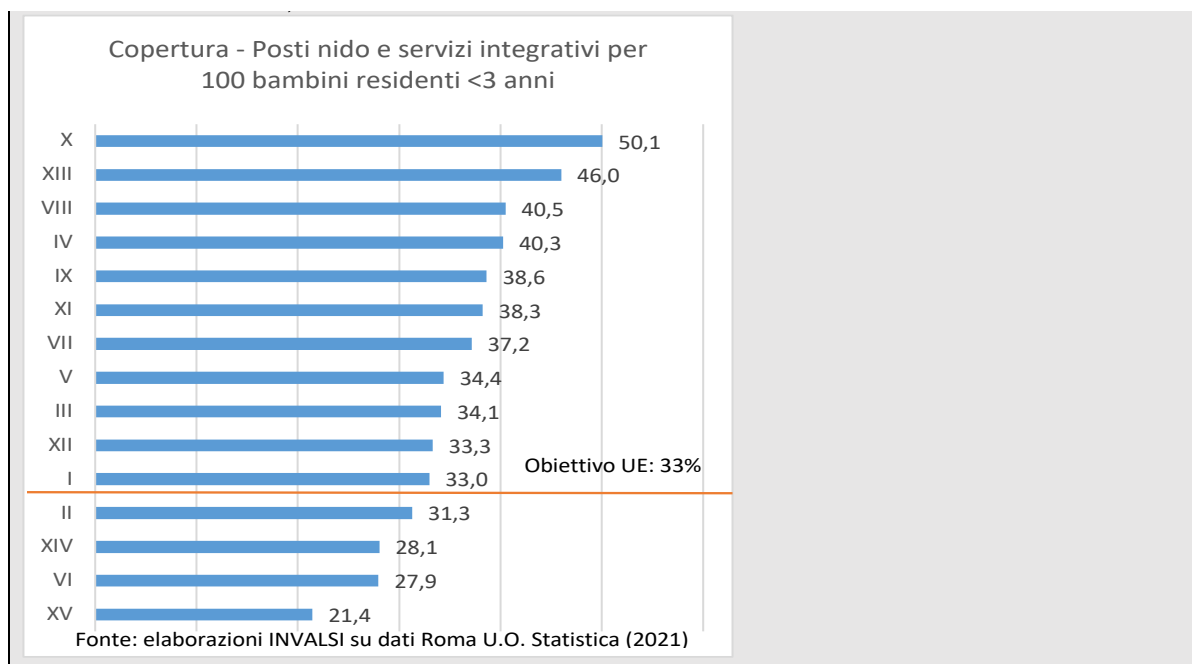


L'offerta di asili nido e servizi educativi è piuttosto disomogenea sul territorio. Il grafico 2 evidenzia che, su 15 municipi, 4 sono al di sotto dell'obiettivo europeo del 33% di copertura del servizio, con una media cittadina del 35% circa, calcolata considerando le strutture comunali⁹².

91 - Intervista di Cristina Stringher a Stefano Sampaolo, capo staff dell'assessorato Scuola, Formazione e Lavoro del Comune di Roma, Claudia Pratelli.

92 - Secondo l'ISTAT (op. cit., 2021), Roma complessivamente ha una copertura del 47,1%, considerando tutti i posti in tutti i tipi di strutture educative per bambini fino a 3 anni d'età, statali, comunali e privati.

Figura 2 - Copertura di posti in servizi 0-3 nel Comune di Roma per municipio



L'Amministrazione di Roma Capitale è impegnata a cogliere le opportunità del PNRR in relazione all'analisi dei bisogni dei bambini di una città tanto complessa ⁹³.

La situazione demografica di Roma è stagnante, ma all'interno della metropoli la popolazione è mobile: da anni si assiste ad una redistribuzione della popolazione (in particolare dei nuclei familiari giovani) verso le zone esterne, dove le abitazioni hanno costi accessibili ma i servizi sono più carenti. Nelle aree del centro i servizi invece sono presenti, ma queste zone sono soggette a spopolamento.

Mediante le risorse del PNRR, a Roma si sta attivando un piano ambizioso per riqualificare la città, dotandola di infrastrutture scolastiche, anche per i cittadini più piccoli. Si tratta di misure di carattere complessivo: offerta territoriale di servizi di educazione e cura per la prima infanzia, scuole dell'infanzia, mense e palestre. In particolare nell'ambito del piano sugli asili nido e le scuole dell'infanzia (Missione 4 del PNRR) Roma Capitale ha presentato 20 progetti, la maggior parte dei quali riguardano la periferia esterna. Il PNRR dà nuovo impulso a questi servizi.

Altri interventi in ambito scolastico sono previsti nella Missione 2, relativa alla Rivoluzione verde e alla transizione ecologica: nell'ambito del Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica, a livello nazionale sono attesi investimenti per la costruzione di 195 scuole green di nuova concezione. In questo quadro, per il meccanismo di distribuzione delle risorse, Roma ha potuto presentare una sola candidatura. Complessivamente, alla data di chiusura dei bandi Istruzione, il Comune ha presentato progetti per 44 milioni di euro per 29 interventi in 20 nidi, una scuola, 4 spazi mensa, 4 palestre e si sta attrezzando per proporre altri progetti.

93 - Si veda il sito www.mapparoma.info

Attraverso i Piani Urbani Integrati che riguardano le zone di Tor Bella Monaca-Tor Vergata, Corviale e Santa Maria della Pietà (Missione 5, Inclusione e Coesione) si interviene in un'ottica sperimentale in territori caratterizzati da una situazione di degrado e marginalità sociale, coniugando riqualificazione edilizia, rilancio economico, azioni a supporto dell'occupazione e progetti contro la dispersione scolastica.

Istruzione

Secondo l'ultimo rapporto *Education at a Glance* (OECD, 2021: 11)⁹⁴, in media nei Paesi OCSE si stima che un bambino proveniente da una famiglia svantaggiata impieghi cinque generazioni per raggiungere il reddito nazionale medio. L'istruzione gioca un ruolo considerevole nella riduzione degli svantaggi di partenza. Ecco perché il tema dell'equità, e per converso delle disuguaglianze, è centrale per ogni sistema educativo. Le misure adottate per il contenimento della pandemia da COVID-19⁹⁵ rischiano di esacerbare i divari sociali, ma al tempo stesso l'emergenza ha gettato nuova luce sull'importanza del sistema scolastico nel suo complesso. Da un lato, effetti negativi delle chiusure scolastiche si sono registrati sui livelli di apprendimento di bambini e studenti, così come documentato anche in Italia dai dati INVALSI 2021, che qui si presentano; dall'altro, la società in generale e le famiglie in particolare hanno maturato maggiore consapevolezza riguardo al ruolo insostituibile dell'istruzione pubblica. I dati disponibili nel 2021 possono costituire altresì un'utile base di partenza per verificare l'impatto che le misure del PNRR avranno avuto a fine programmazione. Per questi motivi, le informazioni selezionate per la Relazione Annuale CNEL sono strettamente collegate agli obiettivi inseriti nel PNRR. Per una valutazione di impatto, peraltro, sarebbe necessario considerare un modello che superi il semplice CIPP (Context-Input-Process-Product), per includere gli impatti a lungo termine degli investimenti effettuati. Un esempio è il quadro teorico per l'organizzazione degli indicatori OCSE, che dal 2018 prevedono il modello IOOI (Input-Output-Outcome-Impact), con indicatori contestuali demografici, socioeconomici e politici per ciascun segmento del modello⁹⁶.

1. Le misure PNRR per l'Istruzione

Il PNRR per l'Istruzione muove dal riconoscimento delle croniche criticità del sistema che hanno impatti economici rilevanti e che sono state peraltro evidenziate già nelle passate edizioni della Relazione Annuale CNEL: carenze strutturali nell'offerta di servizi di educazione e istruzione primarie, con particolare riferimento ai servizi per la prima infanzia; divari nelle competenze di base, alto tasso di abbandono scolastico e divari territoriali nella distribuzione delle competenze; bassi livelli di istruzione della popolazione adulta e scarsa partecipazione alla formazione continua.

94 - OECD (2021). *Education at a Glance*. Paris: Author.

95 - Sul sito Istruzione, nella sezione relativa al Nuovo Coronavirus, si possono contare 44 tra decreti, leggi e altre normative pubblicate da marzo 2020 alla chiusura di questo rapporto per il contenimento della pandemia nelle scuole e nelle università. Si veda <https://www.istruzione.it/coronavirus/norme.html>

96 - Per approfondimenti sul modello e sui raggruppamenti degli indicatori, si veda OECD EAG, 2021.

Riconoscendo queste criticità, il PNRR destina i 19,44 miliardi di euro della Missione 4 C1 al *Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione*, per poter agire lungo tutto il percorso, dagli asili nido alle università. La strategia PNRR per l'Istruzione si basa su tre assi portanti:

- ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione e potenziamento delle infrastrutture scolastiche;
- miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti;
- ampliamento delle competenze degli studenti e miglioramento qualitativo dei servizi di istruzione e formazione.

Per cogliere questi obiettivi, sono previste 6 riforme e una serie di 11 investimenti in infrastrutture e competenze. La Tavola sinottica 1 riporta lo status delle misure di riforma⁹⁷.

Tavola sinottica 1 – Le riforme del PNRR per l'Istruzione. Fonte: <https://pnrr.istruzione.it/>

<i>Riforme</i>	<i>Focus</i>
Riforma degli istituti tecnici professionali	Allineare i curricula degli istituti tecnici e professionali alla domanda di competenze che proviene dal tessuto produttivo del Paese
Riforma del sistema ITS ⁽¹⁾	Semplificare il modello organizzativo e didattico; aumentare il numero degli istituti e degli iscritti; migliorare la qualità del collegamento con la rete degli imprenditori; colmare il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro
Orientamento	Introdurre moduli di orientamento nelle scuole secondarie di I e II grado, attraverso piattaforma digitale e incremento delle classi di liceo quadriennale sperimentale
Reclutamento del personale docente	Determinare un significativo miglioramento della qualità dei percorsi educativi; coprire con regolarità e stabilità le cattedre disponibili con insegnanti di ruolo
Scuola di Alta formazione e formazione continua ⁽²⁾	Istituire la Scuola per dirigenti scolastici, insegnanti e personale ATA, attraverso la collaborazione di INDIRE, INVALSI e università; garantire un sistema di formazione continua di qualità; affrontare efficacemente la sfida della trasmissione di competenze metodologiche, digitali e culturali
Riorganizzazione del sistema scolastico	Ridurre il numero delle studentesse e degli studenti per classe, di concerto con il dimensionamento della rete scolastica

⁽¹⁾ Questa riforma è la prima ad essere avviata (Primo semestre del 2022). Tutte le altre sono in corso di adozione nel 2022.

⁽²⁾ Questa è l'unica riforma con budget (34 milioni di euro).

97 - Alla data di chiusura della Relazione Annuale CNEL 2021.

Oltre agli investimenti per lo sviluppo del sistema 0-6, di cui si è già dato conto, la Tavola sinottica 2 riporta quelli previsti dal PNRR nel settore istruzione, tracciandone le finalità e i tempi previsti. L'ammontare delle risorse così stanziato è pari a 12,96 miliardi di euro.

Tavola sinottica 2 – Gli investimenti del PNRR per l'Istruzione. Fonte: <https://pnrr.istruzione.it/>

<i>Investimenti</i>	<i>Importo (in milioni di euro)</i>	<i>Tipo</i>	<i>Focus</i>	<i>Tempi</i>
Costruzione di nuove scuole	800	Infrastrutture	Previste 195 nuove scuole, del primo e secondo ciclo di istruzione sicure, inclusive, innovative e altamente sostenibili; con spazi che possano garantire una didattica orientata al futuro e basata su metodologie innovative, ponendo al centro i bisogni degli studenti	Avviso pubblicato a dicembre 2021 e chiuso a febbraio 2022
Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	300	Infrastrutture	Previsti 400 edifici nuovi o adattati, adibiti a palestre o impianti sportivi; 230.400 metri quadri da realizzare o riqualificare; l'intento è di valorizzare le competenze legate all'attività motoria e sportiva per le loro valenze trasversali e per la promozione di stili di vita salutari	Avviso pubblicato a dicembre 2021 e chiuso a febbraio 2022
Mense	400	Infrastrutture	Aumentare di 1000 unità i locali e gli spazi nuovi o riqualificati da adibire a mense scolastiche, anche per facilitare il tempo pieno	Avviso pubblicato a dicembre 2021 e chiuso a febbraio 2022
Messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole	3.900	Infrastrutture	Prevedere 2.158 interventi di edilizia scolastica, 2,4 milioni di metri quadri da mettere in sicurezza e da riqualificare	Interventi già attivati dopo febbraio 2020 ("progetti in essere")

<i>Investimenti</i>	<i>Importo (in milioni di euro)</i>	<i>Tipo</i>	<i>Focus</i>	<i>Tempi</i>
Scuole 4.0: scuole innovative e laboratori	2.100	Infrastrutture	Prevedere 100.000 aule trasformate in ambienti di apprendimento innovativi; laboratori per le professioni digitali	Non ci sono avvisi aperti o in scadenza ⁹⁸
Didattica digitale integrata e formazione del personale	800	Competenze	Promuovere lo sviluppo della didattica digitale e di un polo nazionale sull'educazione digitale per la formazione di docenti e personale scolastico sulla transizione digitale; formazione di 650.000 tra docenti e personale scolastico; 20.000 percorsi attivi con poli formativi territoriali	Non ci sono avvisi aperti o in scadenza ⁹⁹
Nuove competenze e nuovi linguaggi	1.100	Competenze	Garantire pari opportunità e uguaglianza di genere rispetto alle materie STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica), alla computer science e alle competenze multilinguistiche, per tutti i cicli scolastici, dalla scuola dell'infanzia con un approccio interdisciplinare	2022 implementazione piattaforma digitale

98 - Alcune misure già finanziate con decreto-legge n. 18/2020, decreto-legge n. 137 del 2020 e con il Piano nazionale per la scuola digitale. Autorizzato il 10% circa delle risorse previste, per circa 19 mila interventi.

99 - Alcune misure già finanziate con decreto-legge n. 18/2020. Autorizzato il 2% circa delle risorse previste, per circa 8200 interventi.

<i>Investimenti</i>	<i>Importo (in milioni di euro)</i>	<i>Tipo</i>	<i>Focus</i>	<i>Tempi</i>
Riduzione dei divari territoriali	1.500	Competenze	Potenziare le competenze di base di studentesse e studenti di I e II ciclo e a contrastare la dispersione scolastica, attraverso programmi di tutoraggio, consulenza e orientamento attivo e professionale, con lo sviluppo di un portale nazionale per la formazione on line e con moduli di formazione per docenti. Da coinvolgere 820.000 studenti ¹⁰⁰ , con particolare riferimento a quelli in scuole con maggiori difficoltà. 350.000 studenti 18-24enni saranno coinvolti in attività per riavvicinarli al sistema formativo	2022 inizio attività di mentoring e lancio corsi post diploma ¹⁰¹
Sviluppo degli Istituti Tecnici Superiori (ITS)	1.500	Competenze	Raddoppiare il numero delle professionalità formate, potenziando le infrastrutture laboratoriali con il loro adeguamento ai nuovi fabbisogni formativi richiesti dalla transizione verde (Energia 4.0, Ambiente 4.0, etc.) e dalla transizione digitale (Impresa 4.0)	Dal 2021 inizio degli interventi, monitorati da INDIRE ¹⁰²

100 - Il PNRR dettaglia obiettivi leggermente differenti: circa un milione di studenti coinvolti per l'incremento delle competenze a livello adeguato; 120.000 studenti 12-18enni per azioni di mentoring e recupero formativo; 350.000 giovani 18-24enni per azioni di mentoring e consulenza che favoriscano il rientro in formazione.

101 - Si veda il documento per l'individuazione delle scuole in condizione di difficoltà: INVALSI (2020). *Documento tecnico relativo all'intervento di riduzione dei divari territoriali*. Roma: Autore. Disponibile su: https://www.invalsi.it/INVALSI/doc_evidenza/2020/2401/INVALSI_Prime%20analisi.pdf. Il Ministero, in data 11 marzo 2022, ha nominato gli esperti del Gruppo di lavoro per il contrasto della dispersione scolastica e la riduzione dei divari territoriali <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/pnrr-il-ministro-bianchi-ha-istituito-il-gruppo-di-lavoro-per-il-contrasto-della-dispersione-scolastica-e-la-riduzione-dei-divari-territoriali>.

102 - Si veda il rapporto di monitoraggio 2021, a inizio PNRR: Zuccaro, A. (a cura di) (2021). *Istituti Tecnici Superiori - Monitoraggio nazionale 2021 - Sintesi*. Firenze: INDIRE. Disponibile su: www.indire.it/its

<i>Investimenti</i>	<i>Importo (in milioni di euro)</i>	<i>Tipo</i>	<i>Focus</i>	<i>Tempi</i>
Estensione del tempo pieno	560	Competenze	Incrementare l'offerta formativa e a rafforzare il contrasto alla dispersione scolastica, grazie all'attivazione del tempo pieno; rafforzare le competenze trasversali di studentesse e studenti attraverso percorsi in orario extrascolastico; rafforzare la funzione della scuola rispetto ai territori; azione sinergica rispetto alle infrastrutture	2021-2022 avvio progetti

I dati diffusi il 3 marzo 2022 dal Ministero Istruzione relativamente alla partecipazione ai recenti bandi emessi su scuole nuove, mense e palestre sono largamente positivi. Per le nuove scuole, il totale dei finanziamenti richiesti dalle 543 domande pervenute supera i 3 miliardi di euro, a fronte di uno stanziamento di 800 milioni. Per le mense, le domande sono state 1.088, per un totale di finanziamenti richiesti di 581 milioni di euro a fronte di 400 milioni stanziati. Per le palestre, le domande pervenute sono state 2.859, per un totale di finanziamenti pari a oltre 2,8 miliardi di euro sui 300 milioni disponibili.

2. La centralità dei dati per il PNRR

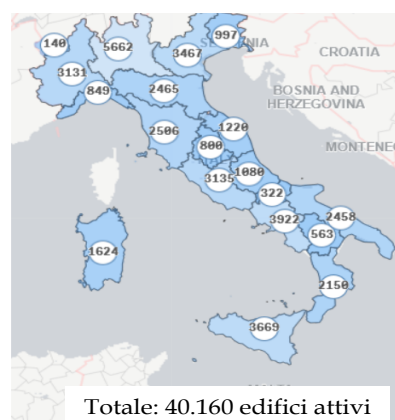
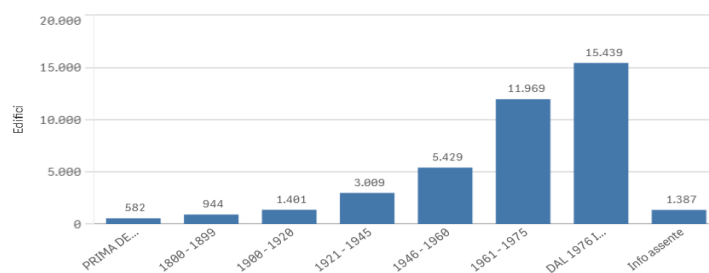
Il varo delle misure del PNRR e la valutazione dei risultati del piano presuppongono dati censuari, essenziali per conoscere la situazione di partenza di infrastrutture e dotazioni scolastiche, come pure i livelli di competenza degli studenti. In questa sezione si riportano le principali grandezze del sistema scolastico disponibili nel momento di avvio del Piano.

L'edilizia scolastica è un tema centrale del PNRR, anche per la vetustà delle strutture, come mostrato nel Grafico 1, relativo al periodo di costruzione dei 40.160 edifici attivi sul territorio nazionale.

Grafico 1 - Periodo di costruzione degli edifici scolastici attivi sul territorio nazionale.

Periodi di costruzione

Il grafico a barre rappresenta il numero di edifici attivi per periodo di costruzione.



Fonte: Ministero dell'Istruzione¹⁰³.

Meno del 40% degli edifici attivi è stato costruito dal 1976 in poi, a conferma della necessità di modernizzare queste strutture.

Riguardo alle principali dotazioni scolastiche, non sono disponibili open data ministeriali relativi alle infrastrutture tecnologiche delle scuole, come ad esempio il cablaggio e le dotazioni di pc, lavagne interattive multimediali. Si può quindi fare riferimento ai dati IEA ICILS 2018. Secondo questa fonte, solo il 66% degli studenti italiani ha accesso a internet attraverso la rete scolastica, fanalino di coda rispetto agli 11 Paesi partecipanti all'indagine, che registra una media dell'89% di studenti con accesso a internet scolastico¹⁰⁴.

Per quanto concerne gli apprendimenti, va segnalato che, a causa della pandemia da COVID-19, per il 2021 non sono disponibili dati delle principali indagini internazionali sulle competenze degli studenti. L'indagine PISA 2021, per esempio, è stata rimandata al 2022. Si espongono quindi i dati nazionali più recenti, di fonte INVALSI, infrastruttura immateriale a sostegno dell'impianto del PNRR.

Va anzitutto segnalato che, nonostante il periodo pandemico, hanno partecipato alle prove INVALSI 2021 oltre 2.1 milioni di studenti dalla II classe della scuola primaria

¹⁰³ - <https://qranalytics.pubblica.istruzione.it/cruscottoedilizia/extensions/EdiliziaScolastica/EdiliziaScolastica.html?USER=335868>

¹⁰⁴ - Fraillon, J. et al. (2020). *Preparing for life in a digital world. IEA International Computer and Information Literacy Study 2018 International Report*. Amsterdam: IEA, p. 40.

all'ultimo anno di scuola secondaria di II grado, un'operazione imponente con la partecipazione davvero straordinaria delle scuole italiane¹⁰⁵. Quanto ai risultati, la temuta "learning loss", ovvero la diminuzione degli apprendimenti degli studenti dopo periodi di fermo prolungato, non si è verificata nella scuola primaria: in II e V primaria, infatti, per entrambe le competenze di italiano e matematica i risultati registrati nelle prove INVALSI 2021 non sono inferiori a quelli del 2019. In italiano, sono addirittura aumentati gli studenti che registrano livelli di competenza elevata, ovvero i cui risultati si collocano oltre il livello 2 di competenza, che sono oltre l'80% nel 2021, con un aumento di quasi 10 punti percentuali rispetto al 2019¹⁰⁶. In matematica, circa i due terzi degli studenti di grado 2 e 5 si colloca a livelli elevati, con un andamento simile a quello 2019. Nel 2021, si nota anzi una diminuzione di alunni al livello più basso (livello 1) rispetto al 2019 e un aumento dei livelli massimi (livello 6) per entrambe le aree di competenza: l'ipotesi è che l'alleanza tra scuola e famiglia durante la pandemia sia risultata premiante, soprattutto per i bambini con i livelli più fragili di competenza, nonostante la prolungata esposizione alla didattica online degli ultimi due anni scolastici (2019/2020 e 2020/2021). Per questo, come afferma l'INVALSI, "i risultati ottenuti alle Prove INVALSI 2021 di Italiano e di Matematica nella Scuola Primaria sono da considerarsi un vero e proprio successo"¹⁰⁷. Questo dato è ancor più significativo se posto in relazione con le prolungate chiusure scolastiche, rilevate dall'*Oxford Covid-19 Government Response Tracker*, e si può forse accostare alle ingenti misure emergenziali stanziate dall'Italia durante il periodo pandemico, circa 900 milioni, di cui almeno 150 milioni volti a potenziamento offerta formativa extracurricolare, recupero delle competenze di base, consolidamento delle discipline, promozione di attività per il recupero socialità degli studenti, oltre ad altre risorse per consentire anche agli studenti meno abbienti un collegamento a Internet tramite pc per la didattica a distanza¹⁰⁸. Purtroppo, lo stesso andamento non si riscontra nella scuola secondaria. Già in terza media, dopo 8 anni di scolarità, si nota infatti che gli studenti che non raggiungono i traguardi previsti dal curriculum nazionale (cosiddetti *low performers*) aumentano rispetto al 2019: nel 2021, sono il 39% gli alunni che non conseguono un livello di accettabilità (livello 3) in italiano (nel 2019 erano il 34%) e sono ben il 44% quelli che non lo ottengono in matematica (nel 2019 erano il 39%). Questo aumento dei *low performers*, sebbene di entità nettamente inferiore rispetto a quello pronosticato da un autorevole studio della Banca Mondiale, desta forte preoccupazione per il futuro di questa generazione¹⁰⁹. Aumentano inoltre i divari territoriali rispetto agli anni precedenti in

105 - Non si sono però svolte le prove di grado 10 nella scuola secondaria di secondo grado, a causa della pandemia.

106 - Si veda in proposito il sito INVALSIOpen <https://www.invalsiopen.it/risultati-invalsi-2021-primaria-italiano-matematica/>

107 - <https://www.invalsiopen.it/risultati-invalsi-2021-primaria-italiano-matematica/>

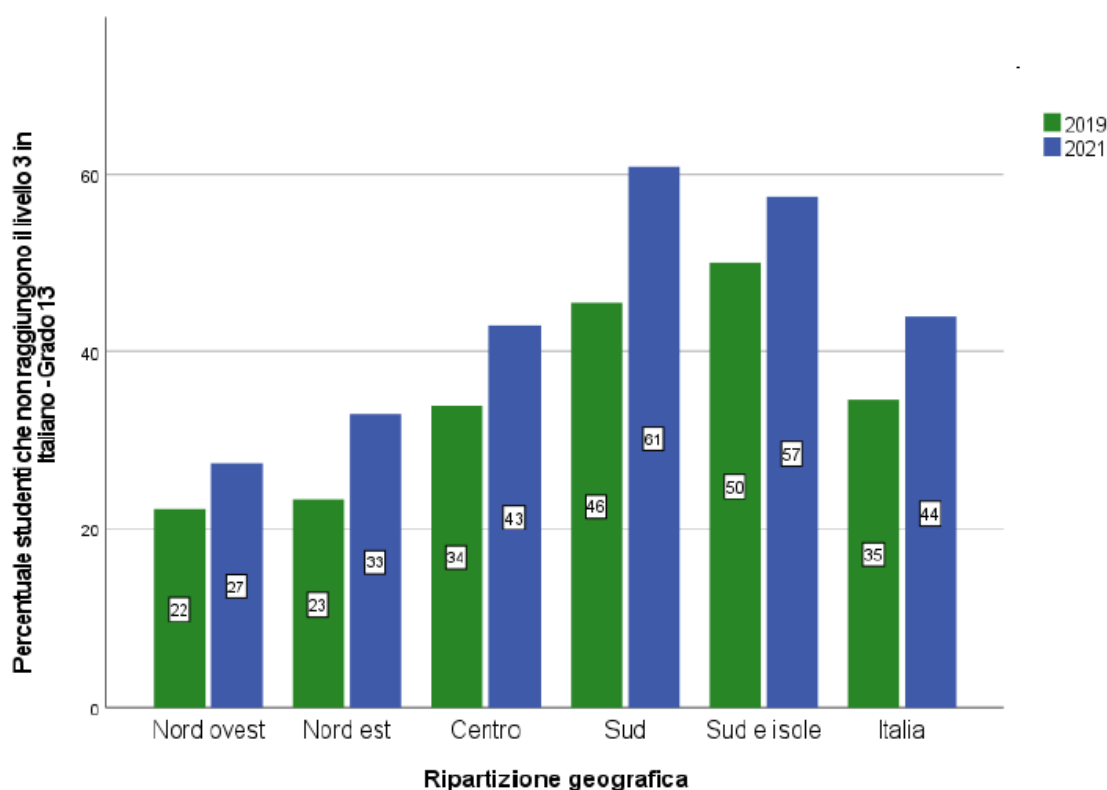
108 - Pavolini et al (2021). Tutti a casa. Il sistema di istruzione italiano alla prova del Covid-19. *Politiche Sociali*, 2, maggio-agosto.

109 - Azevedo et al. (2020). Simulating the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A Set of Global Estimates. *World Bank Working Paper* 9284. No Place: World Bank Group, p. 1. Secondo questo studio, la quota di studenti di scuola secondaria inferiore al di sotto del livello minimo di competenze aumenterà dal 40 al 50%, con un balzo del 25% rispetto alla situazione pre-COVID. Si sottolinea che questo livello di perdite di apprendimenti si è registrato in matematica nella scuola secondaria superiore italiana, come illustrato dai dati che seguono relativi al grado 13. p. 1.

italiano e matematica e la quota di studenti in difficoltà si allarga soprattutto tra quelli svantaggiati. In inglese, sempre nel grado 8, la situazione resta grosso modo invariata rispetto al 2018, con un lieve peggioramento rispetto al 2019 sia in lettura, sia in ascolto, ma con divari territoriali ampi tra Nord e Sud.

È però nella scuola secondaria di secondo grado che si concentrano le perdite maggiori in tutte le aree di competenza, come si può vedere nei grafici 2 e 3, che documentano altresì preoccupanti divari territoriali.

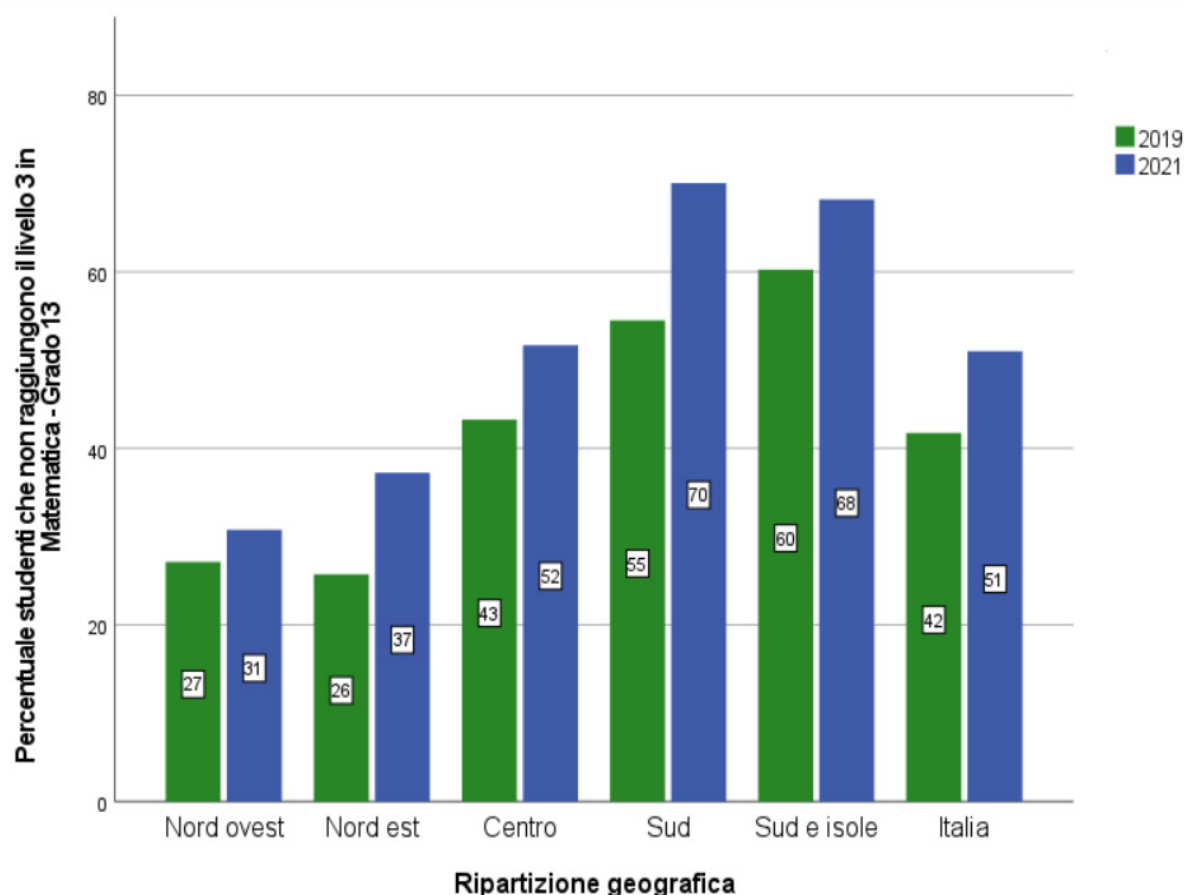
Grafico 2 - Grado 13 - Prove INVALSI di Italiano - Percentuale di studenti che non raggiunge il livello di accettabilità (livello 3).



Fonte: Rapporto INVALSI 2021.

Il 44% degli studenti al termine della scuola secondaria di secondo grado non raggiunge un livello di competenza accettabile in italiano, con un netto peggioramento rispetto al 2019, specie nelle aree del Mezzogiorno, dove ben oltre la metà degli studenti risulta possedere una competenza in lingua madre insufficiente.

Grafico 3 – Grado 13 – Prove INVALSI di Matematica – Percentuale di studenti che non raggiunge il livello di accettabilità (livello 3).

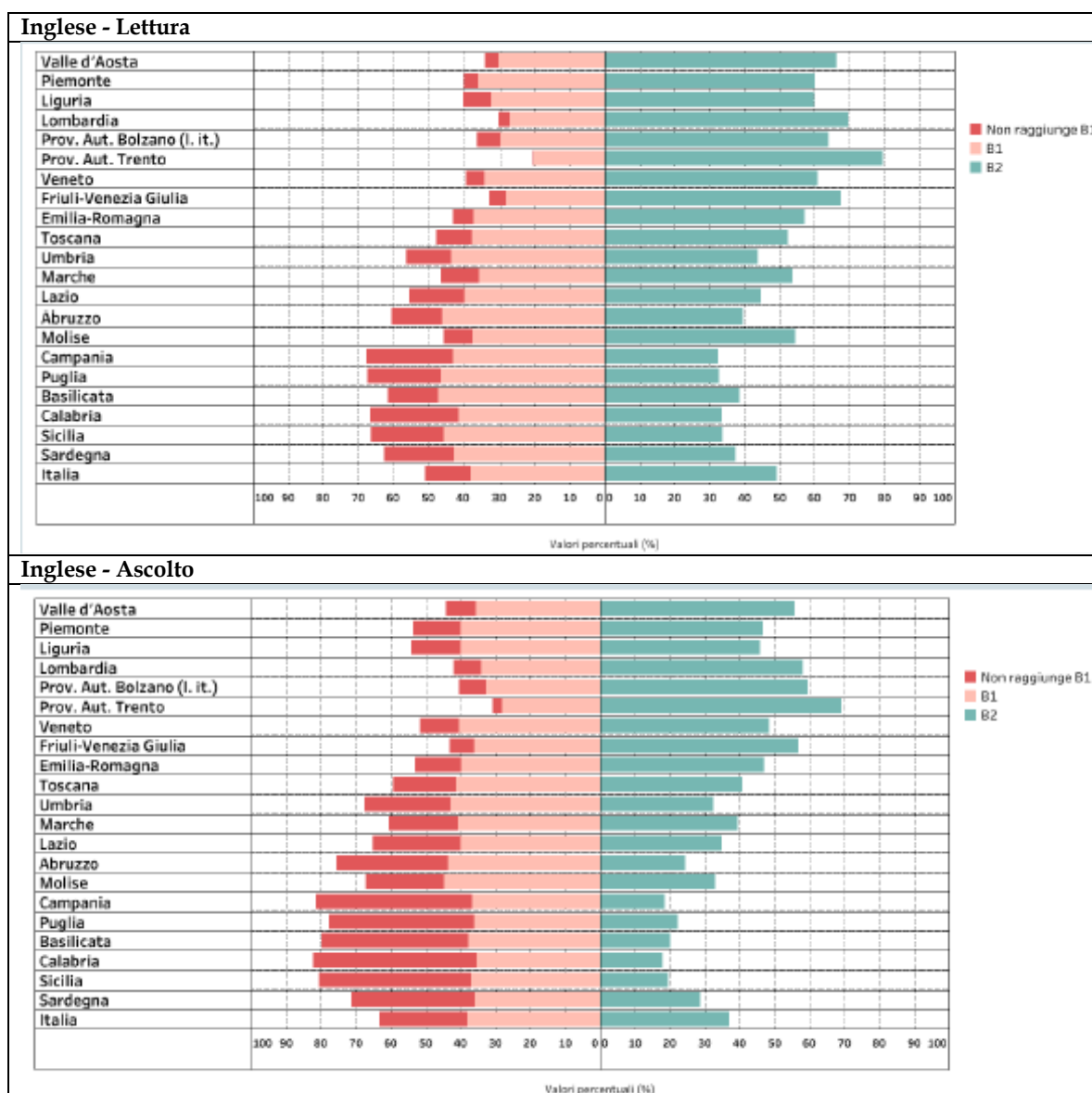


Fonte: Rapporto INVALSI 2021.

Il 51% degli studenti al termine della scuola secondaria di secondo grado non raggiunge un livello di competenza accettabile in matematica, con un netto peggioramento rispetto al 2019, specie nelle aree del Mezzogiorno, dove oltre uno studente su due risulta possedere una competenza matematica insufficiente.

Secondo le indicazioni curriculari, la competenza in lingua straniera presuppone che al termine della scuola superiore, dopo 13 anni di scolarità, i ragazzi raggiungano il livello B2, sia in lettura che in ascolto della lingua inglese. Il Grafico 4 dà conto dei livelli di inglese lettura e ascolto effettivamente raggiunti nel 2021 dai maturandi italiani per regione, evidenziando profondi divari territoriali.

Grafico 4 - Grado 13 - Prove INVALSI di Inglese (lettura e ascolto) - Risultati degli studenti per livello di competenza per regione.



Fonte: Rapporto INVALSI 2021.

Il 51% degli studenti al termine della scuola secondaria di secondo grado non raggiunge un livello di competenza accettabile in inglese lettura e ben il 63% in ascolto, con una sostanziale stabilità rispetto al 2019, ma nelle aree del Mezzogiorno oltre l'80% degli studenti risulta possedere una competenza in lingua straniera insufficiente.

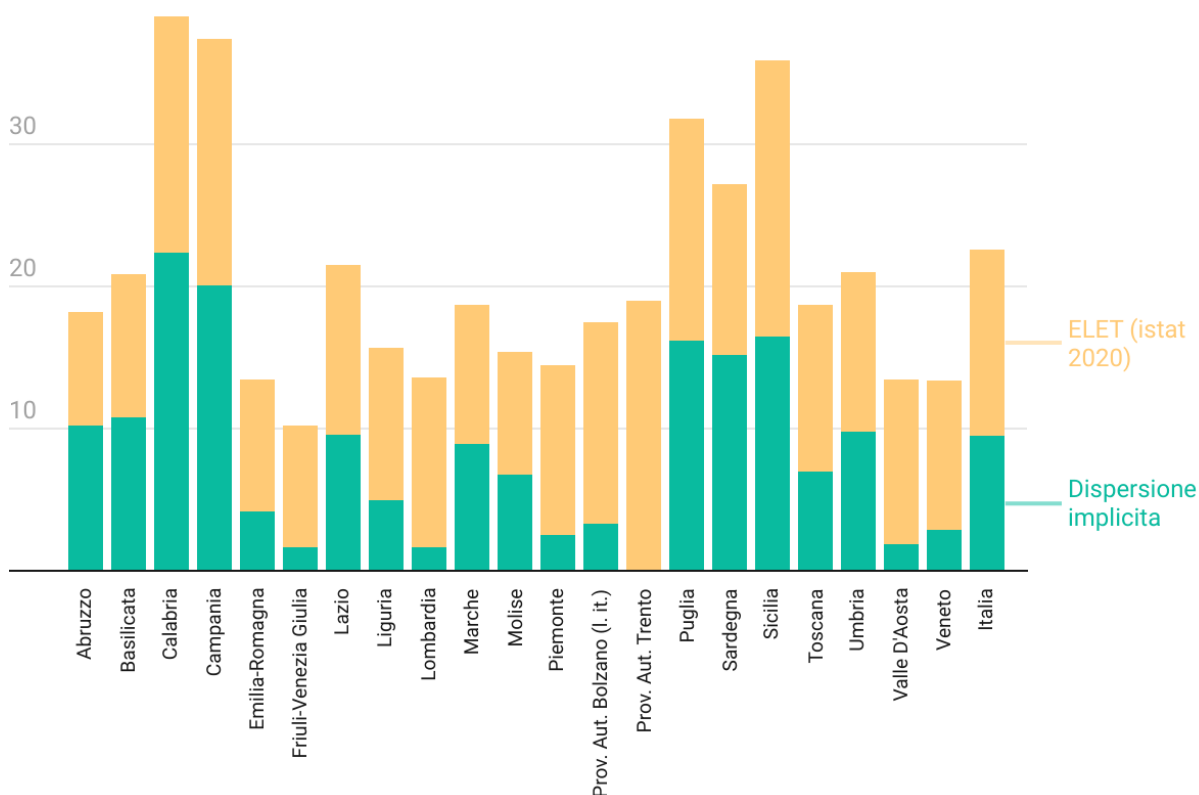
Questi dati allarmanti della scuola secondaria inducono a ulteriori analisi del fenomeno delle scuole con studenti in forte difficoltà ed è proprio ciò che ha fatto l'INVALSI con l'iniziativa relativa alla riduzione dei divari territoriali. In quest'ambito, INVALSI ha introdotto un indicatore di difficoltà delle scuole, che si basa proprio sul rendimento scolastico rilevato attraverso le prove nazionali. L'indicatore di difficoltà (DIFF) si definisce come la somma delle percentuali degli allievi al di sotto del livello di accettabilità corrispondente ai traguardi delle Indicazioni nazionali per il grado 8 (terza

media, termine del primo ciclo di istruzione). Essendo il livello 3 quello accettabile per Italiano e Matematica e quello A2 per Inglese-lettura e Inglese-ascolto, si sommano dunque gli studenti che si collocano ai livelli 1 e 2 per Italiano e Matematica e pre-A1 per Inglese-lettura e Inglese-ascolto per due anni scolastici consecutivi (nell'esercizio iniziale, gli anni scolastici 2017-18 e 2018-19, annualità delle prove computer based)¹¹⁰. Il campo di variazione dell'indicatore va da un minimo teorico di 0, quando non sono presenti allievi di grado 8 in difficoltà nei due anni scolastici, a un massimo di 800 quando in entrambi gli anni scolastici tutti gli allievi di grado 8 della scuola sono in difficoltà. L'indicatore può restituire informazioni di tendenza, in peggioramento o miglioramento, confrontando i due anni scolastici. Attraverso questo indicatore è stato possibile individuare due gruppi di scuole: a) quelle in forte difficoltà, ossia istituti in cui mediamente almeno il 45% degli allievi di grado 8 in entrambi gli anni scolastici e in tutte le materie considerate non raggiungono livelli adeguati (DIFF maggiore o uguale a 360); b) quelle in difficoltà, ossia istituti in cui mediamente tra il 30% e il 45% degli allievi di grado 8 in entrambi gli anni scolastici e in tutte le materie considerate non raggiungono livelli adeguati (DIFF compreso tra 240 e 360). Va ricordato che livelli non accettabili di competenze degli studenti si considerano come dispersione implicita, secondo la definizione che ne dà l'INVALSI¹¹¹. Nel Grafico 5 si illustrano i dati relativi agli studenti ELET (*Early Leavers from Education or Training*, ovvero studenti che abbandonano prematuramente un percorso di studi), di fonte ISTAT 2020 e quelli degli studenti dispersi implicitamente per effetto delle loro basse competenze, come misurate dalle prove nazionali INVALSI 2021.

110 - Si veda INVALSI (2020). *Documento tecnico relativo all'intervento di riduzione dei divari territoriali*. Roma: Autore. Disponibile su: https://www.invalsi.it/invalsi/doc_evidenza/2020/2401/INVALSI_Prime%20analisi.pdf

111- Per dispersione scolastica implicita s'intende la quota di studenti che terminano il percorso scolastico senza raggiungere i traguardi minimi previsti dopo 13 anni di scolarità. Ricci, R. (2019). La dispersione scolastica implicita. *INVALSIOpen L'editoriale*, 1-2019. Roma: INVALSI. Disponibile su: https://www.invalsiopen.it/wp-content/uploads/2019/10/Editoriale1_ladispersionescolasticaimplicita.pdf

Grafico 5 - La dispersione esplicita (ELET) e implicita (basse competenze) - Percentuale di giovani 18-24enni per regione. Fonte: ISTAT 2020 e INVALSI 2021.



In Italia il 23% dei 18-24enni ha abbandonato la scuola o l'ha terminata senza acquisire competenze di base minime, ma in Calabria, Campania, Sicilia e Puglia tale percentuale è ben al di sopra del 30%, circa un giovane su tre. Se si osserva esclusivamente l'abbandono scolastico precoce, nel 2020 si nota tuttavia un miglioramento: la quota di individui 18-24enni con al più un diploma di scuola secondaria inferiore è infatti stimata da ISTAT in un 13,1%¹¹².

Anche per i risultati sopra riportati, nel PNRR si riserva grande attenzione al recupero delle competenze degli studenti e al contrasto del fenomeno dell'abbandono scolastico, fra loro correlati, secondo un recente documento ISTAT (2021)¹¹³. Su questo punto occorre precisare che, sebbene la correlazione tra basse competenze degli studenti e abbandono scolastico possa essere dimostrata (ma dati recenti in tal senso non sono stati reperiti), non ci si può limitare a osservare tale correlazione senza entrare nel merito delle motivazioni alla base delle basse competenze e dell'abbandono. Per esempio, INVALSI ha individuato nelle assenze ripetute un campanello d'allarme costante nelle scuole in forte difficoltà nei rendimenti degli studenti. In questa linea di pensiero si inserisce lo studio dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA) sulla dispersione scolastica, in via di ultimazione (Box 2).

112 - Fonte: ISTAT BES-SDGs 2021. Disponibile su: <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2021/Rapporto-SDGs-2021.pdf>

113 - ISTAT (2021). *Ciclo di audizioni sul tema della dispersione scolastica*. Roma: Autore.

Box 2 – Lo studio sulla dispersione scolastica dell'AGIA¹¹⁴

L'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA), in linea con la sua legge istitutiva n.112 del 2011 e con i principi della Convenzione di New York del 1989, sta realizzando uno studio qualitativo sulla dispersione scolastica in Italia. La finalità è di promuovere una riflessione sulle possibili azioni di prevenzione e di individuare buone prassi che partano dal territorio e dalle istituzioni scolastiche.

Il progetto si configura come un'indagine conoscitiva del fenomeno della dispersione scolastica allo scopo di:

- individuare processi partecipati, strumenti e buone prassi volti a prevenire e ad arginare la dispersione scolastica;
- suggerire un modello di intervento replicabile nei territori;
- formulare raccomandazioni al governo, alle istituzioni competenti, agli enti locali, alla società civile.

Al contempo, gli obiettivi specifici che lo studio intende raggiungere sono:

- indagare le cause sociali, scolastiche ed extrascolastiche, che intervengono nel fenomeno;
- individuare e riesaminare le prassi attualmente in uso per contrastare la dispersione scolastica, valorizzando le buone prassi consolidate;
- identificare i punti critici del procedimento attivato quando lo studente si allontana dal circuito scolastico;
- suggerire percorsi e strumenti per sostenere i casi di abbandono scolastico non dovuti alla scelta dello studente (es. presa in carico dai servizi sociali, ecc.);
- suggerire modalità per migliorare la qualità della permanenza a scuola degli studenti;
- individuare e suggerire modalità per aiutare la scuola dal punto di vista della metodologia didattica e dell'ambiente scolastico;
- individuare prassi che promuovano processi di partecipazione, centrati sul ruolo attivo degli studenti, in modo da indirizzare decisioni relative alla prassi scolastica che fungano da deterrente al fenomeno della dispersione.

La commissione istituita per questo studio, composta da tre funzionari dell'Autorità garante e da tre esperti esterni, ha elaborato tre tracce per le audizioni, a seconda del tipo di esperti ascoltati, in totale 26. Il ciclo di audizioni, rivolto ad attori significativi che operano a livello nazionale, quali ad esempio i rappresentanti istituzionali del Ministero dell'istruzione, degli Uffici scolastici regionali, delle procure minorili, ha coinvolto anche enti di ricerca e soggetti afferenti al privato sociale, nonché singoli esperti della dispersione scolastica e del suo contrasto.

La pubblicazione e diffusione del rapporto sono previste per giugno 2022.

¹¹⁴ - Si ringrazia Irene Archillett (AGIA) per il contributo.

Collegato allo studio sulla dispersione scolastica, un'altra iniziativa dell'AGIA consente di valorizzare la voce degli studenti sulle necessità di cambiamento del modello scolastico vigente. Lette in controluce, le risposte degli studenti consentono di avanzare caute interpretazioni sulle motivazioni potenzialmente soggiacenti il fenomeno delle basse competenze e dell'abbandono, come si può vedere dai dati riportati nel Box 3.

Box 3 - Dati salienti della consultazione AGIA "La scuola che vorrei". Fonte: AGIA 2022¹¹⁵.

Tra ottobre e novembre 2021, oltre diecimila studenti di età compresa tra i 14 e i 18 anni hanno risposto alla consultazione pubblica "La scuola che vorrei", organizzata dall'AGIA in collaborazione con Skuola.net.

Il questionario della consultazione era composto da 30 domande organizzate in cinque aree:

1. scuola e spazi,
2. scuola e didattica,
3. scuola e tecnologie,
4. scuola e valutazione,
5. scuola e territorio.

In questa sede si presentano alcuni risultati salienti, dal punto di vista degli studenti, per migliorare gli apprendimenti e il benessere a scuola.

Spazi laboratoriali e di socializzazione sono gli aspetti più importanti per migliorare l'insegnamento e gli apprendimenti secondo il 36% dei rispondenti, seguiti da aule in cui gli studenti si spostano in base alle lezioni (importanti per il 22%). Le aule tradizionali e quelle con possibilità di variare la disposizione dei banchi sono ritenute meno importanti. Da valorizzare maggiormente sono gli spazi extra-scolastici, tra cui gli impianti sportivi, in coerenza con quanto previsto dal PNRR e anche come apertura della scuola al suo territorio.

Riguardo alla didattica, oltre il 90% degli studenti ritiene molto o abbastanza importante un maggior dialogo con i docenti e il miglioramento del benessere scolastico, aspetti prioritari rispetto al superamento della didattica frontale, ai dibattiti o al lavoro di gruppo. Il dialogo è l'aspetto sul quale oltre l'80% degli studenti è pienamente o abbastanza d'accordo anche per ridurre le bocciature, che come è noto sono avvisaglie di abbandono scolastico.

Il contrasto alla dispersione, sia implicita che esplicita, è operazione assai complessa. I dati e le voci riportate in queste pagine possono essere utili per inquadrare il fenomeno e poterlo aggredire attraverso i fondi PNRR. Tra i possibili interventi, irrobustire le competenze apprenditive degli studenti potrebbe essere una strada innovativa da percorrere insieme ai docenti di ogni ordine e grado. Un recente studio INVALSI è volto a comprendere le concezioni dei docenti su apprendere ad apprendere in sei Paesi, inclusa l'Italia, e può fornire diversi spunti operativi¹¹⁶.

115 - AGIA (2022). *La scuola che vorrei. Risultati della consultazione pubblica promossa dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*. Roma: Autore. Disponibile su: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2022-02/la-scuola-che-vorrei.pdf> La sintesi nel Box 3 è a cura di Cristina Stringher.

116 - Stringher, C. (a cura di). *Apprendere ad apprendere in prospettiva socioculturale. Rappresentazioni dei docenti in sei Paesi*. Milano: Franco Angeli.

Il PNRR per l'infanzia e la scuola

In questo contributo abbiamo inteso fornire una panoramica sui dati salienti che hanno condotto alla programmazione del PNRR Istruzione e che possono altresì fungere da base per calcolarne in futuro l'impatto complessivo su alcune grandezze essenziali del sistema, come le competenze degli studenti e gli abbandoni scolastici, oltre che l'accesso dei bambini a nidi, scuole dell'infanzia e servizi per l'infanzia di qualità. Non sta a noi formulare giudizi sulla qualità del PNRR, che ha peraltro il pregio di aver riproposto l'Istruzione come tema di rilievo nell'agenda politica e che resta l'investimento più cospicuo in Istruzione negli ultimi 20 anni almeno. Ci limitiamo a sottolineare che questo documento è un esempio di *evidence-based policy*¹¹⁷ piuttosto raro nel nostro Paese in questo campo e la critica agli investimenti infrastrutturali del PNRR appare infondata, alla luce dei dati qui riportati sulla vetustà degli edifici scolastici e sulle loro dotazioni tecnologiche.

Collegato al concetto di *evidence-based policy* c'è anche quello di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, tra le priorità trasversali del PNRR. Ci soffermiamo brevemente su questo aspetto, in quanto la capacità di "leggere il contesto" attraverso dati validi e affidabili si innesta nella più ampia competenza digitale della PA e nella capacità di trattare ampie basi di dati, potenzialmente tra loro interconnesse. Da questo punto di vista, il PNRR fa fare un salto di qualità alla programmazione ministeriale. Tra le informazioni che hanno istruito il PNRR, si sottolinea il ruolo cardine dei dati MIUR sulle infrastrutture e di quelli INVALSI sulle competenze, che lo stesso PNRR intende sostenere: solamente la disponibilità di dati censuari consente di analizzare la situazione in modo mirato per ciascuna scuola, anche nelle aree interne, fino al dettaglio di singolo studente o singola scuola, così utile per analizzare questi fenomeni nelle grandi città, come nei piccoli centri. La disponibilità di dati in modalità *open data* (come previsto dalla normativa AGID) e di basi dati integrate (ad esempio Ministero Istruzione-INVALSI) consente dunque interventi sempre più mirati a livello locale. La granularità delle informazioni consente altresì di lavorare su concezioni differenti di fragilità e di povertà educativa e di costruire diversi indici utili ad analizzare le situazioni di svantaggio¹¹⁸. Per questo, l'INVALSI sta lavorando a un progetto di basi dati integrate, di prossima istituzione.

Oltre questi importanti passi in avanti, sostenuti dal PNRR, che già si possono annoverare tra le ricadute del Piano, certamente sarà necessario seguire lo sviluppo del

117 - Per una definizione di *evidence-based policy*, si veda Productivity Commission (2010). *Strengthening Evidence Based Policy in the Australian Federation. Volume 2: Background Paper*. Canberra (AU): Productivity Commission. Disponibile su: <https://www.pc.gov.au/research/supporting/strengthening-evidence>

118 - Ad esempio: l'indicatore sui divari territoriali presentato sopra, ma anche l'indice ESCS di povertà socio-economico-culturale, oppure il possesso di beni come *proxy* dell'ambiente di apprendimento in famiglia. La circolazione in modalità *open data* consente altresì a diversi soggetti di studiare questi fenomeni, come già da tempo documentato anche nelle Relazioni Annuali CNEL (si vedano gli indici di povertà educativa proposti da Save the Children, anche in collaborazione con INVALSI nel volume *Save the Children* (2020). *L'impatto del coronavirus sulla povertà educativa*. Roma: Autore). Sulla base dei dati resi disponibili da INVALSI, il Ministero ha per esempio provveduto alla distribuzione di fondi alle scuole per l'acquisto di computer. Altri interventi mirati o bandi per progetti sono previsti dal Ministero per migliorare le competenze degli studenti, sempre a partire dai dati disponibili.

PNRR relativamente alle azioni per il potenziamento del capitale umano e per la riduzione della dispersione scolastica: temi complessi, sui quali sarà fondamentale sostenere la necessità di azioni ancor più incisive rispetto a quelle fin qui annunciate e non ancora messe a bando, con il concorso della comunità educante e del terzo settore.

Università e Ricerca

1. Il quadro degli investimenti previsti dal PNRR per università e ricerca

Complessivamente all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), integrato con i fondi REACT-EU, le risorse per gli investimenti per università, istituzioni AFAM, ricerca fondamentale e applicata, per i processi di innovazione e trasferimento tecnologico previsti nella Missione 4 Istruzione e ricerca, ammontano a circa 15 miliardi di euro. In particolare, sulla M4C1 (Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione) sono previste per il settore università e ricerca, quattro riforme e quattro investimenti strategici di competenza del MUR.

Nella M4C1 tra queste misure dedicate all'università, si evidenzia una certa enfasi sul rafforzamento del *welfare* studentesco (cui sono destinati 1,46 miliardi di euro, cui si aggiungono 450 mln € dai fondi REACT-EU) e dei dottorati di ricerca (che con le risorse della componente M4C2 e i fondi REACT-EU per dottorati *green* e *digital*, ricevono un finanziamento complessivo pari a 1,51 miliardi di euro). Per i dottorati è anche prevista la riforma degli stessi con il nuovo Regolamento per l'accreditamento e l'istituzione dei dottorati (DM 14 dicembre 2021, n. 226). Il nuovo regolamento del MUR consente tra l'altro alle università di poter chiedere l'accreditamento dei corsi di dottorato anche in forma associata, con altri atenei e con enti di ricerca pubblici o privati, anche esteri, con le istituzioni AFAM, con imprese che svolgono una qualificata attività di ricerca e sviluppo, con pubbliche amministrazioni, istituzioni culturali e infrastrutture di ricerca di rilievo europeo o internazionale.

Coerenti con la riforma dei dottorati sono gli interventi relativi alla componente 2 (M4C2), più specificatamente riferita alla ricerca scientifica e all'innovazione, considerate tra le priorità di investimento pubblico. La M4C2, a cui sono destinati complessivamente 11,44 miliardi di euro, prevede tre ambiti di intervento: 1) rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese; 2) sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico¹¹⁹; 3) potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione. Su questa componente, il MUR ha competenza diretta sugli ambiti 1 e 3, ossia su sette Investimenti e una riforma, per un totale pari a circa 9 miliardi di euro.

Due terzi di queste risorse sono dedicati alla ricerca in filiera, distribuiti negli investimenti 1.3, 1.4, 1.5 e 3.1. A queste misure sono dedicate le Linee Guida pubblicate a Ottobre 2021¹²⁰, un documento finalizzato a fornire le indicazioni chiave per i potenziali partecipanti e propedeutico all'emanazione da parte del MUR di bandi dedicati. Le prime tre misure rientrano nell'ambito dell'intervento 1, ossia il rafforzamento

119 - Questo ambito di intervento è di competenza del MISE e vede lo stanziamento di 2,05 mld. Di questi, 1,7 mld sono destinati agli investimenti IPCEI e ai partenariati per la ricerca e l'innovazione nel quadro del programma Horizon Europe, che si vanno così a sommare alle risorse per la ricerca di competenza MUR.

120 - Le "Linee Guida per le iniziative di sistema della Missione 4 Istruzione e ricerca, Componente 2: dalla ricerca all'impresa" sono disponibili al seguente link: https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2021-10/Decreto%20Ministeriale%20n.1141%20del%2007-10-2021%20-%20Linee%20Guida_MUR_PNRR_M4C2.pdf

della ricerca e la diffusione dei modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese, mediante partenariati, Centri di ricerca nazionale ed Ecosistemi di innovazione. Si tratta di reti diffuse di università, enti pubblici di ricerca, altri soggetti pubblici e privati impegnati in attività di ricerca e riconosciuti come altamente qualificati. Sono organizzati in consorzi/fondazioni secondo un modello di governance *hub&spoke*, che prevede un soggetto proponente, un soggetto attuatore e un soggetto esecutore (l'*hub* coordina e rendiconta al MUR, e gli *spoke* rendicontano all'*hub*). Con l'investimento 1.3 si intende finanziare almeno 10 *Partenariati estesi*, grandi programmi di ricerca fondamentale e/o applicata trasversale incentrati su tematiche definite nelle LG: per ogni programma è previsto un finanziamento tra 80-160 milioni di euro. Con l'investimento 1.4 saranno finanziati 5 *Centri nazionali* dedicati alla ricerca di frontiera relativa ad ambiti tecnologici coerenti con le priorità dell'agenda della ricerca europea e con i contenuti del PNR 2021-27 e definiti nelle LG: per ogni programma è previsto un finanziamento tra 200 e 400 milioni di euro. La misura prevede che i Centri, selezionati con procedure competitive, siano in grado di raggiungere una soglia critica di capacità di ricerca e innovazione, attraverso la collaborazione di Università, centri di ricerca e imprese. Con l'investimento 1.5 saranno finanziati fino a 12 *Ecosistemi dell'innovazione* a livello territoriale, regionale o sovraregionale, di cui 5 nel Mezzogiorno. Gli ecosistemi non hanno tematiche pre-determinate, ma un approccio orientato alle grandi sfide, favorendo la creazione di innovazione di impatto e l'imprenditorialità e svolgeranno un ruolo cruciale nella creazione e promozione dell'innovazione per la sostenibilità di un territorio: per ogni ecosistema è previsto un finanziamento tra 60 e 120 milioni di euro. Nell'ambito dell'intervento 3 saranno finanziate, su base competitiva, le *Infrastrutture di Ricerca* e le *Infrastrutture di Innovazione* (esistenti o di nuovo finanziamento), per cui non sono ad oggi predefiniti gli investimenti. I dispositivi di attuazione che il MUR pubblicherà per gli interventi "di sistema" oggetto delle Linee Guida contempleranno anche gli elementi di premialità. Inoltre, nell'attuare queste misure, un'attenzione particolare verrà data al recupero dei divari di genere, generazionale e territoriali, oltreché al merito. Il MUR ha pubblicato un calendario completo in cui sono indicati il mese in cui è prevista la pubblicazione dei vari bandi e l'importo complessivo degli stessi¹²¹.

2. L'università durante la pandemia

Il settore dell'*higher education* non è rimasto indenne dalla crisi pandemica. Anzi il suo perdurare, ha spinto le università ad adottare, non solo soluzioni dettate dalla contingenza e dall'emergenza, ma anche a ripensare a nuovi modelli didattici e organizzativi, a nuovi modi di fruire gli spazi e le infrastrutture, al proprio ruolo nel contesto sociale e territoriale, al fine di garantire continuità nella formazione degli studenti, alle attività di ricerca e disseminazione, servizi utili alla comunità e al territorio. A livello internazionale, sono state svolte numerose indagini sulla reattività del sistema

121 - Il calendario dei bandi è disponibile al seguente link: https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2021-11/Calendario%20Bandi%20MUR_0.pdf

universitario alla pandemia¹²², inerenti aspetti diversi: dalla didattica a distanza¹²³ alla mobilità degli studenti¹²⁴, dalla governance istituzionale¹²⁵ all'internazionalizzazione della ricerca e all'inclusione¹²⁶.

In una recente *survey* mondiale¹²⁷, UNESCO valuta l'impatto della pandemia sul sistema di istruzione superiore in termini di accesso, equità e qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento, sfide nazionali, problemi emergenti e risposte strategiche. Tra i principali risultati emerge: 1) il maggiore impatto del COVID-19 è l'aumento dell'istruzione online e la modalità di insegnamento ibrida diventa la forma più diffusa; 2) l'impatto del COVID-19 sulle iscrizioni varia in base alla regione e al livello di reddito; in particolare, i paesi ad alto reddito, europei e nord-americani sono in grado di gestire meglio l'interruzione attraverso finanziamenti governativi e un aumento delle iscrizioni nazionali; 3) la mobilità ha subito una grave battuta d'arresto, colpendo in modo significativo gli studenti internazionali, ma la mobilità virtuale compensa o addirittura sostituisce la mobilità fisica; 4) nonostante la sospensione temporanea delle attività di molti Atenei, l'impatto del COVID-19 sul personale universitario rispetto all'anno accademico precedente è limitato; 5) il COVID-19 ha causato la sospensione e la cancellazione delle attività di insegnamento e ricerca a livello globale; 6) l'impatto della pandemia ha determinato una contrazione del sostegno finanziario statale che ha prodotto l'inasprimento delle disuguaglianze¹²⁸: il sostegno finanziario da parte dei governi e di altre fonti esterne è infatti fondamentale per la sopravvivenza degli Atenei; 7) la salute e l'adattamento alle nuove modalità di insegnamento sono le preoccupazioni principali per studenti e istituzioni; 8) la significativa riduzione delle opportunità di lavoro rende più difficile il passaggio dall'istruzione superiore al mercato del lavoro.

Anche in Italia sono state effettuate indagini sugli effetti della pandemia sul nostro sistema universitario e sulla capacità di reagire per proseguire le attività didattiche e di ricerca, ma anche per dare un contributo alla comunità e avvicinare scienza e società. Nel corso del 2021, ANVUR ha condotto un'indagine sulla didattica a distanza erogata dagli atenei italiani statali e non, a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Per monitorare le pratiche in atto, l'ANVUR ha definito due questionari

122 - Sul sito dell'International Association of Universities sono riportati numerosi monitoraggi e report sul tema: <https://www.iau-aiu.net/Covid-19-Higher-Education-challenges-and-responses>

123 - European University Association, 2021, "The impact of Covid-19 on European higher education", disponibile al link <https://www.eua.eu/downloads/publications/the%20impact%20of%20covid19%20on%20european%20higher%20education.pdf>; UNITWIN/UNESCO, 2021, "Chair Holders Institutional Responses to COVID-19", disponibile al link https://www.unescobiochair.org/wp-content/uploads/2020/05/HED-UNITWIN-_COVID19_SURVEY-REPORT-02.04.20.pdf

124 - Erasmus Student Network, 2021, "Student Exchanges in Time of Crisis", disponibile al link <https://esn.org/covidimpact-report>

125 - International Association of Universities, 2020, "The Impact of COVID-19 on higher education around the world", disponibile al seguente link [iau_covid19_and_he_survey_report_final_may_2020.pdf](https://www.iau-aiu.net/iau_covid19_and_he_survey_report_final_may_2020.pdf) (iau-aiu.net)

126 - Consiglio d'Europa, 2021, "Higher education's response to the Covid-19 pandemic - Building a more sustainable and democratic future (Council of Europe Higher Education Series No. 25)"

127 - UNESCO, 2021, "COVID-19: reopening and reimagining universities, survey on higher education through the UNESCO National Commissions", disponibile al seguente link <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378174>

128 - In Italia questo non accade nella stessa misura, in quanto gli atenei pubblici rappresentano il 68% degli atenei italiani.

rivolti a destinatari diversi, a Rettori e Direttori sulla governance dell'emergenza¹²⁹ e ai docenti sull'esperienza della Didattica a Distanza¹³⁰. All'indagine sulla Governance dell'emergenza hanno risposto 56 Atenei su 98. Dall'indagine emerge che nel periodo dell'emergenza, gli Atenei hanno messo in campo diverse piattaforme digitali per il live streaming delle lezioni, l'apprendimento collaborativo e l'e-learning. Il 71% circa degli Atenei ha svolto la totalità dei loro corsi in modalità a distanza, mentre il 27% ha svolto in DaD una quota di corsi superiore al 75%. Anche i laboratori didattici e le attività pratiche integrative sono stati spesso svolti online. Una particolare attenzione è stata dedicata alla formazione del personale docente per l'organizzazione della Didattica a Distanza. La quasi totalità degli Atenei ha provveduto all'attivazione di specifiche modalità di informazione o tutorato per gli studenti, compresi quelli internazionali, mentre minore attenzione è stata dedicata agli studenti di Dottorato o Master e agli studenti con Disabilità¹³¹.

All'indagine rivolta ai docenti hanno risposto in 17.039 (pari a circa il 29% del totale). La metà dei rispondenti afferma di aver apportato modifiche rispetto alle modalità e ai tempi di svolgimento delle lezioni, un docente su quattro di aver apportato modifiche e adattamenti relativi ai programmi, mentre un docente su quattro dichiara di aver erogato insegnamenti del tutto identici per contenuti e struttura rispetto agli insegnamenti erogati in presenza; solo il 2% dei rispondenti ha erogato insegnamenti del tutto diversi rispetto a quelli erogati in presenza. La maggioranza dei docenti dichiara di aver avuto la percezione di una minore concentrazione degli studenti in DaD rispetto che in presenza, ma con un livello pur sempre accettabile. La trasformazione digitale non pare aver spinto i docenti a organizzare le modalità di verifica in modo molto diverso alla fase pre-pandemica e l'esame orale resta la modalità prevalente. L'88% dei docenti dichiara di essere soddisfatto della DaD erogata durante la fase pandemica, ma evidenzia come limite principale la mancanza di interazione diretta con gli studenti.

Almalaurea ha raccolto il punto di vista degli studenti sulla DaD¹³², attraverso la raccolta di 110 mila questionari compilati dai laureandi tra dicembre 2020 e maggio 2021. Escludendo i laureandi in corsi completamente teledidattici, il 78,5% dei rispondenti ha svolto attività di didattica a distanza durante il corso di studio che sta concludendo. Il 78,4% degli studenti, avendo sperimentato entrambe le modalità didattiche, preferisce la didattica in presenza rispetto a quella a distanza. Gli studenti-lavoratori hanno apprezzato la modalità di didattica in presenza relativamente meno rispetto agli altri. Delle lezioni in presenza, oltre alla comprensione degli argomenti trattati, sono più apprezzati dagli studenti gli aspetti relazionali e, in particolare, il rapporto diretto con i docenti (81,6%). Invece, tra gli aspetti della didattica a distanza è particolarmente

129 - https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2020/12/QUESTIONARIODaDRettoriDirettori_2020_12_04.pdf

130 - I questionari sono stati somministrati nella finestra dal 14 dicembre 2020 all'8 febbraio 2021.

131 - I risultati di questa indagine saranno oggetto di attenzione da parte del Gruppo di Lavoro "Disabilità, DSA e accesso alla Formazione universitaria" istituito dall'ANVUR nel 2019.

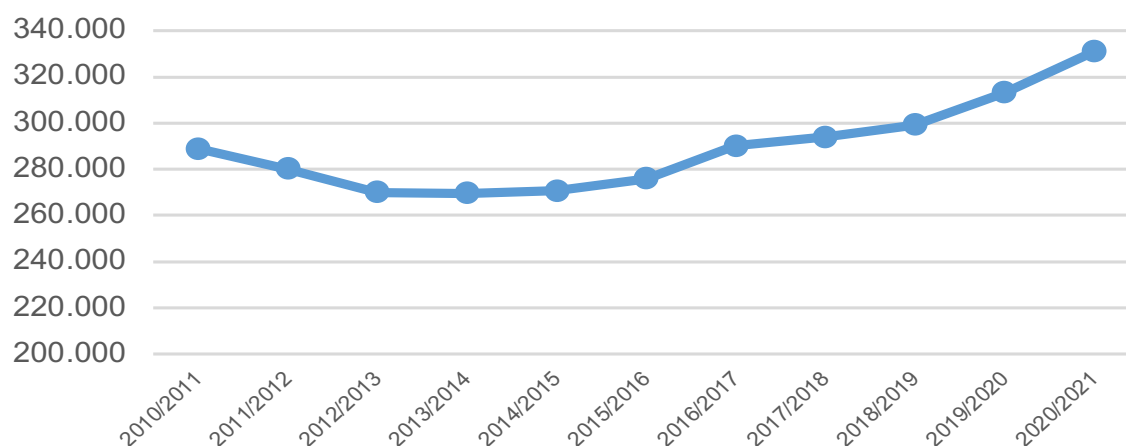
132 - La Didattica a Distanza durante l'emergenza pandemica: alcune riflessioni a partire dai dati del 2021 (Profilo dei Laureati - dati parziali a maggio 2021), disponibile al seguente link

https://www.almalaurea.it/sites/almalaurea.it/files/convegni/Bergamo2021/03_approfondimenti_rapportoalmalaurea2021.pdf

te apprezzata la possibilità di rivedere le lezioni registrate (80,3%). A prescindere da quanti preferiscano l'una o l'altra forma di didattica, l'82,2% esprime una valutazione complessivamente positiva della didattica a distanza. Gli studenti hanno, quindi, apprezzato la tempestività con cui le varie realtà universitarie si sono attrezzate per mantenere la continuità delle lezioni.

Per comprendere l'impatto della pandemia sul sistema universitario, si forniscono ulteriori informazioni salienti. I dati sul numero degli immatricolati e dei laureati sembrano confermare il trend di crescita nelle iscrizioni all'università. Nell'anno della pandemia, 2020/2021, si assiste ad una crescita del numero degli immatricolati (+14 mila matricole rispetto al 2019/20), in linea con l'anno precedente e, in generale, con il trend degli ultimi cinque anni (Figura 1).

Figura 1 - Numerosità degli immatricolati, serie storica aa.aa. 2010/11-2021/22



Fonte: USTAT, Open data <http://ustat.miur.it/opendata>

* dato provvisorio aggiornato a gennaio 2022

In linea con il trend positivo avviato negli ultimi anni è anche la percentuale di immatricolati che si laureano entro un anno oltre la durata normale del corso di studio, che nell'a.a. 2019/2020 è del 57%, poco superiore rispetto agli anni precedenti (Tabella 1).

Tabella 1 - Percentuale di immatricolati (senza carriera pregressa) che si laureano entro un anno oltre la durata normale del corso di studi, per anno accademico e per macro-area geografica della sede del corso

Anno accademico	Corso Macroregione	Numero di studenti laureati entro il primo anno fuori corso (A)	Numero di studenti immatricolati (senza carriera pregressa) N+1 anni prima (B)	Valore indicatore iC17 SMA (A/B)
2017/2018	Nord ovest	58.806	98.226	59,87%
	Nord est	43.243	69.157	62,53%
	Centro	43.489	85.356	50,95%
	Sud e Isole	44.071	97.963	44,99%
Totale nazionale 2017/2018		189.609	350.702	54,07%
2018/2019	Nord ovest	63.598	103.171	61,64%
	Nord est	47.172	74.088	63,67%
	Centro	47.086	89.967	52,34%
	Sud e Isole	47.958	100.192	47,87%
Totale nazionale 2018/2019		205.814	367.418	56,02%
2019/2020	Nord ovest	67.683	106.975	63,27%
	Nord est	50.893	78.151	65,12%
	Centro	49.054	94.185	52,08%
	Sud e Isole	52.748	107.444	49,09%
Totale nazionale 2019/2020		220.378	386.755	56,98%

Fonte: ANVUR, indicatori per il monitoraggio annuale di sedi e corsi di studio, elaborati su base Anagrafe Nazionale degli Studenti (ANS) - estrazione gennaio 2022

Durante la pandemia, quindi, gli studenti hanno continuato il proprio percorso di studio senza interruzioni di rilievo. Anche il rapporto Almalaurea 2021¹³³ rileva che la pandemia non ha compromesso la formazione, quanto piuttosto l'occupazione¹³⁴. Infatti, la regolarità negli studi ha registrato nell'ultimo anno un miglioramento rispetto al passato, anche se in parte per effetto della proroga delle sessioni di laurea concessa agli studenti per l'emergenza Covid-19. Altre indagini hanno, invece, rilevato che le università non si sono limitate ad erogare didattica a distanza e a supportare le attività di ricerca, ma durante la crisi pandemica, hanno anche offerto servizi al territorio e alla società in generale. La Rete delle Università per lo Sviluppo sostenibile (RUS) ha promosso una raccolta di buone pratiche attuate dagli Atenei aderenti alla Rete per far fronte all'emergenza causata dal Covid-19 alla luce degli Obiettivi dell'Agenda

133 - Almalaurea, Rapporto 2021 sul profilo e sulla condizione occupazionale dei laureati, disponibile ai seguenti link <https://www.almalaurea.it/universita/profilo/profilo2020/volume> e <https://www.almalaurea.it/universita/occupazione/occupazione19/volume>

134 - Rapporto 2021 sul profilo e sulla condizione occupazionale dei laureati

2030 dell'ONU. Sono emerse così 121 buone pratiche¹³⁵ legate, non solo alla didattica e alla ricerca, ma anche al welfare e al benessere fisico e psicologico delle persone nelle comunità locali. La maggior parte di queste iniziative (76%) ha riguardato obiettivi di sviluppo sostenibile relativi a Salute e benessere (Goal 3), Istruzione di qualità (Goal 4), Città e comunità sostenibili (Goal 11), Ridurre le disuguaglianze (Goal 10). Le iniziative adottate dagli atenei per fronteggiare l'emergenza ricadono principalmente nell'ambito di Terza missione (63%), seguono poi le iniziative di ricerca (28%) e di didattica (21%).

3. *Le principali novità nella valutazione del sistema universitario e della ricerca*¹³⁶

È attualmente in corso il terzo esercizio di Valutazione della Qualità della Ricerca VQR 2015-2019. L'esercizio è finalizzato alla valutazione dei risultati della ricerca scientifica e delle attività di terza missione del periodo 2015-2019 svolta dalle Università Statali e non Statali, dagli Enti di Ricerca pubblici vigilati dal MIUR e da altri soggetti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca e che fanno formale richiesta di partecipazione ad ANVUR¹³⁷.

La VQR 2015-2019 è stata avviata con l'approvazione dei Decreti Ministeriali 1110/2019 e 444/2020 e il bando dell'ANVUR è stato adottato con Decreto del Presidente del 25 settembre 2020. Si tratta di un esercizio di valutazione che affonda le radici in un processo di *policy* lungo e articolato. Similmente a quanto avvenuto in altri Paesi, anche in Italia con le riforme degli anni Novanta, c'è stato un passaggio da un modello di gestione delle università centralizzato, a un modello fondato sull'autonomia ma saldamente ancorato ai principi di responsabilità, *accountability* e valutazione dei risultati anche ai fini del riparto dei finanziamenti statali. L'istituzione dell'ANVUR¹³⁸ ha risposto alla volontà politica di utilizzare i risultati di valutazione per assegnare parte del finanziamento pubblico delle università su base premiale. È questo il quadro in cui nasce la Valutazione della Qualità della Ricerca, uno dei più ampi schemi valutativi della ricerca tra quelli esistenti in Europa. Rispetto agli esercizi precedenti, la terza edizione della VQR presenta diversi elementi di novità (per un confronto completo, si veda la Tabella 2). Le novità principali riguardano i seguenti aspetti che vedremo in seguito con maggiore dettaglio:

1. il metodo di formazione dei GEV Disciplinari mediante sorteggio
2. l'accesso aperto dei prodotti sottoposti alla valutazione
3. il metodo della *peer review informata* nella valutazione dei prodotti delle aree bibliometriche;

¹³⁵ - Le buone pratiche sono disponibili al seguente link <https://reterus.it/emergenza-covid-19/>

¹³⁶ - All'interno del *Rapporto Biennale sullo Stato del Sistema Universitario e della Ricerca* dell'ANVUR di prossima pubblicazione verranno approfonditi tutti i temi trattati in questo capitolo.

¹³⁷ - L'adesione implica anche la partecipazione ai costi dell'esercizio di valutazione.

¹³⁸ - La legge istitutiva dell'ANVUR è stata approvata nel 2006 ma la piena operatività dell'agenzia c'è stata solo a partire dal 2010-2011, a seguito della riforma del sistema universitario rappresentata dalla L. 240/2010.

4. l'ampliamento dei profili di valutazione con l'inserimento di quello relativo alla qualità della formazione alla ricerca;
5. la valutazione della terza missione/impatto mediante casi di studio.

1) Differentemente dalle precedenti tornate, i GEV Disciplinari vengono composti scegliendo mediante sorteggio una rosa di studiosi di elevata qualificazione che si sono candidati ad un apposito Avviso Pubblico. Ogni GEV, ove possibile, è formato nel rispetto di una serie di quote, tra cui, ad esempio, ciascun genere deve essere rappresentato per almeno un terzo e ciascun settore concorsuale è rappresentato nel GEV.

2) I decreti ministeriali VQR 2015-2019 introducono un dispositivo di *open access*, sul presupposto che i lavori di ricerca finanziati pubblicamente debbano essere accessibili nella maniera più ampia possibile, pur nel rispetto delle norme a tutela degli editori. Tale principio è già ampiamente supportato nei documenti di *policy* europee sull'*higher education*, in cui ricorre l'invito a rendere accessibili i risultati delle attività scientifiche a un pubblico più ampio possibile, in forma libera e gratuita. In particolare, alcuni tipi di prodotti sottoposti a valutazione devono essere resi disponibili in formato aperto, se rispondono a determinate caratteristiche e ricadono al di fuori del periodo di embargo previsto dal Bando VQR 15-19.

3) I GEV valutano la qualità dei prodotti con la metodologia della *peer review pura* per i settori non bibliometrici e la *peer review informata* per i settori bibliometrici, corroborando la revisione tra pari mediante l'utilizzo di indicatori citazionali riconosciuti a livello internazionale. Tali indici non possono determinare automaticamente la valutazione, ma possono essere usati "a supporto" della stessa. Il Bando della tornata in corso, inoltre, prevede che ogni struttura debba presentare per la valutazione un numero di "prodotti" triplo rispetto al numero di afferenti e non un dato numero di prodotti per ogni ricercatore. Ciò contribuisce a ribadire il carattere istituzionale della valutazione VQR. Infine, questa volta non vengono individuati solo indicatori quali-quantitativi di sintesi (IRAS), ma anche indici volti a misurare i "profili di qualità" dei prodotti di ogni Istituzione (cosiddetti indici R) rispetto a raggruppamenti omogenei a livello di sistema.

Tabella 2 - Principali caratteristiche degli esercizi di ricerca VQR 2011-2014 e VQR 2015-2019

	VQR 2011-2014	VQR 2015-2019
Anno di inizio	2015	2019-2020 (a)
Anno di pubblicazione	2017	2022
Soggetto attuatore	ANVUR	ANVUR
Istituzioni valutate	96 università, 12 Enti Pubblici di Ricerca vigilati dal MIUR e 27 istituzioni di ricerca volontarie	98 università, 14 Enti Pubblici di Ricerca vigilati dal MIUR (inclusi INVALSI e INDIRE) e 21 istituzioni di ricerca volontarie (istituzioni diverse)
Metodo valutativo	Peer review + Bibliometria	peer review informata (revisione dei pari coadiuvata dalle informazioni provenienti da indici citazionali internazionali)
Numero di prodotti da conferire	2 prodotti per personale università e 3 prodotti per personale EPR + un certo numero di prodotti per ricercatori affiliati (b)	Per università, numero pari al triplo dei ricercatori in servizio, per EPR e istituzioni diverse, al triplo del numero dei ricercatori in servizio + numero di prodotti pari al numero di ricercatori affiliati (b)
Numero totale di prodotti valutati	118.036 valutati	181.650 valutati
Gruppi di esperti	16 GEV (Gruppi di esperti della valutazione) + Commissione Esperti Terza Missione per un totale di 486 membri	17 GEV (Gruppi di esperti della valutazione) + GEV Interdisciplinare di terza Missione per un totale di 648 membri
Numero di referee	> 16.000	> 12.000
Classi di merito	Eccellente (punteggio 1 - top 10%) Elevato (0,7 - 10-30%) Discreto (0,4 - 30-50%) Accettabile (0,1 - 50-80%) Limitato (0 - bottom 20%)	A. Eccellente ed estremamente rilevante (punteggio 1) B. Eccellente (0,8) C. Standard (0,5) D. Rilevanza Sufficiente (0,2) E. Scarsa rilevanza o Non accettabile (0). Indicazione di attribuire a ciascuna categoria almeno il 5% e non più del 25% dei prodotti (b)

(a) Il Cronoprogramma del Bando VQR 2015-2019 è stato aggiornato per tenere conto della situazione di limitata operatività delle istituzioni per via della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19; (b) Per ulteriori dettagli si veda il Bando.

(b) I punteggi sono stati definiti dal DM 289/2021 "Linee generali di indirizzo della programmazione delle università 2021-2023"

Fonte: nostre elaborazioni, Bandi VQR 2011-2014 e VQR 2015-2019

4) Oltre al profilo di qualità del personale di ciascuna Istituzione, i DM VQR 2015-2019 introducono anche il profilo di formazione alla ricerca, attraverso la valutazione dei prodotti dei ricercatori in servizio presso un'Università o Enti di Ricerca al 1° novembre 2019 che hanno acquisito il titolo di dottore di ricerca nel periodo 2012-2016.

5) Già nella precedente VQR 2011-2014, la Terza Missione (TM) veniva inclusa nella valutazione, ma in forma sperimentale e attraverso il censimento di tutte le attività di TM svolte da università e istituti di ricerca. La VQR 2015-2019 segna una discontinuità

con l'impostazione precedente, non dal punto di vista della definizione che viene confermata nel suo significato ampio, in continuità con l'impostazione precedente, ma soprattutto dal punto di vista della metodologia valutativa completamente nuova. Si considera non l'insieme delle attività svolte, ma una selezione di casi studio scelti dalle Istituzioni valutate, che riguardano interventi e attività che hanno generato un impatto nel corso almeno di una parte del periodo 2015-2019. La definizione di *impatto* è volutamente ampia e mira a dare alle singole istituzioni l'opportunità di far emergere le specificità istituzionali e territoriali, valorizzare le migliori pratiche e diffondere nuove conoscenze e approcci alla Terza missione¹³⁹. I casi studio si riferiscono ad interventi il cui impatto è stato verificato in ambiti quali a) Valorizzazione della proprietà intellettuale o industriale (brevetti, privative vegetali e ogni altro prodotto di cui all'articolo 2, comma 1, del Decreto Legislativo n. 30/2005); b) Imprenditorialità accademica (es. spin off, start up); c) Strutture di intermediazione e trasferimento tecnologico (es. uffici di trasferimento tecnologico, incubatori, parchi scientifici e tecnologici, consorzi e associazioni per la Terza missione); d) Produzione e gestione di beni artistici e culturali (es. poli museali, scavi archeologici, attività musicali, immobili e archivi storici, biblioteche e emeroteche storiche, teatri e impianti sportivi); e) Sperimentazione clinica e iniziative di tutela della salute (es. trial clinici, studi su dispositivi medici, studi non interventistici, biobanche, empowerment dei pazienti, cliniche veterinarie, giornate informative e di prevenzione, campagne di screening e di sensibilizzazione); f) Formazione permanente e didattica aperta (es. corsi di formazione continua, Educazione Continua in Medicina, MOOC); g) Attività di Public Engagement; h) Produzione di beni pubblici di natura sociale, educativa e politiche per l'inclusione (es. formulazione di programmi di pubblico interesse, partecipazione a progetti di sviluppo urbano o valorizzazione del territorio e a iniziative di democrazia partecipativa, consensus conferences, *citizen panel*); i) Strumenti innovativi a sostegno dell'Open Science; j) Attività collegate all'Agenda ONU 2030 e agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs).

Il caso studio consiste in una relazione descrittiva di una attività di TM, svolta in uno dei campi d'azione citati e dell'impatto generato con riferimento in particolare alla differenza tra la situazione antecedente allo svolgimento dell'attività e quella successiva. Tale differenza deve essere verificabile mediante la proposizione da parte dell'Istituzione, di indicatori di impatto pertinenti e significativi, autonomamente scelti¹⁴⁰. La valutazione dei casi studio viene svolta da un Gruppo di 30 Esperti di Terza missione (GEV TM), che si affianca ai diciassette GEV Disciplinari. Gli esperti sono stati scelti tra oltre 300 candidati, mantenendo un equilibrio tra docenti e personalità provenienti dalla dirigenza pubblica, dal mondo produttivo e finanziario, dalle istituzioni culturali e dai territori¹⁴¹. Il giudizio di qualità su ogni caso di studio

139 - Per ulteriori dettagli sulle definizioni e i criteri di valutazione si rimanda al "Documento sulle modalità di valutazione dei casi studio Gruppo di Esperti della Valutazione Interdisciplinare Impatto/Terza Missione" disponibile al seguente link <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2021/02/Documento-GEV-TM.pdf>

140 - Il formato per il conferimento dei casi studio è riportato all'Allegato 2 del Bando VQR 2015-2019.

141 - All'interno del GEV TM il Consiglio Diretto dell'ANVUR ha scelto un Coordinatore, supportato da due Assistenti dedicati e reclutati tramite apposito Avviso. L'attività del GEV è stata supervisionata dall'Agenzia tramite l'Ufficio Terza Missione/Impatto.

tiene conto di quattro criteri, ossia a) Dimensione sociale, economica e culturale dell'impatto; b) Rilevanza rispetto al contesto di riferimento; c) Valore aggiunto per i beneficiari; d) Contributo della struttura proponente, valorizzando l'aspetto scientifico laddove rilevante. A seguito del giudizio di qualità, ogni caso studio viene classificato dal GEV TM in una delle cinque categorie VQR (si veda la Tabella 2).

Rimandando al Rapporto VQR 2015-2019 per approfondimenti sui dati, risulta interessante a livello descrittivo, il dato sui campi d'azione scelti dalle università. Il campo d'azione scelto più di frequente è il campo "g) Attività di Public engagement" (28%), seguito dai campi "h) Produzione di beni pubblici di natura sociale, educativa e politiche per l'inclusione" (11,7%), "d) Produzione e gestione di beni artistici e culturali" (11,3%), "c) Strutture di intermediazione e trasferimento tecnologico" (11,1%). I campi di azione meno scelti sono "a) Valorizzazione della proprietà intellettuale o industriale" e "i) Strumenti innovativi a sostegno dell'Open science", che insieme rappresentano solo il 3,5% dei casi. Nel caso degli enti di ricerca, vi è, invece, una maggiore concentrazione sugli ambiti più tradizionali di terza missione relativi al trasferimento tecnologico, sebbene il campo "g) Attività di Public engagement" è stato comunque quello più scelto anche dal gruppo EPR.

Nell'ambito delle altre attività finalizzate a valorizzare la qualità dei processi formativi delle università, è opportuno evidenziare anche il Progetto TECO (TEst sulle COMpetenze), che ha l'obiettivo di contribuire al miglioramento della qualità del processo formativo attivando meccanismi interni al mondo accademico di autovalutazione. Tutti gli studenti, attraverso una nuova piattaforma informatica che consente di effettuare il test da remoto con il proprio dispositivo personale, hanno risposto prima alle domande del test trasversale (TECO-T: *Literacy, Numeracy, Problem Solving, Civics*) e poi a quelle del test disciplinare (TECO-D). Sono state coinvolte 14 tipologie di corsi di studio (si veda la Tabella 3), 59 Atenei e 21.409 studenti. Considerati esclusivamente gli studenti del primo anno (iscritti nel 2020) e del terzo anno (iscritti nel 2018), dal confronto delle medie e tenuto conto degli intervalli di confidenza, gli studenti del terzo anno ottengono punteggi statisticamente superiori nei tre ambiti trasversali (ad esclusione di *Problem Solving*) rispetto ai colleghi più giovani. Inoltre, gli studenti con uno status socio-culturale medio-alto registrano *performance* significativamente migliori in tutti e 4 ambiti trasversali. I dati mostrano anche come i punteggi ottenuti nelle competenze disciplinari dagli studenti del terzo anno siano significativamente più alti dei punteggi ottenuti dagli studenti del primo per tutti i TECO-D. Infine, è stata prevista anche una settimana di rilevazione (19 -22 aprile 2021) per i soli studenti del Corso di Laurea Magistrale in Medicina e Chirurgia (LM -41), che ha coinvolto 29 Atenei e 5.913 studenti.

Tabella 3 – Sintesi delle prove svolte dai CdS nelle Rilevazioni 2017, 2018, 2019, 2020/2021

Corsi di Studio	F I E L D T R I A L T E - C O - D	TECO 2017		TECO 2018		TECO 2019		TECO 2020/2021	
		T E - C O - T	T E - C O - D	T E - C O - T	T E - C O - D	T E - C O - T	T E - C O - D	T E - C O - T	T E - C O - D
Fisioterapia	2017	L + N	✓	L + N	✓	L + N	✓	L + N + PS + C	✓
Infermieristica	2017	L + N	✓	L + N	✓	L + N	✓	L + N + PS + C	✓
Tecniche di Ra- diologia Medica per immagini e radioterapia	2017	L + N	✓	L + N	✓	PS + C	✓	L + N + PS + C	✓
Infermieristica Pediatria	2018	-	-	-	-	L + N	✓	L + N + PS + C	✓
Logopedia	2018	-	-	-	-	L + N	✓	L + N + PS + C	✓
Tecniche di Laboratorio Biomedico	2018	-	-	-	-	L + N	✓	L + N + PS + C	✓
Terapia della Neuro e Psico- motricità dell'Età Evolutiva	2018	-	-	-	-	L + N	✓	L + N + PS + C	✓
Terapia Occupa- zionale	2018	-	-	-	-	L + N	✓	L + N + PS + C	✓
Dietistica*	2019	-	-	-	-	L + N	✓	L + N + PS + C	✓
Filosofia I versio- ne*	2019	-	-	-	-	PS + C	✓	L + N + PS + C	✓
Ostetricia*	2019	-	-	-	-	L + N	✓	L + N + PS + C	✓
Pedagogia**	2019	-	-	-	-	PS + C	✓	L + N + PS + C	✓
Filosofia II ver- sione*	2020/2021***					-	-	L + N + PS + C	✓
Lettere Classiche	2020/2021***					-	-	L + N + PS + C	✓
Lettere Moderne	2020/2021***					-	-	L + N + PS + C	✓
Psicologia	2020/2021	-	-	-	-	-	-	L + N + PS + C	✓

*Field Trial effettuato durante la Rilevazione 2019. ** Field Trial effettuato nel periodo aprile-maggio 2019.

*** Non è stato possibile validare le prove dato il non sufficiente numero di studenti partecipanti.

L=Literacy; N=Numeracy; PS=Problem Solving; C=Civics.

Fonte: ANVUR, Rilevazione TECO 2020/2021

Le politiche di tutela dell'ambiente Ministero della Transizione Ecologica

Sintesi.

Ex Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo (CreSS)¹⁴²

Per quanto riguarda le politiche ambientali in campo internazionale la ex Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo (CreSS) ha svolto le proprie attività in coerenza con i processi internazionali in corso (Agenda 2030, Quadro Globale Biodiversità Post 2020, UNFCCC), perseguendo l'obiettivo della cooperazione internazionale ambientale, come da indirizzo del DM 170 del 7/8/2020, attraverso la collaborazione bilaterale, multilaterale, con organizzazioni internazionali, soprattutto di matrice onusiana, e con le istituzioni finanziarie.

La cooperazione bilaterale si basa su accordi di mutua collaborazione, improntati a responsabilità, trasparenza e rispetto delle strategie nazionali proprie dei Paesi beneficiari, stipulati generalmente con i Ministeri dell'Ambiente. Ad oggi, sono attivi 26 Protocolli di Intesa. Nel processo viene promossa la partecipazione del settore pubblico, privato e non-profit, nonché, laddove opportuno, università enti di ricerca scientifica e tecnica e organizzazioni non governative. Per quanto riguarda gli ambiti territoriali, la priorità è data all'Africa, e in particolare, al Sahel, al Bacino del Mediterraneo, ai piccoli stati insulari (SIDS) e i Paesi dell'area ASEAN; i settori tematici prioritari sono quelli legati all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla tutela della biodiversità e del suolo.

Le procedure operative di gestione e monitoraggio dei progetti sono state indirizzate alla responsabilizzazione delle controparti, alla riattivazione dei progetti bloccati dall'emergenza COVID 19, ad una modalità trasparente di gestione ed all'adozione di una metodologia univoca di monitoraggio e valutazione delle fasi progettuali basata sull'approccio RBM (*Results Based Management*).

Le attività multilaterali di cooperazione internazionale ambientale dell'allora MATTM e ora MiTE si realizzano sia attraverso accordi con organizzazioni internazionali globali e regionali, meccanismi finanziari previsti dai trattati internazionali e partnership volontarie, sia attraverso la partecipazione a processi e attività di carattere istituzionale regionale nel sistema onusiano (UNECE).

Le attività multilaterali della Direzione sono le seguenti:

- UNECE - partecipazione al *Comitato per le Politiche Ambientali - Committee Environmental Policies (CEP)*;
- UNECE - partecipazione al processo *Ambiente per l'Europa (EfE)*;
- UNECE - partecipazione all'*Expert Group dell'Environmental Performance Review WGECC* - Co-presidenza con la Commissione Europea del Gruppo di lavoro Europa-Asia Centrale su cooperazione ambiente e clima;

¹⁴² - Contributo a cura della ex Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo (CreSS)

- Iniziativa 3DEN - *Digitai Demand-Driven Electricity Networks* - finalizzata a facilitare la diffusione di sistemi digitali e intelligenti,
- ICAT - *Initiative for Climate Action Transparency* volontario accordo MiTE legato alla tematica del clima.
- FAO - Accordo su *International Alliance on Climate Smart Agriculture (IACSA)* accordo volontario MiTE legato alla tematica del clima, sottoscritto nell'aprile 2014. Progetto operativo concluso a fine 2021 e valutazione dei risultati a livello FAO entro metà 2022.
- FAO - *Global Bioenergy Partnership (GBEP)*; per la promozione di efficienza energetica, bioenergie e sistemi energetici smart, è un'iniziativa lanciata al 08 del 2005 (il MITE la sostiene sin dalla sua istituzione nel 2006). È un accordo volontario la cui partecipazione MITE è in chiusura nel 2022.

L'obiettivo della cooperazione internazionale ambientale viene perseguito, come da indirizzo del DM 170 del 7/8/2020, anche attraverso la collaborazione con *organizzazioni internazionali*, soprattutto di matrice onusiana:

- United Nations Development Programme (UNDP), con cui sono in essere numerosi accordi di finanziamento per attività volte alla promozione dello sviluppo sostenibile, delle energie rinnovabili e della cooperazione allo sviluppo;
- United Nations Environmental Programme (UNEP), con cui il MiTE partecipa a diverse iniziative soprattutto in ambito Mediterraneo e vicino Oriente;
- United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), con cui è in corso una collaborazione per la realizzazione del Progetto "Creating Lands of Opportunities";
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), con cui è in corso il progetto "FIPEE - Fostering International Partnerships between companies and/or institutions operating in the Energy and Environment sectors" incentrato sulla promozione del partenariato internazionale tra PMI e istituzioni nei settori dell'energia e dell'ambiente in sette Paesi (Botswana, Cuba, Etiopia, Kazakistan, Kenya, Marocco, Perù);

I rapporti con le *istituzioni finanziarie* costituiscono uno strumento di intervento per la cooperazione ambientale internazionale attraverso il quale il MiTE partecipa a programmi di promozione dello sviluppo sostenibile nei paesi in via di sviluppo. Il Ministero ha siglato accordi con diverse istituzioni finanziarie e tali collaborazioni hanno permesso il raggiungimento di importanti risultati, rafforzando le capacità dei paesi di individuare o preparare progetti "green" o di resilienza al cambiamento climatico, promuovendo lo Scale-up di programmi e progetti ambientali e consentendo di sviluppare quadri di riferimento per mobilitare finanziamenti, catalizzare investimenti privati, soprattutto nei Paesi più fragili e verso tecnologie più innovative e ad alto rischio.

Il Ministero della Transizione Ecologica partecipa a diversi programmi insieme al Gruppo Banca Mondiale con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile, la diffusione delle energie rinnovabili, maggiore sensibilizzazione sui temi dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico.

Il MiTE ha firmato un accordo anche con la Banca Interamericana di Sviluppo per aderire alla *Sustainable Energy Facility for the Eastern Caribbean Expanded (SEF-Expanded)*, gestito dalla Banca di Sviluppo Caraibica (CDB) eco- finanziato dal Green Climate Fund (GCF) e dalla stessa IDB con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo dell'energia geotermica in cinque stati orientali dei Caraibi: Dominica, Grenada, Saint Kitts e Nevis, Santa Lucia e Santa Vincente Grenadine.

Con la Banca Africana il MiTE partecipa al fondo *Sustainable Energy Fund for Africa (SEFA)* per sostenere progetti di piccole e medie dimensioni in materia di rinnovabili ed efficienza energetica in Africa.

Il Ministero e Cassa Depositi e Prestiti hanno firmato un accordo quadro di cooperazione inter amministrativa volto alla istituzione della "Climate & Sustainable Development Italian Platform", con l'obiettivo di aumentare le risorse finanziarie per la cooperazione in materia di sviluppo sostenibile e lotta ai cambiamenti climatici.

Tutte le informazioni relative alla cooperazione ambientale internazionale sono disponibili sulla pagina <https://www.mite.gov.it/pagina/accordi-di-collaborazione-bilaterale-e-multilaterale>

Direzione generale per l'economia circolare¹⁴³

Nel corso dell'anno 2021, caratterizzato dal perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, la Direzione generale – in raccordo con le altre strutture del Ministero – ha incrementato la qualità del livello dei servizi offerti alle imprese e ai cittadini.

Nel suddetto anno, considerata l'esperienza maturata nel 2020, l'Amministrazione ha saputo cogliere le opportunità date da una modalità mista di lavoro (ordinario/smart-working), rendendone ancora più efficace l'organizzazione. Tale modalità ha avuto certamente un impatto positivo sia sotto il profilo della produttività del lavoratore che del benessere individuale.

Come noto, il nostro Paese è impegnato nel porre in essere tutte le misure necessarie per agevolare la transizione verso un'economia di tipo circolare che favorisca la prevenzione nella produzione dei rifiuti, attraverso una progettazione sostenibile dei prodotti e dei materiali, il riutilizzo ed il riciclo dei beni usati e che, al contempo, minimizzi lo sfruttamento delle risorse naturali ed energetiche nel processo produttivo. In tal modo, sarà possibile realizzare una politica ambientale sostenibile che consenta ai cittadini di riconnettersi con la comunità e con il territorio offrendo nuove possibilità ambientali, sociali ed economiche alle future generazioni.

Nell'ambito delle proprie competenze, nel corso del 2021, la Direzione ha proseguito l'attività di riconoscimento dei sistemi autonomi di gestione, di approvazione degli statuti adeguati trasmessi dai consorzi, di vigilanza e controllo sull'operato dei tali sistemi sia per verificarne l'azione svolta a tutela dell'ambiente, sia la correttezza e l'efficacia della gestione economica

In particolare, si è analizzato il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo

¹⁴³ - Contributo a cura della Direzione generale per l'economia circolare

normativamente imposti, l'andamento della realtà economica ed il quadro generale della corretta gestione dei rifiuti, la congruità dei costi sostenuti e la loro attinenza alla realtà economica, il corretto impiego del contributo ambientale, l'imputazione degli avanzi di gestione, garantendo al contempo che gli stessi operassero nel rispetto della libera concorrenza tra operatori di settore.

Al fine di aggiornare il quadro normativo ambientale alle nuove disposizioni unionali e alle esigenze manifestate nel corso degli anni dai soggetti operanti in ambito ambientale, è stato assicurato il supporto giuridico, tecnico e amministrativo necessario per l'emanazione dei decreti legislativi n. 187, 196 e 197 dell'8 novembre 2021, con i quali sono state recepite le direttive (UE) 2019/1161, 2019/904 e 2019/883, che rappresentano un ulteriore strumento verso la transizione ecologica. Nello specifico, con il D.lgs. n. 187 del 2021 sono state introdotte misure volte alla promozione di veicoli puliti a basso consumo energetico nel trasporto su strada; con il D.lgs. n. 196 del 2021 sono state definite le misure necessarie per la riduzione dell'impatto delle plastiche monouso sull'ambiente; con il D.lgs. n. 197 del 2021 sono state individuate le necessarie azioni da porre in essere in merito agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi. È stato, inoltre, necessario fornire chiarimenti in relazione alle disposizioni normative contenute nel D.lgs. n. 116 del 2020 a seguito delle osservazioni trasmesse dagli stakeholders pubblici e privati interessati, al fine di contemperare le esigenze manifestate dagli stessi. A tale scopo sono state apportate alcune modifiche al vigente decreto legislativo n. 152 del 2006, attraverso emendamenti negli strumenti legislativi a disposizione.

In data 30 settembre 2021, il Ministero ha avviato una consultazione pubblica sulle Linee programmatiche per l'aggiornamento della Strategia nazionale per l'economia circolare, che si è conclusa in data 30 novembre 2021. La consultazione è stata aperta a soggetti pubblici e privati potenzialmente interessati, e nel merito sono pervenuti circa cento contributi. In tal modo cittadini ed imprese, trasmettendo le proprie best practices, hanno avuto l'opportunità di contribuire ad individuare le azioni strategiche da porre in essere nel prossimo futuro per raggiungere gli importanti target ambientali a livello europeo, volti a implementare la circolarità dell'economia.

Inoltre, nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con i decreti ministeriali n. 396 e n. 397 del 28 settembre 2021, sono stati definiti i criteri di selezione per i progetti relativi a raccolta differenziata, impianti di riciclo e iniziative "flagship" per le filiere di carta e cartone, plastiche, RAEE, tessili (Missione 2, Componente 1 del PNRR). Sono stati, altresì, pubblicati i relativi Avvisi per la presentazione delle proposte, come rettificati in data 24 novembre 2021, i cui destinatari – a seconda della tipologia di Avviso – sono gli EGATO operativi o, in loro assenza, i Comuni e le imprese.

Sempre in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, è stata individuata quale riforma necessaria l'adozione del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti di cui all'articolo 198-bis del D.Lgs. n. 152 del 2006. In data 7 dicembre 2021, la Direzione ha trasmesso il Rapporto preliminare ai soggetti competenti in materia ambientale ed avviato la fase di *scoping* della procedura di Valutazione ambientale strategica. Nella definizione di detto Programma, che rappresenta uno strumento di indirizzo per le Regioni e le Province autonome nella pianificazione della gestione dei rifiuti, è stato rilevante acquisire i contributi dei soggetti interessati per individuare i

macro-obiettivi e le linee strategiche cui detti Enti si attengono nell'elaborazione della propria pianificazione.

La Direzione, altresì, ha adottato una serie di iniziative volte a supportare, attraverso l'erogazione di contributi, cofinanziamenti e credito d'imposta, i soggetti che, con le loro attività imprenditoriali, hanno avviato percorsi volti alla promozione dell'economia circolare. Inoltre, è stata data attuazione alla disposizione che demandava al Ministero la individuazione di criteri e modalità per il riparto del Fondo finalizzato a sostenere le società di gestione degli impianti di riciclo dei rifiuti che, nell'ultimo anno di crisi pandemica da Covid-19, hanno continuato con difficoltà ad operare nonostante la crisi del sistema generata dal calo della domanda di materiale riciclato, nonché, mediante altro specifico fondo, la individuazione di attività di studio, verifica tecnica e monitoraggio per le plastiche monouso.

Per le suddette iniziative, la Direzione ha pubblicato appositi bandi, ha supportato gli operatori del settore, promuovendo molteplici attività di interlocuzione (ad es. FAQ). Occorre, inoltre, evidenziare le attività espletate per la digitalizzazione degli adempimenti in materia di rifiuti attinente ai nuovi obblighi previsti dal sistema di tracciabilità degli stessi, attualmente effettuati in modalità cartacea. A tal fine, nel corso dell'anno 2021, è stata avviata la sperimentazione, con il supporto di un campione rappresentativo di imprese, del Prototipo di Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti, ai fini del suo perfezionamento, per ottenere un flusso di dati certi e funzionali alle politiche ambientali e di sviluppo economico.

Nella medesima direzione, è stato reso operativo il Registro nazionale per la raccolta delle autorizzazioni rilasciate e delle procedure semplificare relative all'*end of waste* di cui all'articolo 184-ter del D.lgs. n. 152 del 2006, che contribuisce ad una più efficace programmazione delle strategie per l'economia circolare.

Inoltre, in relazione alla partecipazione dei cittadini ai processi amministrativi, la Direzione ha provveduto a fornire riscontro alle istanze di accesso agli atti acquisite, nonché a fornire supporto per le tematiche ambientali per cui la Direzione vanta una competenza istituzionalmente riconosciuta. Si è dato altresì riscontro agli Interpelli ambientali di cui all'articolo 3-septies del d.lgs. n.152 del 2006 che consente di inoltrare al Ministero della transizione ecologica, istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale. I soggetti cui è consentito inoltrare tali richieste sono Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano, Province, Città metropolitane, Comuni, associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale o presenti in almeno cinque regioni o province autonome. Le indicazioni fornite nelle risposte ai suddetti interpelli, pubblicate sul sito istituzionale del Ministero in apposita pagina, costituiscono criteri interpretativi per l'esercizio delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale.

La digitalizzazione e la semplificazione degli adempimenti ambientali, quindi, consentono in tal senso di agevolare un percorso comune tra amministrazione pubblica ed imprese e cittadini in modo tale che, lavorando in sinergia, gli stessi siano facilitati ad attuare misure volte ad un'efficace transizione verso modelli circolari di economia.

Ex Divisione II della Direzione generale per l'economia circolare¹⁴⁴

Recepimento direttiva veicoli

La Direzione al fine di aggiornare il quadro normativo ambientale alle nuove disposizioni unionali in materia di promozione di veicoli puliti adibiti al trasporto su strada, ha assicurato il supporto giuridico, tecnico e amministrativo necessario per l'emanazione del decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 187 con cui è stata recepita la direttiva (UE) 2019/1161.

Per quanto riguarda le iniziative di promozione dell'economia circolare, nel corso del 2021, la Direzione ha avviato la revisione del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e ha curato la pubblicazione di sette bandi diretti alle pubbliche amministrazioni, agli istituti di ricerca e alle imprese.

Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, che dovrà essere adottato dal Ministero della transizione ecologica di concerto con il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, individua specifiche misure di intervento volte a promuovere in via prioritaria la prevenzione della produzione dei rifiuti e definisce idonei indicatori e obiettivi qualitativi e quantitativi per misurarne l'attuazione.

In merito ai bandi, nel 2021 è stata pubblicata la prima edizione del programma sperimentale Mangiaplastica che destina un contributo alle amministrazioni locali che intendono installare eco-compattatori per la raccolta differenziata di bottiglie per bevande in PET.

Attraverso il bando rivolto agli esercenti commerciali che attrezzano spazi dedicati alla vendita di prodotti sfusi o alla spina e che aprono di nuovi negozi destinati esclusivamente alla vendita di prodotti sfusi, è stata perseguita la riduzione della produzione dei rifiuti.

Il settore imprenditoriale è stato poi destinatario di altre due iniziative volte a favorire, attraverso l'erogazione di contributi, la diffusione di semilavorati e prodotti finiti composti da materiale riciclato, di compost di qualità derivante da trattamento della frazione organica differenziata dei rifiuti, e di prodotti e di imballaggi di recupero.

Il settore della ricerca, infine, è stato destinatario di tre bandi per il finanziamento di progetti di ricerca volti a: prevenire la produzione di rifiuti da prodotti di plastica monouso (DPI per COVID-19) e promuovere l'utilizzo di beni di consumo ecompatibili; sviluppare nuove tecnologie per il recupero, il riciclaggio e il trattamento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche; incentivare l'ecodesign dei prodotti e la corretta gestione dei relativi rifiuti favorendo, in particolare, l'allungamento del ciclo di vita del prodotto e lo sviluppo di tecnologie per la prevenzione, il recupero, il riciclaggio ed il trattamento di categorie di rifiuti attualmente non servite da un'adeguata filiera di gestione e pertanto destinate a smaltimento.

Per quanto concerne la promozione e diffusione delle politiche integrate di prodotto e degli acquisti verdi per la pubblica amministrazione, conosciuti anche come Green Public Procurement (GPP), la Direzione ha continuato a fornire il proprio contributo

¹⁴⁴ - Contributo a cura della Ex Divisione II della Direzione generale per l'economia circolare

nell'ambito di iniziative di formazione volte a rafforzare le conoscenze delle stazioni appaltanti in materia.

Nello specifico, sono proseguite le attività del progetto CReIAMO PA finanziato dal PON Governance 2014 – 2020, mirato alla formazione e diffusione del GPP, che ha reso disponibile un percorso formativo a distanza, aperto anche alle imprese, con l'obiettivo di fornire gli strumenti conoscitivi e le metodologie necessarie all'inserimento e all'adempimento dei criteri ambientali minimi e dei criteri sociali nelle procedure di approvvigionamento di beni e servizi nella Pubblica Amministrazione. Tale percorso è composto da 15 moduli, suddivisi in unità, fruibile in modalità e-learning accessibile dal sito alla seguente pagina

<https://creiamopa.minambiente.it/index.php/formazione>.

Ai moduli a distanza si affiancano ulteriori attività formative fruibili a tutti come webinar e workshop, in cui sono approfonditi aspetti ritenuti particolarmente critici o rilevanti e in cui sono analizzati casi specifici al fine di favorire lo sviluppo di capacità tecnico-specialistiche in grado di coniugare al meglio le esigenze di integrazione dei principi di sostenibilità ambientale, economica e sociale nelle procedure degli appalti pubblici.

Anche nel 2021 sono state coinvolte Regioni, Province, Comuni e loro consorzi e associazioni, Città metropolitane, Agenzie per l'Ambiente, Enti e Istituzioni di Ricerca pubblici, Aziende sanitarie e ospedaliere, Università e Istituti di istruzione universitaria, Parchi nazionali, Consorzi ed Enti gestori, Gestori di Pubblici Servizi, Imprese pubbliche e private.

Sono stati organizzati, in particolare, due webinar sul tema del monitoraggio del GPP all'interno degli Enti e sul tema delle verifiche e dei controlli della conformità ai CAM in fase di valutazione da parte delle Stazioni Appaltanti delle offerte degli operatori economici nelle procedure di gara pubbliche e tre workshop, sempre in modalità on-line, relativi alla risoluzione di alcune criticità in merito all'applicazione dei CAM calzature, allo sviluppo della rete territoriale per la stesura del Piano di Azione della Regione Calabria e alle buone pratiche per l'adozione di politiche GPP e la facilitazione dell'inserimento dei CAM nei Parchi e nelle Aree Protette regionali e nazionali. A tali eventi hanno partecipato complessivamente 402 persone.

Inoltre, nel 2021 sono stati realizzati un workshop e due tavoli tecnici nell'ambito del progetto Mettiamoci in Riga, <https://mettiamociinriga.minambiente.it>, che mira a sviluppare e diffondere, attraverso il confronto tra PA, settori produttivi e mondo della ricerca, metodologie per l'applicazione del LCA (Life Cycle Assessment) e del LCC (Life Cycle Costing) nei processi di governance, in particolare nel settore degli acquisti, e allo stesso tempo a rafforzarne l'uso anche nei settori produttivi, lavorando in sinergia con il Progetto ARCADIA, gestito da ENEA, che sta sviluppando la Banca Dati Italiana LCA.

Ex DG PNA (Patrimonio Naturalistico) e della ex DG MAC (Mari e Coste)¹⁴⁵

Nel 2021 si è celebrato il trentesimo anniversario della promulgazione della legge Quadro sulle Aree Protette, la 394/91, il primo strumento normativo a dettare principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree protette in Italia emanato in attuazione del più ampio principio costituzionale di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi che ha affermato la concreta necessità di sottoporre a protezione dinamica lo straordinario patrimonio naturale italiano e persino internazionale.

I Parchi italiani rappresentano da sempre una eccellenza nel mondo della ricerca applicata sui temi della biodiversità e delle interazioni con le attività dell'uomo. Le aree protette italiane hanno dimostrato di svolgere efficacemente il loro compito di conservazione della biodiversità, rappresentando un'eccellenza nel mondo della ricerca applicata sui temi della conservazione e delle interazioni con le attività dell'uomo.

La biodiversità e le aree protette sono decisive per concorrere alla ridefinizione di un peculiare modello di sviluppo economico del nostro Paese, imperniato sullo straordinario e irripetibile valore del nostro patrimonio naturale, intrecciato con valori culturali e storico-architettonici ineguagliabili. In particolare, i parchi nazionali, insieme a tutte le altre tipologie di aree protette, rappresentano una risorsa e un'opportunità per settore turistico che, se ben orientato e gestito, può consentire la promozione e la valorizzazione delle attività agricole e prodotti di qualità, il ripristino di ambienti degradati, il presidio e il rilancio di territori marginali e soggetti a fenomeni di spopolamento e arretratezza.

Programma sperimentale per la forestazione urbana

Riferimento normativo

Il decreto-legge n.111 del 14/10/2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141 (c.d. Decreto clima), prevede all'articolo 4, comma 1, l'autorizzazione di una spesa di euro 15 milioni per il finanziamento di un programma sperimentale di silvicoltura e forestazione urbana e periurbana nelle Città metropolitane, a valere sulla quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione di CO₂ destinata al Ministero della transizione ecologica, rispettivamente per le annualità 2020 e 2021.

Attuazione

Nel luglio del 2021 si è conclusa la valutazione dei progetti per l'annualità 2020 effettuata dal Comitato per lo sviluppo del verde pubblico con la graduatoria dei progetti presentati dalle Città Metropolitane e ammessi a finanziamento e la allora Direzione Generale per il patrimonio naturalistico ha trasmesso alle Città metropolitane gli esiti dell'istruttoria con l'elenco dei progetti ammessi a finanziamento.

Per la seconda annualità 2021 del "programma sperimentale per la riforestazione urbana", la legge 30 dicembre 2020, n. 178 recante "*Bilancio di previsione dello Stato per*

145 - Contributo a cura della ex DG PNA (Patrimonio Naturalistico) e della ex DG MAC (Mari e Coste)

l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023” la spesa è stata definita in 18 milioni anziché i 15 milioni previsti inizialmente dal decreto legge di riferimento sopra citato.

Per quanto riguarda la seconda annualità del programma sperimentale per la riforestazione urbana, a seguito di un secondo avviso pubblico con scadenza 20 luglio 2021, le 14 città metropolitane, destinatarie dei fondi, sono pervenute complessivamente 40 proposte progettuali, che a seguito della valutazione del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico che ha predisposto una graduatoria dei 38 progetti su 40 ritenuti ammissibili a finanziamento Con decreto direttoriale 141 del 13 dicembre 2021 è stata approvata la graduatoria dei n. 38 progetti ammessi a finanziamento di cui n. 12 approvati con prescrizioni e raccomandazioni.

Attività relative alle Z.E.A - Zone Economiche Ambientali

- Bando per il contributo straordinario nelle ZEA

Riferimento normativo e attuazione

L'art. 4 della l. 111/2019, così come convertita dalla legge 141/2019, ha istituito del Zone Economiche Ambientali (Zea) ovvero delle zone, che coincidono con i territori dei Parchi Nazionali e quindi con i Comuni in essi compresi, e che sono destinatarie di risorse affinché su questi territori si possano realizzare progetti green.

Il decreto interministeriale 244 del 27 novembre 2020 ha definito le modalità per il riconoscimento di un contributo straordinario ai sensi di quanto previsto dall'art. 227 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e modificato dall'articolo 55, comma 3-bis del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120.

Il Bando per il contributo straordinario nelle ZEA del 15 febbraio 2021, pubblicato sul sito del Ministero, ha stabilito i termini e modalità di presentazione delle domande per il riconoscimento di un contributo straordinario e le indicazioni operative in merito alle procedure di concessione ed erogazione del contributo straordinario, ha indicato il termine del 15 marzo 2021 entro cui inviare, attraverso la piattaforma informatica, a pena di inammissibilità, la domanda di contributo.

In ragione delle finalità sottese dall'art. 227 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, ed al fine di favorire la massima partecipazione degli interessati alla domanda di contributo straordinario ed attivare l'accesso al servizio online di presentazione delle istanze anche con un altro strumento di identificazione digitale con la presentazione della domanda, tramite l'applicazione web accessibile dal portale <https://www.contributozea.it>, anche con lo strumento SPID - Sistema Pubblico di Identità Digitale, con un secondo atto di proroga in data 13 aprile 2021 il termine di scadenza per la presentazione delle domande di contributo è stato prorogato al giorno 14 maggio 2021.

Con decreto 46 del 14 settembre 2021 della Direzione generale del patrimonio naturalistico è stato approvato il piano di riparto del Contributo straordinario ZEA di cui al Decreto Ministeriale del 27 novembre 2020 n. 244 per la destinazione della somma complessiva assentita di € 25.416.938,35.

- PNRR - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Come noto, l'Unione europea ha risposto alla crisi pandemica con il *Next Generation EU* (NGEU), un programma che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

Il 2021 è stato un anno cruciale per la definizione dei prossimi obiettivi mondiali per la conservazione della biodiversità e, a tal proposito, fondamentale rilevanza rappresenta, per il MiTE, l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è divenuta realtà con la recente approvazione da parte dell'Unione europea, con la destinazione di circa il 37% delle misure specifiche indirizzate alla transizione ecologica. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è il documento che il Governo italiano ha predisposto per illustrare come il nostro Paese intende investire e gestire i fondi assegnati nell'ambito del programma *Next Generation EU* e presenta un calendario di riforme collegate, finalizzate in parte all'attuazione del piano e, in parte, alla modernizzazione del Paese.

Nel PNRR è presente la Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica ed in essa la Componente C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica e la Missione – 3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile Componente C2 - Intermodalità e logistica integrata, nel cui ambito ricadono i progetti presentati dalla ex Direzione generale per il patrimonio naturalistico e dalla ex Direzione Generale Mare e Coste.

M2C4 – investimento 3.1 - “Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano”.

Nella Missione 2 - Componente 4 è prevista la Linea di intervento 3 “*Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine*” in cui è inserito l'Investimento 3.1 “*Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano*”.

In linea con le strategie nazionali e comunitarie, l'investimento è finalizzato alla forestazione urbana e periurbana nelle 14 Città metropolitane, sempre più esposte a problemi legati all'inquinamento atmosferico, con la messa a dimora di 6.6 milioni di alberi, al 2026, per la tutela della biodiversità e l'efficientamento dei servizi ecosistemici, per contrastare il superamento dei limiti d'inquinamento atmosferico, per agevolare l'assorbimento di CO₂ e per mitigare gli effetti delle “isole di calore”.

Tale investimento completa, prosegue e rafforza le azioni di forestazione in ambito urbano e periurbano delle Città metropolitane avviate con il decreto ministeriale del 9 ottobre 2020 in attuazione delle previsioni dell'art. 4 del decreto-legge 1 ottobre n. 111, convertito con legge n. 141 del 12 dicembre 2019 per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini attraverso la realizzazione di boschi urbani e periurbani.

Gli obiettivi indicati nella scheda progetto PNRR dal punto di vista dei *Milestones* prevedono, nel 2021, l'elaborazione della documentazione tecnico scientifica di base e l'approvazione del piano di forestazione da parte del MiTE e, nell'anno 2022, attività di progettazione degli interventi da parte delle Città metropolitane con la messa a dimora di 1,65 milioni di alberi.

Il Piano di forestazione urbana deve essere in linea con gli obiettivi della legge 12 dicembre 2019, n. 141 e prevedere i criteri e i requisiti per la progettazione e selezione

degli interventi, tenendo conto della loro valenza ambientale e sociale, dei livelli di riqualificazione e fruibilità, di qualità dell'aria, di localizzazione nelle aree già oggetto di procedure d'infrazione.

Ai fini dell'attuazione dell'investimento, nel rispetto delle *Milestones* e dei *Target* approvati dalla Commissione europea nell'ambito del PNRR, in data 24 novembre 2021 è stato sottoscritto un Accordo, redatto ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/90, tra: la Direzione Patrimonio Naturalistico del Ministero della Transizione ecologia; l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale ISPRA, l'Arma dei Carabinieri, Comando unità forestali ambientali e agroalimentari CUFA e l'Istituto nazionale di statistica e il Centro di Ricerca CIRBISES, per l'elaborazione della documentazione tecnico-scientifica di base, alla luce del rilievo trasversale del lavoro che implica competenze diverse e del carattere tecnico delle valutazioni, assume valenza imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi prefissati per l'elaborazione del Piano di Forestazione.

Con il D.M. 493 del 30.11.2021 è stato approvato il "Piano di forestazione urbana ed extraurbana", che costituisce il traguardo (*milestone*) previsto al 31 dicembre.

I benefici prefissati dall'attuazione dell'investimento a medio e lungo termine, sono rappresentati dal miglioramento della qualità dell'aria e della vita in 14 città metropolitane, da una sempre maggiore tutela della biodiversità con la messa a dimora di 6,6 milioni di alberi per creare foreste urbane/periurbane e contrastare l'inquinamento.

M2C4 - investimento 3.2 - "Digitalizzazione dei parchi nazionali e delle aree marine protette"

Nella Missione 2 - Componente 4 è prevista la Linea di intervento 3 "Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine" in cui è inserito l'Investimento 3.2 "Digitalizzazione dei parchi nazionali e delle aree marine protette" che prevede procedure standardizzate e digitalizzate per la modernizzazione, l'efficienza e l'efficace funzionamento delle aree protette nelle loro varie dimensioni, quali la conservazione della natura, la semplificazione amministrativa delle procedure e i servizi per i visitatori dei parchi nazionali e delle aree marine protette, con una dotazione finanziaria di 100 milioni di euro.

In particolare, è previsto il rafforzamento della gestione di tutti i 24 parchi nazionali e delle 29 aree marine protette, attraverso l'implementazione di procedure standardizzate e digitalizzate riguardanti i seguenti tre ambiti strategici ai fini della modernizzazione, dell'efficienza e dell'efficacia d'azione delle aree protette: conservazione della natura finalizzata ad approfondire le conoscenze sullo stato di conservazione della natura attraverso lo sviluppo di un sistema di monitoraggio delle pressioni e delle minacce su specie e habitat e del cambiamento climatico; servizi digitali ai visitatori finalizzata a creare le condizioni per un'economia basata sul capitale naturale attraverso servizi e attività incentrate sulle risorse locali (natura, enogastronomia, artigianato, arte, cultura, ecc.) e, al contempo, a promuovere educazione, informazione e sensibilizzazione sui temi del turismo sostenibile e del consumo consapevole di risorse e la semplificazione amministrativa orientata alla semplificazione amministrativa e digitalizzazione delle procedure per i cittadini, le imprese e i visitatori dei Parchi nazionali e delle aree marine protette.

I benefici prefissati dall'attuazione dell'investimento a medio e lungo termine, sono rappresentati da una sempre più efficace conservazione della natura grazie a un attento monitoraggio dei luoghi e all'introduzione di attività per il ripristino e la conservazione degli habitat, dalla dotazione di servizi digitali al pubblico per promuovere educazione, formazione, informazione e sensibilizzazione sui temi del turismo sostenibile e del consumo critico di risorse nonché da una gestione amministrativa più semplice per rispondere in modo preciso e puntuale alle richieste degli utenti.

M2C4 – investimento 3.3 – “Rinaturazione dell'area del Po”

Nella Missione 2 Componente 4 è prevista la Linea di intervento 3 “*Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine*” e, in essa, l'Investimento 3.3 “*Rinaturazione dell'area del Po*” che, in coerenza con le strategie nazionali e comunitarie, prevede di intervenire su un'area caratterizzata da pressioni antropiche che hanno inciso negativamente su alcuni degli habitat presenti ed hanno aumentato il rischio idrogeologico. La misura mira in particolare a riattivare i processi naturali e a favorire il recupero della biodiversità, garantendo il ripristino del fiume e un uso più efficiente e sostenibile delle risorse idriche, attraverso interventi di riqualificazione consistenti nella riattivazione e riapertura di lanche e rami abbandonati, nella riduzione dell'artificialità dell'alveo con particolare riferimento all'adeguamento dei “pennelli di navigazione”, nella riforestazione diffusa naturalistica e nel contenimento di specie vegetali alloctone invasive;

Il progetto “*Rinaturazione dell'area del Po*” è finalizzato alla riqualificazione fluviale, al ripristino dei servizi ecosistemici, alla regolazione del ciclo idrologico, all'attenuazione dei picchi di piena e alla riduzione delle sollecitazioni idrodinamiche in corrispondenza degli argini maestri in frodo, perseguendo obiettivi di riqualificazione dell'ecosistema fluviale integrati con la riduzione del rischio idraulico e idrogeologico quali: il miglioramento del potere auto-depurativo della risorsa idrica; il miglioramento della capacità di ricarica della falda; la protezione dall'erosione; la riqualificazione ambientale; il consolidamento del corridoio ecologico; la tutela della biodiversità; l'assorbimento di carbonio; l'incremento delle attività produttive, anche attraverso la messa in disponibilità di materiali inerti che dovranno in parte essere movimentati in alveo per riequilibrare il bilancio del trasporto solido e mitigare l'incisione delle quote di fondo. Pertanto, nel rispetto delle Milestones e dei Target approvati dalla Commissione europea nell'ambito del PNRR in data 16 novembre 2021 è stato sottoscritto un Accordo, redatto ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/90, tra la Direzione Patrimonio Naturalistico del Ministero della Transizione ecologia, le Regioni territorialmente interessate agli interventi Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, l'Autorità di Bacino Distrettuale del Fiume Po e l'Agenzia Interregionale per il fiume Po.

I benefici prefissati dall'attuazione dell'investimento a medio e lungo termine, sono rappresentati dal recupero dell'alveo del fiume e delle sue sponde, degli habitat naturali e della biodiversità, dalla riduzione del rischio di dissesto idrogeologico e dalla riqualificazione di 1.500 ettari di bacino e riattivazione di 51 milioni di metri cubi di lanche e rami abbandonati.

M2C4 – investimento 3.5 – “Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini”

Nella Missione 2 Componente 4 è prevista la Linea di intervento 3 “*Salvaguardare la qualità dell’aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine*” e, in essa, l’Investimento 3.5 – “Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini” che prevede interventi su larga scala per il ripristino e la protezione dei fondali e degli habitat marini nelle acque italiane con una serie di azioni che richiedono una conoscenza approfondita della localizzazione, dell’estensione e dello stato degli habitat costieri e marini nonché interventi su larga scala per il ripristino e la protezione dei fondali e degli habitat marini nelle acque italiane, rafforzando il sistema nazionale di ricerca e osservazione degli ecosistemi marini e costieri.

L’obiettivo prefissato è rappresentato dal fronteggiare il degrado degli ecosistemi mediterranei e recuperare almeno il 20 per cento dei fondali e degli habitat marini nelle acque italiane entro il 2026, in modo da raggiungere gli obiettivi europei di protezione della diversità e favorire la sostenibilità di attività fondamentali come la pesca, il turismo, l’alimentazione e la crescita blu.

Pertanto, in data 7 dicembre 2021 è stato sottoscritto un Protocollo d’intesa tra Ministero della Transizione Ecologica e l’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale finalizzato a dare attuazione all’investimento 3.5 definendo le linee di attività per la realizzazione di sistemi di osservazione degli ecosistemi marini e marino-costieri tramite sistemi di osservazione non stazionari e sistemi di osservazione *in situ*, la mappatura degli habitat marini costieri e di acque profonde di interesse conservazionistico, le attività di ripristino ecologico dei fondali e degli habitat marini tramite misure di protezione ecologica e gli interventi di ripristino attivo e attuazione di misure di tutela.

Altresì, in data 23 dicembre 2021 è stato sottoscritto un Protocollo d’intesa tra Ministero della Transizione Ecologica, la Difesa - rappresentata dallo Stato Maggiore della Marina Militare e dalla Direzione degli Armamenti Navali – NAVARM – che opera in seno al Segretariato Generale della Difesa e l’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale con il quale si è formalizzata l’attività di progettazione e realizzazione della nuova unità navale maggiore *multipurpose*, rendendo pertanto possibile la predisposizione del bando per la realizzazione dell’unità entro giugno 2022.

I benefici prefissati dall’attuazione dell’investimento a medio e lungo termine, sono rappresentati dal ripristinare e tutelare i fondali degli habitat marini per: prevenire la scomparsa degli ecosistemi mediterranei, migliorare la ricerca utilizzando nuovi strumenti tecnologici ed aumentare l’attrattività, anche per il turismo, delle aree interessate.

M3C2 – investimento 1.1 - Interventi per la sostenibilità ambientale dei porti (Green Ports)

Nella Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” Componente 2 “Intermodalità e logistica integrata” il Mite partecipa alla Misura 1 “Sviluppo del sistema portuale” con l’obiettivo di rendere le attività portuali più compatibili e armoniose con le attività e la vita urbana, grazie ad interventi per ridurre i consumi energetici e aumentarne la sostenibilità ambientale, utilizzando anche energie rinnovabili. Queste misure contribuiranno a ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55% entro il 2030.

La misura intende ridurre le emissioni di CO₂ e il migliorare la qualità dell'aria nelle città portuali. Verranno quindi realizzati interventi mirati all'efficienza energetica e alla promozione dell'uso delle energie rinnovabili nei porti. L'obiettivo finale è quello di risparmiare il 20% delle emissioni totali annue di CO₂ nell'area portuale interessata. I progetti contenuti nella Misura 3 riguardano, infatti, interventi di riforma sui porti che, insieme agli investimenti previsti a valere sui fondi nazionali, sono finalizzati a garantire l'intermodalità con le grandi linee di comunicazione europee, sviluppando collegamenti con i traffici oceanici e con quelli intermediterranei, aumentando la dinamicità e la competitività del sistema portuale italiano, in un'ottica di riduzione delle emissioni climalteranti.

Gli investimenti consentiranno un aumento dei volumi di passeggeri e merci, comportando una sostanziale riduzione del traffico stradale. Allo stesso tempo, essi contribuiranno alla creazione di posti di lavoro, non solo nelle aree portuali ma anche nell'entroterra, stimolando lo sviluppo economico sia a livello locale che nazionale.

Il progetto "Green ports" è riservato alle Autorità di sistema portuale (AdSP) del Centro-Nord che non sono state interessate dal Programma di azione e coesione "Infrastrutture e Reti", che ha finanziato progetti analoghi nelle restanti AdSP del Mezzogiorno.

Ai fini dell'attuazione dell'investimento in data 25 agosto 2021 è stato pubblicato sul sito del Mite l'Avviso pubblico di manifestazione di interesse per la formulazione di proposte progettuali nell'ambito della componente intermodalità e logistica integrata. I benefici prefissati dall'attuazione dell'investimento a medio e lungo termine, sono rappresentati dalla maggiore conservazione del patrimonio naturalistico e della biodiversità nelle aree portuali, dalla riduzione dell'inquinamento nelle città portuali per renderle vivibili e dalla riqualificazione delle aree dal punto di vista sociale e economico.

- Procedure autorizzative

Nell'ambito della Direttiva Zoo 1999/22/CE ricade l'attività di rilascio delle licenze per le aperture dei giardini zoologici a cura della Direzione PNA. La Direttiva, infatti, "ha lo scopo di promuovere la conservazione della fauna selvatica, potenziando il ruolo dei "Giardini Zoologici" negli ambiti della conservazione e della biodiversità. Essa è stata recepita in Italia con il D.lgs. 21 marzo 2005, n.73. La licenza è rilasciata con decreto del Ministro della transizione ecologica e del mare, di concerto con i Ministri della salute e delle politiche agricole, alimentari e forestali sentita la Conferenza unificata, previa verifica del possesso dei requisiti stabiliti agli allegati all'art. 3 del decreto legislativo nel rispetto dell'art. 4. Infatti, la licenza deve essere acquisita prima che la struttura inizi la propria attività di esposizione al pubblico di specie selvatiche.

L'elenco delle strutture licenziate fino al febbraio 2021 può essere consultato al seguente *link*:

<https://www.mite.gov.it/pagina/giardini-zoologici>.

Nell'ambito dell'applicazione in Italia della disciplina CITES e del regolamento unionale sul commercio di specie selvatiche (Reg. (CE) n. 338/97), di cui alla Convenzione di Washington (nota con l'acronimo di CITES), la Direzione generale patrimonio naturalistico e mare - PNM rilascia le autorizzazioni previste per la produzione ed il riconfezionamento di caviale ai sensi del DM 06.05.2008. Nel 2021 è stata autorizzata una nuova struttura al riconfezionamento.

L'elenco delle strutture autorizzate fino al febbraio 2022 può essere consultato al seguente link:

<https://cites.org/eng/common/reg/ce/IT>

Ai sensi del DM 23.03.1994, la DG-PNM provvede anche alla registrazione delle istituzioni scientifiche che possono usufruire delle deroghe previste dall'art. VII, paragrafo 6 della Convenzione CITES per lo scambio di campioni museali e da erbario o campioni diagnostici per la ricerca forense.

Inoltre, registra presso il Segretariato CITES gli allevamenti ed i vivai che riproducono animali e piante iscritte nell'Appendice I della Convenzione.

La DG-PNM, in qualità di Autorità di Gestione CITES, partecipa a tutti i consessi dell'Unione europea ed internazionali competenti previsti dalla Convenzione CITES e dal regolamento unionale sul commercio di specie selvatiche (Reg. (CE) n. 338/97).

Il Ministero della transizione ecologica affida la gestione, su delega, agli enti locali o a consorzi di scopo costituiti tra gli stessi enti locali, istituzioni scientifiche e associazioni riconosciute. Le attività in esse consentite, a cittadini ed imprese, sono regolamentate in modo da contemperare le finalità di tutela e quelle di sviluppo socio-economico. Per tali motivazioni, divieti ed attività consentite sono stabiliti, attraverso un processo partecipato, in un regolamento di disciplina, dettagliati in un regolamento di esecuzione e organizzazione dell'area protetta ed ulteriormente specificati e aggiornati, in una gestione adattativa, con disciplinari annuali. È sulla base di questi disciplinari, nel rispetto dei sovrastanti livelli regolamentari, che i soggetti gestori emanano, annualmente, gli avvisi per le richieste di autorizzazione allo svolgimento delle diverse attività da parte di cittadini ed imprese (dalla pesca professionale a quella ricreativa, dal diporto al noleggio delle imbarcazioni, dal diving al trasporto passeggeri). Tali disciplinari, che contengono anche i corrispettivi da versare e le sanzioni in caso di inosservanza di divieti e regole, sono applicabili dal soggetto gestore, previo nulla osta della Direzione per il mare e le coste del Ministero della transizione ecologica. Le aree marine protette sono attualmente 29 più due parchi sommersi, e per tutti, ogni anno, vengono valutate le proposte dei disciplinari, salvo i casi in cui i soggetti gestori motivino che non sia necessario provvedere ad un aggiornamento rispetto all'anno precedente.

Ex Divisione II della Direzione generale per l'economia circolare¹⁴⁶

Recepimento direttiva veicoli

La Direzione al fine di aggiornare il quadro normativo ambientale alle nuove disposizioni unionali in materia di promozione di veicoli puliti adibiti al trasporto su strada ha assicurato il supporto giuridico, tecnico e amministrativo necessario per l'emanazione del decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 187 con cui è stata recepita la direttiva (UE) 2019/1161.

Per quanto riguarda le iniziative di promozione dell'economia circolare, nel corso del 2021, la Direzione ha avviato la revisione del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e ha curato la pubblicazione di sette bandi diretti alle pubbliche amministrazioni, agli istituti di ricerca e alle imprese.

Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, che dovrà essere adottato dal Ministero della transizione ecologica di concerto con il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, individua specifiche misure di intervento volte a promuovere in via prioritaria la prevenzione della produzione dei rifiuti e definisce idonei indicatori e obiettivi qualitativi e quantitativi per misurarne l'attuazione.

In merito ai bandi, nel 2021 è stata pubblicata la prima edizione del programma sperimentale Mangiaplastica che destina un contributo alle amministrazioni locali che intendono installare eco-compattatori per la raccolta differenziata di bottiglie per bevande in PET.

Attraverso il bando rivolto agli esercenti commerciali che attrezzano spazi dedicati alla vendita di prodotti sfusi o alla spina e che aprono di nuovi negozi destinati esclusivamente alla vendita di prodotti sfusi, è stata perseguita la riduzione della produzione dei rifiuti.

Il settore imprenditoriale è stato poi destinatario di altre due iniziative volte a favorire, attraverso l'erogazione di contributi, la diffusione di semilavorati e prodotti finiti composti da materiale riciclato, di compost di qualità derivante da trattamento della frazione organica differenziata dei rifiuti, e di prodotti e di imballaggi di recupero.

Il settore della ricerca, infine, è stato destinatario di tre bandi per il finanziamento di progetti di ricerca volti a: prevenire la produzione di rifiuti da prodotti di plastica monouso (DPI per COVID-19) e promuovere l'utilizzo di beni di consumo ecompatibili; sviluppare nuove tecnologie per il recupero, il riciclaggio e il trattamento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche; incentivare l'ecodesign dei prodotti e la corretta gestione dei relativi rifiuti favorendo, in particolare, l'allungamento del ciclo di vita del prodotto e lo sviluppo di tecnologie per la prevenzione, il recupero, il riciclaggio ed il trattamento di categorie di rifiuti attualmente non servite da un'adeguata filiera di gestione e pertanto destinate a smaltimento.

Per quanto concerne la promozione e diffusione delle politiche integrate di prodotto e degli acquisti verdi per la pubblica amministrazione, conosciuti anche come Green Public Procurement (GPP), la Direzione ha continuato a fornire il proprio contributo nell'ambito di iniziative di formazione volte a rafforzare le conoscenze delle stazioni

¹⁴⁶ - Contributo a cura della Ex Divisione II della Direzione generale per l'economia circolare

appaltanti in materia.

Nello specifico, sono proseguite le attività del progetto CReIAMO PA finanziato dal PON Governance 2014 – 2020, mirato alla formazione e diffusione del GPP, che ha reso disponibile un percorso formativo a distanza, aperto anche alle imprese, con l’obiettivo di fornire gli strumenti conoscitivi e le metodologie necessarie all’inserimento e all’adempimento dei criteri ambientali minimi e dei criteri sociali nelle procedure di approvvigionamento di beni e servizi nella Pubblica Amministrazione. Tale percorso è composto da 15 moduli, suddivisi in unità, fruibile in modalità e-learning accessibile dal sito alla seguente pagina

<https://creiamopa.minambiente.it/index.php/formazione>.

Ai moduli a distanza si affiancano ulteriori attività formative fruibili a tutti come webinar e workshop, in cui sono approfonditi aspetti ritenuti particolarmente critici o rilevanti e in cui sono analizzati casi specifici al fine di favorire lo sviluppo di capacità tecnico-specialistiche in grado di coniugare al meglio le esigenze di integrazione dei principi di sostenibilità ambientale, economica e sociale nelle procedure degli appalti pubblici.

Anche nel 2021 sono state coinvolte Regioni, Province, Comuni e loro consorzi e associazioni, Città metropolitane, Agenzie per l’Ambiente, Enti e Istituzioni di Ricerca pubblici, Aziende sanitarie e ospedaliere, Università e Istituti di istruzione universitaria, Parchi nazionali, Consorzi ed Enti gestori, Gestori di Pubblici Servizi, Imprese pubbliche e private.

Sono stati organizzati, in particolare, due webinar sul tema del monitoraggio del GPP all’interno degli Enti e sul tema delle verifiche e dei controlli della conformità ai CAM in fase di valutazione da parte delle Stazioni Appaltanti delle offerte degli operatori economici nelle procedure di gara pubbliche e tre workshop, sempre in modalità on-line, relativi alla risoluzione di alcune criticità in merito all’applicazione dei CAM calzature, allo sviluppo della rete territoriale per la stesura del Piano di Azione della Regione Calabria e alle buone pratiche per l’adozione di politiche GPP e la facilitazione dell’inserimento dei CAM nei Parchi e nelle Aree Protette regionali e nazionali. A tali eventi hanno partecipato complessivamente 402 persone.

Inoltre, nel 2021 sono stati realizzati un workshop e due tavoli tecnici nell’ambito del progetto Mettiamoci in Riga, <https://mettiamociinriga.minambiente.it>, che mira a sviluppare e diffondere, attraverso il confronto tra PA, settori produttivi e mondo della ricerca, metodologie per l’applicazione del LCA (Life Cycle Assessment) e del LCC (Life Cycle Costing) nei processi di governance, in particolare nel settore degli acquisti, e allo stesso tempo a rafforzarne l’uso anche nei settori produttivi, lavorando in sinergia con il Progetto ARCADIA, gestito da ENEA, che sta sviluppando la Banca Dati Italiana LCA.

Le politiche di tutela dell'ambiente - ISPRA¹⁴⁷

Sommario

1. **Controlli ambientali;**
2. **Bonifiche;**
3. **Sistema informativo nazionale ambientale (SINA);**
4. **Rifiuti ed Economia Circolare;**
5. **Dissesto idrogeologico;**
6. **Educazione e formazione ambientale;**
7. **Reporting Ambientale;**
8. **Biblioteca.**

1. Controlli ambientali;

Le attività svolte dall'ISPRA in materia di 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 in Italia, si affiancano altri compiti assegnati all'Istituto con mandato istituzionale. Fra questi ultimi va inserito il supporto tecnico-scientifico e operativo alla Commissione IPPC del Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) per rilascio, modifiche, riesami e rinnovi delle AIA di competenza statale e dei Piani di Monitoraggio e Controllo (PMC) proposti da ISPRA ai sensi del comma 6 del art. 29 quater del D. Lgs. 152/2006. Va considerata anche la partecipazione all'Osservatorio Ambientale ILVA per il monitoraggio dell'attuazione del Piano ambientale presso lo stabilimento siderurgico di Taranto. Più recenti sono le attività connesse al "processo di Siviglia" e al Coordinamento Servizi Idrici.

1. *Attività per l'attuazione delle direttive IPPC/IED nelle installazioni industriali di competenza statale*

Con il D.Lgs. n. 46/2014 "Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)", che modifica il D.Lgs. n. 152/2006, Testo Unico Ambientale (TUA), sono state apportate profonde revisioni al tema della prevenzione dell'inquinamento riconducibile alle attività industriali.

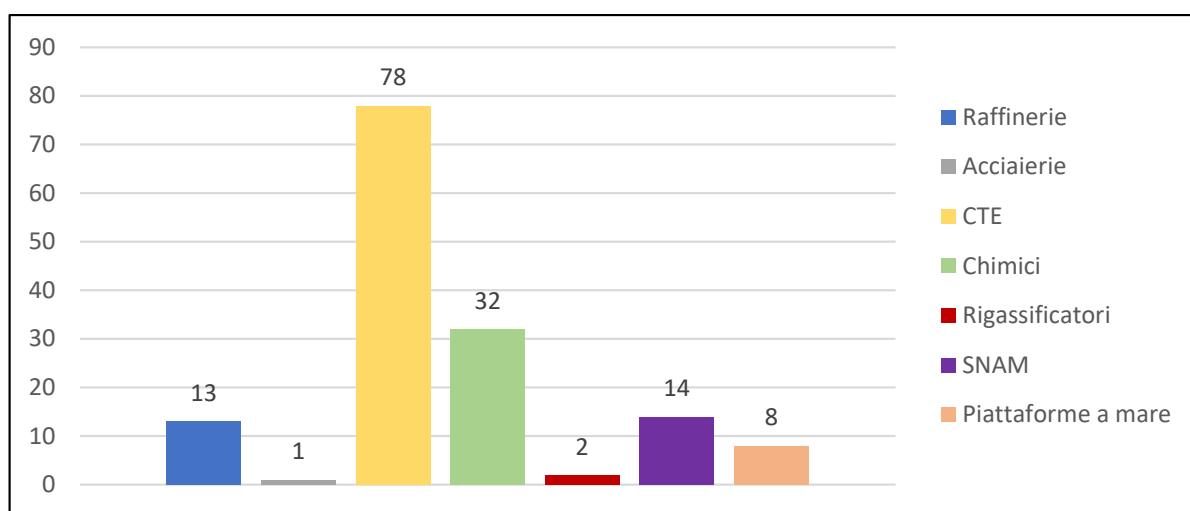
Nell'ambito delle nuove disposizioni l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) costituisce il fulcro dell'assetto normativo. Con questo provvedimento, infatti, si autorizza l'esercizio di un'installazione a determinate condizioni che garantiscono la

147 - A cura di Vincenzo Anglade et al

conformità ai requisiti IPPC/IED relativa alle emissioni industriali e alle prestazioni ambientali associate alle Migliori Tecniche Disponibili (BAT).

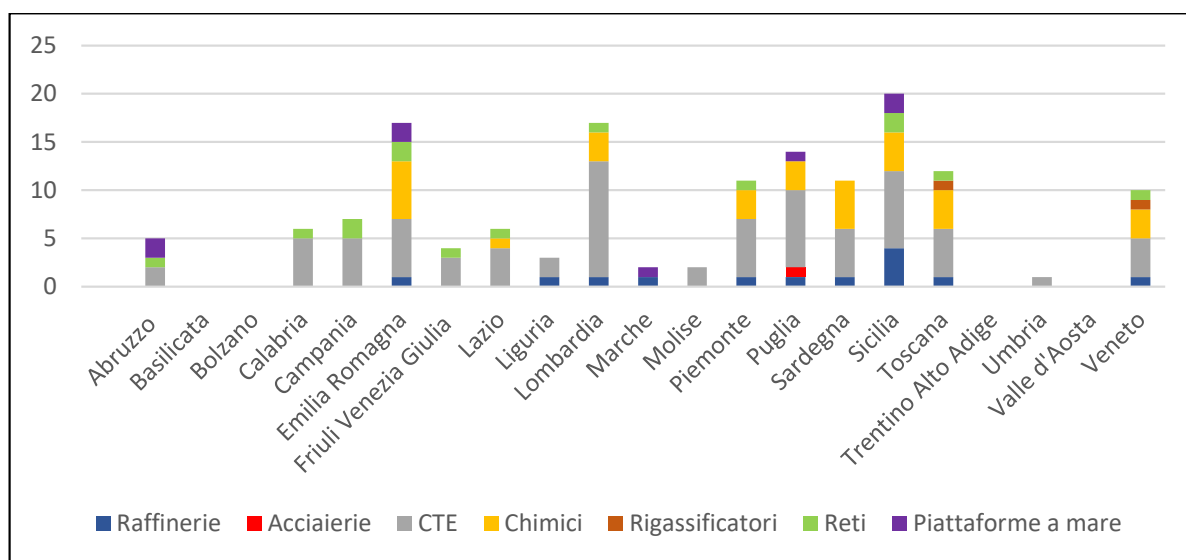
Le attività produttive di competenza statale soggette ad AIA censite a dicembre 2020 sono circa 148 di diverse categorie quali: raffinerie di petrolio greggio, Centrali termiche ed altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 300 MW, Impianti chimici con capacità produttiva complessiva annua per classe di prodotto espressa in milioni di chilogrammi superiore a determinate soglie, Acciaierie integrate di prima fusione della ghisa e dell'acciaio, impianti di estrazione del gas offshore e centrali per la compressione del gas naturale della rete nazionale; mentre per le altre categorie le installazioni sono di competenza regionale (Figure 1 e 2).

Figura 1 - Categorie di impianti in AIA di competenza statale



Fonte: Elaborazione ISPRA.

Figura 2 - Numero di impianti in AIA di competenza statale nelle diverse regioni



Fonte: Elaborazione ISPRA.

A seguito dell'emanazione della Direttiva IED 2010/75/UE è iniziata la revisione da parte della Commissione Europea dei documenti recanti le Conclusioni sulle Best Available Techniques (BATC) quali:

- Decisione di esecuzione della Commissione del 9/10/2014, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili concernenti la raffinazione di petrolio e di gas;
- Decisione di esecuzione 2017/1442 per i grandi impianti di combustione;
- Decisione di esecuzione 2017/2117 per la fabbricazione di prodotti chimici organici in grandi volumi;
- Decisione di esecuzione (UE) 2021/2326 della Commissione Europea del 30 novembre 2021, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) a norma della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per i grandi impianti di combustione. (Questa nuova decisione di esecuzione sostituisce la decisione di esecuzione (UE) 2017/1442, annullata dal Tribunale il 27 gennaio 2021).

Tali Decisioni vincolano gli stati membri, nei quattro anni successivi alla data di pubblicazione, al riesame delle autorizzazioni rilasciate agli impianti nazionali in linea con i nuovi valori limite (VLE) per le emissioni di inquinanti nelle matrici ambientali basati sull'adozione delle migliori tecniche disponibili ("BAT - Best Available Techniques").

I Riesami complessivi delle 13 raffinerie si sono già conclusi nel 2018; nel corso del 2019 sono stati avviati i procedimenti di riesame: delle 85 centrali termoelettriche, dei 36 impianti chimici, dell'unica acciaieria a ciclo integrale (ex Ilva), delle 13 centrali di compressione del gas della rete nazionale e delle 13 altre installazioni offshore; 36 procedimenti di Riesame complessivo sono stati portati a termine nel 2020.

Ad ISPRA¹⁴⁸ è assegnato il compito di assicurare il supporto tecnico-scientifico e operativo alla Commissione AIA/IPPC del MiTE, per il rilascio dei provvedimenti di modifiche, riesami e rinnovi a seguito dell'emanazione delle *BAT Conclusions*, delle Autorizzazioni Integrate Ambientali (AIA) di competenza statale e precisamente per le installazioni industriali riportati nell'Allegato XII alla Parte Seconda del TUA.

Le attività principali dell'ISPRA consistono nel:

- supporto tecnico-scientifico alla Commissione AIA/IPPC attraverso l'analisi di completezza della domanda presentata dal Gestore e la redazione della Relazione Istruttoria propedeutica alla redazione del Parere Istruttorio Conclusivo (PIC) del Decreto AIA;
- redazione della proposta e aggiornamento dei Piani di Monitoraggio e Controllo

¹⁴⁸ - Sulla base dell'Accordo di collaborazione triennale con la competente Direzione generale per le Valutazioni e le Autorizzazioni ambientali (DVA) ora Direzione Generale per la Crescita Sostenibile e la Qualità dello Sviluppo (CreSS) del Ministero della Transizione Ecologica.

parte integrante del Decreto AIA che, ai sensi del comma 6 dell'art. 29-quater del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., riportano le modalità di monitoraggio e controllo degli impianti e delle emissioni da ratificare in sede della Conferenza di Servizi per il rilascio dell'AIA; tale provvedimento riporta le misure necessarie a conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso in accordo a quanto previsto dai commi da 1 a 5 ter dell'art. 29-sexies del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.;

- analisi e valutazione dei cicli produttivi adottati negli impianti industriali, delle emissioni di sostanze pericolose per l'ambiente e per l'uomo originate da queste installazioni, della loro pericolosità e sostenibilità ambientale e confronto con le BAT referenziate all'interno dei Bref comunitari.

Nel corso del 2020 sono state elaborate:

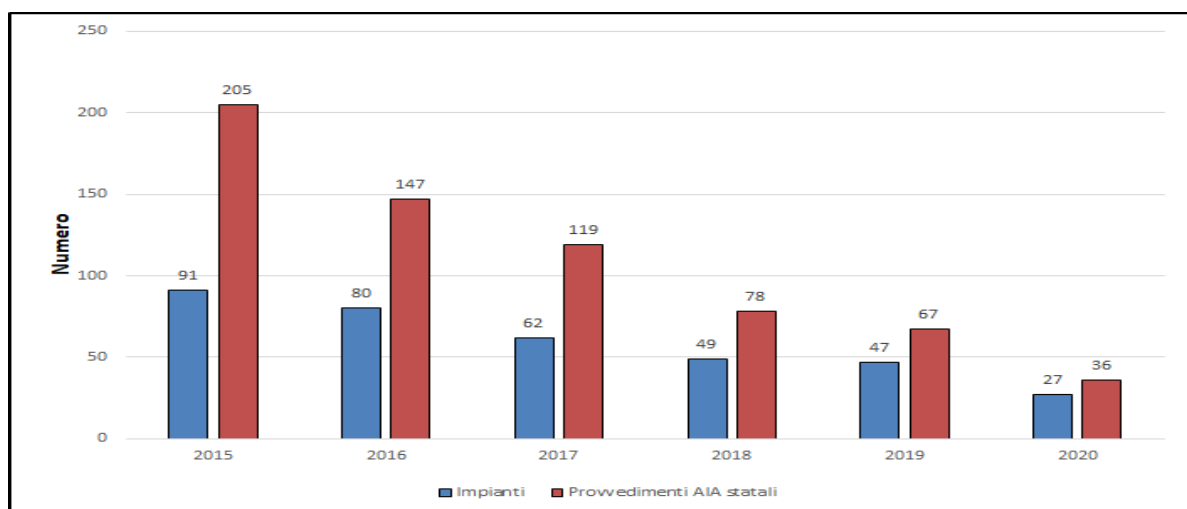
- 109 Relazioni Istruttorie (RI) per la valutazione della completezza della domanda di AIA e per la definizione dei Pareri Istruttori Conclusivi (PIC) da parte della Commissione AIA/IPPC necessari per i rilasci, modifiche, riesami e rinnovi delle AIA avviate dall'Autorità Competente (MiTE);
- 86 Piani di Monitoraggio e Controllo (PMC) redatti e aggiornati per il rilascio dei procedimenti AIA avviate dal MiTE.

A seguito delle suddette attività, l'Autorità competente, che per le Autorizzazioni Integrate Ambientali (AIA) è il Ministero della Transizione Ecologica (MiTE), ha rilasciato 36 Decreti AIA a 27 installazioni, così ripartiti:

- 10 procedimenti di modifica non sostanziale
- 4 procedimenti di modifica sostanziale
- 4 procedimenti di adempimento a prescrizioni AIA
- 18 procedimenti di riesame

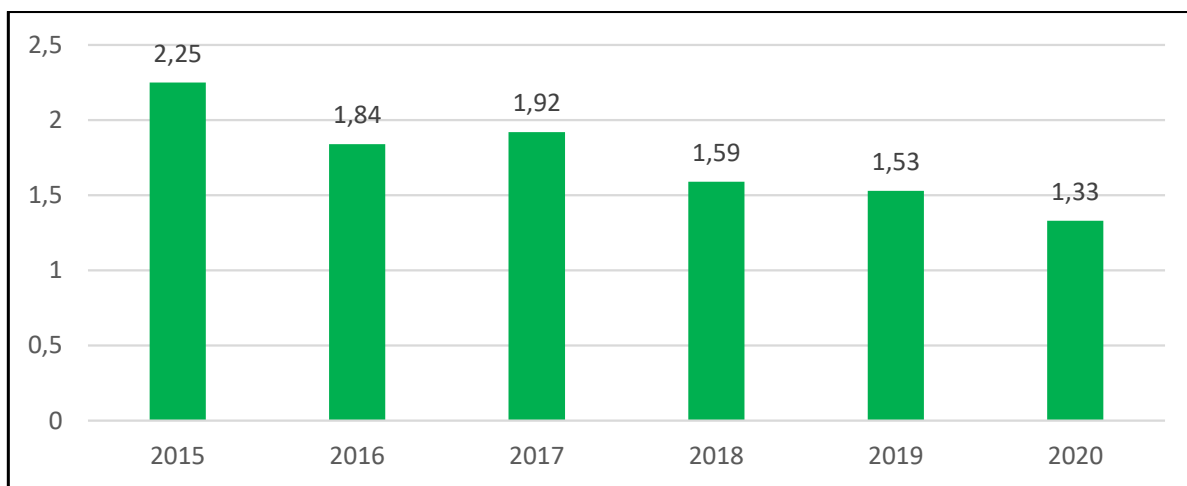
Dall'analisi del trend degli ultimi 6 anni si evidenzia che il numero dei provvedimenti di AIA statali emessi è tendenzialmente diminuito; il numero di installazioni AIA statale che hanno fatto istanza di modifica/riesame è diminuito e l'indicatore dei provvedimenti in relazione al numero di installazioni che ne hanno fatto richiesta, è diminuito (Figure 3 e 4). Dai suddetti andamenti si può dedurre un progressivo adeguamento delle installazioni alla normativa comunitaria vigente, Direttiva *Industrial Emission Directive* IED 2010/75/UE.

Figura 3 - N. di provv. AIA statali emanati e n. di impianti che hanno fatto istanza di modifica/riesame



Fonte: Elaborazione ISPRA.

Figura 4 - Indicatore: n di provv. AIA statali emanati relativi agli impianti che ne hanno fatto richiesta



Fonte: Elaborazione ISPRA.

2. Ispezioni ambientali in insediamenti AIA nazionali

ISPRA svolge il ruolo di Ente di controllo per le installazioni di competenza dello Stato soggette all'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) sulle categorie di impianti riportate nell'Allegato XII del D.Lgs. 152/06.

Le attività ispettive e di controllo vengono svolte secondo quanto disposto dall'art. 29, comma 3 del citato decreto; altre attività sono connesse all'efficace ed uniforme applicazio-

ne controlli del SNPA sul territorio nazionale. Fra queste ultime, le azioni relative alla rete europea IMPEL (Implementation and Enforcement of the Environmental Law). L'ISPRA effettua le attività di controllo avvalendosi anche delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA) con le quali stipula apposite convenzioni. I controlli degli impianti di competenza statale all'interno della Sezione VAL RTEC-ISP sono svolti dagli ispettori ambientali (25 unità). La gestione delle attività di pianificazione e di quelle relative alle ispezioni nei singoli territori viene effettuata da Referenti Regionali. In base ai piani di ispezione regionali predisposti dalle ARPA, ISPRA propone al Ministero quale Autorità Competente un programma di ispezione nazionale previsto su 4 trimestri. Le ispezioni programmate da ISPRA e dalle Agenzie Regionali sono riportate nella Programmazione Controlli AIA statali aggiornata annualmente alla seguente pagina web <https://www.isprambiente.gov.it/files2021/controlli-ambientali/programmazione-controlli-aia-statali-2022.pdf>.

2.1 Nuove modalità nello svolgimento delle verifiche ispettive dovute all'emergenza COVID

Le attività ispettive AIA durante l'emergenza dovuta alla diffusione del virus SARS-CoV-2 sono state espletate prevalentemente da remoto in videoconferenza, privilegiando le verifiche documentali degli autocontrolli del Gestore. Per acquisire ulteriori elementi di valutazione vengono attuate le verifiche sul campo limitatamente alla sede dello stabilimento industriale con attività, se possibile in esterno. Ciò, dopo aver consultato gli addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione del gestore e quelli dell'Istituto e aver tenuto in considerazione eventuali ordinanze a livello locale (regionale/comunale) per attuare misure di prevenzione e di protezione per la tutela della salute e della sicurezza degli ispettori ambientali.

In sintesi le fasi principali:

- Somministrazione di un questionario per verificare:

- 1) conformità delle emissioni rispetto ai valori limite prescritti nella propria AIA e della regolarità dei controlli con particolare riferimento alla regolarità delle misure previste nel Piano di Monitoraggio e Controllo (PMC);
- 2) eventuali richieste di deroga al PMC inoltrate al MiTE;
- 3) utilizzo di modalità alternative per la stima del valore dei parametri previsti nel PMC;
- 4) impiego di strumenti quali le videoconferenze con il Gestore e il ricorso alla dematerializzazione dei documenti.

Ciò al fine di effettuare sopralluoghi più brevi e mirati, realizzare la videoconferenza di chiusura dedicata sostanzialmente agli esiti del sopralluogo e assicurare al Gestore la possibilità di fornire riscontro ad alcune richieste entro i termini di stesura del Rapporto Conclusivo.

3. Attività relative all'attuazione del D.lgs. 105/2015

Il D.lgs. 105/2015, che recepisce la Direttiva 2012/18/UE (Seveso III), ha introdotto novità rilevanti sia nell'ambito dell'applicazione sia per quanto concerne gli obblighi per i gestori e per le Autorità nazionali preposte ai controlli degli stabilimenti che detengono sostanze pericolose, dunque in grado di provocare incidenti rilevanti.

Al sistema nazionale dei controlli all'ISPRA sono inoltre affidati predisposizione e aggiornamento dell'Inventario Nazionale degli stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti sulla base degli indirizzi e delle attività di coordinamento del MiTE. Rappresentanti dell'Istituto specificamente nominati partecipano inoltre all'attività ispettiva condotta presso gli stabilimenti assieme a quelli degli altri organi tecnici nazionali e territoriali.

La rilevazione delle informazioni relative agli stabilimenti è compiuta sulla base delle notifiche trasmesse dai gestori all'ISPRA. La trasmissione delle notifiche, a partire dal 1° giugno 2016, è possibile solo attraverso l'applicativo web "Sistema di Comunicazione Notifiche SEVESO III.0".

Un secondo applicativo web, "SEVESO-QUERY", consente invece l'accesso, da parte delle Amministrazioni Pubbliche competenti, alle informazioni contenute nelle notifiche e ad altri dati inseriti da ISPRA in merito alle comunicazioni relative agli stabilimenti in inventario quali, per es. le attività ispettive svolte, gli aggiornamenti dei Piani di Emergenza Esterna ecc.

Mediante l'applicativo SEVESO-QUERY è quindi possibile raccogliere e condividere le informazioni fornite dai gestori degli stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti (notifiche) e quelle fornite, per i medesimi stabilimenti, dalle Amministrazioni Pubbliche coinvolte, da Ministeri, Prefetture, Comitati Tecnici Regionali (CTR) e Regioni. L'accesso alle informazioni è consentito su richiesta a ISPRA e al MiTE da parte delle Amministrazioni competenti e attraverso un sistema che consente livelli di accesso differenziati. I dati presenti nell'Inventario nazionale sono in costante aggiornamento. Nel Marzo 2021 è stato aggiornato l'applicativo SEVESO-QUERY realizzando un'interfaccia che consente l'accesso pubblico ad alcune informazioni sugli stabilimenti "Seveso" (quelle per loro natura definite "pubbliche" all'interno delle sezioni delle notifiche) grazie alla quale è possibile consultare l'elenco degli stabilimenti notificati ai sensi del decreto legislativo 26 giugno 2015 n. 105 e, per ognuno degli stabilimenti, le informazioni fornite dal gestore sulla natura del rischio e sulle misure che è opportuno adottare in caso di emergenza.

L'iniziativa è finalizzata ad accrescere la consapevolezza dei cittadini in relazione a rischi specifici fornendo indicazioni sulle misure di sicurezza e sui comportamenti da attuare in caso di incidente.

Nel Giugno 2021 è stato organizzato il webinar "*Seveso Query*", l'informazione pubblica sugli stabilimenti industriali da ANCI, in collaborazione con ISPRA e MiTE. Ciascun Comune nella cui area è localizzato uno stabilimento industriale soggetto alle disposizioni del decreto ha l'obbligo di rendere disponibili al pubblico le informazioni relative alla presenza degli stabilimenti "Seveso", aggiornate e formulate in modo chiaro e comprensibile. Parte di tale obbligo risulta possa essere soddisfatta, ove necessario, dalla disponibilità di informazioni pubbliche sull'applicativo SEVESO-QUERY. L'iniziativa ha rappresentato un importante momento di confronto sul tema dell'informazione e sul ruolo dei Comuni nell'applicazione del decreto legislativo 26 giugno 2015 n. 105.

Sono inoltre in corso valutazioni circa ulteriori sviluppi della sezione “informazioni pubbliche” dell’applicativo SEVESO-QUERY quali ad es. l’inserimento di riepiloghi regionali, di ulteriori dati statistici di carattere informativo (tipologia di attività, categorie di sostanze presenti) e della posizione geografica degli stabilimenti.

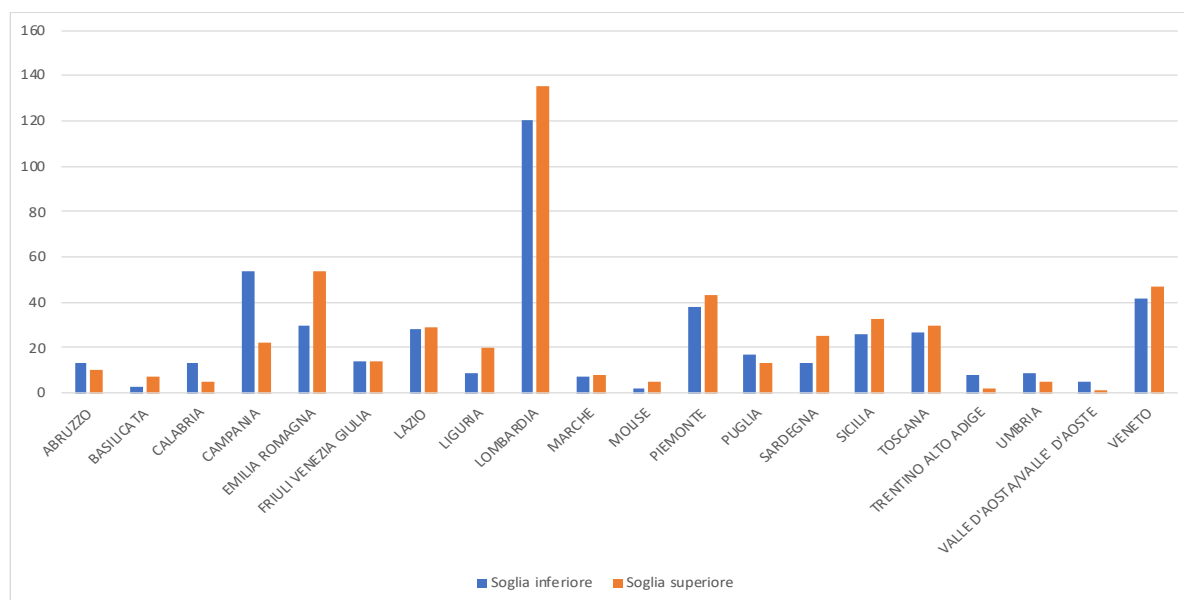
Al 30 dicembre 2020 il numero complessivo degli stabilimenti considerati suscettibili di causare incidente rilevante risultava pari a 985, 468 stabilimenti di soglia inferiore e 517 stabilimenti di soglia superiore¹⁴⁹ ai sensi del D.lgs.105/2015. Oltre il 25% degli stabilimenti (256) risultava insediato in Lombardia, regioni con numerosa presenza di stabilimenti a rischio risultavano anche il Veneto (89), l’Emilia-Romagna (84) e il Piemonte (80).

In base alla rilevazione condotta al 30 novembre 2021, il numero degli stabilimenti notificati è pressoché stabile, 985, di cui 478 stabilimenti di soglia inferiore e 507 di soglia superiore e analoga distribuzione regionale rispetto al 30 dicembre 2020.

Riguardo alla tipologia delle attività presenti sul territorio nazionale, quella che conta il maggior numero di stabilimenti è costituita dagli “Stoccaggi di GPL” seguita dagli “Impianti chimici”, dagli impianti industriali che si occupano di “Produzione, imballaggio e distribuzione all’ingrosso di gas di petrolio” e dagli “Stoccaggi di combustibili (anche per il riscaldamento, la vendita al dettaglio ecc.)”.

Nei grafici seguenti è rappresentata la distribuzione regionale degli stabilimenti che hanno trasmesso la notifica ai sensi del D.lgs.105/2015 e la distribuzione degli stabilimenti per tipologia di attività ai sensi dell’art. 13, c. 2 lettera f del citato decreto al 30 novembre 2021.

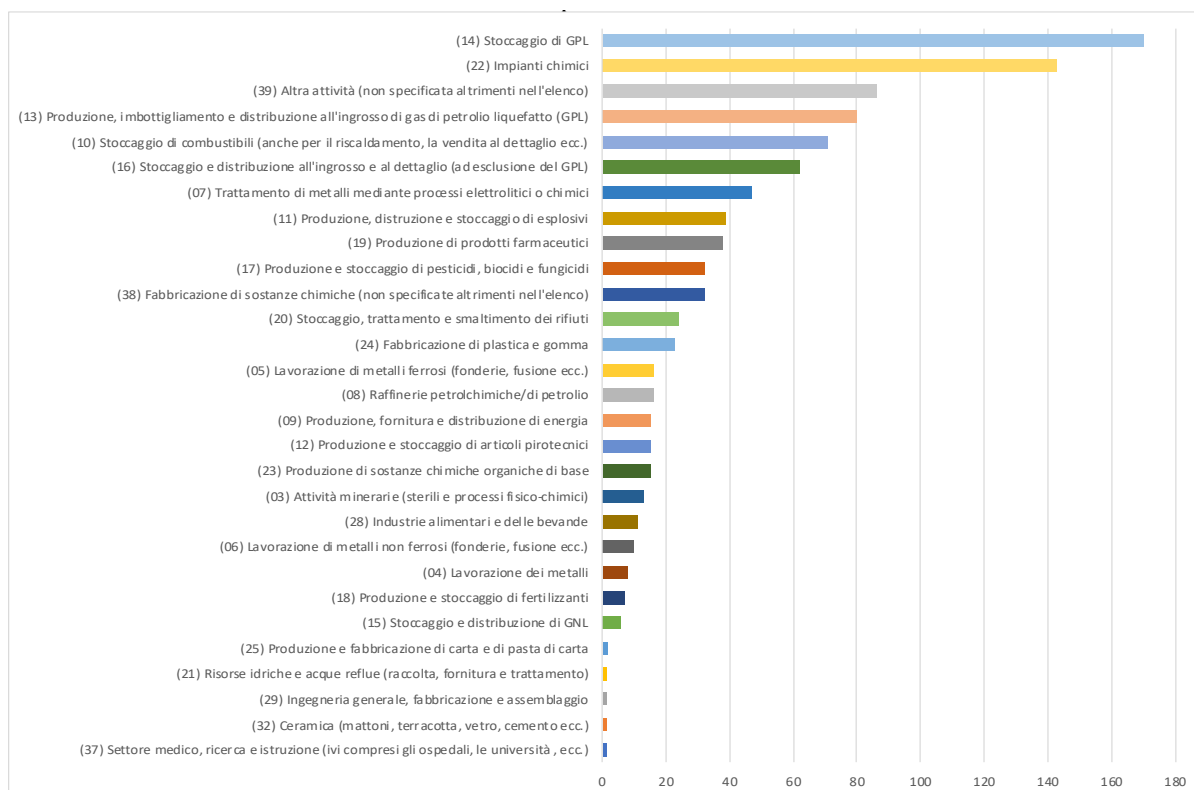
Figura 5 - Distribuzione regionale degli stabilimenti notificati ai sensi del D.lgs.105/2015 al 30 novembre 2021



Fonte: Elaborazione ISPRA sulle notifiche pervenute.

¹⁴⁹ - Gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante (RIR) sono classificati di soglia inferiore o superiore in base alla quantità di sostanze pericolose presenti secondo valori di soglia riportati nell’Allegato 1 del D.lgs.105/2015.

Figura 6 - Distribuzione degli stabilimenti per tipologia di attività notificata ai sensi dell'art. 13, c. 2 lettera f (30 novembre 2021)



Fonte: Elaborazione ISPRA sulle notifiche pervenute.

Nel corso del 2021, sempre in riferimento al 30 novembre, il numero delle valutazioni delle notifiche effettuate da ISPRA è c.a. 560.

Dal giugno 2016, in concomitanza con l'obbligo di utilizzare il solo "Sistema di Comunicazione Notifiche SEVESO III.0" per l'invio informatico delle notifiche, ISPRA ha reso disponibile un servizio di "help desk" per il supporto tecnico ai Gestori in caso di eventuali difficoltà riscontrate nella predisposizione delle notifiche secondo l'applicativo web. Dal 2016 vengono costantemente fornite risposte ai quesiti formulati in numero di circa 180 al mese.

3.1 Nuove modalità nello svolgimento delle ispezioni in stabilimenti a rischio di incidente rilevante dovute all'emergenza COVID

Quanto alla pianificazione dell'attività ispettiva, lo strumento principale è il piano di ispezione nazionale per gli stabilimenti di soglia superiore (a cura del Ministero dell'Interno in collaborazione con ISPRA) e i piani di ispezione regionali per gli stabilimenti di soglia inferiore (a cura delle Regioni). Le nuove norme richiedono alle autorità coinvolte di coordinare e armonizzare i piani di competenza e di procedere alla definizione dei programmi annuali. Per le ispezioni nei singoli stabilimenti la frequenza viene stabilita sulla base di una valutazione sistematica dei pericoli. In ottemperanza

alle nuove disposizioni contenute nel D.lgs. 105/2015, per gli stabilimenti di soglia superiore, a causa delle limitazioni agli spostamenti dovute all'emergenza sanitaria, nel 2020 sono state effettuate 110 attività di controllo, a fronte di una media di 150 ispezioni/anno svolte in periodo ordinario. Per quanto riguarda il 2021, si riscontra la costituzione di 130 commissioni ispettive.

Le ispezioni negli stabilimenti RIR sono finalizzate alla verifica delle caratteristiche del sistema di gestionale della sicurezza per la prevenzione di incidenti rilevanti (il cosiddetto SGS-PIR), all'individuazione delle eventuali non conformità maggiori o minori, ed infine, alle eventuali misure correttive e migliorative che, con riferimento ai requisiti minimi definiti nel D.lgs. 105/2015, è necessario adottare affinché sia garantito un adeguato livello di prevenzione e controllo dei pericoli di incidente rilevante.¹⁵⁰

Il periodo di emergenza sanitaria ha determinato una parziale limitazione nello svolgimento delle attività di controllo in relazione alle modalità operative in uso che prevedevano l'esecuzione delle ispezioni normalmente *in loco* ai sensi dell'art. 27 del citato decreto. Al fine di assicurare lo svolgimento dell'attività ispettiva nel pieno rispetto della pianificazione controlli definita tenendo conto delle necessarie misure di sicurezza in relazione al contenimento della diffusione della pandemia per i soggetti coinvolti, MITE, Ministero dell'Interno, INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro) e ISPRA hanno predisposto uno specifico documento in cui vengono introdotte modalità alternative di svolgimento delle ispezioni negli stabilimenti di soglia superiore, basate sulla possibilità di eseguire alcune delle fasi del procedimento di controllo in modalità remota (a distanza).

L'attività ispettiva è distinta in tre fasi:

I Fase - Preparazione all'ispezione e definizione assieme al Gestore delle modalità con le quali questa sarà condotta (a distanza, mediante videoconferenza);

II Fase - Esame documentale e visita *in loco*, effettuata in modalità mista (in stabilimento per i controlli effettuabili solo in presenza e a distanza, mediante videoconferenza, per il controllo documentale);

La visita *in loco*, mediante il sopralluogo in campo, si rende necessaria per la verifica della presenza delle segnalazioni di sicurezza, la predisposizione delle simulazioni di emergenza, le prove di funzionalità dei sistemi tecnici, ecc;

150 - Nelle ispezioni devono essere verificate alcune attività che il Gestore ha l'obbligo di sviluppare e cioè:

- 1) di aver adottato misure adeguate, tenuto conto delle attività esercitate nello stabilimento, per prevenire qualsiasi incidente rilevante;
- 2) di disporre dei mezzi sufficienti a limitare le conseguenze di incidenti rilevanti all'interno e all'esterno del sito;
- 3) che i dati e le informazioni contenuti nel rapporto di sicurezza o in altra documentazione presentata ai sensi del presente decreto descrivano fedelmente la situazione dello stabilimento;
- 4) che le informazioni di cui all'art. "Informazioni al pubblico e accesso all'informazione" siano rese pubbliche.

Le ispezioni sono programmate a livello regionale e svolte da Commissioni composte dai soggetti individuati dal CTR, Organo di controllo presso la Direzione Regionale del CNVVE, per gli stabilimenti di soglia superiore e dalla Regione o dal soggetto da essa designato per gli stabilimenti di soglia inferiore.

Le ispezioni negli stabilimenti di soglia superiore sono condotte da Commissioni composte da 3 dirigenti o funzionari tecnici appartenenti rispettivamente al CNVVE, all'INAIL e all'ARPA, istituite con apposito mandato. Nel caso in cui presso l'ARPA non sia disponibile personale in possesso dei requisiti richiesti per la qualifica di ispettore o nel caso di organico non sufficiente, è consentito fare ricorso a personale dell'ISPRA.

III Fase - Conclusione dell'attività di controllo (a distanza, mediante videoconferenza) per la comunicazione al Gestore degli esiti dell'attività svolta.

Dal 2016 ISPRA collabora con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco (VVF) e con l'INAIL alla predisposizione del corso di formazione per ispettori qualificati da impiegare nello svolgimento delle ispezioni SGS. Al 2021, sono state realizzate 6 edizioni del corso alle quali hanno partecipato circa 150 unità di personale appartenente al Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente e altrettanto personale appartenente al CNVVF e all'INAIL.

4. *Controlli presso lo stabilimento siderurgico strategico di interesse nazionale ArcelorMittal Italia di Taranto*

Lo Stabilimento siderurgico di Taranto costituisce una delle più grandi acciaierie a ciclo integrato ancora attive e, a causa delle note vicende giudiziarie, è stato destinato a una legislazione speciale in tema di controlli.

ISPRA esercita i compiti di legge come Autorità di Controllo su questo impianto industriale accertando il rispetto delle prescrizioni contenute nei provvedimenti AIA e svolgendo i controlli alla fonte di tutte le emissioni di sostanze inquinanti autorizzate ai sensi del D.Lgs. 152/2006. Su queste ultime il Gestore dello stabilimento siderurgico Arcelor Mittal Italia Spa di Taranto attua le proprie verifiche secondo le indicazioni e le modalità contenute nel Piano di monitoraggio e controllo approvato con DM 194 del 2016. Gli esiti di tali indagini sono comunicati al Ministero della Transizione Ecologica in qualità di Autorità Competente.

L'Istituto svolge inoltre la vigilanza sulle attività di adeguamento ambientale nonché sull'attuazione dei cronoprogrammi e dei loro aggiornamenti trasmessi dal Gestore all'Osservatorio per il monitoraggio dell'attuazione del Piano ambientale. I controlli prevedono sopralluoghi intermedi o preliminari presso l'impianto per la verifica dell'ottemperanza. Essi sono finalizzati all'acquisizione delle informazioni documentali e/o di progetto connesse con gli interventi realizzati e da realizzare e all'individuazione di eventuali criticità rispetto ai cronoprogrammi del Gestore. Sono previsti inoltre sopralluoghi finali in seguito ai quali ISPRA di fatto "certifica" l'avvenuto adempimento da parte del Gestore. I risultati delle verifiche di ottemperanza e le eventuali proposte di prescrizione sono comunicati all'Osservatorio.

Lo stato di attuazione dei lavori previsti dal Piano Ambientale Ilva ai sensi del DPCM del 29/09/2017 e, più in generale, il quadro sintetico della attività operative svolte da ISPRA presso lo stabilimento Arcelor Mittal Spa di Taranto, sono descritte nelle Tabelle seguenti.

La Tabella 1 riporta il numero dei controlli svolti dall'Istituto nel periodo 2020-2021.

Tabella 1 - Consuntivo delle attività di controllo svolte da ISPRA nel periodo 2020-2021

Attività	2020	2021
N. Visite Ispettive Ordinarie Trimestrali e Rapporti Conclusivi Attività di Controllo	4	4
N. Visite Ispettive Straordinarie e Rapporti Conclusivi Attività di Controllo	1	0
N. di cantieri visitati per la verifica di ottemperanza delle prescrizioni di cui DPCM 29/09/2020	5	18
N. Rapporti di Verifica di ottemperanza Finali/Intermedi	5	7
N. Sopralluoghi di Vigilanza su attività verifica cronoprogrammi adeguamenti Piano Ambientale	10	17
N. Rapporti di Vigilanza su attività verifica cronoprogrammi adeguamenti Piano Ambientale	10	17
N. di Conferenze dei servizi speciali ex DPCM 29/09/2017	6	2
N. Riesami AIA (avviati/conclusi, in corso)	5	4
N. Riunioni tavolo tecnico Bio-monitoraggio Ambientale	0	0

Fonte: ISPRA.

Di seguito viene riportata la Tabella 2 contenente il riepilogo degli esiti delle ispezioni svolte nel periodo 2020-2021 nonché il numero di condizioni e le proposte di diffida comunicate al Gestore.

Tabella 2 - Riepilogo delle Condizioni e delle proposte di diffida emesse da ISPRA nel periodo 2020-2021

ANNO	VISITA ISPETTIVA	Periodo	N. Condizioni	PROPOSTE DIFFIDE
2020	I Trimestrale	Marzo 2020	4 + 1 (*)	0
	II Trimestrale	Giugno 2020	2	
	Straordinaria	Luglio 2020	8	1
	III Ordinaria	Settembre 2020	6	0
	IV ordinaria	Dicembre 2020	5	1 (**)
TOT 2020			26	2
2021	I Ordinaria	Marzo 2021	7	0
	II Ordinaria	Giugno 2021	6	0
	III Ordinaria	Ottobre 2021	10	1
	IV Ordinaria	Dicembre 2021	Rapporto in corso di predisposizione	

(*) Ulteriore condizione di monitoraggio posta a valle dell'invio del rapporto integrativo

(**) Accertamento avviato nel dicembre 2020 e conclusosi a maggio 2021

Nel 2022 le attività di controllo proseguiranno secondo i Programmi ispettivi del 2022 e in base alle varie scadenze delle prescrizioni del Piano Ambientale Ilva o su mandato dell'Osservatorio Ambientale per l'Ilva di Taranto.

5. Altre attività

Supporto tecnico/scientifico al MiTE per le attività internazionali connesse al “processo di Siviglia” (Direttiva 2010/75/UE)

Al fine di contribuire allo svolgimento delle attività di cui all’art. 29-terdecies del D.Lgs. n.152/06 e, in particolare, per la partecipazione dell’Italia al Comitato di cui all’art. 75 della Direttiva 2010/75/UE e al Forum di cui all’art. 13, paragrafo 3, della medesima Direttiva, nonché al fine di assicurare la partecipazione dell’Italia allo scambio di informazioni organizzato dalla Commissione europea relativamente al “Processo di Siviglia”, ISPRA in ottemperanza a quanto stabilito da specifici accordi con il MiTE¹⁵¹, ha avviato nel 2020 e reso operativo nel 2021 un meccanismo di supporto tecnico/scientifico con lo scopo di garantire nelle opportune sedi, l’attuazione delle azioni richieste, ovvero, per assicurare un puntuale e qualificato supporto ai competenti Uffici del MiTE nella definizione della posizione dell’Italia in merito alla elaborazione/revisione dei Best Available Techniques Reference Documents (BRefs) e delle Best Available Techniques Conclusions (BATC).

Nello specifico, la Commissione europea organizza operativamente lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, le industrie interessate e le organizzazioni non governative che promuovono la protezione ambientale (“Processo di Siviglia”) avendo come riferimento normativo la Decisione di esecuzione della Commissione del 10 febbraio 2012 che stabilisce le regole relative alle linee guida concernenti la raccolta di dati e l’elaborazione di documenti di riferimento sulle BAT e l’assicurazione della loro qualità di cui alla direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali e avvalendosi delle Autorità competenti in materia dei vari Stati membri, in Italia il MiTE che ha la responsabilità della direzione di tutte le operazioni connesse al processo e che assume il ruolo di Capo Delegazione in sede comunitaria e portavoce della posizione nazionale.

Responsabilità dell’ISPRA è, pertanto, quella di coadiuvare il Capo Delegazione nelle differenti fasi delle attività avvalendosi di una struttura interna dedicata che assicura, in particolare, un raccordo funzionale ed operativo con le strutture del Sistema Nazionale a rete per la protezione dell’ambiente (SNPA), attivando (attraverso specifiche richieste di manifestazione di interesse) e mettendo a sistema le expertise presenti all’interno delle Agenzie Regionali e Provinciali (ARPA/Appa), per rispondere alle esigenze tecnico/scientifiche connesse a BRef/BATC di categorie di attività proprie dei processi industriali di competenza regionale e provinciale.

ISPRA assicura la qualità dei propri servizi al MiTE e a tutti i portatori di interesse nell’ambito del processo operando in linea con suddetta Decisione di esecuzione della Commissione del 10 febbraio 2012 nonché con gli indirizzi dei Piani triennali delle attività SNPA (Piano Triennale 2018-2020 del SNPA” di cui alla Delibera del Consiglio SNPA N. 33/2018 e successivo aggiornamento Programma Triennale di Attività del SNPA 2021-2023 di cui alla Delibera del Consiglio SNPA N. 100/2021)¹⁵²

151 - Rif. Decreto n. 386 dell’11/10/2021 di impegno e attuazione dell’Accordo di collaborazione sottoscritto in data 29/09/2021 tra la Direzione Generale CRESS per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo del MiTE ed ISPRA per il “supporto all’attività AIA, IPPC e PRTR”.

152 - https://www.snambiente.it/wp-content/uploads/2021/04/Delibera-100-2021-Programma-Triennale-delle-Attivita-del-SNPA-2021-2023-f.to_.pdf.

Di seguito il consuntivo delle attività di supporto tecnico-scientifico al MiTE svolte da ISPRA nel 2021:

Tabella 1 - Consuntivo delle attività di supporto tecnico-scientifico svolte da ISPRA nel 2021

Attività	Azione	Risorse ISPRA	Risorse SNPA	Riunioni a livello nazionale ¹⁵³	Riunioni a livello comunitario ⁶
1.1 Supporto per l'aggiornamento del BRef Tessile.	1.1.1 Coordinamento della partecipazione delle Strutture del SNPA	3	0	2	7
	1.1.2 Partecipazione ai lavori della Delegazione italiana	1	2		
1.2 Supporto per l'aggiornamento del BRef Ceramica	1.2.1 Coordinamento della partecipazione delle Strutture del SNPA	3	0	4	11
	1.2.2 Partecipazione ai lavori della Delegazione italiana	2	1		
1.3 Supporto per l'aggiornamento del BRef Macelli e carcasce.	1.3.1 Coordinamento della partecipazione delle Strutture del SNPA	3	2	1	0
	1.3.2 Partecipazione ai lavori della Delegazione italiana	1	0		
1.4 Supporto per l'aggiornamento del BRef Trattamenti industria chimica.	1.4.1 Coordinamento della partecipazione delle Strutture del SNPA	3	0	2	7
	1.4.2 Partecipazione ai lavori della Delegazione italiana	3	1		

¹⁵³ - In considerazione delle limitazioni connesse alla pandemia SARS-CoV-2 ("COVID-19"), tutti gli incontri sono avvenuti in modalità videoconferenza, sia per le riunioni interne che per gli appuntamenti comunitari.

Attività	Azione	Risorse ISPRA	Risorse SNPA	Riunioni a livello nazionale ¹⁵³	Riunioni a livello comunitario ⁶
1.5 Supporto per l'aggiornamento del BRef Fonderie.	1.5.1 Coordinamento della partecipazione delle Strutture del SNPA	3	0	0	0
	1.5.2 Partecipazione ai lavori della Delegazione italiana	2	0		
1.6 Supporto per l'aggiornamento del BRef LVIC.	1.6.1 Coordinamento della partecipazione delle Strutture del SNPA	3	0	0	0
	1.6.2 Partecipazione ai lavori della Delegazione italiana	2	1 (+ 4 gruppo di lavoro)		
1.7 Supporto per l'aggiornamento del BRef STM.	1.7.1 Coordinamento della partecipazione delle Strutture del SNPA	3	0	1	0
	1.7.2 Partecipazione ai lavori della Delegazione italiana	3	0		

Attività	Azione	Risorse ISPRA	Risorse SNPA	Riunioni a livello na- zionale ⁶	Riunioni a livello comunitario ⁶
1.8 Supporto per l'aggiornamento di nuovi BRef da programmare e/o su ulteriori tematiche di interesse.	1.8.1 Coordinamento della partecipazione delle Strutture del SNPA	3	0		
	1.8.2 Partecipazione ai lavori della Delegazione italiana	2	1 (+ 12 gruppo di lavoro) ¹⁵⁴	1	0

Coordinamento Servizi Idrici

Il Coordinamento Servizi Idrici sviluppa analisi e studi sugli inquinanti presenti nelle acque di scarico industriali e le loro tecnologie di rimozione, garantendo il necessario collegamento tra le diverse realtà operative, partecipando a progetti e a gruppi di lavoro anche in sede internazionale, unitamente allo sviluppo delle competenze tecnico-scientifiche per le attività istruttorie e ispezioni AIA in cui il trattamento delle acque reflue è sempre presente.

Nello specifico sono state avviate le seguenti attività:

1. Partecipazione al Gruppo nazionale di lavoro per la Redazione delle “Linee guida nazionali per l’implementazione dei Piani di Sicurezza dell’Acqua (PSA)”;
2. Supporto EU PILOT 9791 al fine di fornire contributi su specifici quesiti posti dalla Commissione Europea relativi alla WFD (Dir Acque) e, in particolare, alle misure di tutela quali-quantitativa su prelievi e scarichi da fonte puntuale e diffusa;
3. Coordinamento del progetto IMPEL “Wastewater In Natural Environment” e sviluppo dell’indice di circolarità dell’acqua (<https://www.impel.eu/projects/wastewater-in-natural-environment/>);

¹⁵⁴ - Parere ISPRA/SNPA su “Draft standardisation request (draft Commission Implementing Decision) as regards methods for the measurements of PCDDs/PCDFs and dioxin-like PCBs, total gaseous mercury and formaldehyde in support of Directive 2010/75/EU”.

4. Responsabile Scientifico del gruppo di lavoro interno nell'ambito del progetto sovvenzionato dalla Regione Lazio 2020 "Biomateriali, Biocombustibili, Sequestro della CO₂ e Circolarità. Studio sull'implementabilità di Bioraffinerie nella Regione Lazio" (<http://www.dicea.uniroma1.it/node/1220>);
5. Partecipazione al progetto Europeo FIT4REUSE (SaFe and sustainable solutions FOR the integrated USE of non-conventional water resources in the Mediterranean agricultural sector), <https://fit4reuse.org/>;
6. Supporto tecnico-scientifico al MiTE nell'ambito delle attività in materia di riutilizzo delle acque reflue trattate, compresa l'attuazione del Regolamento (UE) 2020/741 recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua.
7. Attività di formazione, pubblicazioni e presentazioni a convegni nazionali e internazionali.

6. Conclusioni

Per quanto concerne i controlli AIA effettuati da ISPRA, in collaborazione con ARPA/APPA, nel periodo 2020-2021 sono state registrate le seguenti attività:

Anno 2020

- n. 79 Ispezioni ambientali in insediamenti AIA nazionali (di cui 71 ordinarie, 3 straordinarie e 5 presso l'impianto strategico ex ILVA di Taranto, 4 ordinarie e 1 straordinaria).

Anno 2021

- n. 80 Ispezioni ambientali in insediamenti AIA nazionali (di cui 75 ordinarie, 1 straordinaria, 4 presso l'impianto strategico ex ILVA di Taranto).

Riguardo alle ispezioni RIR negli stabilimenti di soglia superiore, a causa delle limitazioni agli spostamenti dovute all'emergenza sanitaria, nel 2020 sono state effettuate 110 attività di controllo, a fronte di una media di 150 ispezioni/anno svolte in periodo ordinario. Per quanto riguarda il 2021, si riscontra la costituzione di 130 commissioni ispettive.

L'emergenza sanitaria occorsa dal marzo 2020 ha consentito di sperimentare nuove procedure relative alla gestione delle ispezioni AIA/RIR secondo i termini descritti nei paragrafi 2.1 e 3.1.

In seguito all'attuazione di questi procedimenti sono emersi:

- l'esigenza di programmare le attività preliminari e avviarle con notevole anticipo rispetto all'avvio dell'attività di controllo;
- la riduzione del tempo impiegato nelle missioni;
- il conseguimento di un notevole risparmio per l'Istituto;
- l'onere di dover gestire più attività di controllo contemporaneamente.

2. Bonifiche

Siti oggetto di procedimento di bonifica

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), nell'ambito del tema delle bonifiche e dei siti contaminati svolge attività di supporto tecnico-scientifico al Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) sui 42 Siti di Interesse Nazionale (SIN). Tali attività sono effettuate in accordo a quanto previsto dall'art. 252 comma 4 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.. L'attività di supporto si esplica nella predisposizione di relazioni tecniche istruttorie sulla documentazione progettuale presentata dai soggetti obbligati, nella partecipazione alle riunioni e ai tavoli tecnici, alle Conferenze di Servizi, nella esecuzione di sopralluoghi, nella predisposizione di protocolli tecnici e linee guida. Nel corso del 2021 sono state predisposte oltre 350 relazioni tecniche istruttorie su documenti inerenti, tra gli altri, piani di caratterizzazione, analisi di rischio, interventi di bonifica, messa in sicurezza operativa, messa in sicurezza permanente, ripristino ambientale.

A seguito dell'istituzione del SNPA (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente) le relazioni tecniche istruttorie predisposte sulla documentazione progettuale inerente i SIN sono sempre più frequentemente elaborate a seguito di un confronto tecnico con le Agenzie Regionali/Provinciali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA/APPA) territorialmente competenti garantendo una migliore sinergia tecnica che consente di semplificare e velocizzare i procedimenti nonché una omogeneità di approccio sul territorio nazionale.

Nel corso del 2020 e 2021, l'attività di supporto al MiTE sui SIN si è esplicata anche nella partecipazione al Gruppo di lavoro MiTE¹⁵⁵ norme tecniche bonifiche. In questo ambito sono stati redatti documenti sui contenuti minimi da fornire per la presentazione della documentazione progettuale. Tali documenti, adottati con Decreti Direttoriali, sono disponibili sul portale Bonifiche del MiTE¹⁵⁶.

Accanto all'attività istituzionale di supporto al MATTM, ISPRA svolge, mediante apposite convenzioni, attività di sostegno alle iniziative condotte da Enti Locali o altre PP.AA. per la bonifica di suolo, sottosuolo e acque sotterranee anche in aree non SIN. Queste prevedono, ad esempio, la redazione di piani di caratterizzazione, la determinazione dei valori di fondo nei suoli e acque sotterranee, la progettazione ed attuazione di interventi di caratterizzazione, di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica, controllo dei risultati ottenuti e nel loro successivo monitoraggio.

A livello internazionale ISPRA svolge un ruolo di rappresentanza presso tavoli tecnici internazionali (IMPEL, Common Forum on Contaminated Land in Europe) e network di supporto all'Agenzia Europea dell'Ambiente, alla Commissione Europea e al JRC. Nell'ambito di tali attività, nel 2021 si è partecipato ai meeting dei network/tavoli tecnici, risposto a questionari con richieste dati e informazioni tecniche circa i siti contaminati in Italia.

155 - Gruppo di Lavoro istituito con Decreto del Capo del Dipartimento del 30 marzo 2020, n. 48, ed integrato con successivi decreti del 16 giugno 2020, n. 125 e del 20 gennaio 2021, n. 3

156 - <https://bonifichesiticontaminati.mite.gov.it/spazio-per-il-proponente/moduli-per-istanze/>

Le strutture operative (GdL, SO e RR) istituite in ambito SNPA sul tema siti contaminati lavorano al fine di garantire livelli minimi omogenei in tutto il territorio nazionale attraverso il confronto, il trasferimento delle competenze e lo sviluppo di approcci omogenei. Ciò vale anche per l'aggiornamento annuale dei dati e la produzione e il popolamento di indicatori sui siti oggetto di procedimento di bonifica nell'ambito delle attività di reporting ambientale.

In particolare nell'ambito del progetto "Statistiche Ambientali per le politiche di coesione 2014-2020"¹⁵⁷ ISPRA popola un indicatore che descrive il progresso nella gestione dei siti contaminati regionali (non SIN) con particolare riguardo alla restituzione di aree oggetto di procedimenti di bonifica. L'indicatore è stato selezionato nel 2014 nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 tra Italia e Commissione Europea come indicatore di risultato nell'ambito dell'Obiettivo tematico 6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse, con particolare riguardo alla Restituzione all'uso produttivo di aree inquinate (OT 6.2).

L'attività statistica di ISPRA propedeutica tra l'altro al popolamento dell'indicatore sopracitato, dal 2019 è anche inclusa nel Programma Statistico Nazionale [PSN-APA 00055 - Inventario siti contaminati di interesse regionale] contribuendo all'offerta di statistica ufficiale del paese.

Di seguito si riporta una panoramica della situazione italiana per i Siti di interesse Nazionale e per i siti locali aggiornate rispettivamente al 31/12/2020 e al 31/12/2019.

1. Siti di Interesse Nazionale (SIN)

I Siti d'Interesse Nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali (Art. 252, comma 1 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.).

I Siti d'Interesse Nazionale sono stati individuati con norme di varia natura e di regola perimetrati mediante decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora MiTE – Ministero della Transizione Ecologica), d'intesa con le Regioni interessate. La procedura di bonifica dei SIN è attribuita alla competenza del MiTE.

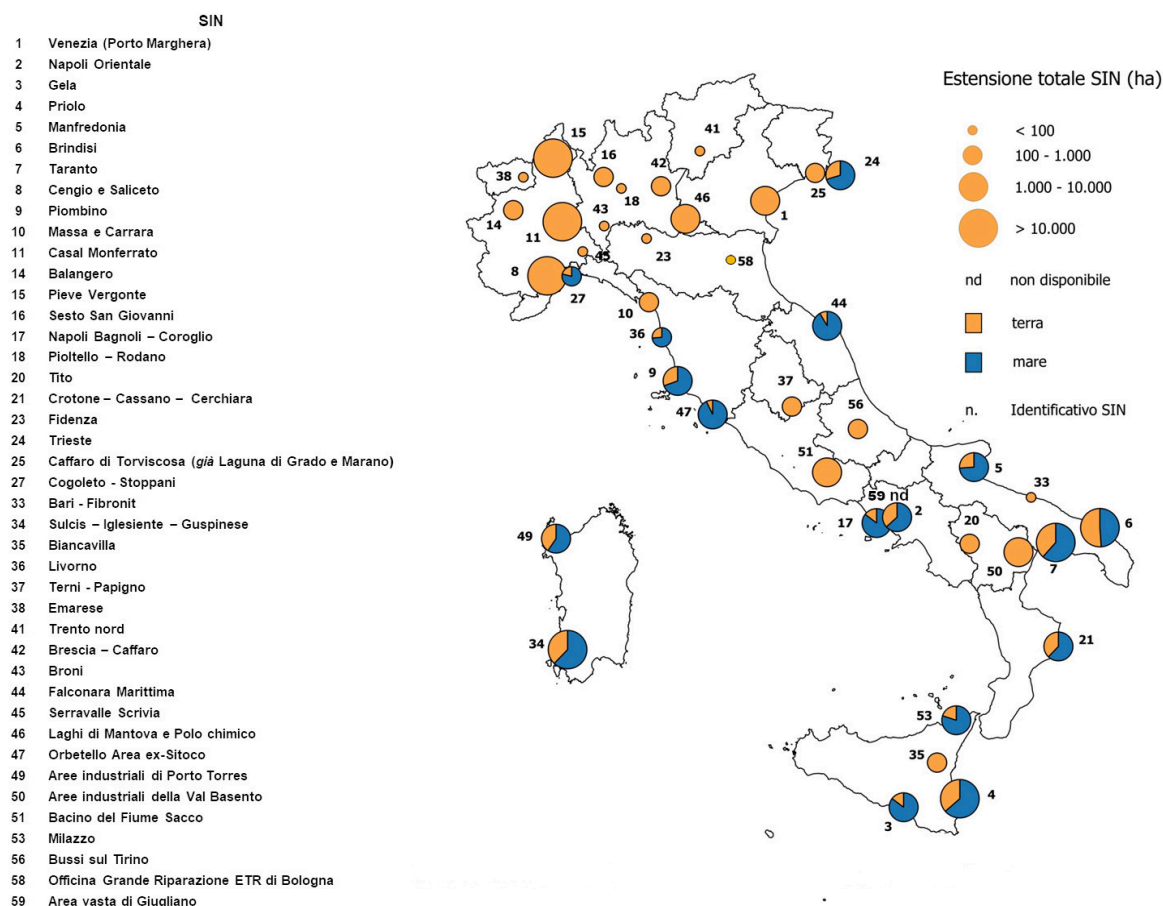
Il numero complessivo dei SIN è di 42 (dati aggiornati al 31/12/2020).

La superficie complessiva a terra dei SIN è pari a 171.211 ha e rappresenta lo 0,57% della superficie del territorio italiano. L'estensione complessiva delle aree a mare ricomprese nei SIN è pari a 77.733 ha. La problematica interessa, ad eccezione del Molise, tutte le Regioni italiane (Figura 1).

La perimetrazione dei SIN interessa aree a terra e, in alcuni casi, aree a mare e può variare nel tempo incrementando o riducendo le superfici coinvolte.

¹⁵⁷ - <https://annuario.isprambiente.it/pon>

Figura 1. Localizzazione e classi di superficie totale dei Siti di Interesse Nazionale



Fonte: ISPRA, Dati aggiornati al 31/12/2020

Lo stato di avanzamento delle attività di caratterizzazione e messa in sicurezza/bonifica del suolo e delle acque sotterranee nei siti contaminati riconosciuti d'interesse nazionale è estremamente disomogeneo nei vari SIN. In termini di avanzamento complessivo delle procedure a terra per 35 SIN (ad eccezione di 4 SIN con contaminazione prevalente da amianto e dei SIN Bacino del Fiume Sacco, Officina Grande Riparazione ETR di Bologna e Area Vasta di Giugliano per i quali non sono disponibili dati relativi all'avanzamento), dai dati resi disponibili dal MiTE sul proprio sito web¹⁵⁸, si osserva che la caratterizzazione è stata eseguita in oltre il 60% della superficie sia per i suoli che per le acque sotterranee, gli interventi di bonifica/messa in sicurezza sono stati approvati con decreto in più del 14% delle superfici (18% nel caso delle acque sotterranee) e il procedimento si è concluso nel 16% della superficie complessiva per i suoli e nel 12% per le acque sotterranee.

158 - <https://www.mite.gov.it/bonifiche/documenti-sullo-stato-di-avanzamento-delle-procedure-di-bonifica>

2. Siti oggetto di procedimento di bonifica regionale (non SIN)

La normativa sui siti contaminati impone la predisposizione da parte delle Regioni e Province Autonome delle anagrafi dei siti da bonificare (articolo 251 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.) che contengono, tra gli altri, l'elenco dei siti sottoposti ad intervento di bonifica e ripristino ambientale nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi e l'individuazione dei soggetti cui compete la bonifica.

I contenuti e la struttura dei dati essenziali dell'Anagrafe dei siti da bonificare, sono stati definiti dall'APAT (ora ISPRA) in collaborazione con le Regioni e le ARPA/ APPA. La prima versione di questi criteri è stata pubblicata nel 2001.

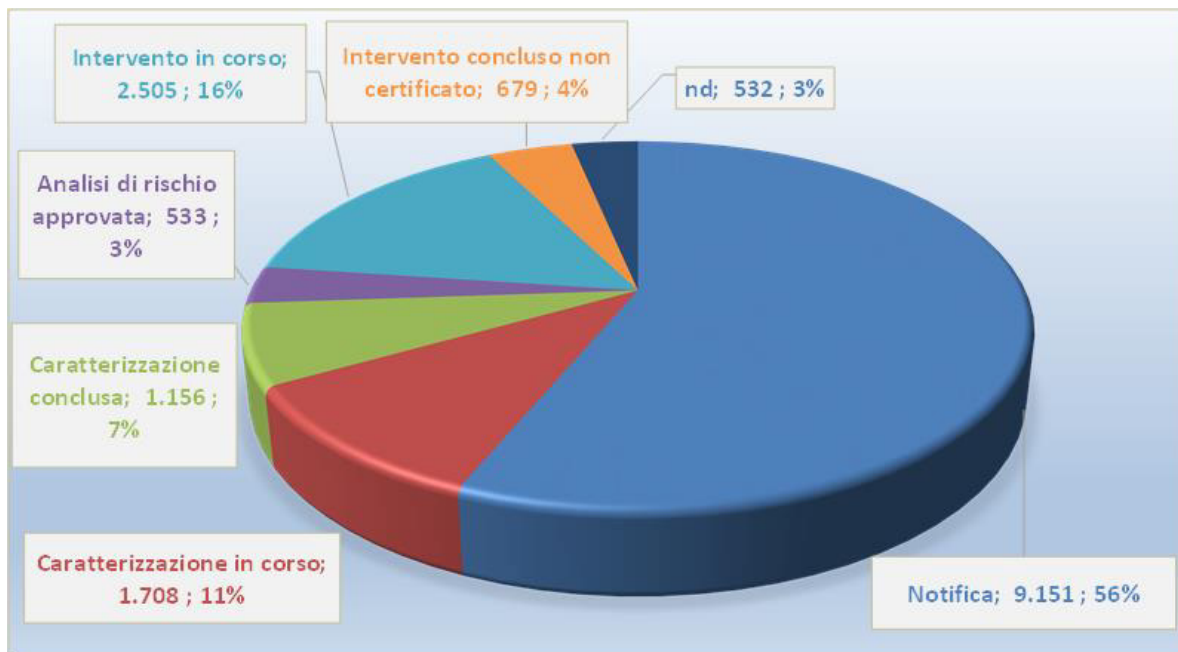
Tali linee guida sono state solo parzialmente adottate non solo per la loro complessità ma anche a causa del mancato aggiornamento delle stesse a seguito della modifica della normativa vigente.

Per tale ragione nel 2016 è stata attivata all'interno del SNPA la Rete dei Referenti sui Siti Contaminati con l'obiettivo di addivenire ad una struttura condivisa dei dati che, a prescindere da struttura e contenuti delle singole anagrafi e/o banche dati regionali/provinciali, consenta di costruire un quadro completo a livello nazionale sui siti oggetto di procedura di bonifica.

Nel marzo del 2021 è stato pubblicato il rapporto "Lo stato delle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i dati regionali"¹⁵⁹ in cui, per la prima volta, viene illustrato il risultato della sistematizzazione e analisi dei dati raccolti nel 2020 riferiti all'intero territorio nazionale. Il numero totale dei siti oggetto di procedimento di bonifica è 34.478 di cui 17.862 hanno concluso il procedimento e 16. 264 hanno un procedimento in corso. Le informazioni sul progresso della gestione dei siti con procedimento di bonifica in corso sono disponibili per il 97% dei siti con procedimento di bonifica in corso. Il dato nazionale mostra che più della metà dei procedimenti in corso (56%) si trova nella prima fase, quella relativa alla attivazione del procedimento, I successivi passaggi procedurali sono distribuiti tra caratterizzazione in corso (11%), caratterizzazione conclusa (7%), analisi di rischio approvata (3%), intervento in corso (16%). Infine vi sono il 4% dei procedimenti, i quali, pur avendo completato gli interventi, non hanno concluso il procedimento in quanto in attesa di certificazione. (Figura 2).

159 - Araneo F., Bartolucci E. (2021); Lo stato delle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i dati regionali - Edizione 2021. ISPRA, Rapporti 337/21 disponibile sul sito web www.isprambiente.it

Figura 2. Distribuzione dei procedimenti di bonifica in corso nei singoli step procedurali.



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati SNPA, Dati aggiornati al 31/12/2019

Le informazioni relative allo stato della contaminazione sono disponibili per il 97% dei siti con procedimento in corso. Nel dettaglio, per i soli siti per i quali è noto lo stato della contaminazione (15.732), risultano in attesa di accertamenti il 35% dei siti, potenzialmente contaminati il 33% e contaminati il 29%.

La modalità di chiusura del procedimento è nota per il 98% dei procedimenti conclusi e da questi risulta che circa i 2/3 dei procedimenti si conclude a seguito delle indagini e senza necessità di intervento.

Nel corso del 2020 si è dato avvio inoltre alla creazione di MOSAICO, la Banca dati nazionale per i siti contaminati, costituita da un database, da un'applicazione web per il caricamento e controllo dei dati, da applicazioni WEB GIS per la visualizzazione dei dati con differenti livelli di accesso e funzionalità (<https://mosaicositicontaminati.isprambiente.it/>). Nel 2021 è stato avviato il primo popolamento.

3. Sistema informativo nazionale ambientale (SINA)

Il SINA strumento di gestione, integrazione e diffusione dei dati e delle informazioni territoriali-ambientali

Il Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA) e la rete SINANET sono sviluppati e gestiti in attuazione dell'art. 11 della legge 132/2016 con il coordinamento di ISPRA, e sono quindi la piattaforma di riferimento nazionale per la raccolta, l'integrazione e la diffusione dei dati ambientali e territoriali prodotti dai diversi Enti per le finalità di monitoraggio e di conoscenza dell'ambiente.

Nel 2021 in virtù del ruolo SINA come National Focal Point nella rete di partenariato EIONET della Agenzia Europea dell'Ambiente e quello di struttura di coordinamento della Infrastruttura Nazionale per l'Informazione Territoriale e del Monitoraggio Ambientale (art.3 D.lgs. 32/2010) è stato rinforzato il ruolo di coordinamento e di dialogo con le Amministrazioni regionali al fine di strutturare una rete di osservazione sui dati ambientali e di affrontare le sfide poste dal Green Deal.

Il contributo nel presentare una panoramica delle piattaforme gestite metterà in evidenza l'importanza del processo di condivisione dei dati e servizi verso il cittadino, nonché di collaborazione tra PA tramite l'utilizzo della piattaforma di dati geografici anche nel periodo dell'emergenza COVID.

Il SINA con il contributo della rete SINANET nel corso del corrente anno ha ampliato la disponibilità dei servizi utili a fornire una visione di insieme dello stato dell'ambiente, predisponendo una piattaforma di confronto e conoscenza per ogni flusso informativo utile alla reportistica ambientale a livello nazionale ed europeo.

Nel 2021 in continuità con quanto già iniziato nell'anno precedente sono stati integrati i diversi Moduli Informativi nazionali prevedendo la possibilità di impostare un processo di analisi dati multi-integrato basato principalmente su servizi d'interoperabilità, anche in coerenza con la Direttiva INSPIRE.

Al momento sono stati realizzati e/o sono in fase di sviluppo elementi per i Sistemi tematici: Qualità Aria, Biodiversità, Emissioni Industriali, Adattamento ai Cambiamenti Climatici, Sistema Centralizzato Mare, Sistema dati Costieri, Sistema monitoraggio e controllo industriale; alcuni dei quali sono stati disegnati e realizzati in stretta collaborazione con il Ministero della Transizione Ecologica. Il 2021 ha visto come elemento centrale la realizzazione e messa in linea o l'ampliamento di piattaforme di integrazione e analisi dati sia per uso interno che esterno. Le principali saranno presentate di seguito, identificando anche i servizi di pubblica utilità ad essa associati.

InfoARIA – Componente del sistema informativo per i dati sulla qualità dell'aria necessari alla raccolta e alla predisposizione dei dataset per il Reporting verso CE

Il modulo informativo sulla Qualità dell'Aria nazionale che consente la razionalizzazione dei flussi dei dati relativi alla zonizzazione del territorio, alle metodologie di monitoraggio da utilizzarsi in relazione alla classificazione della zona stessa, dei metadati delle reti di misura, stazioni, punti di campionamento, strumenti e modelli, delle serie temporali validate misurate dagli strumenti, dei valori calcolati tramite i modelli o le stime obiettive, nonché le informazioni sulle dichiarazioni di superamento o non superamento dei limiti di legge, dei piani di risanamento, dell'attribuzione delle concentrazioni ai contributi di diverse sorgenti, è in grado di ricevere in tempo reale circa 800 pacchetti di dati ogni ora che vengono caricati, verificati e collezionati, acquisendo oltre 40.000 record al giorno che vengono direttamente armonizzati e caricati sul DB centralizzato. Per rendere fruibili queste informazioni anche al pubblico è stato completato un prototipo di applicazione web che consente la consultazione dei dati inviati con il flusso dati E2A (near-real time) verso l'Agenzia Europea dell'Ambiente e raccolti da ISPRA dalle Regioni. https://sinacloud.isprambiente.it/portal/apps/experiencebuilder/experience/?draft=true&id=df677d20871d4383b34ce355e24f0598&page=page_38

Tale applicazione è stata sviluppata per dare evidenza dei dati relativi al monitoraggio della qualità dell'aria misurati alle centraline o stazioni di misura presenti sul territorio italiano. Essa riporta la distribuzione delle centraline sul territorio italiano per ciascuno dei sette inquinanti principali presi in considerazione (NO_2 , O_3 , C_6H_6 , SO_2 , CO , PM_{10} e $\text{PM}_{2,5}$). Per ciascuna centralina è possibile consultare i valori orari misurati da due/tre ore prima rispetto all'ora corrente e, a ritroso nel tempo, se presenti, fino al valore orario di 7 giorni prima del giorno corrente.

Il Network Nazionale della Biodiversità (NNB)

La piattaforma è stata creata per fornire e gestire in modo capillare informazioni sulla biodiversità su tutto il territorio nazionale, nel 2021 al fine di rispondere alle linee guida AGID è stato realizzato un nuovo sito web ed è stato integrato un servizio di ricerca e download dati conforme alle linee guida Open API 3. A supporto del servizio è stato configurato un servizio di indicizzazione di tutti i dati del Network.

(<https://www.nnb.isprambiente.it/it>)

Nel corso del 2020, inoltre sono stati integrati i dati rete Natura 2000 ed è stata realizzata una funzione di visualizzazione dello Standard Data Form (SDF) previsto dalla normativa comunitaria realizzando una scheda delle specie integrata anche con i dati del report ex art.12 della Direttiva Uccelli, permettendo la consultazione di tutti i dati della Rete Natura 2000 dal 2012 ad oggi. Nel visualizzatore dei dati è stata integrata, anche, la funzione di selezione dell'arco temporale dei dati ed è stato implementato un sistema di analisi e reportistica dati cartografici

Emissioni atmosferiche

Nell'ottica di un aggiornamento e ampliamento delle piattaforme informative gestite dal SINA, è stato sviluppato il nuovo portale sulle emissioni industriali, dove sono stati migrati tutti i contenuti relativi alle emissioni in atmosfera e precedentemente contenuti nei vecchi siti web.

<http://emissioni.sina.isprambiente.it>

Il nuovo portale è stato sviluppato per una più facile gestione dei contenuti da parte dei referenti tematici e dei responsabili del caricamento dei contenuti grazie ad un'interfaccia "user friendly" e senza la necessità di agire direttamente sul codice. Sono state realizzate 4 sezioni specifiche per i vari flussi informativi: l'Inventario Nazionale che contiene i dati delle emissioni annuali dei principali inquinanti atmosferici per settore CORINAIR estratti dall'inventario nazionale delle emissioni in atmosfera; la sezione Inventari Locali che contiene informazioni sugli inventari locali delle emissioni in atmosfera e sulla loro predisposizione; Il Progetto ICAT - Initiative for Climate Action Transparency, le banche dati storiche relative a FGas e registro INES/PRTR e la sezione "Scenari Emissioni" contenente le informazioni la predisposizione degli scenari delle emissioni in atmosfera e la rendicontazione relativa alle politiche e le misure.

Osservatorio dei dati ambientali

Al fine di facilitare il confronto e la conoscenza di ogni flusso prioritario è stata implementata una piattaforma web in grado di gestire i flussi dati ufficiali del sistema SNPA e a supporto del neo-nato osservatorio dei dati ambientali. A tal fine sono state realizzate le interfacce di gestione dei dataset e dei servizi informativi e, ad esse, sono state collegate le interfacce di gestione dei temi, della normativa ambientale e delle reti di soggetti coinvolti nella costituzione e aggiornamento dei dataset.

<http://osservatorio.sina.isprambiente.it/>

La piattaforma consente di gestire i principali elementi descrittivi di un dataset o di un servizio (nome, descrizione, copertura temporale, frequenza di invio, soggetti e reti di riferimento, collegamento al modello dati e al repository ufficiale) integrandosi con il catalogo ISPRA dei metadati dei dati territoriali e ambientali previsto da INSPIRE e interconnesso al catalogo nazionale RNDT.

ISPRA sulla base della strategia per l'integrazione dei sistemi e la condivisione aperta dei dati ha consolidato e reso più sicura la piattaforma GIS SINACLOUD (<https://sinacloud.isprambiente.it/portal/home>) per l'hosting e lo scambio di dati geospaziali, popolandola con nuovi strati informativi. Lo strumento ha assunto un ruolo determinante nell'ISPRA durante la fase di pandemia SARS-COVID19, permettendo all'Ente di continuare a lavorare sui dati geografici ambientali anche da remoto, potendo sfruttare il sistema cloud della piattaforma che ha facilitato la condivisione di dati, la possibilità di utilizzare strumenti di analisi on-line, nonché di scaricare e lavorare i dati nella propria postazione e salvarli su cartelle condivise in cloud una volta terminato il processo di lavorazione tematica.

La piattaforma SINACLOUD rappresenta l'hub centrale degli strati informativi di cui si compone il SINA, erogando servizi di dati territoriali e dei dati di monitoraggio ambientale ad essi associati, nel corso del 2021 sono stati registrati e archiviati oltre 450 nuovi strati, mentre l'infrastruttura tecnologica a supporto dei dati geografici ha permesso l'erogazione di oltre 400 metadati e 250 servizi di rete, rivolti a professionisti e cittadini. Infatti, la combinazione dei vari strati informativi tramite la pubblicazione dell'Eco@tante che rappresenta lo strumento informatico con cui comunicare e disseminare i dati ambientali a pubblico ampio. Tale piattaforma, che è una raccolta di "Story Map", ha permesso di rendere disponibili 11 percorsi di conoscenza dello stato dell'ambiente in Italia nel 2021. Il prodotto consente di navigare le informazioni ambientali nel contesto territoriale per una lettura rigorosa ma al contempo di facile fruibilità che può, se del caso, essere approfondita fino al livello di informazione puntuale.

4. Rifiuti ed Economia Circolare

La tematica dei rifiuti è oggetto di interesse, oltreché della pubblica amministrazione e della politica, anche del cittadino. La norma consente l'accesso alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale, a prescindere dalla dimostrazione della sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante del richiedente. La Convenzione di Aarhus, siglata nel 1998, infatti, *"riconoscendo che un più ampio accesso all'informazione ed una maggiore partecipazione dei cittadini ai processi decisionali migliorano la qualità delle decisioni, ne rafforzano l'efficacia, contribuiscono a sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali e gli consentono di esprimere le sue preoccupazioni, permettendo alle pubbliche autorità di tenerne debitamente conto"*, garantisce ai cittadini l'accesso all'informazione ambientale, secondo due modalità: mediante un ruolo passivo della Pubblica Amministrazione, consistente nel rispondere alle richieste dei cittadini; mediante un ruolo attivo della Pubblica Amministrazione, consistente nel raccogliere e divulgare l'informazione ambientale. Attività di orientamento, campagne di sensibilizzazione ed educazione ambientale, banche dati elettroniche, registri, inventari, rapporti su tematiche ambientali sono alcuni degli strumenti da utilizzare a questo scopo. I dati ambientali, in particolare, costituiscono un elemento essenziale e fondamentale nella pianificazione strategica, sia a livello locale che a livello nazionale, fornendo un quadro di informazioni oggettivo, puntuale e sempre aggiornato di supporto al legislatore per orientare politiche e interventi adeguati e per monitorarne l'efficacia, introducendo, se necessario, eventuali misure correttive. Permettono di evidenziare punti di forza e di debolezza di un sistema e possono essere utili per capire come si posiziona il nostro sistema di gestione dei rifiuti nel percorso di transizione ecologica, la grande sfida dei nostri tempi.

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e le Agenzie ambientali regionali e provinciali, nell'ambito dei compiti riconosciuti al Sistema nazionale per la protezione dell'Ambiente (SNPA) istituito dalla legge 132/2006, hanno un ruolo centrale nella elaborazione e divulgazione dei dati ambientali derivanti dalle attività di monitoraggio, controllo e ricerca dello SNPA, che costituiscono il riferimento tecnico ufficiale da utilizzare ai fini delle attività di competenza della pubblica amministrazione.

Per quanto attiene ai rifiuti, l'Istituto e le Agenzie, ai sensi dell'articolo 189 del d.lgs. 152/2006, gestiscono il Catasto dei rifiuti con la finalità di elaborare annualmente i dati sulla produzione e gestione dei rifiuti urbani e speciali, e ad assicurarne la diffusione attraverso la predisposizione dei rapporti annuali (Rapporto Rifiuti Urbani, Rapporto Rifiuti Speciali, rapporti regionali).

Il Catasto dei rifiuti è stato istituito dall'articolo 3 del decreto legge 9 settembre 1988, n. 397 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475. L'articolazione e le funzioni del Catasto sono individuate dall'articolo 189 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Il Catasto è organizzato in una Sezione nazionale, presso l'ISPRA, e in Sezioni regionali o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, presso le Agenzie regionali e delle Province autonome per la protezione dell'ambiente.

ISPRA ha reso fruibili al pubblico i dati sui rifiuti urbani e speciali attraverso la sezione nazionale del Catasto dei Rifiuti (www.catasto-rifiuti.isprambiente.it), fornendo un

quadro conoscitivo completo, costantemente aggiornato e rapidamente accessibile in materia di rifiuti. La disponibilità di dati e informazioni in rete sui rifiuti costituisce un servizio finalizzato a costruire una relazione di reciprocità fra l'amministrazione competente, i cittadini e gli altri attori.



Il sito contiene le banche dati complete, liberamente consultabili e scaricabili, sui Rifiuti Urbani e Speciali e l'Elenco Nazionale delle imprese autorizzate alla gestione dei rifiuti in procedura semplificata ed ordinaria.

L'Elenco Nazionale delle Autorizzazioni si compone di due tipologie di banche dati che sono alimentate, rispettivamente attraverso:

- l'inserimento effettuato, ai sensi degli artt. 208, 209, 211, 213 e 214 del d.lgs. n. 152/2006, dalle amministrazioni territoriali competenti al rilascio delle autorizzazioni ordinarie ed in procedura semplificata;
- l'estrazione delle informazioni contenute nel modello unico di dichiarazione ambientale (MUD).

Le banche dati sui rifiuti urbani e speciali raccolgono ed organizzano i dati acquisiti ed elaborati dalla sezione nazionale del Catasto Rifiuti con il contributo delle sezioni regionali e provinciali e, in generale, di tutti i soggetti pubblici detentori dell'informazione, nonché attraverso l'elaborazione delle informazioni contenute nelle banche dati delle dichiarazioni uniche ambientali (MUD).

Le banche dati sui rifiuti urbani contengono le informazioni su:

- produzione e raccolta differenziata (sino al dettaglio comunale);
- costi di gestione dei servizi di igiene urbana (dettaglio comunale, sino all'anno 2019);
- sistema impiantistico di gestione (dettaglio per singolo impianto).

Le banche dati sui rifiuti speciali contengono le informazioni su:

- produzione dei rifiuti pericolosi e non pericolosi sino al dettaglio regionale, con ripartizione per capitolo dell'elenco europeo e per attività economica (Ateco 2007);

- gestione dei rifiuti pericolosi e non pericolosi sino al dettaglio regionale, con ripartizione per singola operazione di recupero (R) e smaltimento (D) di cui agli allegati B e C del d.lgs. n. 152/2006

Il sito è stato sviluppato per consentirne la navigazione sia con i tradizionali sistemi (computer fissi e portatili) che con gli strumenti di navigazione più moderni (smartphone, tablet, ecc.) – sito responsive. Per quanto riguarda la funzionalità di consultazione delle banche dati, tutte le tabelle contenenti i dati sulla produzione e gestione dei rifiuti urbani e speciali possono essere esportate in formato csv. Inoltre, relativamente ai dati comunali sulla produzione e raccolta differenziata e sui costi di gestione dei servizi di igiene urbana sono presenti specifiche pagine che consentono il download (in formato odg nel caso della produzione e raccolta e csv nel caso dei costi) delle tabelle annuali relative a tutte le singole municipalità.

Nel Catasto è, inoltre, presente una sezione “Questionari e richieste dati” ove è possibile compilare on-line questionari e richieste predisposte dall’Istituto per ottemperare al monitoraggio di specifici indicatori, come ad esempio il questionario per i Comuni relativo all’attuazione delle misure di prevenzione della produzione dei rifiuti individuate dal Programma nazionale di prevenzione, e il questionario sui costi sostenuti dai comuni per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati rivolto esclusivamente ai soggetti istituzionali. Considerata l’efficacia, la facilità di utilizzo e di inserimento delle informazioni nonché di acquisizione delle stesse, lo strumento informatico del questionario, accessibile da qualunque piattaforma, può essere implementato anche per la raccolta di ulteriori informazioni in materia di rifiuti.

Gli ultimi dati disponibili del Catasto sulla produzione e raccolta differenziata dei rifiuti urbani sono aggiornati al 2020 e coprono il 100% dei comuni italiani (7.903), quelli relativi alla produzione e gestione dei rifiuti speciali si riferiscono al 2019 (sono in corso di elaborazione i dati 2020). Inoltre, il Catasto contiene dati elaborati di 673 impianti di gestione dei rifiuti urbani, oltre 300.000 produttori di rifiuti speciali e 10.839 impianti di gestione dei rifiuti speciali.

Si riportano, di seguito, le informazioni sugli accessi al sito del Catasto relative al periodo febbraio 2021 – febbraio 2022, pari a circa 972.000, con un numero di pagine visitate pari a quasi 2,2 milioni.

Fruizione del Catasto rifiuti		
Numero di visite per sezione	Numero (n.)	Percentuale (%)
Produzione Rifiuti Urbani	1.184.734	54,9
Gestione Rifiuti Urbani	157.946	7,3
Costi Rifiuti Urbani	276.287	12,8
Produzione Rifiuti Speciali	18.849	0,9
Gestione Rifiuti Speciali	32.760	1,5
Elenco nazionale - da amministrazioni	101.970	4,7
Elenco nazionale - da MUD	176.950	8,2
Varie	208.696	9,7
Totale	2.158.192	100

5. Dissesto idrogeologico

Dissesto idrogeologico: le piattaforme nazionali IdroGEO e ReNDiS a supporto dell'attuazione e del monitoraggio del PNRR per la riduzione del rischio idrogeologico

Il dissesto idrogeologico costituisce un tema di particolare rilevanza per l'Italia a causa degli impatti sulla popolazione, sulle infrastrutture lineari di comunicazione e sul tessuto economico e produttivo.

Le piattaforme IdroGEO e ReNDiS forniscono un importante supporto alle decisioni nell'ambito della programmazione e monitoraggio delle misure PNRR per la riduzione del rischio idrogeologico. Rispondono inoltre all'obiettivo di trasparenza della PA e di coinvolgimento delle comunità, contribuendo a far aumentare la consapevolezza dei cittadini sui rischi e sugli interventi che interessano il proprio territorio.

1. La piattaforma nazionale IdroGEO

La piattaforma nazionale IdroGEO¹⁶⁰ sul dissesto idrogeologico in Italia è un applicativo multilingua, *multidevice*, 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. È uno strumento a supporto alle politiche di mitigazione del rischio, alla pianificazione territoriale, alla programmazione degli interventi di difesa del suolo e alla progettazione preliminare delle reti infrastrutturali.

I dati e gli indicatori di rischio pubblicati sulla piattaforma IdroGEO (popolazione, famiglie, edifici, imprese e beni culturali) sono stati ampiamente utilizzati nella programmazione nazionale e europea di settore: dal 2014 sono stati selezionati come indicatori di risultato nell'ambito dell'Accordo di Partenariato tra Italia e Commissione Europea (Fondi strutturali 2014-2020), nel 2015 per l'individuazione delle priorità di intervento nell'ambito del Piano stralcio aree metropolitane e urbane contro le alluvioni (Delibera CIPE N. 32/2015), nel 2016 per la ripartizione tra le Regioni dei fondi per il contrasto al dissesto idrogeologico (DPCM 5 dicembre 2016). Nel 2021 l'ISPRA ha proceduto all'aggiornamento degli indicatori di rischio: il 93,9% dei comuni italiani (7.423) è a rischio frane, alluvioni e/o erosione costiera; il 18,4% del territorio nazionale è classificato a maggiore pericolosità; 1,3 milioni di abitanti sono a rischio frane e 6,8 milioni di abitanti a rischio alluvioni (Rapporto ISPRA su Dissesto idrogeologico in Italia, 356/2021).

Nell'ambito del PNRR- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, gli indicatori (Allegato 4 della proposta del Piano Nazionale della Transizione Ecologica, approvato dal CITE a luglio 2021) saranno impiegati nelle attività di monitoraggio dell'impatto (*Outcome*) delle misure di mitigazione del rischio idrogeologico: Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", Componente 4 "Tutela del Territorio e della risorsa idrica", Investimento 2.1 per la realizzazione di "Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico", a cui sono destinati 2,487 Miliardi di Euro.

160 - <https://idrogeo.isprambiente.it/app/>

La piattaforma IdroGEO è stata realizzata con il contributo del PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020 - Progetto “Statistiche ambientali per le politiche di coesione 2014-2020”. Asse: 3; Obiettivo Specifico: 3.1, Azione: 3.1.4¹⁶¹.

La piattaforma si inserisce appieno negli obiettivi di innovazione tecnologica e di digitalizzazione della PA ed è stata progettata per fornire un’informazione chiara e completa, essere facilmente utilizzabile e accessibile con i diversi tipi di dispositivo (smartphone, tablet, desktop), in modo da rendere più efficienti e tempestivi i servizi resi al cittadino e alle imprese.

La Piattaforma IdroGEO garantisce l’accesso aperto ai dati e l’interoperabilità fra le Pubbliche amministrazioni, attraverso l’erogazione di Servizi API (*Application Programming Interface*), in linea con il Piano triennale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione e la Direttiva EU 2019/1024, relativa all’apertura dei dati e al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico. I dati e servizi della piattaforma sono nel Catalogo pubblico di API del Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel Repertorio Nazionale dei Dati Territoriali - RNDT e nel Geoportale dei Dati aperti della PA, gestiti da AgID.

Figura 1.1 - Piattaforma IdroGEO – Indicatore Popolazione a rischio frane su base comunale



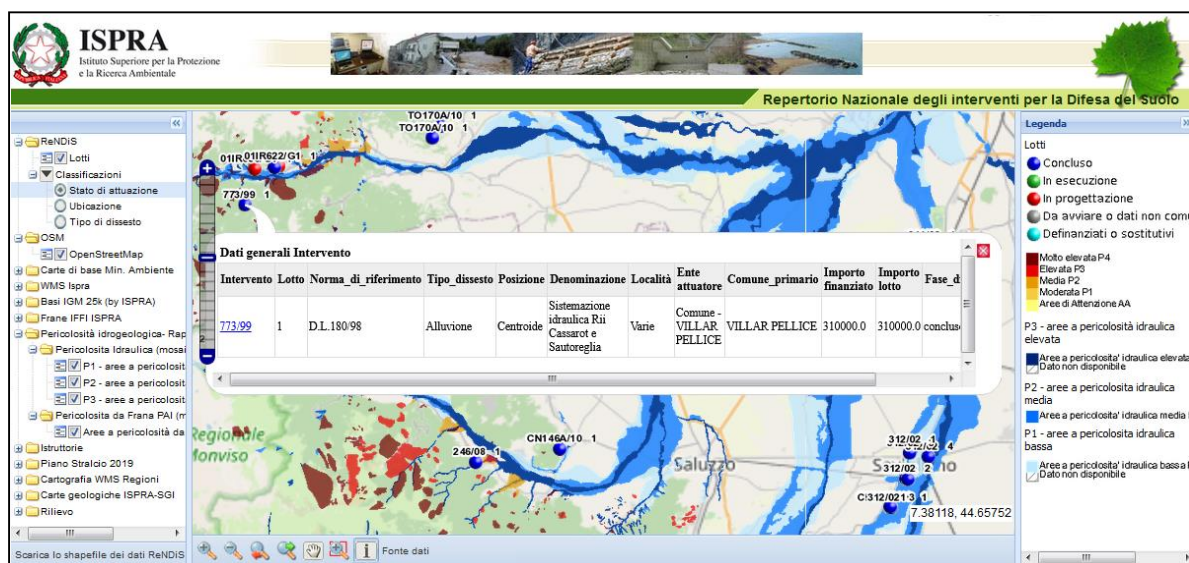
161 - <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/statistiche-ambientali-per-le-politiche-di-coesione-2014-2020/>

2. Il Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo

Il Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo –ReNDiS– è la piattaforma nazionale dove vengono gestite le informazioni di tutti gli interventi che, dal 1999 in poi, sono stati finanziati attraverso piani e programmi per la mitigazione del rischio idrogeologico di competenza dell’attuale Ministero della Transizione Ecologica. Dal 2015 è anche 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.

Il principale obiettivo della piattaforma è costruire un quadro unitario e condiviso delle opere e delle risorse impegnate nel campo della difesa del suolo, utile a supportare e rendere più efficiente l’azione dello Stato contro il dissesto idrogeologico, favorendo sia un maggiore coordinamento tra le amministrazioni coinvolte nella programmazione degli interventi, sia una maggiore visibilità, partecipazione e controllo nella fase di attuazione, anche da parte dei cittadini. Tramite la piattaforma, infatti, è possibile accedere liberamente alle informazioni tecniche sui singoli interventi e anche a parte di quelle finanziarie ed amministrative. ReNDiS fornisce una fotografia, realistica e in costante aggiornamento, della distribuzione e dello stato di realizzazione delle opere.

Figura 2.1 - Interfaccia per la navigazione web-GIS del ReNDiS



fonte: ISPRA – www.rendis.isprambiente.it

Tra i numerosi sistemi realizzati da diversi Enti per il monitoraggio di opere pubbliche, il ReNDiS ha la peculiarità di essere la sola banca dati nazionale orientata prevalentemente agli aspetti tecnico-progettuali degli interventi. Le informazioni disponibili comprendono infatti la classificazione per tipologia di dissesto, la categoria delle opere, la loro posizione geografica e, spesso, la documentazione progettuale completa. All’interno dell’area istruttorie, il cui accesso attualmente non è pubblico ma riservato alle amministrazioni centrali e regionali coinvolte nella valutazione dei progetti, in

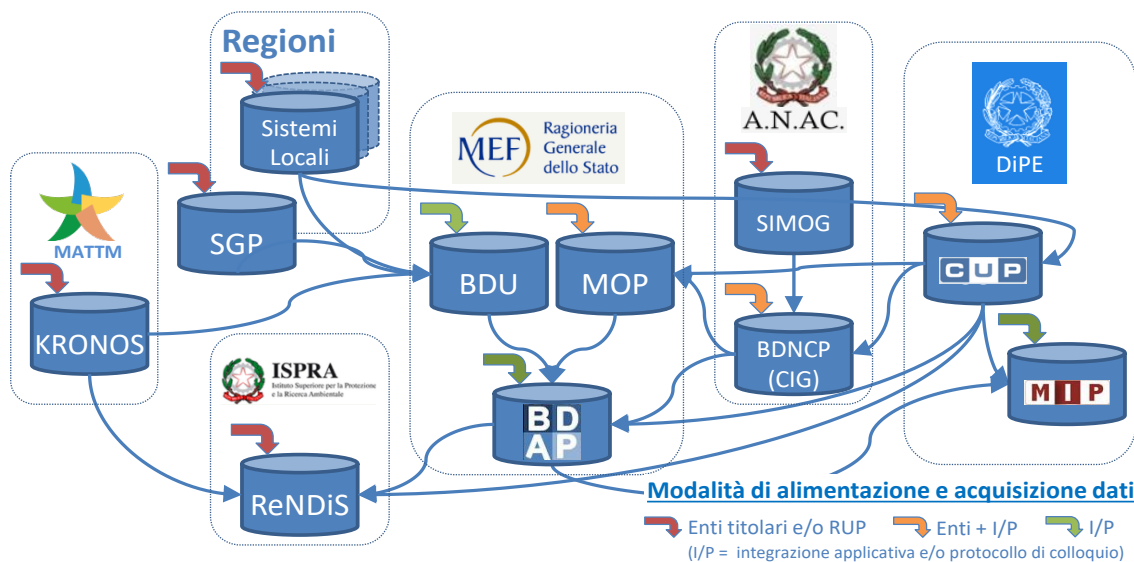
gran parte dei casi sono disponibili anche informazioni puntuali sulle tipologie di beni e numero di persone a rischio che sono state stimate in relazione agli interventi proposti.

La piattaforma è caratterizzata da una architettura software flessibile, predisposta per la condivisione e l'integrazione di dati provenienti da fonti diverse, che ha permesso di attivare la consultazione diretta, in interoperabilità, di diverse informazioni amministrative, procedurali e contabili rese disponibili dai sistemi CUP¹⁶² e BDAP¹⁶³.

Per l'insieme di queste caratteristiche, il potenziamento del sistema ReNDiS e la sua piena integrazione con le altre banche dati della pubblica amministrazione sono stati dapprima inseriti tra le azioni e gli obiettivi del Piano ProteggiItalia per la sicurezza del territorio (DPCM 20 febbraio 2019) e, poi, ricompresi tra le misure previste nel PNRR e dal DL 77/2021 che ne ha definito la Governance¹⁶⁴.

La specificità dei dati gestiti dal ReNDiS e dei servizi già disponibili o da implementare per la loro fruizione, assumono quindi una duplice valenza nell'ambito dell'attuazione del PNRR: da un lato il potenziamento della piattaforma costituisce di per sé stesso uno degli obiettivi del Piano, soprattutto nell'ottica di integrazione e semplificazione dei sistemi informativi esistenti, guidata dal principio della univocità di invio (*once only*) del dato da parte dei soggetti titolari degli interventi; dall'altro, invece, sono i servizi della piattaforma (gestione, elaborazione e interscambio dati) che diventano uno strumento per monitorare l'attuazione del Piano.

Figura 2.1 - Schema esemplificativo delle complesse relazioni tra i principali sistemi informativi coinvolti nel monitoraggio degli interventi per la difesa del suolo



fonte: ISPRA – Rapporto ReNDiS 2020

162 - Codice Unico di Progetto d'investimento pubblico - Dipartimento DIPE, Presidenza del Consiglio dei Ministri

163 - Banca Dati Amministrazioni Pubbliche - Ragioneria Generale dello Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze

164 - Misura M2C4 – riforma 2.1 del PNRR ed art. 36 ter DL 77/2021, commi 15-19

6. Educazione e formazione ambientale

ISPRA svolge attività di informazione, divulgazione, educazione e formazione, anche post-universitaria, in materia ambientale.

Finalità è la promozione delle conoscenze e competenze specialistiche sulle tematiche e problematiche di tutela ambientale e di sostenibilità attraverso la realizzazione di iniziative di educazione e di formazione ambientale rivolte a diversi target, e la cura di rapporti di collaborazione con il mondo della scuola, della ricerca e con altri organismi, anche attraverso la stipula di specifici accordi, per contribuire a diffondere nell'intera società una cultura della sostenibilità autorevole in quanto scientificamente fondata.

Le principali attività riguardano:

- la progettazione e organizzazione di percorsi di formazione, in presenza e a distanza tramite piattaforma e-learning di ISPRA, su tematiche specialistiche nel campo della tutela ambientale, rivolti ai tecnici del SNPA e di altri Enti pubblici e di ricerca. Tali attività sono certificate secondo la norma UNI EN ISO 9001:2015;
- la realizzazione di un programma di iniziative di educazione ambientale rivolte alle scuole, e in generale di iniziative e progetti per l'educazione alla sostenibilità ambientale;
- l'accoglienza di laureati, laureandi, specializzandi, dottorandi, ecc. in percorsi di tirocinio e ospitalità di giovani studenti in percorsi di Alternanza scuola – lavoro.

Tali attività, così come le altre di competenza dell'ISPRA, sono svolte in riferimento e nell'ambito del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), che nel caso specifico delle attività educative e formative ha l'obiettivo di favorire un'integrazione sempre maggiore di metodologie, programmi e strumenti attuativi.

Nel 2021 l'ISPRA ha partecipato al Gruppo di Lavoro e alla Rete di Referenti SNPA per la Formazione, di cui ha svolto il coordinamento, e a quella per l'Educazione ambientale e alla sostenibilità, coordinata dall'ARPAE Emilia-Romagna.

In sintesi, si riportano i dati più recenti¹⁶⁵ sui risultati conseguiti dall'ISPRA nelle attività di educazione e formazione ambientale, cui peraltro si affiancano altre attività di divulgazione scientifica, informazione, comunicazione e citizen science in cui l'Istituto è attivamente impegnato.

6.1. Le iniziative di educazione ambientale e alla sostenibilità

Il "Programma ISPRA di iniziative di educazione ambientale e alla sostenibilità" rivolto alle scuole promuove progetti che affrontano diverse tematiche / problematiche ambientali (dalla tutela dell'ecosistema marino-costiero ai cambiamenti climatici, all'ambiente urbano...) in un'ottica interdisciplinare e con approcci metodologici che privilegiano modalità di apprendimento basate sull'esperienza, l'osservazione, le attività laboratoristiche e la partecipazione.

La programmazione delle iniziative educative per l'A.S. 2020/2021 ha risentito ancora

¹⁶⁵ - Aggiornamento dei dati: 31/12/2021

notevolmente del perdurare della pandemia e dei protocolli di sicurezza adottati dalle scuole. Pertanto le attività sono state realizzate in misura fortemente ridotta, senza poter effettuare laboratori e uscite didattiche, e solo in minima parte attraverso modalità a distanza.

Per l'A.S. 2021-2022 si è registrata una forte ripresa delle attività. Il nuovo Programma messo a punto dall'ISPRA comprende 17 iniziative educative su diverse tematiche, la cui realizzazione è curata dalle Strutture ISPRA di diverse sedi territoriali (Roma, Venezia, Chioggia, Palermo e Ozzano nell'Emilia). Alla ripresa delle attività scolastiche, sono pervenute richieste di partecipazione alle iniziative educative da 50 Istituti scolastici, per circa 300 classi. Le attività si sono potute avviare, seppur con qualche difficoltà connessa alla ripresa dei contagi a fine anno.

Oltre alle iniziative rivolte alle scuole, si è collaborato alle attività previste dalla Convenzione tra ISPRA e Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) per la realizzazione di iniziative di comunicazione e sensibilizzazione sull'economia circolare; in particolare si è contribuito alla progettazione di un ciclo di seminari formativi online rivolti a docenti, in partenariato con il Ministero dell'Istruzione e con Invitalia. Sono altresì proseguiti i rapporti di collaborazione con il CNESA (Comitato Nazionale per l'Educazione alla Sostenibilità - Agenda 2030), sotto l'egida della Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO, e con l'ASVIS (Alleanza per lo Sviluppo Sostenibile).

6.2. I corsi di formazione ambientale

L'offerta formativa proposta da ISPRA nell'anno 2021 è stata sviluppata per favorire una formazione continua di natura tecnica e scientifica in materia di normativa ambientale per assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di tutela ambientale e per promuovere una cultura orientata alla sostenibilità. Oltre alle iniziative formative di carattere istituzionale, i percorsi di formazione sono stati sviluppati anche nell'ambito di progetti Europei, di Accordi tra Enti e delle Reti nazionali.

In particolare, le attività formative del 2021 si sono incentrate sulle tematiche relative

- alle procedure di valutazione di impatto ambientale e autorizzative;
- alla conoscenza dello stato degli ecosistemi marini e terrestri;
- all'applicazione degli strumenti per la prevenzione del danno ambientale e alla valutazione della contaminazione del territorio;
- allo sviluppo delle competenze per la diffusione della cultura ambientale e della sostenibilità;
- al rafforzamento del coordinamento del SNPA.

Con il persistere dell'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19, i corsi di formazione sono stati realizzati utilizzando metodologie formative a distanza sia sincrone che asincrone. Tali modalità, seppur con un minore coinvolgimento esperienziale da parte dei partecipanti, hanno permesso di raggiungere un elevato numero di corsisti. Nel 2021 sono stati quindi promossi 20 corsi di formazione, per 365 ore di formazione erogata, rivolti 1830 operatori tecnici del SNPA, delle altre Amministrazioni pubbliche Centrali e locali e degli altri Enti di ricerca.

Oltre ai percorsi formativi proposti da ISPRA, l'Istituto ha attivamente collaborato fornendo 170 ore di docenza specialistica e qualificata per i corsi di formazione e aggiornamento per il personale delle Forze dell'Ordine impegnate nella tutela ambientale con particolare riferimento ai percorsi formativi promossi dalla Scuola Ufficiali Carabinieri. Tale collaborazione è volta anche a valorizzare il ruolo di ricerca dell'Istituto, mettendo a disposizione le competenze tecniche e professionali del personale esperto per la diffusione delle conoscenze in campo ambientale.

6.3. I tirocini e i progetti per le competenze trasversali e per l'orientamento

Tirocini e Progetti per le Competenze Trasversali e per l'Orientamento (PCTO).

Il 2021, di pari passo con il progressivo allentamento delle misure di contenimento dettate dall'emergenza sanitaria, è stato caratterizzato dal lento ma graduale ritorno in presenza delle attività formative.

Decisa è stata la differenza con il 2020, contrassegnato da una laboriosa e frenetica necessità di riconvertire rapidamente l'attività formativa nata e progettata in presenza con attività formativa a distanza, a seguito delle misure di contenimento dell'emergenza sanitaria, per garantirne la prosecuzione mantenendo alte le aspettative e gli standard qualitativi.

In particolare per i tirocini formativi su tematiche ambientali, svolti da studenti universitari, si è registrato un ritorno alla didattica in presenza, soprattutto per quelli attivati negli ultimi mesi dell'anno.

La maggior parte dei tirocini sono stati comunque svolti in modalità mista presenza/distanza e le richieste di attivazione hanno registrato un importante incremento, indice di una significativa ripresa delle attività formative. Gli studenti ospitati sono stati 32, contro i 18 del 2020.

Il monte ore complessivo di formazione erogata, prevista nei progetti formativi individuali, ha superato le 9.200 ore.

Ugualmente in crescita l'interesse dimostrato dalle Università italiane con le quali sono state stipulate 9 nuove Convenzioni per le attivazioni di tirocini, quasi il doppio del 2020.

Per la tipologia formativa dei Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO), destinata agli studenti dell'ultimo triennio delle scuole secondarie superiori, si è ancora privilegiata la formazione a distanza (sincrona/asincrona), sebbene non siano mancate occasioni di didattica mista (presenza/distanza).

In particolare, sono stati progettati ed offerti, con quattro sessioni l'anno, 4 percorsi

fruibili completamente a distanza in modalità asincrona¹⁶⁶, in cui la fase formativa vera e propria è arricchita dall'approccio esperienziale con cui le tematiche ambientali vengono trattate.

Scevri dalle criticità legate alle misure di distanziamento emergenziali, questi percorsi uniscono alla flessibilità dello strumento formativo la possibilità di allargare il bacino di utenza, che non è più condizionato dalla distanza tra la sede scolastica ed ISPRA, potendovi accedere istituti scolastici ovunque collocati sul territorio.

Tale opportunità formativa, in questo particolare momento storico, è stata considerata come la soluzione necessaria per continuare a garantire la possibilità di accrescere la conoscenza e la consapevolezza per le più attuali e attenzionate tematiche ambientali, nell'attesa di poter nuovamente ospitare gli studenti presso le diverse sedi dell'Istituto, come nel periodo pre-emergenziale.

Gli studenti che hanno partecipato ai PCTO nel 2021, come da Convenzioni appositamente stipulate, sono stati 375, comprensivi anche di quelli che hanno proseguito nel corso dell'anno percorsi di durata pluriennale.

Le ore di formazione erogate, previste nelle Convenzione, superano le 230 totali.

6.4. Accordi e collaborazioni in tema di educazione e formazione ambientale

Nel 2021 l'ISPRA, su invito del Ministero dell'Istruzione (MI), ha aderito al Piano Nazionale "RiGenerazione Scuola", promosso dallo stesso MI con l'intento di promuovere la transizione ecologica e culturale delle Scuole, in linea con gli Obiettivi dell'Agenda 2030.

Per l'attuazione del Piano, il Ministero dell'Istruzione ha previsto la costruzione di una struttura a rete nazionale, denominata "Green Community", formata da soggetti sia pubblici che privati, che avrà il compito di supportare l'implementazione del Piano attraverso la realizzazione di progetti ed iniziative coordinate in quattro linee di azione ("Pilastr"). In particolare l'ISPRA è componente della Cabina di regia istituita con D.M. 315 del 28/10/2021, alla quale, sotto il coordinamento del Ministero nella persona della Sottosegretaria Senatrice Barbara Floridia, è affidata la funzione di supportare il Ministero per definire e strutturare le iniziative da realizzare nell'ambito del Piano.

Informazioni e documentazione sulle attività di educazione e formazione ambientale dell'ISPRA e dell'SNPA sono disponibili sui siti web:

<http://www.isprambiente.gov.it/it/formeducambiente>

<https://www.snpambiente.it/>

¹⁶⁶ - "I cambiamenti climatici", "Il *marine litter*: dall'esplorazione dei fondali alle microplastiche spiaggiate", "Metodi di indagine dell'inquinamento marino" e "Attività antropiche ed ecosistema marino costiero".

7. Reporting Ambientale

La pandemia da Covid-19, emersa nel 2020, ha gravato pesantemente sulla salute pubblica e ha determinato una crisi globale, con forti ripercussioni a livello socioeconomico, produttivo, ambientale.

In particolare, tra i Paesi più colpiti, l'Italia ha subito un costo molto elevato in termini di vite umane e danni a un'economia già fragile, poco competitiva e a bassa crescita. Con il Recovery Plan, l'Unione Europea ha stanziato un fondo di aiuti economici straordinario denominato *NextGenerationEU*, o *Recovery Fund*, accessibile attraverso l'adozione di riforme strutturali da parte degli Stati UE, che rendano possibile la ripartenza e sanciscano la transizione ecologica.

Il progetto si basa su una visione complessa e integrata, coerente con gli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati dall'Agenda 2030 dell'ONU e con il *Green deal* europeo.

Fa parte del Programma il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) o *Recovery Plan* italiano che rappresenta un'imperdibile occasione di sviluppo e rilancio per il nostro Paese.

Le attività di *reporting* ambientale, che l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) svolge in adempimento dei propri compiti istituzionali, oggi, sono dedicate a produrre strumenti utili ad affrontare la sfida della transizione ecologica e a favorire l'impegnativo cammino che stiamo intraprendendo, per uscire dalla crisi pandemica e prevenire il ripresentarsi del problema in futuro.

In questo particolare quanto delicato momento, infatti, i prodotti di *reporting*, l'informazione e la comunicazione sulle tematiche ambientali acquisiscono un'importanza rilevante per perseguire con efficacia gli indirizzi strategici introdotti a livello nazionale ed europeo, rivolti alla protezione del nostro territorio, alla salute pubblica e al benessere dell'intera società.

La conoscenza e la diffusione delle informazioni sullo stato dell'ambiente in Italia non soltanto consentono ai decisori politici e agli amministratori di pianificare le azioni di tutela e di gestire il territorio in modo efficace, ma sono indispensabili per accrescere la sensibilità di tutte le componenti sociali: dalla Pubblica Amministrazione all'impresa, dagli operatori dell'informazione e della cultura ai portatori d'interesse (*stakeholders*), inclusi i cittadini la cui partecipazione è basilare per indurre un cambiamento che è prima di tutto culturale.

Cresce da parte degli attori coinvolti la domanda di un'informazione ambientale ufficiale e rigorosa, sempre più esaustiva e comprensibile, di cui usufruire in modo semplice e tempestivo anche attraverso i nuovi canali *web* e i *social media*.

Rispondono a questa richiesta anche dati, *report* e pubblicazioni disponibili *on-line*, divenuti fondamentali per divulgare dati e diffondere la cultura ambientale.

L'*Annuario dei dati ambientali* rappresenta la più completa raccolta di dati statistici e informazioni sulle condizioni dell'ambiente in Italia realizzata e curata dall'Istituto per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) in collaborazione con le Agenzie regionali e delle province autonome nell'ambito del Sistema Nazionale per la Protezione dell'ambiente (SNPA).

Descrive le condizioni delle diverse matrici ambientali e l'andamento dei fenomeni nel tempo.

Le edizioni del 2020 e del 2021 sono rappresentate dalla *Banca dati degli indicatori ambientali* e da *Annuario in cifre*.

La *Banca dati degli indicatori ambientali* (<https://annuario.isprambiente.it>) è uno strumento di comunicazione sviluppato su piattaforma CMS (*Content Management System*) Drupal, messo a disposizione di un'ampia tipologia di utenti che comprende, oltre ai *policy maker*, scienziati, tecnici, studiosi e cittadini. Presenta oltre 300 indicatori, di cui 239 aggiornati, solidi e rigorosamente fondati che costituiscono il *Core-set indicatori Annuario*, scelti per rappresentare le diverse tematiche ambientali in cui è organizzata (atmosfera, biosfera, geosfera, rifiuti, agricoltura, turismo, ecc.). Ogni indicatore contiene informazioni di tipo descrittivo quali, ad esempio, gli obiettivi da raggiungere, la valutazione dello stato, il *trend* e di tipo statistico rappresentate con grafici, tabelle e mappe.

Il *Core-set* è sottoposto periodicamente a un accurato processo di consolidamento. In particolare, per l'edizione 2020-2021, è stata effettuata l'analisi statistica degli indicatori con la verifica della solidità scientifica, della comunicabilità, delle modalità di rappresentazione dei dati (tabelle e grafici); l'analisi e la verifica di *core-set* di indicatori non presenti nell'Annuario ma sviluppati/popolati dall'Istituto in altri contesti quali, ad esempio, gli Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo, gli Impatti dei cambiamenti climatici, la Strategia per la biodiversità, il Piano d'Azione Nazionale (PAN) per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, gli Indicatori SDGs (*Sustainable Development Goals*).

L'87% degli indicatori aggiornati presenta una copertura temporale compresa tra il 2019 e il 2021, solo il 13% è popolato con dati antecedenti al 2018.

Dei 329 indicatori presenti nel *database* Annuario, 189 sono a copertura regionale (pari al 57%), nello specifico: 117 dei 190 indicatori selezionati per descrivere le Condizioni ambientali (62%), 33 degli 93 per i Settori produttivi (35%) e 28 dei 46 (61%) per la Tutela e prevenzione (risposte). Al fine di determinare la robustezza del core set, ciascun indicatore è stato sottoposto a un processo di valutazione, tenuto conto dei criteri di selezione specificati dall'OCSE scelti per caratterizzarlo in termini di: misurabilità, rilevanza e utilità, solidità scientifica. Relativamente agli indicatori che hanno dimostrato di possedere una solidità scientifica, ben il 76% presenta attendibilità e affidabilità nei metodi di misura e raccolta dati il 76% è ben fondato in termini tecnici e scientifici, il 78% risulta comparabile nello spazio e il 75% nel tempo permettendo, dunque, confronti non solo temporali ma anche tra regioni. 217 forniscono un quadro rappresentativo delle condizioni ambientali, delle pressioni sull'ambiente o delle risposte della società, anche in relazione agli obiettivi di specifiche normative. Da due anni le voci stato e *trend* sono state scisse al fine di fornire un'informazione più esaustiva e precisa relativamente al raggiungimento degli obiettivi fissati dalle politiche e per dare una valutazione separata dell'andamento del fenomeno in oggetto. Il 38% degli indicatori presenta uno stato buono, dunque in linea con gli obiettivi fissati dalla normativa, il 32% è in una situazione di stabilità, non raggiungendo dunque ancora gli obiettivi ma prossimo al farlo, e solamente il 30% ha uno stato scarso, evidenziando dunque una situazione non in linea con le politiche previste. Per quanto riguarda il *trend*, il 46% degli indicatori presenta un andamento positivo e, dunque, in linea con gli obiettivi fissati dalla normativa, il 25% è rimasto pressoché stabile, non raggiungendo ancora gli obiettivi fissati ma mostra un *trend* in miglioramento, e il restante 29% ha un andamento negativo, evidenziando una situazione non in linea con le politiche previste. La *Banca dati degli indicatori ambientali*, oltre a contenere le schede indicatore, forni-

sce supporto al *workflow* per la predisposizione di altre pubblicazioni quali *Annuario in cifre*, *Ambiente in Italia - Trend e normative*, *TEA Transizione Ecologica Aperta*, *Passeggiando nell'ambiente*; consente l'interazione tra gli utenti che contribuiscono al popolamento delle schede (*data entry*) e quelli appartenenti al gruppo di lavoro (*supervisor*). Il sistema permette, inoltre, la consultazione, l'organizzazione e la pubblicazione dei contenuti selezionati ovvero la creazione di *report* personalizzati.

Approntato al fine di rendere più agevole e funzionale il processo di elaborazione dei dati e dei metadati, il *database* presenta un nuovo sviluppo grafico e funzionale.

Gli indicatori della banca dati costituiscono la base informativa per altri importanti *report* quali la *Relazione sullo stato dell'ambiente* (RSA) del MiTE e il *Rapporto Ambiente - SNPA*.

Per una corretta valutazione dell'evoluzione del processo di consultazione nel corso degli anni, è importante comprendere quali e quanti siano gli utenti che ne usufruiscono e come o per quali fini la banca dati sia utilizzata.

Da una prima e semplice analisi temporale del numero di visite di utenti esterni, quindi esclusi gli accessi di chi lavora sugli indicatori, si evidenzia nel corso degli anni un'evoluzione positiva, infatti, tra il 2008 e il 2021, si rileva un incremento di visite del 165%. Si è passati da 25.665 visitatori nel 2008 a 67.980 nel 2021. In 13 anni il numero dei visitatori è più che raddoppiato, tutto ciò porta a pensare che i fruitori degli indicatori ambientali aumenteranno e che l'informazione ambientale sia di maggior interesse verso un pubblico esterno.

Annuario in cifre, rivolto ai cittadini, ai tecnici, agli studiosi e ai decisori politici, è un documento di tipo statistico che restituisce in forma sintetica e maggiormente divulgativa una selezione dei contenuti e degli indicatori più significativi per le Aree tematiche della *Banca dati degli indicatori ambientali*.

La struttura è composta da un indice, una breve introduzione all'Area tematica e alcuni degli indicatori selezionati per rappresentarla. In particolare, a ciascun indicatore scelto corrisponde un grafico ritenuto più significativo, commenti esplicativi, brevi informazioni e dati di particolare rilevanza posti in evidenza. Inoltre, per una più immediata lettura sono riportati specifici simboli che identificano lo Stato, il *Trend*, l'appartenenza ad altri *core-set* (SDGs, *Green deal*) e il riferimento a Obiettivi fissati dalle normative.

A completamento due Appendici contenenti:

- Quadri sinottici dove sono riportati tutti gli indicatori presenti nella banca dati suddivisi per Area tematica. A ogni indicatore sono associate le seguenti informazioni: *DPSIR*, *Qualità dell'informazione*, *Copertura temporale*, *Copertura spaziale*, *Stato*, *Trend*, *SDGs*, *Green deal*, *Obiettivo*.
- Elenco degli Autori e Coordinatori per ogni Area tematica.

Le tematiche trattate sono: *Contesto socioeconomico*, *Agricoltura e selvicoltura*, *Pesca e acquacoltura*, *Energia*, *Trasporti*, *Turismo*, *Industria*, *Atmosfera*, *Biosfera*, *Idrosfera*, *Geosfera*, *Pericolosità geologiche*, *Rifiuti*, *Economia e ambiente*, *Radiazioni non ionizzanti*, *Rumore*, *Agenti chimici*, *Valutazione e autorizzazione ambientale*, *Certificazione ambientale*, *Strumenti per la pianificazione ambientale*, *Promozione e diffusione della cultura ambientale*, *Ambiente e benessere*.

La pubblicazione descrive lo stato dell'ambiente in Italia e delinea i *trend* dei principali fenomeni connessi alle matrici ambientali monitorate, anche in considerazione del quadro mutevole della pandemia da virus SARS-COV-2 e delle sue conseguenze. I prodotti delle edizioni 2020 e 2021 sono disponibili *on-line* sui siti <https://annuario.isprambiente.it> e www.isprambiente.gov.

La *Banca dati degli indicatori ambientali* costituisce anche la base informativa della pubblicazione *Transizione Ecologica Aperta: dove va l'ambiente italiano?*, il nuovo rapporto ideato dall'ISPRA che fotografa e interpreta la situazione italiana alla vigilia della sua "transizione ecologica". Un documento che, oltre a segnalare le criticità, pone in risalto i risultati raggiunti e quelli raggiungibili, illustrando a un pubblico di non esperti il perché e il significato di dati e fenomeni (<https://annuario.isprambiente.it/sites/default/files/pdf/2021/TEA.pdf>).

Per migliorare l'efficacia degli strumenti di *reporting*, sono state utilizzate le più avanzate metodologie di analisi statistica e modalità operative attualmente a disposizione. In particolare, 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; è stata implementata la modalità pressoché automatizzata di elaborazione dell'Annuario attraverso il potenziamento della *Banca dati degli indicatori ambientali*.

Sempre a partire dalla base informativa della *database*, sono in fase di predisposizione: *Ambiente in Italia - Trend e normative* che proporrà l'analisi di scenari futuri relativi ad alcuni temi ambientali; *Passeggiando nell'ambiente*, indirizzato al *target* scolastico e rivolto all'esplorazione di 6 percorsi ambientali (in versione pdf e multimediale-interattiva); *Atlante territoriale ambientale* che privilegerà la rappresentazione cartografica dei dati, integrata da altre informazioni a corredo, con l'obiettivo di consentire una consultazione guidata al patrimonio informativo dell'ISPRA e del SNPA con un linguaggio narrativo e divulgativo.

Per quanto concerne, poi, lo sviluppo digitale e l'impiego delle nuove tecnologie, sono allo studio l'elaborazione di un prototipo in versione *e-book* di *Annuario in cifre* e la programmazione di un'app per *smartphone*.

8. Biblioteca

La Biblioteca ISPRA¹⁶⁷, specializzata nelle tematiche ambientali, con particolare riferimento alle scienze della Terra, alle discipline afferenti la pesca marittima, l'acquacoltura ed il monitoraggio delle acque, i sedimenti e gli ambienti costieri, alla biologia della conservazione, alla genetica e all'eco-etologia della fauna selvatica omeoterma, è istituzionalmente preposta a supportare le esigenze di studio e di ricerca in primis dei dipendenti dell'Istituto.

¹⁶⁷ - Dal 2006, è certificata UNI EN ISO 9001 per il processo "Acquisizione, trattamento catalografico e gestionale, conservazione, tutela e fruizione del patrimonio bibliografico, cartografico e fotografico della Biblioteca". A valle della L.132/2016, è membro della Rete SI Documenta delle biblioteche e centri di documentazione del SNPA (Sistema Nazionale per la protezione ambientale).

Ha dovuto fronteggiare le innumerevoli difficoltà che tutta la Pubblica amministrazione ha dovuto affrontare nel periodo dell’Emergenza Covid. Si è vista costretta e riorganizzarsi, rimodulando, nei limiti del possibile, in *smart working* le attività che il personale svolgeva usualmente in Istituto, riconvertendo in servizi a distanza quelli tradizionalmente erogati in presenza agli utenti interni ed esterni quotidianamente durante l’apertura al pubblico. Con la graduale ripresa delle attività in presenza, sono state adottate tutte le misure cautelative anticovid per consentire la riapertura della Biblioteca (tre mattine e due pomeriggi a settimana) con lettura e consultazione in sede, eventuale utilizzo delle postazioni informatiche, servizi di *Document delivery* DD, prestito interno e interbibliotecario *InterLibrary Loan* ILL.

Per i dipendenti ISPRA, a causa della pandemia, è stato introdotto massivamente lo *smart working* straordinario, attraverso cui è stato garantito il proseguimento di buona parte delle attività di *back office* (tra cui la catalogazione descrittiva, analitica, le attività del Sistema di Gestione per la Qualità, l’erogazione dei servizi gestibili da remoto - informazioni e assistenza nelle ricerche bibliografiche *reference*, consultazione del sito web - <https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/biblioteca> -, del catalogo online - OPAC - per la localizzazione del materiale di proprio interesse, la fruizione delle risorse informative online in abbonamento - banche dati scientifico-ambientali, giuridiche e di normativa tecnica - e/o rese disponibili mediante specifici trial, la fornitura di articoli tramite *Document Delivery* attraverso la cooperazione con altre istituzioni bibliotecarie, partner dei principali progetti di cooperazione sul territorio nazionale (NILDE, ACNP, SBN).

La Biblioteca ha, inoltre, portato avanti la sottoscrizione di risorse informative (banche dati, nome tecniche e monografie scientifiche), il trattamento gestionale-catalografico della documentazione proveniente dalla sede ISPRA di Venezia Lido; mediante la *Rete SI Documenta* del SNPA, sono stati lanciati alcuni trial di editori internazionali a beneficio dell’utenza; è proseguita l’interlocuzione con l’UNI per la sottoscrizione dell’accordo inerente la fruizione della normativa tecnica; sono proseguiti i lavori propedeutici alla migrazione al nuovo software *open source* della Biblioteca, sono stati effettuati i corsi per il personale, funzionali all’avvento del nuovo sistema operativo.

Anche nel periodo critico di emergenza Covid, il personale della Biblioteca quotidianamente nelle attività di back-office, ha lavorato allo scopo di venire incontro alle esigenze dei propri utenti, rendendo disponibili e ricercabili le risorse documentali inerenti le varie necessità di studio e ricerca esistenti. Sono state ricevute varie mail di soddisfazione dell’utenza (42) inerenti i servizi erogati dalla Biblioteca; sono state gestite innumerevoli transazioni di *reference* (309); sono state registrate le presenze degli utenti in Biblioteca (424); è stata effettuata la revisione e bonifica dell’authority file autori del Polo GEA e dell’Indice SBN (1620); è stata effettuata la catalogazione di nuovi titoli analitici (spogli) di periodici italiani di scienze naturali e invio in Indice SBN di spogli solo in POLO (2429); è stata portata avanti l’acquisizione, la collocazione e l’avvio del trattamento gestionale e catalografico del patrimonio biblio-cartografico proveniente dalla sede di Venezia Lido - percentuale di monografie 25,7 metri lineari; si sono registrate nuove acquisizioni inventariali (334, 257 monografie-carte, 77 periodici); si è provveduto alla collocazione di nuovi periodici (dono, scambio e Fondo SGI - 314 fascicoli).

Le politiche di sostegno e di incentivazione delle imprese

Sintesi

Gruppo Cassa Depositi e Prestiti: le misure per il rilancio¹⁶⁸

Il Gruppo Cassa Depositi e Prestiti, in occasione dell'emergenza sanitaria, ha definito e messo in atto un articolato piano di aiuti per supportare pubbliche amministrazioni e imprese. Misure emergenziali cui si sono aggiunte soluzioni per favorire la ripresa economica e sociale del Paese e rilanciarne lo sviluppo in un'ottica di lungo periodo, ispirato a criteri di sostenibilità e coesione sociale.

Con l'obiettivo di rafforzare le imprese italiane in termini di innovazione, competitività e crescita, sono state messe in campo misure straordinarie come:

- Finanziamenti diretti con o senza Garanzia dello Stato, per sostenere costi del personale, canoni di locazione, rifinanziamenti, investimenti delle medie e grandi imprese colpite dall'emergenza epidemiologica e rispondere al fabbisogno di capitale circolante. Al 31 dicembre 2021, sono stati erogati volumi pari a circa 2,7 miliardi di euro.
- Plafond per facilitare l'accesso al credito delle imprese, in complementarità con il sistema bancario, al fine di favorire la concessione di nuovi finanziamenti alle PMI e alle Mid-cap italiane, a sostegno degli investimenti e delle esigenze di capitale circolante, con l'obiettivo di limitare gli impatti economici avversi della fase emergenziale. Al 31 dicembre 2021, sono stati erogati volumi pari a circa 1,8 miliardi di euro.

Inoltre, in sinergia con il sistema bancario, si segnalano le seguenti principali attività:

- Rilascio di una garanzia in favore del Fondo di garanzia per le PMI esposte alla crisi pandemica, con contro-garanzia del Fondo Europeo per gli Investimenti di importo pari a 3,6 miliardi di euro, per sostenere l'accesso al credito delle PMI a condizioni vantaggiose.
- Sottoscrizione di un'obbligazione emessa da Intesa Sanpaolo - di importo pari a 1 miliardo di euro - per erogare nuovi finanziamenti a PMI e Mid Cap italiane a sostegno della ripartenza del sistema produttivo nazionale.

In quest'ultimo anno, a queste misure si sono aggiunte nuove linee di operatività che hanno consentito a CDP di supportare le imprese per la ripartenza. Tra le più importanti rientra Patrimonio Rilancio, strumento alimentato da risorse del Ministero dell'Economia e delle Finanze e gestito da CDP, che prevede una gamma di soluzioni per soddisfare le esigenze di rafforzamento patrimoniale, con processi di richiesta e valutazione integralmente digitali, rapidi e semplificati.

L'iniziativa, riservata alle società per azioni italiane, quotate e non, con fatturato supe-

¹⁶⁸ - A cura di Patrizio De Juliis, Federica Oliva, Cassa Depositi e Prestiti

riore a 50 milioni di euro si compone di 3 comparti:

1. Fondo Nazionale Supporto Temporaneo: interventi temporanei in aziende che hanno subito impatti derivanti dall'emergenza, coerenti con le misure previste dalla Commissione Europea nel "Quadro Temporaneo per le misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19".
2. Fondo Nazionale Strategico: investimenti di lungo periodo, con il coinvolgimento di altri investitori di mercato, in imprese caratterizzate da solide prospettive di crescita, per supportarne i piani di sviluppo.
3. Fondo Nazionale Ristrutturazioni Imprese: interventi in aziende caratterizzate da temporanei squilibri patrimoniali e finanziari, ma con adeguate prospettive di redditività futura.

Il rilancio del Paese dovrà necessariamente passare da una rapida ed efficace implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che rappresenta un'occasione senza precedenti per l'Italia.

In questo contesto, Cassa Depositi e Prestiti intende rafforzare il proprio impegno a supporto delle pubbliche amministrazioni nazionali e locali, anche grazie alla "norma advisory" in forza della quale a CDP e alle sue controllate potranno essere affidati servizi di assistenza, consulenza e gestione di fondi pubblici e alla definizione di un accordo quadro con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il comune obiettivo è rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni per accelerare la realizzazione degli investimenti, facilitare il rispetto dei tempi e il conseguimento di obiettivi e traguardi previsti.

All'attività di advisory, si accosta quella di gestione delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e strutturazione di soluzioni finanziarie volte a massimizzare intensità e rapidità di spesa e, ove opportuno, aumentare l'effetto leva.

Ad oggi, CDP sta svolgendo attività di advisory su progetti che hanno beneficiato di risorse del PNRR per 2,7 miliardi di euro ed è direttamente coinvolta nella gestione di 3,3 miliardi di euro a valere su misure specifiche del Piano (es. venture capital, turismo, agroalimentare, fondo Simest). Gli strumenti di intervento in corso di strutturazione da parte di CDP prevedono in taluni casi il coinvolgimento anche di capitali di terzi. Tali iniziative sono attese generare investimenti nel territorio per oltre 9 miliardi di euro.

Per concludere, gli scenari futuri si presentano ricchi di opportunità e di sfide. L'Italia ha l'occasione di superare alcuni gap storici rispetto ai quali i Piani europei di ripresa e resilienza sono una condizione necessaria ma sicuramente non sufficiente per garantire uno sviluppo duraturo e sostenibile.

Il Gruppo CDP conferma così la propria vicinanza al Paese nei momenti più difficili, in linea con la sua storia, orientato al sostegno dei territori e del tessuto imprenditoriale nazionale.

Contributo SACE¹⁶⁹

Il Gruppo SACE, costituito da SACE Spa e dalle sue controllate Simest¹⁷⁰, SACE BT, SACE Fct e SACE SRV, ha mobilitato complessivamente nel 2021 circa 42 miliardi di euro di risorse in favore delle imprese italiane. Tali risorse sono state veicolate attraverso l'operatività tradizionale a sostegno dell'export e dell'internazionalizzazione delle nostre imprese, cui si sono aggiunte nell'ultimo biennio le nuove missioni a supporto del mercato domestico attraverso lo strumento emergenziale Garanzia Italia, dedicato alla liquidità delle imprese colpite dagli effetti della Pandemia, e la Garanzia Green, dedicata ai progetti connessi alla transizione ecologica italiana.

L'operatività di SACE Spa ha generato il 66% delle risorse mobilitate dal Gruppo, pari a 27,6 miliardi di euro, di cui circa la metà si riferiscono al sostegno dell'export italiano, nella forma di soluzioni assicurativo-finanziarie che consentono alle nostre imprese di vendere prodotti e servizi offrendo ai clienti esteri dilazioni di pagamento più estese o finanziamenti a condizioni favorevoli, a vantaggio della propria competitività commerciale.

Le aree verso le quali si sono registrati i maggiori flussi di risorse mobilitate sono state le Americhe, in particolare verso Stati Uniti e Perù, e i paesi dell'Europa Emergente. I settori che maggiormente hanno beneficiato del supporto di SACE a sostegno delle loro esportazioni sono il manifatturiero, le infrastrutture e costruzioni e il settore minerario, oltre naturalmente le grandi filiere del Made in Italy come la cantieristica navale, l'energia e il petrolchimico. Comparti che comprendono sia grandi aziende leader del mondo, ma anche un sistema di ampie filiere di PMI subfornitrici specializzate. In termini di numerosità delle operazioni sostenute, oltre al manifatturiero e alle infrastrutture e costruzioni, altri settori come ad esempio commercio all'ingrosso, automotive e agroalimentare figurano tra i principali beneficiari di questa operatività.

Il 2021 è stato l'anno in cui il riformato sistema di supporto pubblico alle esportazioni - introdotto con il DL Liquidità - è entrato pienamente a regime. Le nuove disposizioni del Governo proiettano SACE verso una maggiore capacità di sostegno alle esportazioni grazie a un sistema evoluto di coassicurazione tra SACE e MEF, a supporto non solo dei grandi progetti ma anche delle PMI e delle filiere strategiche per l'export italiano. Al 31 dicembre 2021, il portafoglio complessivo in coassicurazione pubblica, Stato e SACE, di operazioni export e internazionalizzazione deliberate da SACE ammonta a circa 81 miliardi. Il Piano Annuale elaborato per il 2022 prevede una domanda massima di copertura assicurativa pari a 30 miliardi di euro, che si stima possa avere impatti positivi sull'economia: fino a 92 miliardi sul valore della produzione, fino a 31 miliardi sul PIL (di cui circa 15 miliardi da PMI) e fino a 440.000 addetti sull'occupazione (di cui circa 205.000 da PMI). Lo Statutory Cover Limit Cumulato, il

169 - Contributo a cura di Alessandro Terzulli e Ivano Gioia, SACE

170 - Nel mese di marzo 2022 è stato finalizzato il riassetto del Gruppo SACE tramite il trasferimento da parte di SACE a CDP della partecipazione detenuta in Simest e il trasferimento da parte di CDP al MEF della partecipazione detenuta in SACE, pari al 100% del capitale sociale.

limite di massima esposizione assumibile per conto dello Stato e da SACE, indicato in seno alla legge di Bilancio, viene confermato per il 2022 in 120 miliardi di euro.

Per quanto riguarda le risorse mobilitate dalle altre società del Gruppo SACE, si evidenzia che SACE BT ha mobilitato, in totale, 4,9 miliardi di euro di risorse, di cui 2,4 miliardi di euro generati dalle attività di assicurazione del credito e le restanti relative a transazioni assicurate nel ramo Cauzioni; SACE FCT ha mobilitato 4,6 miliardi di euro, a cui si aggiunge circa 1 miliardo di euro relativo a operazioni in sinergia con SACE Spa.

Nel complesso, nel solo 2021, sono circa 24mila le aziende che hanno scelto il Gruppo SACE per crescere sui mercati esteri, il 90% delle quali PMI.

SACE affianca le imprese italiane nelle loro strategie internazionali anche attraverso diverse iniziative di accompagnamento, in un'ottica di sempre maggiore vicinanza al segmento PMI, che vanno ad insistere su quattro aree di intervento.

Una prima riguarda la Digitalizzazione dell'offerta. Tutti i prodotti assicurativi e finanziari di SACE sono disponibili attraverso la piattaforma online, direttamente accessibile anche dal portale www.export.gov.it. Nel corso del 2021 l'offerta digitale è stata ulteriormente rafforzata, arricchita anche con servizi offerti da partner terzi, con l'obiettivo di rendere il sito SACE una "Business Platform", dove le PMI possono essere informate, formate e indirizzate verso le soluzioni e i servizi più idonei.

Una seconda area riguarda il potenziamento della Rete Domestica. Già nel corso del 2020 e del 2021, la rete domestica è stata rafforzata con l'introduzione delle figure degli Export Coach sul territorio. Per il 2022, SACE svilupperà una rete di intermediari – composta da consulenti e professionisti che lavorano a diretto contatto con le aziende – con l'obiettivo di raggiungere il più possibile le PMI direttamente sul territorio, operando in maniera complementare rispetto ai canali tradizionali.

Una terza area riguarda la formazione. Nel corso del 2021 è stato rinnovato e potenziato SACE Education, l'hub formativo sui prodotti assicurativo finanziari dedicati alle imprese. Ai percorsi specializzati sull'export e l'internazionalizzazione, sono stati affiancati anche programmi di accompagnamento verso le strategie green, digitali e infrastrutturali e una formazione accademica certificata in collaborazione con università ed enti formativi.

Continua, infine, il programma "Push Strategy", con il quale vengono messe a disposizione di grandi Buyer esteri importanti linee di credito con l'obiettivo, grazie anche a incontri di business matching, di incentivare l'acquisto di beni e servizi italiani o rafforzare rapporti commerciali esistenti e consentendo alle nostre aziende, anche organizzate in filiere produttive, di accreditarsi nelle catene di fornitura di questi importanti player. Dall'inizio dell'operatività di Push Strategy ad oggi (2017-2021), sono state mobilitate risorse per 2,6 miliardi di euro, che hanno generato un export aggiuntivo – ovvero nuovi contratti per le imprese italiane – pari a 1,4 miliardi di euro.

Un'operatività che nei prossimi anni crescerà ulteriormente, in considerazione delle tante operazioni attualmente in valutazione in geografie e settori diversificati.

All'operatività tradizionale a supporto dell'export e dell'internazionalizzazione, si sono aggiunti, nel corso del 2020, i nuovi mandati che hanno determinato un ampliamento dell'operatività di SACE anche sul mercato domestico, sia in una logica emergenziale che in un approccio più strutturale. Attraverso Garanzia Italia, lo strumento emergenziale dedicato al supporto della liquidità delle imprese danneggiate dal Covid-19, SACE ha mobilitato risorse per oltre 32 miliardi di euro dall'entrata in esercizio della garanzia (aprile 2020) alla fine del 2021, sostenendo l'intero tessuto imprenditoriale italiano. Nell'ambito del Green New Deal e a sostegno della transizione energetica del Paese, SACE ha mobilitato inoltre circa 3 miliardi di euro attraverso le sue Garanzie Green a supporto di progetti di economia circolare, mobilità sostenibile, riconversione di processi industriali ed efficientamento energetico. Queste nuove missioni hanno determinato una vera e propria trasformazione del ruolo di SACE a sostegno del Sistema Paese, che si è concretizzata nella rapida messa a terra di nuovi processi e prodotti adatti alle esigenze delle imprese italiane.

Una missione sempre più trasversale, quindi, che spazia dal sostegno alle aziende sui mercati internazionali alla crescita sul mercato domestico - nella fase di emergenza e di ripartenza del Paese - e a cui hanno contribuito tutte le società del Gruppo SACE.

A seguito del completamento del riassetto del Gruppo, SACE assumerà peraltro un ruolo ancora più importante, in vista dell'attuazione e dello sviluppo dei progetti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, soprattutto in materia di infrastrutture - fisiche e digitali - e green.

Contributo SIMEST¹⁷¹

SIMEST promuove gli investimenti delle imprese italiane all'estero attraverso strumenti di partecipazione al capitale, sia con mezzi propri che attraverso la gestione del Fondo pubblico di Venture Capital. 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 acquisisce, a condizioni di mercato, partecipazioni di minoranza in imprese italiane o loro controllate nell'Unione Europea per favorirne la proiezione internazionale.

SIMEST gestisce, per conto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, anche 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).

SIMEST fa parte delle Istituzioni finanziarie italiane abilitate dalla Ue a operare quale Lead Financial Institution nell'ambito della gestione dei Trust Funds.

¹⁷¹ - A cura di Marco Cantalamessa e Veronica Quinto, SIMEST

Nel 2021 SIMEST ha complessivamente mobilitato 4,7 miliardi di euro¹⁷², di cui il 90% di finanziamenti agevolati e partecipazioni e il 10% a supporto di esportazioni.

Per sostenere l'export e l'internazionalizzazione quali motori della ripresa economica, anche l'operatività di SIMEST a supporto delle imprese italiane è stata rafforzata in misura senza precedenti. In particolare, già nel 2020, sono state introdotte nuove misure normative finalizzate a sostenere le aziende nella difficile congiuntura economica, che hanno aumentato la capacità di supporto del Fondo 394 alle loro strategie di crescita internazionale, tra le quali - oltre all'incremento della dotazione del Fondo stesso - la possibilità di accedere agli strumenti di finanza agevolata SIMEST senza l'obbligo di presentare garanzie a fronte del finanziamento, il co-finanziamento a fondo perduto, l'aumento dei massimali richiedibili, l'estensione della gamma delle voci di spesa finanziabili.

Tali benefici hanno generato un crescente interesse delle imprese verso i finanziamenti assistiti dal Fondo e il trend delle domande pervenute è risultato talmente sostenuto nel corso del secondo semestre 2020 da esaurire le risorse disponibili e richiedere ingenti e ripetuti stanziamenti in corso d'anno e con la legge di bilancio, al fine di poter fornire il necessario supporto finanziario alle imprese che hanno richiesto l'intervento SIMEST.

A settembre 2021 il Fondo 394 è stato finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con l'obiettivo di favorire la transizione digitale ed ecologica delle PMI italiane a vocazione internazionale. Il Fondo è stato dotato di 1,2 miliardi di euro, di cui 400 milioni relativi alla quota di cofinanziamento a fondo perduto.

Le risorse del Fondo sono destinate alle PMI, alle quali è 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 innalza 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 riservato alle PMI del Sud Italia, le quali possono beneficiare anche dell'accesso al fondo perduto fino al 40% del finanziamento.

Le risorse del Fondo sono veicolate attraverso tre finanziamenti: Transizione digitale ed ecologica delle PMI a vocazione internazionale; Partecipazione delle PMI a fiere e mostre internazionali e missioni di sistema e Sviluppo del commercio elettronico in Paesi esteri.

Complessivamente, le domande di finanziamenti a valere sul Fondo 394/PNRR accolte nel 2021 sono state oltre 5.000, per un controvalore di oltre 750 milioni di euro, di cui circa un terzo a fondo perduto.

172 - Al netto di 4,6 miliardi di euro mobilitati a valere su 32 operazioni di Credito Acquirente.

3.7. Le politiche di sostegno e di incentivazione e per l'internazionalizzazione delle imprese

*Servizi reali per l'internazionalizzazione. L'Agenzia ICE*¹⁷³

3.7.1 Abstract

- *Il ruolo istituzionale dell'Agenzia ICE è quello di sostenere i processi di internazionalizzazione delle imprese italiane, promuovere l'immagine del prodotto italiano nel mondo, con particolare attenzione alle esigenze delle PMI, e attrarre investimenti esteri. In linea con le indicazioni della Cabina di regia e del "Patto per l'export", negli ultimi anni l'ente ha rinforzato le sue principali attività, che si concentrano sull'offerta di servizi di informazione, promozione collettiva, assistenza, consulenza e formazione, in larga parte gratuitamente.*
- *Gli utenti che hanno usufruito nel 2021 dei servizi ICE sono stati circa 20.000, con un notevole aumento rispetto agli anni precedenti la pandemia. Vi ha influito da un lato la nuova policy dei servizi, in vigore dal 1 aprile 2020, riguardante l'erogazione a titolo gratuito della quasi totalità dei servizi di assistenza. Dall'altro, hanno contribuito alla forte crescita degli utenti promozionali le agevolazioni previste per partecipare alle iniziative, estese a tutto il 2021, e la fruizione digitale di vari eventi.*
- *Le limitazioni imposte nel corso dell'emergenza sanitaria, proseguita nel 2021 con intensità diverse a seconda dei paesi, hanno influito sulle attività di sostegno alle imprese; molti eventi usualmente svolti in presenza sono stati riprogrammati nei contenuti e nelle tempistiche di attuazione, o affiancati da modalità di realizzazione digitali.*
- *La spesa per la promozione ha raggiunto nel 2021 149,9 milioni di euro, il massimo degli ultimi 15 anni e oltre il doppio dell'anno precedente, grazie al parziale allentamento delle limitazioni imposte durante l'emergenza Covid, che ha consentito una ripresa delle manifestazioni in presenza; vi ha contribuito la realizzazione di varie attività a favore della grande distribuzione, dell'e-commerce, delle fiere italiane, nonché la campagna di comunicazione Nation Branding.*
- *Per la formazione sono state erogate oltre 56 mila ore, con l'85 per cento delle iniziative rivolto alle imprese italiane; tra le varie attività del 2021, vi sono i corsi dedicati a formare dei Digital Temporary Export Manager (D-TEM), figure professionali esperte nei processi di internazionalizzazione e nella conoscenza del digital marketing e della digital strategy, e il progetto Smart-Export, mirato a favorire l'internazionalizzazione delle imprese micro-piccole e medie tramite percorsi formativi online, in collaborazione con importanti Università e Business School italiane.*

¹⁷³ - Hanno contribuito Cristina Castelli e Stefania Spingola (ICE); i paragrafi *L'impatto dei servizi ICE sulle esportazioni* e *I profili delle imprese clienti dell'ICE* sono a cura di Fabio Bacchini, Lorenzo Di Biagio, Francesca Luchetti, Mirella Morrone, Marco Rinaldi e Lorenzo Soriani (Istat) e di Roberto Monducci (Professional Affiliates dell'Istituto di Economia della Scuola superiore S. Anna, Pisa).

- *Il ruolo rivestito dall'Agenzia nell'attrarre investimenti esteri si basa soprattutto su azioni di scouting e sulla pubblicizzazione di opportunità d'investimento in Italia, condotte grazie a postazioni ICE istituite nei principali paesi di origine degli investimenti esteri in Italia (rete AIE). In coordinamento con il MAECI, nel 2021 la rete è stata rafforzata con i desk in Francia, Germania e Hong Kong e con la presenza di FDI analyst in Svizzera, Israele, Belgio e Corea del Sud.*
- *Sul piano organizzativo interno è proseguita la spinta verso una ulteriore digitalizzazione dei processi lavorativi, ed è continuato il ricorso alle forme di smart working del personale, soprattutto nei periodi maggiormente critici per la diffusione del Covid 19.*
- *La valutazione dell'efficacia del sostegno offerto dall'Agenzia si conferma centrale per il sistema di misurazione della performance. I risultati dell'ultima rilevazione di customer satisfaction, condotta da Ipsos sulle attività svolte nel 2021, confermano il giudizio positivo espresso dagli utenti (4,2 su un massimo di 5), in linea con le rilevazioni precedenti.*
- *Anche la valutazione di impatto, effettuata in collaborazione con Istat e volta a quantificare gli effetti dei servizi sulla performance delle imprese clienti, ha evidenziato una ricaduta positiva sul fatturato export delle imprese nel biennio successivo all'acquisizione del servizio, che mostrano un andamento migliore rispetto a quanto osservato per aziende non clienti con le medesime caratteristiche. Appare d'interesse la profilazione degli utenti che evidenzia, tra l'altro, come le imprese fruitrici dei servizi mostrino mediamente un livello di dinamismo e di qualità aziendale superiore a quello delle altre imprese.*

3.7.2 Il ruolo dell'ICE

L'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (ITA, Italian Trade Agency), è l'ente governativo incaricato di assistere le imprese italiane nei processi di internazionalizzazione, di promuovere l'immagine del prodotto italiano nel mondo e di attrarre investimenti esteri. Nel perseguire i suoi compiti istituzionali, l'Agenzia offre servizi di informazione, promozione collettiva, assistenza, consulenza e formazione, con particolare attenzione alle esigenze delle PMI, singole e associate, coinvolgendo un ampio numero di imprese.

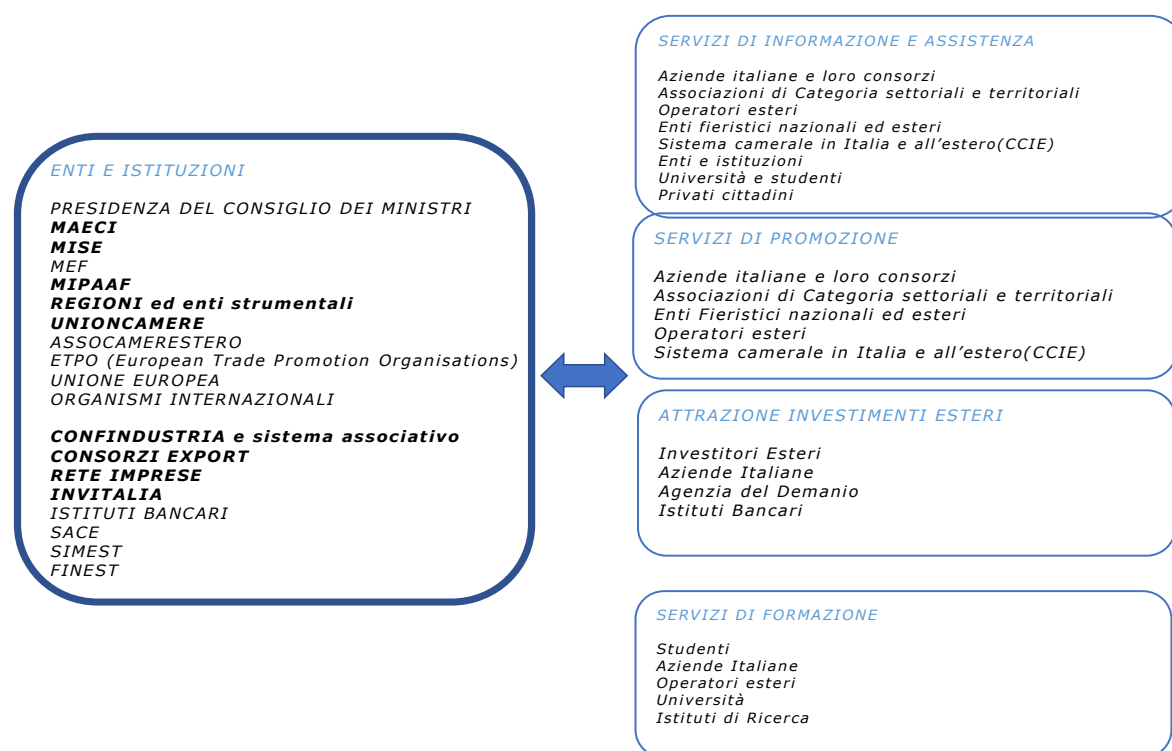
Le consistenti assegnazioni di fondi degli ultimi anni destinati all'attività di promozione, grazie alle misure del *Piano straordinario per la promozione del Made in Italy* e l'*attrazione degli investimenti* hanno rafforzato la capacità di intervento dell'ICE.

Dati i numerosi fattori di incertezza che pesano sul contesto internazionale e sull'andamento degli scambi, il sostegno pubblico all'internazionalizzazione riveste un ruolo particolarmente rilevante. Ciò riguarda in primo luogo le imprese di dimensioni minori, che caratterizzano larga parte del tessuto imprenditoriale italiano. Per queste realtà, i costi per espandersi sui mercati internazionali rappresentano un ostacolo importante, comportando il superamento di barriere di tipo informativo (lingua, cultura, burocrazia, informazioni sul regime doganale, sugli standard tecnici e altro) e finanziario.

L'ICE svolge le proprie attività in collaborazione con numerosi *stakeholder* istituzionali (tra cui Regioni, Province, Ministeri, Università) e imprenditoriali (Confindustria, Rete Imprese, CNA, per citarne alcuni), specie per le attività legate alla promozione estera delle imprese. Va rilevato che nel 2019 è stata modificata la governance dell'Agenzia, con il trasferimento delle competenze in materia di politica commerciale e di internazionalizzazione dal Ministero dello Sviluppo Economico al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale¹⁷⁴. Di conseguenza, dal 2019 i poteri di indirizzo e vigilanza sull'ente sono stati attribuiti al MAECI, che li esercita d'intesa con il MiSE per le materie di competenza.

Nel suo operato, l'Agenzia segue le linee guida e gli indirizzi strategici definiti dalla "Cabina di Regia per l'Italia Internazionale" cui partecipano, tra gli altri, il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Essa raggruppa i principali attori pubblici e privati preposti all'internazionalizzazione, al fine di garantire il coordinamento delle politiche di sostegno e assicurare una maggiore efficacia delle azioni promozionali sui mercati esteri.

Figura 1 -Mappa dei principali stakeholders



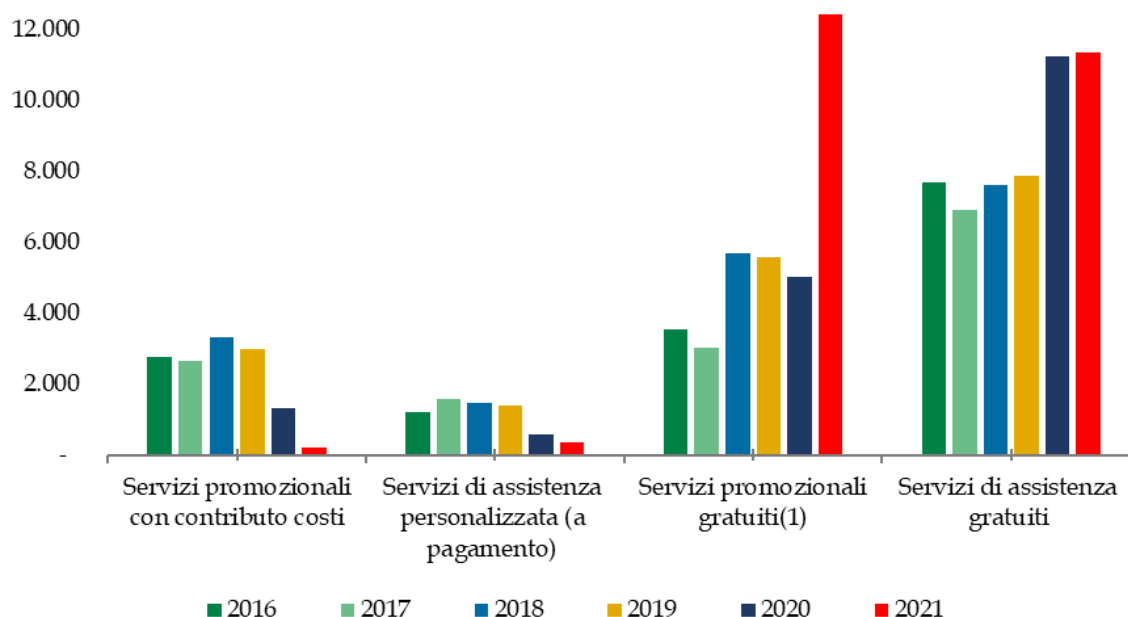
174 - Decreto Legge n. 104 del 21 settembre 2019, convertito con L. 18 novembre 2019, n. 132.

3.7.3 L'attività dell'ICE

Durante la fase di ripresa dalla crisi economica dovuta al Covid19, l'ICE ha continuato a sostenere le imprese impegnate nei processi di internazionalizzazione (in particolare piccole e medie), adattando l'intervento alle restrizioni imposte per via della pandemia, in modo da continuare a favorire l'incremento di nuovi esportatori e la persistenza degli esportatori sui mercati esteri.

Le imprese che nel 2021 hanno usufruito dei servizi ICE (promozionali, di formazione e di assistenza) sono state complessivamente circa 20.000, con un notevole aumento rispetto agli anni precedenti, a seguito delle nuove *policy* sui servizi. Difatti, contrariamente al passato, per la maggior parte dei servizi di assistenza è stata disposta l'erogazione a titolo gratuito, generando un forte incremento delle richieste. Inoltre, nell'ultimo anno, sono più che raddoppiati i beneficiari di servizi promozionali (da 5 mila a oltre 12 mila), grazie alla concessione di un primo modulo gratuito alle aziende partecipanti ad eventi organizzati dall'ICE, ma anche alle varie iniziative attuate in formato digitale (grafico 1).

Grafico 1 - Numero di utenti ICE, per tipo di servizi



(1) inclusi clienti di servizi promozionali con fattura emessa a enti intermediari (associazioni di categoria, consorzi export ecc.). I dati possono includere sovrapposizioni tra le varie tipologie di servizio.

Fonte: ICE.

Difatti, l'ICE ha affrontato il periodo di ripresa post-Covid 19 organizzando eventi in presenza quando possibile e rimodulando parte delle attività ricorrendo al digitale, sia per quanto riguarda la *promotion* (con eventi virtuali) sia per i servizi di assistenza e di formazione. Le condizioni straordinarie determinatesi a seguito dell'emergenza sanitaria hanno infatti reso necessaria una riconsiderazione delle modalità organizzative

per sostenere le imprese italiane sui mercati esteri, sfociata in un'accelerazione della digitalizzazione dei servizi e nell'introduzione di strumenti innovativi, da affiancare ad iniziative tradizionali. Per citare un esempio, nel 2020 l'Agenzia si è dotata di una piattaforma informatica idonea a consentire lo svolgimento a distanza di alcune attività promozionali (*Fiera Smart 365*).

Sul piano organizzativo interno, è proseguita l'adozione di misure dirette a semplificare e a digitalizzare i processi lavorativi dell'Agenzia, in modo da orientare la struttura organizzativa sempre più verso le esigenze delle imprese e degli altri *stakeholder*. Le dotazioni informatiche dell'ICE hanno potuto garantire un immediato ricorso allo Smart Working da parte della quasi totalità del personale nelle settimane più critiche della pandemia, offrendo la possibilità di operare a distanza anche nei mesi successivi.

3.7.3.1 I servizi promozionali

Nel corso degli ultimi anni l'attività di promozione del made in Italy ha subito notevoli incrementi grazie agli stanziamenti del *Piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti*¹⁷⁵, rifinanziato in modo da rendere strutturale il sostegno alle imprese, e ad altri programmi gestiti dall'ICE su commissione di vari enti e istituzioni, pubblici e privati¹⁷⁶.

Come si vede nel grafico 2 la spesa per la promozione ha raggiunto nel 2021 149,9 milioni di euro, il massimo degli ultimi 15 anni e oltre il doppio dell'anno precedente, grazie al parziale allentamento delle limitazioni imposte durante l'emergenza Covid 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, rivolte alle imprese di 8 Regioni del Mezzogiorno, e ai fondi destinati ai voucher per *Temporary Export Manager*.

Le partecipazioni di operatori italiani alle iniziative promozionali organizzate dall'Agenzia sono state 24.421 (nel corso dell'anno gli operatori possono partecipare a più eventi)¹⁷⁷. L'utenza risulta rappresentata per lo più da aziende, alle quali si aggiungono giornalisti, *buyer*, esperti che hanno preso parte a missioni all'estero, e partecipanti a corsi di formazione. Le partecipazioni di operatori esteri coinvolti nelle attività di *promotion* sono state 16.596¹⁷⁸.

175 - Il "Piano straordinario per la promozione del made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia" è stato varato dal governo con la L. 164 dell'11 novembre 2014, di conversione del D.L. 133 del 12 settembre 2014, cosiddetto "Sblocca Italia", per sostenere il rilancio del made in Italy sui mercati esteri, ampliare il numero delle imprese, in particolare piccole e medie, che operano nel mercato globale, espandere le quote italiane del commercio internazionale, valorizzare l'immagine del Made in Italy nel mondo, sostenere le iniziative di attrazione degli investimenti esteri in Italia per il triennio 2015-17, poi rifinanziato fino al 2022.

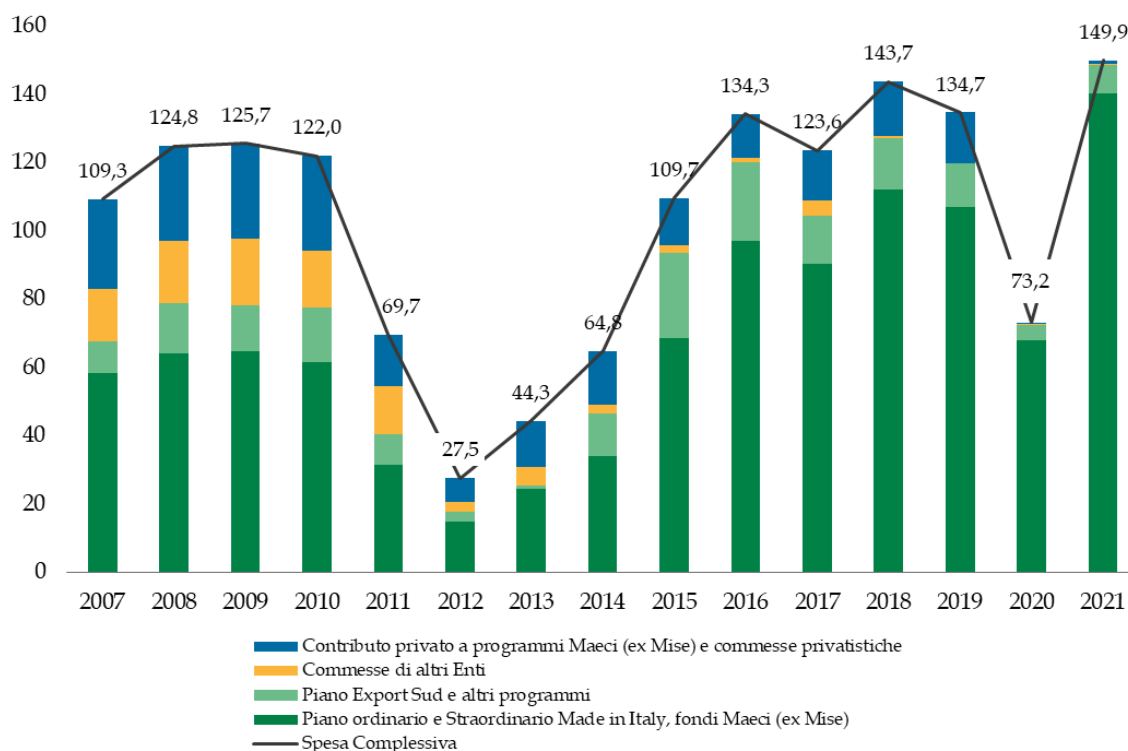
176 - L'attività promozionale dell'ICE è finanziata in primo luogo dal contributo pubblico a carico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, cui si aggiungono eventuali fondi di altri enti per attività da questi commissionate o il contributo privato delle aziende per alcune tipologie di intervento (molto ridotto nell'ultimo biennio).

177 - Il numero include le partecipazioni plurime di un singolo cliente.

178 - Gli operatori esteri prendono parte a eventi promozionali di vario genere, tra cui missioni in Italia presso fiere o distretti produttivi per incontrare aziende italiane o, in occasione di fiere estere in cui è organizzata una collettiva ICE, missioni di *buyer* provenienti da paesi limitrofi.

Grafico 2 - Spesa promozionale dell'ICE per principali programmi

Valori in milioni di euro



Un importante ambito di attività riguarda il supporto offerto alle imprese italiane, specialmente se PMI, per facilitare la loro presenza sulle piattaforme internazionali di commercio elettronico. A tal fine l'Agenzia procede alla sottoscrizione di accordi con grandi *marketplace* ed *e-tailer*, internazionali o locali, diretti a favorire l'accesso a costi limitati; crea all'interno di queste piattaforme vetrine del Made in Italy; finanzia campagne pubblicitarie digitali volte a generare traffico e assicurare visibilità ed *engagement*; fornisce assistenza dalla creazione dei negozi virtuali fino alla fatturazione, attraverso l'intero ciclo dell'e-commerce (formazione, promozione, ordine, logistica, post - vendita). Nel 2021 sono stati sottoscritti 12 accordi, consolidando la collaborazione con Amazon e istituendone di nuove con importanti player tra cui Manomano (Francia), Wine.com (USA), Falabella (Cile, Messico, Colombia, Perù), HKTV Mall (Hong Kong). Rispetto all'anno precedente, il numero delle aziende ammesse ai progetti ICE è passato da 4.277 a 7.133 unità, con oltre la metà delle imprese già attive sulle diverse piattaforme. Un forte impulso è stato dato anche ad azioni di sostegno tramite la grande distribuzione organizzata (GDO) e i retailer O2O (*offline to online*) presenti nei mercati esteri, finalizzate a sostenere l'accesso, la diffusione, la visibilità sui mercati esteri di prodotti italiani di qualità; lanciare nuovi marchi e prodotti italiani, inserendo stabilmente nuove linee merceologiche nei canali stranieri della GDO; potenziare le azioni di marketing verso il consumatore promuovendo l'immagine e la cultura del made in Italy; contrastare la contraffazione e l'*Italian sounding*. Nel 2021 sono stati conclusi 37 accordi con la GDO con il coinvolgimento di 3.645 punti vendita, con particolare riferimento ad alcuni mercati prioritari quali gli Stati Uniti, la Corea del Sud, la Thailandia, la Francia e la Germania.

3.7.3.2 I servizi di informazione e assistenza

Oltre 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) e sono alimentati principalmente dagli uffici della rete estera. Ad esempio, nel 2021 sono state pubblicate oltre 30 mila news (in italiano o in inglese), 919 note di settore/mercato, e 5.154 informazioni su grandi progetti/opportunità commerciali.

Anche i servizi di assistenza personalizzata sono erogati prevalentemente dalla rete ICE presente sui vari mercati, in base alle esigenze espresse dalle imprese. Come accennato, a seguito della revisione nella *policy* dell'Agenzia, oltre ai servizi informativi online e a quelli di "prima assistenza" (in cui rientra l'attività dell'URP, con circa 3.700 utenti assistiti), la maggior parte dei servizi di assistenza viene resa a titolo gratuito¹⁷⁹. Ne è conseguito un incremento molto forte della domanda di servizi, diretta in particolare nei confronti della rete estera, con la conseguente erogazione di circa 45.000 servizi nel 2020 e di oltre 42.500 servizi nel 2021.

Tra le attività volte ad assistere le imprese sulle tematiche dell'export e dell'internazionalizzazione, merita un accenno il Progetto *Export Flying Desk*, avviato nel 2019 per accompagnare le piccole e medie imprese sui mercati esteri e teso a rafforzare la presenza a livello regionale in collaborazione con partner territoriali (Regioni, Gruppo CDP, Sace, Simest e il Sistema camerale): nel 2021 si sono tenuti 1.776 incontri individuali con imprese, alternando appuntamenti virtuali a incontri in presenza. Un nuovo progetto, denominato *Export Tutor*, è stato avviato a fine 2021 con l'obiettivo di accompagnare, con l'affiancamento di un funzionario ICE, le 1.000 imprese che vi hanno aderito verso un percorso di avvicinamento ai mercati esteri, grazie al sostegno della rete estera ICE.

Infine, l'Agenzia persegue attraverso accordi e convenzioni il consolidamento dei rapporti con i rappresentanti delle diverse realtà istituzionali, territoriali, associative, allo scopo di potenziare l'offerta di servizi e ampliare la propria utenza. Nel 2021 è stato sottoscritto un nuovo accordo quadro con Unioncamere e Assocamerestero, e conclusi accordi con le associazioni di professionisti e con altri soggetti operanti a livello territoriale, tra cui le Regioni Marche, Emilia Romagna e Lombardia.

3.7.3.3 I servizi di formazione

Tra i servizi di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, la formazione svolge un ruolo molto rilevante, come indicato anche nel "Patto per l'Export". Difatti, molte PMI italiane esportano in maniera occasionale e necessitano di una preparazione adeguata per poter affrontare con successo i mercati esteri. L'attività dell'Agenzia comprende cicli seminariali (anche con focus tecnici su settori merceologici), attività di *coaching*, incontri tecnico-specialistici su temi di attualità e di orientamento ai mercati, oltre a progetti più strutturati che prevedono percorsi di accompagnamento all'e-

¹⁷⁹ - Il Catalogo dei servizi ICE è consultabile sul sito istituzionale <https://www.ice.it/it/servizi>.

stero. Rivolta prioritariamente a imprenditori e manager, una parte delle iniziative coinvolge anche operatori stranieri e giovani laureati (15%).

Nel 2021, con il proseguire della pandemia e le limitazioni agli eventi in presenza, l'ICE ha continuato a offrire percorsi formativi prevalentemente in modalità online, in modo da mantenere un'ampia partecipazione. Sono state realizzate 99 attività formative con la partecipazione di circa 6.000 tra rappresentanti aziendali, professionisti, giovani laureati italiani e stranieri, operatori esteri. In complesso sono state erogate oltre 56 mila ore di formazione (rispetto alle circa 30 mila del 2020), con l'85 per cento delle iniziative rivolto alle imprese italiane.

Tra le varie attività, sul tema delle competenze manageriali e della digitalizzazione è stato avviato nel 2021 il progetto *Smart-Export*, con l'obiettivo di favorire il processo di internazionalizzazione delle micro-piccole e medie imprese italiane grazie a percorsi formativi fruibili online, erogati in collaborazione con cinque Università e Business School italiane¹⁸⁰. Inoltre è proseguito il percorso formativo *Digital Export Academy*, volto a valorizzare le nuove strategie di marketing attraverso le opportunità offerte dal mondo "digitale", in collaborazione con diversi partner territoriali.

In collaborazione con Confindustria, sono stati realizzati sei webinar su *La Doppia Elica del Commercio: Mercati e Dogana*, per rispondere a varie tematiche legate agli importanti cambiamenti in atto, quali la *digital transformation* delle attività doganali a livello globale, l'espansione del fenomeno e-commerce, la ridefinizione del sistema di classificazione delle merci, l'impatto della pandemia sulle relazioni con le autorità doganali e la progressiva smaterializzazione delle attività di controllo. Una seconda edizione del progetto *Africa Business Lab* ha avuto luogo con la collaborazione di SACE e Confindustria Assafrica & Mediterraneo, al fine di favorire una migliore conoscenza del continente africano e preparare le PMI a cogliere nuove opportunità di affari.

Tra le iniziative dedicate ai giovani laureati, nel 2021 sono stati erogati due corsi di formazione per *Digital Temporary Export Manager (D-TEM)*, figure professionali esperte nella conoscenza del *digital marketing* e della *digital strategy* e rilevanti per l'internazionalizzazione delle imprese. A fine anno è stata avviata la 54ma edizione del *CORCE Fausto De Franceschi* (Master specialistico accreditato Asfor), volto a formare *export manager* e a favorirne l'inserimento nelle imprese italiane. Va rilevato che il tasso di *placement*, ovvero la percentuale degli *export manager* formati che hanno trovato una collocazione lavorativa entro nove mesi dalla conclusione del corso, è stato pari al 90 per cento.

3.7.3.4 L'attrazione degli investimenti esteri in Italia

Il tema dell'attrazione degli investimenti esteri ha acquisito negli ultimi anni un ruolo centrale nell'ambito della politica industriale, grazie anche all'istituzione di un Comitato Interministeriale per l'Attrazione degli Investimenti Esteri (CAIE)¹⁸¹. La cornice

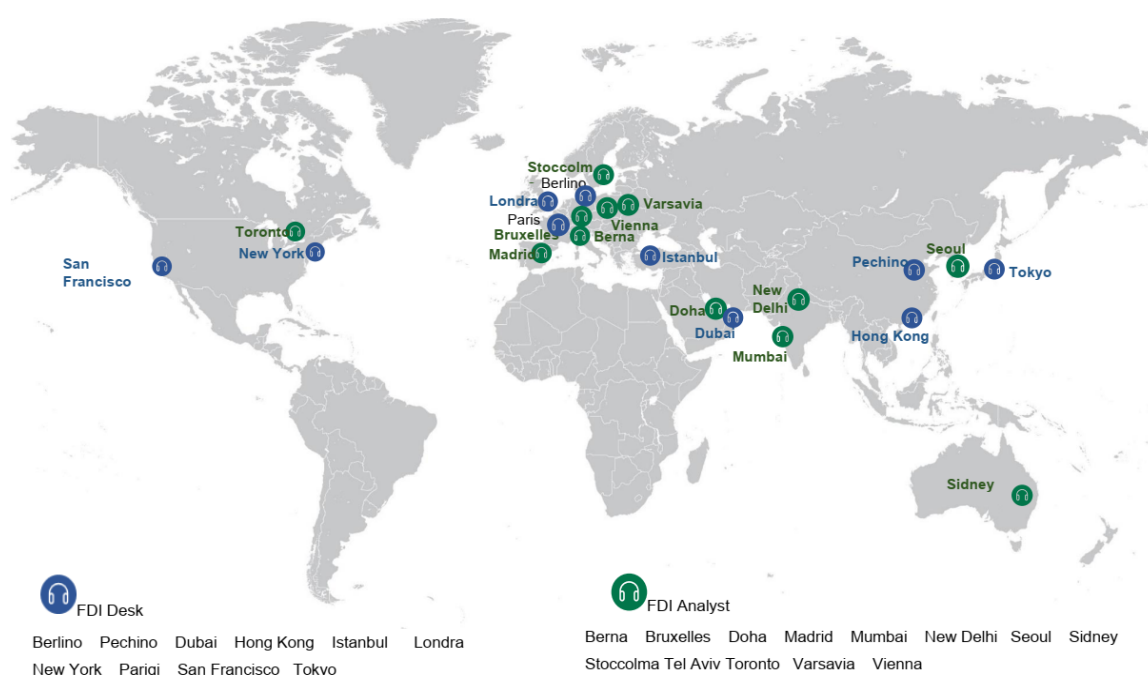
180 - Nato dalla collaborazione tra MAECI, ICE e Conferenza dei Rettori delle Università italiane, il progetto è articolato in 6 percorsi formativi fruibili on-line, erogati da ICE e da cinque Università e Business School italiane: Bologna Business School, Federica Web Learning - Università di Napoli Federico II, Luiss Business School, MIP Politecnico di Milano Graduate School of Business e SDA Bocconi School of Management.

181 - Presieduto dal MiSE, ne fanno parte rappresentanti del MAECI, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero per la Pubblica Amministrazione e della Conferenza Permanente tra Stato, Regioni e Province autonome <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/caie>

istituzionale di queste attività è l'accordo tra ICE Agenzia e Invitalia, siglato nel 2017 e rinnovato nel corso del 2020, in base al quale l'Agenzia assume un ruolo di *leadership* nel monitoraggio e nell'attività all'estero (in particolare per la *lead generation* e la promozione delle opportunità di investimento), mentre Invitalia è responsabile dell'offerta nazionale e dell'accompagnamento dell'investitore sul territorio. Inoltre, l'ICE collabora con le Regioni al fine di coordinare gli interventi di promozione delle opportunità di investimento e di accompagnamento dell'investitore.

Per il ruolo rivestito dall'Agenzia risultano strategiche soprattutto le azioni di *scouting*, condotte grazie a postazioni negli uffici ICE dei principali paesi di origine degli investimenti esteri in Italia (rete AIE). Specifiche figure professionali (FDI analysts) svolgono attività di pubblicizzazione delle opportunità d'investimento in Italia e degli incentivi offerti dalla normativa italiana.

In coordinamento con il MAECI, nel 2021 la rete AIE è stata rafforzata dai desk istituiti in Francia, Germania e Hong Kong e dalla presenza di FDI Analyst in Svizzera, Israele, Belgio e Corea del Sud.



Fonte: ICE.

Compatibilmente con l'evolversi della pandemia da Covid-19, che ha comportato numerose cancellazioni o posticipi di eventi previsti in presenza fisica, nel 2021 l'attività è stata orientata a garantire e incrementare l'assistenza agli investitori esteri nell'insediamento di attività in Italia; potenziare le attività di scouting di potenziali investimenti esteri tramite tutta la rete ICE; promuovere l'immagine dell'Italia e le opportunità di investimento; affinare il processo di interazione tra i diversi soggetti coinvolti nell'attività di attrazione investimenti, sia interni all'ente (sede di Roma, gruppo di lavoro con Invitalia e rete estera/desk e analyst FDI) che esterni (MAECI, MiSE, Regioni, agenzie di promozione locali, altri Ministeri, etc). Molta attenzione è stata posta

anche all'attività di *aftercare* e alle richieste di supporto di investitori già presenti in Italia, fornendo tempestivamente informazioni e aggiornamenti sulla situazione del paese e su possibili necessità collegate all'emergenza sanitaria.

Le principali azioni hanno riguardato:

- lo sviluppo e la realizzazione di un programma di eventi promozionali anche in chiave digitale, riguardante la partecipazione a eventi fieristici e la realizzazione di webinar settoriali di presentazione delle opportunità di investimento in diversi paesi, in aggiunta alle presentazioni in presenza;
- l'adozione di un sistema più evoluto per la gestione dei progetti di investimento, (Pipedrive), per tracciare e monitorare l'attività dei desk e degli analyst AIE;
- la strutturazione di un sistema di *market intelligence* a supporto dell'attività di *lead generation* e del monitoraggio di progetti di investimento;
- il consolidamento della presenza del portale Investinitaly sui social media, con i profili LinkedIn e Twitter riconducibili ad attività di web marketing;
- lo sviluppo di un programma di formazione online per la rete AIE sulla *value proposition* per l'investitore, in aggiunta alla collaborazione con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e gli Enti territoriali;
- l'organizzazione a ottobre 2021 del G20 Innovation League, a Sorrento, in supporto e affiancamento al MAECI, con particolare focus su innovazione e startup.

3.7.4 La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia

L'impianto del sistema di misurazione della performance adottato dall'Agenzia si propone di definire le strategie e di perseguirne gli obiettivi, ed è teso a garantire standard elevati in termini di efficienza ed efficacia. I servizi dell'Agenzia ICE per il sostegno dell'internazionalizzazione erogati nel 2021 sono stati monitorati a metà anno sulla base del Piano Triennale della Performance 2021-2023, il documento di programmazione strategica che esplicita obiettivi, indicatori e target, anche in base al confronto con gli *stakeholder*, tenendo conto delle risorse assegnate¹⁸². La misurazione della performance per il 2021 è stata effettuata nei primi mesi del 2022.

3.7.4.1 I risultati sulla soddisfazione della clientela

Nell'ambito del sistema di misurazione della performance, le analisi sulla soddisfazione della clientela rappresentano uno strumento fondamentale per valutare la qualità e il gradimento dei servizi offerti dall'ICE.

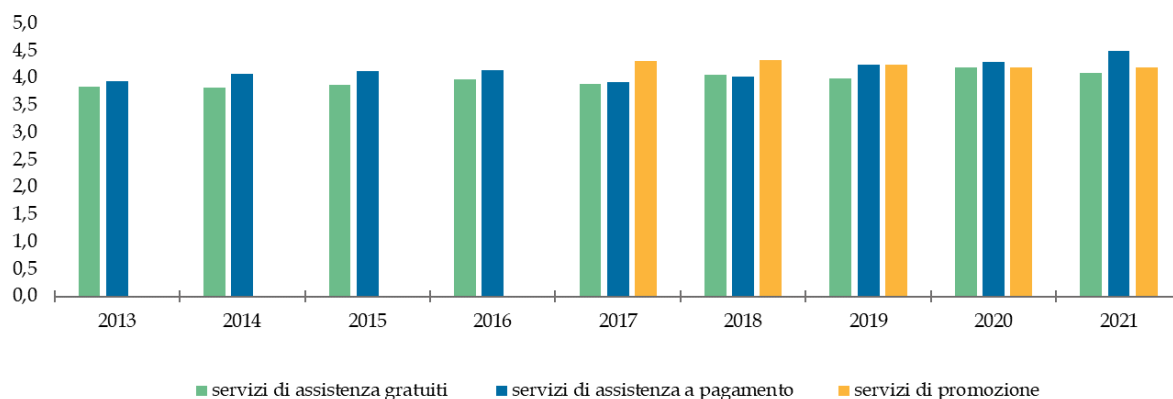
¹⁸² - Ai sensi del D.lgs. 150/2009, come modificato dal D.lgs. 74/2017. Per approfondire il Piano dell'ICE si veda il Portale della performance della Funzione Pubblica, al link: <https://performance.gov.it/performance>.

Il primo sistema di rilevazione è stato introdotto agli inizi del 2000, grazie ai questionari compilati dalle imprese partecipanti alle iniziative promozionali. In tempi più recenti, la rilevazione è stata estesa anche alle altre tipologie di servizi, con l'intento di perseguire un continuo miglioramento degli standard qualitativi e dal 2013 le indagini di *customer satisfaction* sono affidate a società specializzate, al fine di garantire terzietà nell'intervistare le imprese e applicare una metodologia omogenea per tutti i servizi.

L'indagine riferita ai servizi erogati nel 2021¹⁸³ è diretta, come di consueto, a rilevare il gradimento delle imprese clienti dell'ICE-Agenzia, con riguardo alle attività di promozione, formazione, assistenza e informazione. Per effettuare il sondaggio è stata utilizzata una metodologia di somministrazione mista CAWI (*Computer Assisted Web Interviewing*, cioè interviste autocompilare su questionario Web) e CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*), in modo da raggiungere tramite interviste telefoniche le aziende che non avevano risposto al questionario via web.

Nel complesso sono state effettuate 4.805 interviste, di cui 2.184 CAWI (45,5%) e 2.621 CATI (54,5%). Dai risultati è emerso che l'83,6 per cento degli intervistati si è dichiarato soddisfatto dei servizi dell'Agenzia, con un livello complessivo pari a 4,2 (su una scala da 1 a 5). L'indicatore di customer satisfaction ha raggiunto un livello pari a 4,2 per i servizi di promozione; per i servizi di assistenza erogati a titolo gratuito il livello è stato pari a 4,1, mentre i servizi di assistenza a pagamento hanno raggiunto 4,5 (grafico 3). Con riguardo alla formazione il giudizio medio dei partecipanti è stato pari a 4,4.

Grafico 3 - Soddisfazione espressa dai clienti ICE sui servizi di promozione e di assistenza.
Giudizio globale su una scala da 1 a 5 (5= soddisfazione massima)



Fonte: ICE, indagine 2021 condotta da Ipsos.

Considerando le domande sulla propensione degli utenti a richiedere ulteriori servizi ICE, l'81,2 per cento degli intervistati parteciperebbe nuovamente agli eventi promozionali, l'88,9 per cento usufruirebbe nuovamente di servizi di assistenza erogati gratuitamente, percentuale che sale al 92,4 per cento per i servizi personalizzati a pa-

¹⁸³ - L'indagine 2021 è stata realizzata dalla società Ipsos.

gamento; il 92,5 per cento, infine, prenderebbe nuovamente parte ad attività di formazione.

3.7.4.2 L'impatto dei servizi ICE sulle esportazioni

Per valutare l'efficacia delle misure realizzate dall'ICE a sostegno delle esportazioni, è stato realizzato un nuovo esercizio di valutazione ex-post, frutto della collaborazione tra l'ICE e l'Istat e recentemente perfezionato.

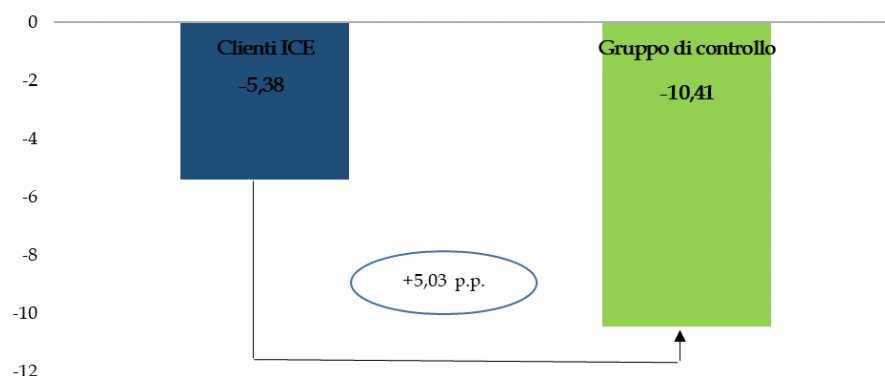
La misurazione dell'impatto delle attività dell'ICE sulla performance delle imprese che usufruiscono dei servizi di supporto richiede una esplicita attività di valutazione attraverso un approccio econometrico denominato *Propensity Score Matching* (PSM); questo, in estrema sintesi abbina gli individui 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. Il modello prevede la definizione di un indicatore di valutazione (outcome) che in questo caso è identificato dal guadagno in termini di valore delle esportazioni attribuibile alla fruizione dei servizi ICE. Il PSM richiede inoltre l'utilizzo di un gruppo di variabili di profilazione dell'impresa (covariate) che hanno l'obiettivo di identificare un sottoinsieme di imprese manifatturiere esportatrici che non hanno utilizzato i servizi ICE ma che, rispetto alle covariate individuate, mostrano una distribuzione dei valori "simili" alle imprese ICE. Queste rappresentano il "gruppo di controllo" rispetto al quale valutare gli effetti differenziali della fruizione dei servizi ICE.

Per l'esercizio di valutazione d'impatto (analisi usuale/scenario base) sono state selezionate 4.616 imprese che avevano utilizzato servizi ICE nel 2018, per le quali è stata considerata la variazione delle esportazioni del periodo 2018-2020. Rispetto ai servizi considerati, sono state escluse le imprese che avevano utilizzato i soli servizi a titolo gratuito. L'applicazione del PSM al periodo 2018-2020, che include l'anno caratterizzato dalla caduta del commercio internazionale legata alla diffusione del Covid-19, mostra come la riduzione delle esportazioni sia inferiore tra le imprese che utilizzano i servizi ICE rispetto ai non trattati (grafico 4). La differenza, statisticamente significativa, è pari a circa 5 punti percentuali (da -10,41% a -5,38%).

Anche negli altri due periodi considerati, 2017-2019 e 2016-2018, caratterizzati da un andamento favorevole del ciclo economico internazionale, la differenza risulta ampia e significativa (rispettivamente, circa 13 e 7 punti percentuali)(grafici 5 e 6).

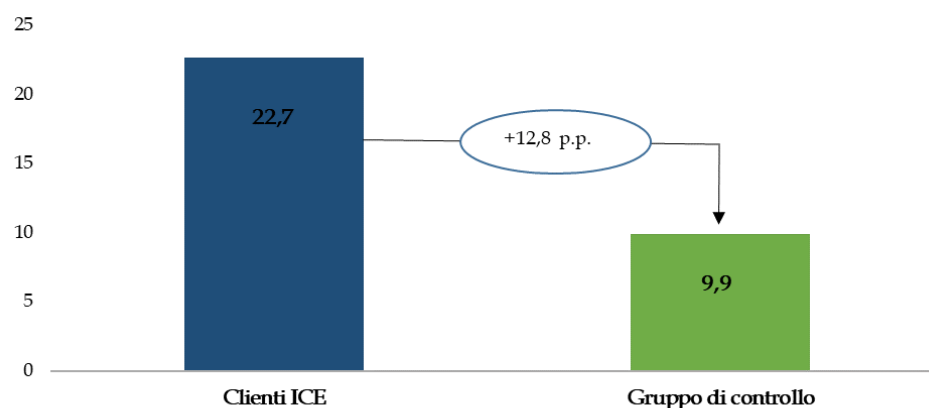
La selezione delle variabili da utilizzare per la identificazione del campione di controllo influenza anche i risultati del confronto. In particolare è possibile ripetere l'analisi presentata sul biennio 2018-2020 considerando solo le imprese "singole", cioè non appartenenti a gruppi. In questo caso 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 8 punti percentuali, risultante dalla differenza tra -7,07% per le imprese ICE e -14,86%, per le altre imprese).

Grafico 4 - Performance export delle imprese che hanno richiesto servizi ICE nel 2018, in confronto a imprese non-clienti aventi caratteristiche simili. Variazioni percentuali delle esportazioni riferite al biennio 2019-2020.



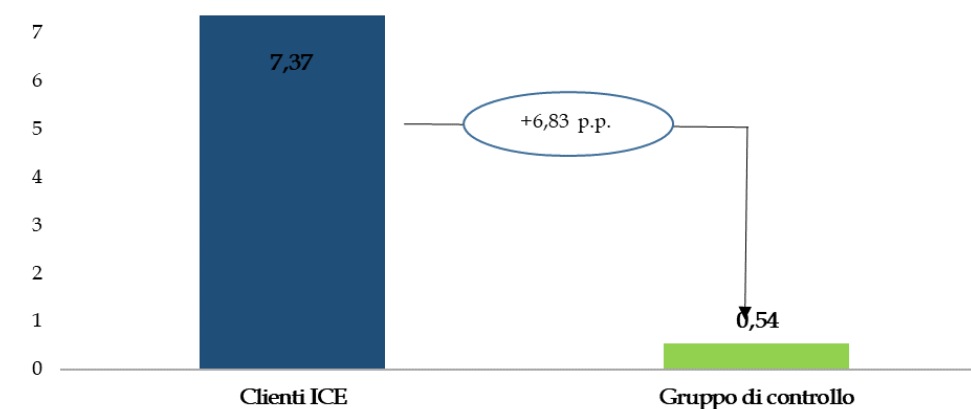
Fonte: elaborazioni su dati ICE e Istat

Grafico 5 - Performance export delle imprese che hanno richiesto servizi ICE nel 2017, in confronto a imprese non-clienti aventi caratteristiche simili. Variazioni percentuali delle esportazioni riferite al biennio 2018-2019.



Fonte: elaborazioni su dati ICE e Istat

Grafico 6 - Performance export delle imprese che hanno richiesto servizi ICE nel 2016, in confronto a imprese non-clienti aventi caratteristiche simili. Variazioni percentuali delle esportazioni riferite al biennio 2017-2018.



Fonte: elaborazioni su dati ICE e Istat

3.7.4.3 I profili delle imprese clienti dell'ICE

I profili delle imprese che richiedono servizi all'ICE possono essere colti attraverso analisi che sfruttano il potenziale informativo delle statistiche ufficiali, con particolare riferimento al Censimento dell'industria e dei servizi condotto dall'Istat nel 2019 ed ai registri statistici prodotti dall'Istat sui risultati economici delle imprese e sul commercio estero.

Esaminando gli utenti di servizi individuati attraverso l'abbinamento dei dati ICE con gli archivi Istat (pari a 12.864 unità), si possono delineare alcune caratteristiche principali. Considerando il settore economico-istituzionale, le imprese costituiscono la quota più rilevante, con oltre 11mila unità, (85,8% del totale degli operatori), ma sono presenti anche imprese agricole (il 5% del totale), istituzioni pubbliche (fra queste Ministeri, Enti economici, camere di commercio, che possono aver svolto un ruolo di intermediario), e istituzioni non profit.

Osservando la composizione settoriale dei clienti ICE nella manifattura, si evidenzia una concentrazione nella meccanica (circa il 20 % del totale delle imprese esportatrici ICE), nel comparto alimentare e delle bevande (20 %) e in quello della moda (tessile, abbigliamento e calzature, 10 %). Riguardo alla localizzazione dell'impresa, si registra una presenza più accentuata di unità con sede nel nord ovest e nel nord est (rispettivamente il 30,2 e 34 %) con valori più elevati in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, regioni in cui complessivamente risiedono più della metà delle unità considerate.

Un ulteriore approfondimento su 5.558 imprese con almeno tre addetti¹⁸⁴, che richiedono servizi all'ICE e che risultano rispondenti alle indagini censuarie Istat, consente di effettuare una valutazione sintetica del profilo delle imprese utenti dei servizi ICE in termini di orientamento al cambiamento e alla crescita e di qualità complessiva dell'impresa, caratteristiche misurate dall'Indice di Dinamismo Strategico (IDS)¹⁸⁵. Questo indicatore evidenzia come le imprese che chiedono supporto all'ICE mostrino mediamente un livello di dinamismo e qualità aziendale superiore a quello delle altre imprese (grafico 7).

Il confronto, condotto a partita di dimensione aziendale e riferito alle sole imprese esportatrici, evidenzia un livello dell'indice IDS superiore in tutte le classi di addetti:

184 - Delle 5.558 imprese, 4.125 sono attive nell'industria, 121 nelle costruzioni e 1.312 nei servizi. Con riferimento alla dimensione aziendale, 639 sono microimprese (3-9 addetti), 2.628 piccole (10-49), 1.815 medie (50-249) e 476 grandi (250+). Il 56,9% delle aziende appartiene a gruppi di imprese: il 26,3% a gruppi multinazionali a controllo italiano, il 24,7% a gruppi domestici, il 6% a gruppi multinazionali a controllo estero.

185 - Si veda Rapporto ICE 2020-21: "Effetti del Covid-19 e strategie di reazione delle imprese esportatrici", luglio 2021, pag. 9: "Il riscontro della presenza di segnali di dinamismo strategico è basato sulla selezione di un limitato insieme di risposte fornite dalle imprese e di ulteriori dati quantitativi, riguardanti quattro principali dimensioni:

1. Processi di sviluppo (misura dell'orientamento verso strategie di cambiamento);
2. Attività (misura degli strumenti adottati dalle imprese per perseguire le proprie strategie);
3. Investimenti (misura dell'intensità delle azioni adottate);
4. Crescita (misura dei risultati economici ottenuti in una prospettiva dinamica).

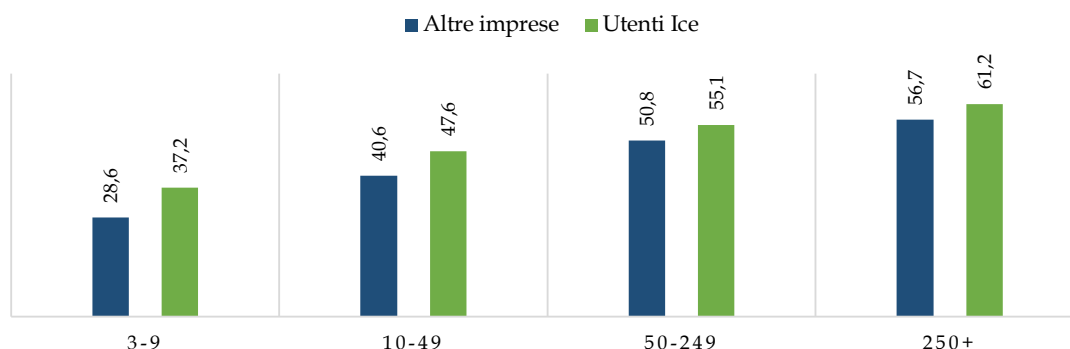
.... La misurazione del dinamismo strategico di ciascuna impresa viene ottenuta attraverso la costruzione di un indice composito (IDS - Indice di Dinamismo Strategico), semplice nella formulazione statistica ma efficace nella sintesi della

situazione delle imprese, rappresentativo dei loro comportamenti e realizzazioni nelle quattro aree tematiche considerate (Processi di sviluppo, Attività, Investimenti, Crescita), il cui valore è compreso tra 0 e 100."

+29,7% per le microimprese, +17,2% per le piccole, +8,5% per le medie e +8% per le grandi imprese.

Complessivamente, le imprese che richiedono servizi all'ICE sono caratterizzate da una più elevata propensione ad intraprendere processi di sviluppo, svolgere attività qualificanti e orientate alla valorizzazione del capitale umano, realizzare e programmare per il futuro investimenti in ambiti che contribuiscono ad aumentare la competitività complessiva dell'impresa. Le differenze più ampie riguardano gli investimenti realizzati nella fase pre-crisi, seguono i processi di sviluppo e, con minore intensità, le attività (formazione - non obbligatoria - del personale, innovazione di processo o prodotto, apertura alle relazioni formalizzate con altre imprese, utilizzo di piattaforme digitali, azioni di sostenibilità ambientale, azioni orientate al benessere lavorativo). Queste differenze risultano verificate in tutte le classi dimensionali delle imprese, e in particolare per quelle di minori dimensione.

Grafico 7 - Indice di dinamismo strategico delle imprese (IDS) per le imprese utenti ICE e le altre imprese. Imprese esportatrici con almeno 3 addetti dell'industria e dei servizi; classi di addetti e valori medi.



Fonte: elaborazioni su dati ICE e Istat

Capitolo 4

I servizi delle Pubbliche Amministrazioni Locali

4.1. Enti e servizi pubblici locali fra pandemia e post-pandemia¹

I servizi pubblici locali rappresentano quella parte di servizi più prossima alla comunità e contribuiscono a dare un contenuto immediato ai livelli di qualità della vita nei singoli territori. Ciò è stato evidente durante la pandemia e lo sarà ancora di più nel post pandemia. In effetti le amministrazioni locali, ossia i comuni, le unioni di comuni, le province e le città metropolitane, responsabili dei servizi pubblici locali, costituiscono un importante snodo decisionale, progettuale e gestionale dei progetti del PNRR. In termini economici, circa il 17%² delle risorse transiteranno dagli enti locali, ma è logico attendersi che l'impatto del loro operato nel post pandemia sia decisamente più significativo.

Nel corso del 2020 gli enti locali sono stati investiti da una enorme incertezza a cui hanno saputo far fronte in parte grazie ai cospicui aiuti finanziari dello Stato, in parte alle singole capacità di adottare strategie di resilienza, ossia la capacità di resistere allo stress, o addirittura di "antifragilità"³, ossia la capacità di sfruttare i fattori di stress per migliorarsi. Tutto ciò, malgrado la vulnerabilità strutturale accumulata nel corso degli ultimi anni caratterizzati da politiche di austerità. Ciò è già stato in parte oggetto della Relazione 2020, dedicata agli impatti della pandemia. Nella Relazione 2021 il focus è sul momento di passaggio dai momenti peggiori alla normalità, nella consapevolezza che non si è ancora usciti dalla forte instabilità causata dalla pandemia. Tale momento di passaggio si caratterizza per uno straordinario ritorno alla centralità della programmazione che non solo il PNRR ha stimolato, ma anche il legislatore della legge di bilancio ha voluto porre al centro dell'agenda degli enti locali. Politiche diametralmente opposte a quelle sperimentate negli anni precedenti la pandemia. Ma saranno gli enti locali in grado di cogliere le opportunità? La domanda non dovrebbe nemmeno porsi, dal momento che non ci sono alternative: il recupero di competitività sociale ed economica del Paese è d'obbligo ed ogni tentennamento costerà molto caro in futuro. Non c'è tempo da perdere.

Le analisi offerte in questa sezione riguardano cinque temi principali:

1. i servizi on-line ai cittadini (sezione 4.2)
2. la raccolta dei rifiuti (sezione 4.3)
3. servizi sociali e asili nido: interventi di potenziamento e riequilibrio (sezione 4.4);
4. province e città metropolitane: nuovi assetti di finanziamento (sezione 4.5);
5. analisi e strumenti della capacità amministrativa (sezione 4.6)
6. le capacità economico-finanziarie dei comuni nella sfida del PNRR (sezione 4.7).

1 - A cura di Emanuele Padovani, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Aziendali

2 - ANCI (2021). Comuni e Città nel PNRR. Dossier ANCI sul confronto con il Governo e il monitoraggio degli investimenti. Aggiornato Ottobre 2021.

3 - Taleb, N. N. (2013). Antifragile. Prosperare nel disordine, Il Saggiatore.

Il primo tema è affrontato da Banca d'Italia, Servizio Tesoreria dello Stato e sviluppa un rigoroso lavoro di analisi circa la diffusione dei servizi on-line da parte della pubblica amministrazione locale, ivi incluse anche le regioni e le aziende sanitarie locali. Sono riportati: il grado di interazione consentito dai siti web, da cui emerge ad esempio come malgrado l'arrivo della pandemia solo nel 28% degli enti il livello di operatività è massimo; la diffusione del sistema SPID – Sistema Pubblico di Identità Digitale, che si aggira attorno al 30% in comuni, province e aziende sanitarie; PagoPA, ossia il metodo di pagamento digitale verso la PA, è giunto ad una elevatissima diffusione, oltre il 90% nel 2021, con alcuni ritardi concentrati nel comparto Sud e isole e nei comuni con meno di 60 mila abitanti. Il contributo propone al termine alcune linee di intervento per il policymaker al fine di migliorare l'offerta dei servizi on-line negli enti locali.

Ispra aggiorna il quadro della raccolta dei rifiuti, quale servizio comunale di particolare rilievo per la comunità sia in termini di risorse finanziarie assorbite, sia per l'impatto sulla comunità locale. Durante l'anno dell'emergenza pandemica, il 2020, la produzione dei rifiuti si è ridotta, sebbene in misura meno che proporzionale rispetto alla riduzione del PIL, -3,6%, attestandosi su 28,9 milioni di tonnellate, cioè circa 488 kg pro capite. Le differenze geografiche si riscontrano sia in termini di impatti della pandemia – ad esempio il comparto del Centro ha raggiunto una riduzione del -5,4%, la Calabria addirittura il -6,7%, Venezia e Milano fra il -14% e il -16% – sia in termini di tendenze strutturali – la produzione di rifiuti pro capite va da un minimo di 345 kg pro capite della Basilicata ad un massimo di 640 kg pro capite dell'Emilia-Romagna. La raccolta differenziata raggiunge il 70,8% al Nord, 59,2% al Centro e 53,6% al Sud, con punte di eccellenza in Veneto, Sardegna, Lombardia e, per quanto riguarda i grandi centri urbani, Parma, Venezia e Milano. Il 70% della raccolta differenziata è composto da organico, carta-cartone e vetro.

SOSE, organo tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze incaricato di determinare e aggiornare i fabbisogni standard degli enti locali, individua gli elementi di innovazione introdotti dalle leggi di bilancio per il 2021 e il 2022 per l'innalzamento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi sociali e degli asili nido, due delle funzioni fondamentali dei comuni. Diversamente dai primi due contributi, l'accento è maggiormente spostato sulle possibili evoluzioni future dei servizi grazie ai consistenti finanziamenti in conto esercizio (da € 335 milioni nel primo anno, fino a poco meno di € 1.751 milioni a regime per entrambe le funzioni fondamentali) messi a disposizione dallo Stato e ai meccanismi perequativi che dovrebbero incentivare lo sviluppo di servizi laddove scarsi o non esistenti. L'analisi mette infatti in luce che attualmente il 54% dei comuni delle regioni a statuto ordinario possiedono livelli di servizi sociali al di sotto degli obiettivi prefissati dai nuovi provvedimenti, molti dei quali sono comuni di piccole dimensioni (meno di 5.000 abitanti) e nelle zone del Sud, più il Piemonte. Gli asili nido sono erogati solo da meno della metà dei comuni delle regioni a statuto ordinario, ma è anche vero che in diverse regioni la componente privata è particolarmente e storicamente presente. Dunque il tasso di copertura del servizio (utenti/domanda potenziale) medio di Italia regioni a statuto ordinario più Sicilia e Sardegna è pari al 25%, ma con differenze consistenti, da un minimo della Campania al 9% ad un massimo del Lazio al 38%. L'obiettivo a medio termine è quello

del tasso di copertura al 28,88%, a lungo termine il 33%. Il post pandemia richiede un ripensamento profondo di questi servizi e una loro migliore distribuzione, su cui l'approfondimento di SOSE chiarisce le complessità misurative e le metodologie di fondo per incentivare gli enti locali all'utilizzo delle risorse disponibili.

Poco si conosce in merito alle attività delle amministrazioni provinciali e città metropolitane. E forse è stato questo uno dei motivi che le ha viste vacillare fra depotenziamento e abrogazione, malgrado il loro ruolo centrale di coordinamento di area vasta. Un secondo contributo di SOSE è sviluppato con riferimento alla applicazione, a partire dal 2022, dei fabbisogni standard e capacità fiscali in logica perequativa per la distribuzione dei fondi statali, rimpinguati di risorse dopo anni di incertezza che ha fatto cadere ben 12 su 100 enti provinciali o città metropolitane (ivi inclusi i liberi consorzi comunali della Sicilia) in situazione di dissesto o piano di riequilibrio. Questo secondo contributo, di natura più spiccatamente tecnico-finanziaria, consente di identificare le funzioni maggiormente significative: territorio (in particolare per le province), istruzione e funzioni di coordinamento delle città metropolitane. Tali funzioni, assieme al funzionamento della macchina amministrativa, costituiscono il fulcro dell'attività delle province e città metropolitane su cui le prossime Relazioni CNEL si prefiggono di sviluppare specifiche analisi.

Entrati nel vivo del PNRR ci si chiede da più parti se le amministrazioni locali, ed in particolare i comuni, sono pronti. Ma qual è la situazione attuale che i comuni hanno ereditato dal passato e che li rende più o meno pronti a reagire a questo nuovo (procurato) shock? Qual è la capacità economico-finanziaria delle amministrazioni comunali chiamate a pensare, pianificare, realizzare e gestire i nuovi progetti del PNRR? L'ultimo tema affrontato in questa sezione è a cura dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, e prova a profilare gli enti locali italiani rispetto a tre dimensioni ritenute cruciali per il buon andamento del PNRR a livello comunale: (1) la reattività della capacità di spesa intesa come la capacità di spendere le risorse finanziarie aggiuntive in tempi limitati e prendendo decisioni in tempi veloci; (2) il margine di manovra corrente, ossia la capacità di aumentare la spesa corrente indotta dagli investimenti senza mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio; (3) l'efficienza, ossia operare senza sprechi. L'analisi mette in luce che la maggior parte delle amministrazioni comunali (54%) sono attendiste, ossia hanno dimostrato di essere poco reattive e pronte a modificare i comportamenti in una situazione nuova, accumulando risorse in un periodo in cui avrebbero più propriamente potuto (dovuto) attuare misure anticicliche spendendo le risorse accumulate nel tempo. Nel 42% dei comuni, la spesa corrente indotta dagli investimenti del PNRR potrebbe causare difficoltà di equilibrio strutturale di bilancio; la metà del 42% degli enti con possibile difficoltà di equilibrio di parte corrente (il 19%) ha anche più bassi livelli di efficienza che si annidano soprattutto nei piccoli enti. Le linee di azione devono essere differenziate per evitare i divari fra i territori al fine di evitare che il PNRR diventi, di per sé, non uno strumento di ricucitura fra i territori, ma generi ulteriori divari; l'analisi identifica sedici profili di capacità economico-finanziaria differenti, ciascuno richiedente un diverso approccio di gestione strategica e la necessità di specifici supporti da parte dell'Amministrazione centrale. I grandi comuni sono più efficienti e sarebbero i più reattivi, ma sono mediamente in maggiore difficoltà finanziaria (in questa categoria sono presenti 29 comuni dissestati

o in disequilibrio che coinvolgono 4,5 milioni di abitanti). I comuni delle aree interne partono generalmente da condizioni finanziarie più difficoltose rispetto agli altri enti ma sono quasi equamente distribuiti fra chi possiede margini di manovra corrente e chi no; ciò dimostra che non è ottimale trattare i comuni delle aree interne in modo uniforme e servono strategie di supporto mirate e differenziate.

L'Erogazione dei servizi on-line ai cittadini: limiti dell'informatizzazione delle amministrazioni locali e opportunità fornite dal PNRR.⁴

Sommario

Il lavoro mira a approfondire il tema dell'offerta dei servizi pubblici digitali ai cittadini da parte delle amministrazioni locali, un elemento di particolare rilievo nel processo di *e-Government* degli enti. Infatti, l'erogazione di servizi on-line ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni costituisce uno degli obiettivi fondamentali perseguiti con l'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82/2005, c.d. "CAD") e con la spinta alla diffusione delle piattaforme abilitanti contenuta nei piani triennali per l'informatica dell'AgID. Infine, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) contiene investimenti finalizzati, tra l'altro, alla digitalizzazione della PA e della sua offerta di servizi e, parallelamente, prevede tra le riforme strutturali da realizzare nel prossimo futuro anche quella della pubblica amministrazione.

Nel lavoro sono presentati, con specifico riguardo al tema dei servizi offerti in rete dalla PA, i dati della settima indagine realizzata dalla Banca d'Italia sulla base di un questionario somministrato nel corso del 2020 a un campione rappresentativo di amministrazioni pubbliche locali appartenenti a diverse tipologie - quali regioni, province e città metropolitane, comuni e aziende sanitarie locali (ASL) - per rilevare il loro grado di informatizzazione nella gestione dei processi amministrativi e nelle modalità di dialogo con cittadini e imprese. I dati dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia sono in più passaggi affiancati da quelli desumibili da altre fonti istituzionali, quali primariamente il monitoraggio dei progetti di trasformazione digitale condotto dall'AgID, i Cruscotti OpenCDC della Corte dei conti e il Dashboard di PagoPA, allo scopo di allargare il perimetro dell'analisi quantitativa e irrobustire l'insieme delle conclusioni che è stato possibile trarre.

In merito al grado di interazione consentito dai siti web delle Amministrazioni locali, l'indagine della Banca d'Italia ha mostrato un ritardo nel raggiungimento di un livello sofisticato dell'interazione on-line col cittadino: nella media nazionale, solo il 28 per cento degli enti intervistati ha indicato per l'anno 2020 che il proprio sito web consente il livello massimo di operatività d'utente. Quasi un'amministrazione su cinque consente almeno la relazione di livello inferiore, ovvero la connessione bidirezionale; tuttavia, in caso di pagamento l'utente è costretto a fare riferimento a risorse esterne al sito dell'ente.

Circoscrivendo l'analisi ai comuni, emerge che al crescere della popolazione aumentano i comuni dotati di siti bidirezionali. Sotto quest'ultimo punto di vista, data la distribuzione simile tra i comuni dei casi in cui l'adesione al sistema PagoPA è stata portata a compimento, non può essere escluso che l'integrazione, direttamente nel

⁴ A cura di Marco Corradetti, Salvatore Perifano, Alessandro Vinci, Banca d'Italia, Servizio Tesoreria dello Stato. Le opinioni espresse in questo lavoro sono degli autori e non coinvolgono l'Istituto di appartenenza. Si ringrazia Walter Giuzio per il contributo dato al lavoro. Ogni eventuale errore o imprecisione è da attribuirsi agli autori Banca d'Italia, Servizio Tesoreria dello Stato. Le opinioni espresse in questo lavoro sono degli autori e non coinvolgono l'Istituto di appartenenza. Si ringrazia Walter Giuzio per il contributo dato al lavoro. Ogni eventuale errore o imprecisione è da attribuirsi agli autori.

proprio sito internet, delle funzionalità di PagoPA potrebbe aver indotto o quantomeno accelerato il raggiungimento del livello più evoluto dei servizi offerti on-line.

Un'analisi dei dati statistici relativi all'erogazione dei servizi pubblici *on-line* non può prescindere dal ricorso alle piattaforme abilitanti. Con riguardo in primo luogo a SPID, i dati messi a disposizione dall'AgID rivelano l'accelerazione nella crescita delle identità digitali rilasciate a partire da metà dell'anno 2020, che si attestano oggi a quasi 27 milioni. Le percentuali di ricorso a SPID risultano disomogenee tra i vari comparti di amministrazioni. Mentre quasi 9 regioni su 10 hanno attivato le autenticazioni SPID, la corrispondente quota di comuni, province e aziende sanitarie è pari o inferiore al 30 per cento.

Come per le identità SPID attivate, anche nel caso dell'App IO sono disponibili i dati relativi al download da parte degli utenti. I download dell'applicazione, a oggi pari circa a 24 milioni, hanno subito accelerazioni in corrispondenza di alcuni eventi esogeni, quali l'avvio del piano governativo Cashback nel mese di dicembre 2020 e il download, a partire da giugno 2021, della Certificazione verde Covid-19 (il cosiddetto green pass per la vaccinazione). Ambedue le iniziative hanno utilizzato primariamente l'App IO come veicolo di comunicazione tra l'utente e l'Amministrazione.

In merito a PagoPA, a fronte dell'obbligo normativo che chiedeva alle amministrazioni di integrare, entro il termine da ultimo fissato al 28 febbraio 2021, i loro sistemi di incasso con la piattaforma, le elaborazioni condotte su dati di PagoPA di inizio 2021 indicano che le adesioni delle amministrazioni locali superano il 90 per cento, con tutte le regioni che già nel 2016 avevano completato l'ingresso. Un certo ritardo è evidenziato principalmente dagli enti provenienti dal sud e isole, con percentuali di accesso al sistema pari o inferiori al 90 per cento. Con particolare riguardo alle amministrazioni comunali, sono quelle con popolazione inferiore ai 60 mila abitanti a essere state meno pronte nell'accesso a PagoPA.

In conclusione, i dati mostrati nel lavoro indicano che da tempo il nodo non risiede più nella mera disponibilità di risorse informatiche da parte delle amministrazioni, siano esse *hardware* o *software*, ma nella non sufficiente integrazione nelle procedure informatiche preposte all'offerta on-line, ad esempio in termini di connessione col sistema PagoPA. Il lavoro ha consentito pertanto di trarre alcune riflessioni di *policy*. In primo luogo, il sistema delle **piattaforme accentrate** potrebbe essere esteso alla creazione di un modello standard di servizio web di base, tramite la proposizione di una piattaforma navigabile dal cittadino che possa essere replicata e introdotta, eventualmente con poche semplici variazioni, dalle amministrazioni più in ritardo nello sviluppo del proprio sito internet o da quelle di dimensioni minori.

In secondo luogo, la leva degli **aiuti finanziari** per gli enti che investono in innovazione, come previsti dal PNRR, avrà un peso determinante. In particolare, uno dei piani di azione del progetto "Italia digitale 2026", varato dal Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, va nella giusta direzione, riproponendosi di incentivare con stanziamenti cospicui la creazione di siti internet e l'erogazione di servizi pubblici digitali. La discriminante del successo del piano sarà la capacità del sistema di individuare ex ante le soluzioni meritevoli di finanziamento e di sostenerne ex post la realizzazione.

In terzo luogo, andrebbe risolto il vincolo legato al **capitale umano** a disposizione delle amministrazioni pubbliche, assicurando il necessario ricambio generazionale e l'adeguamento delle competenze alle nuove esigenze della digitalizzazione e di un'azione amministrativa moderna. Anche in questo caso, le misure di carattere organizzativo pensate nell'ambito delle riforme della pubblica amministrazione che accompagnano l'attuazione del PNRR, in termini di reclutamento, formazione, valutazione delle performance, potranno assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all'interno delle PA. Sarà inoltre fondamentale accrescere gli sforzi, anche finanziari e soprattutto verso il sud del paese, per la formazione continua e per il *reskilling* dei lavoratori, permettendo di sviluppare stabilmente le competenze necessarie per far fronte al lavoro del futuro.

Introduzione

La trasformazione digitale della pubblica amministrazione ha portato all'introduzione di strumenti e software per la gestione del dialogo con l'utenza. In tale contesto, tra le amministrazioni pubbliche locali è diventata fondamentale la capacità di erogare servizi ai propri utenti in modalità digitalizzata, per ridurre i costi gravanti in capo al cittadino oltre che all'amministrazione stessa, con effetti positivi sull'intero sistema economico. In tale ambito, l'introduzione dell'ICT a sostegno dei sistemi di *back-office* degli enti, di cui si osserva un'accelerazione negli anni recenti, ha fornito un forte impulso al raggiungimento di più alti livelli di efficienza. Tuttavia, l'automazione informativa dei processi amministrativi non è da sola sufficiente a conseguire un effettivo sistema di *e-Government* (*e-Gov*). È necessario che l'amministrazione sia capace di mettere a disposizione il servizio stesso al cittadino in formato digitale e da remoto, consentendo di completare la gestione informatizzata dell'intera filiera del processo amministrativo, comprensiva dell'eventuale operazione di pagamento.

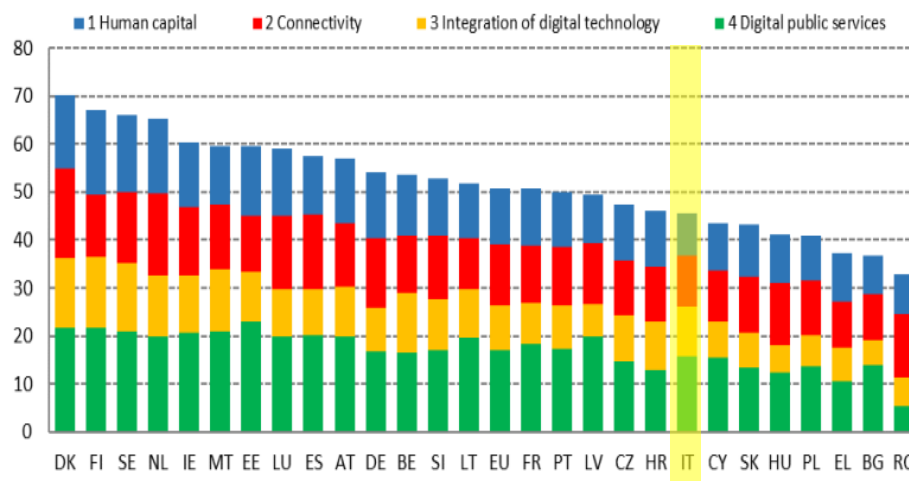
Si tratta di una sfida resa ancora più impellente dall'emergenza legata al propagarsi della pandemia da Covid-19. La crisi sanitaria ha infatti reso necessarie misure concrete per permettere alle amministrazioni di non interrompere il contatto col cittadino, anche nel caso di un rapporto "a distanza". Per tali ragioni, lo stato di emergenza vissuto dal paese ha introdotto un vero e proprio elemento di discontinuità nel processo di trasformazione digitale dell'azione pubblica, accelerandone la messa in opera.

In questo contesto, il grado di maturità raggiunto dalla pubblica amministrazione italiana nel processo di transizione digitale si muove nella direzione di quello di altri paesi. A conferma di ciò, si consideri l'indice sintetico *Digital Economy and Society Index* (DESI), monitorato dal 2014 dalla Commissione Europea al fine di misurare i progressi nei processi di digitalizzazione dei paesi dell'Unione. L'indice aggrega una serie di indicatori relativi a quattro dimensioni di analisi: *capitale umano* (disponibilità di competenze necessarie per trarre vantaggio dalle possibilità offerte dalla tecnologia digitale), *connettività* (sviluppo e qualità dell'infrastruttura disponibile per le comunicazioni in "banda larga"), *integrazione della tecnologia digitale* (disponibilità di tecnologia digitale per supportare l'attività imprenditoriale e il commercio elettronico), *servizi pubblici digitali* (capacità di erogare servizi pubblici digitali, ovvero *e-Gov*).

Il dato pubblicato nel 2021 per l'anno 2020, il primo a rilevare gli effetti della pandemia, vede l'Italia guadagnare alcune posizioni rispetto alle rilevazioni precedenti, pur

rimanendo al di sotto della media dei paesi dell'Unione, attestandosi al ventesimo posto su 27 Stati membri.

Grafico 1 - Digital Economy e Society Index



Fonte DESI 2021, Commissione Europea.

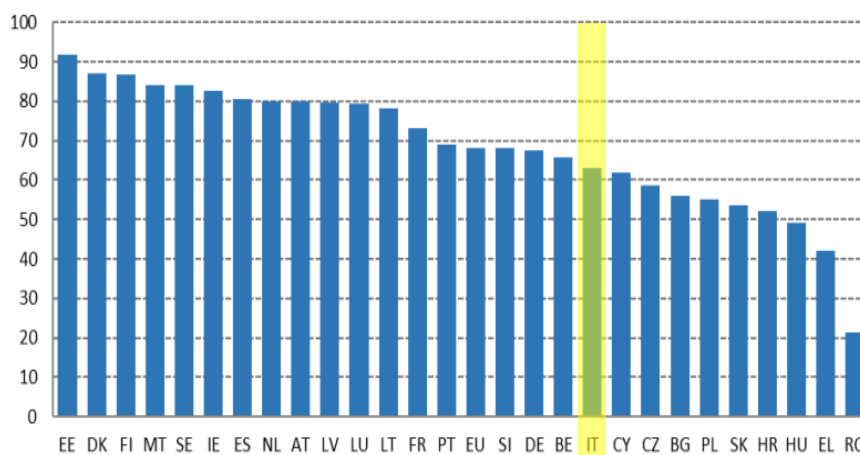
La distanza rispetto alla media UE è più marcata per ciò che concerne il capitale umano. In particolare, il 42% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possiede competenze digitali di base (56% nella media UE), il 22% possiede competenze digitali superiori a quelle di base (31% nella media UE). La percentuale di specialisti ICT è del 3,6 % del totale degli occupati, contro una media UE del 4,3%; la quota di laureati nel settore ICT è dell'1,3% contro il 3,9% della media UE. Infine, il 15% delle imprese italiane eroga ai propri dipendenti formazione in materia digitale, un livello di cinque punti percentuali inferiore alla media UE.

In termini di connettività, i dati registrano i progressi fatti sia in termini di copertura che di diffusione delle reti, sebbene si debba ancora investire sulla rete ad altissima capacità e sul 5G. In particolare, il 3,6% delle famiglie disponeva nel 2020 di una velocità di almeno 1 Gbps, il che evidenzia una forte crescita rispetto al dato del 2019 (inferiore allo 0,01%) e pone il nostro paese al di sopra della media UE. Per quanto riguarda la copertura della banda larga veloce, la quota di famiglie incluse è del 93%, al di sopra della media UE dell'87%. Se si considera, tuttavia, la copertura della rete fissa ad altissima capacità, nel 2020 la porzione di famiglie coperte è stata del 34%, in aumento di quattro punti rispetto al 2019 ma ancora notevolmente al di sotto della media UE del 59%. Per quanto riguarda il 5G, risulta coperto solo l'8% delle zone abitate, un dato inferiore alla media UE pari al 14%.

Positivo il dato della digitalizzazione del settore produttivo, per il quale l'Italia si colloca al decimo posto, con un punteggio del 41,4%, superiore rispetto alla media UE del 37,6%.

Per quanto di più stretto interesse ai fini del presente lavoro, l'Italia si colloca al diciottesimo posto per la dimensione dei servizi pubblici digitali. Rispetto all'utilizzo dei servizi di e-Gov, la percentuale di utenti internet che ricorre anche a servizi pubblici on-line è aumentata dal 30% del 2019 al 36% del 2020, ma il paese rimane al di sotto della media UE del 64%.

Grafico 2 – Digital Economy e Society Index: e-Government



Fonte DESI 2021, Commissione Europea.

In tale quadro si colloca il varo da parte del Governo, nel corso del 2021, del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), presentato alla Commissione per definire le linee che guideranno l'investimento dei fondi stanziati nell'ambito del programma europeo *Next generation EU*. Il piano rappresenta un'occasione irripetibile per portare a termine, tra le altre riforme nazionali, il processo di transizione digitale avviato per tutta la pubblica amministrazione.

Il presente contributo intende approfondire il tema dell'offerta dei servizi pubblici digitali ai cittadini da parte delle amministrazioni locali. L'analisi del processo di *e-gov* tiene conto, infatti, della particolare struttura del comparto pubblico italiano, dove, per effetto del decentramento amministrativo, sono le amministrazioni e gli enti locali a essere in prima linea nell'erogazione di servizi all'utenza. I servizi erogati a cittadini e imprese da comuni, regioni e ASL sono più numerosi e caratterizzati da interazioni maggiormente complesse di quelli forniti dalle amministrazioni centrali.

Nei paragrafi successivi verranno introdotti in primo luogo elementi sulle riforme normative che hanno accompagnato il processo di diffusione dell'*e-Gov* nel nostro paese, illustrando gli obiettivi sottesi all'azione del legislatore e, in generale, alla strategia nazionale; successivamente, saranno valutati i dati sull'erogazione dei servizi on-line ai cittadini da parte delle amministrazioni locali, tratti anche dall'ultima indagine condotta dalla Banca d'Italia; infine, verranno presentate sinteticamente alcune proposte di *policy* per accompagnare il processo di riforme atteso per il futuro prossimo.

Il quadro normativo e gli obiettivi in tema di digitalizzazione della PA e di erogazione dei servizi on-line

La digitalizzazione della pubblica amministrazione e la conseguente messa a disposizione di cittadini e imprese di infrastrutture tecnologiche rappresenta un elemento di modernità irrinunciabile della società, che incide sul livello di sviluppo economico di un paese. Nella consapevolezza di ciò, a partire dai primi anni 2000 l'Italia si è dotata

di diversi strumenti finalizzati a un ripensamento dell'azione amministrativa che consideri lo sfruttamento delle opportunità fornite dal progresso tecnologico.

L'erogazione di servizi on-line ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni costituisce uno degli obiettivi fondamentali perseguiti con l'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82/2005, c.d. "CAD"), che rappresenta la carta fondamentale dei diritti e dei doveri della digitalizzazione dell'amministrazione.

Tra i criteri indicati dalla Legge n. 229/2003 che ha delegato il Governo all'adozione del codice, infatti, figura specificamente quello di garantire la più ampia disponibilità di servizi resi per via telematica dalle PA e di assicurare ai cittadini e alle imprese l'accesso a tali servizi secondo il principio della massima semplificazione degli strumenti e delle procedure utilizzate. La finalità del codice dunque non è soltanto quella di raccogliere in modo sistematico le disposizioni vigenti sull'uso della tecnologia da parte delle pubbliche amministrazioni, ma anche quella di fare da volano per un ripensamento dell'attività amministrativa e per imprimere una decisa spinta verso l'adozione di strumenti e procedure di *e-Government*. L'informatica pubblica è il mezzo per fornire un forte impulso al complessivo ammodernamento delle amministrazioni e all'evoluzione dei rapporti con i cittadini, indirizzandoli verso modalità di esercizio delle competenze realmente efficienti, efficaci e trasparenti. L'idea è, in altri termini, che il CAD possa aprire la strada all'erogazione di servizi più efficienti e più rapidi e, in generale, disegnare forme innovative di partecipazione alla gestione della cosa pubblica.

La centralità, nella visione del legislatore, dei rapporti tra PA e cittadini si coglie invero già dal titolo del decreto: la scelta di intitolare il provvedimento "Codice dell'amministrazione digitale" (e non, come inizialmente previsto, "Codice della pubblica amministrazione digitale") indica la volontà di concentrare l'attenzione non solo e non tanto sull'organizzazione, quanto e soprattutto sull'azione amministrativa, ossia sull'esercizio dei pubblici poteri, nel rapporto dinamico tra le amministrazioni e tra queste e i cittadini.

In quest'ottica, il CAD intende delineare un sistema in cui le PA sono i soggetti destinatari di una serie di doveri di digitalizzazione, i cittadini e le imprese sono titolari dei correlativi diritti digitali e l'erogazione dei servizi on-line rappresenta l'anello di congiunzione tra questi due poli.

Tuttavia, il percorso per la realizzazione concreta di tale disegno si è rivelato tutt'altro che agevole. Oltre alla complessità di regolare una realtà, come quella tecnologica, percorsa da continui e rapidi mutamenti, i motivi delle difficoltà sono stati principalmente due:

- la scarsa incisività del quadro normativo inizialmente definito dal CAD, in cui le norme di principio e gli obiettivi prefissati non erano accompagnati da disposizioni sufficientemente precettive e da un impianto sanzionatorio tale da assicurarne l'effettività;
- le difficoltà e i ritardi per le amministrazioni nel dare attuazione alle norme contenute nel CAD, anche per la generale previsione di interventi "a invarianza finanziaria"⁵.

⁵ - Cfr. in questo senso i pareri della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato n. 1195/2004 e n. 31/2006.

In ragione di ciò, negli oltre 15 anni trascorsi dalla sua emanazione, il CAD è stato oggetto – come peraltro già previsto in sede di delega - di diversi correttivi, veri e propri interventi di riforma, nonché di numerose modifiche settoriali.

I doveri di digitalizzazione per le pubbliche amministrazioni

L’approccio del legislatore nei confronti delle pubbliche amministrazioni è nel tempo mutato nel senso di un progressivo ampliamento del novero dei soggetti destinatari dei precetti contenuti nel CAD e di una tendenziale maggiore coerenza di questi ultimi. Ciò nell’auspicio di ridurre il divario tra la rapidità dell’evoluzione tecnologica e normativa e l’incapacità delle PA di assecondare tempestivamente il processo di ammodernamento.

Se nelle prime versioni del codice, la maggior parte degli obblighi di digitalizzazione gravava sulle amministrazioni centrali e sugli enti territoriali (peraltro, almeno inizialmente, nei limiti delle risorse tecnologiche e amministrative disponibili), l’attuale formulazione del CAD – soprattutto a seguito delle accelerazioni impresse con le riforme del 2010 e del 2016-17⁶ – si rivolge tendenzialmente a tutti i soggetti pubblici o privati gestori di pubblici servizi, seppur con un diverso grado di intensità a seconda del ruolo svolto. Infatti, è previsto in generale che le disposizioni del codice si applichino alle pubbliche amministrazioni (come individuate dal D.Lgs. n. 165/2001), ai gestori di servizi pubblici e alle società a controllo pubblico. Tuttavia, alcuni doveri sono propri soltanto delle PA in senso stretto. Per quanto qui interessa, il legislatore ha progressivamente imposto la completa “disattivazione” delle modalità tradizionali di erogazione dei servizi, in favore di modalità telematiche. In particolare, l’obbligo di digitalizzazione interessa tutte le fasi del procedimento amministrativo: dalla formazione dei documenti, alla tenuta del fascicolo informatico, fino alla trasmissione dei documenti in via telematica tra amministrazioni e all’utilizzo generalizzato della posta elettronica certificata.

Parallelamente, le pubbliche amministrazioni sono destinatarie di una serie di obblighi organizzativi funzionali all’informatizzazione del procedimento e all’erogazione dei servizi in modalità telematica. In particolare, le PA sono chiamate a organizzare la propria attività utilizzando le TIC (tecnologie dell’informazione e della comunicazione), semplificando i procedimenti, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze, con l’obiettivo non solo di agevolare l’efficienza e l’efficacia della propria attività ma anche e soprattutto per rendere effettivi i diritti riconosciuti ai cittadini dal codice.

Nell’intento di rafforzare la precettività di tali regole, il legislatore ha introdotto nel CAD un sistema sanzionatorio che ancora il rispetto degli obblighi in materia di digitalizzazione al ciclo della *performance* delle PA e alla valutazione dei dirigenti. Sotto questo profilo, merita di essere segnalata una disposizione in vigore dal 31 luglio 2021 (della quale dunque si valuteranno nel tempo gli effetti) con cui il legislatore si è spinto oltre la responsabilità dirigenziale, configurando una vera e propria sanzio-

6 - Nel 2010 è stata eliminata la “clausola di salvaguardia” secondo cui le disposizioni del codice si applicavano soltanto alle amministrazioni munite di idonee risorse tecnologiche e finanziarie; con la riforma del 2016 e il correttivo del 2017 si è giunti all’attuale elencazione puntuale dei soggetti obbligati ai sensi dell’art. 2, comma 2, CAD.

ne amministrativa. In particolare, l'art. 18-bis CAD attribuisce all'AgID (Agenzia per l'Italia digitale) poteri di vigilanza sul rispetto delle disposizioni del codice e di ogni altra norma in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della pubblica amministrazione, prevedendo l'irrogazione all'ente di una sanzione pecuniaria fino a 100.000 euro per il caso di mancata ottemperanza alla richiesta di dati, documenti o informazioni e per la violazione di alcuni obblighi specifici sanciti dal codice, tra i quali in primo luogo quelli in materia di accesso ai servizi in rete previsti dagli artt. 64 e 64-bis (vd. infra). Tuttavia, poiché l'intento finale della norma è quello di perseguire gli obiettivi di digitalizzazione, parallelamente all'irrogazione della sanzione, è previsto l'avvio di un procedimento che prevede l'assegnazione, al soggetto responsabile, di un termine per conformarsi alla norma violata e, in caso di inottemperanza, la nomina di un commissario *ad acta* che si sostituisca all'organo amministrativo inadempiente.

I diritti digitali di cittadini e imprese

La digitalizzazione è da intendersi non soltanto come strumento per rendere più semplice e più efficace l'attività della PA, ma anche e soprattutto come mezzo per migliorare l'esperienza degli utenti, cittadini e imprese, in termini di facilità d'uso ed efficienza.

Per questo motivo, il CAD – specularmente ai doveri della pubblica amministrazione – enuclea una serie di diritti dei cittadini che, soprattutto a partire dalle modifiche ispirate dalla “riforma Madia” (Legge n. 124/2015), hanno assunto un ruolo centrale. Il codice contiene ora, tra i principi fondamentali, un'apposita sezione significativamente rubricata “Carta della cittadinanza digitale”. L'intento è quello di spostare l'attenzione dal processo di digitalizzazione che investe le PA ai diritti digitali di cittadini e imprese, o meglio, degli utenti. Infatti, il CAD ora sancisce per “chiunque” il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti previsti dal codice nei rapporti con le PA, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo.

Inoltre, negli ultimi anni il legislatore ha dedicato particolare attenzione al rafforzamento dei diritti dei cittadini alla fruizione, nel modo più agevole possibile, dei servizi on-line messi a disposizione delle PA. In questo senso, il CAD prevede il diritto di fruire dei servizi erogati in forma digitale e in modo integrato, anche attraverso dispositivi mobili, così aprendo la strada all'applicazione del principio del c.d. *mobile first*. Parallelamente, le PA sono chiamate a riorganizzare e aggiornare i propri servizi, per adattarli a tale finalità. E la centralità della posizione dell'utente trova conferma sotto due profili: da un lato, è sancito l'obbligo per i soggetti che erogano i servizi di consentire agli utenti di esprimere la soddisfazione rispetto alla qualità, anche in termini di fruibilità, accessibilità e tempestività, del servizio reso e l'obbligo di pubblicare sui propri siti i dati risultanti; dall'altro, la violazione del diritto a servizi on-line semplici e integrati può essere fatta valere anche con lo strumento della *class action*.

La fruizione dei servizi on-line rappresenta dunque il parametro d'elezione per valutare l'effettività dei diritti digitali riconosciuti ai cittadini e, specularmente, il corretto adempimento dei doveri imposti alle pubbliche amministrazioni.

L'erogazione e l'accesso ai servizi on-line

Consapevole della centralità della migliore fruizione dei servizi on-line per il corretto esercizio dei diritti digitali dei cittadini, il Governo ha recentemente dedicato a tale obiettivo numerosi interventi, sia in sede di aggiornamento del CAD, che in sede di adozione dei Piani triennali per l'informatica nella Pubblica Amministrazione⁷. Ciò in linea con la "Strategia per la crescita Digitale 2014-2020", il cui principio fondamentale era appunto che la fruizione dei servizi pubblici dovesse progressivamente trasferirsi "dall'analogico al digitale", assicurando il coordinamento delle azioni di tutte le amministrazioni pubbliche e dei loro investimenti in TIC.

I siti *web* costituiscono la modalità principale di erogazione dei servizi on-line da parte delle PA. Pertanto, il legislatore si è inizialmente concentrato sul superamento della frammentazione determinata dalla mancanza di regole comuni che ha favorito un panorama di siti pubblici estremamente diversificato, nei quali si riscontrano diversi livelli di qualità nell'erogazione dei servizi. In un primo momento, quindi, l'obiettivo è stato quello di avviare la standardizzazione del contenuto e delle modalità di presentazione dei siti delle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, mettere a disposizione un servizio on-line non significa di per sé erogarlo, se questo non è concretamente accessibile e se lo strumento attraverso il quale viene offerto non ne consente un'agevole fruizione.

Per questo motivo, negli ultimi anni l'attenzione del Governo si è spostata sull'effettiva fruibilità dei servizi on-line, intesa quale imprescindibile requisito per il rafforzamento dei diritti connessi alla "identità digitale", riconosciuta dal CAD quale connotato della cittadinanza digitale. In quest'ottica, vengono in rilievo le novità introdotte con le seguenti finalità:

- promuovere lo sviluppo e la diffusione delle piattaforme abilitanti;
- estendere il ricorso a strumenti di pagamento elettronici nei rapporti tra PA e utenti.

Come chiarito già nel Piano 2017-2019, le piattaforme abilitanti sono rappresentate da servizi digitali forniti in modo accentrato che possono essere condivisi dalle PA, per ridurre i costi e uniformare gli strumenti utilizzati dagli utenti finali durante la loro interazione con le PA; l'obiettivo è dunque quello di fornire alle amministrazioni soluzioni tecnologiche che consentano di mettere a disposizione di cittadini e imprese un modo uniforme e più semplice di interazione e collaborazione. Secondo una visione funzionale alle scelte delle PA, è possibile distinguere 3 tipologie di piattaforme abilitanti:

- le piattaforme *process service*, che realizzano digitalmente un processo completo di cui le PA diventano utilizzatori;

⁷ - Il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione è un documento di indirizzo strategico contenente la fissazione degli obiettivi e l'individuazione dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche per guidare il percorso di trasformazione digitale. Il Piano è predisposto dall'AgID, in linea con quanto previsto dall'art. 14-bis del CAD, che affida all'Agenzia, tra l'altro, la programmazione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché il monitoraggio delle attività svolte dalle amministrazioni, in relazione alla loro coerenza con il Piano.

- le piattaforme *task service*, che implementano singole funzionalità trasversali alla realizzazione di procedimenti amministrativi digitali che le PA integrano all'interno dei loro sistemi;
- le piattaforme *data service*, che assicurano l'accesso a fonti di dati validati di cui le PA necessitano per dare seguito alle proprie funzioni istituzionali.

L'approccio nei confronti delle piattaforme è mutato nel corso del tempo, in relazione all'evoluzione del contesto esterno e dell'avanzamento del processo di digitalizzazione della PA.

Con i Piani per i trienni 2017-2019 e 2019-2021 – adottati poco dopo l'istituzione di alcune delle principali piattaforme – si assiste a una progressiva estensione di tale strumento: dapprima si mira al completamento della realizzazione delle piattaforme in programma e a favorirne la diffusione; poi si punta sull'evoluzione delle piattaforme esistenti e sull'individuazione e realizzazione di eventuali nuove piattaforme abilitanti che fungano da acceleratori per il processo di digitalizzazione della PA.

Il Piano per il triennio 2020-2022, pur ponendosi in linea di continuità con quelli precedenti, guarda alle piattaforme più che nella prospettiva dell'evoluzione tecnologica della PA *ex se*, nell'ottica del miglioramento dei servizi resi ai cittadini. In questo senso, tra gli obiettivi del Piano figurano quelli di “favorire l'evoluzione delle piattaforme esistenti per migliorare i servizi offerti a cittadini ed imprese semplificando l'azione amministrativa” e di “incrementare e razionalizzare il numero di piattaforme per le amministrazioni al fine di semplificare i servizi ai cittadini”. Soprattutto, al fine di aumentare il grado di effettività dei diritti connessi alla cittadinanza digitale, si mira ad aumentare il grado di adozione ed utilizzo delle piattaforme abilitanti esistenti da parte delle pubbliche amministrazioni e vengono individuati, nell'ambito di tale obiettivo strategico, risultati attesi specificamente dedicati all'incremento dell'adozione e dell'utilizzo, tra l'altro, dei sistemi di identità digitale da parte delle amministrazioni.

Ciò è coerente con l'evoluzione normativa più recente, laddove si è inteso rafforzare il ruolo dell'identità digitale e armonizzare le modalità di identificazione degli utenti. In particolare, nel CAD è previsto che chiunque ha il diritto di accedere ai servizi on-line tramite la propria identità digitale e che le PA utilizzino esclusivamente le identità digitali SPID (cfr. infra) e la carta di identità elettronica - CIE (oltre alla Carta nazionale dei servizi - CNS) ai fini dell'identificazione dei cittadini che accedono ai propri servizi in rete. Per rendere effettiva tale ultima previsione, con il c.d. “Decreto Semplificazioni” (D.L. n. 76/2020) è stato imposto alle PA il divieto di rilasciare o rinnovare credenziali per l'identificazione e l'accesso dei cittadini ai propri servizi in rete, diverse da SPID, CIE o CNS, fermo restando l'utilizzo di quelle già rilasciate fino alla loro naturale scadenza e, comunque, non oltre il 30 settembre 2021.

Da ultimo, sempre con l'obiettivo di estendere la diffusione delle piattaforme abilitanti per l'identità digitale, il D.L. 77/2021 (recante disposizioni sulla *governance* del PNRR e semplificazioni connesse al Piano) ha introdotto, all'art. 64-ter del CAD, il Sistema di Gestione delle Deleghe (SGD) che consente a chiunque di delegare l'accesso a uno o più servizi a un soggetto titolare dell'identità digitale. La delega può essere presentata sia mediante il canale digitale che quello fisico, con l'acquisizione della

delega cartacea presso lo sportello. A seguito dell'acquisizione della delega al SGD, è generato un attributo qualificato associato all'identità digitale del delegato, che può essere utilizzato anche per l'erogazione di servizi in modalità analogica. L'obiettivo della norma è evidentemente quello di favorire la diffusione delle credenziali per l'accesso ai servizi pubblici anche tra le fasce di popolazione meno abituate all'utilizzo di strumenti tecnologici.

Il diritto all'accesso ai servizi on-line può considerarsi effettivo solo se tali servizi sono realmente fruibili, anche sotto il profilo dell'esecuzione di pagamenti, che può rappresentare il presupposto per l'avvio o la conclusione dell'erogazione dei servizi stessi. Per questo motivo, con il richiamato "Decreto Semplificazioni"⁸ il legislatore ha portato a compimento, almeno sulla carta, il processo di semplificazione tecnologica e centralizzazione della gestione dei pagamenti connessi all'esercizio di funzioni pubblicistiche. In particolare, se i soggetti pubblici erano già obbligati a ricevere i pagamenti con modalità elettroniche per il tramite della piattaforma PagoPA (vd. infra), entro il 28 febbraio 2021 i sistemi di incasso di pubbliche amministrazioni, gestori di pubblici servizi e società a controllo pubblico devono integrarsi con la stessa; a decorrere dalla stessa data anche i prestatori di servizi di pagamento sono obbligati a utilizzare in via esclusiva detta piattaforma per tutte le transazioni effettuate dai propri clienti in favore di soggetti pubblici.

La gestione elettronica e centralizzata dei pagamenti rappresenta un vantaggio sia per le PA che per i privati. Infatti, per le prime, le procedure informatiche consentono un innalzamento dei livelli di efficienza (ad esempio in tema di monitoraggio degli incassi e di riconciliazione automatica dei pagamenti) e un significativo risparmio di risorse nell'ambito dei procedimenti amministrativi. Per i privati, favoriscono modalità evolute e concorrenziali nel contatto con l'amministrazione.

Le piattaforme abilitanti e l'App IO

Ai fini del presente lavoro, è utile soffermarsi sinteticamente sulle funzioni e le caratteristiche fondamentali delle piattaforme delle quali si mostrano i dati di utilizzo nei successivi paragrafi.

Il **Sistema pubblico di identità digitale (SPID)** è forse la piattaforma abilitante *task service* per eccellenza, in quanto fornisce la funzionalità trasversale di identificazione unica. In particolare, SPID consente l'accesso a qualsiasi servizio on-line con credenziali uniche universalmente accettate, in modo che il cittadino possa autenticarsi una sola volta e utilizzare tale autenticazione con qualunque erogatore di servizi on-line. Il Sistema è costruito come insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell'AgID, identificano gli utenti per consentire loro l'accesso ai servizi in rete. L'identificazione informatica consiste nella validazione dell'insieme di dati attribuiti in modo esclusivo ed univoco, dopo la verifica dell'identità del richiedente. Gli enti hanno la garanzia di avere a disposizione un sistema unico per l'autenticazione dell'utenza con standard di sicurezza sempre elevati e in linea con il

8 - Il D.L., per quanto qui interessa, ha modificato gli artt. 5 CAD e 65 D.Lgs n. 217/2017 relativi all'ampiezza e alle tempistiche degli obblighi di adesione al sistema PagoPA.

mercato. L'utenza, oltre ad avvantaggiarsi di tale sicurezza, dotandosi di SPID può istantaneamente avere accesso a tutti i siti delle amministrazioni pubbliche, senza necessità di attivare e gestire identità specifiche.

PagoPA è la piattaforma abilitante *task service* per la gestione del sistema dei pagamenti pubblici, realizzata al fine di semplificare i pagamenti in favore delle pubbliche amministrazioni attraverso l'interconnessione e l'interoperabilità tra queste e i prestatori di servizi di pagamento. Si tratta di una modalità standardizzata di esecuzione dei pagamenti in favore delle pubbliche amministrazioni, utilizzabile sia per il tramite dei collegamenti messi a disposizione dalle PA destinatarie dei pagamenti, sia attraverso i canali – tanto fisici (ATM) quanto virtuali (siti di *home banking*) – offerti dai prestatori di servizi di pagamento.

Sia nel caso di pagamento spontaneo che nel caso di pagamento richiesto, ad ogni operazione è attribuito un codice identificativo univoco (IUV – Identificativo Univoco di pagamento) che consente all'ente beneficiario di associare il singolo versamento alla fattispecie amministrativa sottostante: richiesta di un servizio (nel caso di pagamenti spontanei) o posizione debitoria (nel caso di pagamenti dovuti richiesti dall'ente stesso). L'accredito sui conti dell'ente beneficiario avviene entro il giorno successivo a quello del versamento.

I vantaggi per gli utenti consistono prevalentemente nella facilità di accesso, nella standardizzazione dell'esperienza di pagamento in favore delle PA e nella trasparenza delle commissioni, mentre in precedenza dovevano inevitabilmente utilizzare i diversi strumenti di pagamento contrattualizzati tra i singoli enti e i rispettivi tesorieri, alle diverse condizioni da questi pattuite. Le pubbliche amministrazioni beneficiano, invece, di un sistema che consente loro di accorciare i tempi di incasso, di semplificare l'attività di riconciliazione e di ridurre i costi per la riscossione, potendo incassare tramite tutti i prestatori di servizi di pagamento connessi alla piattaforma a condizioni concorrenziali.

L'Anagrafe Nazionale della popolazione residente (ANPR), diversamente da SPID e PagoPA, è qualificabile come una piattaforma abilitante *data service*, in quanto garantisce l'accesso a fonti di dati che le PA utilizzano per le proprie funzioni istituzionali. Si tratta dell'anagrafe unica di tutti i cittadini italiani e i residenti in Italia, nella quale sono automatizzate tutte le procedure di gestione dei dati anagrafici. Istituita presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'art. 62 CAD, sostituisce l'Indice nazionale delle anagrafi (INA), l'Anagrafe della popolazione italiana residente all'estero (AIRE) e le anagrafi tenute dai comuni.

Oltre ai vantaggi per i cittadini, che possono richiedere certificati da un unico portale on-line in tempo reale, sono rilevanti anche quelli per le PA, che possono condividere in una banca dati unica i dati anagrafici dei cittadini e inviarne aggiornamenti ad altri enti, come l'Agenzia delle Entrate o l'Istat.

L'App IO è un'applicazione per *smartphone* pensata per permettere a tutti i cittadini di avere un nuovo e unico punto di accesso telematico ai servizi, alle informazioni e alle comunicazioni della pubblica amministrazione, consentendo quindi di usare i servizi pubblici nazionali e locali dal proprio *smartphone* in maniera semplice e integrata.

Attraverso l'interoperabilità con le piattaforme abilitanti SPID, PagoPA e ANPR, l'App IO consente la gestione integrata di tre funzionalità fondamentali della cittadinanza digitale:

- comunicazioni: l'App IO, una volta eseguita l'identificazione tramite SPID permette di ricevere messaggi, avvisi, comunicazioni da qualunque ente pubblico;
- pagamenti: l'applicazione consente di effettuare pagamenti verso tutti gli enti della pubblica amministrazione attraverso PagoPA, di associare carte di credito e pagare gli avvisi cartacei usando il *QR code*, conservando lo storico di tutte le operazioni;
- documenti: tramite l'App è possibile richiedere e consultare direttamente sul proprio *smartphone* certificati e altri documenti personali.

L'erogazione dei servizi on-line e le riforme della PA nel PNRR

Al fine di stimolare la reazione alle conseguenze economico-sociali dell'emergenza sanitaria da Covid-19, l'Unione europea ha messo a punto un insieme di misure finanziarie a sostegno degli Stati Membri, tra le quali spicca il *Next Generation EU*, uno strumento temporaneo da 750 miliardi di euro pensato per stimolare una ripresa uniforme, in grado di rendere le economie e le società dei Paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione digitale. La componente centrale del NGEU è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026, e una dimensione totale di 672,5 miliardi di euro.

Ciascun Paese destinatario di una quota di tale finanziamento è stato chiamato a predisporre un piano con gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che intende realizzare grazie all'utilizzo dei fondi europei.

La risposta italiana alla crisi pandemica prende le mosse da due considerazioni di fondo. Da un lato, l'emergenza sanitaria da Covid-19 e le connesse misure di distanziamento sociale e limitazione dell'accesso fisico agli uffici hanno confermato l'urgenza del rafforzamento della capacità da parte delle PA italiane di erogare servizi on-line e dell'ampliamento della diffusione di sistemi che ne consentano ai cittadini la fruizione da remoto.

D'altro canto, la pandemia ha colpito l'economia italiana più di quella di altri Paesi europei e la ripresa richiederà una capacità di crescita superiore a quella dimostrata dall'Italia negli ultimi anni, condizionata dal ritardo di riforme in grado di cogliere le opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica.

In ragione di tali evidenze, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) italiano contiene investimenti finalizzati, tra l'altro, alla digitalizzazione della PA e, parallelamente, prevede tra le riforme strutturali da realizzare nel prossimo futuro anche quella della pubblica amministrazione.

Nel Piano – composto da 6 Missioni che rappresentano le aree tematiche strutturali di intervento⁹ - le iniziative dirette alla digitalizzazione della PA rivestono un ruolo centrale. Nell'ambito nella Missione 1 ("Digitalizzazione, innovazione, competitività,

⁹ - 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e Ricerca; 5. Inclusione e Coesione; 6. Salute.

cultura e turismo”), la prima componente è infatti specificamente dedicata alla digitalizzazione e innovazione della PA.

Ponendosi in linea di continuità con quanto già evidenziato nei richiamati Piani triennali per l’informatica nella PA definiti dall’AgID, il PNRR prosegue nel percorso di ampliamento dell’accessibilità dei servizi on-line e di miglioramento dell’esperienza degli utenti.

In particolare, secondo la strategia “Italia Digitale 2026” connessa al PNRR¹⁰, un investimento da 750 milioni di euro è finalizzato ad accelerare l’adozione di PagoPA per i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni e dell’App IO quale principale punto di contatto tra enti e cittadini per la fruizione dei servizi pubblici digitali (la platea potenziale è stimata in 17.500 enti).

Per permettere una fruizione fluida di tutti i servizi offerti dalle PA, 285 milioni di euro sono destinati a rafforzare il sistema di identità digitale (platea potenziale: 10.300 enti), favorendo la diffusione di SPID e CIE e lo sviluppo dell’ANPR.

Tali investimenti sono diretti al conseguimento dei seguenti obiettivi entro il 2026:

- l’utilizzo dell’identità digitale da parte del 70% della popolazione;
- l’adozione di PagoPA e dell’App IO da parte dell’80% delle PA.

Infine, 613 milioni sono indirizzati a migliorare l’esperienza dei servizi pubblici digitali, definendo e promuovendo l’adozione di modelli collaudati e riutilizzabili per la creazione di siti internet e l’erogazione di servizi pubblici digitali.

Tutto ciò al fine di accompagnare l’ambizioso obiettivo di raggiungere entro il 2026 almeno l’80% dei servizi pubblici essenziali erogati on-line.

Come anticipato, il PNRR contiene anche un piano di riforme destinate ad affiancare gli investimenti al fine di assicurarne l’efficacia. Tra le riforme definite come “orizzontali”, in quanto trasversali a tutte le Missioni del Piano, figura quella della pubblica amministrazione.

Mentre con gli interventi in materia di digitalizzazione e accessibilità dei servizi on-line il PNRR si è inserito nel solco già tracciato dai Piani triennali per l’informatica, l’obiettivo della riforma della PA è quello di segnare una netta discontinuità rispetto al passato. L’idea di fondo è che il presupposto per il corretto utilizzo dei fondi del NGEU e per la realizzazione dei progetti delineati con il PNRR sia quello di rafforzare la macchina amministrativa, a partire dall’inserimento di figure dotate delle competenze necessarie per la più efficace ed efficiente gestione delle iniziative previste dal Piano. Infatti, negli ultimi decenni la riduzione della spesa pubblica, con il blocco del *turnover* e il taglio degli investimenti per la formazione dei dipendenti pubblici, ha fatto sì che le risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni fossero carenti sul piano numerico e scarsamente adatte a governare la trasformazione digitale. A questo si aggiunge l’eccessiva complessità delle norme e delle procedure che regolano l’azione amministrativa.

Alla luce di ciò, con l’obiettivo di costruire una PA in grado di offrire servizi più ade-

10 - Cfr. <https://padigitale2026.gov.it/>

guati alle esigenze dei cittadini, il PNRR delinea un programma di riforme che si muove lungo 4 direttrici fondamentali:

- accesso: facilitare il *turnover* generazionale attraverso lo snellimento e la revisione delle procedure e delle regole per il reclutamento dei dipendenti pubblici, al fine di valorizzare nella selezione non soltanto le conoscenze, ma anche e soprattutto le competenze;
- buona amministrazione: semplificare norme e procedure attraverso interventi mirati sulle procedure direttamente collegate alla realizzazione del PNRR;
- competenze: definire i profili professionali quale “parametro di riferimento” per le politiche di assunzione, migliorare la coerenza tra competenze e percorsi di carriera, attivare percorsi formativi differenziati e altamente qualificati e sviluppare la cultura del risultato;
- digitalizzazione: da intendersi come “abilitatore trasversale ad ampio spettro” per realizzare le riforme.

Nell’ottica del miglioramento delle modalità di “accesso” al pubblico impiego, merita un cenno il D.L. n 44/2021, che, al fine di ridurre i tempi di reclutamento del personale e meglio indirizzare la selezione, prevede modalità semplificate per lo svolgimento dei concorsi pubblici, tra cui una fase preliminare di valutazione dei titoli correlati alle caratteristiche delle posizioni ricercate per i bandi a elevata specializzazione tecnica. Soprattutto, con il D.L. n. 80/2021 (c.d. “Decreto Reclutamento PA”) sono definite le procedure per assumere a tempo determinato nella PA gli esperti e i funzionari che lavoreranno ai progetti del PNRR e per conferire incarichi di consulenza con sistemi più rapidi ed efficaci¹¹. Per il periodo di realizzazione del piano, sono aumentate le percentuali previste dalla legge per l’attribuzione di incarichi dirigenziali a soggetti esterni alla PA. In forza del decreto è stato inoltre istituito il Portale Nazionale del Reclutamento¹², per semplificare e digitalizzare i processi di selezione della PA.

In linea con il pilastro del programma di riforme connesso al PNRR dedicato alla “buona amministrazione”, il D.L. n. 77/2021 – oltre a definire la *governance* del Piano – ha introdotto una serie di rilevanti semplificazioni nell’ottica della “sburocratizzazione”. In generale viene rafforzata la regola del silenzio-assenso¹³, sono introdotte poi norme acceleratorie su specifici procedimenti di particolare rilievo per la realizzazione dei progetti contenuti nel PNRR: si dimezzano i tempi delle valutazioni ambientali; si riducono le attese per le autorizzazioni per la banda ultra larga; si accelerano gli appalti e la realizzazione di importanti opere strategiche.

Sotto il profilo delle “competenze”, il citato D.L. n. 80/2021 interviene profondamente

11 - In attuazione dell’art. 1 del D.L. 80/2021 sulle modalità di selezione dei professionisti ed esperti per il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle amministrazioni impegnate nell’attuazione dei progetti del PNRR, con D.P.C.M. del 14 ottobre 2021 sono state definite le modalità per l’istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di un’alta specializzazione.

12 - <https://www.inpa.gov.it/>

13 - Fermi gli effetti del silenzio assenso, si prevede che l’amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare in via telematica un’attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell’intervenuto accoglimento della domanda. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l’attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi del D.P.R. 445/2000.

sul testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. n. 165/2021). In primo luogo, viene modificato l'inquadramento del personale non dirigenziale e vengono riviste le regole sulla mobilità verticale, ovvero sulle progressioni di carriera nell'ottica della valorizzazione del merito. Con l'obiettivo di agevolare la migliore allocazione delle risorse, viene inoltre semplificata la disciplina in materia di mobilità orizzontale e passaggio diretto di personale tra diverse amministrazioni. Infine, viene stabilito che i tetti di spesa previsti per il riconoscimento del trattamento accessorio potranno essere superati secondo criteri e modalità da definire nei contratti collettivi nazionali di lavoro e compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Una particolare attenzione è riservata inoltre alle risorse umane degli enti locali. Il "Decreto Reclutamento" introduce un'espressa deroga al divieto di assunzione previsto per gli enti che non rispettino i termini per l'approvazione del bilancio: tali enti possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del PNRR. Nella stessa direzione, in sede di conversione del D.L. n. 152/2021 sull'attuazione del PNRR, sono state introdotte specifiche disposizioni dirette al potenziamento amministrativo dei comuni coinvolti nell'attuazione dei progetti previsti nel Piano, attraverso strumenti che facilitino l'acquisizione di adeguate professionalità. In particolare, ai comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti è consentito di conferire a esperti di comprovata qualificazione professionale incarichi di consulenza e collaborazione di durata non superiore al 31 dicembre 2026 e comunque legati al mandato amministrativo del conferente. Inoltre, per tutti i comuni, indipendentemente dal requisito dimensionale, è possibile - in deroga ai limiti imposti dal D.L. n. 78/2010 - assumere con contratto a tempo determinato personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità per un periodo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026.

Il compendio delle scelte fondamentali di sviluppo delle singole amministrazioni è destinato a confluire nel Piano integrato di attività e di organizzazione (PIAO). Con il dichiarato obiettivo di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, il D.L. 80/2021 prevede infatti che tutte le PA (ad eccezione delle scuole e delle istituzioni educative) con più di 50 dipendenti adottino il Piano¹⁴. Ciò risponde all'esigenza di fondo di superare la pluralità di strumenti di programmazione oggi in uso e creare un piano unico di *governance* di un ente. Nello specifico, il PIAO definisce, tra l'altro:

- gli obiettivi programmatici e strategici della *performance*, stabilendo il necessario collegamento tra quella individuale e quella organizzativa;
- la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e

¹⁴ - Il PIAO ha durata triennale e viene aggiornato entro il 31 gennaio di ogni anno.

all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;

- gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne;
- gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione;
- l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno;
- le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere.

L'erogazione dei servizi on-line e le piattaforme abilitanti: una rappresentazione statistica

Il paragrafo mira a presentare, con specifico riguardo al tema dei servizi offerti in rete dalla PA, i dati della settima indagine realizzata dalla Banca d'Italia sulla base di un questionario somministrato nel corso del 2020 a un campione rappresentativo di amministrazioni pubbliche locali appartenenti a diverse tipologie - quali regioni, province e città metropolitane, comuni e aziende sanitarie locali (ASL) - per rilevare il loro grado di informatizzazione nella gestione dei processi amministrativi e nelle modalità di dialogo con cittadini e imprese¹⁵.

Il questionario, cui hanno contribuito con le loro risposte circa 550 amministrazioni, è articolato in varie aree tematiche, tra le quali formano oggetto di esposizione in questa sede quelle più direttamente riguardanti il grado di maturità digitale raggiunto nei rapporti con l'utenza. In particolare, gli aspetti di maggiore interesse che verranno esposti sono:

- il livello di interazione consentito dai siti web delle amministrazioni, in particolare nell'offerta di servizi amministrativi e di strumenti di pagamento elettronici a cittadini e imprese;
- lo sfruttamento delle piattaforme abilitanti SPID, App IO, Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) e PagoPA.

I dati dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia sono in più passaggi affiancati da quelli desumibili da altre fonti istituzionali, quali primariamente il monitoraggio dei

15 - Il resoconto completo dell'indagine è disponibile nel sito web della Banca d'Italia (<https://www.bancaditalia.it/publicazioni/tematiche-istituzionali/2022-informatizzazione/index.html>). Le indagini sul livello di informatizzazione degli enti realizzate dal Servizio Tesoreria dello Stato della Banca d'Italia sono state avviate per la prima volta nell'anno 2000. Nel corso degli anni, le indagini hanno coinvolto un insieme sempre maggiore di tipologie di enti, fino a ricomprendere, a partire dal 2005, anche le ASL. Come per il numero di partecipanti, anche i quesiti posti sono nel tempo aumentati, ricomprendendo aspetti che vanno dalla *compliance* rispetto alle previsioni normative, all'informatizzazione degli incassi e dei pagamenti, fino alla formazione del personale.

progetti di trasformazione digitale condotto dall'AgID¹⁶, i Cruscotti OpenCDC della Corte dei conti¹⁷ e il Dashboard di PagoPA¹⁸, allo scopo di allargare il perimetro dell'analisi quantitativa e irrobustire l'insieme delle conclusioni che è stato possibile trarre.

Il livello di interazione consentito dai siti web delle amministrazioni pubbliche italiane

Il grado di interazione consentito dai siti web è connesso con la maturità digitale raggiunta nella gestione dei processi e con il livello di automazione dei servizi resi all'utenza. Nell'attuale contesto socioeconomico, l'efficienza dell'azione pubblica beneficia di un elevato livello di informatizzazione e la qualità dei servizi offerti dall'operatore pubblico aumenta con l'utilizzo di canali e strumenti di comunicazione digitali.

In tale ottica, è rilevante la quantità e la qualità dei servizi erogati tramite canali telematici e la direzionalità del colloquio col cittadino, che è piena quando il canale on-line non solo rende informazioni, ma è anche capace di ricevere richieste e gestire disposizioni impartite dall'utente.

Nell'ambito dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia, è emerso che, tra i vari canali di comunicazione col cittadino utilizzati, le amministrazioni fanno ampio ricorso al proprio sito web come punto di contatto con l'utenza: il 92 per cento degli enti ha un sito internet istituzionale attraverso cui fornire informazioni al pubblico. Peraltro, benché ciò costituisca un prerequisito per la realizzazione di un canale di relazione digitale con l'utenza, si tratta comunque di una condizione di per sé non sufficiente al perseguimento di tale obiettivo, dato che non tutti i siti web possono garantire un livello completo di erogazione del servizio pubblico nei confronti dei cittadini.

In merito a questo aspetto, l'indagine ha approfondito il grado di avanzamento della gestione dei siti web tra le varie amministrazioni. Agli enti è stato richiesto di indicare il livello di interazione consentito, in base a una scala crescente di complessità - dall'offerta di servizi meramente informativi, fino alla possibilità di scambiare bilateralmente dati e documenti ed effettuare pagamenti in rete in condizioni di piena sicurezza e tracciabilità - come di seguito sintetizzato:

- sito web monodirezionale senza autenticazione: esclusivamente informativo;
- sito web monodirezionale con autenticazione: esclusivamente informativo, con contenuto personalizzato per utente;

16 - Cfr. <https://avanzamentodigitale.italia.it/it>. L'AgID mette a disposizione informazioni aggiornate sul grado di avanzamento dei progetti del Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione. I dati sono stati utilizzati per ricostruire il numero di identità SPID rilasciate e il numero di comuni (e della popolazione ad essi relativa) aderenti all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente.

17 - Cfr. <https://www.corteconti.it/Home/Servizi/CruscottiOpenCdc>. In particolare, si tratta dell'indagine conoscitiva della Corte dei conti sullo stato di attuazione del Piano Triennale per l'informatica 2017-2019 negli enti territoriali. Le amministrazioni interessate sono state 8.036, tra regioni e province autonome, province, città metropolitane e comuni; i questionari compilati sono stati 7.273, pari al 90,5% del totale. I dati sono aggiornati al 25 giugno 2020.

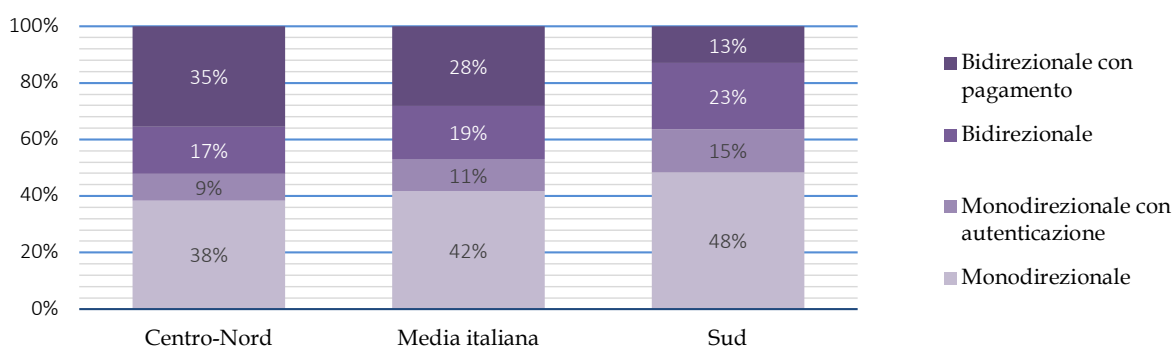
18 - Cfr. <https://www.pagopa.gov.it/it/dashboard/>. I dati, disponibili dal 2016, sono stati utilizzati per ricostruire numero e controvalore delle transazioni effettuate tramite la piattaforma. Le elaborazioni in merito alle adesioni delle amministrazioni, su base cronologica e per tipologia di enti, sono state effettuate a partire da un *dataset* messo a disposizione della Banca d'Italia da parte di PagoPA S.p.a..

- sito web bidirezionale con autenticazione: esso consente al cittadino la ricezione e l'invio di dati in relazione a una pratica amministrativa;
- sito web bidirezionale con possibilità di pagamento on-line: consente all'utente il completamento della pratica amministrativa, con l'effettuazione del pagamento on-line, se previsto.

La possibilità che il cittadino possa autenticarsi e, conseguentemente, gestire una pratica amministrativa da remoto è la discriminante in grado di qualificare un sistema di *e-Government* di livello minimo, al contrario ad esempio di siti web che consentono all'ente di comunicare in maniera esclusivamente unidirezionale. La manifestazione più evoluta di relazione col cittadino è rappresentata dalla possibilità che questi proceda on-line al pagamento: tale facoltà, infatti, perfeziona, contestualmente al pagamento, anche la conclusione della pratica amministrativa e, inoltre, permette all'amministrazione di riconciliare contabilmente il pagamento ed estinguere il debito gravante in capo all'utente.

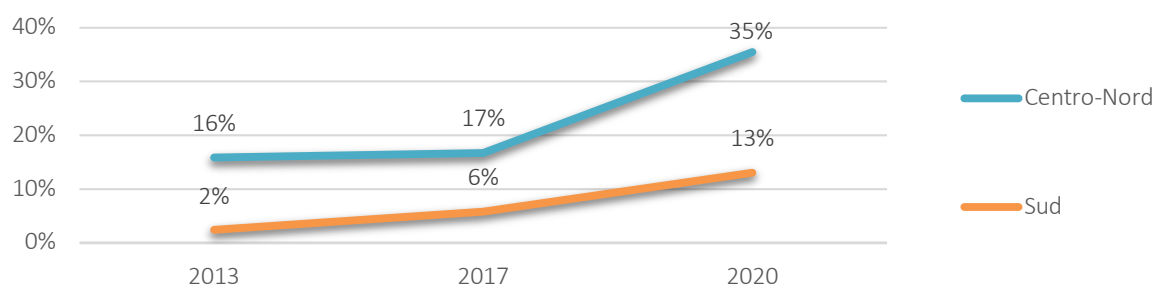
L'indagine condotta ha mostrato un ritardo nel raggiungimento di un livello sofisticato dell'interazione on-line col cittadino: nella media nazionale, solo il 28 per cento degli enti intervistati ha indicato per l'anno 2020 che il proprio sito web consente il livello massimo di operatività d'utente. Quasi un'amministrazione su cinque consente almeno la relazione di livello inferiore, ovvero la connessione bidirezionale; tuttavia, in caso di pagamento l'utente è costretto a fare riferimento a risorse esterne al sito dell'ente.

Grafico 1. Livello di interazione dei siti web



Fonte indagine della Banca d'Italia.

Grafico 2. Trend siti web con alto livello di interazione

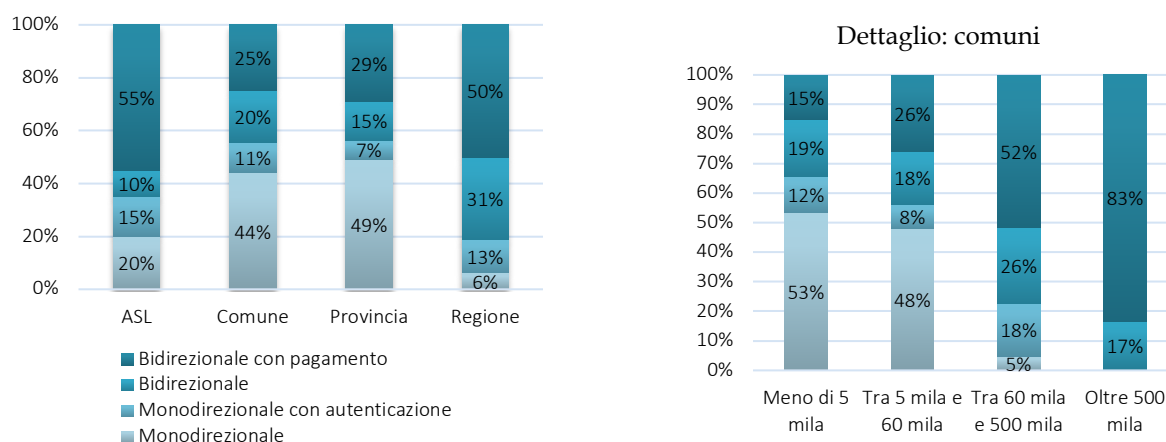


Fonte indagine della Banca d'Italia.

Agli enti appartenenti alle regioni del Mezzogiorno sono attribuibili livelli di sofisticazione più bassi rispetto alla media italiana, con una quota di siti puramente monodirezionali che raggiunge quasi la metà dei casi oggetto del sondaggio. Peraltro, dal confronto con i risultati delle indagini condotte negli anni precedenti emerge un andamento positivo, con una crescita netta dei casi in cui i siti vengono sviluppati in maniera più compiuta, che, per enti del sud, passa dal 2% al 13% nell'arco di 7 anni.

Il dettaglio informativo fornito dall'indagine a livello di tipologia di ente indica una situazione composita, in cui circa la metà delle regioni e delle ASL sono dotate di un sito internet completo e in grado di accettare pagamenti. Al contrario, quasi un ente su due tra comuni e province è dotato di un sito web esclusivamente monodirezionale, benché sia stato evidenziato un aumento, rispettivamente di 15 e 20 punti, degli enti con sito web più completo.

Grafico 3. Livello di interazione dei siti web per tipologia di enti



Fonte indagine della Banca d'Italia.

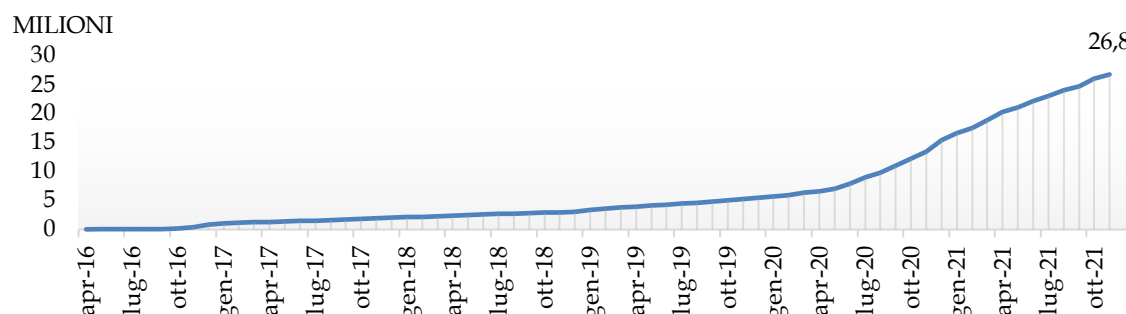
Circoscrivendo l'analisi ai comuni, emerge che al crescere della popolazione aumentano i comuni dotati di siti bidirezionali (cfr. grafico 3).

Sotto quest'ultimo punto di vista, data la distribuzione simile tra i comuni dei casi in cui l'adesione al sistema PagoPA è stata portata a compimento (cfr. par. 2.4), non può essere escluso che l'integrazione, direttamente nel proprio sito internet, delle funzionalità di PagoPA potrebbe aver indotto o quantomeno accelerato il raggiungimento del livello più evoluto dei servizi offerti on-line.

Spid e App IO

Un'analisi dei dati statistici relativi all'erogazione dei servizi pubblici *on-line* non può prescindere dal ricorso agli strumenti di accesso. Con riguardo in primo luogo a SPID, i dati messi a disposizione dall'AgID rivelano l'accelerazione nella crescita delle identità digitali rilasciate a partire da metà dell'anno 2020, che si attestano oggi a quasi 27 milioni.

Grafico 4. Attivazioni di SPID tra la popolazione italiana



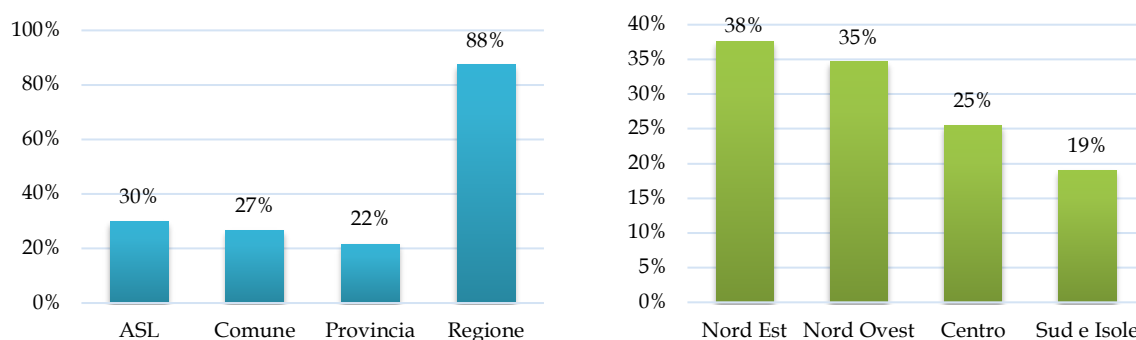
Fonte Monitoraggio progetti di trasformazione digitale, AgID.

Tuttavia, la diffusione dello strumento tra i cittadini non rende automatico il fatto che le sue potenzialità siano sfruttate dalla PA. I dati raccolti tramite l'indagine della Banca d'Italia hanno posto in luce che soltanto una minoranza di amministrazioni pubbliche locali, pari al 28 per cento, ha integrato gli accessi tramite SPID nelle proprie procedure. Il dato, riferito al 2020, mostra una ridotta diffusione della piattaforma, anche in relazione alla previsione, contenuta nel CAD, di SPID e CIE (oltre alla Carta Nazionale dei Servizi) come unici strumenti di identificazione dei cittadini per l'accesso ai servizi *on-line*.

Le percentuali di ricorso a SPID risultano disomogenee tra i vari comparti di amministrazioni. Mentre quasi 9 regioni su 10 hanno attivato le autenticazioni SPID, la corrispondente quota di comuni, province e aziende sanitarie è pari o inferiore al 30 per cento. In particolare, per i comuni l'indagine ha mostrato che lo scarso ricorso a SPID è prevalente tra quelli di piccole dimensioni: solo l'8 per cento di quelli con meno di 5.000 abitanti ha integrato SPID, mentre quasi la totalità lo ha fatto tra i comuni con oltre mezzo milione di abitanti.

Pari disomogeneità è evidenziata anche da un confronto territoriale, da cui emerge il ritardo degli enti localizzati nel Mezzogiorno.

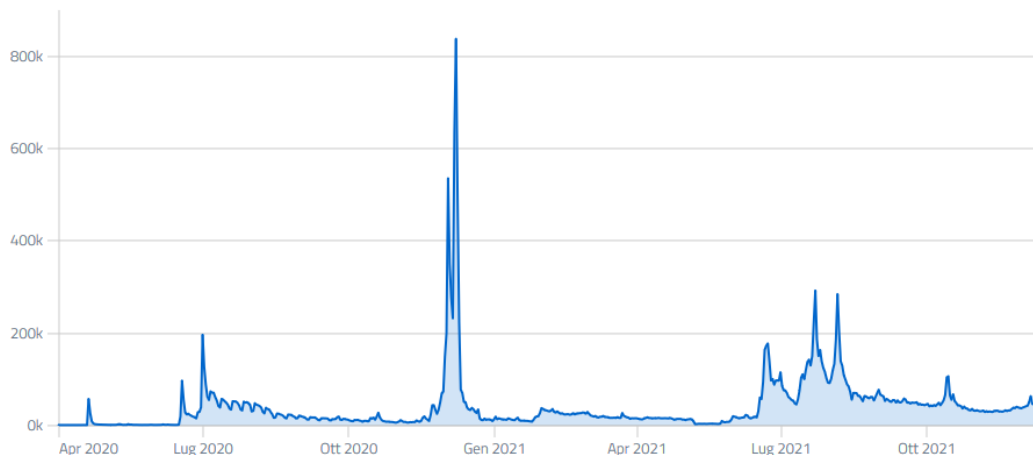
Grafico 5. Enti che ricorrono a SPID



Fonte indagine della Banca d'Italia.

Come per le identità SPID attivate, anche nel caso dell'App IO sono disponibili i dati relativi al download da parte degli utenti. Il grafico 9 mostra che i download dell'applicazione, a oggi pari circa a 24 milioni, hanno subito accelerazioni in corrispondenza di alcuni eventi esogeni, quali l'avvio del piano governativo Cashback nel mese di dicembre 2020 e il download, a partire da giugno 2021, della Certificazione verde Covid-19 (il cosiddetto green pass per la vaccinazione). Ambedue le iniziative hanno utilizzato primariamente l'App IO come veicolo di comunicazione tra l'utente e l'Amministrazione.

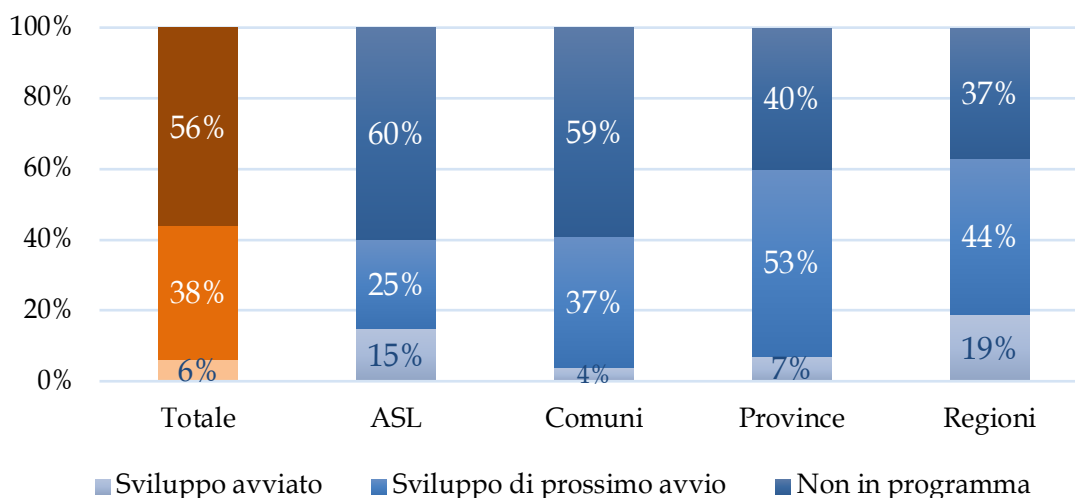
Grafico 6. Download dell'App IO a livello nazionale



Fonte Dashboard io.italia.it.

Secondo quanto previsto nel citato “Decreto Semplificazioni”, dal 28 febbraio 2021 le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto avviare i progetti di trasformazione digitale necessari per rendere disponibili i propri servizi sull'App IO. Tuttavia, la maggioranza degli enti che hanno partecipato all'indagine condotta alla Banca d'Italia tra il mese di giugno e ottobre 2020 non aveva ancora in programma il ricorso all'App IO, mentre solo il 6 per cento ne aveva avviato lo sviluppo. Tra i comparti di amministrazioni, le regioni si sono mostrate quelle in uno stadio più avanzato di realizzazione, mentre tra le province un ente su due ha segnalato che lo sviluppo dell'applicazione era in fase di avvio. I comuni hanno mostrato di avere una minore sensibilità sull'importanza del progetto, con un'amministrazione su 6 che ha dichiarato di non averne in programma lo sviluppo; al contrario, quelli di dimensioni maggiori hanno manifestato tutti l'intenzione di impiegarla, con più dell'80 per cento che ne ha iniziato lo sviluppo.

Grafico 7. Sviluppo dell'App IO con dettaglio per tipologia di ente



Fonte indagine della Banca d'Italia.

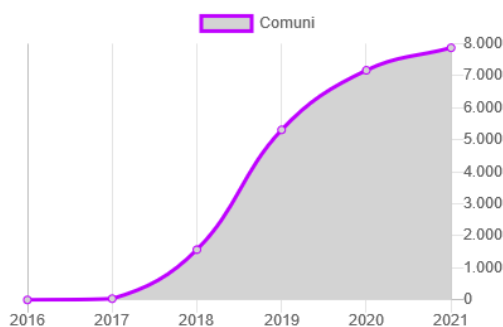
I dati appena illustrati indicano con chiarezza come la diffusione di SPID e dell'App IO si sia accresciuta soprattutto nel periodo in cui, a partire dal 2020, il colloquio tra la PA e il cittadino ha dovuto essere posto in essere da remoto, per le ragioni legate alla diffusione della pandemia. In questo contesto, soprattutto l'App IO è diventata uno strumento di comune utilizzo tra la popolazione quando è stata chiaramente indicata, anche a livello mediatico, come il veicolo primario di realizzazione di iniziative del Governo centrale. Tuttavia, a livello periferico, a questa accelerazione nella messa in opera dei due strumenti non è corrisposta una reazione di pari efficacia da parte delle amministrazioni locali.

Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)

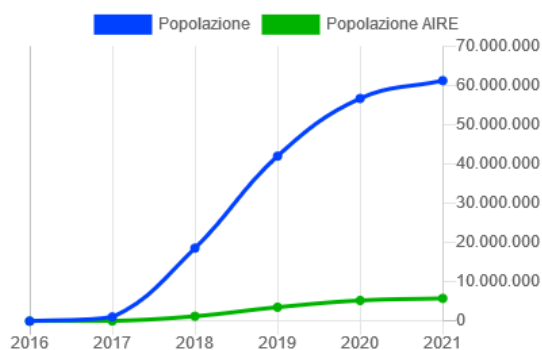
L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente è una piattaforma abilitante che - a differenza di SPID e PagoPA che offrono un servizio relativo a singole funzionalità trasversali alla realizzazione di procedimenti amministrativi digitali - realizza un servizio di gestione dati (*data service*). Alla fine del 2021 hanno fatto accesso nell'ANPR la quasi totalità dei comuni. Rimangono solo circa 20 enti che hanno pianificato l'ingresso e 13, provenienti dal Meridione, che non hanno proceduto affatto (uno dalla Sicilia, 6 dalla Calabria, 3 dalla Campania e 3 dal Lazio).

Grafico 8. Ingressi dei comuni nell'ANPR

Ingressi dei comuni



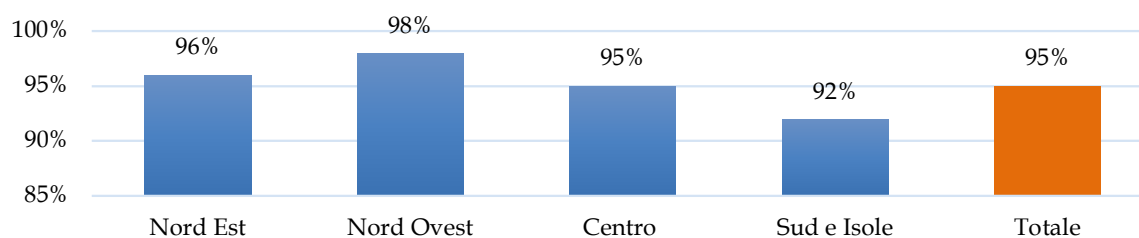
Ingressi della popolazione residente e dell'Anagrafe residente all'estero (AIRE)



Fonte Ministero dell'Interno, stato avanzamento dell'ANPR.

Dall'indagine è emerso che la maggioranza assoluta degli comuni utilizza attivamente l'anagrafe unica per i propri fini istituzionali, ma ciò avviene in misura minore tra gli enti localizzati nelle regioni del Meridione.

Grafico 9. Comuni che utilizzano i servizi ANPR per area geografica



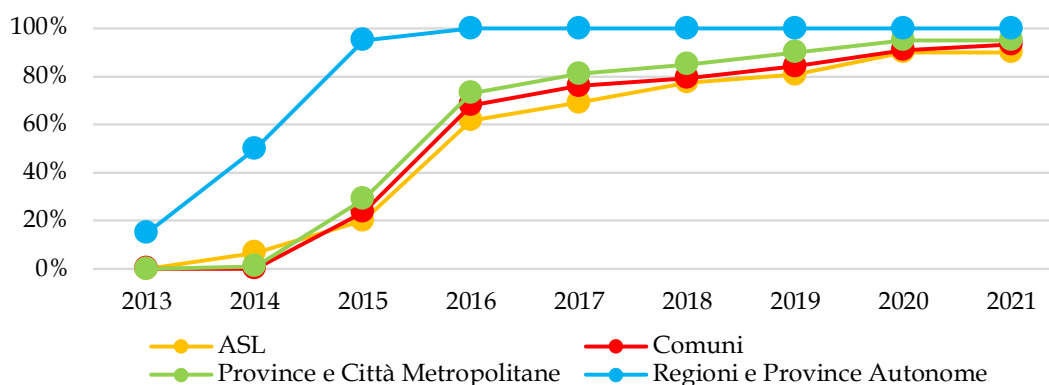
Fonte indagine della Banca d'Italia.

L'iniziativa è stata sostanzialmente portata a termine con successo, mostrando che il sistema delle amministrazioni sconta minor fatica nel realizzare progetti unitari, gestiti a livello centrale, per i quali il comparto decentrato del settore pubblico è chiamato a minimi contributi in termini di sforzi organizzativi.

L'adesione a PagoPA

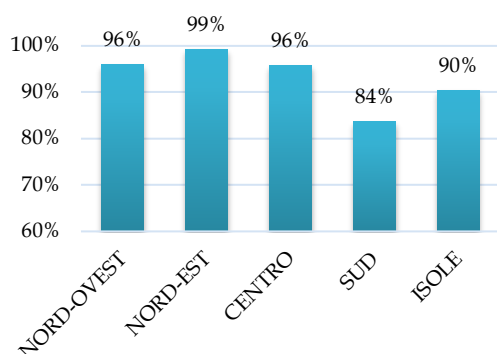
A fronte dell'obbligo normativo che chiedeva alle amministrazioni di integrare, entro il termine da ultimo fissato al 28 febbraio 2021, i loro sistemi di incasso con la piattaforma, le elaborazioni condotte su dati di PagoPA di inizio 2021 indicano che le adesioni delle amministrazioni locali superano il 90 per cento, con tutte le regioni che già nel 2016 avevano completato l'ingresso.

Grafico 10. Adesioni a PagoPA

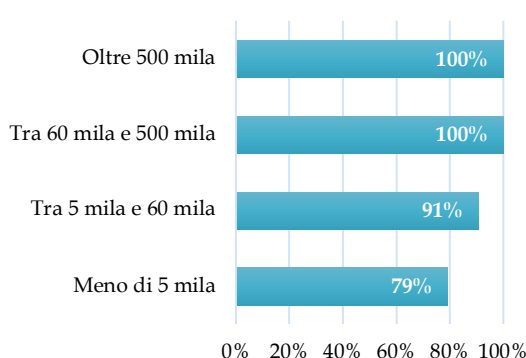


Fonte elaborazioni Banca d'Italia su dati PagoPA Spa.

Allo scopo di valutare le relazioni sottostanti al ritardo ascrivibile agli altri comparti, comunque contenuto in un *range* di circa 10 punti, i dati degli ingressi sono stati circoscritti alle sole amministrazioni comunali. Il *gap* è evidenziato principalmente dagli enti provenienti dal sud e isole, con percentuali di accesso al sistema pari o inferiori al 90 per cento. Considerando, infine, i dati raccolti nell'ambito dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia nel corso del 2020, una scomposizione per classi dimensionali mostra come, tra le varie amministrazioni comunali, siano quelle con popolazione inferiore ai 60 mila abitanti a essere state meno pronte nell'accesso a PagoPA.

Grafico 11. Adesioni dei comuni a PagoPA


Fonte elaborazioni Banca d'Italia su dati PagoPA Spa.



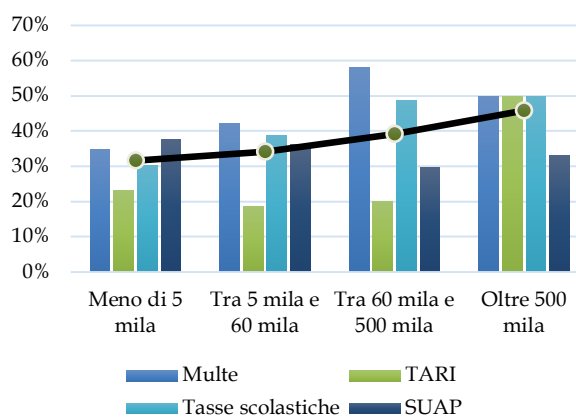
Fonte indagine della Banca d'Italia.

A fronte della numerosità degli accessi, va precisato che aver attivato dal punto di vista amministrativo il canale di pagamento con PagoPA non è da solo garanzia di un pieno utilizzo di tutte le funzionalità del sistema. Infatti, non può essere escluso che molti enti non operino ancora effettivamente con la piattaforma ovvero che la sfruttino solo per un numero limitato di servizi al cittadino. I dati messi a disposizione da PagoPA indicano comunque una crescita del volume di operazioni transitate nel sistema, con l'anno 2021 che ha raggiunto un totale di oltre 180 milioni di operazioni, per un controvalore di quasi 33 miliardi di euro, conseguendo una crescita di quasi il 70 per cento rispetto all'anno precedente.

Ai dati appena illustrati si sommano quelli dei cruscotti OpenCDC della Corte dei conti; in particolare, quelli del monitoraggio del Piano triennale, aggiornati a giugno 2020, consentono di effettuare un approfondimento sulla tipologia di servizi amministrativi comunali che consentono versamenti tramite PagoPA. Dall'analisi, sintetizzata nel Grafico 16, emerge una buona adesione per i servizi rilevati dalla Corte dei conti, quali il pagamento di multe, della tassa sui rifiuti (TARI), delle tasse scolastiche e dei servizi dello Sportello unico attività produttive (SUAP). Tuttavia, le percentuali di enti che sfruttano il sistema nei singoli ambiti sono mediamente al di sotto del 50 per cento.

Grafico 12. Volumi operativi di PagoPA

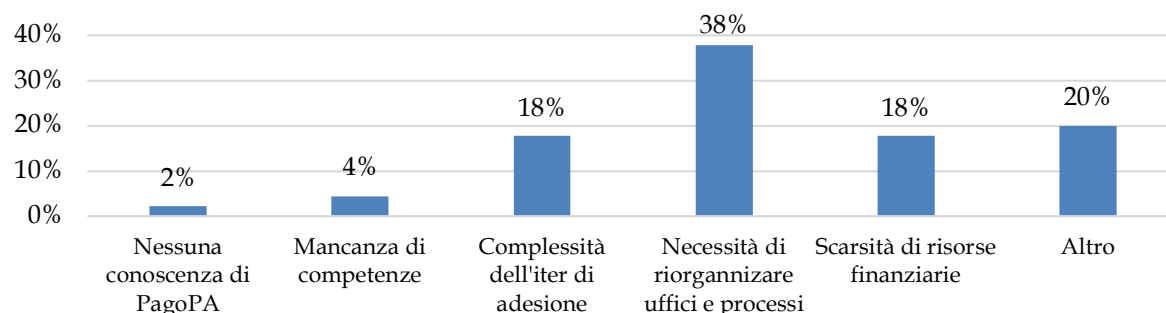

Fonte elaborazioni Banca d'Italia su dati Dashboard PagoPA Spa.

Grafico 13. Servizi attivati dai comuni su PagoPA


Fonte elaborazioni Banca d'Italia su dati OpenCDC Corte dei conti.

Attraverso la propria indagine la Banca d'Italia ha approfondito le motivazioni indicate dagli enti che non hanno ancora aderito a PagoPA. La maggioranza ha indicato la necessità di riorganizzare i propri uffici e processi di lavoro, la complessità dell'iter di ingresso e la scarsità di risorse finanziarie a disposizione.

Grafico 14. Ragioni alla base della mancata adesione a PagoPA



Fonte indagine della Banca d'Italia.

I dati esposti mostrano che, in un quadro di adesioni a PagoPA portate quasi totalmente a compimento dalle amministrazioni, margini di miglioramento riguardano l'attivazione effettiva dei pagamenti in piattaforma per un insieme più ampio dei servizi al cittadino.

In proposito, il comparto dei comuni mostra un ritardo più marcato in quelli di minore dimensione, che è ipotizzabile possano aver accusato più degli altri le economie di scala connesse all'investimento finanziario e allo sforzo organizzativo necessari all'ingresso in PagoPA. Si tratta nella sostanza delle medesime cause a monte che è presumibile condizionino la realizzazione - da parte delle stesse amministrazioni di minori dimensioni, spesso provenienti dalle aree del sud del paese - di siti web a carattere bidirezionale, che nella maggior parte dei casi non permettono l'autenticazione dell'utente, né tanto meno la possibilità che questi possa procedere al pagamento on-line.

Conclusioni

Nei precedenti paragrafi, l'analisi delle evidenze di diversa fonte istituzionale ha consentito di ricostruire un quadro aggiornato dell'offerta di servizi on-line da parte del comparto decentrato del settore pubblico. Rispetto al passato, caratterizzato da uno scarso ricorso al canale della rete e, nei casi più virtuosi, dalla proliferazione di soluzioni informatiche *ad hoc*, nell'ultimo biennio le piattaforme abilitanti hanno:

- introdotto maggiore uniformità nelle modalità di erogazione digitale del servizio pubblico;
- esteso le potenzialità dell'offerta a una platea più ampia di enti, coinvolgendo anche quelli che da soli non avrebbero provveduto;
- garantito un livello minimo di standardizzazione, uniformando la qualità delle prestazioni;
- contribuito, ove possibile, a ridurre i divari territoriali nella fornitura di servizi.

La diffusione delle identità digitali SPID e l'accelerazione dei download dell'App IO, soprattutto quando sostenuti dalle iniziative "di massa" realizzate nel corso dell'emergenza sanitaria, hanno diffuso innovazione tecnologica tra i cittadini, che si sono dimostrati pronti al passaggio ad un colloquio digitale con la PA.

Ai risultati positivi conseguiti da questi esempi di *governance* centralizzata si contrappongono le conseguenze di un'attuazione decentrata del processo di digitalizzazione, in parte inevitabile, che affida alle amministrazioni la scelta delle soluzioni operative e gestionali più opportune. La disponibilità dei servizi on-line, anche essenziali, e il loro livello di sofisticazione, anche con riguardo alla possibilità di procedere al pagamento, non sono ancora pienamente in linea con quanto sarebbe richiesto dal contesto, soprattutto dopo quasi due anni di crisi pandemica.

I dati mostrano da tempo che il nodo non risiede più nella mera disponibilità di risorse informatiche da parte delle amministrazioni, siano esse *hardware* o *software*, ma nella non sufficiente integrazione nelle procedure informatiche preposte all'offerta on-line, ad esempio in termini di connessione col sistema PagoPA. Ne consegue che l'attenzione al servizio offerto a cittadini e imprese è spesso carente.

Nelle rilevazioni del 2020, la scarsità di risorse finanziarie e di competenze specifiche è stata indicata dagli enti come principale causa alla base dei ritardi nei propri livelli d'informatizzazione. Sono fattori che hanno frenato il passaggio definitivo a una forma evoluta di *e-Gov*, che integri definitivamente anche "l'ultimo miglio" della filiera dell'offerta digitale e completi la relazione col cittadino. Le amministrazioni, soprattutto comunali, soprattutto di dimensioni minori, evidenziano più di tutte questo gap. È evidente come il ricorso alla leva dello strumento normativo - in una prima fase indirizzata all'introduzione di iniziative digitali, più di recente alla loro attuazione e stretto monitoraggio - abbia esaurito nel tempo il suo effetto, non potendo colmare l'ultimo salto di qualità richiesto, legato a vincoli finanziari e di *know-how*.

Date queste criticità, il lavoro consente di trarre alcune riflessioni di *policy*. In primo luogo, il sistema delle **piattaforme accentrate**, che ha dimostrato la sua efficacia, potrebbe essere esteso alla creazione di un modello standard di servizio web di base, tramite la proposizione di una piattaforma navigabile dal cittadino che possa essere replicata e introdotta, eventualmente con poche semplici variazioni, dalle amministrazioni più in ritardo nello sviluppo del proprio sito internet o da quelle di dimensioni minori. Ciò consentirebbe di realizzare un approccio che miri a soluzioni di sussidiarietà per le casistiche più problematiche e che tenga conto della disomogeneità degli enti e delle loro difficoltà. Andrebbe valutata la possibilità che questa piattaforma web standard sia arricchita, oltre che dalla possibilità di autenticazione dell'utente tramite identità digitale, anche dalle funzionalità base di PagoPA, almeno per ciò che riguarda i servizi più diffusi tra le amministrazioni. Tale facoltà consentirebbe di accelerare la transizione di molti enti verso siti web interoperabili, aggirando i vincoli allo sviluppo di soluzioni informatiche autonome.

Per supportare la più ampia e completa diffusione delle soluzioni proposte a livello accentrato, potrebbero essere individuate alcune strutture di assistenza comuni, incaricate ad esempio a livello regionale ovvero nazionale, che guidino gli enti nell'implementazione delle piattaforme accentrate, non solo dal punto di vista amministrativo ma anche tecnico, mettendo a disposizione *know how*, soluzioni in "riuso" e circuiti di fornitori tecnologici testati sul campo per altri progetti.

In secondo luogo, la leva degli **aiuti finanziari** per gli enti che investono in innovazione, come previsti dal PNRR, avrà un peso determinante. In particolare, uno dei piani di azione del progetto “Italia digitale 2026”, varato dal Ministero per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale, va nella giusta direzione, riproponendosi di incentivare con stanziamenti cospicui la creazione di siti internet e l’erogazione di servizi pubblici digitali. La discriminante del successo del piano sarà la capacità del sistema di individuare ex ante le soluzioni meritevoli di finanziamento e di sostenerne ex post la realizzazione, anche sulla base di un monitoraggio “fase per fase”, fino all’effettiva messa in opera dello specifico sito web o servizio digitale. Tra i requisiti di selezione, maggiore priorità andrebbe data alle amministrazioni in ritardo e a quelle in manifesta difficoltà finanziaria, ad esempio coinvolgendo *in primis* i comuni in deficit o sottoposti a procedura di riequilibrio finanziario pluriennale o in dissesto finanziario.

La selezione non dovrebbe basarsi solo sulle condizioni dell’amministrazione proponente, ma dovrebbe considerare anche progetti a carattere fortemente innovativo, che magari possano fungere da pilota per l’intero sistema. Un esempio potrebbe essere costituito dall’uso dell’intelligenza artificiale o dallo sviluppo di soluzioni tecnologiche che sfruttino le peculiarità della *Blockchain Technology*, tutti esempi di soluzioni informatiche in evoluzione che potrebbero rappresentare il nuovo corso dei Piani Triennali per l’informatica proposti dall’AgID.

In terzo luogo, andrebbe risolto il vincolo legato al **capitale umano** a disposizione delle amministrazioni pubbliche, assicurando il necessario ricambio generazionale e l’adeguamento delle competenze alle nuove esigenze della digitalizzazione e di un’azione amministrativa moderna. Anche in questo caso, le misure di carattere organizzativo pensate nell’ambito delle riforme della pubblica amministrazione che accompagnano l’attuazione del PNRR, in termini di reclutamento, formazione, valutazione delle performance, potranno assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all’interno delle PA. In particolare, andrebbero sottoposti a attento monitoraggio i provvedimenti riguardanti:

- lo sblocco del *turnover* dei dipendenti delle amministrazioni comunali. In proposito, saranno di aiuto le misure contenute nel D.L. n. 152/2021 di attuazione del PNRR, riguardanti la rimozione dei vincoli alle assunzioni sulla base della situazione finanziaria dell’ente, anche per le amministrazioni in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale o in dissesto. Il volume di risorse umane potenzialmente messo in movimento dal provvedimento richiederà comunque un monitoraggio accentrato da parte delle strutture ministeriali, cui andrebbe assegnato il ruolo di cabina di regia nella selezione dei profili professionali più coerenti con le finalità del PNRR;
- l’allentamento dei vincoli alla mobilità del personale. Sul punto, è fondamentale raggiungere l’obiettivo di premiare il merito e incentivare l’impiego delle migliori professionalità nelle strutture pubbliche che più ne hanno bisogno. Allo scopo, andranno verificati sul campo gli effetti degli opportuni provvedimenti recentemente varati col D.L. Reclutamento (D.L. n. 80/2021), riguardanti l’allargamento delle maglie nella mobilità verticale di carriera e in quella orizzontale tra organici delle amministrazioni, nonché dal privato verso il pubblico.

Per lo sviluppo del capitale umano è infine fondamentale accrescere gli sforzi per la formazione continua del personale, sia in termini di qualità che di quantità. L'automazione dei processi delle PA, l'innovazione degli strumenti di lavoro e la velocità del cambiamento delle soluzioni tecnologiche da adottare stanno trasformando il modo di concepire l'azione pubblica; ciò spinge verso la creazione di nuovi lavori, che richiedono nuove competenze e un aggiornamento continuo. Pertanto, sarà indispensabile incrementare gli sforzi, anche finanziari e soprattutto verso il sud del paese, per la formazione continua e per il *reskilling* dei lavoratori, permettendo di sviluppare stabilmente le competenze necessarie per far fronte al lavoro del futuro.

Bibliografia

- Arpaia C.M. et al. (2016), L'e-Government in Italia: problemi e prospettive, Questioni di economia e finanza, n. 309, Banca d'Italia, Roma.
- Arpaia C.M. et al. (2011), La nuova disciplina dei servizi di pagamento, Giappichelli Editore, Torino.
- Autori Vari (2013), La SEPA e i suoi riflessi su sistema dei pagamenti italiano, Tematiche istituzionali, Banca d'Italia, Roma.
- Arpaia, C.M., R. Doronzo e P. Ferro (2013), Innovazione e pagamenti pubblici nell'agenda digitale italiana, Questioni di Economia e Finanza, n.169, Banca d'Italia, Roma.
- Arpaia, C.M., e P. Ferro (2014), Le potenzialità inesprese dei pagamenti pubblici, Relazione al Forum ABI su Banche e PA, Roma.
- Banca d'Italia, (2009), L'informatizzazione negli Enti territoriali. Disponibile on-line al link: https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/inform_enti Terr.pdf.
- Banca d'Italia, (2013), L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali, Roma. Disponibile on-line al link: https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/informatizzazione_amm_loc_21013.pdf.
- Banca d'Italia, (2017), L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali, Roma. Disponibile on-line al link: https://www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/informatizzazione_amm_loc_2017.pdf.
- Banca d'Italia, (2021), L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali, Roma. Disponibile on-line al link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/tematiche-istituzionali/2022-informatizzazione/index.html>.
- Commissione Interbancaria per l'Automazione – CIPA (2018), Open Banking: principali driver IT, Roma 2018.
- European Commission (2019), Empowering Europeans through trusted digital public services – eGovernment Benchmark.
- Ferro P. (2021), Banca d'Italia e Tesoreria dello Stato: vicende storiche, riforme e prospettive, Banca d'Italia, Roma.
- Istat (2012), Censimento generale dell'industria e dei servizi 2011, Roma, disponibile on-line su <http://censimentoindustriaeservizi.istat.it>, (consultato durante i mesi di marzo-aprile 2015).
- Istat (2013a), Uso dell'e-Government da parte di consumatori e imprese. Anno 2012, Roma. Disponibile on-line al link <http://www.istat.it/it/archivio/89631>.
- Istat (2013b), Cittadini e nuove tecnologie, Roma. Disponibile on-line al link <http://www.istat.it/it/archivio/108009>.
- Istat (2013c), Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni locali, Roma. Disponibile on-line al link <http://www.istat.it/it/archivio/91168>.
- Istat (2014), Cittadini e nuove tecnologie, Roma. Disponibile on-line al link <http://www.istat.it/it/archivio/143073>.
- Kokkola T. (2009), Payments, Securities and derivatives and the role of the Eurosystem, Banca Centrale Europea.

Ubaldi B. et al. (2019), State of the art in the use of emerging technologies in the public sector, OCSE.

Ottanelli, Venturini (2004), Guida pratica ai servizi di tesoreria per gli enti. Il rapporto tra banca ed ente pubblico: aspetti operativi e giuridici, Bancaria Editrice, Roma.

Politecnico di Milano (luglio 2019), PagoPA nei comuni: un successo per pochi, Milano.

The European House - Ambrosetti, "Rivoluzione cashless: il posizionamento del Paese e l'agenda per l'Italia", Lettera Club 83, aprile 2017.

The European House - Ambrosetti, "Cashless revolution: a che punto siamo e cosa resta da fare per l'Italia", 4° Rapporto 2019.

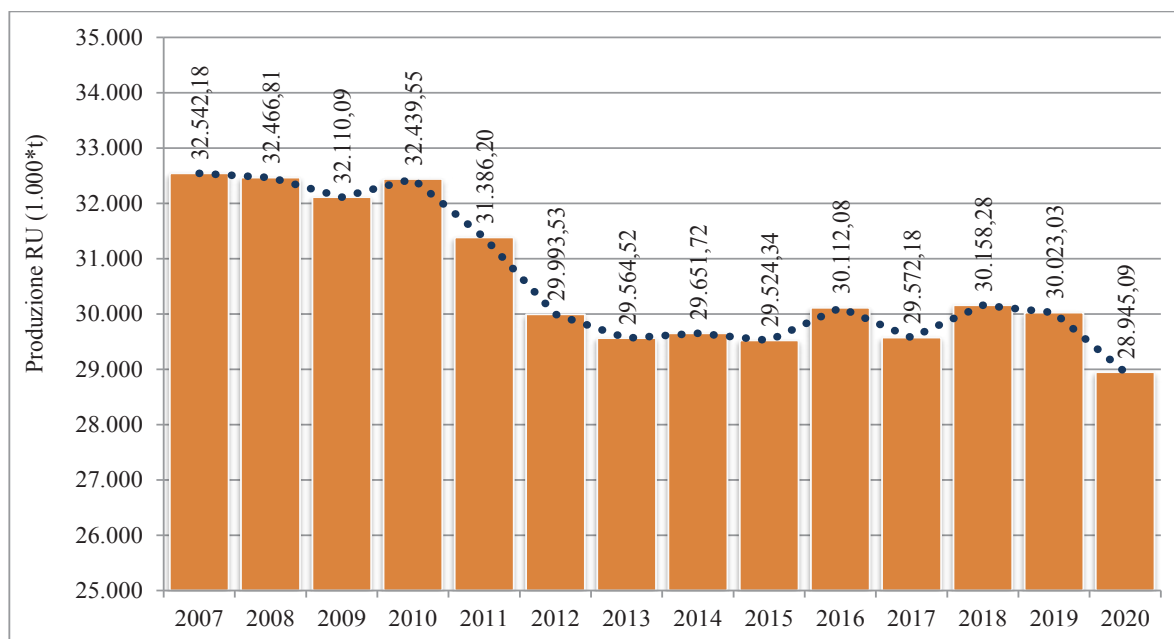
World Bank (2012), General guidelines for the development of Government payments programs.

4.3 La raccolta dei rifiuti.¹⁹

I rifiuti urbani sono i rifiuti prodotti dai nuclei domestici, sia attraverso la raccolta differenziata di carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori, farmaci, rifiuti ingombranti e altri rifiuti raccolti in forma separata sia attraverso la raccolta indifferenziata. Ai rifiuti domestici si aggiungono quelli provenienti da altre fonti che sono ad essi simili per natura e composizione (ad esempio i rifiuti degli esercizi commerciali, degli uffici, ecc.), nonché quelli provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini, i rifiuti della manutenzione del verde pubblico e quelli risultanti dalla pulizia dei mercati.

I dati sui rifiuti urbani relativi all'anno 2020 sono fortemente influenzati dall'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha segnato il contesto socio-economico nazionale. La produzione dei rifiuti fa, infatti, registrare un calo superiore a un milione di tonnellate a causa delle misure di restrizione adottate e delle chiusure di diverse tipologie di esercizi commerciali, attestandosi a 28,9 milioni di tonnellate, (-3,6% rispetto al 2019). Rispetto al 2019, risultano in contrazione sia la produzione di rifiuti sia gli indicatori socio-economici (PIL e spesa per consumi finali sul territorio economico delle famiglie residenti e non residenti) anche questi ultimi fortemente influenzati dell'emergenza sanitaria. Si può in ogni caso rilevare un disallineamento tra l'andamento della produzione dei rifiuti e quello degli indicatori socio-economici, considerato che i rifiuti prodotti fanno registrare un calo più contenuto (-3,6%) rispetto a quello del PIL e delle spese delle famiglie, rispettivamente pari all'8,9% e all'11,7%

Figura 1 – Andamento della produzione di rifiuti urbani, anni 2007 – 2020



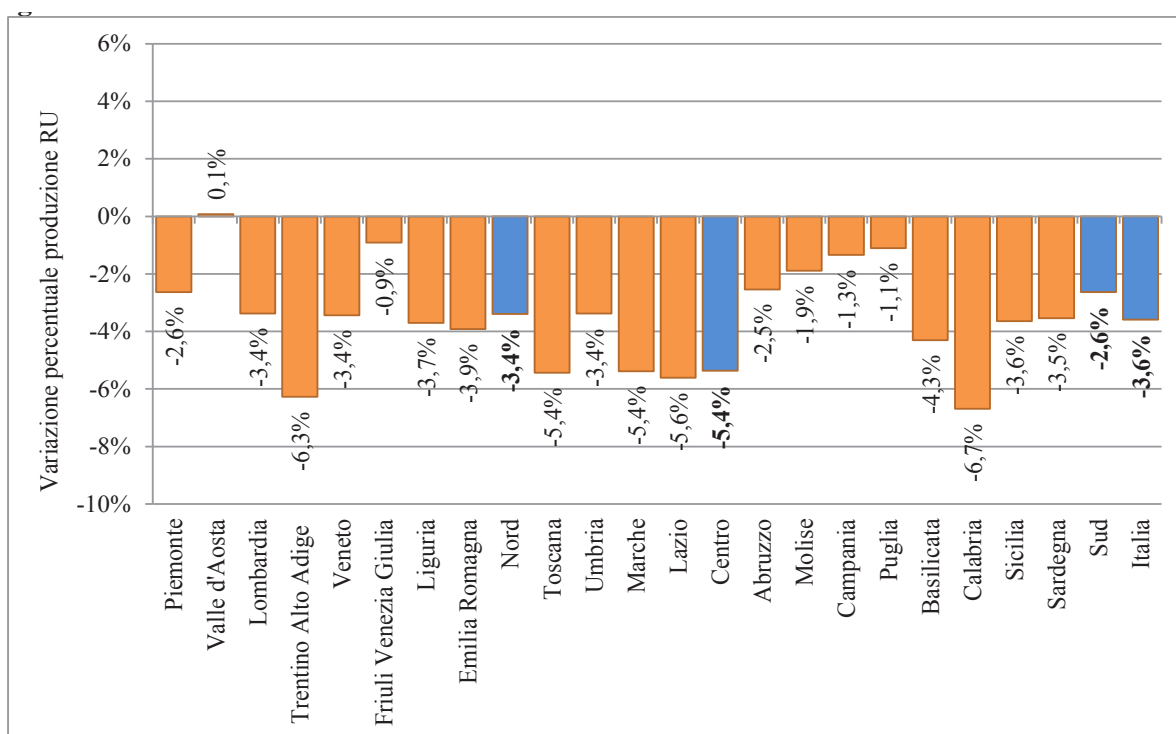
Fonte: ISPRA

¹⁹ - A cura di Vincenzo Anglade et al - ISPRA

I rifiuti prodotti diminuiscono in tutte le macro aree geografiche: le regioni del Centro fanno registrare il calo percentuale più consistente (-5,4%), seguono le regioni settentrionali (-3,4%) e quelle meridionali (-2,6%). In valore assoluto, il nord Italia produce 13,9 milioni di tonnellate, il Centro circa 6,2 milioni di tonnellate e il Sud quasi 8,9 milioni di tonnellate.

Ad eccezione della Valle d'Aosta, la cui produzione è rimasta stabile, tutte le regioni italiane hanno fatto rilevare un calo significativo dei rifiuti prodotti (Figura 2). In particolare, tra le regioni settentrionali, i maggiori decrementi si osservano per il Trentino Alto Adige (-6,3%), l'Emilia Romagna (-3,9%) e la Liguria (-3,7%); al Centro, per il Lazio (-5,6%), le Marche (-5,4%) e la Toscana (-5,4%) e al Sud per la Calabria (-6,7%) e la Basilicata (-4,3%).

Figura 2 - Variazione percentuale, dal 2019 al 2020, della produzione dei rifiuti urbani su scala regionale



Fonte: ISPRA

Ogni cittadino italiano ha prodotto circa 488 chilogrammi di rifiuti. La produzione pro capite più elevata, analogamente ai precedenti anni, si rileva per l'Emilia Romagna, con 640 chilogrammi per abitante per anno, pur se in calo del 3,5% rispetto al 2019. Seguono la Valle d'Aosta con 613 chilogrammi e la Toscana con 587 chilogrammi. Le altre regioni con un pro capite superiore a quello medio nazionale sono Liguria, Umbria, Marche, Friuli Venezia Giulia e Lazio. I minori valori di produzione pro capite si registrano per la Basilicata (345 chilogrammi per abitante), il Molise (368 chilogrammi) e la Calabria (381 chilogrammi).

Su scala comunale, l'andamento della produzione dei rifiuti urbani dei 15 comuni con popolazione superiore a 200.000 abitanti, mostra una rilevante contrazione, sicuramente legata agli effetti della pandemia, con un calo complessivo, tra il 2019 e il 2020, dell'8,8%.

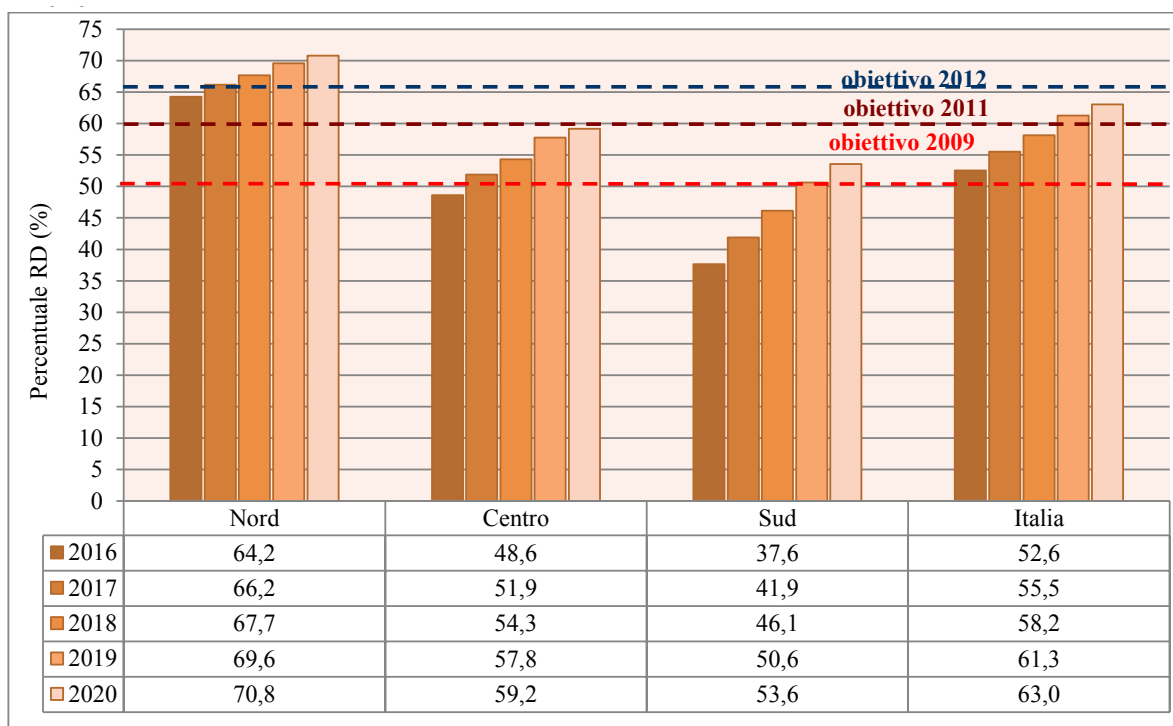
L'assenza del pendolarismo e dei flussi turistici, per effetto delle misure di limitazione degli spostamenti, ha avuto un ruolo particolarmente significativo nella riduzione del dato di produzione delle città, che risulta ben più elevata rispetto al -3,6% registrato su scala nazionale. Soprattutto per Venezia e Milano il calo è pari, rispettivamente, al 15,7% e al 14%, seguite da Firenze e Palermo con riduzioni del 12,3% e 10,8%. Catania e Roma mostrano contrazioni prossime al 10%.

La percentuale di **raccolta differenziata** nel 2020 si attesta al 63% della produzione nazionale, in crescita di 1,8 punti percentuali rispetto al 2019. In valore assoluto, la raccolta mostra una leggera contrazione, da 18,4 milioni di tonnellate a 18,2 milioni di tonnellate (-0,8%), che risulta comunque meno marcata rispetto al calo rilevato per i quantitativi prodotti (-3,6%, quasi 1,1 milioni di tonnellate).

Nonostante l'emergenza sanitaria da Covid-19 abbia influito significativamente sui consumi nazionali e di conseguenza sulla produzione dei rifiuti, il sistema di gestione delle raccolte differenziate ha, quindi, garantito l'intercettazione dei flussi di rifiuti presso tutte le tipologie di utenze. Va rilevato, inoltre, che proprio le regioni maggiormente colpite dall'emergenza, ove sono state disposte specifiche ordinanze per il conferimento dei rifiuti nell'indifferenziato, hanno saputo adottare misure efficienti di gestione assicurando il ritiro di tutti i rifiuti.

Nel Nord, la raccolta complessiva si colloca a 9,8 milioni di tonnellate, nel Centro a circa 3,6 milioni di tonnellate e nel Sud a quasi 4,8 milioni di tonnellate. Le percentuali rispetto alla produzione totale dei rifiuti urbani di ciascuna macro area, sono pari al 70,8% per le regioni settentrionali, al 59,2% per quelle del Centro e al 53,6% per le regioni del Mezzogiorno (Figura 3).

Figura 3 – Andamento della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anni 2016 – 2020

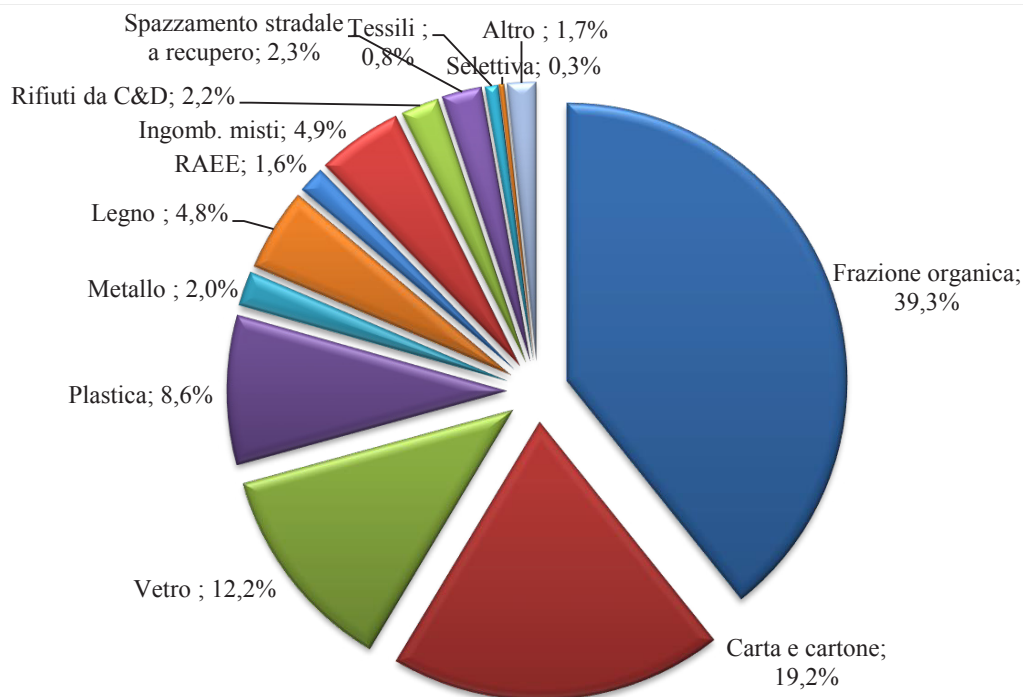


Fonte: ISPRA

Tra i rifiuti differenziati, l'organico si conferma la frazione più raccolta in Italia (Figura 4). Rappresenta il 39,3% del totale, pari a quasi 7,2 milioni di tonnellate, anche se nel 2020 presenta un calo dell'1,7% rispetto al 2019. Il 68,4% è costituito dalla frazione umida da cucine e mense (4,9 milioni di tonnellate), il 27,1% (1,9 milioni di tonnellate) dai rifiuti biodegradabili provenienti dalla manutenzione di giardini e parchi, il 3,8% (275 mila tonnellate) dai rifiuti avviati al compostaggio domestico e lo 0,7% (circa 49 mila tonnellate) dai rifiuti dei mercati.

Al secondo posto per quantità, carta e cartone con il 19,2% del totale e un quantitativo di rifiuti raccolti pari a 3,5 milioni di tonnellate, in lieve calo (-0,4%). Segue il vetro con 2,2 milioni di tonnellate (12,2%), anch'esso in lieve diminuzione (-0,6%). La plastica che copre l'8,6%, presenta la maggior crescita dei quantitativi raccolti, pari al 4,4% con un quantitativo complessivamente intercettato pari a quasi 1,6 milioni di tonnellate. Il 95% dei rifiuti plastici raccolti in modo differenziato è costituito da imballaggi.

Figura 4 – Ripartizione percentuale della raccolta differenziata, anno 2020



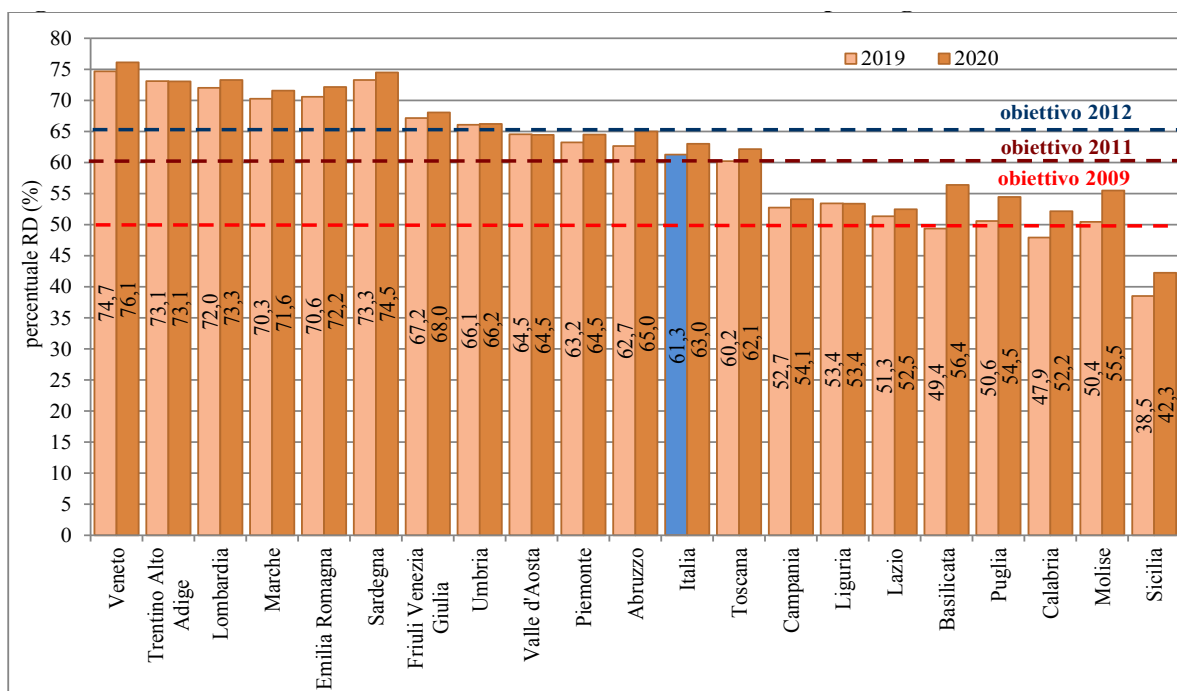
Note: nella voce “Altro” sono conteggiati, a partire dal 2016, anche gli scarti della raccolta multimateriale. In base ai criteri stabiliti dal DM 26 maggio 2016, quest’ultima deve, infatti, essere integralmente computata (al lordo della quota degli scarti) nel dato della RD.

Fonte: ISPRA

La più alta percentuale di raccolta differenziata è conseguita, analogamente al 2019, dalla regione Veneto, con il 76,1%, seguita da Sardegna (74,5%), Lombardia (73,3%), Trentino Alto Adige (73,1%), Emilia Romagna (72,2%) e Marche (71,6%) (Figura 5). Superano l’obiettivo del 65%, fissato dalla normativa per il 2012, anche Friuli Venezia Giulia (68%), Umbria (66,2%) e Abruzzo (65%) e sono prossime a tale obiettivo il Piemonte e la Valle d’Aosta, entrambe al 64,5%. La Toscana si colloca al 62,1%, la Basilicata, la cui percentuale mostra un incremento di 7 punti, al 56,4%, mentre il Molise, la Puglia e la Campania e si attestano, rispettivamente, al 55,5%, al 54,5% e 54,1%. Per Molise e Puglia si registrano crescite delle percentuali di 7 e 5,1 punti, rispettivamente.

La Liguria si pone al 53,4% (stabile rispetto al 2019), il Lazio al 52,5% e la Calabria, con una crescita di 4,3 punti, al 52,2%. Al di sotto del 50% si colloca solo la Sicilia (42,3%) che, tuttavia, fa registrare un aumento di 3,7 punti rispetto alla percentuale di raccolta differenziata del 2019 (38,5%). In questa regione, in particolare, nel quinquennio 2016-2020, la percentuale di raccolta differenziata risulta quasi triplicata.

Figura 5 - Percentuali di raccolta differenziata dei rifiuti urbani per regione, anni 2019 - 2020



Fonte: ISPRA

A livello comunale, si rileva che quasi il 65% dei comuni ha conseguito, nel 2020, una percentuale di raccolta differenziata superiore al 65%. Nel 2019, tali comuni rappresentavano il 60,2% e nel 2018 il 54,1%. Quasi i 2/3 dei comuni italiani si attestano quindi al di sopra dell'obiettivo di raccolta del 65%. Nel contempo si osserva una progressiva diminuzione dei comuni con percentuali di raccolta inferiori al 30% (dal 9,6% del 2018 al 5,1% del 2020). Complessivamente, nell'ultimo anno più dell'80% dei comuni (83,2%) intercetta oltre la metà dei propri rifiuti urbani in modo differenziato.

I maggiori livelli di raccolta differenziata per i comuni con popolazione residente superiore a 200 mila abitanti, si osservano per Parma, Venezia e Milano, con percentuali pari, rispettivamente, all'82,7%, al 66% e 62,7% seguite da Padova, con il 60%, e Bologna, 55,5%. Superano il 50% anche Verona, Firenze e Torino i cui tassi si attestano, rispettivamente, al 54,5%, 53,5% e 50,8%. Roma, con una contrazione di 1,5 punti rispetto al 2019, si colloca al 43,8% mentre Bari e Napoli, anch'essi in calo, al 41,6% e al 34,5%. Genova, fa rilevare la stessa percentuale del 2019, 35,5%. Per quanto riguarda le città della Sicilia, mentre per Messina si osserva una crescita superiore ai 10 punti, che porta la percentuale al 29,2%, per Palermo e Catania si rileva una contrazione dei tassi di raccolta, che si collocano, nel 2020, rispettivamente al 14,5% e al di sotto del 10%. Si rileva che per alcune frazioni (si vedano, ad esempio, carta e cartone, vetro e plastica), la percentuale di comuni che prevedono sistemi di raccolta differenziata è decisamente elevata (sia a livello nazionale che di macroarea geografica, Tabella 1).

I comuni che ha raccolto quote di frazione organica (intesa come l'insieme di umido, rifiuti da mercati, rifiuti biodegradabili dalla manutenzione del verde e compostaggio domestico) in modo differenziato, sono il 95% del totale nazionale delle municipalità per le quali si dispone del dato in forma disaggregata.

Per i rifiuti cellulosici, il vetro e la plastica si osserva una percentuale di comuni che

hanno raccolto quote di tali rifiuti tramite sistemi di raccolta differenziata compresa tra il 98% e il 99% con un valore del 100% nel caso della carta e cartone per i comuni del Nord.

Relativamente ai rifiuti tessili, per i quali la normativa nazionale introduce l'obbligo di raccolta a partire dal 1° gennaio 2022, la percentuale di comuni che ha intercettato, nel 2020, quote di questi rifiuti in forma differenziata è pari al 73% del totale, con valori compresi tra il 68%, sud Italia, e 80%, centro Italia.

Tabella 1 - Percentuale di comuni che hanno effettuato la raccolta differenziata delle singole frazioni merceologiche sul totale dei comuni, anno 2020

Frazione merceologica	Nord	Centro	Sud	Italia
	Percentuale dei comuni sul totale (%)			
Frazione umida	97%	95%	92%	95%
Carta e cartone	100%	99%	97%	99%
Vetro	98%	97%	97%	98%
Legno	91%	70%	41%	73%
Metallo	96%	94%	87%	93%
Plastica	99%	98%	96%	98%
RAEE	96%	90%	81%	90%
Tessili	74%	80%	68%	73%
Selettiva	98%	88%	74%	89%
Ingombranti misti	93%	89%	80%	88%

Note: le percentuali sono calcolate rispetto al numero di comuni per i quali si dispone del dato disaggregato (Nord: 4.282 comuni, Centro: 925, Sud: 2.514 totale Italia: 7.721 comuni). La voce "Ingombranti misti" si riferisce agli ingombranti dichiarati a recupero ma non ripartiti per frazione merceologica.

Fonte: ISPRA

RACCOLTA DIFFERENZIATA

La **raccolta differenziata** è pari al **63%** con una crescita di **1,8 punti** percentuali rispetto al 2019

NORD

70,8%

+ 1,2 punti

CENTRO

59,2%

+1,4 punti

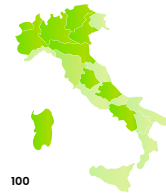
SUD

53,6%

+2,9 punti

La **più alta percentuale di raccolta differenziata** è in **Veneto**, con il **76,1%**, **Sardegna** 74,5%, **Lombardia** 73,3%, **Trentino Alto Adige** 73,1%, **Emilia Romagna** 72,2% e **Marche** 71,6%

Superano il 65% Friuli Venezia Giulia 68%, **Umbria** 66,2% e **Abruzzo** 65% Al di sotto del **50%** solo la **Sicilia** 42,3% con un **aumento** di **3,8 punti**



Fonte: Ispra in collaborazione con Ricicla TV



4.4 Servizi sociali e asili nido: interventi di potenziamento e riequilibrio²⁰

La Finanza Pubblica locale per il riequilibrio dei divari territoriali: gli interventi su servizi sociali e asili nido

4.4.1. Sommario

Il federalismo fiscale è una delle grandi riforme compiute in Italia nel corso degli ultimi 20 anni e ha profondamente ridisegnato il quadro dei rapporti tra enti locali e stato centrale, valorizzando i livelli istituzionali più vicini al cittadino e alle sue esigenze. Per riequilibrare i divari territoriali, sia per il livello di spesa sia per quello dei servizi, storicamente presenti nel nostro paese, il legislatore, con la legge delega 42 del 2009, ha previsto meccanismi di perequazione basati sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali attraverso appositi fondi.

La legge prevedeva una redistribuzione di risorse tra i territori e un conseguente riequilibrio dei servizi dovuto all'efficientamento della spesa che si sarebbe determinato grazie all'effetto combinato di costi standard e fabbisogni standard. Tale riequilibrio però è avvenuto solo in parte poiché i livelli di spesa sono stati condizionati dai tagli lineari attuati al comparto degli enti locali nel periodo 2010-2015, attuati dallo stato per garantire gli equilibri di finanza pubblica, e per la mancata definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) o di un livello standard per alcuni servizi.

Negli ultimi anni però il recupero dei divari storici, acuiti dalla crisi scaturita dall'emergenza pandemica, è tornato al centro dell'agenda istituzionale e il legislatore, in sinergia con le istituzioni europee, ha posto la lotta alle diseguaglianze territoriali, di genere e generazionali, a base del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) facendo del Recovery una risposta di sistema non solo alla crisi causata dal Covid-19 ma anche ai ritardi strutturali che da sempre hanno rallentato la crescita del Paese.

Il PNRR annovera il federalismo fiscale tra le riforme abilitanti, ovvero funzionali a garantire l'attuazione stessa del Piano, e inserisce gli interventi previsti, in particolare quelli contenuti nel Piano di infrastrutturazione sociale della Missione 4, all'interno di un percorso che dovrà portare al rispetto costituzionale dei LEP da garantire a tutti i cittadini dovunque risiedano.

Sul ruolo dei LEP resta illuminante quanto scritto dal Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard prof. G. Arachi che, nell'Audizione del 9 febbraio 2021 presso la Commissione Bilancio della Camera, ha sottolineato come "Il tema della mancata attuazione della garanzia costituzionale di fornitura dei LEP su tutto il territorio nazionale costituisce una delle principali emergenze del nostro Paese. Il PNRR potrebbe costituire un passaggio fondamentale per il recupero dei divari nella fornitura di servizi pubblici che mettono a rischio il pieno esercizio dei diritti civili e sociali. Il PNRR può dare sia un contributo diretto, mettendo finalmente a disposizione le risorse necessarie per l'infrastrutturazione delle aree in ritardo, sia indiretto

20 - A cura di Carones Gabriele, Dispotico Roberto, Equizzi Cristina, Ferrara Giancarlo, Mastracci Marco, Minzyuk Larysa, Piro Katia, Stradiotto Marco - SOSE

favorendo la definizione dei LEP e di un graduale percorso di convergenza assicurato da efficaci meccanismi di monitoraggio”.

Senza dubbio la piena attuazione del federalismo fiscale, in ogni sua articolazione, costituisce oggi una delle principali sfide che attendono il sistema istituzionale italiano e il PNRR ha posto un preciso termine temporale fissato nel primo semestre del 2026.

Nel corso degli ultimi due anni il legislatore ha compiuto una decisa accelerazione nell’attuazione della riforma attraverso l’avvicinamento ai LEP, previsti dall’art.117 della Costituzione e ancora non attuati e con la determinazione degli obiettivi di servizio.

In coerenza con questo disegno, grazie alle leggi di Bilancio per il 2021 e il 2022, l’Italia ha fatto un passo in avanti decisivo nel percorso di riequilibrio dei divari territoriali. Il legislatore ha infatti introdotto una novità fondamentale, gli obiettivi di servizio, ovvero i livelli minimi che tutti i comuni devono garantire nell’erogazione dei servizi sociali, e ha previsto i LEP per la quota di assistenti sociali presenti nei servizi sociali, per il servizio di asili nido e per il trasporto degli alunni disabili. Insieme alla definizione degli obiettivi di servizio e dei LEP sono state previste risorse aggiuntive necessarie per finanziarli. La legge, inoltre, ha stabilito che tali risorse siano vincolate all’attivazione o al potenziamento degli specifici servizi e che l’eventuale ammontare non utilizzato sia restituito allo Stato. Infine, la rendicontazione delle risorse aggiuntive sarà oggetto di discussione in sede di Consiglio Comunale, massima espressione democratica della rappresentanza locale dove si esercitano il controllo civico e la cittadinanza consapevole. In questo modo il legislatore ha voluto valorizzare il ruolo delle comunità locali nel cruciale obiettivo di ricucire il paese.

SOSE, in qualità di organo tecnico del Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) incaricato di determinare e aggiornare i fabbisogni standard degli enti locali, ha contribuito fattivamente alla realizzazione di tale nuovo corso e ha messo a disposizione del MEF dati e know-how necessari alla definizione di policy così complesse.

Questo capitolo ripercorre il lavoro svolto nel corso degli ultimi due anni nel comparto della finanza comunale per l’aggiornamento dei fabbisogni standard e la definizione degli obiettivi di servizio per il settore sociale e gli asili nido degli enti locali delle regioni a statuto ordinario ed è strutturato nel seguente modo. La prima parte è dedicata alle innovazioni che riguardano la determinazione delle risorse e dei relativi obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali comunali e la messa in atto della procedura di monitoraggio della spesa del settore.

La seconda parte riguarda la determinazione del costo standard e della procedura di assegnazione delle risorse per il potenziamento del servizio comunale degli asili nido, un intervento in sintonia con il vasto programma di investimenti in conto capitale per le infrastrutture di asili nido finanziato dal PNRR.

4.4.2. Il potenziamento dei servizi sociali comunali

La funzione sociale è tra le funzioni fondamentali comunali previste dal D. lgs 216/2020 per le quali si determinano i Fabbisogni Standard (FaS), che a partire dal 2015 entrano tra i criteri di riparto perequativo del Fondo di solidarietà comunale (FSC). Gli indicatori dei fabbisogni sono soggetti all’aggiornamento annuale o attraverso la revisione della metodologia, insieme ai dati sottostanti, o attraverso il solo aggiornamento dei dati.

I livelli storici della spesa e delle prestazioni sociali dei comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO) mostrano un grande divario fra i diversi territori: i comuni delle regioni del centro nord, in particolare quelli della Regione Emilia-Romagna, registrano nel tempo un livello di spesa e di quantità di servizi erogati superiore a quello delle regioni del sud. Sebbene le metodologie di stima dei fabbisogni standard adottate fino al 2019 avessero determinato l'assegnazione di un fabbisogno più equilibrato rispetto alla distribuzione della spesa storica, l'effetto sui fondi perequativi restava molto marginale da non consentire un graduale riequilibrio del livello dei servizi. Tale risultato traeva origine dal fatto che la stima dei fabbisogni standard era condizionata dal limite imposto dalle norme, legge n. 42/2009 e decreti attuativi, che impedivano di individuare un fabbisogno standard complessivo superiore alla spesa storica sostenuta dai comuni per le funzioni fondamentali. A risorse invariate e in assenza di un livello di servizio di riferimento, qualsiasi attività di riequilibrio avrebbe determinato una riduzione delle risorse per i comuni che storicamente erogavano maggiori servizi in favore dei comuni che fornivano minori servizi, senza la garanzia che queste risorse sarebbero state realmente utilizzate per incrementare il livello dei servizi. Partendo da queste considerazioni, la CTFS ha scelto di sopperire alla mancanza dei LEP prevedendo gli obiettivi di servizio intesi come strumenti precursori dei LEP stessi, unica strada percorribile per il decisore politico ancora non pronto a definire i LEP per questi servizi. Nel corso del 2020 la funzione sociale (al netto degli asili nido) è stata oggetto di un aggiornamento metodologico contraddistinto da un importante cambio di approccio. Se fino ad allora i fabbisogni standard sono stati intesi come la stima del valore medio della spesa storica sostenuta per la funzione, nel 2020 tale logica è stata superata e i fabbisogni standard sono stati determinati quantificando anche le risorse necessarie per potenziare i servizi sociali atti ad assicurare un determinato livello di prestazioni, i cosiddetti obiettivi di servizio, da garantire su tutto il territorio nazionale.

Le risorse aggiuntive, quantificate nell'ambito dei FaS nel 2020, sono state prese come punto di riferimento dal decisore politico per la definizione dell'incremento necessario allo sviluppo dei servizi sociali comunali.

Le risorse sono state stanziare in misura pari a 215,9 milioni di euro per l'anno 2021, 254,9 milioni per l'anno 2022, 299,9 milioni per l'anno 2023, 345,9 milioni per l'anno 2024, 390,9 milioni per l'anno 2025, 442,9 milioni per il 2026, 501,9 milioni per il 2027, 559,9 milioni per il 2028, 618,9 milioni per il 2029 e a 650,9 milioni a decorrere dal 2030. Il finanziamento aggiuntivo, affinché possa produrre un reale incremento dei servizi, è stato vincolato al raggiungimento degli obiettivi di servizio per i servizi sociali e soggetto alla rendicontazione obbligatoria da parte dei comuni, pena la restituzione delle risorse.

Nei paragrafi successivi saranno illustrate le principali caratteristiche della nuova metodologia dei Fabbisogni Standard, come le sue risultanze siano state utilizzate per la definizione degli obiettivi di servizio e come il meccanismo del finanziamento vincolante possa potenziare i servizi sociali sui territori.

L'aggiornamento dei fabbisogni standard nell'ambito della funzione sociale

In termini generali, il fabbisogno di un comune è determinato come risultato del prodotto di due distinte grandezze. La prima, rappresenta la numerosità dei fruitori dei servizi erogati che, nel caso del settore sociale, è identificata nella popolazione residente. La seconda grandezza può essere il costo standard della prestazione o la spesa standard unitaria, quest'ultima tiene conto delle diverse caratteristiche della domanda e dell'offerta dei servizi nei comuni.

Le specificità della funzione sociale dei comuni, caratterizzata dalla grande eterogeneità delle prestazioni erogate, non hanno consentito finora la definizione di un costo standard unitario. Ogni comune, dunque, vede definita la spesa standard pro capite in base alle sue caratteristiche socioeconomiche e quelle dell'offerta di servizio. Il fabbisogno standard è calcolato come il prodotto tra la spesa standard unitaria e la popolazione comunale.

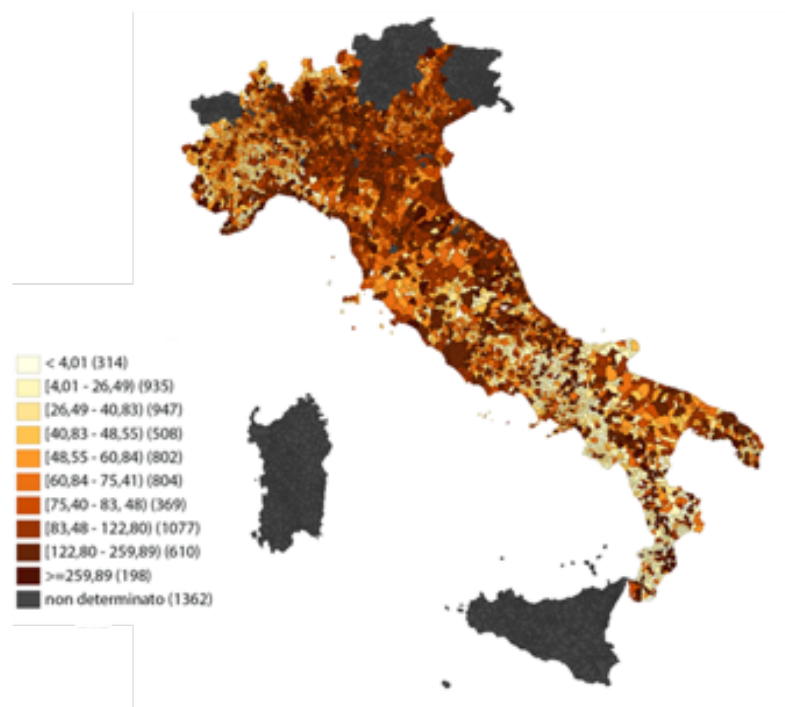
La metodologia per la funzione sociale fino al 2020 prevedeva il riconoscimento nei rispettivi fabbisogni standard di forti differenziazioni regionali nei livelli di spesa comunale (effetti fissi regionali). Dalle analisi dei dati è emersa subito una forte correlazione degli effetti fissi regionali con i livelli di spesa comunale che non ha trovato una univoca interpretazione data la complessità della funzione e la diversità dei contesti in cui essa viene esercitata. L'approccio cautelativo attuato dalla CTFS fino al 2020, ovvero riconoscere in fase di assegnazione dei fabbisogni standard i differenziali regionali, generava riduzioni o incrementi dei fabbisogni standard in base alla collocazione regionale di un comune, a parità di tutte le caratteristiche del contesto e della tipologia di servizio erogato.

Nel 2020 la CTFS ha deciso di rivedere l'approccio metodologico dei fabbisogni standard per la funzione sociale. La banca dati sottostante alla stima della spesa standard unitaria è stata estesa al panel di quattro annualità e il modello di stima è stato identificato cercando di cogliere in maniera più precisa e robusta le relazioni esistenti tra il livello di spesa e il livello di servizi di ciascun comune nel tempo. Le importanti innovazioni sono costituite dalla caratterizzazione dei comuni in base ai gruppi omogenei (cluster) e dall'introduzione di una misura sintetica del livello dei servizi offerti all'interno del modello. Nel nuovo modello di stima, inoltre, sono state inserite le variabili dicotomiche per identificare l'appartenenza di un comune ad una provincia o città metropolitana che costituisce un'approssimazione dell'appartenenza all'Ambito territoriale sociale, aggregazione intercomunale con il compito di pianificare e programmare i servizi sociali, secondo quanto dettato dalla legge 328/2000.

La grande novità della metodologia ha riguardato, oltre alle innovazioni di tecnica di stima e di consistenza dei dati, il superamento del vincolo di bilancio in un'ottica di potenziamento dei servizi erogati. I dati della spesa storica e dei livelli dei servizi sociali ²¹ nelle Figure 1 e 2 rispettivamente evidenziano l'esistenza di una netta differenziazione lungo il territorio nazionale, da richiedere un intervento per garantire la tutela dei diritti civili e sociali su tutto il territorio.

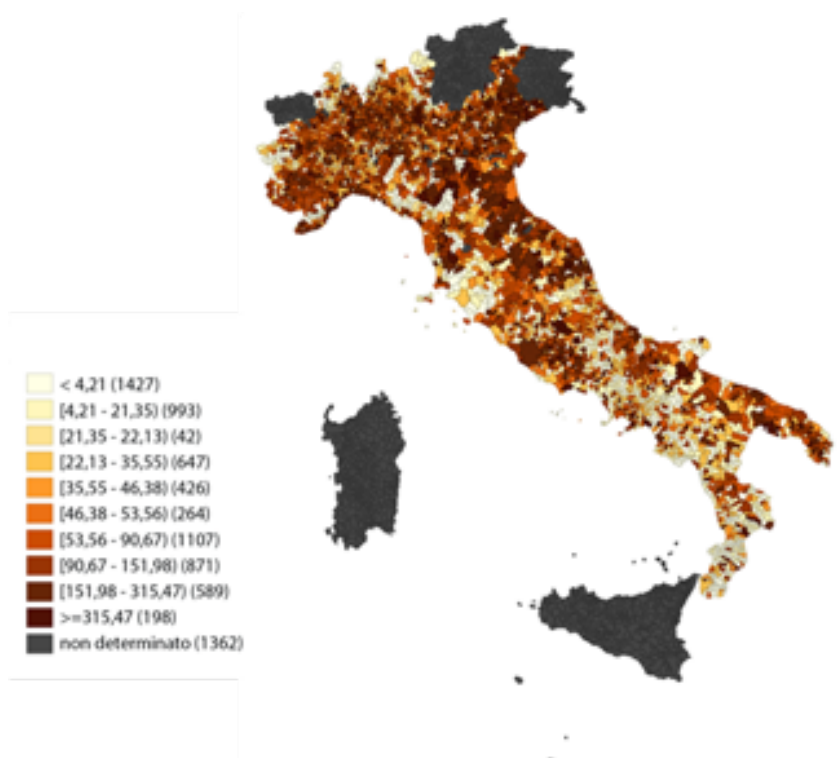
21 - La spesa considerata è quella desunta dal bilancio e opportunamente riclassificata in base a quanto riportato nel questionario SOSE-IFEL mentre il livello dei servizi è stato ottenuto aggregando il numero di utenti serviti distinti nelle macroaree di intervento indicati nel questionario considerando l'eventuale appartenenza di un comune a forme di gestione associata quali Unioni/Comunità montane, convenzioni e consorzi.

Figura 1. La spesa storica per la funzione sociale pro capite (annualità 2018)



Alla luce di tale eterogeneità la CTFS ha proceduto a quantificare l'ammontare di risorse necessarie per ridurre il divario esistente lungo il territorio nazionale attraverso il ricorso alle risultanze del nuovo modello di stima. In tale ottica, sono state identificate specifiche regole di normalizzazione che, in fase di applicazione dei fabbisogni, avessero come riferimento il livello dei servizi e i costi delle realtà più virtuose.

Figura 2. Livello di servizi sociali per 1.000 abitanti (annualità 2018)



A tal fine, con riferimento alle “dummy provinciali”, si è proceduto con l’assegnazione a tutti i comuni del valore medio registrato da un gruppo di province (così dette “benchmark”, calcolate come aggregazione dei comuni di ciascuna provincia) che sono risultate più virtuose nel triennio analizzato 2015-2017 per aver offerto un livello di servizi superiore alla media nazionale a fronte di una spesa storica inferiore alla spesa standard. Ciò è stato possibile utilizzando i risultati contenuti in OpenCivitas ed in particolare attraverso la selezione delle province (calcolate come aggregazione dei comuni) che sistematicamente ricadevano, per ciascuna annualità considerata, nel quadrante, dell’analisi della performance, in cui ricadono gli enti con le migliori prestazioni ovvero quelli che offrono elevati servizi con spesa inferiore allo standard stimato.

Allo stesso tempo il livello dei servizi offerto dai comuni, identificato all’interno del modello dal numero di ore di assistenza e dal numero di utenti serviti, è stato adeguato in fase applicativa per la stima dei fabbisogni standard al valore delle province con i valori medi più elevati (la provincia di Torino per le ore di assistenza e la provincia di Bologna per il numero di utenti).

L’attribuzione dei suddetti valori medi più elevati e il riconoscimento del valore medio delle dummy provinciali con le migliori prestazioni ha consentito una quantificazione del fabbisogno standard per il settore sociale, relativo ai comuni appartenenti alle RSO, pari a circa 5,8 miliardi di euro, mentre il livello di spesa storica è risultato pari a circa 5,1 miliardi. Le maggiori risorse sono state quantificate in circa 657 milioni di euro. Gli effetti della standardizzazione dei livelli di spesa e dei servizi sociali nella assegnazione dei fabbisogni si possono leggere nei numeri riportati nella Tabella 1. Mentre i valori dei fabbisogni applicati per il riparto del FSC 2020 sono molto differenziati tra le regioni e presentano un valore medio pari a 75,22 euro pro capite, i valori dei nuovi fabbisogni, applicati per il riparto FSC 2022, mostrano un maggiore allineamento oltre che un valore medio nazionale più alto, pari a 79,44 euro pro capite.

Tabella 1. I risultati del cambio di approccio metodologico nella quantificazione dei fabbisogni nel 2020

Comuni aggregati per regione	Totale abitanti	Spesa storica € abitanti	Fabbisogno standard applicato nel 2020 € ab	Fabbisogno standard applicato nel 2021 € ab	Differenza euro abitante	Livello dei servizi per 1.000 abitanti	Livello dei servizi di riferimento per 1.000 abitanti
Abruzzo	1.305.770	84,82	56,15	73,64	17,49	61,51	68,69
Basilicata	556.934	79,00	55,65	70,77	15,12	45,52	66,02
Calabria	1.924.825	53,60	47,86	72,33	24,47	35,77	67,47
Campania	5.785.981	56,62	57,53	78,23	20,7	43,32	72,97
Emilia-Romagna	4.467.371	126,02	92,42	82,92	-9,5	92,16	77,35
Lazio	5.865.544	117,47	97,06	94,16	-2,9	87,92	87,83
Liguria	1.543.146	117,86	91,83	94,78	2,95	100,49	88,42
Lombardia	10.104.127	120,65	78,87	73,24	-5,63	76,07	68,32
Marche	1.518.648	115,43	85,71	75,65	-10,06	75,15	70,57
Molise	302.265	80,41	45,84	69,34	23,5	60,80	64,68
Piemonte	4.348.819	88,69	64,52	79,23	14,71	85,19	73,91
Puglia	4.008.400	81,58	71,25	79,55	8,3	70,03	74,21
Toscana	3.722.915	102,22	75,88	82,97	7,09	70,86	77,39
Umbria	880.285	78,42	60,92	80,98	20,06	91,94	75,54
Veneto	4.908.226	95,02	72,99	72,27	-0,72	85,64	67,42
Totale complessivo	51.243.256	98,84	75,22	79,44	4,22	74,64	74,10

Fonte: elaborazioni dei dati Fas.

Gli obiettivi di servizio nel settore sociale

I maggiori fabbisogni, quantificati attraverso l'aggiornamento della metodologia FaS per la funzione sociale nel 2020, hanno costituito il livello di riferimento per il finanziamento dello sviluppo e dell'ampliamento dei servizi sociali comunali in forma singola o associata delle RSO (art. 1 commi 791-792 legge n. 178/2020).

Tale finanziamento avviene attraverso l'incremento della dotazione del FSC a partire dal 2021. Le risorse stanziare sono vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio e soggette al monitoraggio e alla rendicontazione da parte dei comuni.

Gli obiettivi di servizio nel 2021 per la funzione sociale sono individuati per incentivare i comuni ad incrementare il proprio livello di spesa sociale: se gli enti locali presentano una spesa storica per la funzione²² inferiore al rispettivo fabbisogno standard monetario, essi sono stimolati ad incrementarla con le risorse aggiuntive stanziare per i servizi sociale²³.

Nel 2021, il numero degli enti che si trovano sotto obiettivo è pari a 3.352 di cui 735 enti sono esonerati dalla rendicontazione avendo le risorse aggiuntive assegnate inferiori a 1.000 euro. La distribuzione dei comuni sotto obiettivo per classe dimensionale e area geografica è riportata nelle Tabelle 2 e 3. La maggior parte dei comuni con livello di spesa storica inferiore ai fabbisogni standard è rappresentata dagli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Tali enti incidono sul totale dei comuni RSO per circa il 69% mentre i comuni sotto obiettivo in questa fascia di popolazione costituiscono il 76% del totale.

22 - La spesa storica per la funzione sociale da prendere a riferimento per il confronto con il livello dei fabbisogni standard è la spesa riclassificata secondo le regole Fas sulla base delle informazioni raccolte attraverso il questionario FC40U riferito all'anno di bilancio 2017. Per maggiori informazioni sul calcolo della spesa storica riclassificata si rinvia alla Nota metodologica *Obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerti*.

23 - Le risorse aggiuntive del fondo da rendicontare da parte dei comuni sono determinate considerando congiuntamente la variazione del FSC 2020-2021, dovuta all'aggiornamento della metodologia per la funzione sociale, e l'incremento della dotazione FSC 2021 di 215,9 mln di euro per lo sviluppo dei servizi sociali (art. 1, comma 449, lettera d-quinquies, L. 232 del 2016).

Tabella 2. Comuni sotto obiettivo servizi sociali nelle RSO, 2021 per classe dimensionale

Classe dimensionale	N. comuni	N. comuni sotto obiettivo	% comuni sotto obiettivo	N. comuni sotto obiettivo con risorse aggiuntive <1.000 euro
fino 1.000	1631	996	61,1%	633
1.000-5.000	2875	1540	53,6%	97
5.000-20.000	1619	655	40,5%	5
20.000-60.000	354	135	38,1%	0
60.000-100.000	50	18	36,0%	0
100.000-250.000	26	6	23,1%	0
250.000-500.000	5	0	0,0%	0
oltre 500.000	5	2	40,0%	0
Totale complessivo	6565	3352	51,1%	735

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e FSC.

La maggiore incidenza dei comuni sotto obiettivo secondo l'appartenenza all'area geografica è nelle regioni del Sud. L'incidenza di tali enti sul totale dei comuni delle RSO è circa il 27% mentre tale percentuale cresce al 39% circa considerando il totale dei comuni sotto obiettivo.

Tabella 3. Comuni sotto obiettivo servizi sociali nelle RSO, 2021 per regione

Area geografica/Regione	N. comuni	N. comuni sotto obiettivo	% comuni sotto obiettivo	N. comuni sotto obiettivo con risorse aggiuntive <1.000 euro
NORD	3812	1509	39,6%	488
Emilia-Romagna	328	40	12,2%	9
Liguria	234	144	61,5%	45
Lombardia	1506	387	25,7%	132
Piemonte	1181	800	67,7%	287
Veneto	563	138	24,5%	15
CENTRO	970	481	49,6%	70
Lazio	378	249	65,9%	40
Marche	227	49	21,6%	20
Toscana	273	114	41,8%	6
Umbria	92	69	75,0%	4
SUD	1783	1362	76,4%	177
Abruzzo	305	190	62,3%	47
Basilicata	131	69	52,7%	11
Calabria	404	335	82,9%	44
Campania	550	469	85,3%	41
Molise	136	115	84,6%	31
Puglia	257	184	71,6%	3
Totale complessivo	6565	3352	51,1%	735

Fonte: elaborazioni dei dati dei fabbisogni standard e del FSC.

I risultati della proiezione su possibile impiego delle risorse aggiuntive per il potenziamento della spesa storica nei comuni soggetti alla rendicontazione sono contenuti nelle Tabelle 4 e 5.

Tabella 4. Incremento della spesa sociale comunale con le risorse aggiuntive 2021, proiezione per i comuni con l'obbligo di rendicontazione per classe dimensionale

Classe dimensionale	N. comuni con l'obbligo di rendicontazione	Popolazione	Spesa storica pro capite	Spesa storica + risorse aggiuntive pro capite
fino 1.000	363	236.277	20,0	23,5
1.000-5.000	1.443	3.422.440	26,6	30,1
5.000-20.000	650	6.028.068	35,3	39,9
20.000-60.000	135	4.266.602	48,1	53,3
60.000-100.000	18	1.385.082	58,7	64,3
100.000-250.000	6	851.021	81,0	88,8
250.000-500.000	-	-		
oltre 500.000	2	1.536.679	89,6	90,4
Totale complessivo	2.617	17.726.169	45,2	49,7

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e FSC.

Tabella 5. Incremento della spesa sociale comunale con le risorse aggiuntive 2021, proiezione per i comuni con l'obbligo di rendicontazione per area geografica/regione

Area geografica/Regione	N. comuni con l'obbligo di rendicontazione	Popolazione	Spesa storica pro capite	Spesa storica + risorse aggiuntive pro capite
NORD	1.021	4.946.383	52,41	54,93
Emilia-Romagna	31	301.681	52,83	53,89
Liguria	99	760.928	100,51	101,33
Lombardia	255	1.208.536	41,82	43,39
Piemonte	513	1.819.542	44,91	49,56
Veneto	123	855.696	40,37	41,73
CENTRO	411	3.209.119	49,65	53,83
Lazio	209	1.450.666	38,82	42,95
Marche	29	108.581	37,89	38,93
Toscana	108	1.072.479	57,22	60,86
Umbria	65	577.393	65,01	70,93
SUD	1.185	9.570.667	40,07	45,53
Abruzzo	143	697.071	46,34	52,34
Basilicata	58	271.591	34,88	38,00
Calabria	291	1.619.468	30,17	37,57
Campania	428	4.672.716	42,28	47,39
Molise	84	140.894	26,49	31,47
Puglia	181	2.168.927	42,21	47,12
Totale complessivo	2.617	17.726.169	45,24	49,65

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e FSC.

Le modalità di raggiungimento dell'obiettivo

Agli enti sotto obiettivo è offerta una vasta gamma di possibilità per l'allocazione delle risorse ricevute. Il raggiungimento dell'obiettivo può essere rendicontato a livello di singolo comune, oppure attraverso il trasferimento vincolato delle risorse all'Ambito territoriale sociale di appartenenza o ad altre forme di gestione associativa del servizio (unioni, convenzioni etc).

Le risorse possono essere allocate per potenziare i servizi:

- in termini quantitativi aumentando il numero di utenti serviti nelle strutture, attraverso interventi e servizi e per mezzo di contributi economici;
- in termini qualitativi attraverso l'assunzione di assistenti sociali, di altre figure professionali necessarie;
- in termini qualitativi attraverso l'intensificazione del servizio per l'utenza già esistente con particolare riguardo agli anziani, i disabili, le famiglie con minori.

Per dare maggiore flessibilità ai comuni, le diverse opzioni previste per la rendicontazione delle risorse aggiuntive possono essere adottate sia via esclusiva sia congiunta. Le scelte previste per il potenziamento dei servizi sociali, in particolare, l'assunzione degli assistenti sociali sono in linea con le previsioni normative contenute nella Legge di bilancio 2020 che hanno riconosciuto il livello essenziale delle prestazioni nella presenza di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti. Tale LEP è già soggetto al finanziamento attraverso le risorse del fondo di povertà. Il finanziamento del suddetto LEP in tal caso va ai comuni e agli ambiti sociali che già hanno il livello di copertura degli assistenti sociali pari a 1:6.500 abitanti. Le risorse per i servizi sociali nel FSC possono essere utilizzate dai comuni per l'assunzione degli assistenti sociali qualora il livello di copertura sia inferiore a 1:6.500 abitanti. Si ricorda che le figure professionali come gli assistenti sociali sono considerate le figure chiave per l'organizzazione e lo svolgimento dei servizi sui territori. Anche la scelta data ai comuni di destinare le risorse aggiuntive agli Ambiti sociali territoriali è coerente con la strategia di creare sinergie nell'erogazione dei servizi, soprattutto nei comuni piccoli.

La rendicontazione delle risorse ha anche l'obiettivo di monitorare i servizi sociali sui territori per poter orientare meglio le politiche del settore nel futuro. A tale scopo la rendicontazione, attraverso la compilazione della Relazione consuntiva somministrata sul portale SOSE, è estesa a tutti i comuni, anche quelli che hanno il livello di spesa sociale non inferiore al rispettivo fabbisogno. Tutti i comuni, inclusi quelli sopra obiettivo, sono chiamati a compilare i quadri riguardanti il numero di utenti serviti e le liste di attesa distinguendo per macro-intervento (strutture, interventi e servizi e contributi economici) e per categorie target del servizio (anziani, disabili etc). Tale informazione sarà necessaria per analizzare lo stato attuale di erogazione dei servizi sociali e indirizzare le politiche del settore nel futuro.

La compilazione della Relazione consuntiva, oltre a monitorare l'impiego delle risorse per i comuni sotto obiettivo e il livello dei servizi nei territori, permette ai comuni, sia sotto sia sopra obiettivo, di valutare le scelte fatte dal proprio comune rispetto al resto degli enti simili. La Relazione consuntiva, che è un modulo strutturato, è precompilata in alcune sue parti con i dati per quanto riguarda il livello di utenti serviti secondo la metodologia Fas. Fornire tale dato ai comuni è un tentativo di offrire una valutazione

qualitativa del servizio che per il momento non è vincolante ai fini del raggiungimento degli obiettivi di servizio.

Il potenziamento del servizio comunale di asili nido

L'asilo nido è un servizio educativo e sociale di interesse pubblico rivolto ai bambini in età tra 3 e 36 mesi. Tale servizio viene considerato nella funzione sociale dei comuni sia dal d.lgs. n. 216/2010 sia dalle regole di contabilizzazione dei bilanci mentre il d.lgs. n. 65/2017 lo considera parte del sistema integrato 0-6 anni.

Il servizio è ricompreso nelle funzioni fondamentali e quindi soggetto alla determinazione dei corrispondenti fabbisogni standard. Data la specificità dell'organizzazione e della gestione di asili nido rispetto alle altre prestazioni sociali dei comuni, tale servizio è considerato autonomamente ai fini della determinazione dei fabbisogni standard.

Il servizio di asili nido è svolto dai comuni ricorrendo a diverse modalità di gestione in base alle esigenze della domanda e alle specificità dell'offerta sul territorio. Gli utenti, infatti, possono essere sia bambini che usufruiscono di un servizio in presenza, il quale può essere amministrato direttamente dall'ente locale oppure esternalizzato, sia bambini fruitori di contributi e/o voucher per la ricezione del servizio in strutture diverse da quelle comunali. Da segnalare che a tutt'oggi il servizio di asili nido è catalogato tra i servizi a domanda individuale (D.M. 31 dicembre 1983) e conseguentemente non è un servizio obbligatorio. Ogni amministrazione comunale può scegliere se erogarlo o meno.

Il servizio di asili nido, più degli altri, è la cartina di tornasole che mostra la grande differenziazione tra i territori. Considerando i dati del 2018, sui 6.606 comuni nelle regioni a statuto ordinario, soltanto 3.148 forniscono questo servizio, ovvero il 48% circa della totalità. Si osserva una rilevante mancanza di uniformità confrontando le regioni del centro nord rispetto a quelle del sud: in Emilia-Romagna e Toscana il servizio è presente per l'85% e il 79% dei corrispondenti comuni, in Puglia, Lombardia, Marche, Umbria e Veneto l'asilo nido è presente nel 55-66%, nel Lazio, Abruzzo, Liguria e Campania queste percentuali si assestano tra il 30 e il 37%, fino a raggiungere il 13% nei comuni della Calabria.

In assenza dei LEP e trattandosi del servizio a domanda individuale, il fabbisogno standard per il servizio asili nido fino al 2018 veniva assegnato solamente ai comuni che avevano la presenza di un servizio comunale di asili nido. Tale scelta costituiva una forte criticità poiché implicitamente legava l'assegnazione dei fabbisogni standard ai livelli storici del servizio.

Nel 2019 la CTFS, con riferimento a tale funzione, ha deciso di applicare una normalizzazione dei livelli minimi e massimi del servizio prevedendo l'assegnazione a tutti i comuni RSO del fabbisogno standard non inferiore ad un minimo di utenti e non superiore ad un massimo, pari al 28,88% della popolazione 0-2 anni.

I fabbisogni per il servizio asili nido approvati nel 2019, con la normalizzazione degli utenti, oltre a produrre gli effetti sull'assegnazione dei trasferimenti perequativi nel FSC del 2020, sono stati determinanti nel modificare l'approccio nei fabbisogni standard di non superamento del vincolo della spesa storica. La forte eterogeneità territoriale nell'offerta del servizio e il fatto, che complessivamente il livello di copertura di asili nido fosse molto al di sotto degli standard europei, hanno palesato la

necessita di un intervento pubblico. Da queste evidenze ha preso spunto il decisore politico per inserire le risorse aggiuntive per il servizio di asili nido collegate al raggiungimento degli obiettivi di servizio (comma 791, art.1 della Legge di bilancio 2021, 178/20, risorse).

La vera svolta sul versante delle risorse e dei LEP per il servizio di asili nido è, tuttavia, avvenuta alla fine del 2021 con l'approvazione del comma 172, art.1, della Legge 234/21. La norma stanza delle risorse per il potenziamento degli asili nido nei comuni delle RSO, della Regione siciliana e della Sardegna a partire dal 2022 con un incremento progressivo fino a raggiungere i 1.100 mln euro a partire dal 2027. Inoltre, per la prima volta viene previsto normativamente il livello minimo del servizio pubblico e privato di asili nido, pari al 33% della popolazione 3-36 mesi, che deve essere garantito su tutto il territorio.

Nel corso del 2021, la CTFS, percependo il maturare di importanti e fondamentali novità, ha coordinato il lavoro per aggiornare la metodologia dei fabbisogni e costi standard per il servizio di asili nido.

Aggiornamento metodologico

Nel corso del 2021 la metodologia dei fabbisogni standard per questo servizio è stata rinnovata da SOSE in collaborazione con IFEL sotto la guida della CTFS. Per la funzione asili nido, differentemente dagli altri servizi sociali, l'approccio metodologico prevede la stima di un costo standard pro-utente. Tale costo, moltiplicato per il numero di utenti storici, sottoposto alla normalizzazione del valore minimo e massimo come dalla metodologia approvata nel 2019, dà il valore complessivo di fabbisogno standard che confluisce nel calcolo del coefficienti di riparto complessivi utilizzati ai fini di riparto dei trasferimenti perequativi FSC.

La novità principale dell'aggiornamento metodologica nel 2021 riguarda l'utilizzo ai fini della stima del costo standard di dati panel. Infatti, grazie alla storica rilevazione attraverso i questionari per i Fabbisogni, è stato possibile utilizzare una banca dati contenente più anni, ovvero il 2013, il 2015, il 2016 ed il 2017. L'aggiornamento metodologico attuato nel 2021 inoltre, ha permesso una migliore caratterizzazione dell'utenza: considerando le diverse tipologie di servizio erogate dagli enti locali, è stato infatti possibile identificare il costo relativo sia degli utenti a tempo pieno, che quello degli utenti a tempo parziale che non usufruiscono del servizio di refezione. Nel cambio metodologico inoltre sono state variate alcune informazioni che rientrano nel modello di stima quali gli spazi adibiti al servizio ed i prezzi. Infatti, con le nuove stime, sono state considerati gli spazi interni ed esterni utili all'espletamento del servizio, ed il costo del lavoro interno al servizio, prezzo che viene poi normalizzato in fase applicativa permettendo quindi che comuni ricadenti nella stessa fascia dimensionale e appartenenti alla stessa area geografica, abbiano un medesimo valore del costo del lavoro.

Una volta definito il costo standard per utente si è proceduto alla determinazione dei fabbisogni standard per il servizio di asili nido identificando, da un lato, un "costo standard minimo del servizio" ottenuto mediante la simulazione all'interno del modello a due stadi della fornitura del servizio attraverso l'esclusiva erogazione di contributi e/o voucher per il pagamento di rette per il servizio di asili nido ("costo standard del voucher") senza tener conto dell'impatto dei fattori produttivi e, dall'al-

tro, individuando il livello minimo di servizio colto attraverso la % di copertura del servizio misurata dal numero di “bambini serviti” rispetto alla popolazione residente in età 0 – 36 mesi.

A compimento dell’aggiornamento metodologico e a seguito della pubblicazione dei risultati su OpenCivitas, è possibile osservare i divari regionali in termini di copertura del servizio ed in termini di spesa storica per utente servito.

Per misurare l’intensità del servizio svolto infatti viene utilizzato un indicatore denominato “tasso di copertura” rappresentato dal rapporto tra il numero di utenti serviti da ciascun comune e il totale dei bambini residenti in età utile alla frequentazione dell’asilo nido, ovvero fino a 36 mesi. Nel 2018 la media italiana delle regioni a statuto ordinario del tasso di copertura è pari al 14,95%, con differenziazioni sostanziali nelle diverse aree del paese. È ben noto, infatti, che nelle regioni come Emilia Romagna e Toscana, il servizio, oltre che essere capillarizzato sul territorio, fornisce standard qualitativi elevati. Mentre nelle regioni del Sud, in cui storicamente oltretutto i livelli di occupazione femminile risultano essere più bassi, il servizio offre un numero ridotto di posti o talvolta in alcuni comuni risulta essere assente (Figura 3). Di pari passo al tasso di copertura, va la spesa storica per utente, una spesa per il servizio di asilo nido che oscilla tra i 4.100 euro circa per i comuni del Molise, fino ad arrivare ai circa 9.600 euro del Lazio (Figura 4). La spesa di Emilia-Romagna e Toscana, con livelli di copertura pari rispettivamente a 25,4% e 23,8% invece risulta essere leggermente superiore alla spesa media nazionale pari a 7.600 euro per utente servito.

Figura 3. Tasso di copertura (2018)



Figura 4. Spesa storica media per utente (2018)



Il potenziamento degli asili nido

La legge n. 234/2021 (art. 1, comma 172) ha previsto le misure per il potenziamento del servizio degli asili nido, in forma singola e associata, dei comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Sardegna a decorrere dal 2022. Queste misure vanno nella direzione di potenziare il servizio di asili nido su tutto il territorio nazionale. In particolare, la legge prevede gli obiettivi di servizio nel garantire a regime su tutto il territorio il livello minimo dei servizi educativi per l'infanzia (pubblici e privati). Tale livello minimo è fissato al 33% della popolazione target, ovvero della popolazione in età compresa tra i 3 e i 36 mesi, ed è determinato su base locale.

Per finanziare gli obiettivi di servizio il FSC è stato incrementato in misura pari a 120 milioni di euro nell'anno 2022, a 175 milioni di euro nell'anno 2023, a 230 milioni di euro nell'anno 2024, a 300 milioni di euro nell'anno 2025, a 450 milioni di euro nell'anno 2026 e a 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027.

Il raggiungimento degli obiettivi si esplicherà attraverso l'incremento dell'offerta pubblica da parte dei comuni nei quali il servizio risulta minore rispetto all'obiettivo di copertura del 33% della popolazione in età 3-36 mesi, tenendo anche conto dell'offerta privata.

Per individuare i comuni che necessitano dell'intervento pubblico, viene innanzitutto determinata la percentuale di copertura del servizio degli asili nido pubblici e privati con riferimento all'anno 2018. Confluiscono in tale calcolo il numero di utenti di nidi e micronidi comunali in gestione diretta ed esternalizzata, i posti autorizzati per nidi e micronidi privati e, infine, i posti autorizzati privati e pubblici per le sezioni primave-

ra. Il valore della popolazione di riferimento utilizzato per il calcolo della percentuale di copertura è rappresentato dalla media per gli anni 2017, 2018 e 2019 della popolazione in età 3-36 mesi (popolazione target). La Tabelle 6 e 7 riportano i dati sull'offerta pubblica e privata del servizio di asili nido nel 2018 per regioni di appartenenza e classe demografiche dei comuni.

Tabella 6. L'offerta del servizio asili nido pubblica e privata, per regione

Regione	Popolazione 3-36 mesi	N. utenti pubblici e privati	Copertura servizio pubblico e privato %	N. utenti pubblici*	Copertura servizio pubblico %	N. utenti privato	Copertura servizio privata %
Piemonte	84.372	21.122	25,03%	12.364	14,65%	8.758	10,38%
Lombardia	217.692	64.819	29,78%	33.605	15,44%	31.214	14,34%
Veneto	101.013	28.847	28,56%	11.701	11,58%	17.146	16,97%
Liguria	26.221	8.385	31,98%	4.968	18,95%	3.417	13,03%
Emilia Romagna	92.773	33.553	36,17%	23.967	25,83%	9.586	10,33%
Toscana	71.279	25.949	36,40%	15.759	22,11%	10.190	14,30%
Umbria	16.610	6.123	36,86%	2.762	16,63%	3.361	20,23%
Marche	29.652	8.127	27,41%	5.339	18,01%	2.788	9,40%
Lazio	121.586	46.794	38,49%	24.156	19,87%	22.638	18,62%
Abruzzo	25.867	5.147	19,90%	2.226	8,61%	2.921	11,29%
Molise	5.564	1.360	24,44%	295	5,30%	1.065	19,14%
Campania	134.612	12.340	9,17%	5.153	3,83%	7.187	5,34%
Puglia	81.553	14.711	18,04%	5.517	6,76%	9.194	11,27%
Basilicata	10.646	1.895	17,80%	757	7,11%	1.138	10,69%
Calabria	42.333	4.606	10,88%	1.141	2,70%	3.465	8,19%
RSO	1.061.773	283.778	26,73%	149.710	14,10%	134.068	12,63%
Sardegna	27.397	7.711	28,15%	2.827	10,32%	4.884	17,83%
Sicilia	111.416	10.629	9,54%	6.677	5,99%	3.952	3,55%
ISOLE	138.813	18.340	13,21%	9.504	6,85%	8.836	6,37%
Totale	1.200.586	302.118	25,16%	159.214	13,26%	142.904	11,90%
Sud e Isole	439.388	58.398	13,29%	24.593	5,60%	33.805	7,69%

* Utenti pubblici includono anche i posti presso le strutture private finanziati dai comuni (voucher e riserva dei posti).

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e Istat.

Tabella 7. L'offerta del servizio asili nido pubblica e privata nel 2018, per fascia demografica

Fascia demografica	Popolazione 3-36 mesi	N. utenti pubblici e privati	Copertura servizio pubblico e privato %	N. utenti pubblici*	Copertura servizio pubblico %	N. utenti privato	Copertura servizio privata %
Meno di 500 Abitanti	3.350	271	8%	43	1%	229	7%
500 - 999 Abitanti	12.370	1.623	13%	349	3%	1.274	10%
1.000 - 1.999 Abitanti	36.499	5.768	16%	1.735	5%	4.033	11%
2.000 - 2.999 Abitanti	40.855	8.018	20%	2.877	7%	5.141	13%
3.000 - 4.999 Abitanti	80.399	17.617	22%	7.291	9%	10.326	13%
5.000 - 9.999 Abitanti	167.520	38.255	23%	18.930	11%	19.325	12%
10.000 - 19.999 Abitanti	203.589	45.801	22%	24.951	12%	20.850	10%
20.000 - 59.999 Abitanti	282.320	63.214	22%	31.193	11%	32.021	11%
60.000 - 99.999 Abitanti	92.357	22.264	24%	12.302	13%	9.963	11%
100.000 - 249.999 Abitanti	88.770	29.848	34%	16.464	19%	13.385	15%
250.000 - 499.999 Abitanti	39.057	12.510	32%	7.956	20%	4.554	12%
Oltre 500.000 Abitanti	153.500	56.928	37%	35.125	23%	21.803	14%
Totale	1.200.586	302.118	25%	159.214	13%	142.904	12%

* Utenti pubblici includono anche i posti presso le strutture private finanziati dai comuni (voucher e riserva dei posti).

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e Istat

Per gli enti locali aventi un livello di copertura del servizio inferiore al 33% della popolazione target viene calcolato il numero di utenti aggiuntivi necessari a colmare la differenza tra il livello di servizio osservato e quello obiettivo (*gap rispetto al 33% della copertura*). Il divario sarà colmato progressivamente con le risorse previste nel FSC nel periodo 2022-2027. Per gli anni successivi, le risorse stanziare per gli asili nido concorreranno a finanziare il mantenimento del livello di servizio pari al 33% della popolazione target.

Il meccanismo di assegnazione delle risorse

Calcolato il numero di utenti aggiuntivi necessari per raggiungere il livello di servizio pari al 33% della popolazione target, si è individuato implicitamente il livello di fabbisogno standard pro-utente da prendere a riferimento per il finanziamento degli utenti aggiuntivi. Tale valore ammonta a circa 7.670 euro per nuovo utente, valore che appare coerente con il valore medio del costo standard per bambino servito risultante dai fabbisogni standard per i comuni delle RSO (circa 9.200 euro per utente), tenendo conto di un valore della compartecipazione al costo da parte delle famiglie che hanno accesso all'importo minimo del bonus riconosciuto dall'INPS in base alle norme vigenti (1.500 euro annui, art. 1, comma. 355, legge n. 232 del 2016).

Nel periodo 2022-2026, il *gap* rispetto al 28,88% di copertura stabilito dalla CTFS nel 2019 viene colmato gradualmente secondo la disponibilità delle risorse per ciascun anno. Nel calcolo degli utenti aggiuntivi e delle rispettive risorse, oltre agli utenti necessari per colmare il *gap* rispetto al 28,88% di copertura confluiscono anche i posti non utilizzati negli asili nido comunali dei comuni sotto obiettivo. La scelta di assegnare nel periodo di transizione le maggiori risorse ai comuni che hanno le infrastrutture non pienamente utilizzate risponde alla logica che tali enti possono più velocemente attivare il servizio ricevendo il finanziamento per la gestione delle strutture già esistenti. Dal 2027, con la piena disponibilità del finanziamento a regime (1.100 milioni di euro

annui), sarà integralmente colmato il gap rispetto all'obiettivo del 33% di copertura e il meccanismo dei posti inutilizzati non avrà alcuna influenza.

I principali risultati per il 2022 e la proiezione per il 2027

Il numero di comuni finanziati nel 2022, ossia i comuni che svolgono il servizio e che sono sotto il 28,88%, è pari a 4.959. Tali enti riceveranno le risorse nella misura di 120 milioni di euro per attivare, nel corso dell'anno, il servizio per 15.639 bambini in età 3-36 mesi. Il numero di comuni finanziati nel 2022 non include gli enti dove la copertura del servizio, pubblico e privato, nel 2018 oscilla tra 28,88% e il 33% della copertura della popolazione target. La Tabella 8 riporta la numerosità dei comuni finanziati nelle regioni RSO, Regione siciliana e Sardegna per fascia demografica.

Tabella 8 - N. comuni finanziati, n. utenti aggiuntivi e le risorse attribuite nel 2022, per fascia demografica

Fascia demografica	Numero comuni	Numero comuni finanziati 2022	Numero utenti aggiuntivi 2022	Maggiori risorse per il 2022 previste dall'art. 1, comma 172, Legge 234/2021
Meno di 500 Abitanti	782	741	743	5.701.138
500 - 999 Abitanti	1000	802	804	6.169.192
1.000 - 1.999 Abitanti	1386	1038	1.144	8.778.053
2.000 - 2.999 Abitanti	853	511	767	5.885.286
3.000 - 4.999 Abitanti	1013	518	1.103	8.463.456
5.000 - 9.999 Abitanti	1120	625	2.116	16.234.845
10.000 - 19.999 Abitanti	683	433	2.462	18.891.233
20.000 - 59.999 Abitanti	398	248	3.674	28.191.061
60.000 - 99.999 Abitanti	57	31	1.069	8.204.057
100.000 - 249.999 Abitanti	29	8	451	3.460.579
250.000 - 499.999 Abitanti	6	2	346	2.654.901
Oltre 500.000 Abitanti	6	2	960	7.366.200
Totale	7333	4959	15.639	120.000.000

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e Istat.

A parità di dati disponibili nel 2018 si può effettuare la proiezione del finanziamento del gap fino al 33% nel periodo 2022-2027 (Tabella 9). Tale gap viene colmato mediamente nel 2022 nella misura del 14%. La suddetta percentuale è molto più alta per i comuni piccoli e piccolissimi per i quali, l'approssimazione del calcolo degli utenti aggiuntivi al numero intero avviene per eccesso. Nella Tabella 10 sono esposti i risultati della proiezione del numero di utenti degli asili nido da aggiungere per garantire il livello minimo di copertura del servizio, privato e pubblico, non inferiore al 33% della popolazione target, i valori sono aggregati per regione.

Tabella 9- Percentuali del gap fino 33% di copertura colmati negli anni 2022-2027, proiezione per fascia demografica

Fascia demografica	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Meno di 500 Abitanti	83%	85%	85%	86%	92%	112%
500 - 999 Abitanti	27%	30%	36%	43%	58%	101%
1.000 - 1.999 Abitanti	15%	21%	29%	36%	54%	101%
2.000 - 2.999 Abitanti	12%	19%	26%	34%	51%	100%
3.000 - 4.999 Abitanti	11%	18%	25%	33%	52%	100%
5.000 - 9.999 Abitanti	13%	19%	26%	35%	53%	100%
10.000 - 19.999 Abitanti	13%	20%	26%	35%	53%	100%
20.000 - 59.999 Abitanti	13%	20%	26%	34%	51%	100%
60.000 - 99.999 Abitanti	13%	20%	26%	34%	51%	100%
100.000 - 249.999 Abitanti	13%	20%	26%	34%	51%	100%
250.000 - 499.999 Abitanti	13%	19%	26%	33%	50%	100%
Oltre 500.000 Abitanti	14%	20%	26%	34%	52%	100%
Totale	14%	20%	27%	35%	52%	100%

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e Istat.

Tabella 10 - Numero di utenti da aggiungere per garantire la copertura minima non inferiore al 33% di copertura, proiezione per regione

Regione	N. comuni	Popolazione 3-36 mesi	Copertura servizio pubblico e privato %	Utenti da aggiungere per garantire 33% di copertura della popolazione 3-36 mesi
Piemonte	1.181	84.372	25,0%	9.027
Lombardia	1.506	217.692	29,8%	15.817
Veneto	563	101.013	28,6%	8.082
Liguria	234	26.221	32,0%	1.435
Emilia Romagna	330	92.773	36,2%	3.283
Toscana	273	71.279	36,4%	2.711
Umbria	92	16.610	36,9%	738
Marche	225	29.652	27,4%	2.501
Lazio	378	121.586	38,5%	8.461
Abruzzo	305	25.867	19,9%	3.967
Molise	136	5.564	24,4%	735
Campania	550	134.612	9,2%	32.491
Puglia	257	81.553	18,0%	12.807
Basilicata	131	10.646	17,8%	1.865
Calabria	404	42.333	10,9%	9.965
Sardegna	377	27.397	28,1%	2.964
Sicilia	391	111.416	9,5%	26.602
Totale	7.333	1.200.586	25,2%	143.451

Fonte: elaborazioni dei dati Fas e Istat.

La tabella mostra i vari dati aggregati per regione: la popolazione in fascia d'età 3-36 mesi; la percentuale di copertura storica del servizio di asili nido, pubblico e privato; la proiezione degli utenti aggiuntivi necessari per permettere di raggiungere la copertura LEP del 33% in tutti i comuni delle RSO e di Sicilia e Sardegna. I gap maggiori, tra livello storico e il LEP, riguardano i comuni delle regioni Campania, Sicilia e Calabria a seguire con un gap leggermente inferiore troviamo i comuni delle regioni Basilicata, Puglia e Abruzzo.

I meccanismi di rendicontazione e monitoraggio

Le risorse assegnate per il potenziamento degli asili nido sono vincolate all'attivazione del servizio per gli utenti aggiuntivi assegnati ogni anno e soggette alla rendicontazione da parte dei comuni. Le risorse assegnate in un anno saranno mantenute per gli anni successivi, a fronte del mantenimento dell'offerta aggiuntiva rendicontata.

Ai fini della rendicontazione e del monitoraggio tutti i comuni sono tenuti a compilare la Relazione consuntiva mentre gli enti sotto obiettivo dovranno rendicontare le risorse assegnate per il 2022.

Le maggiori risorse assegnate potranno essere rendicontate dall'ente locale scegliendo all'interno di un paniere di interventi finalizzati al potenziamento del servizio. In particolare, l'ente locale potrà agire:

- ampliando la disponibilità del servizio negli asili nido comunali (nuove strutture o attivazione di posti inutilizzati), in gestione diretta o esternalizzata;
- ricorrendo a convenzioni con riserva di nuovi posti con gli asili nido privati;
- trasferendo le risorse aggiuntive assegnate all'Ambito territoriale di riferimento o ad altra forma associata con vincolo di nuovi utenti;
- trasferendo le risorse aggiuntive assegnate in base ad accordi con comuni vicini che svolgono il servizio di asilo nido, con riserva di nuovi posti;
- trasferendo le risorse aggiuntive assegnate alle famiglie con voucher/ contributi per fruire del servizio di asilo nido sul territorio;
- altre modalità autonomamente determinate (ad esempio nidi familiari tipo tagesmutter).

Il fatto che le risorse per il potenziamento del servizio vengano assegnate ogni anno a tutti i comuni sotto obiettivo e che gli enti debbano rendicontare se i fondi assegnati siano stati utilizzati, in tutto o in parte, rappresenta un elemento fondamentale per garantire nel medio periodo un reale incremento del servizio. L'esperienza insegna che per il servizio di asili nido spesso è l'offerta a creare la domanda e il problema più grande sarà quello di far partire il servizio, ad esempio attraverso i nidi familiari, dove non esiste.

Con gli obiettivi di servizio e i LEP si è stabilito un livello minimo del servizio e sono state garantite le risorse ai comuni per permettere quel livello di servizio per i prossimi anni a tutti i comuni.

Con questi primi e importanti passaggi il lavoro non è ultimato; da adesso in poi le istituzioni dovranno accompagnare questa apprezzabile scelta con adeguate campagne informative che mettano al corrente amministratori e cittadini di questa opportunità.

Conclusioni

Nella Relazione semestrale del dicembre 2021 la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha tracciato un quadro fatto di luci e ombre. In particolare, nel testo si legge: "La mancata o lacunosa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, nel disattendere i precetti costituzionali, priva la finanza decentrata di quello che dovrebbe rappresentare uno dei capisaldi del federalismo fiscale, frenando il progetto volto a coniugare il superamento della spesa storica e delle sue inefficienze con meccanismi di responsabilizzazione, trasparenza, buona amministrazione ed equità sociale".

Le scelte operate per la funzione servizi sociali dei comuni dalla CTFS e dal legislatore hanno rappresentato l'inizio di una risposta strutturale ai ritardi della riforma e hanno aperto uno scenario completamente nuovo che ha dato il via alla determinazione degli obiettivi di servizio e dei LEP anche per altre tipologie di servizio, come il trasporto alunni disabili e il servizio di asili nido.

Al netto di questi sviluppi il percorso, a maggior ragione ora che è segnato dagli impegni presi nel PNRR, necessita di essere portato avanti anche negli altri comparti istituzionali. Si tratta in particolare di completare la parte relativa ai fabbisogni standard per le regioni a statuto ordinario, di determinare i fabbisogni standard degli enti locali delle regioni a Statuto Speciale, di proseguire il lavoro finalizzato alla standardizzazione dei fabbisogni e di completare il percorso di convergenza nei livelli quali-quantitativi dei servizi offerti. Inoltre, è necessario agire sul piano della perequazione infrastrutturale nell'ottica di recuperare il divario attualmente esistente tra le diverse aree geografiche del paese e di assicurare analoghi livelli essenziali di infrastrutturazione e di servizi connessi. Infine, è necessario assicurare la corretta esecuzione del PNRR che rappresenta uno strumento prezioso in grado di consolidare il percorso di autonomia finanziaria degli enti locali italiani in un'ottica orientata all'equità e al recupero dei divari storici.

Al netto delle sfide che attendono il sistema istituzionale italiano nei prossimi anni, oggi il federalismo fiscale segna alcuni importantissimi passi in avanti. Questi traguardi consolidano uno scenario di finanza pubblica in cui i fabbisogni standard, insieme ai LEP e agli obiettivi di servizio confrontati con le capacità fiscali standard e supportati dalle risorse verticali, garantite dallo Stato, agiscono come strumenti di equità e di efficienza in un quadro di necessaria e ordinata gradualità stabilita dalla legge.

4.5 Il riassetto degli enti di area vasta: il nuovo quadro di finanza pubblica per province e città metropolitane²⁴.

4.5.1 Sommario

L'assetto ordinamentale degli enti locali è stato ampiamente modificato nel 2014 dalla legge Delrio (l. n. 56/2014) che ha istituito le città metropolitane e ridimensionato le funzioni delle province, modificando la natura politico funzionale di questo comparto, definito anche degli enti di area vasta. Gli indirizzi normativi della Legge 56/14 erano in linea con il progetto di riforma costituzionale approvato dal Parlamento nel 2016 e sottoposto a referendum nel dicembre dello stesso anno che, tra gli altri interventi, prevedeva la soppressione delle province.

Con la mancata revisione costituzionale, è emersa la necessità di un nuovo intervento legislativo atto a rivedere la disciplina in materia e nell'immediato per aiutare gli enti a superare le difficoltà finanziarie dovute alle ingenti riduzioni di risorse. Si segnala, infatti, che nel corso del periodo che va dal 2011 al 2017 le misure di consolidamento dei conti pubblici avevano imposto ingenti riduzioni delle risorse al comparto degli enti di area vasta.

Per effetto della riforma costituzionale da un lato, della variazione delle funzioni fondamentali dall'altro insieme alla forte contrazione delle risorse, l'attuazione della legge 42/2009 è stata fortemente ritardata per il comparto degli enti di area vasta. Di fatto i fabbisogni standard di province e città metropolitane, approvati dalla CTFS nel 2016, non sono mai stati utilizzati nel meccanismo perequativo come invece si stava facendo per il comparto dei comuni.

Nel corso degli ultimi tre anni nel dibattito pubblico italiano è emersa l'esigenza di revisionare la disciplina delle province e delle città metropolitane, dando finalmente attuazione a quanto previsto della legge delega n. 42/2009 in tema di perequazione delle risorse. Tale esigenza è stata ulteriormente rilevata dalla considerazione che il compimento del processo di attuazione del federalismo fiscale rientra tra le riforme abilitanti del PNRR.

Sulla base di queste esigenze le leggi di Bilancio per il 2021 e per il 2022 (l. n. 178/2020 e 234/21) hanno introdotto nuove disposizioni volte ad accelerare la riforma delle province e delle città metropolitane. In particolare, a decorrere dal 2022 sono stati istituiti due fondi nei quali fare confluire le spettanze del Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR) e i contributi di parte corrente erogati per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

SOSE, in qualità di organo tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) incaricata di determinare e aggiornare i fabbisogni standard degli enti locali, nel corso del 2021, in collaborazione con UPI e IFEL, ha elaborato i fabbisogni standard di province e città metropolitane tenendo conto del nuovo assetto istituzionale introdotto dalla legge 56/2014 e offrendo il proprio contributo alla piena attuazione del percorso federalista anche per il comparto degli enti di area vasta.

24 - A cura di Carones Gabriele, Dispotico Roberto, Equizzi Cristina, Evangelista Antonella, Ferrara Giancarlo, Mastracci Marco, Minzyuk Larisa, Piro Katia, Stradiotto Marco, SOSE

4.5.2. Introduzione

Nel corso del 2021 SOSE, in collaborazione con UPI e IFEL, ha rinnovato la metodologia che consente di determinare i fabbisogni standard per gli enti di area vasta delle regioni a statuto ordinario tenendo conto delle disposizioni introdotte dalla legge Delrio in merito al nuovo assetto istituzionale delle province e delle città metropolitane e del perimetro delle funzioni fondamentali che questi enti sono chiamati a svolgere. La revisione metodologica approvata ha consentito di determinare il fabbisogno standard di ogni ente in valore monetario.

In questo capitolo si intende, anzitutto, fornire una descrizione delle novità metodologiche che sono state introdotte nel processo di elaborazione e che hanno consentito di stimare i fabbisogni in valore monetario e non più in termini di coefficienti per il riparto e, in secondo luogo, si procederà all'illustrazione dei dati più rilevanti.

4.5.3. Le novità metodologiche nella definizione dei fabbisogni standard degli enti di area vasta

Nel corso del 2021 la CTFS ha dato un forte impulso affinché venissero determinati sia i nuovi fabbisogni standard sia le capacità fiscali per gli enti di area vasta delle RSO.

Avere dei fabbisogni standard calibrati sulle funzioni fondamentali previste dalla legge 56/14 era l'elemento fondamentale per poter conoscere quali sarebbero state le risorse sufficienti e necessarie per poter mettere in atto i meccanismi perequativi previsti dalla legge.

Gli aspetti innovativi implementati nell'impegnativo percorso svolto durante il 2021 sono molteplici. Innanzi tutto, i fabbisogni standard per gli enti di area vasta sono stati stimati in valore monetario (euro), condizione che ha permesso di definire il macro-budget del sistema di finanziamento per le province e le città metropolitane.

Altro elemento chiave ha riguardato il ventaglio di funzioni oggetto di analisi. Complessivamente i fabbisogni standard sono stati stimati per dieci funzioni fondamentali, alcune delle quali caratterizzate da una spesa storica non consolidata nel tempo in quanto trattasi di funzioni che sono ancora in fase di attivazione per diversi enti. Questo aspetto in particolare, oltre che le diverse regole di applicazione e normalizzazione adottate per il calcolo finale dei fabbisogni standard che saranno riportate più avanti, ha portato alla determinazione di un livello di fabbisogno stimato superiore alla spesa storica di riferimento.

Nel processo di identificazione dei fabbisogni standard si è tenuto conto delle disposizioni introdotte dalla Legge n. 56 del 2014 (L. 56/2014) in merito al nuovo assetto istituzionale delle province e delle città metropolitane.

In particolare, con questa norma è stato ridefinito il perimetro delle funzioni fondamentali che questi enti sono chiamati a svolgere, pertanto, i fabbisogni standard sono stati calcolati facendo riferimento alle funzioni stabilite dai commi 85, 88, 44 e 86, ovvero:

- **Funzioni generali** - funzione di coordinamento delle funzioni fondamentali;
- **Territorio**;
- **Ambiente**;

- Istruzione;
- Trasporti;
- **Polizia provinciale** - servizio di controllo e sanzionamento relativo alle funzioni fondamentali;
- **Stazione unica appaltante/Centrale unica degli acquisti**;
- **Controllo dei fenomeni discriminatori**;
- **Funzioni fondamentali esclusive per le città metropolitane**, secondo quanto disposto dalla L. 56/2014, comma 44;
- **Funzioni fondamentali esclusive per le province montane**, secondo quanto disposto dalla L. 56/2014, comma 86.

Ai fini della determinazione dei Fabbisogni standard sono stati utilizzati i dati raccolti per mezzo del questionario **FP20U**²⁵ relativamente alle annualità 2010 e 2018 per la spesa corrente e alle annualità dal 2010 al 2018 per la spesa in conto capitale. Il questionario ha l'obiettivo di cogliere la reale spesa sostenuta dall'ente per lo svolgimento delle funzioni e di quantificare laddove necessario il livello dei servizi erogati. La corretta compilazione del questionario è il requisito fondamentale per ottenere una corretta valutazione della spesa sostenuta da ogni ente.

I fabbisogni standard sono stati stimati, in linea con la struttura consolidata nel comparto comunale, attraverso la tecnica della regressione lineare multipla²⁶.

Il modello RCA è stato utilizzato fondamentalmente nella sua versione più semplice, ovvero quello della funzione di spesa. Tale approccio offre infatti al policy maker la possibilità di misurare il fabbisogno standard di ogni ente locale attraverso un modello che identifica le determinanti del fabbisogno standard tra le variabili di contesto dell'offerta e della domanda, i prezzi dei fattori produttivi e, eventualmente, i fattori esogeni di carico. I pesi che misurano il contributo di ogni variabile nella composizione del fabbisogno complessivo sono stimati attraverso la tecnica econometrica della regressione lineare multipla che evidenzia la relazione media esistente tra ogni singola variabile e la spesa storica di riferimento²⁷.

Il principale vantaggio di valutare i fabbisogni standard attraverso la funzione di spesa è associato alla possibilità di ottenere stime sempre consistenti indipendentemente dalla misurabilità e/o endogeneità degli output, in quanto le variabili indipendenti sono rappresentate da variabili esogene.

La spesa corrente utilizzata come variabile dipendente per la stima dei fabbisogni standard fa riferimento all'ammontare di spesa realmente impegnata dagli enti in ciascuna funzione fondamentale assegnata dalla legge 56/2014. Tale spesa è stata calcolata in base ai dati raccolti da SOSE attraverso il questionario FP20U come già evidenziato. In particolare, sono state considerate le quote fondamentali di spesa (eventualmente

25 - Il questionario è disponibile online <https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/questionari-e-istruzioni-2020/fp20u-questionario-unico-per-le-province-e-citta-metropolitane-anno-2018>.

26 - Per la funzione Controllo dei fenomeni discriminatori è stato seguito un approccio differente.

27 - Per maggiori informazioni si rimanda al paragrafo "Il contesto teorico di riferimento" della Nota Metodologica "Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni", 13 settembre 2016.

contabilizzate in altre missioni) comprensive delle spese del personale e depurata delle spese per calamità naturali e debiti fuori bilancio (al netto delle spese per il ripiano di perdite o per l'aumento di capitale in partecipazioni). Per l'identificazione della spesa storica delle Funzioni generali sono stati inoltre esclusi i contributi al risanamento della finanza pubblica per incapienza del fondo sperimentale di riequilibrio (ai sensi dell'art. 1 Legge 190/2014, co. 418).

Per ciascuna funzione, la Tabella 1 mostra le variabili che sono risultate significative per la stima dei fabbisogni standard²⁸. Oltre le informazioni relative al *client* di riferimento, ovvero la variabile che identifica il principale fattore di domanda della funzione oggetto di analisi, vengono visualizzate le determinanti del fabbisogno standard. Queste ultime includono aspetti morfologici e/o economici che non influenzano direttamente la domanda ma possono favorire oppure ostacolare la fornitura dei beni pubblici locali modificandone il costo unitario di produzione; variabili volte a catturare l'impatto esercitato dal livello medio del reddito locale sulla domanda; variabili relative ai prezzi degli input quali il costo del lavoro.

Tabella 1. Variabili di domanda e determinanti del Fabbisogno Standard per funzione

Funzione	Variabile di domanda presa a riferimento (client di riferimento)	Determinanti del Fabbisogno Standard
Funzioni generali	Popolazione residente dell'ente	Numero di comuni dell'ente Superficie territoriale totale (kmq) Costo medio del lavoro per addetto Livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio
Territorio	Km quadrati di strade gestite dall'ente locale (intera rete)	Unità immobiliari Reddito Imponibile ai fini delle addizionali IRPEF Percentuale di area appartenente alla fascia altimetrica oltre i 1.500 mslm Percentuale area a pericolosità da frana elevata e molto elevata Quota di km lineari di strade sottoposte a interventi di sfalcio sul totale di km lineari di strade gestite dall'ente
Ambiente	Superficie territoriale totale (kmq)	Numero di comuni dell'ente Densità abitativa Indicatore sintetico rifiuti urbani
Istruzione	Superficie in mq degli edifici scolastici	Alunni con disabilità delle scuole secondarie statali di secondo grado Numero di scuole secondarie statali di secondo grado Percentuale della superficie in mq degli edifici scolastici situati in zona climatica fredda (classe E ed F) sul totale Alunni delle scuole secondarie statali di secondo grado Dummy città metropolitana
Trasporti	Km lineari di strade gestite dall'ente locale (intera rete)	Numero di veicoli circolanti Dummy Provincia montana
Polizia Provinciale	Popolazione residente dell'ente	Superficie territoriale totale (kmq) Numero di veicoli circolanti Indicatore di output composito per mille abitanti Percentuale di area appartenente alla fascia altimetrica oltre i 1.500 mslm
Stazione unica appaltante	Numero di enti pubblici serviti	Popolazione residente dell'ente Dummy città metropolitana
Controllo dei fenomeni discriminatori	Popolazione residente dell'ente	Tasso di occupazione maschile Tasso di occupazione femminile

Fonte: Nota metodologica Fabbisogni standard province e città metropolitane RSO 2021.

4.5.4. I fabbisogni standard 2018 di province e città metropolitane

I fabbisogni standard stimati per il comparto province e città metropolitane, riportati in Tabella 2, ammontano complessivamente a 2.771.316,7 milioni di euro.

28 - Per maggiori informazioni si rimanda alla Nota Tecnica Metodologica "Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le Città metropolitane per il 2022" approvata in sede di CTFS in data 02 novembre 2021.

Tabella 2. Fabbisogno standard province e città metropolitane RSO 2018 per funzioni, milioni di euro

Funzioni fondamentali	2018	%
FUNZIONI GENERALI	891.640,10	32,20%
TERRITORIO	735.690,50	26,50%
AMBIENTE	120.872,60	4,40%
ISTRUZIONE	689.975,30	24,90%
TRASPORTI	27.232,50	1,00%
POLIZIA	93.898,20	3,40%
STAZIONE UNICA APPALTANTE	60.859,00	2,20%
CONTROLLO FENOMENI DISCRIMINATORI	44.042,80	1,60%
FUNZIONI ESCLUSIVE CITTA' METROPOLITANE	101.928,70	3,70%
FUNZIONI ESCLUSIVE PROVINCE MONTANE	5.177,00	0,20%
Totale	2.771.316,70	100,00%

Fonte: Nota metodologica Fabbisogni standard province e città metropolitane RSO 2021

Il fabbisogno è concentrato soprattutto nelle funzioni fondamentali relative a Funzioni Generali, Territorio ed Istruzione che insieme raccolgono quasi l'84% (2.317.305,9 milioni di euro) dell'ammontare complessivo. Per tutte le rimanenti funzioni l'ammontare di fabbisogno (454.010,8 milioni di euro) è pari al 16% del totale.

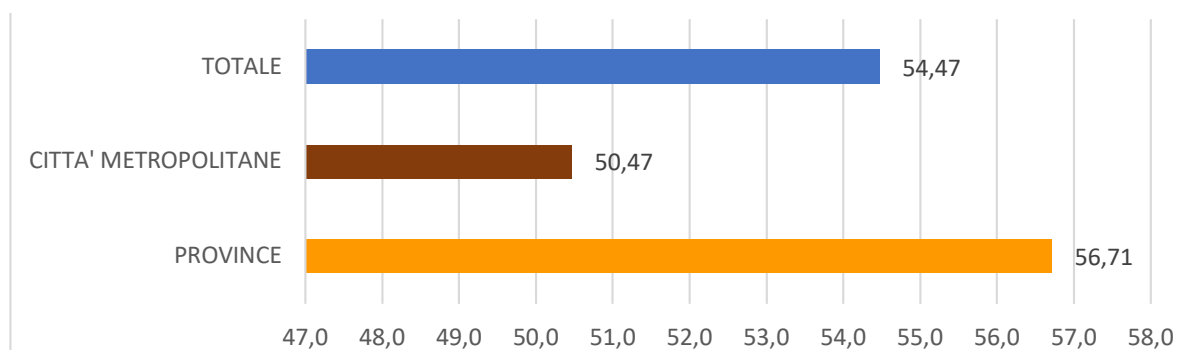
Il comparto province (76 enti) assorbe livelli di fabbisogno standard maggiori rispetto alle città metropolitane (10 enti), sia in termini assoluti (**Tabella 3**) in virtù della più elevata numerosità di enti ed inglobando quindi quasi il 67% dell'ammontare totale, sia in termini pro-capite (**Figura 1**) dove si registra un valore superiore del 12,4%.

Tabella 3. Fabbisogno standard province e città metropolitane RSO 2018, milioni di euro

Comparto	2018	%
Province	1.849.185,60	66,70%
Città metropolitane	922.131,10	33,30%
Totale	2.771.316,70	100,00%

Fonte: Nota metodologica Fabbisogni standard province e città metropolitane RSO 2021.

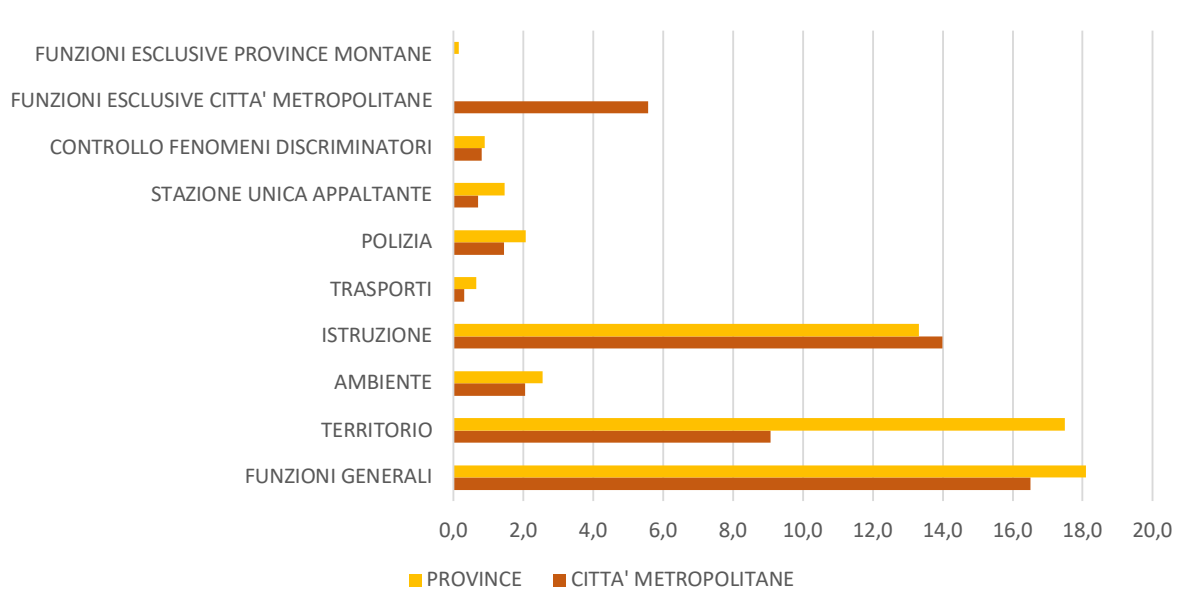
Figura 1. Fabbisogno standard per province e città metropolitane RSO 2018, euro pro-capite



Fonte: Nota metodologica Fabbisogni standard province e città metropolitane RSO 2021.

Nella Figura 2 è riportato il fabbisogno standard distinto per funzione fondamentale rispettivamente per il comparto province e città metropolitane. In termini pro-capite, i livelli di spesa sono più sostenuti per le province per tutte le funzioni ad eccezione della funzione istruzione.

Figura 2. Fabbisogno standard per province e città metropolitane RSO 2018 per funzione, euro pro-capite



Fonte: Nota metodologica Fabbisogni standard province e città metropolitane RSO 2021.

Gli elementi cardine, avallati dalla istruttoria condotta dalla CTFS, che contraddistinguono il percorso svolto ai fini della determinazione dei fabbisogni standard del comparto province e città metropolitane, possono essere sintetizzati in due punti principali²⁹:

- stima e attribuzione del fabbisogno standard per tutte le funzioni incluse nel perimetro delineato dalla l. 56/2014, comprese quelle funzioni che risultano ancora in fase di attivazione;
- regole di applicazione e/o normalizzazione.

Rispetto al primo punto, la mancata disponibilità di una spesa storica consolidata nel tempo per alcune funzioni ha imposto la necessità di utilizzare un percorso metodologico alternativo rispetto a quello consolidato della regressione. Tale elemento, oltre che rappresentare un aspetto di innovazione assoluta nell'ambito dei fabbisogni standard, implica l'attribuzione di un fabbisogno standard anche per quegli enti che non hanno indicato la spesa storica di riferimento. Di conseguenza il fabbisogno complessivo stimato risulta superiore alla spesa storica.

²⁹ - Per maggiori informazioni si veda la Nota Tecnica Metodologica "Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le Città metropolitane per il 2022" approvata in sede di CTFS in data 02 novembre 2021.

In questo perimetro rientra la funzione di “Controllo dei fenomeni discriminatori”, che risulta non valorizzata da circa il 29% degli enti. Analogamente, per la quantificazione del fabbisogno standard relativo alle “Funzioni di pertinenza esclusiva delle città metropolitane” (L. 56/2014 co. 44) e alle “Funzioni di pertinenza esclusiva delle province montane” (L. 56/2014 co. 86) non è stato possibile seguire un approccio economico classico in quanto non disponibile una spesa storica consolidata nel tempo, per cui valgono le stesse considerazioni argomentate per la funzione di Controllo dei fenomeni discriminatori, ovvero è stato attribuito un fabbisogno standard anche per quegli enti che non hanno indicato la spesa storica di riferimento.

4.5.5. Le risorse a disposizione per le province e le città metropolitane

I fabbisogni standard sono solo uno dei pilastri sui quali basare i meccanismi perequativi, per poter determinare una equa ripartizione delle risorse è necessario conoscere quali sono le risorse a disposizione dei singoli enti.

Lo strumento per determinare le risorse a disposizione di ogni ente è quello di determinare le capacità fiscali standard. Per il comparto delle province e delle città metropolitane le entrate da considerate per la standardizzazione sono quelle derivanti da IPT, da RC auto, dalla TEFA e da alcune entrate extratributarie.

La “standardizzazione” dei gettiti, con riferimento all’anno di bilancio 2019, di natura tributaria è stata effettuata dal dipartimento delle finanze e ha seguito l’approccio metodologico del *Representative tax system*, utilizzato anche nel caso dei comuni³⁰. Per le entrate residuali extratributarie, lo standard è determinato attraverso un metodo parametrico, applicando a tutti gli enti l’incidenza media delle entrate residuali sulla spesa³¹. Il totale delle capacità fiscali così determinato ammonta a poco più di 3 miliardi di euro, mentre il gettito effettivo di riferimento risulta pari a poco meno di 4 miliardi di euro (Tabella 4).

Tabella 4. Capacità fiscale e gettito delle province e città metropolitane RSO

Entrate	Capacità fiscale	Gettito effettivo
IPT	1.230,30	1.799,50
RC auto	1.479,50	1.564,40
TEFA	258	383,2
Entrate residuali	93	128
Totale	3.060,80	3.875,10

Fonte: Nota metodologica sulla capacità fiscale delle province e città metropolitane. Dati in milioni di euro.

30 - Per maggiore dettaglio sull’utilizzo del metodo si rinvia alla Nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali comunali 2015.

31 - Per maggiore dettaglio sul metodo di calcolo delle capacità fiscale si rinvia alla Nota metodologica capacità fiscale delle Province e delle Città Metropolitane delle Regioni a Statuto Ordinario 2021.

Per determinare le reali risorse disponibili per gli enti di area vasta non è stato sufficiente determinare le capacità fiscali ma è stato necessario fare una ricognizione dei prelievi statali, operati a monte dallo Stato per il concorso del comparto ai saldi di finanza pubblica, e dei contributi statali di parte corrente (Tabella 5).

Tabella 5. I contributi e i prelievi statali per il comparto degli enti di area vasta

		Province	Città metropolitane	Totale
Fondi e contributi di parte corrente	(a)	1.062,16	271,66	1.333,82
Concorso alla finanza pubblica	(b)	-1.998,38	-770,62	-2.769,00
Concorso netto alla finanza pubblica	(c = a + b)	-936,22	-498,96	-1.435,18

La Tabella 6 riassume le esigenze e le risorse a disposizione dei comparti. Sono rappresentati i fabbisogni standard, il concorso alla finanza pubblica, la capacità fiscale standard e il gettito effettivo degli enti di area vasta. A partire dal 2022, inizierà ad essere applicato il meccanismo perequativo, contemplato dalla legge 42/2009, anche per il comparto delle province e delle città metropolitane. Questa novità è stata resa possibile dalle leggi di Bilancio per il 2021 e per il 2022 (l. n. 178/2020 e 234/21) che hanno introdotto nuove disposizioni e nuove risorse, fattori che hanno reso possibile la messa in pratica della riforma che fino allo scorso anno era rimasta solamente sul piano teorico.

Tabella 6. Confronto dei fabbisogni standard e concorso alla finanza pubblica con capacità fiscali e gettito effettivo

	Totale mil €
Fabbisogni Standard (a)	2.771,32
Concorso netto alla finanza pubblica (b)	-1.435,18
Capacità fiscale standard (c)	3.060,78
Gettito effettivo cespiti standard (d)	3.875,10
Differenza tra Fabbisogni standard, concorso netto e capacità fiscale $E = c - a + b$	-1.145,72
Differenza tra Fabbisogni standard concorso netto e gettito effettivo $D = d - a + b$	-331,4
Risorse verticali a regime nel 2031 L. 234/21	600

Le risorse stanziare dalla legge di bilancio per il 2022 per le province e le città metropolitane, allo scopo di finanziare verticalmente le funzioni fondamentali, ammontano a 80 milioni di euro per l'anno 2022, a 100 milioni di euro per l'anno 2023, a 130 milioni di euro per l'anno 2024, a 150 milioni di euro per l'anno 2025, a 200 milioni di euro per l'anno 2026, a 250 milioni di euro per l'anno 2027, a 300 milioni di euro per l'anno 2028, a 400 milioni di euro per l'anno 2029, a 500 milioni di euro per l'anno 2030 e a 600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2031.

Le risorse assegnate hanno come obiettivo quello di riequilibrare il rapporto tra le risorse disponibili (comprehensive di capacità fiscale e dello sforzo fiscale) con le risorse

perequabili (comprehensive solamente della capacità fiscale) con i fabbisogni standard sommati al concorso netto alla finanza pubblica.

Conclusioni

Negli ultimi anni province e città metropolitane hanno subito importanti novità sia sul piano funzionale che finanziario e, a partire dal 2022, questi enti sono assoggettati al meccanismo perequativo che tiene conto, per il riparto dei fondi, della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, analogamente a ciò che già avviene per i comuni. La determinazione dei fabbisogni standard, con il dato sia in euro che come coefficiente di riparto, è stato un passaggio fondamentale per comprendere quali erano le risorse necessarie per permettere l'erogazione dei servizi fondamentali assegnati alle competenze degli enti di area vasta. In questo modo, anche il comparto degli enti di area vasta si è avviato verso un'integrale e corretta applicazione di quanto disposto dalla legge n. 42 del 2009 con l'abbandono progressivo dei criteri storici nella distribuzione delle risorse.

Con l'avvio del meccanismo perequativo e con l'assegnazione delle risorse aggiuntive, legate alle rispettive capacità fiscali e fabbisogni standard, agli enti di area vasta vengono garantite risorse certe con una progressione che, nel corso degli anni, garantirà ai singoli enti un maggiore equilibrio finanziario e contestualmente il superamento degli iniqui meccanismi determinati da spesa e trasferimenti storici. Per l'immediato futuro la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nella sua Relazione 2021, ha individuato alcune priorità e in particolare "una revisione dell'attuale assetto finanziario che restituisca spazi di autonomia agli enti del settore, in linea con i principi che informano il federalismo fiscale [...] e ancori i meccanismi di finanziamento alla piena operatività di livelli essenziali delle prestazioni, fabbisogni e capacità fiscali standard, e fondi perequativi".

4.6. Gli strumenti per una nuova e moderna capacità amministrativa³²

4.6.1. Agenzia per la Coesione Territoriale

La definizione di strumenti elaborati per completare pienamente il passaggio da un ruolo dell'Agenzia di Coesione Territoriale percepibile esclusivamente in termini di controllo ad un ruolo di affiancamento anche operativo alle amministrazioni per l'aumento della capacità amministrativa, l'attività svolta ha riguardato principalmente l'aumento della conoscenza dello stato dell'arte delle amministrazioni locali e del partenariato per sostenere in maniera più consapevole la costruzione degli interventi di rafforzamento amministrativo per il periodo di programmazione 2021-2027, ma anche per la più efficace attuazione degli interventi del PNRR a livello locale.

Sul fronte della produzione di elementi conoscitivi sul ciclo di vita delle opere pubbliche attraverso **un'indagine diretta sui RUP**, attraverso una complessa intervista strutturata inviata a migliaia di Responsabili Unici del Procedimento di 6 regioni distribuite fra Nord, Centro e Sud (Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Puglia, Sicilia e Toscana), con un ritorno di circa 3.700 questionari di cui 2.800 validati per la loro completezza. Dall'indagine sono emerse alcune grandi priorità segnalate dai RUP con riferimento ai tempi ed alla necessità di una loro accelerazione e dall'altra con riferimento alla necessità di ridurre i costi.

Si tratta, nel primo caso (tempi), di:

- rafforzare il personale e soprattutto le sue competenze, attraverso uffici gare più capaci e uffici tecnici adeguati;
- avere un quadro normativo stabile che costituisca un riferimento certo e continuo nel tempo a cui adeguarsi;
- semplificare la burocrazia ed in particolare i percorsi autorizzativi, che sono troppi e troppo lunghi.

Nel secondo caso le principali cause di aumento dei costi indicati dai RUP sono:

- eccessivi ribassi, spesso recuperati nel corso dei lavori;
- esternalizzazione della progettazione per carenza di risorse umane all'interno dell'amministrazione.

Le importanti indicazioni emerse dalle indagini conoscitive condotte dall'Agenzia attraverso il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) nell'ambito del Sistema dei Conti Pubblici territoriali (CPT) hanno fornito elementi e spunti utili anche nella definizione degli elementi caratterizzanti le azioni di "capacitazione amministrativa" che ha coinvolto l'Agenzia nella fase di definizione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, in particolare della sezione relativa alle azioni pianificate per rafforzare la capacità amministrativa dei fondi strutturali 2021-2027.

³² - A cura di Riccardo Monaco e Livio Barnabò, Agenzia per la Coesione territoriale

L'indicazione programmatica per il rafforzamento della capacità del sistema pubblico per la coesione ha individuato due strumenti chiave:

- un **Programma Nazionale “Capacità per la coesione” 2021-2027**, che succede al PON Governance 2014-2020, e che affronta i nodi critici per l'utilizzo dei fondi per la coesione, per svolgere un ruolo di stimolo e supporto al sistema generale di attuazione ed intervenendo su alcuni dei punti più «fragili» di questo sistema.
- i **Piani di Rigenerazione Amministrativa**, sviluppati dalle Autorità di gestione dei Programmi Regionali e Nazionali, che proseguiranno gli interventi sulle capacità avviati con l'esperienza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, focalizzandosi sul sistema di attuazione dei fondi e sull'attuazione degli obiettivi specifici.

Un aspetto cruciale degli interventi per il rafforzamento della capacità amministrativa è agire sul rafforzamento del livello locale, e in particolare agendo sugli Enti Locali beneficiari finali degli interventi della coesione. Ecco perché il PN “Capacità per la Coesione” (in via di redazione anche attraverso un continuo confronto con la Commissione Europea) è caratterizzato in modo significativo dalle azioni di sostegno al territorio, in coerenza con le indicazioni che provengono dall'Accordo di Partenariato 2021-2027 e in particolare dall'Obiettivo strategico di Policy 5 “Un'Europa più vicina ai cittadini”. Le azioni di rafforzamento avverranno attraverso interventi realizzati direttamente nei luoghi e nelle sedi degli Enti Locali e una intensa attività di rafforzamento delle competenze delle Amministrazioni locali (reclutamento di figure professionali capaci di rafforzare e innovare il profilo operativo e formazione interna).

Un ulteriore aspetto di particolare attenzione delle attività svolte nel corso del 2021 da parte dell'Agenzia per la Coesione Territoriale ha riguardato il monitoraggio dell'attuazione in Italia del **Codice Europeo di Condotta sul Partenariato**, con lo sviluppo e la sperimentazione di strumenti per la gestione dei processi partenariali per la co-conduzione della Politica di Coesione (Linee Guida) e l'analisi puntuale a fine periodo 2014-2020, e ad inizio del periodo 2021-2027 dello stato dell'applicazione/sperimentazione del Codice (varato nel 2014 a programmazione iniziata), anche attraverso la strutturazione di un **Osservatorio nazionale sui partenariati nella politica di coesione** che ha realizzato un'anagrafica dei partner coinvolti nella programmazione e un *repository* dei principali documenti riferiti ai processi partenariali.

4.6.2. La capacità amministrativa nelle pubbliche amministrazioni locali: la situazione

L'ampiezza delle risorse programmate per i prossimi anni prefigura un impegno ulteriormente rafforzato per utilizzare i fondi entro le scadenze previste e (naturalmente) raggiungendo livelli adeguati di efficacia. La questione della capacità amministrativa per l'uso delle risorse per la coesione assume quindi una priorità ed una urgenza, se possibile, ancora maggiori. Il tema riguarda in modo trasversale l'Amministrazione Pubblica italiana ma ha una valenza specifica per le amministrazioni locali, che nella fase attuativa dei fondi hanno un ruolo di primissimo piano, considerando sia il volu-

me delle risorse da utilizzare sia la loro responsabilità rispetto alle esigenze dirette dei cittadini e dei sistemi locali³³.

L'esperienza di attuazione del ciclo 2014-2020 sembra confermare - rispetto alle esigenze di implementazione dei fondi delle politiche di coesione - la fragilità tecnica e organizzativa di una larga parte delle amministrazioni locali, in particolare di piccola e media dimensione, che pure costituiscono una componente rilevante dell'ossatura del sistema di attuazione delle politiche di coesione. Nel caso specifico dei fondi, le problematiche maggiori riguardano sia la capacità di progettazione sia la capacità di attuazione finanziaria e fisica degli interventi.

Secondo un recente lavoro del NUVEC³⁴, basato su una indagine diretta rivolta ad un'ampia platea di Responsabili Unici di Procedimento³⁵, il 38% dei RUP rispondenti afferma di non riuscire mai o raramente a rispettare i tempi di avvio delle procedure previsti nella programmazione. Il 6% afferma di rispettarli sempre mentre la quota restante li rispetta "frequentemente". Nelle percezioni espresse dai Responsabili Unici di Procedimento, il tema della insufficiente dotazione di risorse umane è centrale nella spiegazione delle difficoltà di attuazione dei contratti pubblici: il 90% degli intervistati ritiene urgente e indifferibile sia un ampliamento "quantitativo" della dotazione di capitale umano sia un potenziamento delle competenze, in particolare nelle materie giuridiche (58% delle segnalazioni), tecniche (45%) e amministrative (42%). Da sottolineare è anche la percezione, espressa dai RUP, di un eccesso di pressione nello svolgimento delle proprie funzioni ed un grado eccessivo di responsabilità personale. Accanto al tema delle competenze, emerge dall'indagine la percezione della necessità di un quadro normativo maggiormente stabile e di un forte lavoro di semplificazione burocratica, in particolare dei percorsi autorizzativi. Per quanto riguarda specificamente la fase di progettazione, le soluzioni prevalenti individuate dai RUP riguardano il rafforzamento delle competenze interne, l'incentivazione economica della progettazione interna, l'aumento dei finanziamenti specifici per la progettazione, l'aumento della dotazione di personale interno.

L'analisi del NUVEC mette a fuoco problematiche e proposte di soluzione che hanno una rilevanza critica nell'attuazione dei programmi di sviluppo e coesione. Esso mette anche in rilievo, a nostro avviso, la necessità di un approccio integrato al rafforzamen-

33 - Questo aspetto è messo in luce, fra l'altro, dal recente Ottavo Rapporto sulla Coesione, che sottolinea come il ruolo e la capacità dei governi locali nello sviluppo economico rimangano disomogenei, sebbene essi effettuino la maggior parte degli investimenti pubblici. V. European Commission (2021), *Cohesion in Europe towards 2050, Eighth report on economic, social and territorial cohesion*, Bruxelles. In un parere del 2020, il Comitato delle Regioni sottolineava che, da gennaio 2017, almeno 38 pareri e risoluzioni del Comitato avevano trattato la necessità di rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali e regionali in numerosi settori, tra cui la politica di coesione. Inoltre, il 12% di tutte le sub-raccomandazioni incluse nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2019 riguardava sfide inerenti alla capacità amministrativa degli enti locali e regionali in 17 Stati membri. V. il Parere del Comitato europeo delle regioni "Migliorare la capacità amministrativa degli enti locali e regionali per rafforzare gli investimenti e le riforme strutturali nel periodo 2021-2027" (2020/C 79/05).

34 - Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) presso l'Agenzia di Coesione Territoriale (2022), *Analisi degli investimenti pubblici. Dati, indagine diretta ai Responsabili Unici dei Procedimenti e casi di studio*, CPT Temi, Roma.

35 - La rilevazione del NUVEC ha avuto l'obiettivo di raccogliere percezioni, suggerimenti e proposte da parte dei Responsabili Unici di Procedimento sui temi della gestione degli appalti, delle concessioni di lavori pubblici e dei servizi connessi (progettazione, direzione lavori, etc.) e dell'esecuzione degli interventi. L'indagine è stata realizzata a ottobre 2020 nelle sei regioni che hanno aderito all'iniziativa: Emilia-Romagna, Toscana, Liguria, Lazio, Puglia e Sicilia. Sono stati compilati 3.791 questionari, di cui 2.768 considerati validi sulla base della completezza delle informazioni raccolte.

to della capacità amministrativa, nel caso specifico finalizzato all'efficienza dei processi di attuazione. Secondo un recente lavoro dell'OCSE³⁶, questo approccio integrato dovrebbe essere basato su cinque direttrici: (i) l'adeguamento delle competenze e la risoluzione dei relativi deficit, mediante l'attrazione, il reclutamento e lo sviluppo delle risorse umane necessarie; (ii) la crescita di efficienza e qualità di sistemi, strumenti, processi e cultura organizzativa che influenzano il modo in cui le Amministrazioni operano nel campo dei fondi, all'interno di una governance appropriata; (iii) il rafforzamento delle pratiche di pianificazione strategica, coordinamento e attuazione all'interno delle Amministrazioni; (iv) il sostegno alla capacità di eseguire efficacemente tutte le fasi del processo di investimento pubblico, dalla pianificazione all'attuazione ed alla gestione, coinvolgendo adeguatamente le diverse categorie di beneficiari; (v) il rafforzamento, la semplificazione e la sburocratizzazione di norme, regolamenti e processi che governano, a diversi livelli, l'utilizzo dei fondi per la coesione e lo sviluppo. In questo quadro, si colloca coerentemente l'orientamento dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 per l'Italia - attualmente in fase di negoziato fra lo Stato Italiano e la Commissione Europea - di intervenire in modo importante sulla capacità dei beneficiari pubblici, mettendoli in condizione di svolgere con maggiore efficacia il loro ruolo all'interno delle politiche di investimento pubblico. L'Accordo di Partenariato sottolinea che i deficit di attuazione, pur riguardando *anche* gli aspetti legati alla programmazione strategica, alle pianificazioni di settore ed alle attività di monitoraggio e controllo, si manifestano con forza soprattutto nella fase di realizzazione delle operazioni, ossia nella loro progettazione ed esecuzione. Questo esercita un impatto negativo elevato nella velocità di assorbimento delle risorse. L'Accordo di Partenariato prevede quindi un supporto strutturale rivolto alle autorità attuatrici, compresi gli organismi intermedi e i principali beneficiari pubblici, ed una forma di "cooperazione rafforzata", in particolare nelle aree più fragili, fra Agenzia per la Coesione Territoriale, Autorità regionali, beneficiari pubblici e partner locali, negli ambiti tematici più rilevanti per la gestione ed attuazione degli interventi.

4.6.3. La capacità amministrativa nelle pubbliche amministrazioni locali: il supporto attraverso nuovi strumenti

Ai fini della definizione di strumenti da elaborare per completare pienamente il passaggio da un ruolo dell'Agenzia percepibile esclusivamente in termini di controllo ad un ruolo di affiancamento anche operativo alle amministrazioni per l'aumento della capacità amministrativa, l'attività svolta ha riguardato principalmente l'aumento della conoscenza dello stato dell'arte delle amministrazioni locali e del partenariato, per sostenere in maniera più consapevole la costruzione degli interventi di rafforzamento amministrativo per il periodo di programmazione 2021-2027, ma anche per la più efficace attuazione degli interventi del PNRR a livello locale.

Le importanti indicazioni emerse dalle indagini conoscitive condotte dall'Agenzia attraverso il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) nell'ambito del Sistema dei Conti Pubblici territoriali (CPT) hanno fornito elementi e spunti molto importanti anche nel-

³⁶ - OECD (2021), *Administrative capacity building. Self-assessment instrument for Managing Authorities of EU Funds under Cohesion Policy*, Paris.

la definizione degli elementi caratterizzanti delle azioni di capacitazione amministrativa che ha coinvolto l'Agenzia nella fase di definizione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, ed in particolare della sezione relativa alle azioni pianificate per rafforzare la capacità amministrativa dei fondi strutturali 2021-2027.

In particolare, gli elementi sui quali si sta ponendo la maggior attenzione sono quelli evidenziati nell'Allegato D al *Rapporto Paese per il 2019* della Commissione europea³⁷, che indicava come fondamentale per l'Italia, in vista della programmazione 2021-2027, prevedere sia l'irrobustimento di azioni consolidate di *capacity building* e rafforzamento maturate già nell'ambito dell'esperienza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), sia azioni nuove, ma con una concentrazione specifica sull'obiettivo principale di accelerare l'attuazione degli investimenti finanziati dai fondi strutturali.

La tipologia e la quantità di risorse per gli investimenti sono cresciute significativamente, anche per effetto della adozione della *Recovery and Resilience Facility* (RRF) ed i relativi Piani Nazionali per la Ripresa e la resilienza (PNRR), e questo rende ancora più cogente l'esigenza di rafforzamento della *governance* di utilizzo delle risorse, anche tenuto conto delle nuove esigenze di coordinamento delle diverse fonti. In questo quadro, la capacità amministrativa, già al centro della programmazione comunitaria dei fondi strutturali 2014-2020, ha consolidato la sua importanza e diventa un tema cruciale per il successo di tutti i programmi legati allo sviluppo e alla coesione del Paese. La prospettiva della cooperazione rafforzata tra livelli di governo per essere perseguita con successo deve riuscire ad integrare nella maniera più efficiente possibile ruoli e compiti dei diversi livelli di governo.

Infatti, sulla capacità amministrativa nell'utilizzo delle risorse per la Coesione l'Italia ha maturato una significativa esperienza con i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), strumento che nella sua sostanza è divenuto un riferimento generale assunto dalla Commissione nei nuovi Regolamenti per la coesione 2021-2027.

In questo quadro, gli ambiti di intervento prioritari individuati dall'Agenzia, in linea con l'esperienza PRA e il documento metodologico della Commissione Europea relativo alla definizione di una roadmap per il rafforzamento amministrativo³⁸, sono:

- l'organizzazione delle strutture, attraverso il rafforzamento permanente della capacità delle Autorità di coordinamento, di gestione, degli organismi intermedi e dei beneficiari pubblici
- la capacità e disponibilità di risorse umane adeguate in tutte le fasi di attuazione dei programmi e degli interventi
- le procedure e gli strumenti necessari per rendere più efficace l'attuazione degli interventi

37 - Commissione Europea, COM (2019) 150 final, *Commission Staff Working Document - Country Report Italy 2019 - Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*. L'Allegato D del rapporto con riferimento ai "Fattori per un'attuazione efficace della politica di coesione", indica come primo punto: "garantire la corretta attuazione dei piani di rafforzamento amministrativo basati sull'esperienza del periodo 2014-20".

38 - Commissione europea - *Tabelle di Marcia per lo sviluppo della capacità amministrativa. Pacchetto di strumenti pratici*, 2020. Il documento è l'esito di un'azione pilota che ha prodotto anche il documento dell'OCSE, *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy*, gennaio 2020. Il documento individua tre aree di sfida per il rafforzamento della capacità amministrativa: 1) gestione delle persone e dell'organizzazione; 2) implementazione strategica del programma; 3) abilitazione delle condizioni di contesto.

L'indicazione programmatica per il rafforzamento della capacità del sistema pubblico per la coesione ha individuato due strumenti chiave:

- un **Programma Nazionale “Capacità per la coesione” 2021-2027**, che succede al PON Governance 2014-2020, e che affronta i nodi critici per l'utilizzo dei fondi per la coesione, per svolgere un ruolo di stimolo e supporto al sistema generale di attuazione ed intervenendo su alcuni dei punti più «fragili» di questo sistema.
- i **Piani di Rigenerazione Amministrativa**, sviluppati dalle Autorità di gestione dei Programmi Regionali e Nazionali, che proseguiranno gli interventi sulle capacità avviati con l'esperienza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, focalizzandosi sul sistema di attuazione dei fondi e sull'attuazione degli obiettivi specifici.

Il nuovo Programma Nazionale Capacità per la Coesione sarà orientato al rafforzamento diretto della capacità delle amministrazioni, soprattutto locali, nelle regioni meno sviluppate. Quello del supporto alle amministrazioni locali coinvolte nell'attuazione dei programmi della coesione e del PNRR è un tema di fondamentale importanza per il conseguimento di effettivi risultati di riduzione dei divari di sviluppo tra le regioni.

Ciò che rappresenta un aspetto cruciale per il successo delle politiche di coesione è certamente il rafforzamento della capacità amministrativa del livello locale, in particolare agendo sugli enti locali beneficiari finali degli interventi della coesione. Ecco perché il PN «Capacità per la Coesione» prevede fra l'altro un sostegno diretto agli Enti Locali beneficiari dei progetti. Le azioni di rafforzamento avverranno attraverso interventi realizzati direttamente nei luoghi e nelle sedi degli Enti Locali beneficiari, attraverso l'istituzione di Centri di Servizio Locale. Il Programma nazionale intende sostenere anche una robusta attività di reclutamento per rafforzare direttamente le strutture organizzative degli enti coinvolti nell'attuazione degli investimenti pubblici della coesione e del PNRR. I servizi erogati incrementeranno in modo diretto la capacità operativa degli Enti a cui viene dato supporto. Un punto centrale del nuovo Programma nazionale è quello della creazione dei Centri di Servizio Locale, individuati come lo strumento per valorizzare al massimo i compiti istituzionali dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e costruire un modello di assistenza predittiva per anticipare i problemi comuni ai beneficiari territoriali dei Programmi.

In sintesi, il Programma Nazionale Capacità per la Coesione, del quale sono state delineate le linee programmatiche principali, interverrà prioritariamente su:

- il rafforzamento degli Enti locali a supporto di riforme e spesa;
- il reclutamento di professionalità per la Pubblica Amministrazione;
- il rafforzamento della *capacity building* dell'amministrazione;
- la creazione di una rete di coordinamento e scambio di pratiche;
- il rafforzamento e supporto delle pratiche partenariali.

Un ulteriore aspetto di particolare attenzione delle attività svolte nel corso del 2021 da parte dell'Agenzia per la Coesione Territoriale ha riguardato il monitoraggio dell'attuazione in Italia del **Codice Europeo di Condotta sul Partenariato**, con lo sviluppo e la sperimentazione di strumenti per la gestione dei processi partenariali per la co-conduzione della Politica di Coesione (Linee Guida) e l'analisi puntuale a fine periodo 2014-2020, e ad inizio del periodo 2021-2027 dello stato dell'applicazione/sperimentazione del Codice (varato nel 2014 a programmazione iniziata), anche attraverso la strutturazione di un **Osservatorio nazionale sui partenariati nella politica di coesione** che ha realizzato un'anagrafica dei partner coinvolti nella programmazione e un *repository* dei principali documenti riferiti ai processi partenariali.

Gli obiettivi strategici del Progetto di Osservatorio Permanente sul Partenariato sono:

1. la strutturazione di un insieme di strumenti tra loro integrati capaci di valorizzare il sistema, territorialmente diffuso e rappresentato dal Partenariato dei PO, delle conoscenze, delle competenze, delle capacità progettuali e di investimento materiale e immateriale, delle propensioni e delle volontà di partecipazione al servizio dei processi di costruzione e di gestione delle politiche di coesione;
2. la formazione di un sistema di alleanze con le AdG dei PO 2021-2027 volte a condividere finalità, modalità operative, risultati dell'Osservatorio, identificando gli interessi condivisi, valorizzando il ruolo delle Amministrazioni titolari di PO, dando piena visibilità ai contributi al raggiungimento dei risultati;
3. la sperimentazione e l'adozione di competenze tecnico-scientifiche di livello adeguato a produrre risultati che non solo siano in linea con le attese e gli impegni del Progetto OC, ma forniscano un *benchmark* di qualità rispetto alla adozione di strumenti evoluti per i processi di *policy making* in area pubblica;
4. la produzione di *output* significativi in termini di utilità per i processi partenariali e di testimonianza della qualità che l'Osservatorio potrà assicurare anche a valle della conclusione del Progetto Officine Coesione.

Nell'ambito dell'Osservatorio, nel corso del 2021 è stata realizzata una doppia indagine, una che ha coinvolto le Autorità di gestione dei programmi ed una che ha coinvolto i partner che hanno partecipato a fasi della programmazione e censiti nell'ambito della realizzazione dell'anagrafica dei partenariati per indagare lo stato di attuazione del Codice di Condotta europeo sul partenariato.

L'indagine presso le AdG ne ha coinvolte 33 e le principali conclusioni sono:

- a) l'applicazione del principio di partenariato è valutata positivamente dalle AdG
- b) Il Codice di Condotta Europeo è stato seguito ed ha portato ad un notevole aumento dell'efficacia dei processi partenariali
- c) Lavorare in partenariato nel giudizio delle Autorità di gestione migliora i processi di attuazione

- d) Una maggiore valutazione positiva dei processi partenariali delle AdG rispetto ai partner, il che evidenzia una notevole differenza di valutazione di soggetti molto diversi tra loro e la difficoltà di costruire processi partenariali efficaci.

Il questionario rivolto alle organizzazioni che compongono i Partenariati attivi nell'ambito dei PON e dei POR 2014-2020 è stato articolato, invece, in 7 sezioni così definite³⁹:

1. Profilo del partner
2. Esperienza nella preparazione dei Programmi nell'ambito della programmazione 2014-2020
3. Esperienza nell'ATTUAZIONE nell'ambito della programmazione 2014-2020
4. Esperienza nel Comitato di Sorveglianza nell'ambito della programmazione 2014-2020
5. Esperienza nella VALUTAZIONE nell'ambito della programmazione 2014-2020
6. Coinvolgimento in azioni di miglioramento delle capacità istituzionali
7. Efficacia complessiva dell'azione partenariale nella programmazione 2014-2020

Hanno partecipato all'indagine i soggetti coinvolti nei Partenariati di 48 PO su 50 attivi nel ciclo di programmazione 2014-2020, per un totale di 526 rispondenti. Il 37% dei rispondenti ha compilato il questionario riferendo l'esperienza partenariale nell'ambito dei PON FESR/FSE (193 rispondenti). Per quanto riguarda i POR, 194 questionari si riferiscono a POR FESR, 112 ai POR FSE e 27 ai POR FESR e FSE (attivati solo in Calabria, Molise e Puglia). Dal punto di vista geografico, il 56% dei rispondenti riferisce l'esperienza maturata nell'ambito di POR attivati nelle regioni del Nord Italia (186 rispondenti), il 12% nelle regioni del Centro (41) e 32% nel Mezzogiorno (106).

In generale, utilizzando una scala da 1 a 10, dove 1 rappresenta per niente efficace e 10 molto efficace, i partner hanno dato un punteggio medio alla efficacia dell'esperienza partenariale 2014-2020 pari a 6,2. Una organizzazione su 5 ha assegnato un punteggio basso - inferiore a 6 - (20%); mentre 1 su 4 esprime una valutazione molto positiva - punteggio superiore a 7 - (25%). Il miglioramento dell'efficacia dell'azione partenariale è, dunque, uno degli obiettivi da confermare per l'agenzia per la Coesione territoriale anche per il periodo 2021-2027.

³⁹ - ACT, Progetto Officine Coesione, PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020, *Indagine sui processi partenariali - Soggetti che compongono i Partenariati attivi nell'ambito dei PON/POR 2014-2020, Report finale*

4.7 Le capacità economico-finanziarie dei comuni nella sfida del PNRR⁴⁰

4.7.1. Executive summary

Le amministrazioni locali (comuni, unioni di comuni, province e città metropolitane) costituiscono un importante snodo decisionale, progettuale e gestionale dei progetti del PNRR. Si calcola che € 37,85 mld⁴¹ sarà gestita dagli enti locali, ossia un importo pari al 65% circa della loro spesa corrente. Da più parti ci si è dunque chiesti se le amministrazioni locali saranno in grado di essere reattive e far fronte a tale esigenza che, per portata e ampiezza delle aree di intervento (oltre 40 “Componenti” che coinvolgono 4 delle 6 “Missioni” del PNRR), costituisce una sfida inedita. Tuttavia, gli impegni presi con l’Europa non possono essere messi in discussione, e quindi l’Amministrazione centrale ha sviluppato diverse misure volte ad aiutare le amministrazioni locali, come ad esempio sostegno finanziario e regole semplificate per l’assunzione di professionisti ed esperti con la Legge 233/2021, al fine di aiutarle nel raggiungimento di tale obiettivo. Ma qual è la situazione attuale che gli enti locali, in particolare i comuni, hanno ereditato dal passato? Qual è la capacità economico-finanziaria delle amministrazioni comunali?

Questa sezione si pone l’obiettivo di profilare gli enti locali, in particolare le amministrazioni comunali, rispetto a tre dimensioni ritenute cruciali per i progetti del PNRR:

1. *la reattività della capacità di spesa*, ossia la capacità di spendere le risorse finanziarie aggiuntive in tempi limitati, prendendo decisioni in tempi veloci;
2. *il margine di manovra corrente*, ossia la capacità di aumentare la spesa corrente per effetto dei costi di gestione relativi alle nuove infrastrutture realizzabili attraverso i fondi del PNRR, senza mettere a repentaglio il primo equilibrio di bilancio, quello di parte corrente;
3. *l’efficienza*, ossia la capacità di operare in modo tale da non sprecare risorse e dunque avere un buon livello di “qualità della spesa”.

La combinazione di queste tre variabili, analizzate attraverso opportuni indicatori di bilancio, consente di profilare le amministrazioni comunali secondo sedici diversi profili di capacità economico-finanziaria degli enti locali rispetto al PNRR. Ciascuno indica una diversa situazione attuale che modella le sfide e, dunque, le risposte che l’Amministrazione centrale può offrire al fine di indirizzare gli enti locali stessi verso il raggiungimento dei milestone e target del PNRR.

L’analisi mette in luce che:

- la maggior parte delle amministrazioni comunali (54%) sono attendiste, ossia hanno dimostrato di essere poco reattive e pronte a modificare i comportamenti

54 - A cura di Emanuele Padovani, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Aziendali

41 - ANCI (2021). Comuni e Città nel PNRR. Dossier ANCI sul confronto con il Governo e il monitoraggio degli investimenti. Aggiornato Ottobre 2021.

in una situazione nuova, accumulando risorse in un periodo in cui avrebbero più propriamente potuto (dovuto) attuare misure anticicliche spendendo le risorse accumulate nel tempo, aumentando le spese per supportare cittadini ed imprese alle prese con le restrizioni della pandemia o, quantomeno, riducendo il gettito d'entrata attraverso sgravi contributivi ulteriori; ciò è sintomo di amministrazioni locali conservative, che sembrerebbe mal conciliarsi con la necessità di massima capacità di reazione, di innovare e velocità a modificare i propri schemi di intervento richiesti dal PNRR;

- nel 42% dei comuni, la spesa corrente indotta dagli investimenti del PNRR potrebbe causare difficoltà di equilibrio strutturale di bilancio; se gli interventi del legislatore non incrementeranno il finanziamento ai comuni più bisognosi, ivi inclusi i gli enti in dissesto e in riequilibrio, c'è il rischio che per gli enti con difficoltà di equilibrio di parte corrente si apra un bivio: o sviluppare infrastrutture che poi potrebbero causare difficoltà di bilancio nel medio termine, o evitare lo sviluppo di qualsiasi progetto infrastrutturale; la terza via, ossia la possibilità di sviluppare infrastrutture che si autofinanzino o che, in sostituzione di precedenti, non aggravino la posizione di parte corrente, richiede un consapevole cammino in questa direzione che va comunicato e incentivato;
- rispetto all'esigenza di reperire risorse correnti per far fronte alla spesa corrente generata dalla realizzazione delle infrastrutture previste dal PNRR, una possibilità potrebbe essere quella del miglioramento dell'efficienza, poiché la metà del 42% degli enti con possibile difficoltà di equilibrio di parte corrente (il 19%) ha anche più bassi livelli di efficienza che si annidano soprattutto nei piccoli enti; in effetti il 50% degli enti di piccole dimensioni possiede livelli di efficienza della spesa amministrativa non congrui, contro il 28% dei comuni medi e solo il 16% dei comuni grandi, e per loro si apre la strada, non più rinviabile, delle gestioni associate;
- le linee di azione devono essere differenziate per evitare i divari fra i territori al fine di evitare che il PNRR diventi, di per sé, non uno strumento di ricucitura fra i territori, ma generi ulteriori divari; l'analisi identifica sedici profili di capacità economico-finanziaria differenti, ciascuno richiedente un diverso approccio di gestione strategica e la necessità di specifici supporti da parte dell'Amministrazione centrale; la distribuzione dei vari profili nei contesti regionali e provinciali, evidenzia nettamente una forte variabilità; sono comunque rinvenibili alcuni pattern, come ad esempio quello che concentra circa la metà dei casi nei due profili A.1 (attendista, più efficiente, con margine) e D.1 (interventista non vulnerabile, più efficiente, con margine) che accomuna sei regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Toscana, Sardegna);
- i grandi comuni sono più efficienti e sarebbero i più reattivi, ma sono mediamente in maggiore difficoltà finanziaria (in questa categoria sono presenti 29 comuni dissestati o in disequilibrio che coinvolgono 4,5 milioni di abitanti); ciò spiega il perché della maggiore incidenza dei parsimoniosi e senza margine (i comuni più grandi sono notoriamente più efficienti grazie alle economie di scala); sono comuni che, qualora in disavanzo complessivo, preferiscono bilanciare le esigenze di intervento immediato con quelle di sostenibilità futura, essendo parsimoniosi

(cioè riducendo il disavanzo anziché aumentarlo ulteriormente); ma quando sono in salute finanziaria, ossia con un buon equilibrio complessivo, allora sono più interventisti e meno attendisti; considerando il ruolo dei grandi enti nel PNRR, ciò richiede un probabile intervento di ulteriore rifinanziamento o alleggerimento delle spese di tali enti;

- simili agli enti di piccole dimensioni, i comuni delle aree interne partono generalmente da condizioni finanziarie più difficoltose rispetto agli altri enti ma sono quasi equamente distribuiti fra chi possiede margini di manovra corrente e chi no; ciò dimostra che non è ottimale trattare i comuni delle aree interne in modo uniforme e servono strategie di supporto mirate e differenziate.

Nella sezione 4.7.3 è possibile consultare online le mappe di geolocalizzazione dei comuni classificati nei sedici profili di capacità economico-finanziaria; tali mappe consentono l'individuazione di ciascun comune italiano e possono essere scaricati i dati dei profili per ciascun comune in formato CSV.

4.7.2. Metodo: le dimensioni e i profili economico-finanziari

Le dimensioni di indagine

L'analisi proposta in questo rapporto si fonda su un metodo originale che, attraverso indici di bilancio utilizzati come *proxy*, ossia indici che descrivono il comportamento di un determinato fenomeno non osservabile direttamente, consente di mappare le amministrazioni comunali italiane al fine di evidenziare il diverso contesto amministrativo locale attuale. L'utilizzo dei dati di bilancio consente di ottenere una mappatura pressoché completa (94,5%) delle amministrazioni comunali totali e lavorare con dati aggiornati all'esercizio finanziario 2020.

Tale analisi non ha il solo scopo di individuare le aree locali nelle quali è più o meno probabile che gli obiettivi del PNRR siano portati a termine, ma serve soprattutto per guidare i policymaker nazionali verso soluzioni di sostegno mirate agli enti locali, differenziate sulla base delle specifiche esigenze. Le tre dimensioni di indagine sono esposte nel seguito.

Dimensione 1. Reattività della capacità di spesa

Similarmente a quanto accade per i fondi europei, ma con una intensità anche maggiore, uno dei principali problemi connessi al PNRR è la capacità degli enti locali di spendere risorse finanziarie aggiuntive in tempi limitati, cioè prendendo decisioni in tempi veloci. La scelta dei progetti da finanziare, lo sviluppo dei progetti esecutivi, l'espletamento delle procedure per l'aggiudicazione dei lavori e, infine, l'esecuzione dei lavori stessi, costituiscono elementi che mettono sotto stress l'organizzazione e richiedono capacità di reazione in tempi veloci, specie per quanto concerne le primissime fasi. In questo rapporto, questa variabile è denominata "reattività della capacità di spesa".

L'esercizio finanziario 2020 ha costituito un test della capacità degli enti locali di reattività della capacità di spesa, poiché è relativo all'anno della pandemia in cui lo

shock procurato ha messo sotto stress tutte le pubbliche amministrazioni sollecitandole a rispondere ai bisogni (incremento della spesa), incluso gli enti locali. L'analisi del rendiconto 2020 rispetto al rendiconto 2019 consente di mappare quattro profili di comuni in relazione al livello ed andamento del risultato d'amministrazione disponibile, ossia il "tesoretto" del comune a fine anno, determinato dalle risorse in surplus di cui il comune può liberamente disporre, eccetto che per le spese ricorrenti (risultato d'amministrazione disponibile = cassa iniziale + crediti a breve, ovvero i residui attivi - fondi svalutazione e rischi - debiti a breve, ovvero i residui passivi - fondi vincolati, incluso il Fondo Pluriennale Vincolato):

- *attendista*, ossia il comune con avanzo d'amministrazione disponibile al termine del 2020 e crescente fra il 2019 e il 2020; in tale circostanza, l'amministrazione comunale ha accumulato risorse in un periodo in cui avrebbe più propriamente potuto aumentare le spese per aumentare il supporto a cittadini ed imprese (o ridurre ulteriormente il gettito d'entrata attraverso sgravi ulteriori a cittadini ed imprese), in ottica di realizzazione di misure anticicliche;
- *parsimonioso*, ossia il comune in disavanzo al termine del 2020, ma che ha migliorato la propria posizione nell'ultimo anno; in questo caso, l'amministrazione ha preferito migliorare la propria situazione di disavanzo anziché attuare misure anticicliche;
- *interventista vulnerabile*, ossia il comune che ha eroso il proprio avanzo d'amministrazione disponibile o che ha ulteriormente peggiorato il proprio disavanzo, e che ha chiuso l'esercizio 2020 in disavanzo; in tale situazione, l'amministrazione comunale ha preferito attuare misure anticicliche a costo del peggioramento della propria situazione finanziaria complessiva;
- *interventista non vulnerabile*, ossia il comune che ha eroso il proprio avanzo d'amministrazione disponibile, ma che riesce comunque a chiudere con un surplus; in tale situazione, che potrebbe essere identificata come in assoluto la migliore, l'amministrazione comunale ha eroso il proprio tesoretto al fine di attuare misure anticicliche, ma senza compromettere il proprio equilibrio finanziario complessivo e mantenendo comunque un surplus per gli anni futuri.

Dimensione 2. Margine di manovra corrente

Il PNRR finanzia in larga misura spesa in conto capitale (investimenti in infrastrutture). In ottica di autonomia e sostenibilità finanziaria, è cruciale non mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio degli enti locali a seguito dell'eventuale incremento di spesa corrente che alcune tipologie di investimenti potrebbero procurare, tipicamente le infrastrutture che generano spesa corrente non coperta da altrettanti flussi certi di entrate correnti. Ad esempio, le infrastrutture adibite al trasporto pubblico, gli impianti sportivi (piscine, palestre, centri polifunzionali) in aggiunta agli impianti già attivi, le nuove strade, le nuove aree adibite a verde pubblico, le strutture residenziali per anziani, solo per citare alcuni esempi, portano con sé incrementi di spesa corrente dovuti ai costi d'esercizio sotto forma di personale, utenze, manutenzioni programmate che possono compromettere l'equilibrio di parte corrente.

La seconda dimensione riguarda quindi i margini di manovra corrente disponibili nel bilancio dell'ente locale. Ciò consente di verificare se ci sono spazi che consen-

tono il potenziale incremento della spesa corrente per effetto dei nuovi investimenti senza procurare squilibri, oppure se i progetti del PNRR richiedono una espansione delle entrate correnti (o una diminuzione delle spese correnti già sostenute). L'indice utilizzato è un indice di equilibrio di parte corrente ibrido, che utilizza dati di cassa e di competenza finanziaria, che prende in considerazione al numeratore la sommatoria delle riscossioni totali delle entrate correnti (titoli 1, 2 e 3) degli ultimi tre anni precedenti la pandemia (2017-18-19), al denominatore la sommatoria degli impegni di competenza delle spese correnti (titolo 1) e per rimborso di mutui e prestiti (titolo 3) dello stesso periodo; in questo modo si calcola un indicatore normalizzato medio dell'ultimo triennio, che sterilizza gli effetti dei crediti di dubbia esigibilità e le contingenze create dalla pandemia. Con questo indice si possono quindi individuare due classi di enti:

- *con margine di manovra corrente*, se l'indice di equilibrio corrente è maggiore di 102%, ossia il surplus di risorse correnti sono superiori del 2% (soglia stabilita convenzionalmente) rispetto alle spese correnti e per rimborso mutui, e dunque con un margine che può consentire una manovra aggiuntiva di spese correnti; in tale situazione, infatti, è possibile accomodare esigenze di spesa corrente generate dai progetti infrastrutturali promossi dal PNRR;
- *senza margine di manovra corrente*, se l'indice di equilibrio corrente è pari o inferiore a 102%, dunque con un margine di manovra corrente troppo stretto o inesistente; in tal caso, l'amministrazione comunale potrebbe trovarsi in difficoltà a raggiungere in futuro l'equilibrio di parte corrente qualora i progetti infrastrutturali del PNRR generassero ulteriore spesa corrente non coperta da flussi certi d'entrata; l'ente locale dovrebbe perciò propendere per quei progetti PNRR che non impegnano ulteriori quote di spesa corrente, come ad esempio progetti per sostituzione di infrastrutture vetuste (e che magari tendono a ridurre le connesse spese correnti, ad esempio vecchie piscine sostituite da nuove costruite con sistemi di risparmio energetico).

Dimensione 3. Efficienza

Infine, le amministrazioni locali devono essere efficienti, ossia operare in modo tale da non sprecare risorse e dunque avere un buon livello di "qualità della spesa". Le amministrazioni comunali sono infatti chiamate a spendere le proprie risorse in modo efficiente, anche con riferimento a quelle aggiuntive del PNRR. La Corte dei Conti ha recentemente e per la prima volta analizzato la c.d. "qualità della spesa" sondando tre delle sei funzioni fondamentali che complessivamente generano il 45% della spesa corrente dei Comuni⁴². La c.d. Funzione generale di amministrazione, gestione e controllo (nel seguito "Amministrazione") costituisce la più importante (in termini di spesa) delle tre, e pertanto può essere considerata come una *proxy* del livello di effi-

42 - Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie (2021), Deliberazione 14/2021 "Prime analisi sulla qualità della spesa dei Comuni".

cienza complessivo dell'ente locale o, in una certa misura, la funzione che più sarà interessata alla gestione del PNRR. Il servizio Amministrazione include la gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, l'ufficio tecnico, l'anagrafe, lo stato civile, elettorale, leva e servizio statistico, oltre ad altri servizi amministrativi generali. Si tratta di un insieme di attività che non sono rivolte in via immediata a rendere servizi rivolti alla soddisfazione di bisogni, ma assicurano il funzionamento della macchina comunale. In altri termini, consentono l'operatività dell'ente al fine di svolgere le funzioni istituzionali e quindi di offrire servizi alla comunità locale.

Secondo quanto previsto dalla Corte dei Conti, il misuratore dell'indice di efficienza è dato dal rapporto fra un misuratore dell'input (Spesa corrente impegnata Missione 01 Servizi istituzionali, generali e di gestione, ad esclusione del Programma 0106 Ufficio tecnico) e un misuratore dell'output (Spesa corrente impegnata, Titolo 1 spesa, al netto della spesa corrente del Programma 0903 Rifiuti e Programma 1002 Trasporto pubblico locale)⁴³. I comuni possono quindi essere classificati come:

- *meno efficienti*, tutti i comuni che hanno un indice di efficienza superiore alla mediana del gruppo dei comuni ricadenti nella stessa regione e, contemporaneamente, superiore alla mediana del gruppo dei comuni ricadenti nella stessa fascia dimensionale (0-3.000, 3.001-50.000, oltre 50.000 a seconda delle dimensioni dell'ente);
- *più efficienti*, tutti gli altri.

L'anno di riferimento per il calcolo dell'indice è il 2019, quello più prossimo ma precedente agli anni con gli effetti distorsivi della pandemia.

I profili di capacità economico-finanziaria

Dalla combinazione delle modalità delle tre variabili considerate, si ottiene una mappatura di 16 profili di capacità economico-finanziaria, come appare nel grafico di Tavola 1. Per ciascun profilo, la Tavola 2 riporta la descrizione e alcuni commenti di avvertimento derivanti dagli aspetti di specificità o di criticità connessi alla realizzazione del PNRR.

43 - La ratio di utilizzo della spesa corrente per misurare l'output deriva dalla considerazione che le spese di Amministrazione sono generate per gestire l'attività dell'ente; l'attività dell'ente è misurata dall'ammontare complessivo delle spese correnti (dedotte alcune spese che potrebbero inficiare il confronto fra enti), misura che è utilizzata in quanto *proxy* di un fenomeno che altrimenti non potrebbe efficacemente misurarsi.

Tavola 1. Mappatura dei profili di capacità economico-finanziaria.

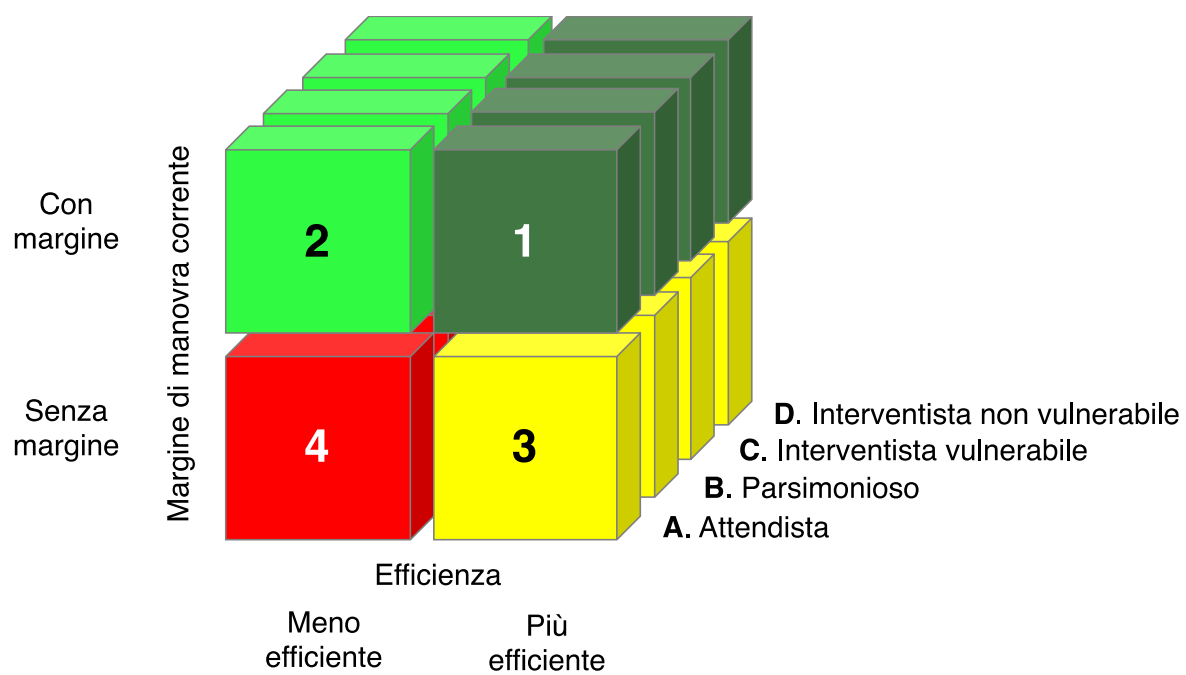


Tavola 2. I profili di capacità economico-finanziaria

Profilo	Reattività capacità di spesa	Margine di manovra corrente	Efficienza	Avvertimenti per aspetti specificità o criticità connessi alla realizzazione del PNRR
A.1	Attendista	Con margine	Più efficiente	Superare eventuali atteggiamenti prudentziali o non decisionisti che possono rallentare il percorso del PNRR
A.2	Attendista	Con margine	Meno efficiente	Superare eventuali atteggiamenti prudentziali o non decisionisti che possono rallentare il percorso del PNRR e monitorare l'efficienza amministrativa
A.3	Attendista	Senza margine	Più efficiente	Superare eventuali atteggiamenti prudentziali o non decisionisti che possono rallentare il percorso del PNRR e fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture
A.4	Attendista	Senza margine	Meno efficiente	Superare eventuali atteggiamenti prudentziali o non decisionisti che possono rallentare il percorso del PNRR, fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture e monitorare l'efficienza amministrativa
B.1	Parsimonioso	Con margine	Più efficiente	Verificare se la scarsa reattività della capacità di spesa è dovuta ad atteggiamenti prudentziali o non decisionisti o a difficoltà finanziaria, ci sono le condizioni di capacità di manovra corrente ed efficienza per affrontare il PNRR
B.2	Parsimonioso	Con margine	Meno efficiente	Verificare se la scarsa reattività della capacità di spesa è dovuta ad atteggiamenti prudentziali o non decisionisti o a difficoltà finanziaria e monitorare l'efficienza amministrativa
B.3	Parsimonioso	Senza margine	Più efficiente	Verificare se la scarsa reattività della capacità di spesa è dovuta ad atteggiamenti prudentziali o non decisionisti o a difficoltà finanziaria e fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture

B.4	Parsimonioso	Senza margine	Meno efficiente	Verificare se la scarsa reattività della capacità di spesa è dovuta ad atteggiamenti prudentziali o non decisionisti o a difficoltà finanziaria, fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture e monitorare l'efficienza amministrativa
C.1	Interventista vulnerabile	Con margine	Più efficiente	Ci sono le precondizioni affinché il PNRR trovi attuazione, ma rimuovere le difficoltà di equilibrio finanziario complessivo
C.2	Interventista vulnerabile	Con margine	Meno efficiente	Ci sono le precondizioni affinché il PNRR trovi attuazione, ma rimuovere le difficoltà di equilibrio finanziario complessivo e monitorare l'efficienza amministrativa
C.3	Interventista vulnerabile	Senza margine	Più efficiente	Ci sono le precondizioni affinché il PNRR trovi attuazione, ma rimuovere le difficoltà di equilibrio finanziario complessivo e fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture
C.4	Interventista vulnerabile	Senza margine	Meno efficiente	Ci sono le precondizioni affinché il PNRR trovi attuazione, ma rimuovere le difficoltà di equilibrio finanziario complessivo, fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture e monitorare l'efficienza amministrativa
D.1	Interventista non vulnerabile	Con margine	Più efficiente	Situazione ottimale
D.2	Interventista non vulnerabile	Con margine	Meno efficiente	Situazione ottimale, ma monitorare l'efficienza amministrativa
D.3	Interventista non vulnerabile	Senza margine	Più efficiente	Situazione ottimale, ma fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture
D.4	Interventista non vulnerabile	Senza margine	Meno efficiente	Situazione ottimale, ma fare attenzione ai livelli di spesa corrente generata dalle nuove infrastrutture e monitorare l'efficienza amministrativa

4.7.3. Analisi

Il livello nazionale

L'analisi a livello nazionale (Tavola 3) restituisce una rappresentazione in cui emerge la prevalenza di un atteggiamento attendista durante il primo anno di pandemia, con il 54% dei comuni che ricadono in questa categoria. Quindi, nella maggior parte dei casi le amministrazioni comunali hanno accumulato risorse in un periodo in cui avrebbero più propriamente potuto attuare misure anticicliche, aumentando le spese per supportare cittadini ed imprese alle prese con le restrizioni della pandemia o, quantomeno, riducendo il gettito d'entrata attraverso sgravi contributivi ulteriori.

Di queste amministrazioni, la gran parte, il 23% di tutti i comuni a livello nazionale, possiedono un livello di efficienza appropriato e hanno possibilità di manovra di parte corrente (profilo A.1). Seguono quelle meno efficienti, ma pur sempre con capacità di manovra di parte corrente (profilo A.2), che sono il 13% dei comuni, e quelle più efficienti, ma con difficoltà di manovra di parte corrente (profilo A.3), che sono l'11%. L'8% dei comuni è attendista, meno efficiente e senza margine di parte corrente (profilo A.4).

La gran parte dei comuni, ossia il 58% (dato dalla somma dei sotto-profilo 1 e 2) possiede un buon margine di parte corrente, che renderebbe possibile – almeno in linea teorica – una espansione della spesa corrente a fronte di nuovi investimenti stimolati dal PNRR. Il 37% dei comuni italiani non solo possiede un margine corrente, ma secondo i requisiti stabiliti dalla Corte dei Conti possiede un livello congruo di efficienza delle spese amministrative. Di questo sottogruppo circa un terzo, ossia il 12% degli enti comunali complessivi, si posiziona nel profilo che potremmo definire come il migliore: sono stati interventisti non vulnerabili nel corso del 2020, ossia sono intervenuti attivamente e tempestivamente con politiche anticicliche (profilo D.1).

Il 19% delle amministrazioni comunali hanno livelli di efficienza non congrui e contemporaneamente presentano margini più risicati o deficit di parte corrente. In tali circostanze, indipendentemente dagli atteggiamenti osservati nel corso del 2020 (sotto-profilo A, B, C, D), è evidente che è necessario sviluppare misure di supporto sia sul fronte del miglioramento dell'efficienza amministrativa (verificare eventuali sacche di inefficienza) sia su quello del sostegno finanziario corrente o lo sviluppo di misure di contenimento della spesa corrente o il miglioramento della riscossione delle entrate proprie, che spesso attanaglia le amministrazioni più in difficoltà. All'interno di questa fetta di amministrazioni locali, la parte più critica è rappresentata dalle amministrazioni dei profili A.4 (attendista) e, forse ancora maggiormente considerato il loro status di disequilibrio finanziario complessivo, B.4 (parsimonioso), poiché hanno dimostrato di non agire attivamente attraverso misure anticicliche durante l'emergenza acuta causata dalla pandemia. In questa situazione ricadono, rispettivamente, l'8% e il 5% delle amministrazioni comunali italiane.

Tavola 3. I profili di capacità economico-finanziaria: livello nazionale

	1. Più efficiente, con margine	2. Meno efficiente, con margine	3. Più efficiente, senza margine	4. Meno efficiente, senza margine	Totale
A. Attendista	23%	13%	11%	8%	54%
B. Parsimonioso	2%	1%	5%	5%	12%
C. Interventista vulnerabile	0%	0%	2%	2%	4%
D. Interventista non vulnerabile	12%	7%	5%	5%	29%
Totale	37%	21%	22%	19%	99% (1% N.D.)

Nelle tavole 4, 5, 6 e 7 sono presentate le mappe geografiche, ciascuna per i sotto-profilo A – Attendista, B – Parsimonioso, C – Interventista vulnerabile, D – Interventista non vulnerabile, dei territori comunali colorati secondo i sotto-profilo 1 – Più efficiente, con margine (verde scuro), 2 – Meno efficiente, con margine (verde chiaro), 3 – Più efficiente, senza margine (giallo) e 4 – Meno efficiente, senza margine (rosso). In grigio sono indicati i comuni non ricadenti nello specifico sotto-profilo indagato o con dati mancanti. Sotto le mappe sono riportati i link per una più agevole consultazione online, attraverso la quale è possibile individuare ciascun comune italiano e scaricare i dati dei profili per ciascun comune in formato CSV.

Una prima sommaria analisi rende chiaro due trend generali:

1. i sotto-profilo dei comuni parsimoniosi (B) e interventisti vulnerabili (C) sono più concentrati, rispettivamente, nelle aree del Centro e del Sud, e del Sud
2. i sotto-profilo dei comuni attendisti (A) e interventisti non vulnerabili (D) sono diffusi pressoché in tutta Italia.

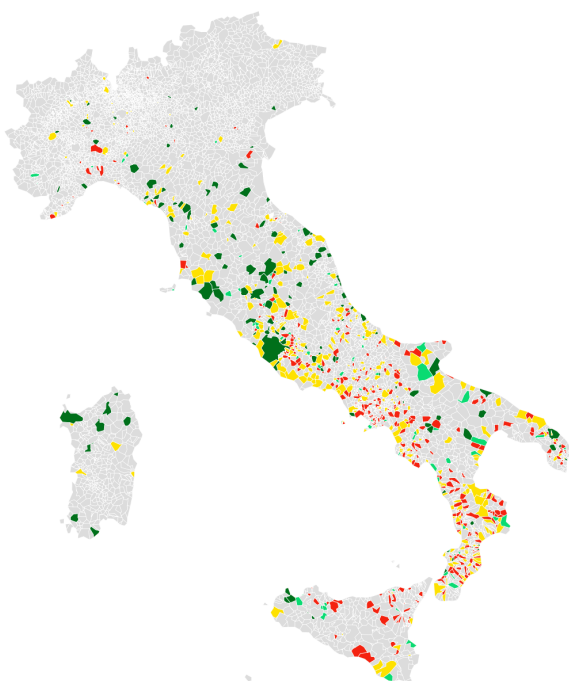
Nelle sotto-sezioni che seguono, il fenomeno è ulteriormente indagato con riferimento alle aree geografiche (regioni e province), alle dimensioni e alle aree interne, posta la centralità della riduzione dei divari fra Nord e Sud, e centro e periferia.

Tavola 4. I comuni dei profili Attendisti (A.1, A.2, A.3, A.4)



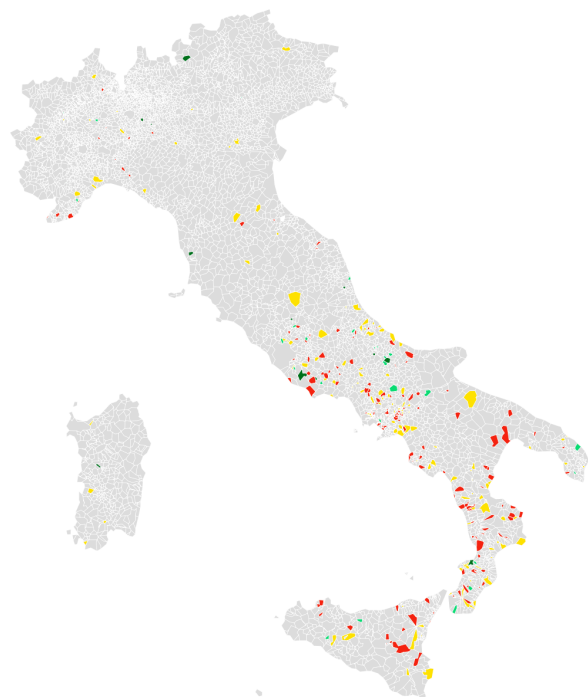
Consultazione mappa online: <https://datawrapper.dwcdn.net/ai6YX/2/>

Tavola 5. I comuni dei profili Parsimoniosi (B.1, B.2, B.3, B.4)



Consultazione mappa online: <https://datawrapper.dwcdn.net/gWcWz/6/>

Tavola 6. I comuni dei profili Interventisti vulnerabili (C.1, C.2, C.3, C.4)



Consultazione mappa online: <https://datawrapper.dwcdn.net/noHDu/2/>

Tavola 7. I comuni dei profili Interventisti non vulnerabili (D.1, D.2, D.3, D.4)



Consultazione mappa online: <https://datawrapper.dwcdn.net/OqTeq/2/>

Le differenze regionali

La distribuzione dei vari profili di capacità economico-finanziaria degli enti locali è piuttosto differenziata nei vari contesti regionali. La Tavola 8 mette in evidenza tale variabilità. Ad esempio, a fronte di una rappresentanza del 23% per il profilo A.1 (attendista, più efficiente, con margine), il più frequente a livello italiano, in Sardegna si raggiunge un picco massimo del 46% dei comuni sardi, mentre si riduce al 2% in Calabria. Il secondo profilo più importante, A.2 (attendista, meno efficiente, con margine) ha un picco di rappresentatività presso il Piemonte, 24%, mentre si riduce al 4% nelle regioni Emilia Romagna, Lazio e Marche. Per contro, i profili meno frequenti a livello nazionale assumono particolare rilevanza in alcune regioni. Ad esempio, il profilo B.1 (parsimonioso, più efficiente, con margine), che è poco rilevante nel contesto italiano (2%) costituisce il secondo per importanza nel territorio dell'Umbria, rappresentando circa il 14% degli enti. Ancora, il profilo B.3 (parsimonioso, più efficiente, senza margine) riguarda solo il 5% di comuni a livello italiano, ma ben il 18% dei comuni della Calabria e, con il 17%, costituisce il più frequente nel Lazio. Il profilo B.4 (parsimonioso, meno efficiente, senza margine), anch'esso solo il 5% a livello nazionale, si concentra ed è il principale in Calabria (21%), Campania (20%) e Sicilia (19%).

L'analisi per regione consente di far emergere una interessante caratteristica che differenzia i territori regionali. Alcune regioni osservano una certa concentrazione di casi in alcuni profili dominanti, in altre gli enti locali sono distribuiti su un più ampio ventaglio di diversi profili. La Sardegna, ad esempio, concentra quasi la metà dei casi nel profilo A.1 (attendista, più efficiente, con margine), 46%, e, assieme al profilo D.1 (interventista non vulnerabile, più efficiente, con margine), che rappresenta il 30% dei casi, raggiunge addirittura il 76%. Anche la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concentra il 73% dei propri comuni nei profili A.1, 42%, e A.2 (attendista, meno efficiente, con margine), 31%. Il Veneto osserva il 61% fra i profili A.1, 39%, e D.2 (interventista non vulnerabile, meno efficiente), 22%, mentre l'Emilia-Romagna il 59% fra i profili A.1, 40%, e D.1, 19%. All'opposto, una variabilità elevata si osserva in Molise, dove il profilo più rappresentativo è l'A.2 con solo il 15% dei casi, e solo aggregando quattro profili diversi, A.2, A.3 (attendista, più efficiente, senza margine), A.4 (attendista, meno efficiente, senza margine), B.3 (parsimonioso, più efficiente, senza margine) si raggiunge poco più della metà dei casi. Anche in Puglia e Basilicata si riscontrano simili variabilità in cui il primo 50% degli enti ricade in ben quattro profili distinti (rispettivamente A.4, B.3, D.4, A.2 e tutti i vari sotto-profilo degli attendisti), mentre nel Lazio il primo 50% degli enti ricade in tre profili (B.3, A.3, A.4).

L'analisi comparata della frequenza dei profili delinea alcune somiglianze regionali:

- Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Toscana, Sardegna: in queste sei aree regionali la maggioranza (o quasi in Lombardia) degli enti si concentra nei due principali profili A.1 e D.1, ossia gli enti sono più efficienti che altrove ed hanno margine di parte corrente e si distribuiscono, in proporzioni diverse, fra attendisti e interventisti non vulnerabili;
- Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol: in queste tre aree regionali la maggioranza degli enti si concentra nei due principali profili A.1 e A.2, ossia gli enti sono attendisti ed hanno margine

di parte corrente (possono essere più o meno efficienti);

- Liguria e Piemonte: in queste regioni si verifica una certa somiglianza della distribuzione fra i due profili prevalenti, in ordine di importanza, A.2 e A.1, e il 60-70% dei casi si concentra nei profili A.1, A.2, D.1, D.2 cioè attendisti o parsimoniosi, con margine in alcuni casi efficienti, in altri no; la casistica degli interventisti è minoritaria, come pure è minoritaria la difficoltà di equilibrio corrente;
- Abruzzo e Basilicata: i due profili principali sono, in ordine di importanza, A.3 e A.4, ossia attendisti senza margine di parte corrente, ma aggregano meno del 40% degli enti locali, che sono dispersi su una pluralità di profili;
- Calabria e Campania: similamente ad Abruzzo e Basilicata, possiedono due profili principali simili, in ordine di importanza B.4 e B.3 ossia parsimoniosi senza margine di parte corrente, ma gli enti sono dispersi su una pluralità di profili.

Tavola 8. I profili di capacità economico-finanziaria: analisi per regione

	A.1	A.2	A.3	A.4	B.1	B.2	B.3	B.4	C.1	C.2	C.3	C.4	D.1	D.2	D.3	D.4	N.D.	Comuni mancanti	Totale comuni	Copertura
Liguria	14%	21%	6%	7%	1%	0%	3%	2%	0%	0%	2%	2%	11%	14%	6%	9%	0%	4	234	98%
Lombardia	33%	13%	14%	6%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	6%	6%	4%	0%	27	1506	98%
Piemonte	17%	24%	7%	11%	1%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	1%	10%	15%	5%	7%	0%	20	1181	98%
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	42%	31%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	14%	12%	0%	0%	0%	0	74	100%
Emilia-Romagna	40%	4%	16%	2%	2%	0%	2%	1%	0%	0%	0%	0%	19%	2%	9%	3%	0%	2	328	99%
Friuli-Venezia Giulia	35%	20%	6%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%	15%	1%	2%	0%	16	215	93%
Trentino-Alto Adige/Südtirol	36%	23%	8%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	13%	4%	4%	2%	0%	26	282	91%
Veneto	39%	12%	8%	3%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	22%	7%	3%	2%	0%	8	563	99%
Lazio	4%	4%	13%	12%	5%	4%	17%	11%	1%	1%	3%	6%	3%	3%	7%	5%	0%	15	378	96%
Marche	30%	4%	20%	4%	5%	1%	7%	0%	0%	0%	0%	1%	13%	1%	9%	2%	0%	3	225	99%
Toscana	34%	7%	12%	1%	7%	2%	8%	1%	0%	0%	1%	0%	16%	3%	7%	1%	0%	4	273	99%
Umbria	23%	5%	10%	5%	14%	4%	12%	3%	0%	0%	1%	0%	12%	4%	2%	2%	0%	1	92	99%
Abruzzo	12%	7%	22%	13%	3%	1%	9%	4%	0%	1%	3%	2%	5%	2%	8%	6%	1%	12	305	96%
Basilicata	12%	12%	16%	12%	3%	4%	2%	5%	0%	0%	1%	2%	5%	9%	7%	11%	2%	2	131	98%
Calabria	2%	5%	5%	11%	2%	3%	18%	21%	0%	1%	9%	11%	0%	2%	3%	4%	2%	34	404	92%
Campania	5%	5%	9%	10%	1%	2%	10%	20%	0%	1%	6%	9%	3%	3%	7%	7%	2%	28	550	95%
Molise	3%	15%	13%	13%	1%	2%	11%	8%	2%	2%	4%	2%	5%	3%	6%	8%	2%	4	136	97%
Puglia	6%	10%	7%	16%	4%	2%	7%	12%	0%	1%	2%	2%	3%	8%	6%	12%	0%	8	257	97%
Sardegna	46%	5%	6%	0%	2%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	30%	4%	4%	0%	25	377	93%
Sicilia	8%	14%	4%	10%	3%	6%	4%	19%	1%	1%	4%	6%	3%	7%	4%	5%	1%	197	391	50%
ITALIA	23%	13%	11%	8%	2%	1%	5%	5%	0%	0%	2%	2%	12%	7%	5%	5%	1%	436	7902	94%

Note: % Frequenza più elevata all'interno della regione
 % Seconda frequenza più elevata all'interno della regione
 % Terza frequenza più elevata all'interno della regione

Le differenze provinciali

La tavola 9 espone la distribuzione dei profili per singolo territorio provinciale. Ciò è utile poiché i territori provinciali possono comportarsi in modi molto differenziati all'interno della medesima regione. Ad esempio, in Toscana la provincia di Grosseto si comporta in modo decisamente differente, laddove la distribuzione dei profili è spiccatamente meno concentrata, il 50% degli enti è distribuito su almeno quattro profili anziché i due regionali, e i primi tre profili sono differenti rispetto a quelli regionali, D.1, B.1, B.3 anziché A.1, D.1, A.2 (Tavola 8).

È possibile individuare quali sono le aree provinciali dove la concentrazione di ciascun profilo è maggiore. Nel seguito, sono elencate tre provincie per profilo, mentre nella Tavola 8 sono evidenziate tutte le aree provinciali in cui la concentrazione è maggiore rispetto al livello medio nazionale:

- Siena (62%), Oristano (58%) e Prato (57%) per il profilo A.1 (attendista, più efficiente, con margine);
- Asti (34%), Vercelli (32%), e Trento (32%) per il profilo A.2 (attendista, meno efficiente, con margine);
- Bologna (29%), Teramo (24%), Massa-Carrara (24%) per il profilo A.3 (attendista, più efficiente, senza margine);
- Barletta-Andria-Trani (30%), Taranto (28%), Rieti (23%) per il profilo A.4 (attendista, meno efficiente, senza margine);
- Massa-Carrara (29%), Perugia (17%), Trapani (16%) per il profilo B.1 (parsimonioso, più efficiente, con margine);
- Ragusa (25%), Palermo (14%), Viterbo (9%) per il profilo B.2 (parsimonioso, meno efficiente, con margine);
- Ragusa (50%), Latina (30%), Vibo Valentia (22%) per il profilo B.3 (parsimonioso, più efficiente, senza margine);
- Catania (38%), Crotone (35%), Caltanissetta (33%) per il profilo B.4 (parsimonioso, meno efficiente, senza margine);
- Latina (6%), Catania (4%), Ascoli Piceno (3%) per il profilo C.1 (interventista vulnerabile, più efficiente, con margine);
- Agrigento (8%), Reggio Calabria (4%), Latina (3%) per il profilo C.2 (interventista vulnerabile, meno efficiente, con margine);
- Ragusa (25%), Agrigento (15%), Vibo Valentia (14%) per il profilo C.3 (interventista vulnerabile, più efficiente, senza margine);
- Enna (17%), Crotone (15%), Cosenza (15%) per il profilo C.4 (interventista vulnerabile, meno efficiente, senza margine);
- Cagliari (41%), Venezia (36%), Sud Sardegna (35%) per il profilo D.1 (interventista non vulnerabile, più efficiente, con margine);
- Trieste (25%), Imperia (23%), Vercelli (20%) per il profilo D.2 (interventista non vulnerabile, meno efficiente, con margine);
- Pistoia (20%), Ascoli Piceno (18%), Arezzo (14%) per il profilo D.3 (interventista non vulnerabile, più efficiente, senza margine);
- Forlì-Cesena (17%), Agrigento (15%), Brindisi (15%) per il profilo D.4 (interventista non vulnerabile, meno efficiente, senza margine).

Tavola 9. I profili di capacità economico-finanziaria degli enti locali: analisi per provincia

		Comuni																Totale					
		A.1	A.2	A.3	A.4	B.1	B.2	B.3	B.4	C.1	C.2	C.3	C.4	D.1	D.2	D.3	D.4	N.D. mancanti	comuni	Copertura			
Liguria	Genova	15%	22%	10%	7%	0%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	1%	15%	10%	7%	7%	0%	0	67	100%		
Liguria	Imperia	11%	19%	3%	7%	0%	0%	2%	3%	0%	0%	0%	5%	13%	23%	6%	9%	0%	2	66	97%		
Liguria	La Spezia	9%	25%	6%	0%	0%	6%	3%	9%	3%	0%	0%	3%	0%	6%	6%	6%	13%	3%	0	32	100%	
Liguria	Savona	19%	21%	4%	10%	1%	0%	1%	1%	0%	1%	4%	1%	1%	7%	13%	3%	9%	0%	2	69	97%	
Lombardia	Bergamo	37%	13%	16%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	17%	5%	2%	5%	0%	1	243	100%	
Lombardia	Brescia	34%	11%	17%	5%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	16%	4%	7%	2%	0%	1	205	100%	
Lombardia	Como	40%	11%	14%	10%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	11%	4%	6%	2%	1%	4	148	97%	
Lombardia	Cremona	19%	20%	7%	12%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	1%	0%	16%	12%	4%	8%	0%	2	113	98%	
Lombardia	Lecco	36%	14%	10%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	11%	9%	0%	0%	3	84	96%	
Lombardia	Lodi	40%	14%	9%	2%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	2%	0%	2%	12%	12%	4%	2%	0%	3	60	95%	
Lombardia	Mantova	55%	13%	8%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	13%	0%	7%	0%	2%	4	64	94%	
Lombardia	Milano	29%	6%	23%	1%	1%	0%	5%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	21%	2%	10%	1%	1%	2	133	98%	
Lombardia	Monza e della Brianza	45%	2%	22%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	16%	0%	13%	0%	0%	0	55	100%	
Lombardia	Pavia	15%	25%	10%	15%	0%	2%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	9%	9%	2%	8%	1%	3	186	98%	
Lombardia	Sondrio	41%	20%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	18%	11%	3%	0%	0%	1	77	99%	
Lombardia	Varese	33%	4%	17%	5%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	18%	7%	10%	3%	1%	3	138	98%	
Lombardia	Alessandria	10%	24%	4%	17%	1%	1%	1%	3%	0%	0%	0%	2%	4%	18%	4%	11%	1%	3	187	98%		
Lombardia	Asti	8%	34%	7%	15%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	5%	17%	3%	9%	0%	2	118	98%	
Lombardia	Biella	11%	19%	10%	7%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	19%	15%	6%	8%	0%	2	74	97%	
Lombardia	Cuneo	26%	27%	7%	9%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	13%	3%	6%	0%	4	247	98%	
Lombardia	Novara	22%	19%	5%	9%	1%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	19%	15%	2%	5%	0%	1	87	99%	
Lombardia	Torino	19%	19%	11%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	13%	13%	8%	5%	0%	4	312	99%	
Lombardia	Verbanio-Cusio-Ossola	14%	21%	6%	14%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	10%	20%	4%	10%	0%	3	74	96%	
Lombardia	Vercelli	14%	32%	6%	4%	1%	0%	2%	2%	0%	1%	1%	0%	0%	6%	20%	4%	6%	0%	1	82	99%	
Vale d'Aosta/Valleé d'Aoste	Vale d'Aosta/Valleé d'Aoste	42%	31%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	14%	12%	0%	0%	0%	0	74	100%	
Emilia-Romagna	Bologna	36%	5%	29%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	0%	9%	0%	2%	0	55	100%	
Emilia-Romagna	Ferrara	55%	5%	10%	5%	5%	0%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	5%	0%	0%	0%	1	21	95%	
Emilia-Romagna	Forlì-Cesena	33%	10%	10%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	10%	0%	13%	17%	0%	0	30	100%	
Emilia-Romagna	Modena	47%	6%	6%	4%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	23%	2%	9%	0%	0%	0	47	100%	
Emilia-Romagna	Parma	47%	2%	16%	0%	2%	2%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	14%	0%	9%	5%	0%	1	44	98%	
Emilia-Romagna	Piacenza	39%	4%	13%	2%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	26%	7%	4%	2%	0%	0	46	100%	
Emilia-Romagna	Ravenna	44%	0%	17%	0%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	28%	0%	6%	0%	0%	0	18	100%	
Emilia-Romagna	Reggio nell'Emilia	38%	2%	19%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	21%	0%	14%	2%	0%	0	42	100%	
Emilia-Romagna	Rimini	24%	0%	16%	4%	4%	0%	8%	8%	0%	0%	0%	0%	4%	20%	0%	8%	4%	0%	0	25	100%	
Friuli-Venezia Giulia	Gorizia	35%	26%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	22%	13%	0%	0%	0%	2	25	92%	
Friuli-Venezia Giulia	Pordenone	33%	22%	4%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	18%	18%	2%	0%	0%	5	50	90%	
Friuli-Venezia Giulia	Trieste	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	25%	25%	0%	0%	0%	2	6	67%	
Friuli-Venezia Giulia	Udine	35%	19%	6%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%	13%	1%	2%	0%	7	134	95%	
Trentino-Alto Adige/Südtirol	Bozzeno/Bozen	32%	12%	12%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	19%	6%	6%	4%	1%	8	116	93%	
Trentino-Alto Adige/Südtirol	Trento	38%	32%	5%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	2%	3%	1%	0%	18	166	89%	
Veneto	Belluno	38%	10%	10%	3%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	28%	7%	0%	0%	0%	1	61	98%	
Veneto	Padova	31%	15%	8%	8%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	1%	0%	0%	21%	7%	7%	1%	0%	0	102	100%	
Veneto	Rovigo	25%	10%	8%	10%	2%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	0%	19%	6%	10%	2%	0%	2	50	96%	
Veneto	Treviso	44%	8%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	30%	8%	1%	1%	0%	1	94	99%	
Veneto	Venezia	36%	2%	9%	2%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	36%	5%	5%	2%	0%	0	44	100%	
Veneto	Verona	49%	16%	7%	1%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	13%	6%	2%	2%	0%	1	98	99%	
Veneto	Vicenza	41%	14%	7%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	18%	11%	2%	5%	0%	3	114	97%	
Lazio	Frosinone	2%	5%	15%	15%	6%	5%	14%	10%	0%	0%	6%	8%	0%	2%	0%	8%	6%	0%	0	91	97%	
Lazio	Latina	3%	3%	3%	9%	0%	0%	30%	15%	6%	3%	3%	9%	0%	9%	9%	3%	3%	0%	3	33	100%	
Lazio	Rieti	1%	3%	14%	23%	1%	0%	13%	7%	1%	3%	1%	6%	0%	3%	3%	12%	7%	0%	4	73	95%	
Lazio	Roma	3%	3%	10%	9%	8%	4%	22%	16%	0%	2%	3%	7%	1%	3%	3%	6%	1%	0%	6	121	95%	
Lazio	Viterbo	12%	5%	21%	5%	5%	5%	10%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	5%	12%	2%	0%	2	60	97%	
Marche	Ancona	21%	2%	23%	6%	6%	0%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	13%	6%	2%	4%	0%	0	47	100%	
Marche	Ascoli Piceno	27%	6%	15%	3%	6%	3%	3%	0%	3%	3%	0%	0%	0%	12%	0%	18%	0%	0%	0	33	100%	
Marche	Fermo	33%	10%	18%	8%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	18%	0%	10%	3%	3%	0	40	100%	
Marche	Macerata	36%	2%	22%	2%	7%	0%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	13%	0%	9%	2%	0%	0	55	100%	
Marche	Pesaro e Urbino	32%	2%	21%	2%	4%	2%	13%	2%	0%	0%	2%	0%	0%	9%	0%	9%	2%	0%	3	50	94%	
Toscana	Arezzo	31%	3%	9%	0%	3%	3%	6%	0%	0%	0%	3%	0%	0%	3%	23%	3%	14%	0%	3%	1	36	97%
Toscana	Firenze	25%	13%	18%	3%	3%	3%	13%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	18%	0%	3%	0%	0%	1	41	98%	
Toscana	Grosseto	7%	11%	7%	0%	15%	4%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	22%	11%	11%	0%	0%	1	28	96%	
Toscana	Livorno	21%	11%	11%	5%	0%	5%	5%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	16%	5%	11%	0%	0%	0	19	100%	
Toscana	Lucca	45%	9%	6%	0%	12%	0%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	0%	0%	0%	0%	0	33	100%	
Toscana	Massa-Carrara	18%	6%	24%	6%	29%	0%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	6%	0%	0%	0%	0	17	100%	
Toscana	Pisa	43%	8%	22%	0%	3%	3%	3%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	5%	3%	3%	5%	0%	0	37	100%	
Toscana	Pistoia	30%	5%	5%	0%	5%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	30%	0%	20%	0%	0%	0	20	100%	
Toscana	Prato	57%	0%	14%	0%	0%	0%	14%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	14%	0%	0%	0	7	100%	
Toscana	Siena	62%	3%	3%	0%	6%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	12%	3%	9%	0%	0%	1	35	97%	
Umbria	Perugia	24%	5%	12%	2%	17%	3%	7%	2%	0%	0%	2%	0%	0%	17%	5%	2%	3%	0%	0	59	100%	
Umbria	Terni	22%	6%	6%	13%	9%	6%	22%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	3%	0%	0%	1	33	97%	
Abruzzo	Chieti	11%	11%	22%	11%	2%	2%	10%	1%	0%	3%	7%	3%	5%									

Le differenze dimensionali

Se è vero che il profilo A.1 (attendista, più efficiente, con margine) è il prevalente in tutte le categorie dimensionali, è però anche vero che l'intensità è maggiore per gli enti di medie dimensioni, 29% contro la media complessiva del 23% (Tavola 10). Gli enti di grandi dimensioni si differenziano dagli altri in considerazione di una più elevata probabilità di essere enti di profilo B.3 (parsimonioso, più efficiente, senza margine), 21% dei casi contro il 5% complessivo, e di essere parsimoniosi, più efficienti, con margine (B.1), 11% contro il 2% complessivo. Gli enti di piccole dimensioni sono più probabilmente di tipo A.2 (parsimonioso, meno efficiente, con margine) rispetto alla media, 17% contro il 13%.

Tali differenze di profilo sono in parte dovute a condizioni strutturali conosciute, in particolare:

1. maggiori inefficienze nei comuni di minori dimensioni, da cui ne consegue che i comuni di minori dimensioni sono tendenzialmente più presenti nei sotto-profilo 2 e 4, infatti i piccoli comuni qui ricadenti sono il 50%, contro il 28% dei comuni medi e solo il 16% dei comuni grandi;
2. maggiori difficoltà di raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente da parte degli enti di grandi dimensioni, da cui ne consegue che i grandi comuni sono tendenzialmente più presenti nei sotto-profilo 3 e 4, infatti rappresentano il 54% contro il 42% dei medi e il 41% dei piccoli.

Un altro aspetto che emerge dall'analisi per cluster dimensionali offerto dalla Tavola 10 è il diverso tipo di risposta alle esigenze della comunità in tempi di pandemia, ossia l'analisi della dimensione di reattività della capacità di spesa. Sommando i profili di ciascuno dei quattro gruppi di profili A, B, C e D, è possibile affermare che i grandi comuni sono stati maggiormente parsimoniosi (gruppo di profili B), meno interventisti non vulnerabili (gruppo di profili D), leggermente più interventisti non vulnerabili (gruppo di profili C) e meno attendisti (gruppo di profili A) rispetto alla media complessiva, mentre i comuni medi e i piccoli sono circa simili e allineati all'andamento medio generale, con una leggera differenza rispetto al gruppo dei profili parsimoniosi (i più piccoli appartengono a questo gruppo meno frequentemente mentre i medi più frequentemente rispetto alla media generale).

Tavola 10. I profili di capacità economico-finanziaria: analisi per dimensione

	Tot.					Tot.					Tot.					Tot.					
	A.1	A.2	A.3	A.4	A	B.1	B.2	B.3	B.4	B	C.1	C.2	C.3	C.4	C	D.1	D.2	D.3	D.4	D	N.D.
Grande (oltre 50.000 ab.)	22%	1%	11%	2%	36%	11%	2%	21%	6%	40%	0%	0%	5%	2%	7%	8%	2%	6%	1%	17%	1%
Medio (3.000-50.000 ab.)	29%	7%	12%	5%	53%	2%	1%	6%	6%	15%	0%	0%	2%	2%	5%	14%	4%	6%	3%	27%	0%
Piccolo (0-3.000 ab.)	19%	17%	9%	10%	56%	1%	1%	3%	4%	9%	0%	0%	2%	2%	4%	10%	9%	5%	6%	31%	1%
ITALIA	23%	13%	11%	8%	54%	2%	1%	5%	5%	12%	0%	0%	2%	2%	4%	12%	7%	5%	5%	29%	1%

Note: % Frequenza di profilo più elevata all'interno della categoria dimensionale
% Seconda frequenza di profilo più elevata all'interno della categoria dimensionale
% Terza frequenza di profilo più elevata all'interno della categoria dimensionale

Le aree interne

Il PNRR dedica misure specifiche per le c.d. Aree interne. L'Agenzia per la Coesione Territoriale individua le aree interne come "quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta dei servizi essenziali". Le aree interne comprendono i circa 4 mila comuni afferenti alle aree intermedie, periferiche e ultra periferiche⁴⁴, le cui amministrazioni locali ricoprono un ruolo fondamentale per il rilancio del Paese attraverso il recupero delle divari esistenti fra i grandi centri urbani e le periferie.

Secondo l'analisi proposta dalla Tavola 11, i comuni delle aree interne possiedono profili tutto sommato non particolarmente distanti dal comportamento medio degli altri enti, fatta eccezione per il profilo più frequente. In particolare:

- è decisamente meno presente il profilo A.1 attendista, più efficiente, con margine (19% anziché 26% degli altri comuni);
- è più presente il sotto-profilo 4, caratterizzato da meno efficienza, e senza margine, con oltre 8 punti percentuali di differenza e che rappresenta circa un quarto degli enti delle aree interne (24% anziché 16% degli altri comuni, percentuali ricavate dalla somma dei profili A.4, B.4, C.4 e D.4)
- è presente anche il sotto-profilo 2, meno efficienza ma con margine corrente, con circa un quarto di casi (23% contro il 19% degli altri comuni, percentuali ricavate dalla somma dei profili A.2, B.2, C.2 e D.2)
- in generale vi è quasi una equiripartizione fra i comuni che hanno (sotto-profilo 1 e 2) e i comuni che non hanno (sotto-profilo 3 e 4) margini di manovra della spesa corrente per far fronte ad eventuali maggiori spese generate dagli investimenti del PNRR;
- la distribuzione fra gruppi di profili è leggermente diversa rispetto agli altri enti: meno attendisti (A), più parsimoniosi (B), più interventisti vulnerabili (C), meno interventisti non vulnerabili (D).
-

44 - Per l'individuazione delle amministrazioni comunali appartenenti alle aree interne sono stati utilizzati i dati ufficiali di Agenzia per la Coesione Territoriale, La selezione delle aree, <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/la-selezione-delle-aree/>.

Tavola 11. I profili di capacità economico-finanziaria: aree interne

	Tot.				Tot.				Tot.				Tot.								
	A.1	A.2	A.3	A.4	A	B.1	B.2	B.3	B.4	B	C.1	C.2	C.3	C.4	C	D.1	D.2	D.3	D.4	D	N.D.
Comuni di aree interne	19%	14%	10%	10%	53%	2%	2%	5%	6%	14%	0%	1%	2%	3%	6%	9%	7%	5%	6%	27%	1%
Altri comuni	26%	12%	11%	6%	55%	2%	1%	4%	4%	11%	0%	0%	1%	2%	4%	13%	7%	6%	4%	30%	0%
ITALIA	23%	13%	11%	8%	54%	2%	1%	5%	5%	12%	0%	0%	2%	2%	4%	12%	7%	5%	5%	29%	1%

Note: % Frequenza di profilo oltre la media italiana
 % Frequenza di profilo sotto la media italiana

4.7.4. Conclusioni

L'analisi dei profili di capacità economico-finanziaria delle amministrazioni comunali in relazione ai progetti del PNRR offerta in questo lavoro consente di evidenziare le peculiarità territoriali, dimensionali, delle aree interne, finanche quelle dei singoli enti attraverso l'utilizzo delle mappe interattive (sezione 4.7.3, "il livello nazionale"). Ciò è utile sia con riferimento al policymaker nazionale, chiamato a supportare le amministrazioni locali nel loro ruolo di supporto alla realizzazione dei milestone e target del PNRR, sia agli amministratori locali, chiamati a cogliere le opportunità del PNRR ma anche a rendere tali interventi sostenibili per le tasche di cittadini e imprese locali. Nel seguito si espongono alcune conclusioni che possono desumersi dalle analisi.

1. La maggior parte delle amministrazioni comunali sono attendiste, serve osare di più.

Durante la fase acuta di emergenza da pandemia, il 54% dei comuni hanno accumulato risorse in un periodo in cui avrebbero più propriamente potuto (dovuto) attuare misure anticicliche spendendo le risorse accumulate nel tempo, aumentando le spese per supportare cittadini ed imprese alle prese con le restrizioni della pandemia o, quantomeno, riducendo il gettito d'entrata attraverso sgravi contributivi ulteriori. Ciò è sintomo di amministrazioni locali conservative, che sembrerebbe mal conciliarsi con la necessità di massima capacità di reazione, di innovare e velocità a modificare i propri schemi di intervento. Serve osare di più.

Spesso amministratori e operatori locali agiscono in modo cauto anche in considerazione delle possibili conseguenze giudiziarie future qualora innovazioni e modifiche ai consueti, e collaudati, modus operandi possano contravvenire all'ordinamento giuridico, spesso se presenti vuoti legislativi o nuove normative danno adito a diverse possibili interpretazioni. Si veda ad esempio la cautela degli amministratori ed operatori locali nell'utilizzo delle risorse straordinarie a ristoro del mancato gettito causato dalla pandemia. È quindi innanzitutto necessario che il quadro regolamentare risulti chiaro agli amministratori ed operatori locali.

È poi necessario che amministratori e operatori locali siano aiutati a pensare fuori dagli schemi, spingendo nella direzione dell'innovazione e fornendo gli strumenti, anche tecnici, per dirigere tali sforzi nella direzione di progetti che siano utili per le comunità locali e sostenibili, oltre che sotto il profilo ambientale, dal punto di vista finanziario (su questo aspetto si veda il punto successivo).

2. Poco meno della metà dei comuni necessita di risorse correnti o deve optare per infrastrutture che non aumentino la spesa corrente.

Se per il 58% degli enti comunali è presente un minimo di surplus corrente che consente, almeno in linea teorica, una certa espansione della spesa corrente stimolata dai nuovi progetti di investimento del PNRR, per la restante parte si pone il problema della difficoltà di manovra di bilancio. Se è vero che per alcune tipologie di progetti, come ad esempio le strutture per i servizi sociali e gli asili nido, il legislatore è intervenuto con importanti misure di finanziamento in regime perequativo attraverso le leggi di bilancio 2021 e 2022, per altri comparti di investimento previsti dal PNRR la spesa corrente dovrà essere assorbita, almeno stando al quadro attuale, dalla fiscalità locale. Già alcuni interventi del legislatore hanno fatto intravedere aiuti al finanziamento in conto esercizio, ad esempio, di infrastrutture del trasporto pubblico locale (€ 10 milioni l'anno almeno per i prossimi 10 anni per la metropolitana di Brescia). Altri interventi sono andati nella direzione di fornire ulteriore supporto agli enti in procedura di riequilibrio o dissestati. Se ciò non sarà esteso in modo strutturale e mirato alle esigenze effettive, c'è il rischio che per quel 42% di enti con difficoltà di equilibrio di parte corrente si apra un bivio: o sviluppare infrastrutture che poi potrebbero causare difficoltà di bilancio nel medio termine, o evitare lo sviluppo di qualsiasi progetto infrastrutturale. Certamente, vi è la terza possibilità di sviluppare infrastrutture che si autofinanzino o che, in sostituzione di precedenti, non aggravino la posizione di parte corrente, ma c'è da chiedersi se gli amministratori locali ed i loro uffici tecnici saranno in grado di andare (consapevolmente) in questa direzione.

3. Parte delle risorse correnti potrebbero essere recuperate dalle gestioni associate.

Rispetto all'esigenza di reperire risorse correnti per far fronte alla spesa corrente generata dalla realizzazione delle infrastrutture previste dal PNRR, una possibilità potrebbe essere quella del miglioramento dell'efficienza. L'analisi della qualità della spesa mette infatti in luce che circa la metà del 42% degli enti con possibile difficoltà di equilibrio di parte corrente (il 19%) ha anche più bassi livelli di efficienza. Ed in effetti il 50% degli enti di piccole dimensioni possiede livelli di efficienza della spesa amministrativa non congrui, contro il 28% dei comuni medi e solo il 16% dei comuni grandi. Ancora una volta si propone il tema (urgente) dell'associazionismo e delle unioni di comuni⁴⁵ come pratica per fare massa critica e ridurre quindi l'impatto delle spese amministrative. Anche al fine di migliorare gli equilibri di parte corrente.

4. Le linee di azione devono essere differenziate per evitare i divari fra i territori.

L'analisi identifica sedici profili di capacità economico-finanziaria differenti, ciascuno richiedente un diverso approccio di gestione strategica e la necessità di specifici supporti da parte dell'Amministrazione centrale. La distribuzione dei vari profili nei contesti regionali e provinciali, evidenzia nettamente una forte variabilità. Alcuni profili sono concentrati solo in alcune regioni, come ad esempio il profilo più avverso al

⁴⁵ - In merito ai livelli, ancora insufficienti, di introduzione effettiva delle unioni di comuni in Italia: Bocchino, M. and Padovani, E. (2021), "Does municipal fiscal distress hinder inter-municipal cooperation?", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 33 No. 5, pp. 552-574. <https://doi.org/10.1108/JPBAM-07-2020-0095>.

PNRR, il parsimonioso, meno efficiente e senza margine (B.4) non particolarmente elevato nel contesto italiano (5%), ma concentrato in Calabria, Campania e Sicilia, dove rappresenta fra il 19% ed il 21% degli enti locali. In alcune regioni, come Sardegna e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sono presenti due profili dominanti che concentrano circa i tre quarti degli enti locali, mentre in altre aree regionali come Molise, Puglia e Basilicata, la variabilità è molto più elevata. Sono comunque rinvenibili alcuni pattern, come ad esempio quello che concentra circa la metà dei casi nei due profili A.1 (attendista, più efficiente, con margine) e D.1 (interventista non vulnerabile, più efficiente, con margine) che accomuna sei regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Toscana, Sardegna). Pur tuttavia, l'analisi a livello provinciale mette in luce forti differenze interne, dove solo in rari casi oltre la metà degli enti locali appartiene ad un solo profilo omogeneo (Siena 62%, Oristano 58%, Prato 57%, Ragusa 50%). Ne consegue che eventuali linee di indirizzo strategico e supporti dell'Amministrazione centrale debbano essere mirati e considerare le puntuali specificità non solo dei singoli territori regionali e provinciali, ma addirittura comunali. Ciò al fine di evitare che il PNRR diventi, di per sé, non uno strumento di ricucitura fra i territori, ma generi ulteriori divari.

5. I grandi comuni sono più efficienti e sarebbero i più reattivi, ma le loro finanze arrancano.

Gli enti di grandi dimensioni si differenziano dagli altri in considerazione di una più elevata probabilità di essere enti di profilo B.3 (parsimonioso, più efficiente, senza margine), 21% dei casi contro il 5% complessivo. I grandi comuni hanno sperimentato un diverso tipo di risposta alle esigenze della comunità in tempi di pandemia, ossia l'analisi della dimensione di reattività della capacità di spesa: sono stati maggiormente parsimoniosi (gruppo di profili B), meno interventisti non vulnerabili (gruppo di profili D), leggermente più interventisti non vulnerabili (gruppo di profili C) e meno attendisti (gruppo di profili A) rispetto alla media complessiva. In sostanza, i comuni grandi sono mediamente in maggiore difficoltà finanziaria e ciò spiega il perché della maggiore incidenza dei parsimoniosi e senza margine (i comuni più grandi sono notoriamente più efficienti grazie alle economie di scala). Sono anche comuni che, qualora in disavanzo complessivo, preferiscono bilanciare le esigenze di intervento immediato con quelle di sostenibilità futura, essendo parsimoniosi (cioè riducendo il disavanzo anziché aumentarlo ulteriormente). Ma quando sono in salute finanziaria, ossia con un buon equilibrio complessivo, allora sono più interventisti e meno attendisti. Considerando il ruolo dei grandi enti nel PNRR, ciò richiede un probabile intervento di ulteriore rifinanziamento di tali enti, o ulteriore alleggerimento delle finanze che vada nella direzione già intrapresa con la legge di bilancio 2022 relativa alla ristrutturazione con accollo allo Stato del debito degli enti locali. Un capitolo a parte è rappresentato dai grandi comuni in riequilibrio o in dissesto, che complessivamente ammontano a 29 unità e coinvolgono 4,5 milioni di abitanti.

6. Le aree interne non sono omogenee: servono supporti mirati e differenziati.

Sebbene i comuni delle aree interne evocano una qualche omogeneità, in realtà osservano tendenze simili alla media dei comuni di piccole dimensioni, seppure con qual-

che lieve differenza. Partono generalmente da condizioni finanziarie più difficoltose rispetto agli altri enti ma sono quasi equamente distribuiti fra chi possiede margini di manovra corrente e chi no. Ciò dimostra che non è ottimale trattare i comuni delle aree interne in modo uniforme e servono strategie di supporto mirate e differenziate.

Appendice

Le percezioni relative alla qualità dei servizi pubblici

La Valutazione partecipativa 2021 presso l'INPS – Campagna di customer experience.

Premessa

La rilevazione e i gruppi target

1. L'adesione alla campagna
 - 1.1 L'adesione per target
 - 1.2 La distribuzione geografica dei rispondenti
2. L'esperienza dell'utente
 - 2.1 La ricerca di informazioni
 - 2.2 La presentazione della domanda di pensione
 - 2.3 Le comunicazioni da parte dell'Istituto
 - 2.4 I contatti durante l'iter della domanda
 - 2.5 La liquidazione della prestazione
3. La soddisfazione globale sull'esperienza avuta con INPS e i fattori che la influenzano
 - 3.1 I fattori più correlati

Premessa

La vocazione dell'Istituto al miglioramento continuo, sempre focalizzata sull'incremento di efficienza interna e sul massimo coordinamento di tutte le sue funzioni rispetto agli obiettivi prefissati, si è arricchita negli ultimi anni di una nuova componente, **l'ascolto e il coinvolgimento del personale e degli utenti finali**, consolidando così un percorso di integrazione della valutazione partecipativa nei processi decisionali dell'Istituto. Tale partecipazione ha trovato altresì legittimazione nelle modifiche normative al D.lgs 27 ottobre 2009, n. 150, introdotte dall'articolo 13, comma 2, del D.lgs 25 maggio 2017, n. 74, che hanno inteso rafforzare il ruolo dei cittadini e utenti nel ciclo di gestione della *performance*: “ciascuna amministrazione adotta sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati, favorendo ogni più ampia forma di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi secondo quanto stabilito dall'articolo 8, comma 1, lettere c ed e)” (cfr. l'art. 19-bis, comma 2, del D.lgs n. 150/2009). La presente indagine è stata progettata da INPS in occasione del laboratorio di valutazione partecipativa con FormezPA.

La rilevazione e i gruppi target

La presente campagna di *Customer Experience* ha interessato gli utenti che nel corso dell'anno 2020 hanno avuto accesso ad un trattamento pensionistico. Nell'ambito di questa popolazione, sono stati distinti i lavoratori del settore privato e quelli del settore pubblico nonché i lavoratori che hanno avuto la necessità di cumulare periodi di contribuzione versati in gestioni diverse.

Un ulteriore focus ha interessato i lavoratori che hanno richiesto la liquidazione della pensione anticipata in quota 100, settore pubblico e privato.

1. Adesione alla campagna

Hanno aderito alla campagna n. **52.195** utenti, oltre il 16% di quelli contattati.

	Utenti contattati	Rispondenti	tasso di partecipazione %
Utenti che accedono alla pensione nel 2020	315.641	52.195	16,50%

Genere	Maschile	189.444	34.479	13,39%
	Femminile	126.197	16.900	18,20%
Età	Sotto i 49 anni	25	490*	Vedi nota
	50-59	13.609	3.961	29,10%
	60 e oltre	302.007	47.245	15,64%

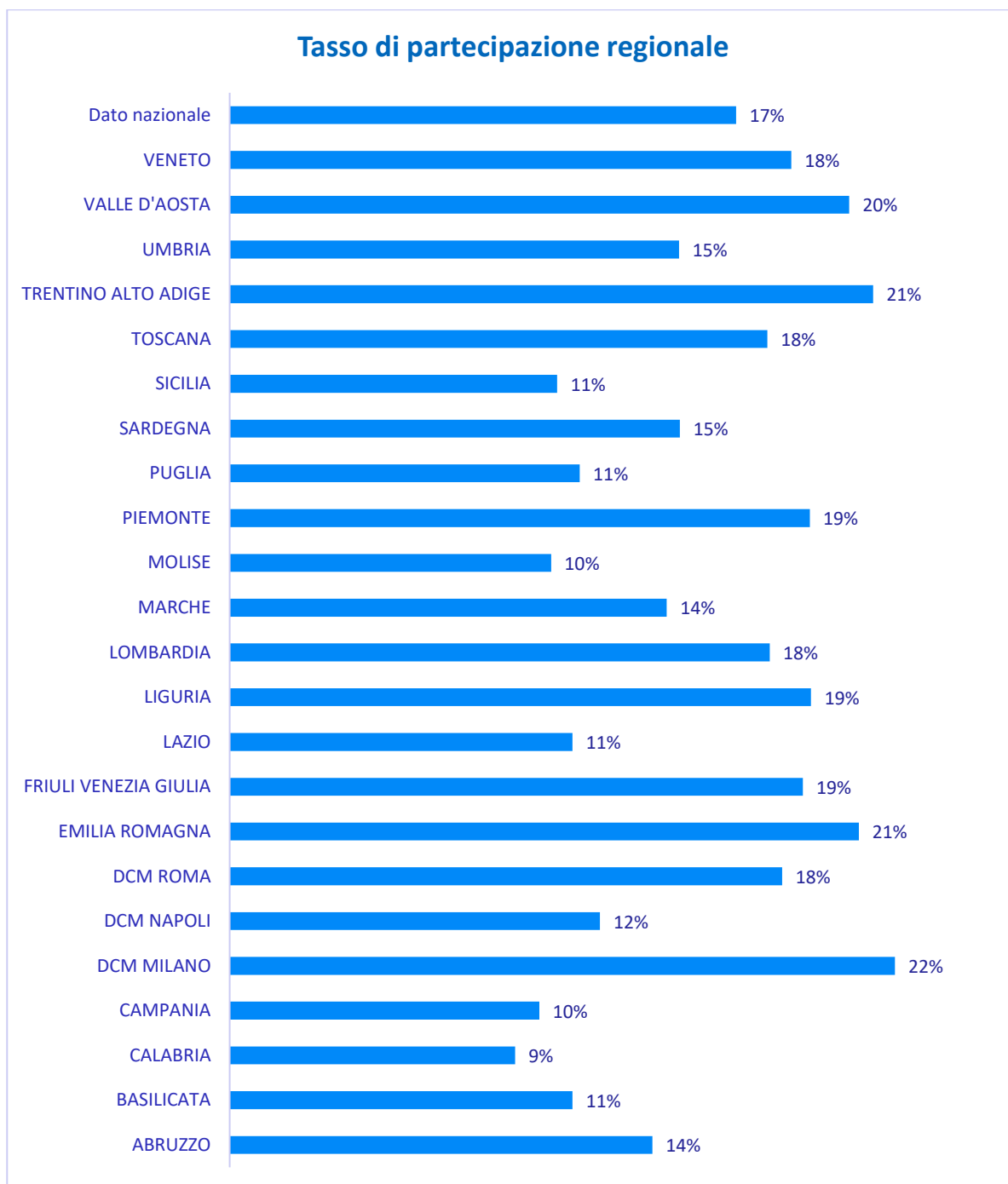
*Il numero dei rispondenti è superiore a quello degli utenti contattati, in questa specifica fascia di età, perché vi è stata una quota di persone giovani che hanno compilato il questionario in nome e per conto di altri

1.1 Adesione per target

Target	Utenti contattati	Rispondenti	tasso di partecipazione %
Lavoratori settore privato	206.810	33.973	16,40%
<i>Lavoratori settore privato in quota 100</i>	<i>49.192</i>	<i>9.953</i>	<i>20,30%</i>
Lavoratori settore pubblico	92.615	15.404	16,30%
<i>Lavoratori settore pubblico in quota 100</i>	<i>31.152</i>	<i>5.419</i>	<i>17,40%</i>
Lavoratori che hanno versato contributi in più gestioni	16.216	2.818	17,40%

I lavoratori che hanno avuto accesso alla pensione in "quota 100" sono una frazione dei rispettivi target

1. 2. Distribuzione geografica dei rispondenti



2. L'esperienza dell'utente

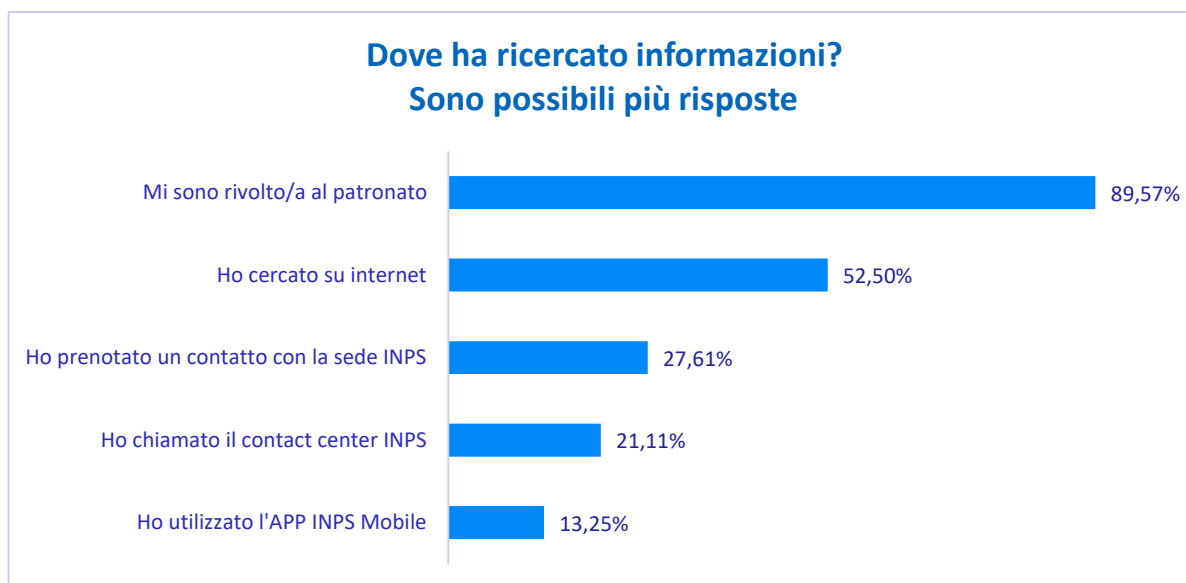
Sono state prese in considerazione le seguenti fasi:

- Ricerca informazioni
- Presentazione domanda di pensione
- Comunicazioni ricevute da INPS
- Necessità di ulteriori contatti dopo la presentazione della domanda
- Liquidazione della prestazione pensionistica

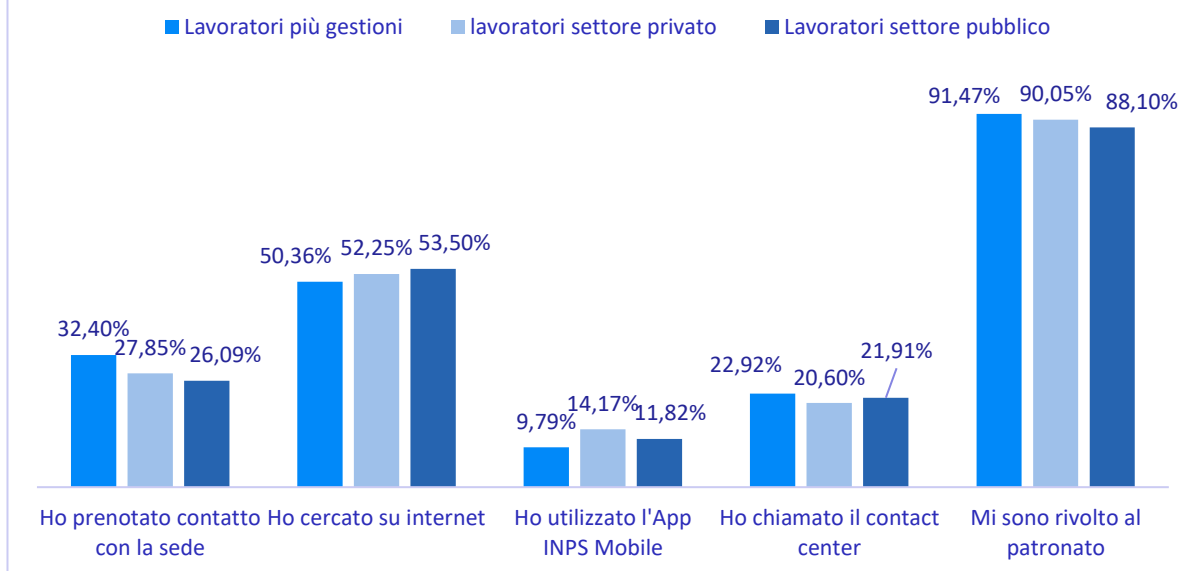
2. 1. La ricerca delle informazioni

Quasi l'80% degli intervistati ha ricercato informazioni prima di presentare domanda di pensione; il canale maggiormente utilizzato a questo scopo è l'Ente di Patronato, cui si è rivolta soprattutto la classe di utenti che ha versato in più gestioni pensionistiche. I lavoratori del settore pubblico sono quelli che manifestano una maggiore dimestichezza con la ricerca delle informazioni sul portale www.inps.it mentre l'*App Inps Mobile* è il canale meno utilizzato a tale scopo.

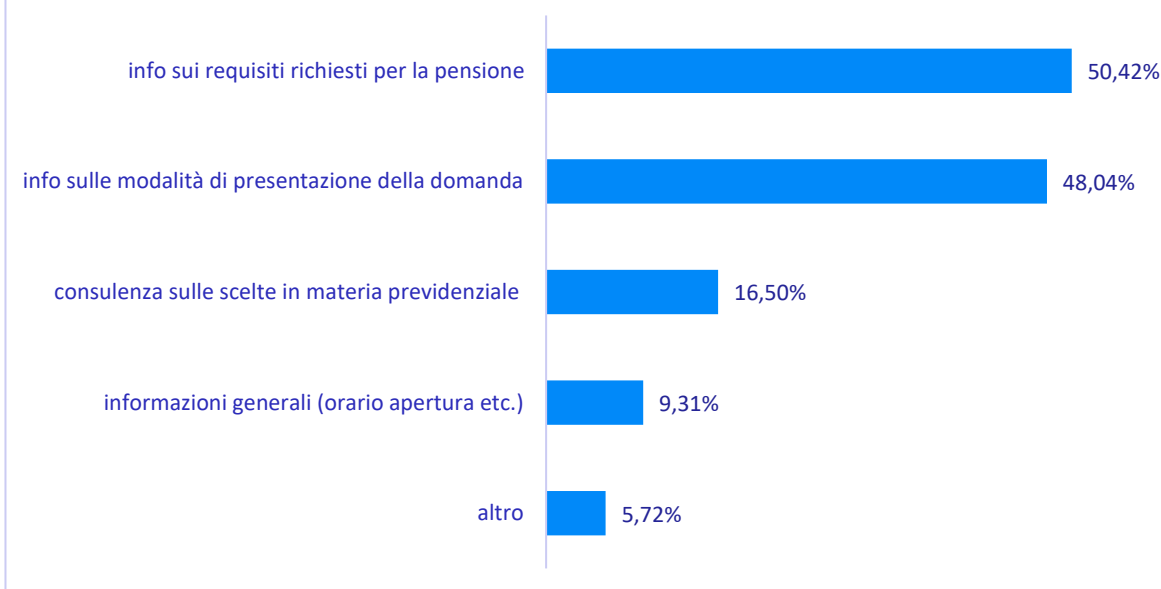
Le informazioni più richieste afferiscono ai requisiti per l'accesso al pensionamento e alle modalità di presentazione della relativa domanda.

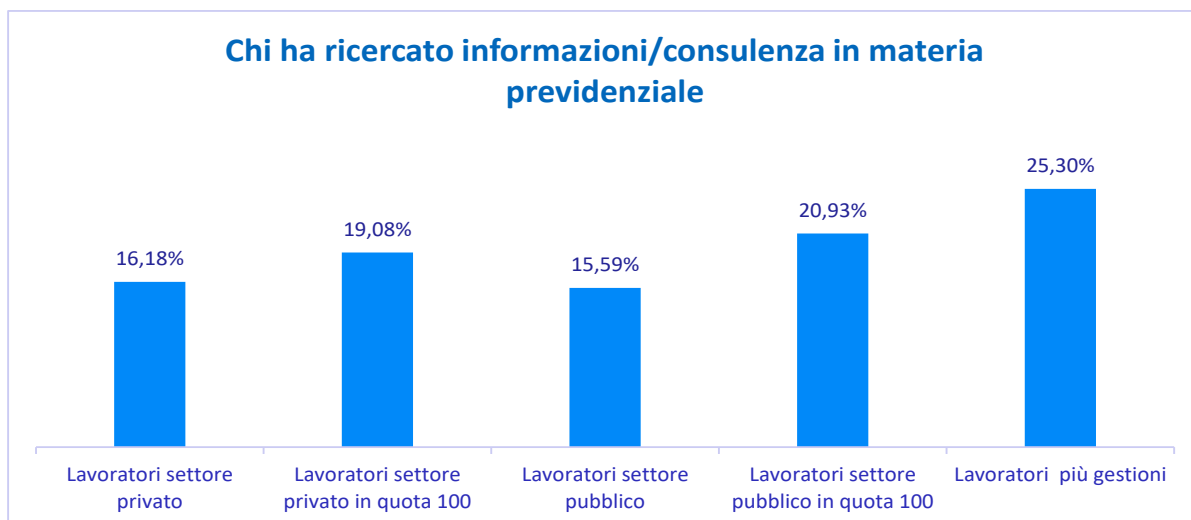


Utilizzo canali per target di utenti



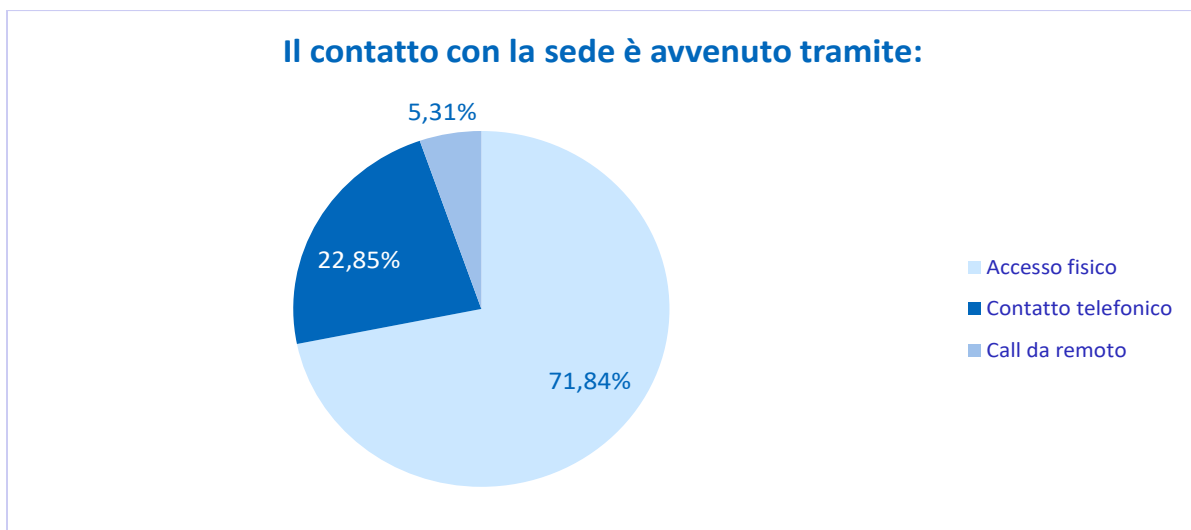
Che genere di informazioni ha ricercato?



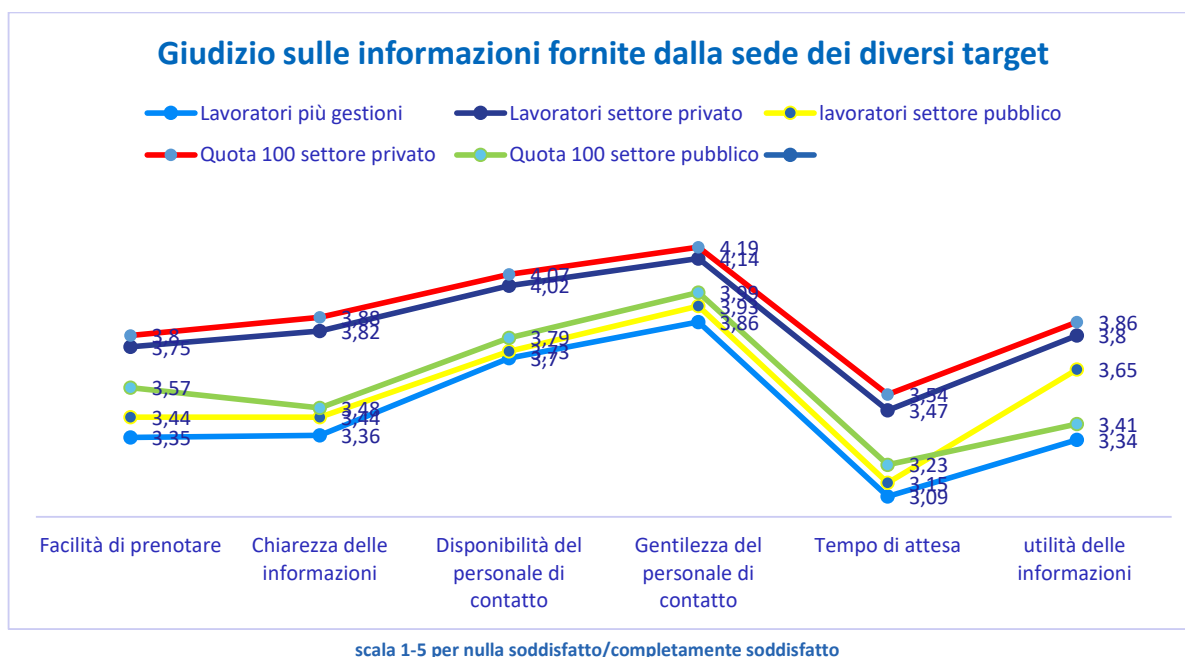
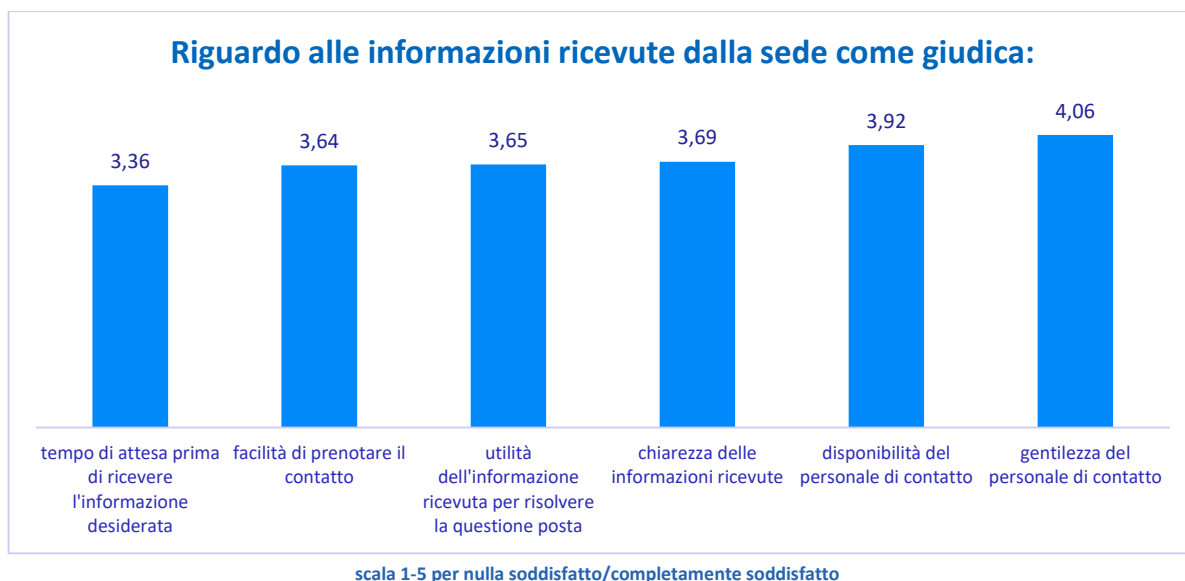


Le informazioni ottenute dalla sede territoriale

Gli utenti che hanno richiesto informazioni direttamente alla sede Inps del proprio territorio hanno scelto, in larga maggioranza, l'accesso fisico agli sportelli, anziché il contatto telefonico o la videochiamata.



Indipendentemente dalla modalità utilizzata per il contatto, gli utenti che hanno interagito con le Sedi hanno espresso un generico apprezzamento per la cortesia del personale, mentre hanno evidenziato i tempi di attesa come principale fattore critico. Esaminando il dettaglio dei diversi target, si rileva come gli utenti con contribuzioni versate in più gestioni (e che quindi avevano necessità di comprendere i meccanismi di totalizzazione o cumulo dei periodi) hanno espresso dei giudizi di soddisfazione mediamente più bassi, soprattutto riguardo all'utilità e alla chiarezza delle informazioni ricevute.



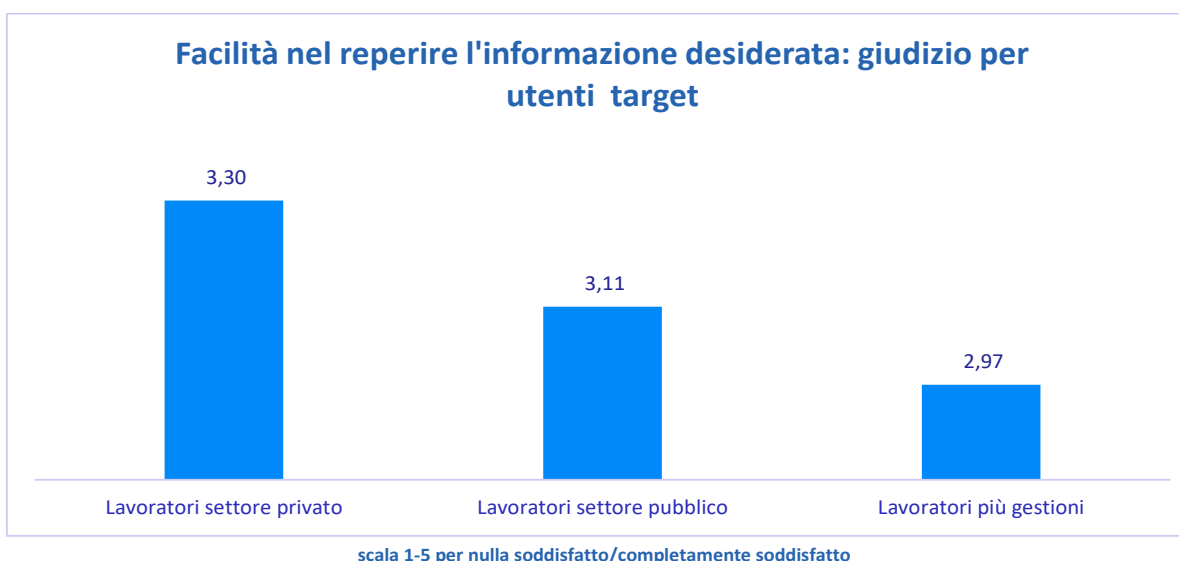
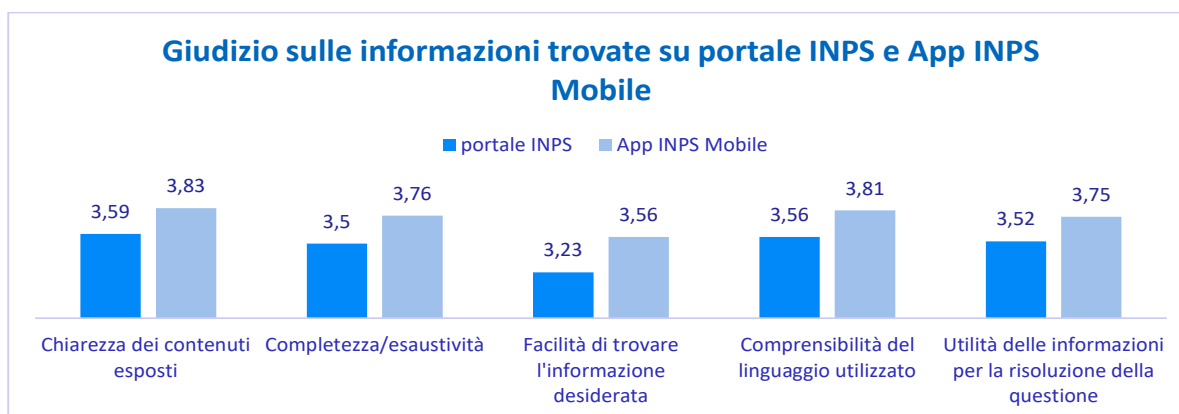
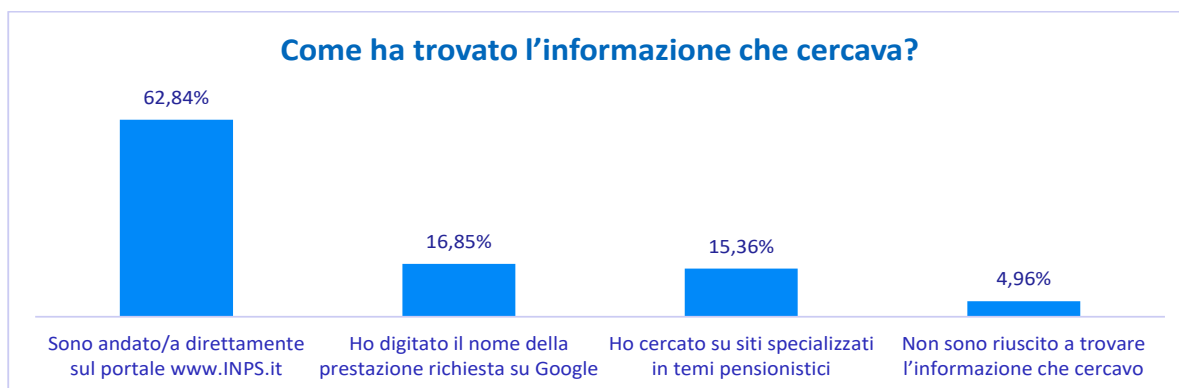
Le informazioni ricercate in rete (Portale web e App mobile)

Oltre la metà degli intervistati ha dichiarato di aver cercato di acquisire anche da internet le informazioni preliminari alla domanda di pensione, nel tentativo di raggiungere lo scopo in piena autonomia. Il sito web istituzionale *inps.it* si conferma il punto di contatto privilegiato, ma è preceduto nelle preferenze degli utenti dalla APP *Inps Mobile*, i cui contenuti (ottimizzati per smartphone e tablet) sono giudicati più efficaci e comprensibili.

Esaminando il dettaglio dei diversi target, si rileva come gli utenti con contribuzioni versate in più gestioni (e che quindi avevano necessità di comprendere i meccanismi

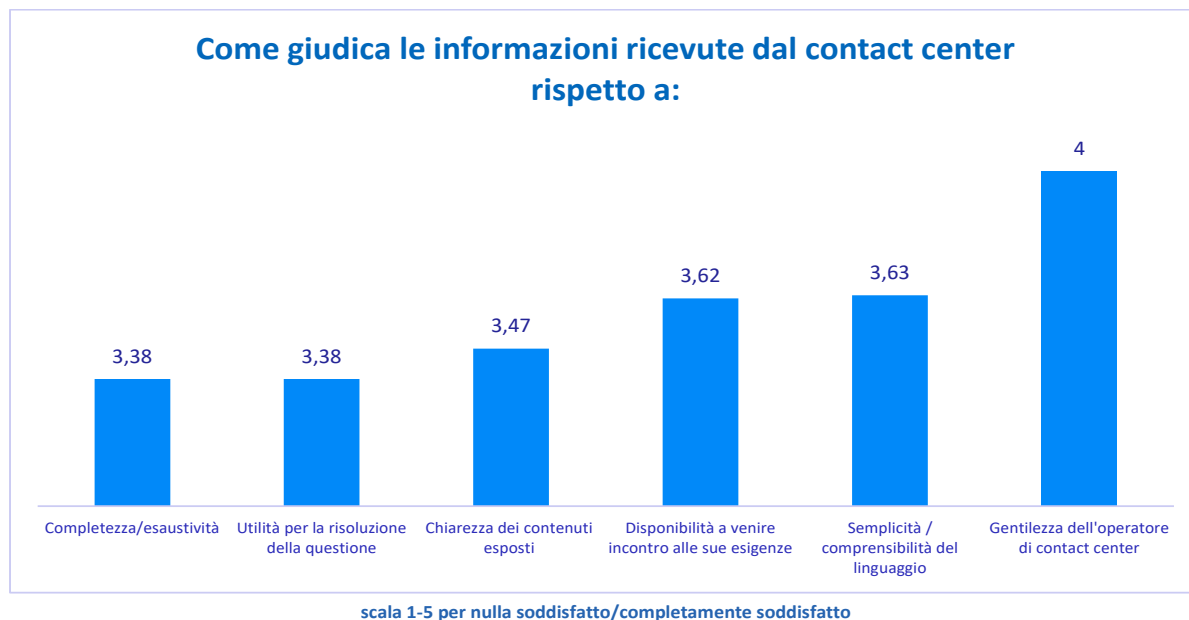
di totalizzazione o cumulo dei periodi) hanno espresso dei giudizi di soddisfazione mediamente più bassi, soprattutto riguardo all'utilità e alla chiarezza delle informazioni ricevute.

Rispetto ai target di utenza, anche in questo caso gli utenti con contribuzione versata in più gestioni sono quelli che esprimono un giudizio più critico riguardo alla facilità di reperire l'informazione desiderata.



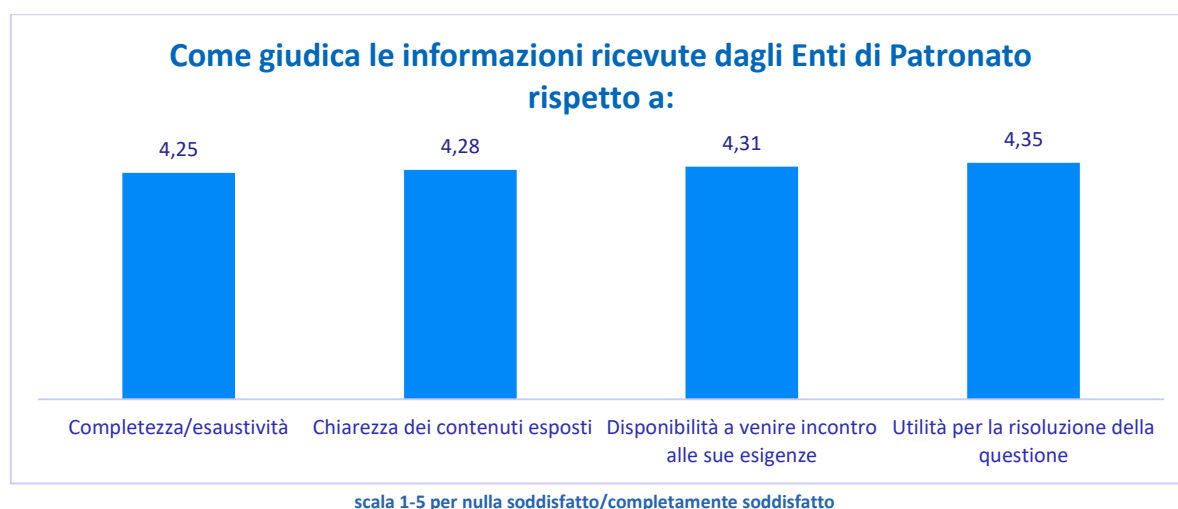
Le informazioni ricevute dal Contact center multicanale

Gli utenti che si sono rivolti al *Contact center multicanale* hanno manifestato più apprezzamento per gli aspetti relazionali (cortesia, semplicità di linguaggio) che per quelli di utilità del servizio. I contenuti sono giudicati chiari e comprensibili, ma non abbastanza esaustivi e risolutivi.



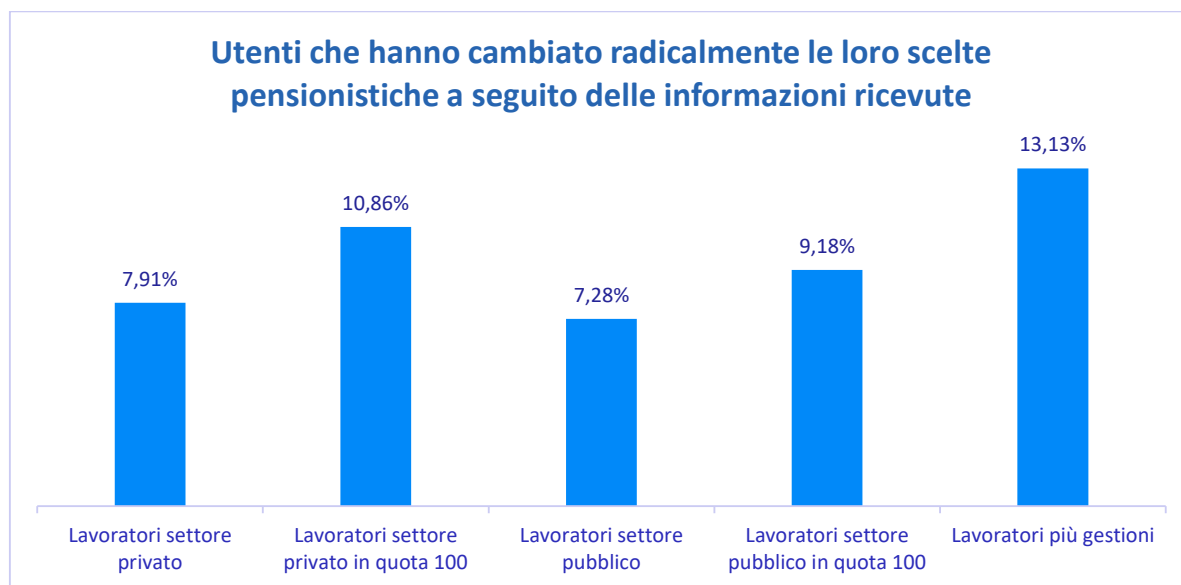
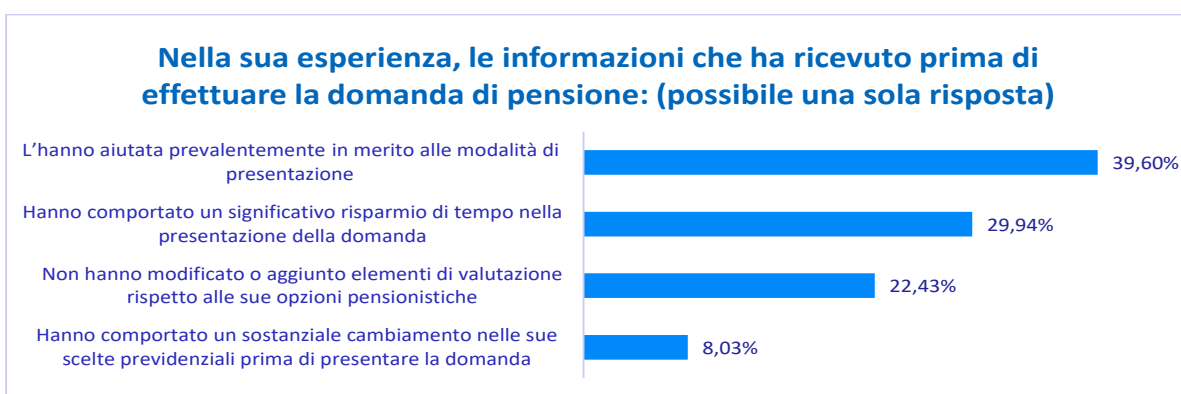
Le informazioni ricevute presso gli Enti di Patronato

Gli utenti che si sono recati presso gli Enti di Patronato sono i più soddisfatti

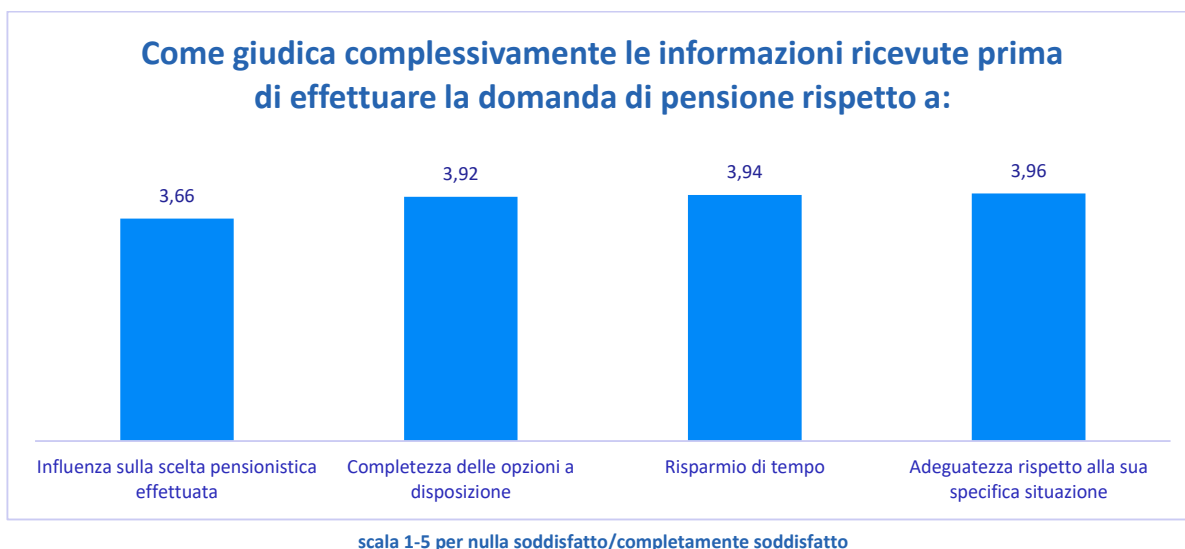


Il giudizio globale sulle informazioni ricevute prima di presentare la domanda di pensione

Gli utenti intervistati ritengono che le informazioni ricevute preliminarmente dall'Inps siano state di aiuto per inoltrare la domanda di pensione in modo corretto e veloce, ma raramente affermano che gli elementi acquisiti abbiano avuto un ruolo rilevante nel determinare o modificare le proprie scelte in caso di più opzioni pensionistiche. Soprattutto per il target di persone iscritte a più gestioni pensionistiche, le cui scelte presuppongono la comprensione di meccanismi complessi legati agli istituti del cumulo, della totalizzazione, della ricongiunzione onerosa o della pensione supplementare, emerge il bisogno di servizi informativi più orientati a fornire elementi di valutazione e consapevolezza nelle fasi che precedono la domanda vera e propria.



Gli intervistati ritengono che le informazioni ricevute siano pertinenti e adeguate alla loro situazione



2.2. La presentazione della domanda di pensione

Sono tre i canali attraverso cui gli utenti possono presentare domanda di pensione all'INPS:

- Portale istituzionale (inps.it)
- *Contact Center* Multicanale
- Enti di Patronato

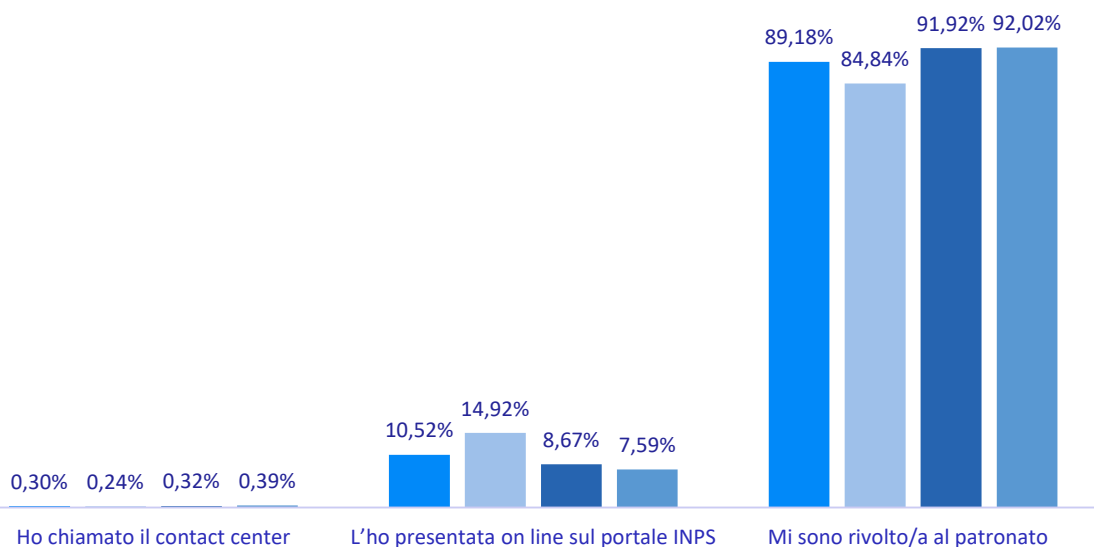
La quasi totalità del campione intervistato si è avvalso del servizio fornito dagli Enti di Patronato, dichiarando di sentirsi maggiormente rassicurato da un'intermediazione qualificata.

Circa un decimo ha preferito inoltrare la domanda in autonomia, accedendo con lo SPID allo specifico servizio predisposto sul sito web istituzionale. Tra i diversi target di utenza, i dipendenti del settore pubblico sono quelli più propensi a compilare la domanda *on line*.

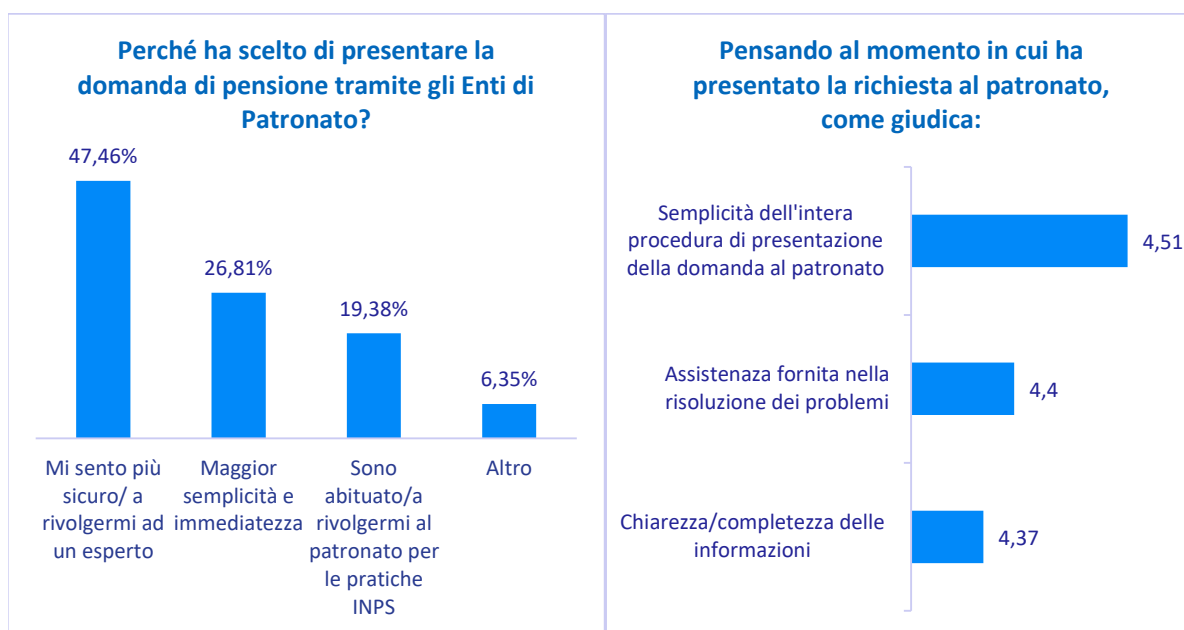
Solamente una quota marginale di utenti utilizza il *Contact center multicanale*, che prevede una compilazione via telefono intermediata da un operatore, ma il tipo di assistenza così puntuale è particolarmente gradito alla nicchia di utenti che se ne avvale.

Attraverso quale canale ha presentato la sua domanda di pensione?

■ totale ■ lavoratori settore pubblico ■ lavoratori settore privato ■ lavoratori più gestioni

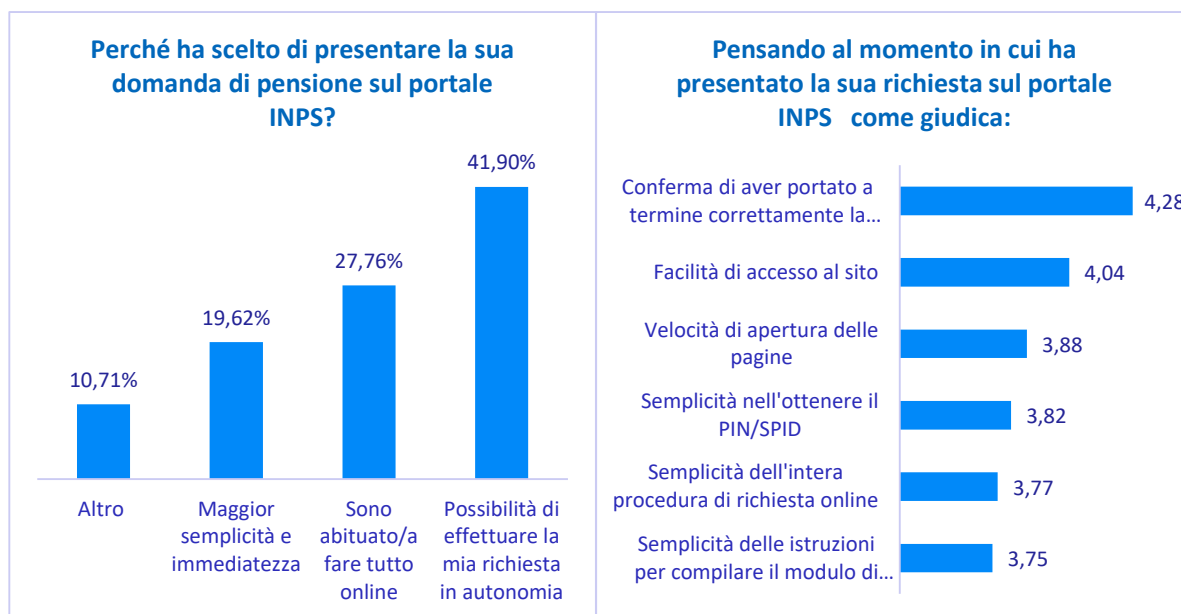


La domanda intermediata dagli Enti di Patronato



scala 1-5 per nulla soddisfatto/completamente soddisfatto

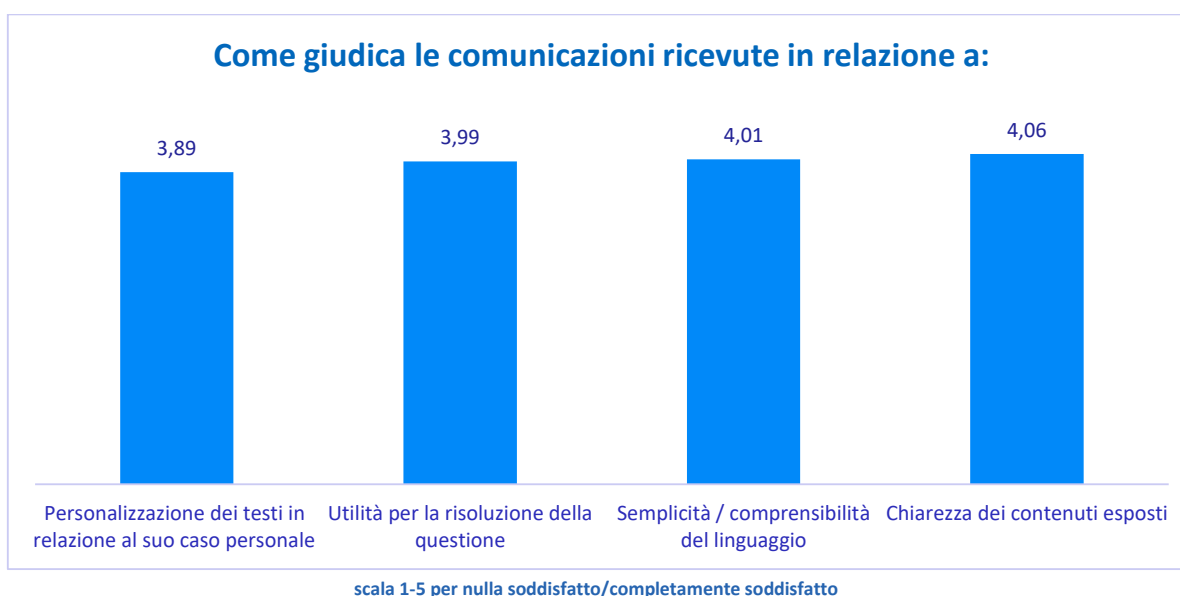
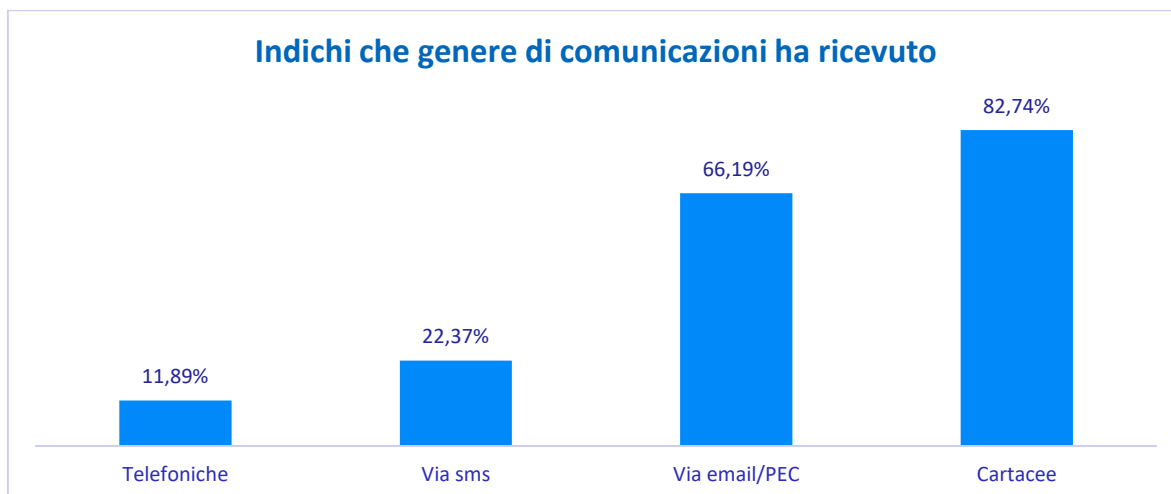
La domanda tramite portale www.inps.it



scala 1-5 per nulla soddisfatto/completamente soddisfatto

2.3. Le comunicazioni da parte dell'Istituto

Durante la fase istruttoria del processo di liquidazione della domanda, oltre i due terzi dei rispondenti ha ricevuto comunicazioni da parte dell'INPS. Le comunicazioni, perlopiù in formato cartaceo, risultano abbastanza chiare e comprensibili.

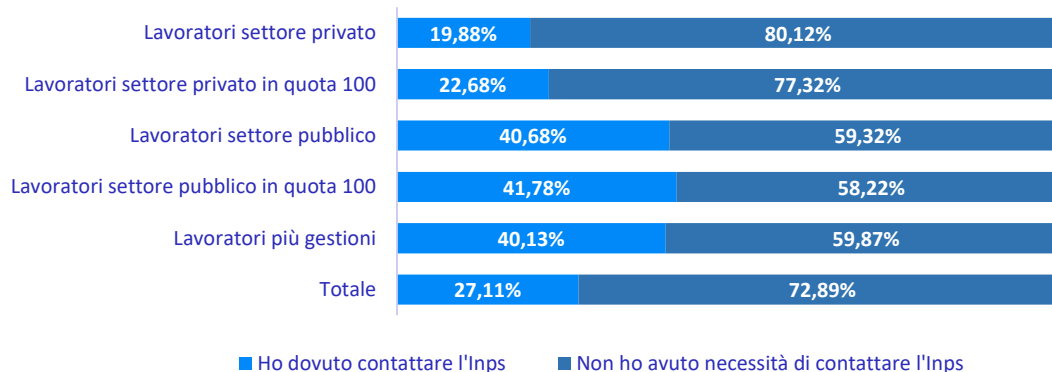


2.4. I contatti durante l'iter della domanda

Il 73% circa dei soggetti intervistati ha dichiarato di aver ricevuto la pensione senza bisogno di contattare l'INPS per qualsivoglia ragione. Il campione di lavoratori proveniente dal settore pubblico è quello che, più di altri, ha avuto necessità di contattare l'Istituto, prevalentemente per avere notizia e/o sollecitare la definizione della propria domanda.

L'accesso in sede (allo sportello o su consulenza) è la modalità più efficace per risolvere le proprie pendenze, seguito dal servizio *"Inps Risponde"* (accessibile da portale web) che risulta altresì il più utilizzato per entrare in contatto con l'Istituto dopo aver presentato domanda di pensione; meno utilizzato, in questa fase, il canale Enti di Patronato che però raccoglie il giudizio più performante. Relativamente alta la percentuale degli utenti che ha dovuto contattare l'INPS più di 3 volte per risolvere la propria questione, specie tra i pensionati in cumulo o in totalizzazione dei contributi.

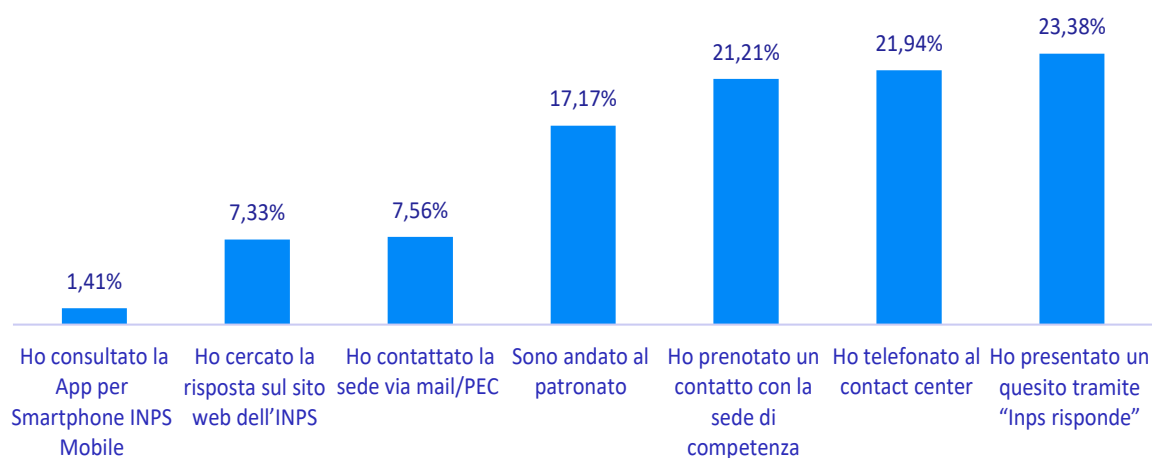
Necessità di contattare l'INPS durante l'iter della domanda



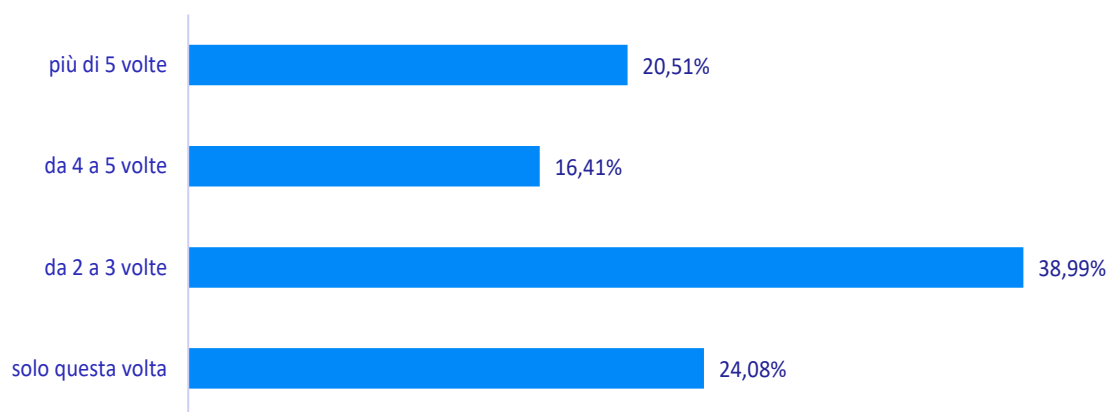
Per quale motivo ha contatto l'Istituto?



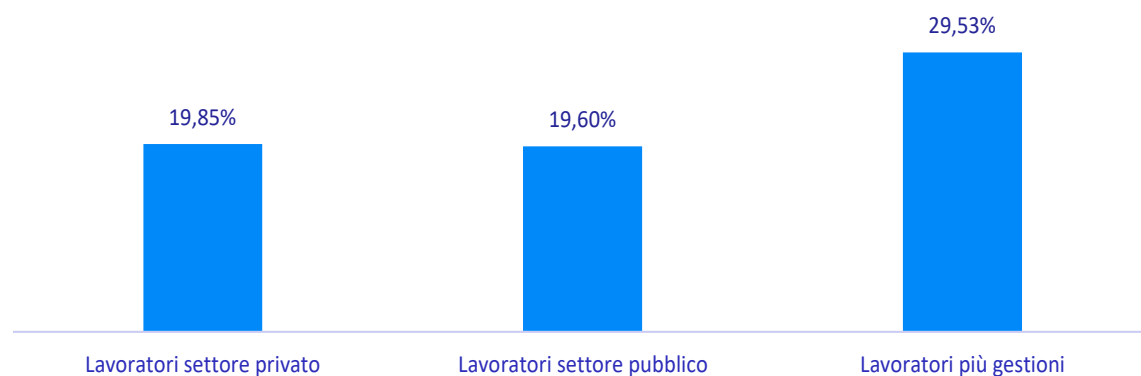
Attraverso quale canale ha contattato l'Istituto?



Quante volte ha dovuto contattare l'Istituto prima di ricevere la prestazione richiesta?

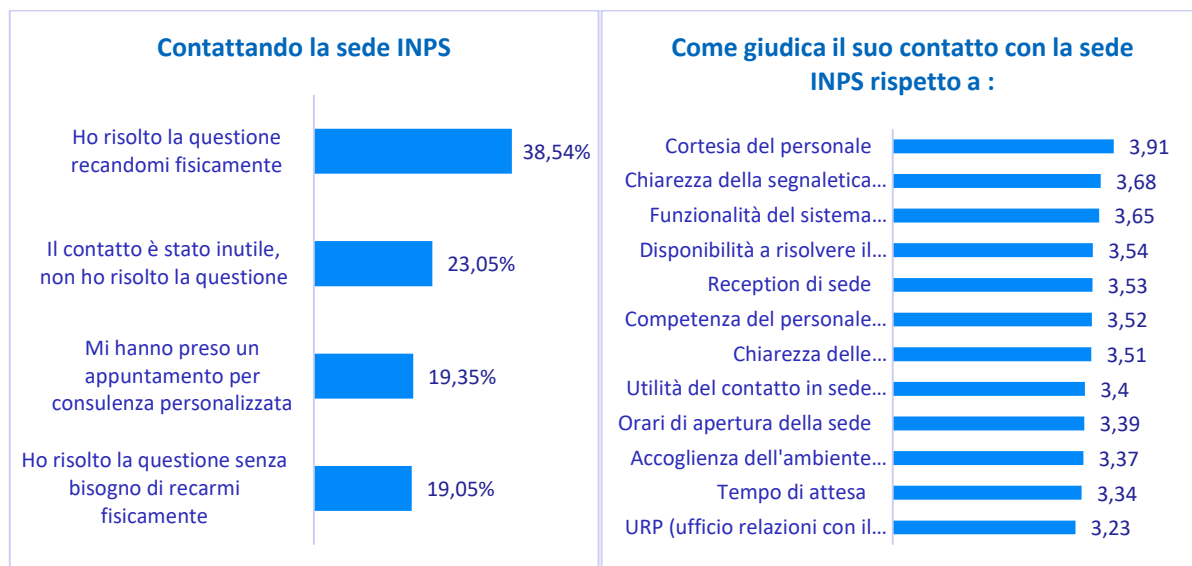


Chi ha contattato l'INPS più di 5 volte



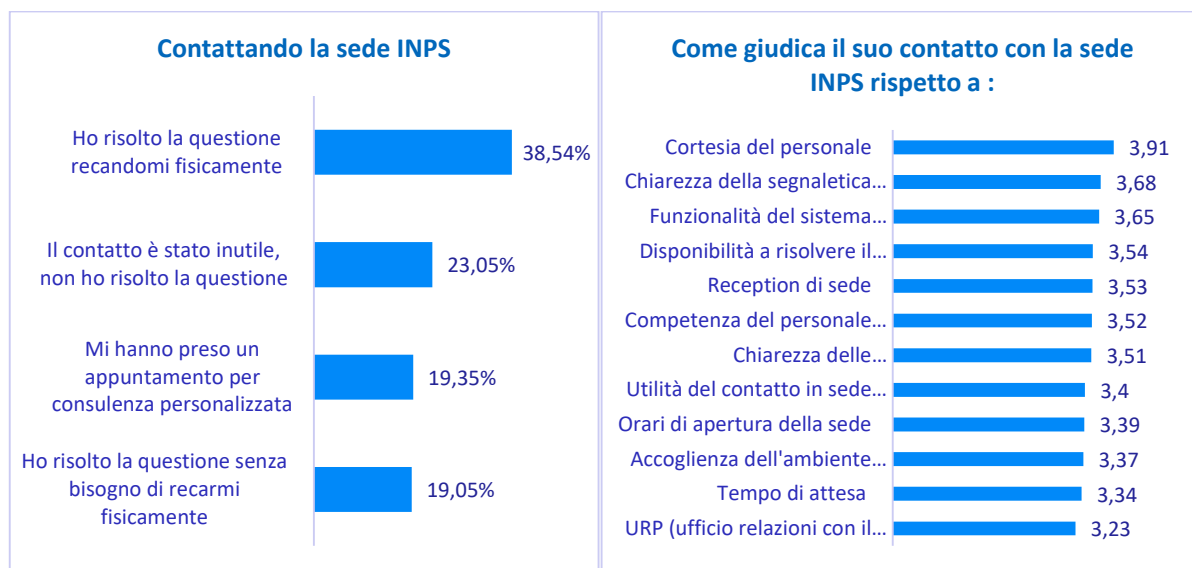
Sportello e Consulenza in Sede

Oltre un terzo degli utenti che si è recato in sede per avere notizie della propria pratica di pensione dichiara di aver risolto la questione; critico il giudizio sui tempi di attesa allo sportello e sul servizio di accoglienza. La cortesia del personale INPS raccoglie il giudizio di soddisfazione più elevato.



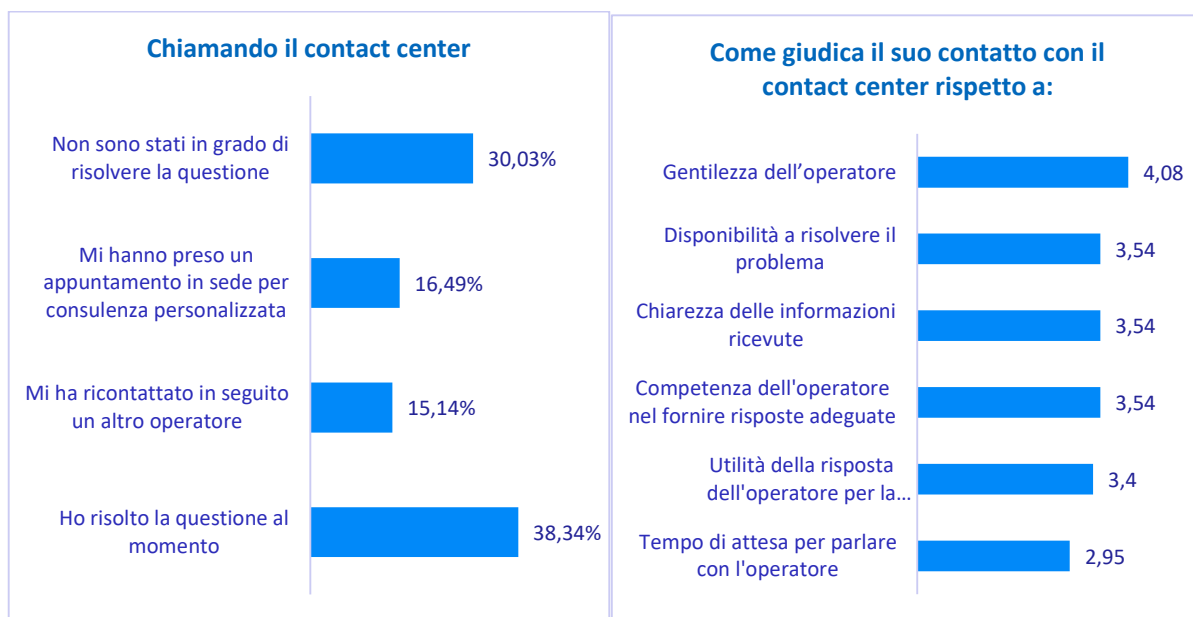
scala 1-5 per nulla soddisfatto/completamente soddisfatto

Più del 70% degli intervistati ha dichiarato di aver risolto la questione prenotando una consulenza personalizzata in sede. Gli intervistati meno soddisfatti della consulenza ricevuta sono gli utenti che hanno versato in più gestioni pensionistiche e quelli appartenenti al settore pubblico.



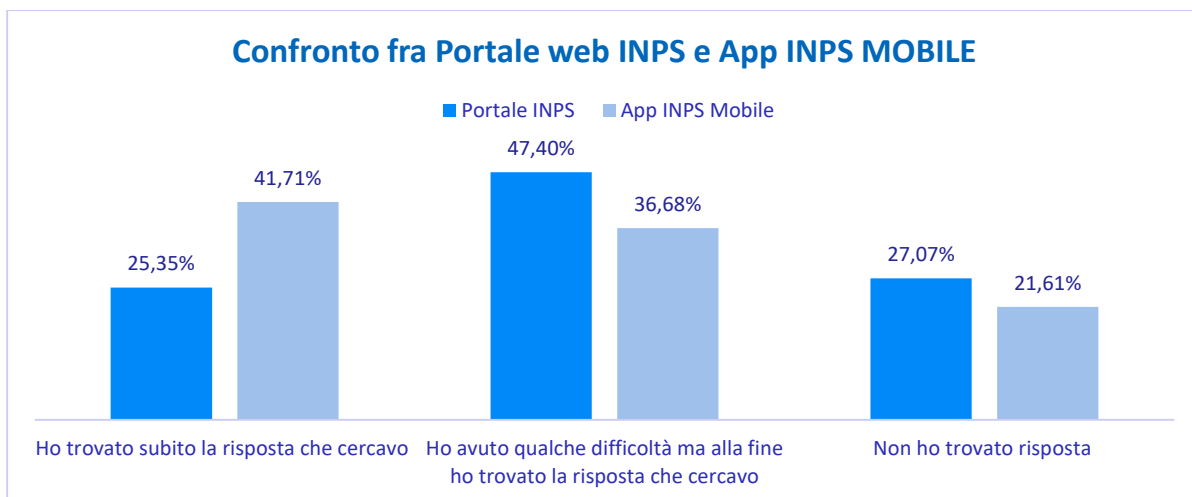
scala 1-5 per nulla soddisfatto/completamente soddisfatto

Il Contact center multicanale

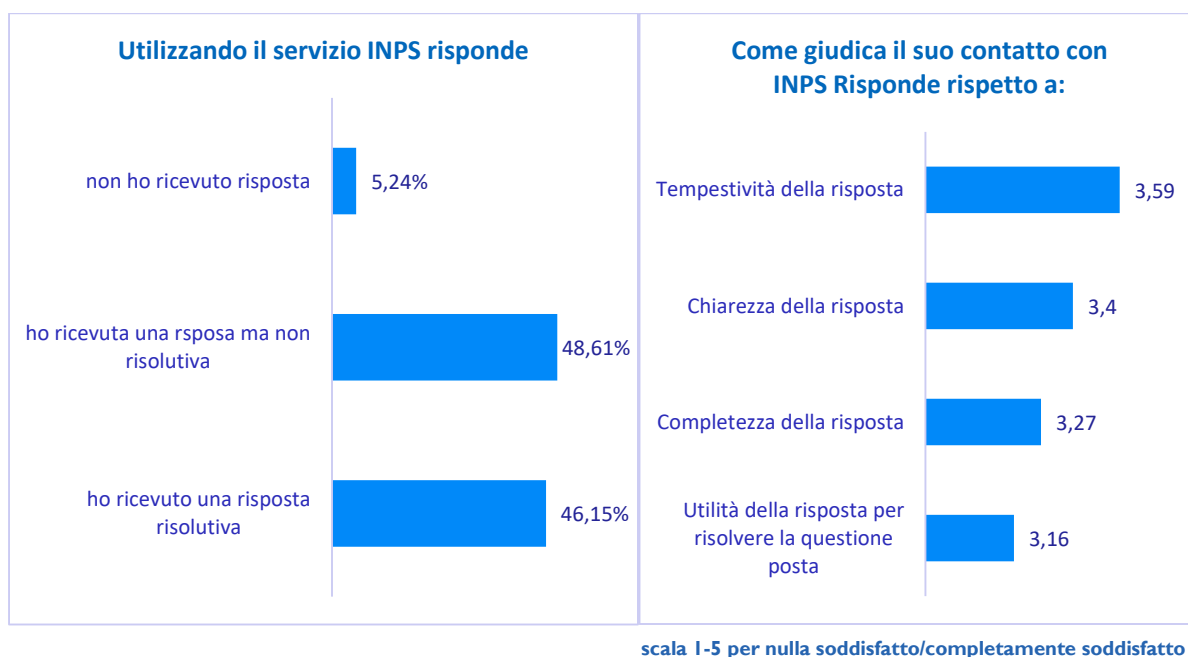


scala 1-5 per nulla soddisfatto/completamente soddisfatto

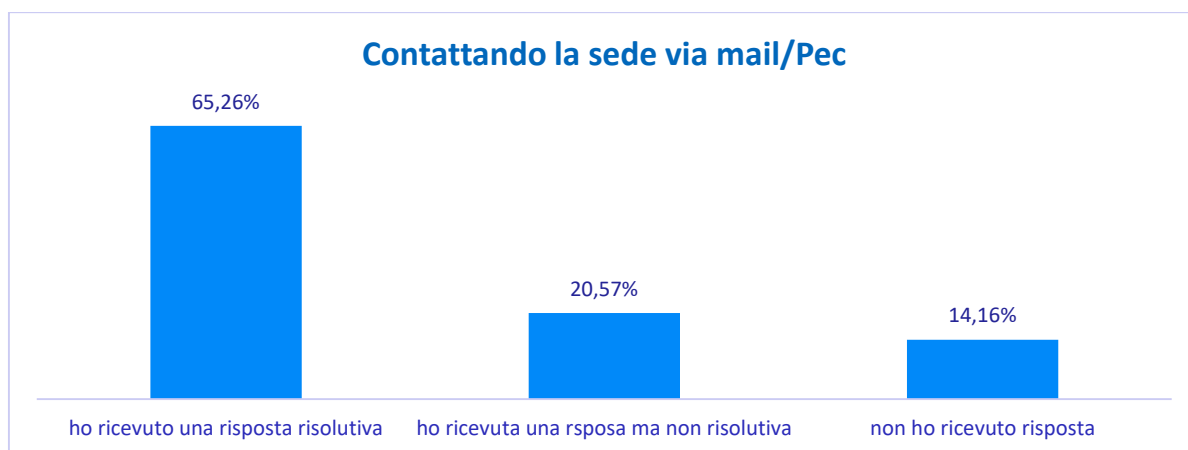
Il portale web e l'App INPS Mobile



Il servizio INPS Risponde



Caselle di posta istituzionali e Pec



Gli Enti di Patronato

Gli Enti di Patronato rappresentano il canale più utilizzato per la presentazione della domanda di pensione ma non costituiscono un'interfaccia parimenti privilegiata durante la fase istruttoria di liquidazione della prestazione. Solo il 17% degli utenti intervistati si è infatti recato presso i Patronati per avere notizia della propria istanza;

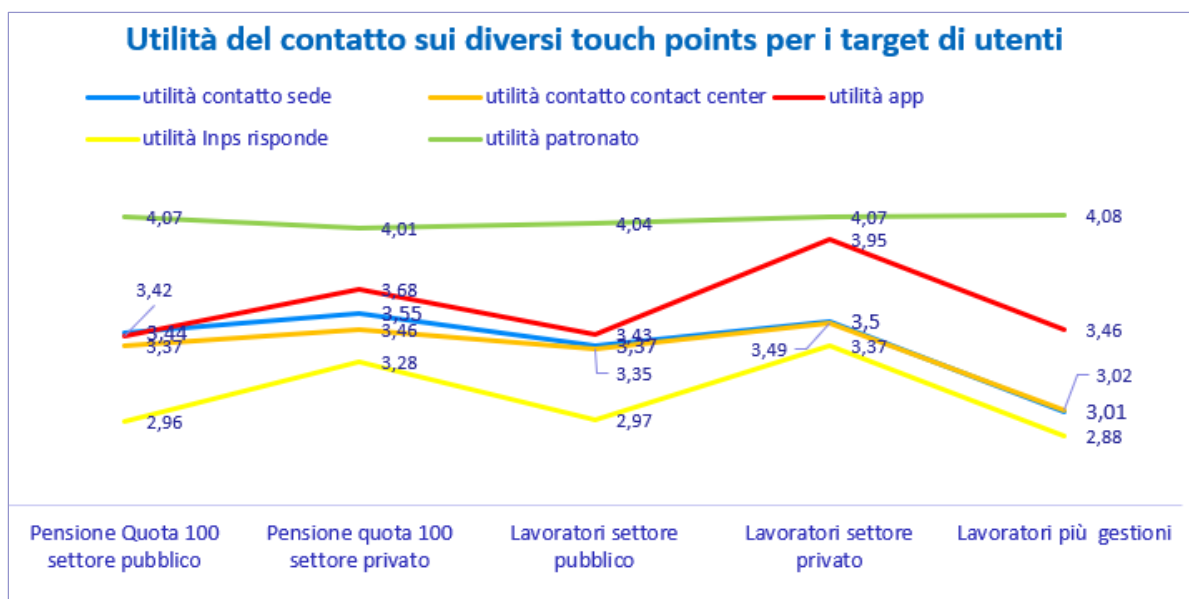


scala 1-5 per nulla soddisfatto/completamente soddisfatto

L'utilità del contatto

Tutti gli intervistati che hanno utilizzato i servizi offerti dagli Enti di Patronato riservano un apprezzamento elevato all'utilità del contatto. Diversamente, il contatto attraverso *Inps Risponde* appare il meno utile per tutti i target intervistati, benché si tratti del canale maggiormente utilizzato per entrare in relazione con l'Istituto.

I lavoratori che hanno versato presso più gestioni pensionistiche sono quelli che meno degli altri percepiscono l'utilità del contatto con i funzionari della Sede, seguiti dai lavoratori del settore pubblico.



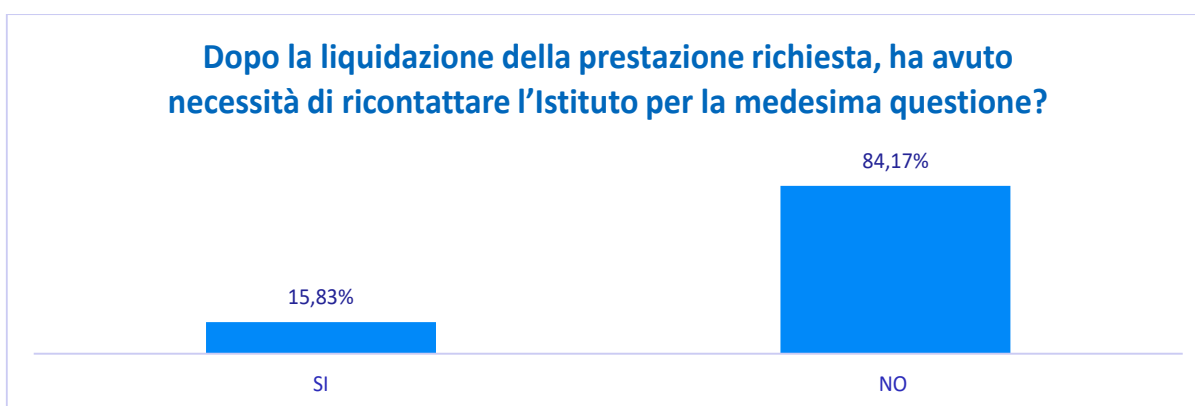
2.5. La liquidazione della prestazione

La tempestività con cui INPS effettua la liquidazione dei trattamenti pensionistici risulta il fattore più apprezzato dagli intervistati, che lamentano però una certa difficoltà ad entrare in contatto con l'Istituto.

Bassa la percentuale dei pensionati che, successivamente alla liquidazione della pensione, ha dovuto nuovamente contattare l'INPS, per lo più a causa di variazioni dell'importo della pensione, richiesta di adeguamento della stessa ed errori nel calcolo.



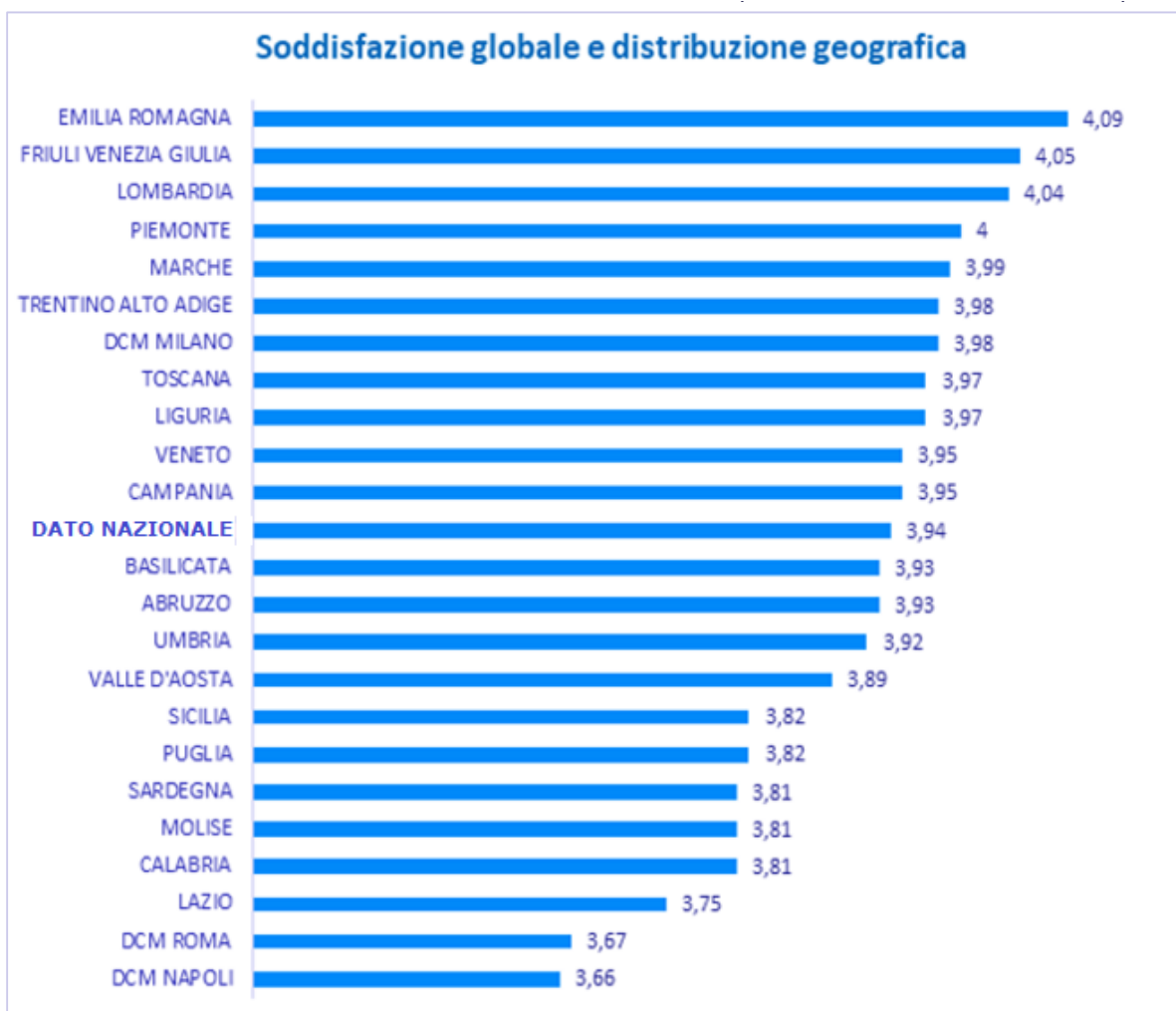
scala 1-5 per nulla soddisfatto/completamente soddisfatto

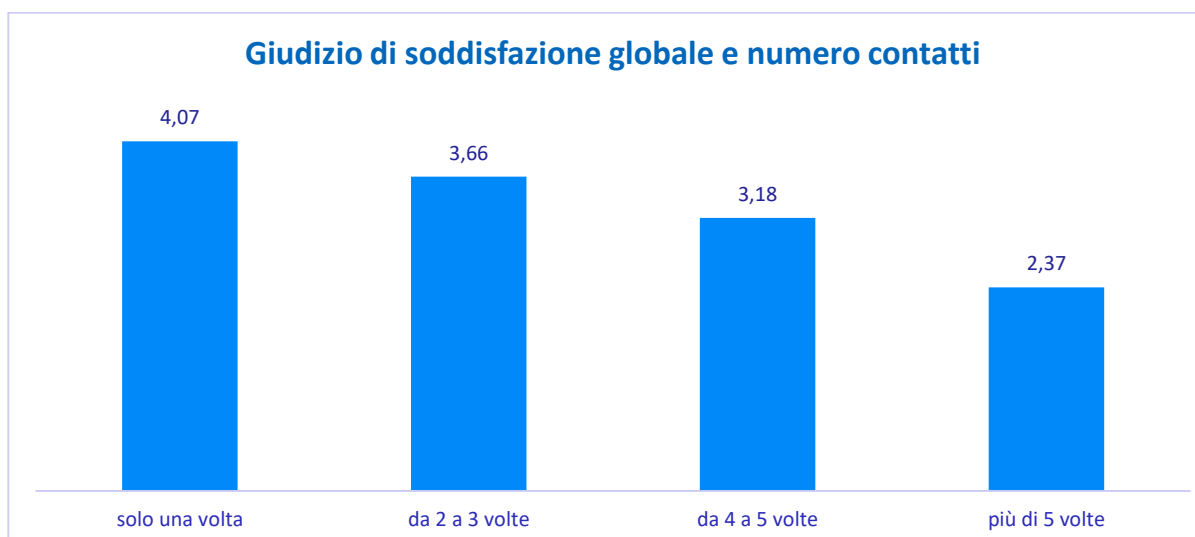
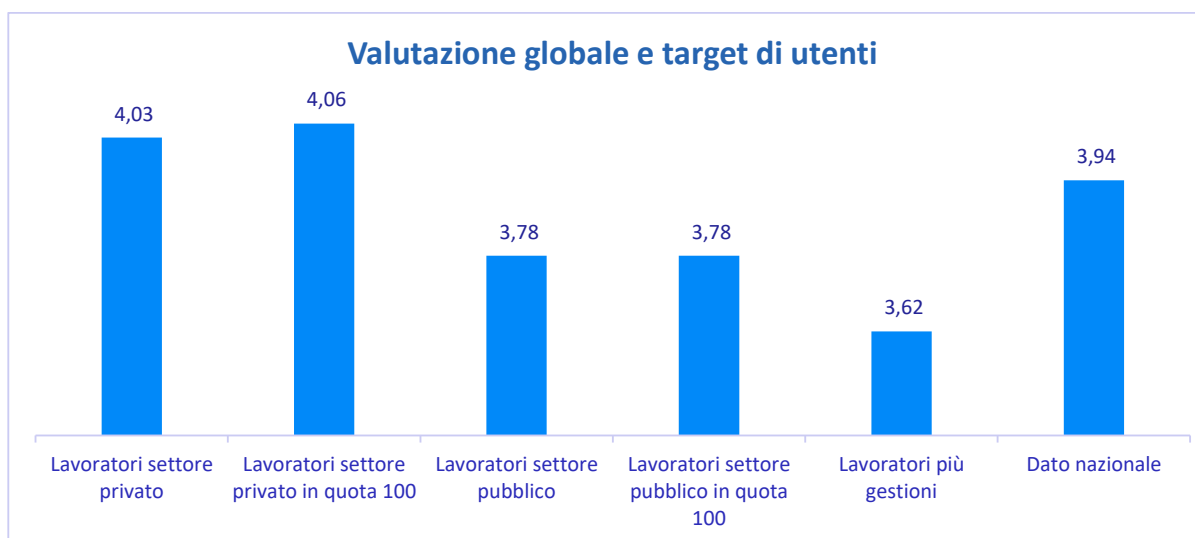


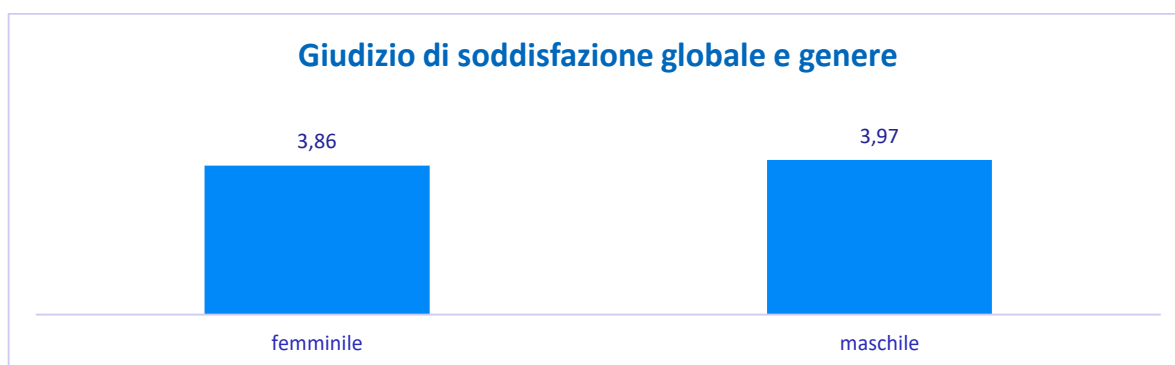
3. La soddisfazione globale rispetto all'esperienza con INPS e i fattori che la influenzano

Il giudizio di soddisfazione globale dell'esperienza avuta con INPS in occasione del pensionamento si attesta su un valore medio pari a **3,94** - su scala da 1 a 5 - ed è molto diversificato rispetto al target degli intervistati. I soggetti più soddisfatti sono i pensionati della gestione privata in quota 100, i meno soddisfatti i pensionati in regime di cumulo o totalizzazione. La soddisfazione globale è fortemente influenzata dalla necessità o meno di contattare l'Istituto nelle more della liquidazione della pensione: gli intervistati più soddisfatti sono quelli che, successivamente alla presentazione della domanda di pensione, non hanno avuto necessità di contattare l'INPS.

La soddisfazione diminuisce all'aumentare dei contatti necessari. Apprezzabile la forbice relativa alla distribuzione geografica del giudizio di soddisfazione globale: 4.09 in Emilia-Romagna, 3.66 nella Direzione di coordinamento metropolitano di Napoli.

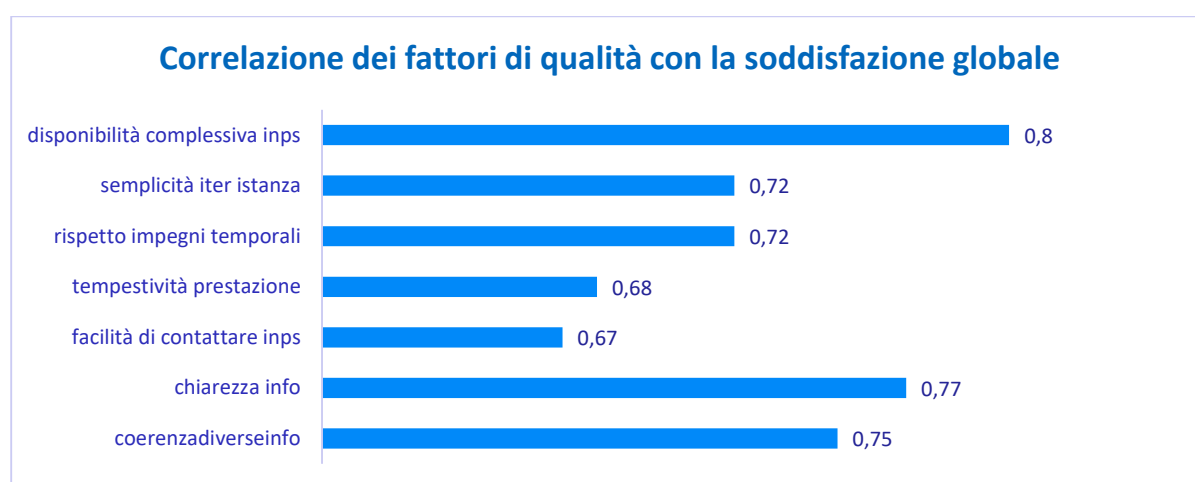






3. 1. I fattori più correlati

E' stato infine calcolato il coefficiente di correlazione di Pearson* tra l'indice di soddisfazione globale e i fattori globali di qualità del servizio. Il fattore maggiormente correlato, con incidenza maggiore nella determinazione del giudizio di soddisfazione sull'interazione con INPS, è la disponibilità complessiva offerta dall'Istituto verso gli utenti, intesa come capacità di INPS di prendersi in carico i bisogni rappresentati dall'utenza.



*L'indice utilizzato è quello di Pearson che va da -1 (correlazione massima negativa) a +1 (correlazione massima positiva)

La Scuola che vorrei¹.

Risultati della consultazione pubblica promossa dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

INTRODUZIONE

PARTE I

La formulazione del questionario

Il contesto di riferimento

Chi ha partecipato alla consultazione pubblica

PARTE II

Scuola e spazi

Scuola e didattica

Scuola e tecnologia

Scuola e valutazione

Scuola e territorio

CONCLUSIONI

APPENDICE

Introduzione

Una consultazione pubblica tra le persone di minore età su *La scuola che vorrei* trova fondamento nella convinzione che i cambiamenti strutturali e istituzionali debbano avvenire non solo sulla base dei convincimenti degli adulti, ma anche a partire dalle visioni e dalle proposte di chi è diretto destinatario del servizio educativo e di istruzione, quindi a partire dagli studenti.

Tale convinzione si coniuga bene con la *mission* istituzionale dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, per la quale l'articolo 12 della Convenzione di New York

¹ - A cura di Carla Garlatti, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

del 1989 sull'ascolto e la partecipazione dei minorenni assume valenza trasversale e portante.

Nel pieno rispetto di tale principio, e nell'ottica di promuovere processi di cambiamento che affondino le radici nelle idee e nelle proposte delle persone di minore età, il questionario della consultazione pubblica *La scuola che vorrei* è stato costruito grazie all'apporto della Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell'Autorità garante.

Quest'ultima è composta da 26 minorenni, maschi e femmine, di età compresa tra i 13 e i 17 anni. Il suo compito è quello di fornire pareri all'Autorità sugli atti a proposito dei quali essa è chiamata a esprimersi, elaborare suggerimenti e raccomandazioni in ordine alle tematiche relative a questioni che riguardano i minorenni, approfondire temi collegati ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, partecipare a giornate di studio ed eventi di portata internazionale o nazionale.

Già negli anni precedenti² la Consulta aveva posto all'attenzione dell'Autorità garante il tema della scuola, con particolare riferimento alla metodologia didattica - ancora troppo centrata sulla trasmissione unidirezionale di saperi e nozioni - e all'aspetto della verifica dell'acquisizione di conoscenze da parte degli studenti.

Il tema è emerso con maggiore evidenza a seguito della crisi provocata dalla pandemia che nel 2020 ha costretto tutti a modificare abitudini e stili di vita e le cui conseguenze negative si sono riversate sulle persone più fragili, in particolar modo sui più piccoli e sugli adolescenti.

Sul piano istituzionale, il mondo della scuola ha risposto non interrompendo il servizio - obbligatorio, essenziale e costituzionalmente garantito - ma riorganizzandolo, dapprima attraverso la didattica a distanza (Dad) e successivamente per mezzo della didattica digitale integrata (Ddi).

Nel corso delle sedute della Consulta, durante e dopo il *lockdown*, i ragazzi hanno osservato che la didattica a distanza non può totalmente sostituire la didattica in presenza: essa acuisce il divario sociale e non risponde alla fondamentale esigenza di socializzazione alla quale la scuola pure assolve quale laboratorio di cittadinanza attiva e non mero dispensatore di saperi.

Inoltre la didattica a distanza, secondo l'Autorità garante, ha inciso fortemente sul benessere psicofisico dei bambini e dei ragazzi e sull'aumento dei *gap* educativi e formativi, con particolare riferimento agli studenti in condizione di povertà economica (per assenza di dispositivi e di connessioni internet) ed educativa (per mancanza di figure adulte capaci di orientarli e sostenerli).

L'Autorità garante nel mese di aprile 2021 è stata ascoltata in audizione dalle Commissioni riunite del Senato 7^a (Istruzione pubblica, beni culturali) e 12^a (Igiene e sanità) sul tema dell'impatto della didattica digitale integrata sui processi di apprendimento e sul benessere psicofisico degli studenti. In tale occasione l'Autorità ha osservato come una delle principali responsabilità della scuola sia quella di preparare alla vita. Per questo essa deve essere in grado di fornire competenze trasversali, capaci di rispondere alle nuove sfide, oltre che di trasmettere tali competenze con metodologie innovative in grado di stimolare la motivazione, superando la logica del controllo. Tali osservazioni sono, peraltro, il frutto del confronto dell'Autorità con i

² - La Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è stata avviata in via sperimentale nel 2018.

ragazzi della Consulta.

Alla luce di ciò, l'Autorità garante ha avviato la consultazione pubblica *La scuola che vorrei*, nella convinzione che un cambiamento del modello scolastico fin qui proposto non sia più rinviabile e nella consapevolezza dell'importanza di utilizzare un approccio innovativo, capace di valorizzare i ragazzi realizzando per tale via il diritto alla partecipazione.

Il presente report, suddiviso in due parti, descrive innanzitutto il processo che ha condotto all'elaborazione del questionario e alla sua pubblicazione, nonché la "fotografia" dei partecipanti. Successivamente vengono riportate le analisi dei dati e le collegate rappresentazioni grafiche, relative a ciascuna dimensione analizzata.

Carla Garlatti

Parte I

La formulazione del questionario

In una prima fase sono stati realizzati con la Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell'Autorità garante più incontri finalizzati all'individuazione delle macroaree oggetto di consultazione, successivamente il lavoro si è concentrato sulla predisposizione del questionario in un linguaggio *child friendly*. Il primo incontro è stato condotto dal professor Italo Fiorin, docente di "Pedagogia generale e sociale" alla Libera Università degli Studi Maria SS. Assunta di Roma, il quale ha fornito ai ragazzi elementi e stimoli per avviare la riflessione sul tema.

Una volta individuate le macroaree a partire dalle quali sviluppare la consultazione, si è proceduto a predisporre i quesiti. Per questa attività l'aiuto dei ragazzi della Consulta si è rivelato fondamentale, sia in termini di linguaggio da utilizzare, sia a proposito degli specifici temi da trattare.

La consultazione è stata rivolta alle ragazze e ai ragazzi di età compresa tra i 14 e i 18 anni, in ragione della loro consolidata esperienza sul campo e della maggiore capacità riflessiva rispetto ai ragazzi più piccoli. Essa è stata aperta nel periodo compreso tra l'8 ottobre e il 21 novembre 2021 e vi hanno partecipato più di 10.000 ragazzi che hanno compilato il questionario diffuso grazie alla collaborazione di Skuola.net.

Il questionario (in appendice) è stato suddiviso in cinque macroaree relative a: 1.scuola e spazi, 2.scuola e didattica, 3.scuola e tecnologie, 4.scuola e valutazione, 5.scuola e territorio.

Ciascuna di esse è poi stata articolata in una serie di domande formulate sulla base dei suggerimenti e delle proposte provenienti dai ragazzi. La Consulta ha infine validato i quesiti, sia in riferimento alla loro comprensibilità, sia in riferimento alla loro coerenza con l'obiettivo di indagine iniziale.

Il questionario è stato strutturato in modo da garantire l'anonimato. A ciascun ragazzo, inoltre, è stato chiesto di compilare i campi relativi all'età, al genere, all'area geografica di residenza e alla tipologia di scuola frequentata. Trattandosi di una consultazione pubblica e non di una rilevazione non è stato definito un campionamento a priori in base a tali variabili. Nonostante ciò, l'analisi dei dati forniti dai rispondenti ha consentito di rilevare che le differenti realtà, riferite alle variabili suddette, risultano abbastanza rappresentate.

Il contesto di riferimento

La consultazione era aperta a ragazzi tra i 14 e i 18 anni. In Italia, al 1° gennaio 2021, i minorenni ricompresi in tale fascia di età erano poco più di 2 milioni 850 mila e rappresentavano il 4,8% dell'intera popolazione³. Si tratta per il 51,6% di maschi e per il 48,4% di femmine, equamente distribuiti nelle diverse fasce di età. L'8% pur essendo residente in Italia non è di cittadinanza italiana. Il 45% vive al Nord, il 19% al Centro, il 36% al Sud o nelle Isole.

Secondo i dati pubblicati dal Ministero dell'istruzione a proposito degli istituti statali, gli alunni che frequentano la scuola secondaria di secondo grado sono 2.661.856. Il

3 - <https://demo.istat.it/>

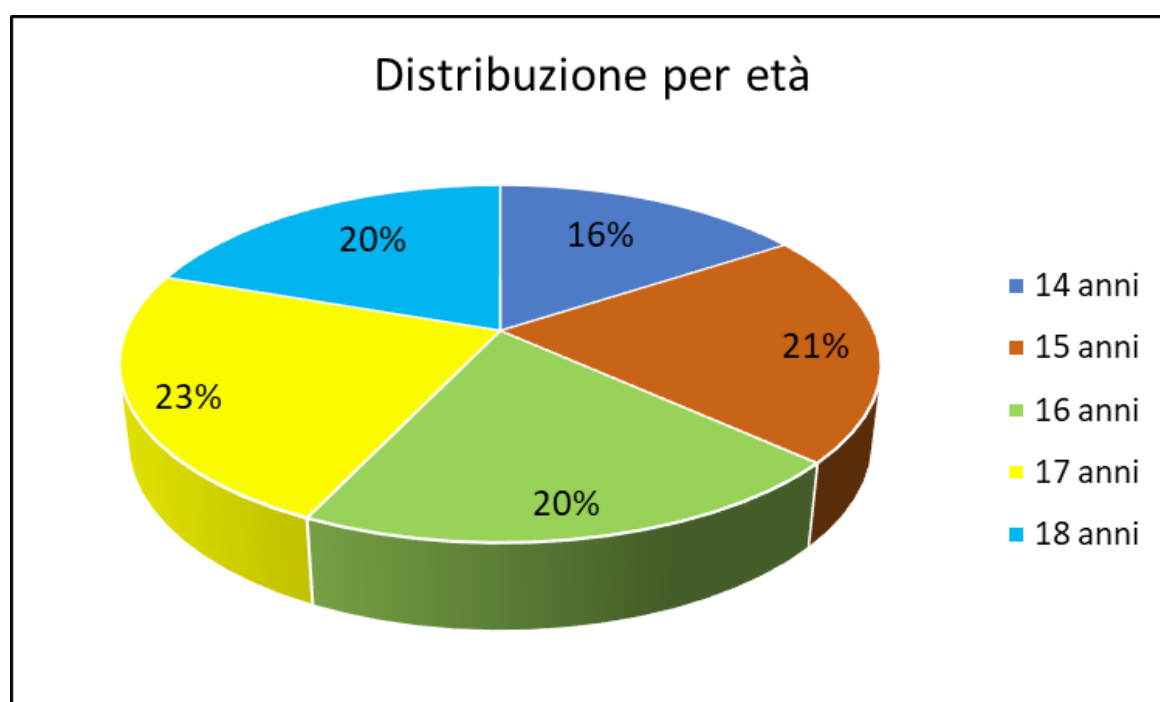
51% frequenta un liceo, il 31,7% un istituto tecnico e il 17,3% un istituto professionale⁴.

Chi ha partecipato alla consultazione pubblica

Prima di procedere con l'analisi dei dati raccolti è opportuno fornire una "fotografia" dei ragazzi che hanno preso parte alla consultazione e per i quali sono stati rilevati, come già osservato, età, genere, scuola frequentata e area di residenza.

Per quanto riguarda l'età, sono stati esclusi i ragazzi con meno di 14 e con più di 18 anni. Fatta questa premessa, si evidenzia come la distribuzione per età risulti piuttosto omogenea (Grafico 1).

Grafico 1 - Distribuzione partecipanti per età

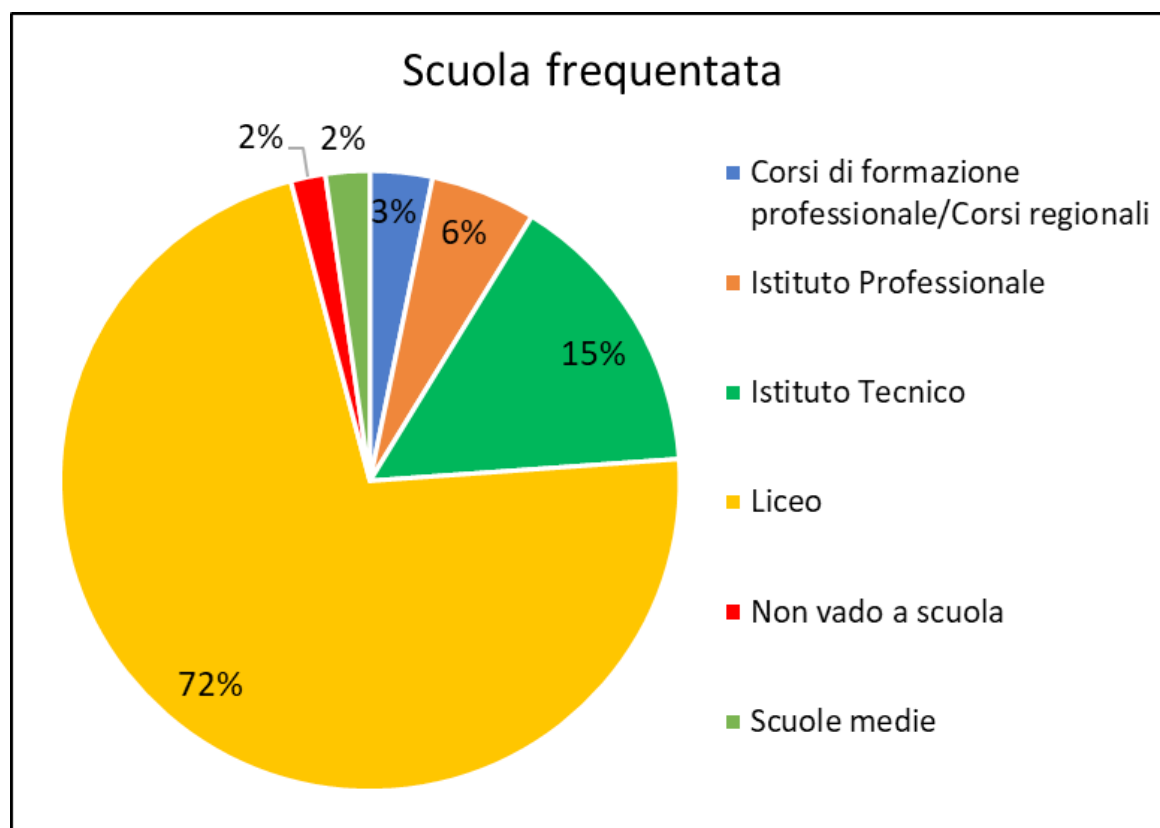


La fascia di età che ha partecipato meno è quella dei quattordicenni (16%), mentre quella che ha partecipato di più è quella dei diciassettenni (23%).

Rispetto poi alla scuola frequentata una grossa fetta dei partecipanti è iscritta al liceo (72%). In proposito va precisato che il portale www.skuela.net è frequentato in larga maggioranza proprio da tale categoria di studenti. I ragazzi che frequentano gli istituti tecnici invece rappresentano il 15% del totale dei rispondenti e quelli degli istituti professionali il 6% (Grafico 2).

4 - <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Principali+dati+della+scuola+-+Focus+avvio+anno+scolastico+2021-2022.pdf/6d54b1ed-4c08-bea3-2d13-db241030e3f0?version=1.1&t=1633623787269>

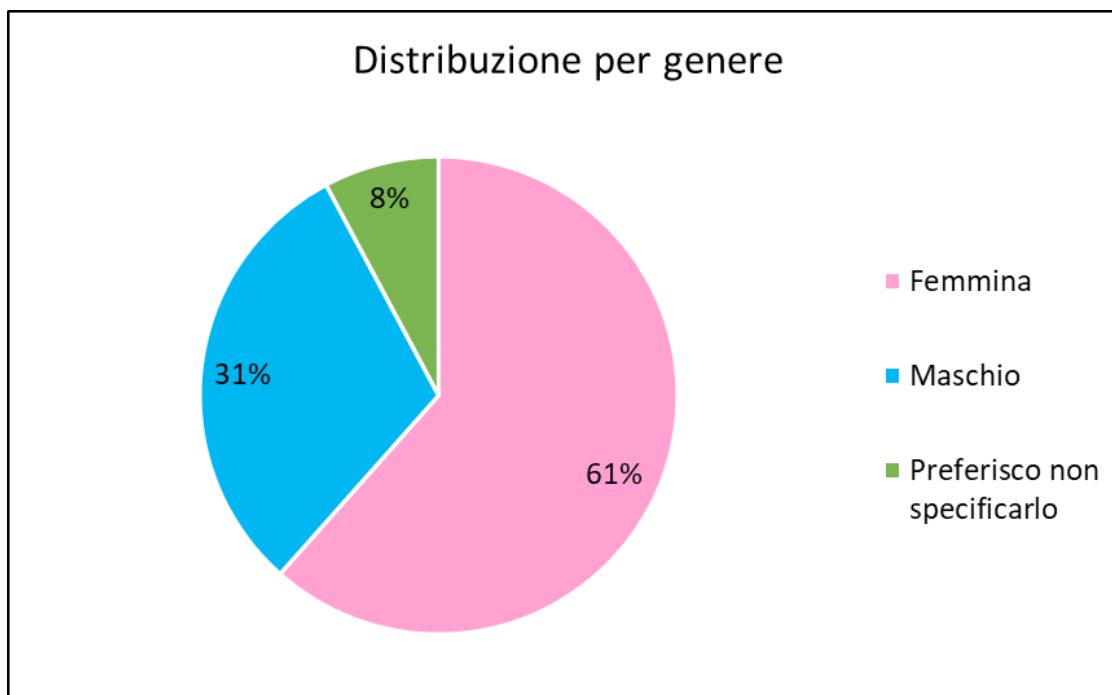
Grafico 2 – Distribuzione partecipanti per scuola frequentata



In ogni caso – secondo quanto risulta dai dati pubblicati dal Ministero dell’istruzione sugli iscritti alla scuola secondaria di secondo grado per l’anno scolastico 2021-2022 – gli studenti che frequentano il liceo, pur non arrivando a queste percentuali, rappresentano la maggior parte degli iscritti (51%). Pertanto, in qualche modo il Grafico 2 rispecchia tale proiezione.

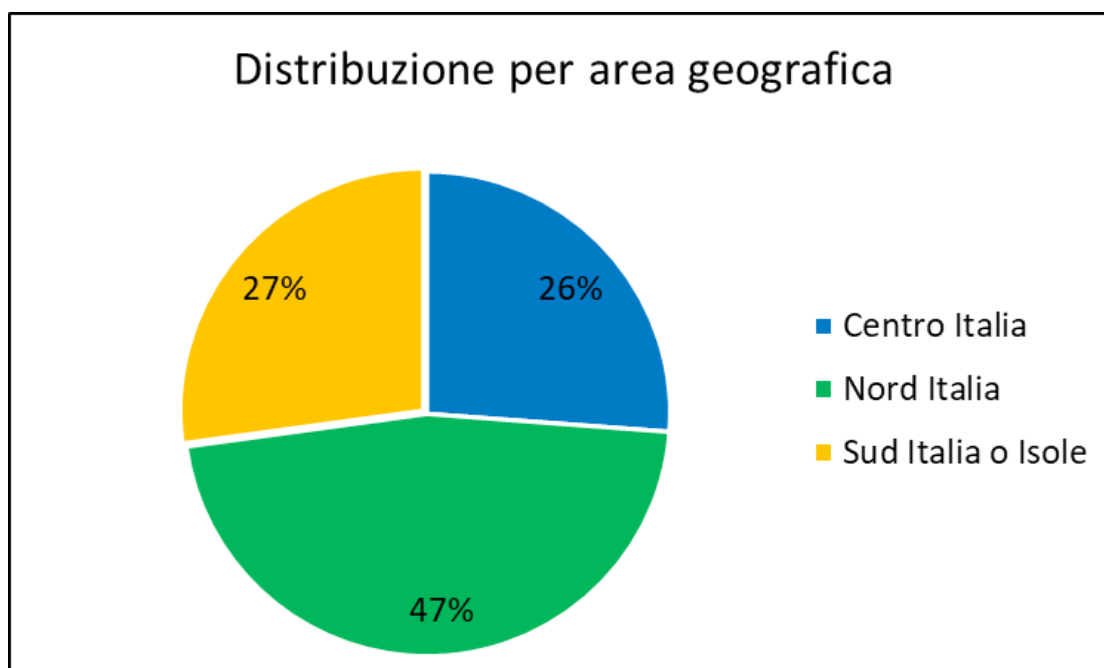
Con riferimento al genere, invece, per il 61% si tratta di femmine e per il 31% di maschi (Grafico 3). L’8% dei rispondenti ha preferito non specificare il genere.

Grafico 3 - Distribuzione per genere



Per quanto riguarda, poi, le zone di residenza (Nord, Centro, Sud e Isole), quasi la metà dei partecipanti risiede al Nord (47%), il 26% al Centro e il 27% al Sud e nelle Isole. Tenendo conto del fatto che sono stati raccolti 10.097 questionari si può ritenere che sia stata raggiunta una buona copertura delle diverse aree territoriali italiane.

Grafico 4 - Distribuzione per area di residenza



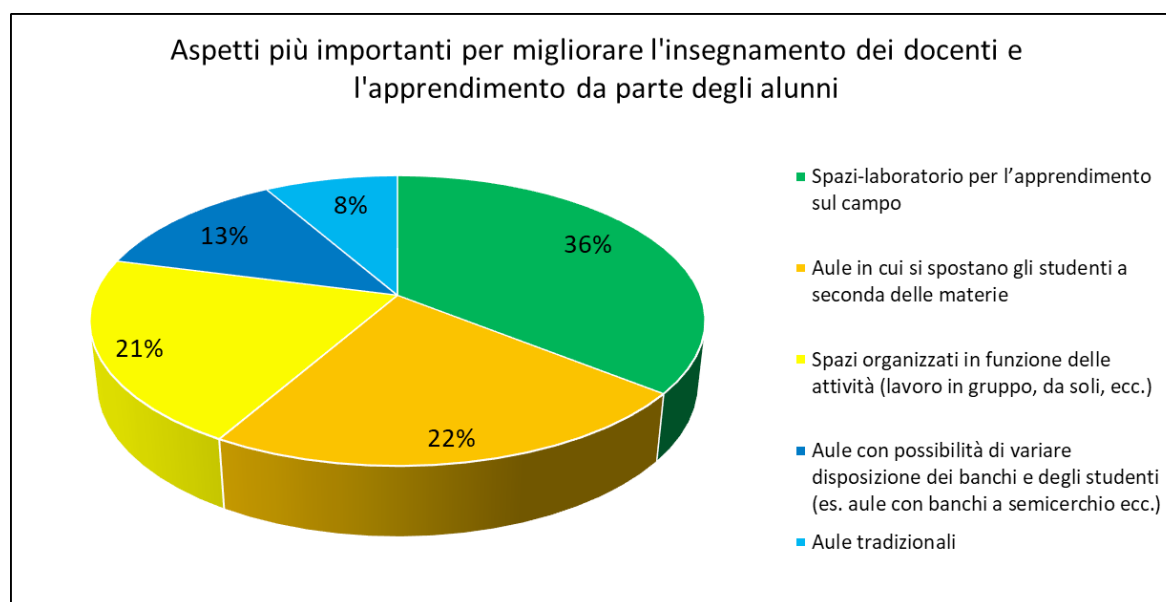
Parte II

Scuola e spazi

L'istruzione scolastica, per molto tempo, è stata rappresentata nell'immaginario collettivo con l'aula e la disposizione dei banchi; gli altri spazi erano strumentali o secondari. Ogni altro ambiente, diverso dall'aula, era pensato per un impiego specifico e veniva utilizzato solo quando vi si svolgeva il tipo di attività alla quale era destinato. Oggi diverse realtà scolastiche hanno dimostrato che si ha la necessità di concepire la scuola come uno spazio unico e integrato in cui i vari ambienti, con scopi diversi, risultano flessibili e in grado di accogliere gli studenti. Gli spazi fisici possono fornire un contributo reale solo se si offrono al docente in una modularità tale da consentire forme agili di aggregazione in gruppi di piccole, medie o grandi dimensioni⁵. Per accompagnare il processo di innovazione tra insegnamento e architettura scolastica è importante analizzare e studiare soluzioni architettoniche, arredi e strumenti di lavoro correlati alle metodologie didattiche. Occorre dunque ripensare lo spazio e le dotazioni per la scuola del nuovo millennio, dove alla tradizionale didattica frontale si affianca uno spazio per valorizzare le competenze relazionali dello studente e stimolarne la socializzazione.

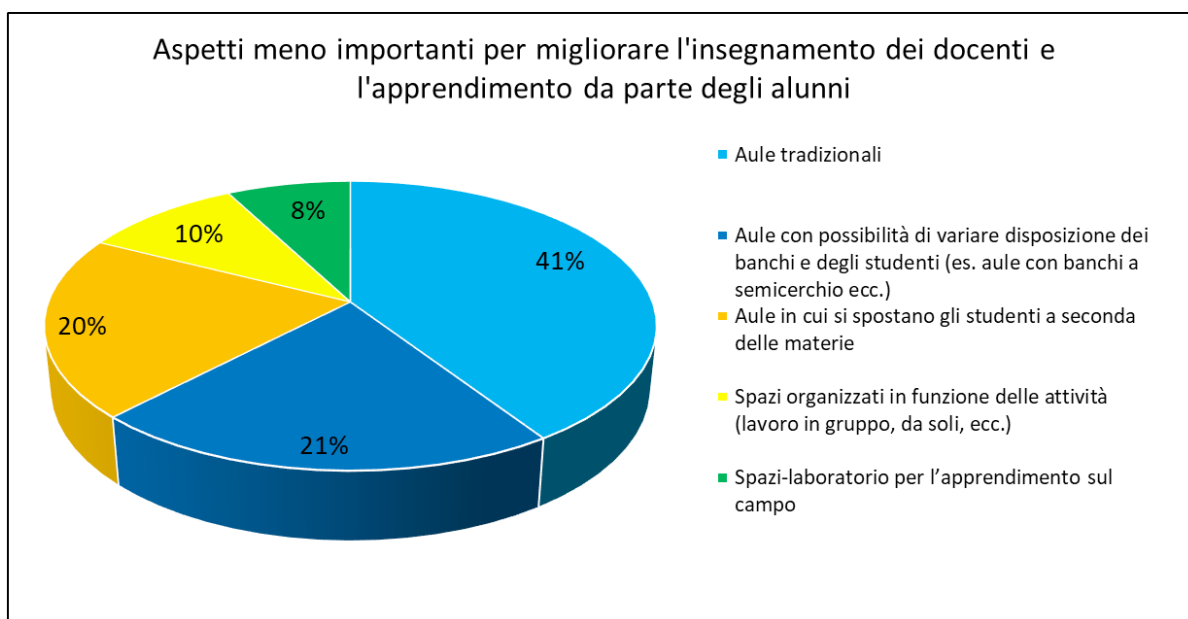
In questa parte sono analizzati i dati rilevati dalla consultazione pubblica, suddivisi in base alle differenti dimensioni individuate nel questionario.

Grafico 5 - Interventi sugli spazi più importanti per migliorare l'insegnamento dei docenti e l'apprendimento degli alunni



⁵ - <https://www.indire.it/progetto/architetture-scolastiche/>

Grafico 6 – Interventi sugli spazi meno importanti per migliorare l'insegnamento dei docenti e l'apprendimento degli alunni



I ragazzi ritengono estremamente importante la presenza di spazi laboratorio per l'apprendimento sul campo (Grafico 5), solo l'8 % ritiene che questo rappresenti l'aspetto meno utile (Grafico 6). La presenza di spazi organizzati in funzione delle attività, poi, è considerata la cosa più importante per migliorare l'apprendimento dal 21% degli studenti e la meno importante solo dal 10%.

L'organizzazione della didattica attraverso aule in cui gli studenti si spostano in base alle lezioni rappresenta un aspetto abbastanza divisivo. Se il 22% degli studenti lo ritiene l'aspetto più importante, il 20% lo ritiene l'aspetto meno importante.

Più in generale, prendendo in esame gli aspetti ritenuti meno importanti dai ragazzi, al primo posto compaiono le aule tradizionali: il 41 % lo ritiene l'aspetto di minor rilievo per migliorare insegnamento e apprendimento (Grafico 6) e solo l'8% lo ritiene invece l'aspetto più importante. Analoga situazione si ha per le aule che consentono di variare la propria disposizione interna: il 21% lo ritiene l'aspetto meno importante e il 13% lo ritiene potenzialmente il più importante.

Queste percentuali rimangono sostanzialmente invariate in relazione all'età, al genere e al tipo di scuola frequentata.

Se si prendono invece in considerazione gli spazi che i ragazzi vorrebbero fossero valorizzati, la maggior parte degli studenti ritiene molto importanti l'utilizzo di spazi extra-scolastici e la presenza di ambienti accoglienti (Grafico 7).

Grafico 7 – Spazi che sarebbe importante avere o valorizzare maggiormente

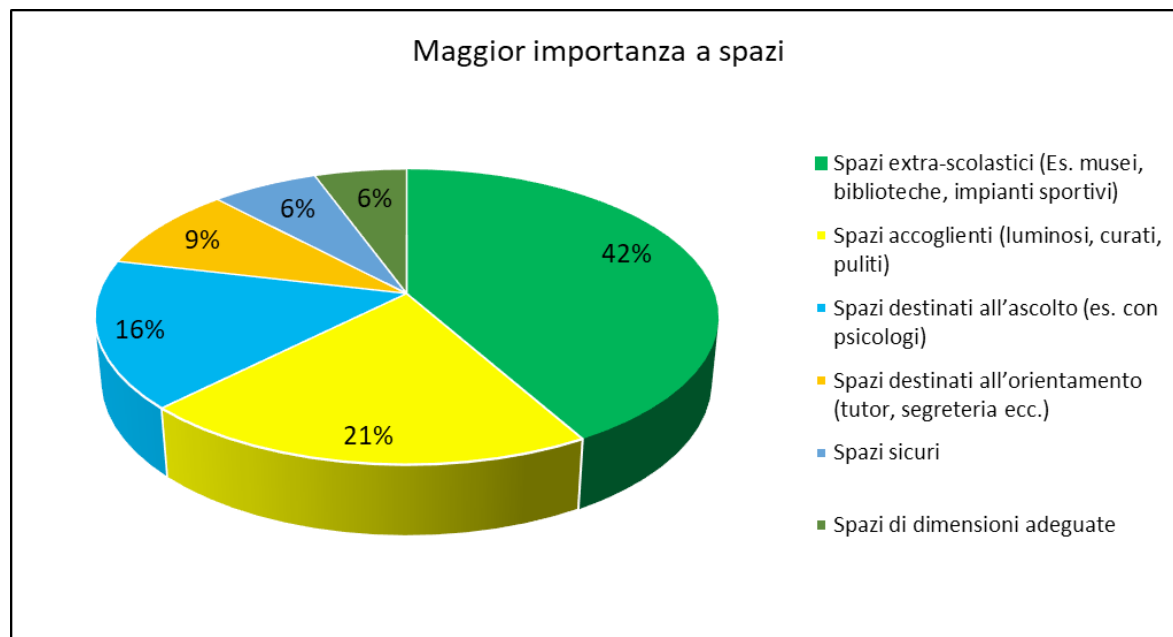
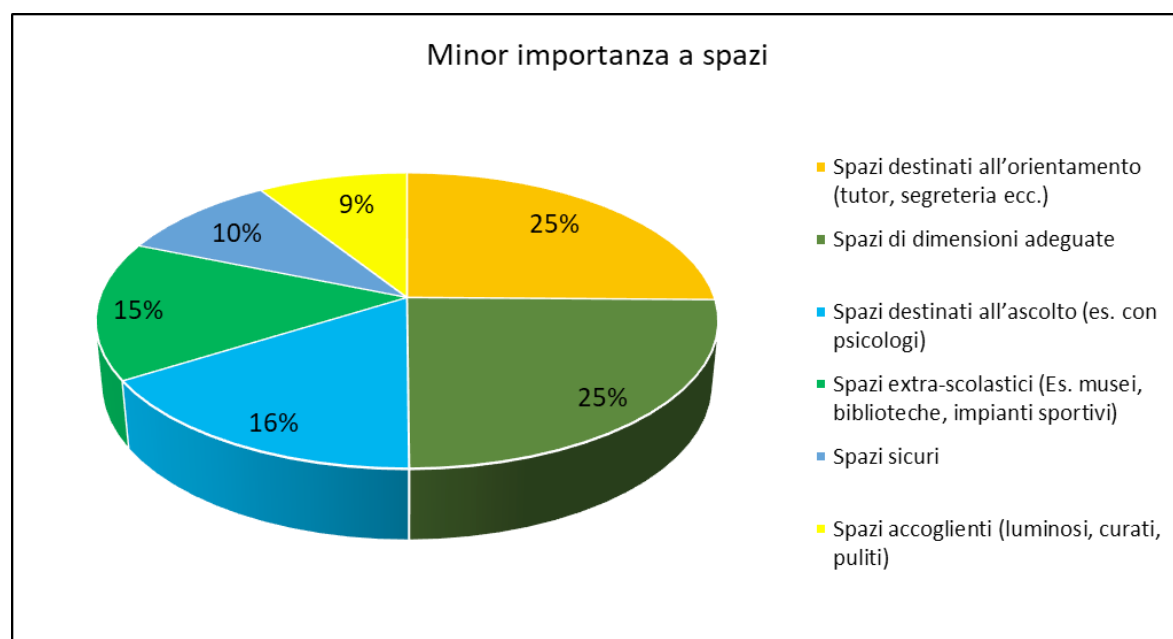


Grafico 8 – Spazi che sarebbe meno importante avere o valorizzare maggiormente

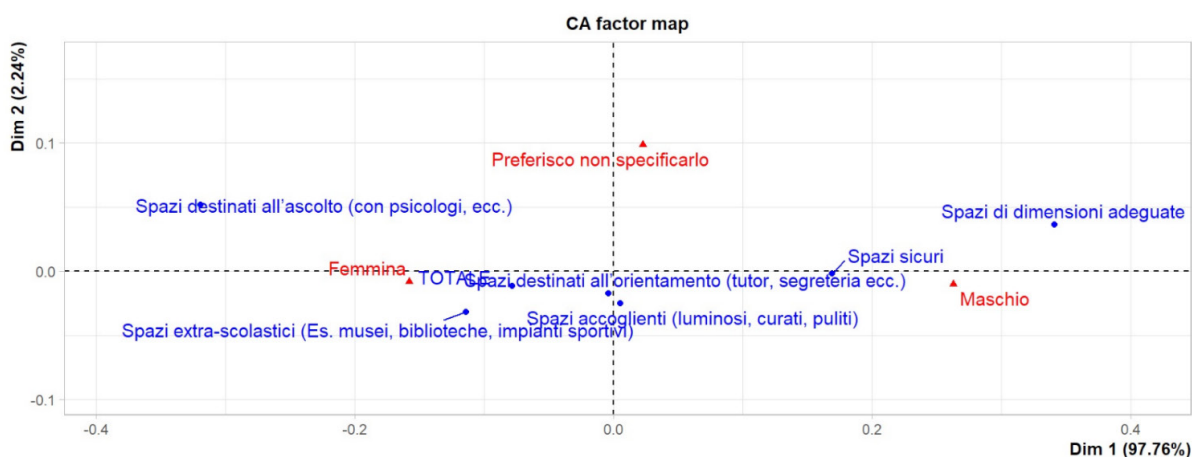


La sicurezza è un aspetto poco sentito dai ragazzi. Se da un lato, infatti, solo il 6% degli studenti lo ritiene il fattore al quale deve essere prestata più attenzione, dall'altro il 10% lo ritiene l'aspetto cui dedicare meno attenzione (Grafico 8). Dalle risposte alle due domande contrapposte emerge, dunque, che i ragazzi sembrano non avvertire la scuola come uno spazio proprio, che richiede di essere migliorato nell'aspetto e nell'utilizzo. Non è un caso, d'altra parte, che la metà dei rispondenti ritenga meno importante destinare più spazi all'orientamento e all'ascolto. In questo caso attraverso

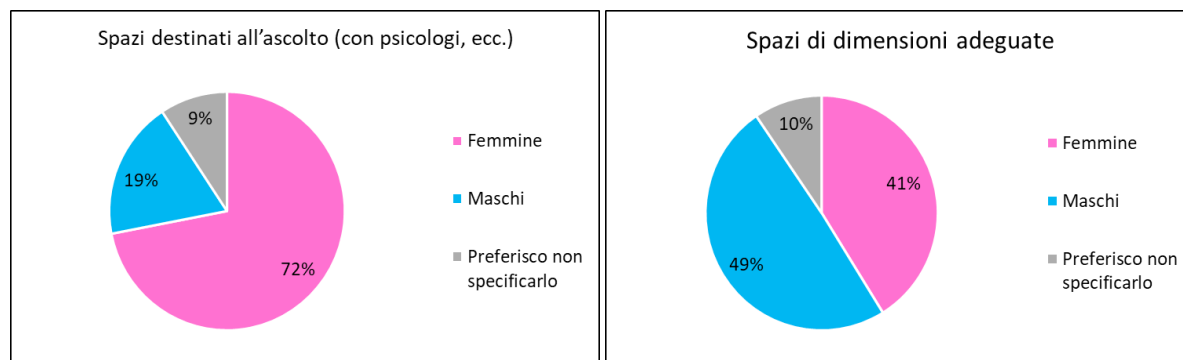
un test del chi-quadro e un'analisi delle corrispondenze multiple è possibile rilevare differenze significative in base al genere (P-value < 0.007).

La risposta fornita a quest'ultimo aspetto sembra suggerire la necessità di investimenti in termini di sensibilizzazione e di pratiche da dedicare alla dimensione “ascolto”, quale momento trasversale e qualificante dei percorsi educativi e di crescita. D'altra parte, come si evince dal grafico successivo (Grafico 9), tale dimensione, correlata alla presenza di una figura specialistica – lo psicologo – sembra risentire di una connotazione femminile, come se le pratiche di ascolto, che implicano anche il riconoscere e nominare le emozioni, fossero una questione di genere. La letteratura scientifica in materia indica il lungo percorso ancora da compiere per educare all'affettività, alle emozioni e alla capacità di saper affrontare i conflitti in modo costruttivo.

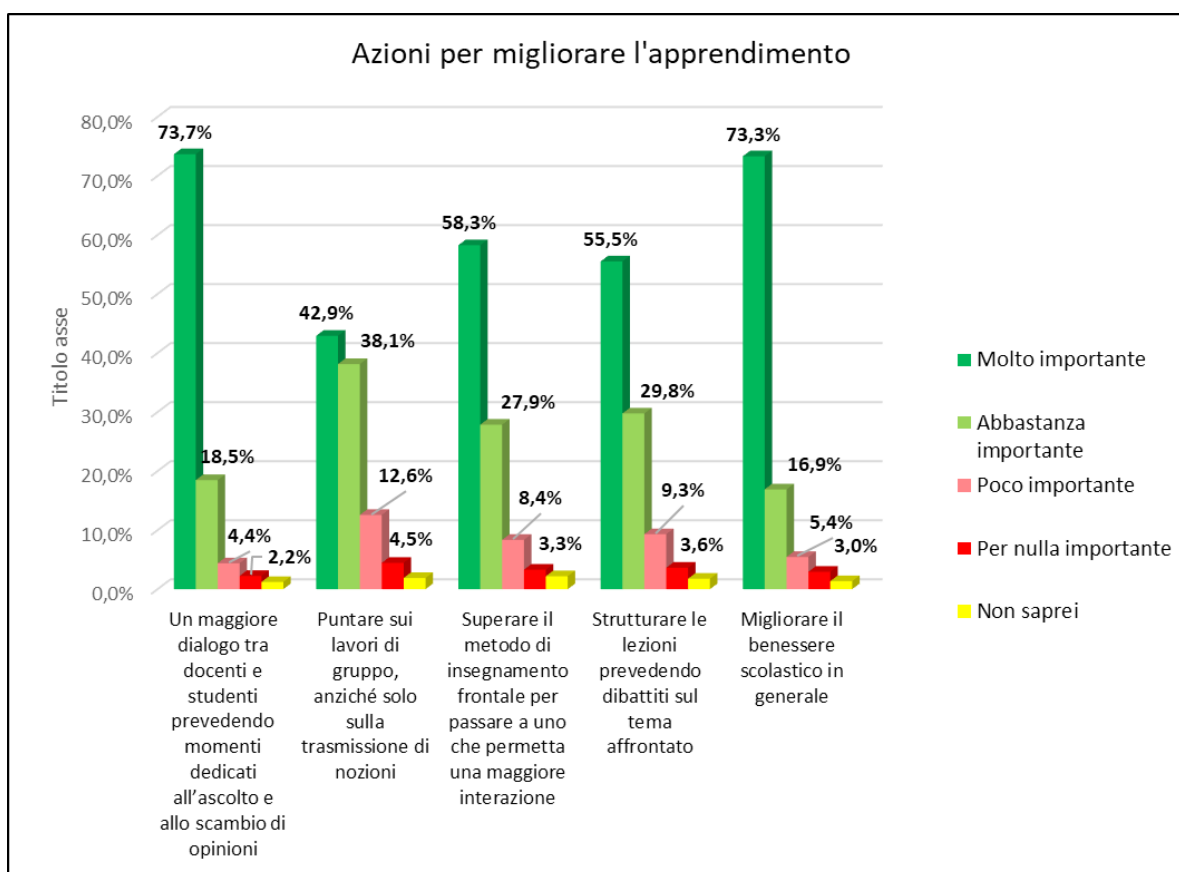
Grafico 9 – Analisi corrispondenze multiple Spazi desiderati/genere



In base al primo asse individuato dall'analisi – che potrebbe essere interpretato come il grado di fruibilità degli spazi – emerge che a volere spazi sicuri e di dimensioni adeguate sono prevalentemente i maschi, mentre per le femmine risulta più importante avere spazi destinati all'ascolto e all'orientamento. La situazione è ben chiara se si prendono in esame i due grafici che seguono. In particolare, nel diagramma relativo agli studenti che ritengono fondamentali spazi di dimensioni adeguate prevalgono in assoluto i maschi, nonostante in proporzione le femmine che hanno partecipato alla rilevazione siano quasi il doppio.

Grafico 10 – Diagrammi spazi desiderati per genere


Scuola e didattica

Grafico 11 – Scuola e didattica, azioni per migliorare l'apprendimento


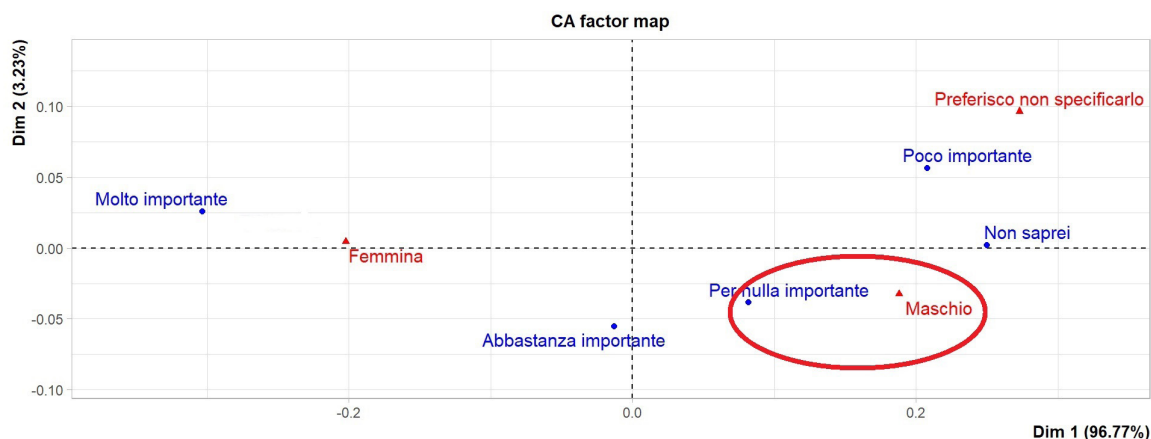
Come evidenziato dal Grafico 11, le opinioni dei ragazzi sono pressoché concordi rispetto agli interventi ritenuti utili per migliorare l'apprendimento: più del 70% degli studenti ritiene molto importanti un maggior dialogo tra docenti e studenti e il miglioramento del benessere scolastico. Se si prendono in considerazioni anche gli

studenti che ritengono questi due aspetti abbastanza importanti, poi, il valore arriva a percentuali superiori al 90%.

Anche il superamento del metodo di insegnamento frontale raggiunge complessivamente una ragguardevole percentuale di gradimento (90,2%)⁶.

Rispetto alle altre possibili azioni da attuare, invece, si registrano differenze significative legate al genere o alla scuola frequentata.

Grafico 12 - Analisi delle corrispondenze multiple dialogo con insegnanti/genere



Nel Grafico 12, il primo asse individuato dall'analisi delle corrispondenze multiple può essere interpretato come propensione al dialogo con gli insegnanti quale strumento di miglioramento per l'apprendimento. In questo caso a ritenere lo strumento per nulla importante sono, in proporzione, prevalentemente i maschi, mentre le femmine lo giudicano per lo più uno strumento molto importante.

Il dato conferma quanto già osservato in relazione al tema dell'ascolto da parte di esperti e avvalora l'ipotesi secondo cui ascolto e dialogo risentono di un'appartenenza culturale e di genere su cui è necessario investire.

In merito invece al superamento del metodo di insegnamento frontale si rilevano significative differenze (P-value <0.00006) in base al tipo di scuola frequentata.

Dal Grafico 13 che, attraverso l'analisi delle corrispondenze multiple, individua con il primo asse la propensione al superamento della lezione tradizionale (frontale), emerge come a ritenere il superamento della lezione frontale molto o abbastanza importante

6 1 benessere a scuola

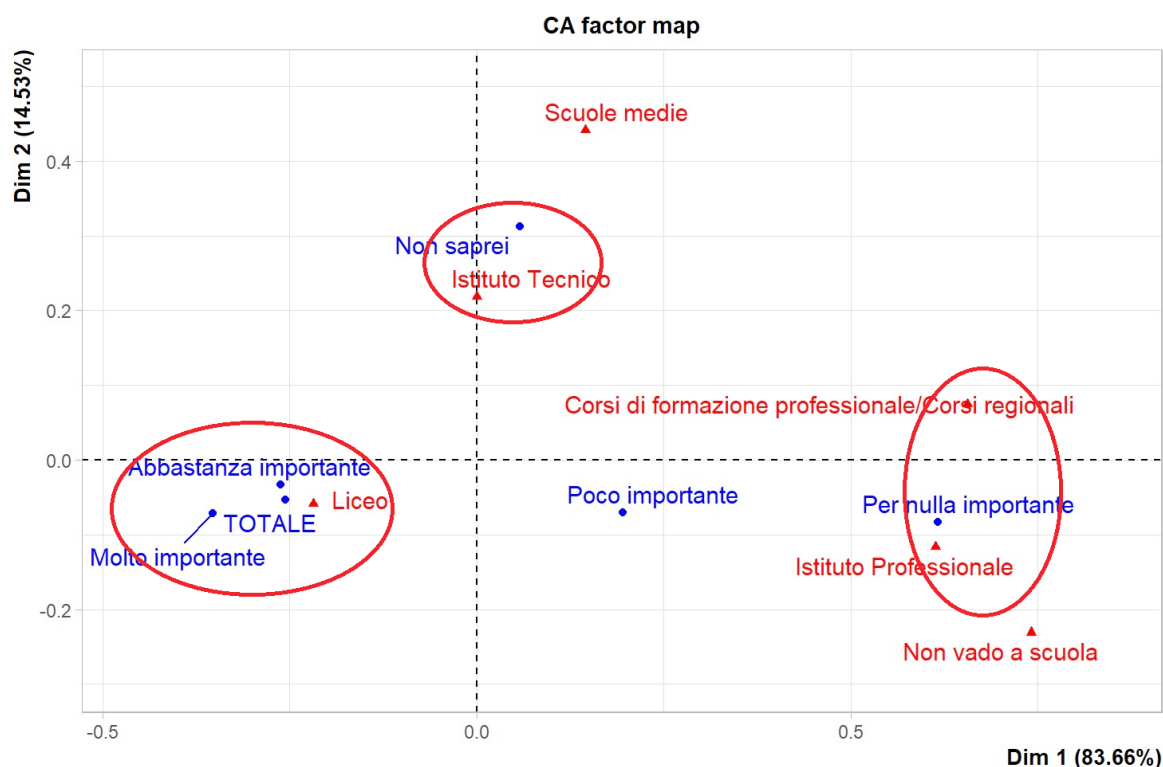
Il benessere a scuola, come del resto in ogni ambiente specifico, è il risultato di molte variabili che incidono sulla qualità della vita:

- buone condizioni architettoniche e spazi adeguati, sia interni che esterni;
- buone relazioni fra adulti, fra adulti e bambini, fra bambini;
- preparazione, formazione permanente e sostegno degli insegnanti;
- validi ausili per potenziare le capacità di adattamento dei singoli individui al loro ambiente;
- possibilità di acquisire competenze e attivare i processi cognitivi e di apprendimento, individuando e sperimentando tecniche specifiche sia per i normo-dotati sia per i diversamente abili;

È evidente che sono necessarie molte competenze diverse perché la scuola possa diventare un ambiente in cui è piacevole vivere, insegnare e apprendere: solo con l'interdisciplinarietà fra le diverse scienze sarà possibile proseguire in un cammino che già vede molti progressi e molte diverse sperimentazioni positive.

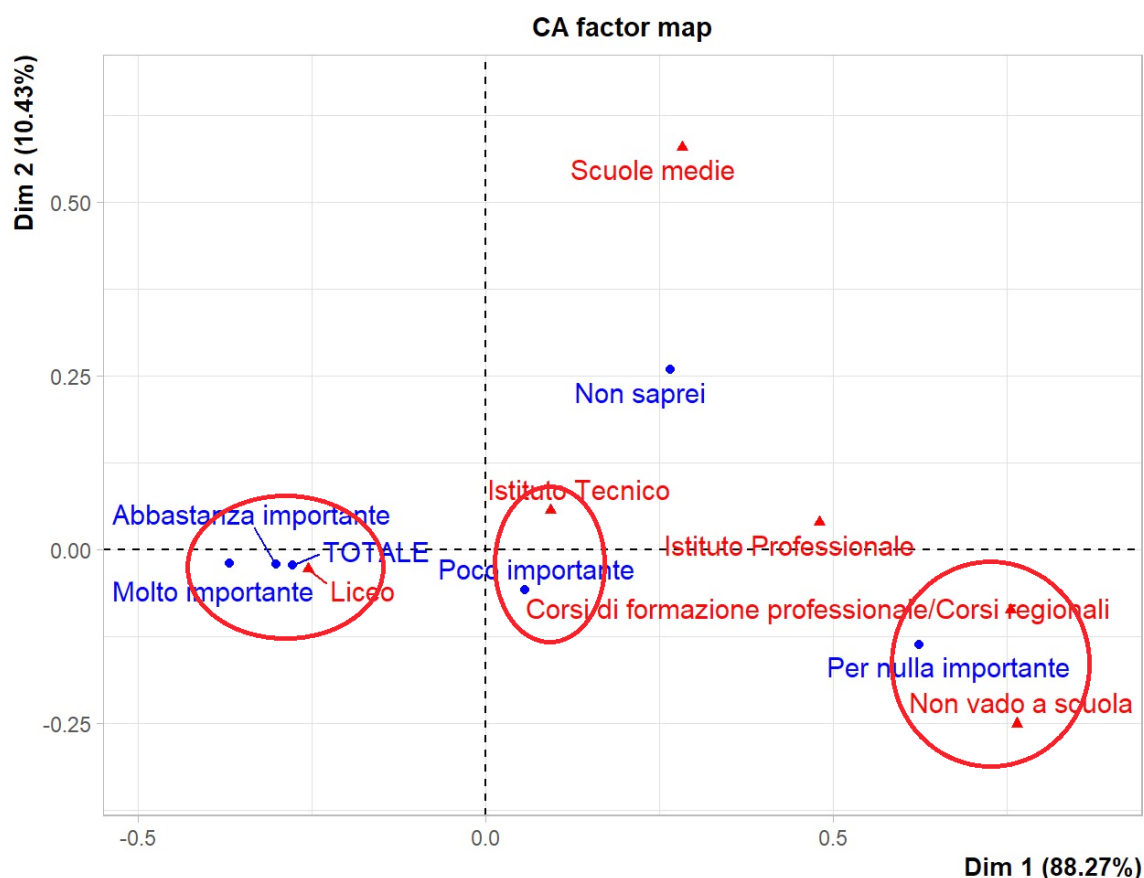
per l'apprendimento siano i ragazzi che frequentano il liceo. Chi frequenta un istituto professionale o un corso di formazione professionale, invece, tendenzialmente non lo ritiene affatto importante. Chi frequenta un istituto tecnico, infine, si dice dubbioso. Il dato sembra essere coerente con quanto affermato precedentemente.

Grafico 13 - Analisi delle corrispondenze multiple insegnamento frontale/scuola frequentata



Un discorso simile si ripropone in merito alla possibilità di strutturare le lezioni attraverso dibattiti, con significative differenze (P-value <0,0000008) in base al tipo di scuola frequentata (Grafico 14): chi ritiene si tratti di una cosa molto importante o abbastanza importante per migliorare l'apprendimento frequenta prevalentemente un liceo, chi la ritiene poco importante frequenta un istituto tecnico, chi non ritiene sia importante, frequenta un corso di formazione professionale o non va a scuola.

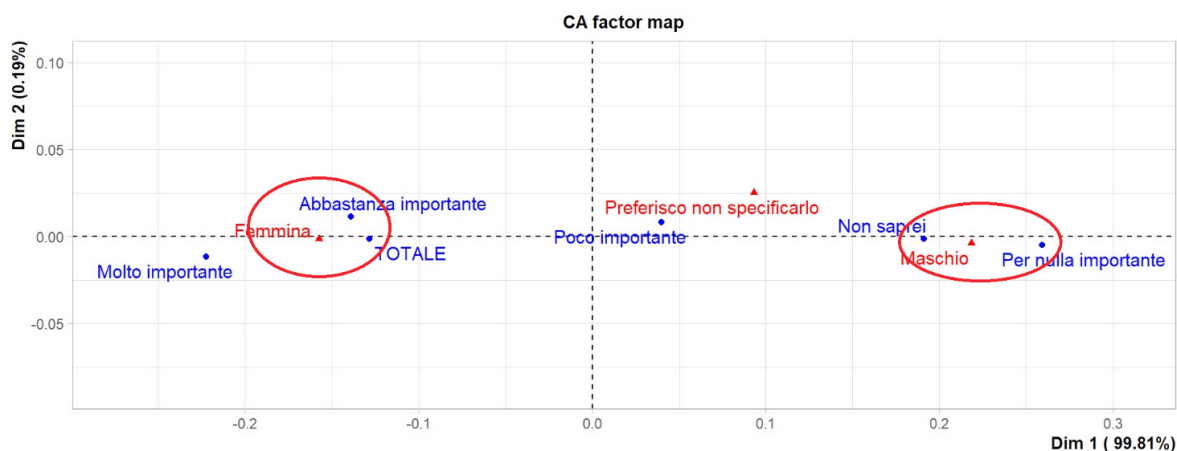
Grafico 14 – Analisi delle corrispondenze multiple strutturare le lezioni anche attraverso dibattiti/ scuola frequentata



Per quanto attiene, poi, allo strumento della mediazione scolastica (Grafico 15), è interessante notare come vi siano differenze significative in base al genere ($P\text{-value} < 0,000000$) tra chi lo ritiene uno strumento abbastanza importante (prevalentemente ragazze) e chi non lo ritiene per nulla importante o non ha un'idea in merito (prevalentemente ragazzi).

Il dato suggerisce la necessità di investire sulla mediazione, quale strumento per affrontare i conflitti che nascono a scuola tra studenti, tra studenti e professori, tra genitori e professori. L'educazione al conflitto si coniuga con l'educazione all'ascolto e all'affettività. D'altra parte, proprio l'ascolto e la parola – per dare voce alle emozioni che permeano i conflitti – sono gli strumenti della mediazione.

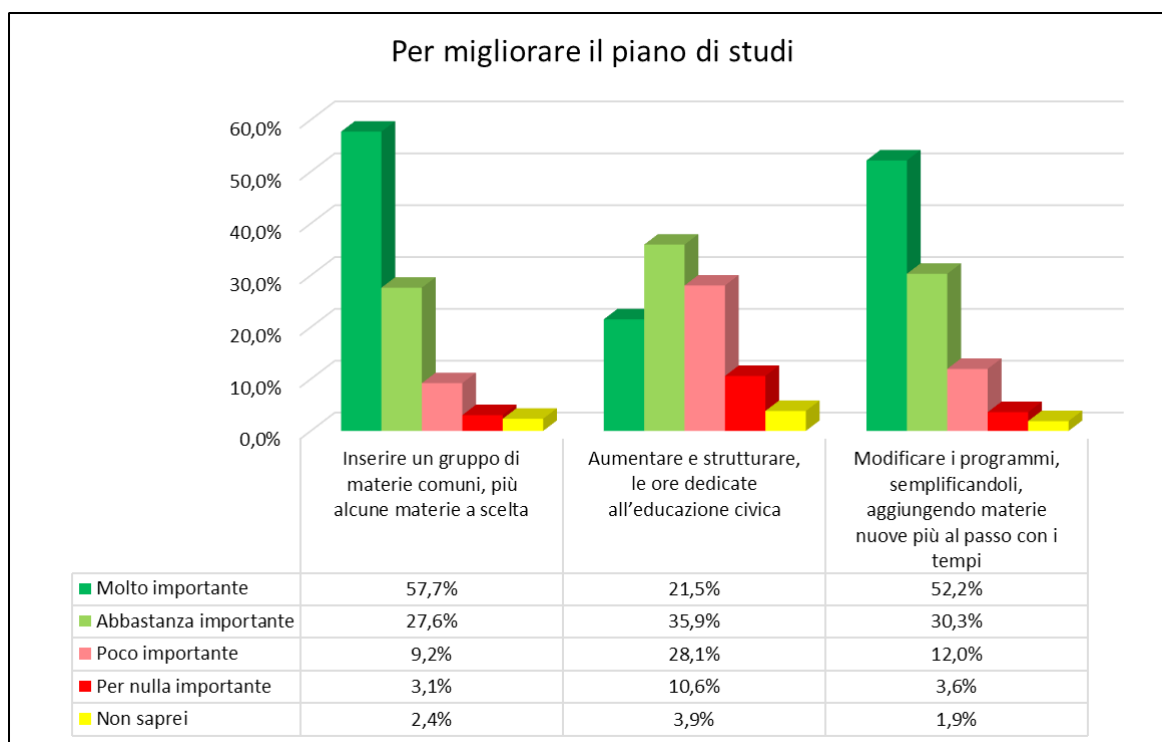
Grafico 15 – mediazione scolastica / genere



Passando dalle metodologie utilizzate per migliorare l'apprendimento alle possibili innovazioni finalizzate a migliorare il piano di studi (Grafico 16), emerge che molti studenti ritengono utile un piano di studi che comprenda una parte di materie comuni obbligatorie e una parte – anche minima – di materie a scelta. In particolare, più dell'85% giudica quest'azione molto importante o abbastanza importante.

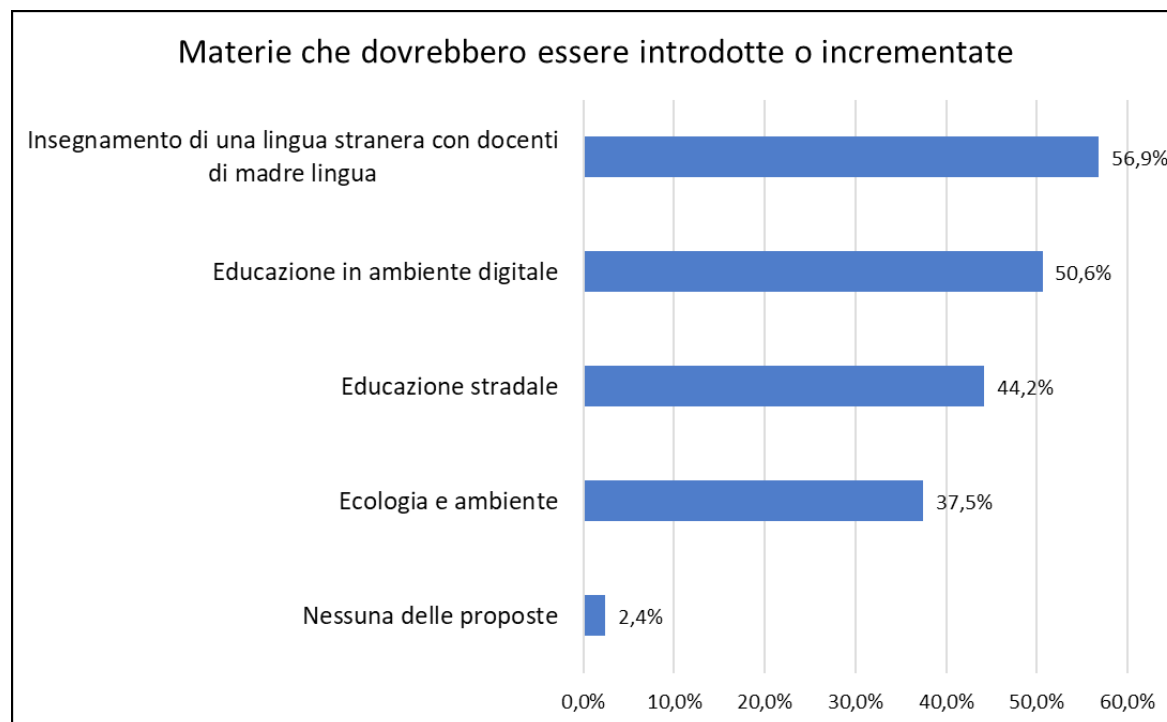
Si registra una certa avversione a proposito dell'ipotesi di aumentare le ore di educazione civica: gli studenti che ritengono poco importante aumentarne le ore sono in numero più elevato rispetto a quelli che ritengono sia invece molto importante ampliare le ore di insegnamento. Probabilmente occorrerebbe approfondire la modalità con la quale questa materia viene insegnata e proposta agli studenti. Più della metà degli studenti valuta infine molto importante semplificare i programmi, adeguandoli ai tempi.

Grafico 16 – Azioni per migliorare il piano di studi



Anche rispetto alle materie che dovrebbero essere introdotte o incrementate in termini di ore di lezione (Grafico 17), le posizioni appaiono chiare. Il 56,9% vorrebbe l'insegnamento di una lingua straniera con un docente madrelingua, mentre il 50,6% auspica l'introduzione dell'educazione in ambiente digitale. Sono invece in numero minore i ragazzi che ritengono utile introdurre o incrementare materie quali l'educazione stradale – con possibilità di svolgere esami teorici per la patente (44,7%) – o l'ecologia e l'ambiente (37,5%). Se si tiene conto del fatto che la risposta poteva essere multipla, è interessante notare come il 2,4% non ritenga importante introdurre o potenziare nessuna di queste materie.

Grafico 17 - Corsi che andrebbero necessariamente inseriti o che dovrebbero avere maggior risalto



Scuola e tecnologia

Per quanto riguarda le tecnologie e il loro utilizzo in ambito scolastico, la situazione risulta abbastanza ben delineata (Grafico 18). Più dell'80% degli studenti ritiene che le tecnologie debbano essere trasversali a tutte le materie. Sono in numero molto inferiore invece quelli che valutano le tecnologie un semplice supporto (12% pienamente d'accordo e 28,3% abbastanza d'accordo).

La posizione rispetto all'insegnamento delle tecnologie e all'utilizzo delle stesse non è ben delineata: come evidenziato dall'ultimo istogramma a destra del Grafico 18 vi è infatti una certa concentrazione sulle opzioni centrali. Se il 37,4% si dice abbastanza d'accordo sull'insegnamento delle tecnologie e sul loro utilizzo, il 26,8% risulta invece poco d'accordo. Allo stesso tempo il 23,4% si dice molto d'accordo e l'8,6% per nulla d'accordo.

In termini tendenziali si può affermare che gli studenti sono favorevoli all'insegnamento delle nuove tecnologie e del loro uso, ma non con grande convinzione. D'altra parte, il dato sembra confermare la propensione alla tecnologia come elemento trasversale ed endemico agli insegnamenti, piuttosto che oggetto di un singolo apprendimento. La tecnologia, per gli studenti, assume la valenza di uno strumento che facilita l'apprendimento e la condivisione.

Grafico 18 – Utilizzo delle tecnologie a scuola

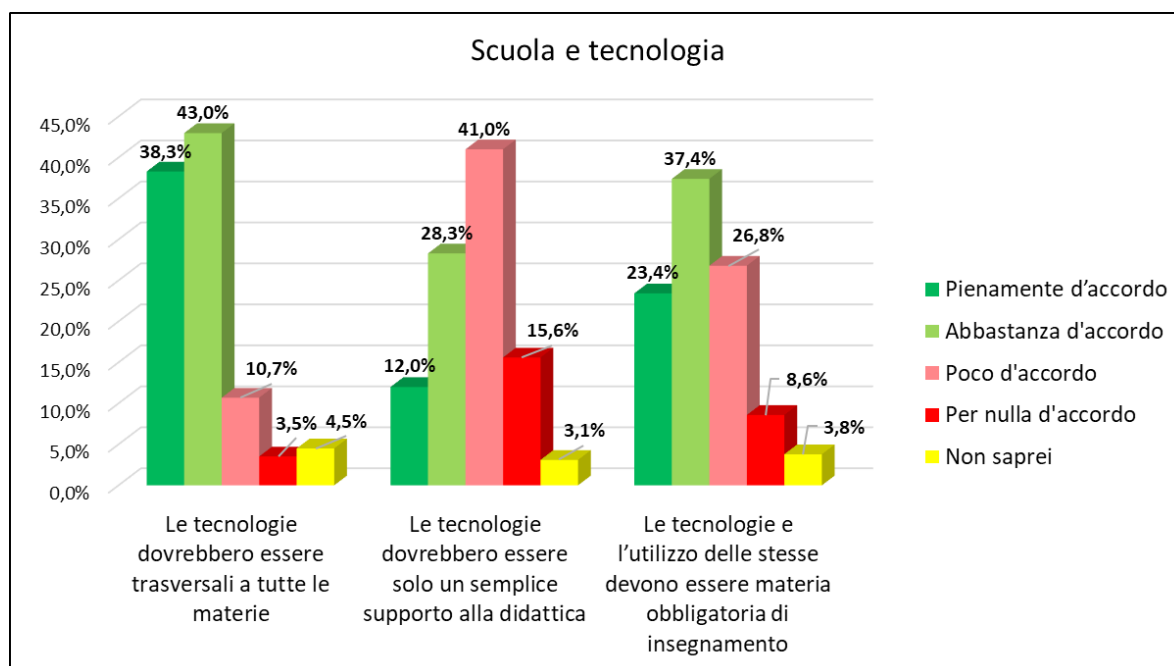
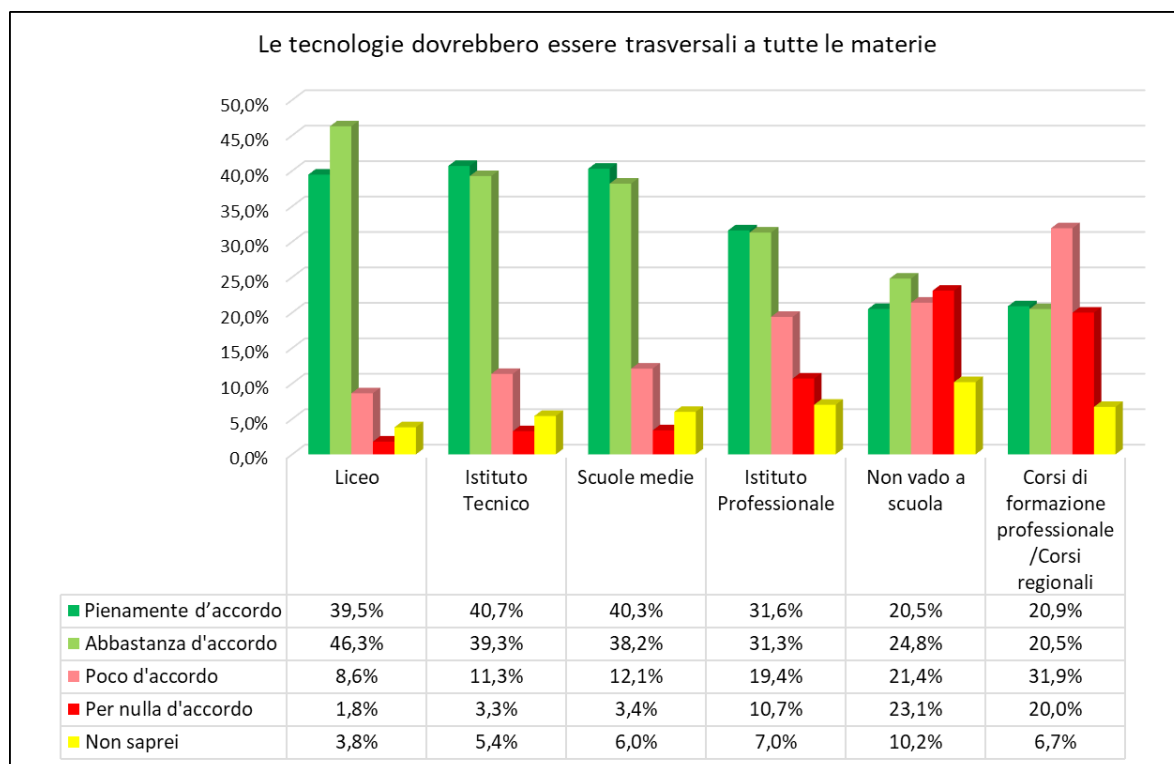


Grafico 19 – Utilizzo trasversale delle tecnologie, per scuola frequentata



In merito all'utilizzo degli strumenti tecnologici, dalla consultazione pubblica non emergono significative differenze dovute a età, genere o tipo di scuola frequentata, mentre rispetto all'affermazione relativa al fatto che le tecnologie devono essere trasversali a tutte le materie si segnala una differenza significativa ($P\text{-value} < 0,00009$) in base al tipo di scuola frequentata.

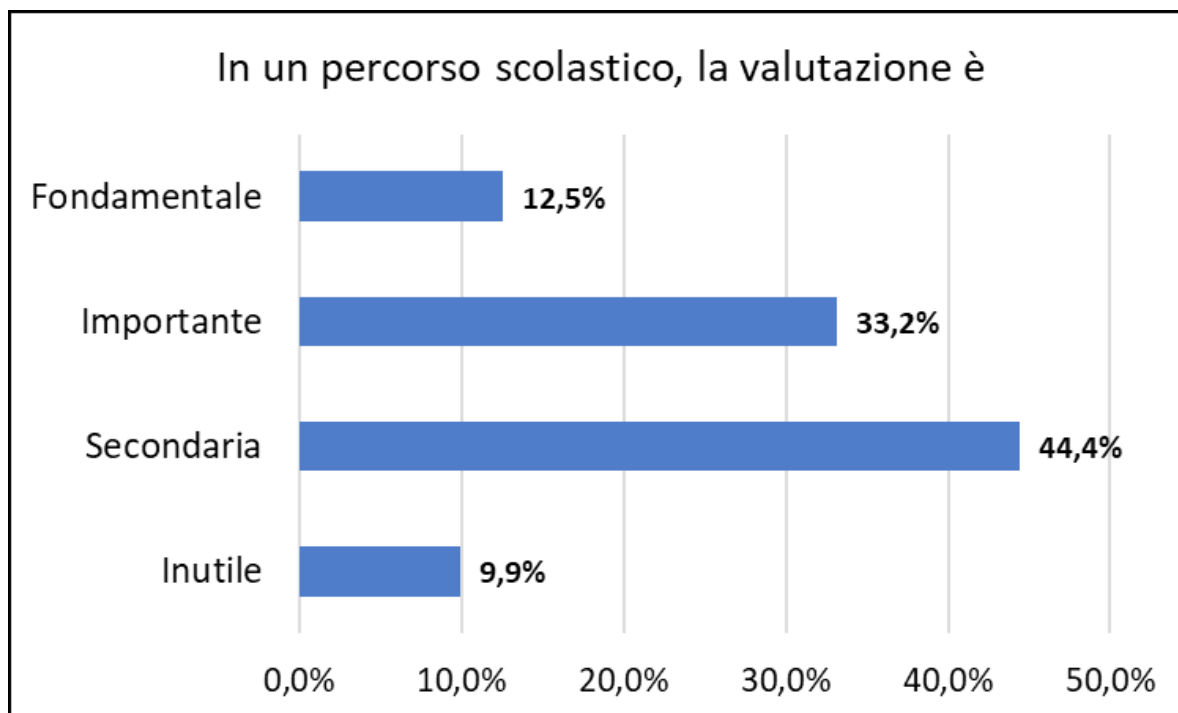
Nel Grafico 19 è possibile notare come chi frequenta i licei, gli istituti tecnici o la scuola secondaria di primo grado tende a essere molto favorevole all'utilizzo trasversale delle tecnologie, mentre chi frequenta corsi di formazione professionale o non va a scuola tende a mostrarsi contrario.

Tale dato apre una questione da approfondire circa il *gap* di competenze tra i ragazzi che accedono ai corsi di formazione professionale e coloro che frequentano un istituto superiore. Ciò potrebbe esporre a conseguenze negative in relazione all'accesso al mercato del lavoro e all'ottenimento di un reddito che consenta un tenore di vita dignitoso. Ma anche in termini di valorizzazione dei corsi di formazione professionale, ad oggi per dettato costituzionale affidati alla competenza delle regioni con esiti assai diversificati.

Scuola e valutazione

Solo il 12,5% degli studenti ritiene la valutazione un aspetto fondamentale del percorso scolastico, il 33,2% la considera importante, mentre il 44,4% ritiene la valutazione un aspetto secondario (Grafico 20).

Grafico 20 - La valutazione



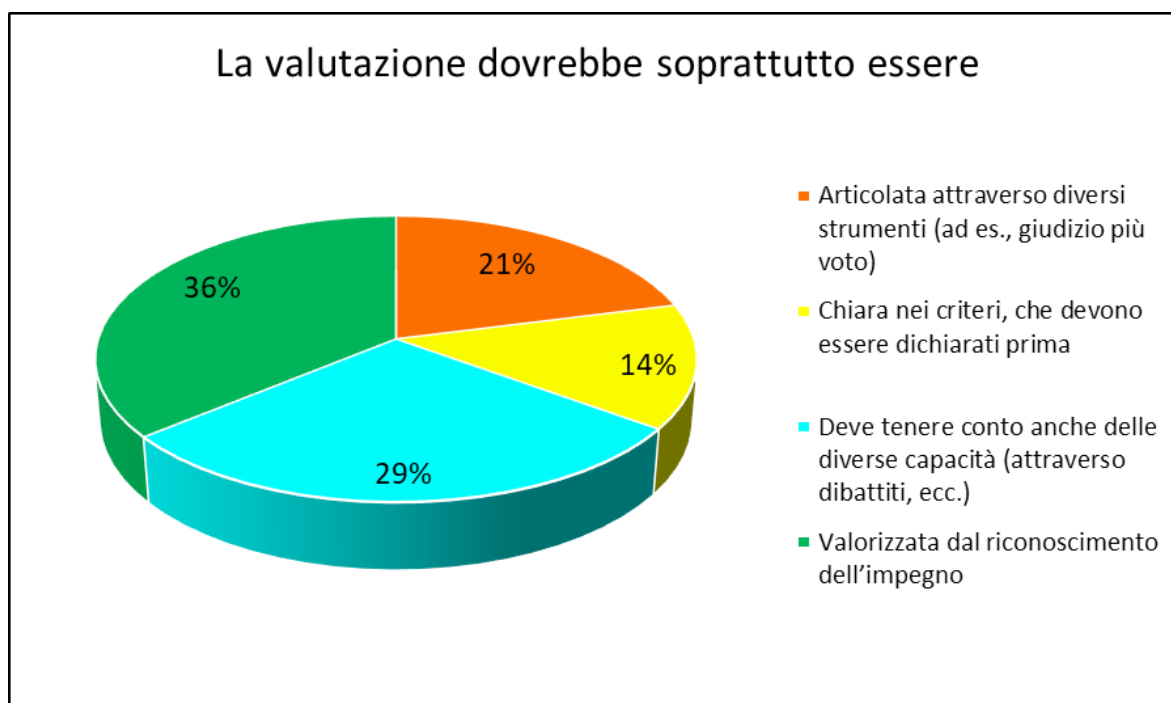
Il fatto che quasi uno studente su due ritiene secondaria la valutazione nel percorso scolastico dovrebbe interrogare il mondo degli adulti sotto diversi profili, innanzitutto sul significato che a essa viene attribuito dai ragazzi, dai genitori e dai docenti. Tale significato dovrebbe essere frutto di un percorso di condivisione realizzato attraverso un dialogo costruttivo, in linea con quanto emerso nel punto relativo a “Scuola e didattica” (si veda Grafico 11).

Sotto un altro profilo tale dato potrebbe dipendere dalle modalità con le quali la valutazione viene effettuata e utilizzata all’interno della scuola.

Ferma restando l’importanza di un cammino di crescita complessivo, non dipendente esclusivamente dai risultati registrati, secondo il 36% degli studenti (Grafico 21) la valutazione deve tener conto anche dell’impegno profuso e per il 29% pure delle diverse capacità (da far emergere attraverso il dibattito e il confronto).

Il 65% degli studenti ritiene che la valutazione debba essere il frutto di un giudizio espresso su più piani e che debba tener conto dell’impegno profuso, dovendosi considerare l’unicità e irripetibilità di ogni percorso di studio e di vita. Il risultato raggiunto da ciascun ragazzo non solo prende avvio da punti di partenza differenti, ma dipende da diverse variabili, non ultime il grado e il valore della relazione instaurata con il docente. Solo il 14% ritiene che la valutazione debba essere chiara nei criteri – da esplicitare prima – e quindi la immagina come uno strumento tutto sommato rigido (Grafico 21).

Grafico 21 – Come dovrebbe essere la valutazione

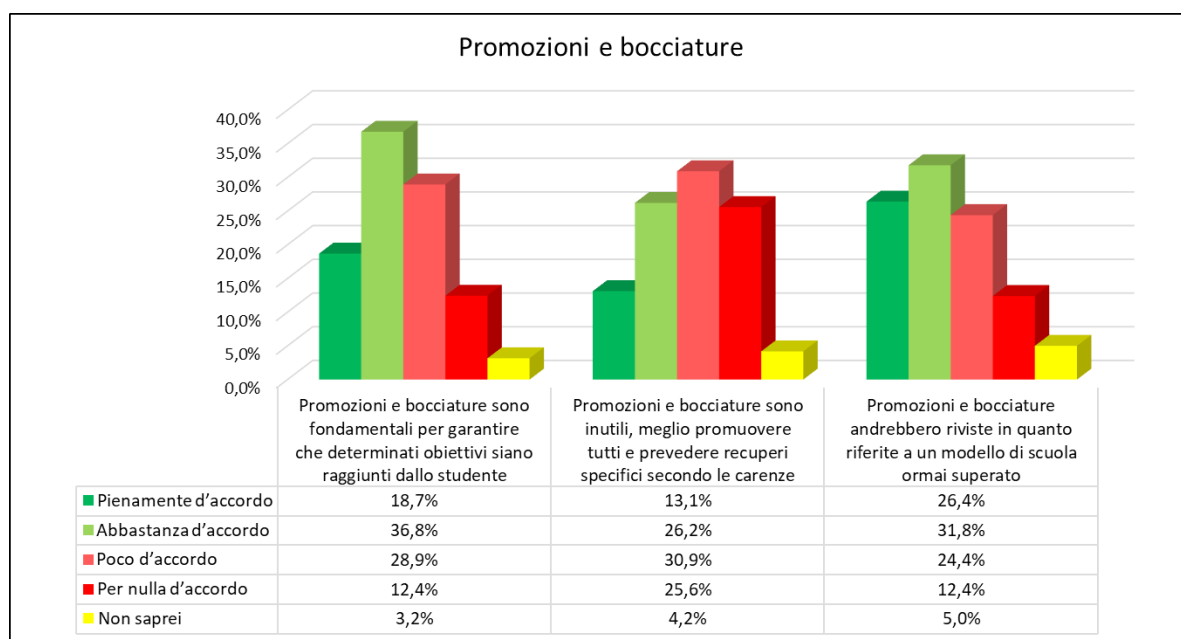


Il giudizio espresso sul valore attribuito alla valutazione, e quindi al suo attuale funzionamento, non influisce sul valore assegnato alle promozioni e alle bocciature, che i ragazzi non ritengono inutili.

In realtà, come emerge dal Grafico 22, la questione è abbastanza divisiva: solo il 39,3% degli studenti si dichiara "abbastanza d'accordo" o "pienamente d'accordo" sull'inutilità di promozioni e bocciature (secondo istogramma). Il 36,8% è, invece, abbastanza convinto che esse siano fondamentali e il 18,7% è fortemente convinto che esse siano fondamentali (primo istogramma).

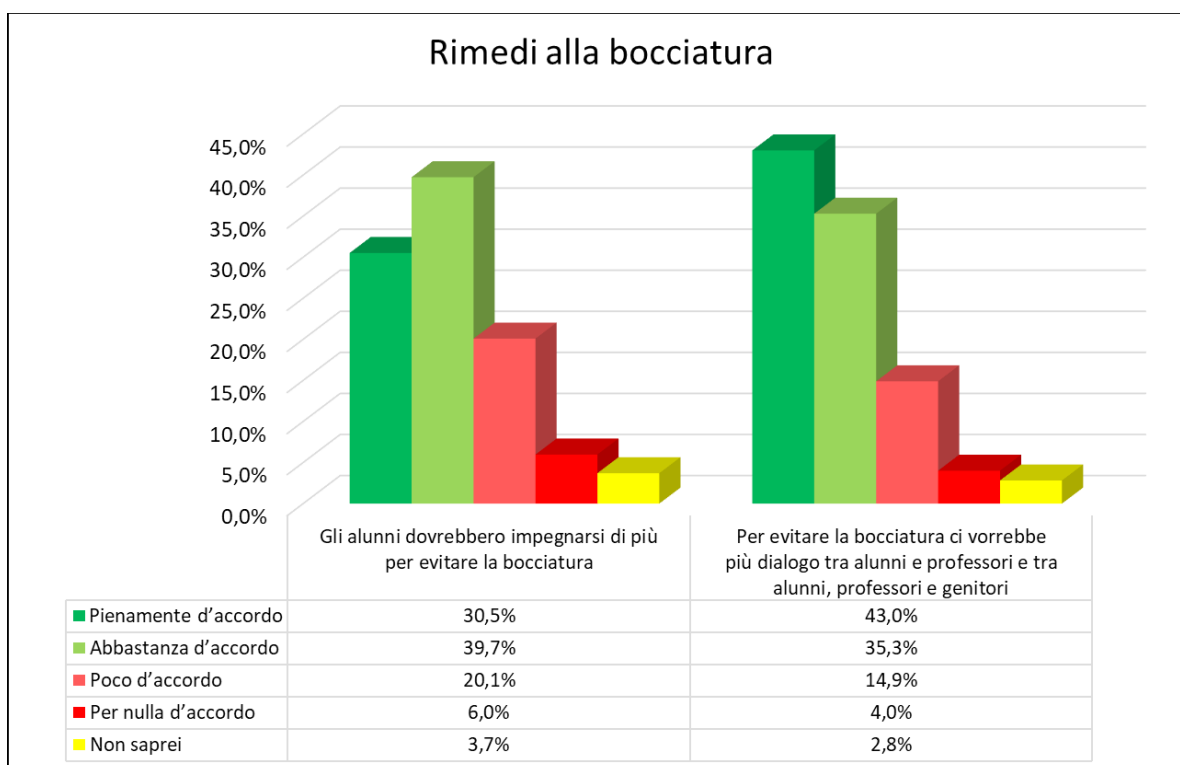
Sicuramente in queste considerazioni gioca un ruolo importante l'esperienza personale. Ma ciò che vale la pena sottolineare è che, seppure con maggiore o minore convinzione, complessivamente il 58,2% degli studenti concorda sul fatto che promozioni e bocciature andrebbero riviste (vedi istogramma a destra, Grafico 22), in quanto fanno riferimento a un modello di scuola ormai superato. Anche in questo caso, varrebbe la pena aprire un dialogo costruttivo con gli studenti per ripensare insieme l'intero sistema della valutazione e delle promozioni e bocciature.

Grafico 22 – Promozioni e bocciature



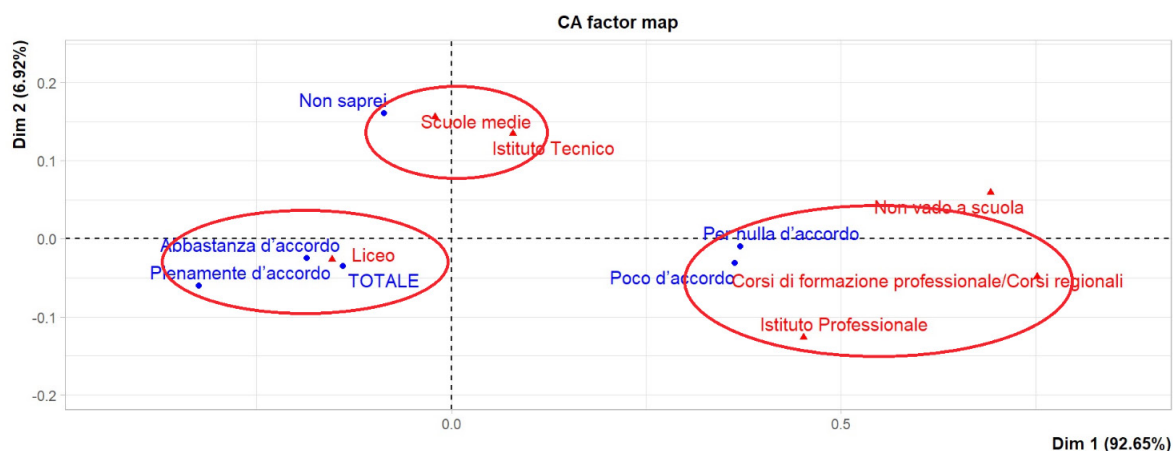
In ogni caso, poco più del 70% dei partecipanti ritiene, pur se con maggiore o minore convinzione, che sia necessario più impegno da parte degli studenti per evitare la bocciatura e quasi l'80% ritiene che un maggior dialogo tra alunni, professori e genitori potrebbe contribuire a evitare le bocciature (Grafico 23). Il tema del dialogo docenti-alunni, sebbene con qualche differenza rispetto alla tipologia di scuola frequentata, si rileva pregnante e trasversale.

Grafico 23 – Possibili interventi per evitare le bocciature



Uno degli aspetti interessanti sull'argomento è rappresentato dal fatto che non ci sono differenze significative di vedute in relazione alla scuola frequentata, all'età o al genere.

L'unico aspetto rispetto al quale emergono differenze significative legate al tipo di scuola frequentata ($P\text{-value} < 0,004$) è quello relativo al ricorso a un maggior dialogo come possibile rimedio. Come è possibile constatare dal grafico originato dall'analisi delle corrispondenze multiple (Grafico 24) – che individua con il primo asse la propensione al dialogo – sono gli studenti del liceo a ritenere che il confronto rappresenti un valido strumento per evitare la bocciatura, mentre gli studenti di istituti professionali o di corsi di formazione dichiarano di non ritenerlo tale. Gli studenti di istituti tecnici o di scuole secondarie di primo grado risultano non avere ancora le idee chiare in materia.

Grafico 24 – Analisi delle corrispondenze multiple propensione al dialogo/scuola frequentata


Scuola e territorio

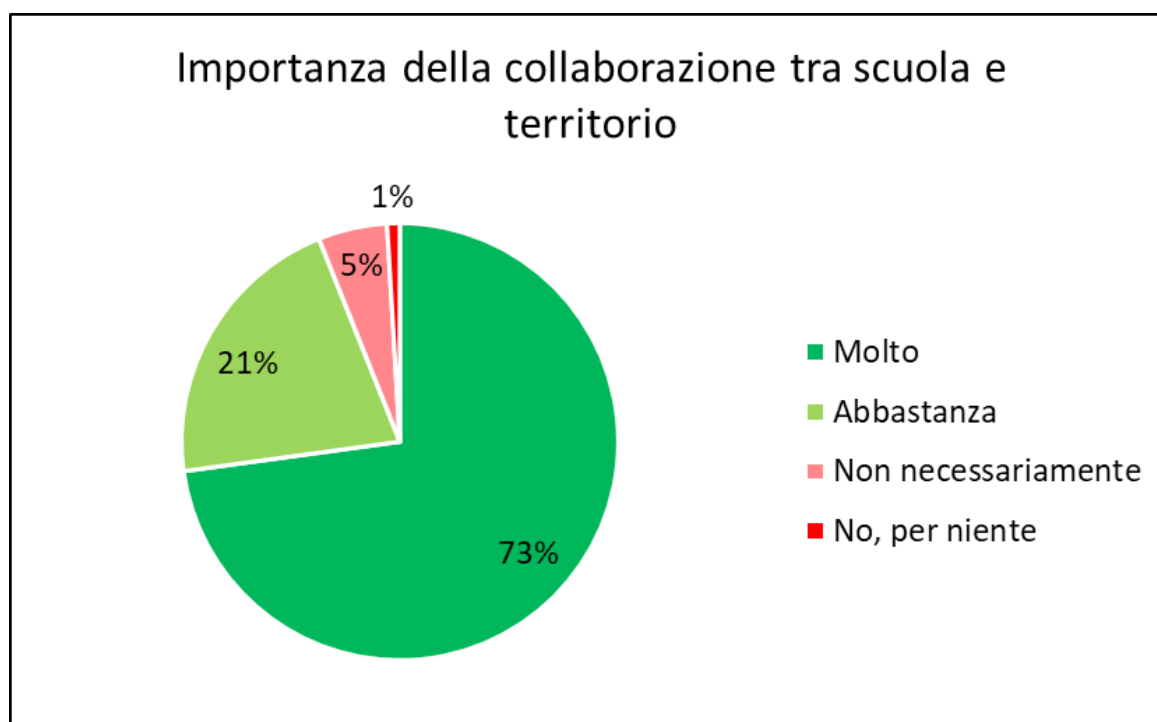
Rispetto al rapporto tra scuola e territorio le idee degli studenti appaiono piuttosto chiare: il 73% ritiene molto importante la collaborazione tra i due ambienti e il 21% la giudica abbastanza importante (Grafico 25). Complessivamente oltre il 90% degli intervistati ritiene importante creare una sinergia tra la scuola e la comunità in cui essa è inserita.

Questo dato è di fondamentale importanza, non solo nell'ottica del ripensamento di una scuola aperta al territorio, ma anche rispetto al significato stesso dell'educazione e dell'istruzione, compiti che non appartengono solo alla scuola ma all'intera comunità. Inoltre, in questa direzione, non è solo la scuola che deve attrezzarsi per rispondere a istanze di apertura all'esterno, ma è la stessa comunità che nei processi di co-progettazione e di costruzione di senso deve mettere al centro le persone di minore età e coinvolgere le scuole.

Come affermato in premessa, i bambini e i ragazzi hanno diritto di cittadinanza e chiedono una scuola che li "prepari alla vita". Una scuola che prepara alla vita si ha solo se essa è capace di integrare le molteplici competenze ed esperienze richieste dalla complessità del XXI secolo. Il compito non può essere affidato a una sola istituzione, ma deve appartenere a tutti gli attori delle comunità⁷.

7 - La comunità educante è l'insieme degli attori che, nel territorio in cui vivono o operano per scopi diversi, si impegnano a garantire il benessere e la crescita dei suoi abitanti, comprese le persone di minore età. Le esperienze e le indicazioni presenti in letteratura suggeriscono l'opportunità di formalizzare la collaborazione attraverso la costituzione di patti educativi di comunità, riconosciuti anche dal governo locale.

Grafico 25 – Importanza dei rapporti tra scuola e territorio



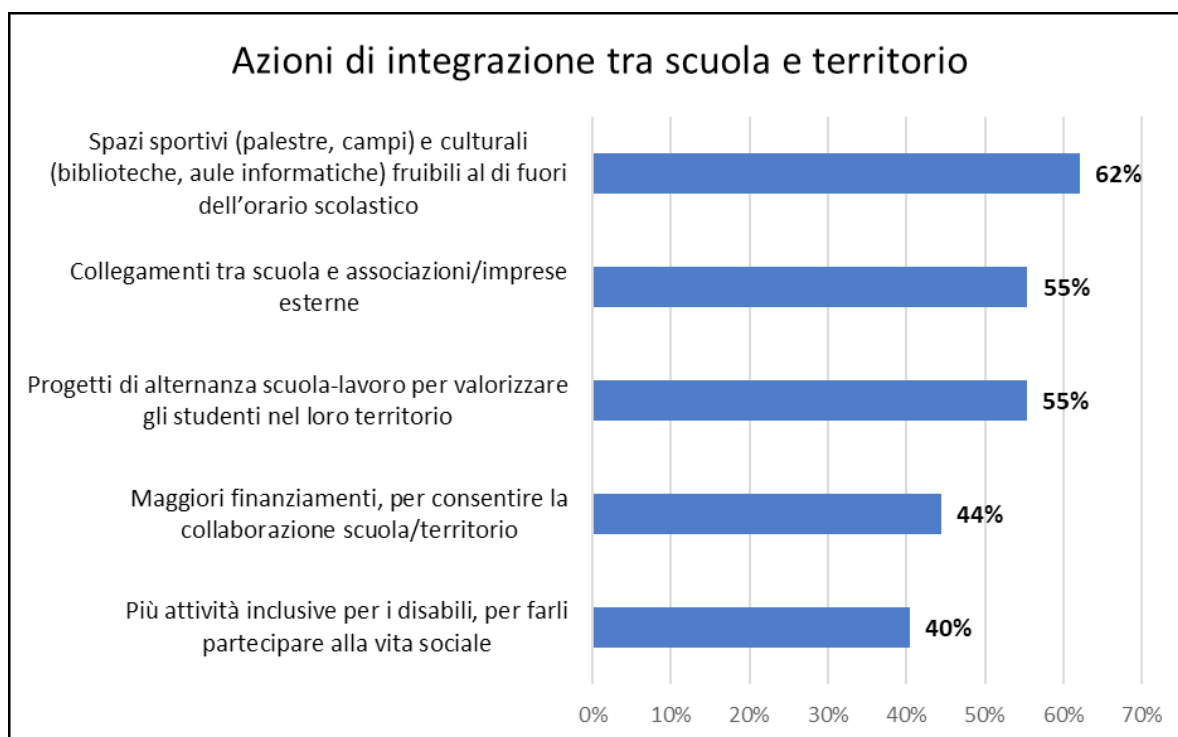
Tutti gli studenti sono convinti dell'importanza di promuovere una maggiore integrazione tra scuola e territorio, con percentuali differenti rispetto a quali possano essere le azioni da mettere in atto in questa direzione (Grafico 26).

Più del 60% dei partecipanti (62%) ritiene utile creare spazi sportivi e culturali, fruibili dall'esterno anche al di fuori dell'orario scolastico, mentre più della metà (55%) valuta importanti i collegamenti tra la scuola e le associazioni e le imprese o la realizzazione di progetti di alternanza scuola-lavoro sul territorio.

Meno della metà dei partecipanti, invece, ritiene necessari maggiori finanziamenti per consentire questa sinergia (44%) e il 40% considera importanti, ai fini di una maggiore collaborazione scuola-territorio, maggiori attività inclusive per gli studenti con disabilità.

Una maggiore azione di sensibilizzazione andrebbe fatta rispetto al diritto all'uguaglianza delle persone di minore età con disabilità, sia rispetto all'accoglienza e all'accesso ai servizi, sia rispetto al gioco e alla relazione.

Grafico 26 – Azioni per una maggiore integrazione tra scuola e territorio



Conclusioni

Alla consultazione pubblica *La scuola che vorrei*, promossa dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, hanno partecipato più di 10mila studenti, i quali hanno offerto – rispondendo a 27 domande – indicazioni abbastanza chiare sulla possibile strada da seguire.

Partiamo dagli ambienti nei quali studiare: i ragazzi auspicano il superamento delle aule tradizionali e ritengono siano utili spazi-laboratorio per migliorare l'apprendimento sul campo. Andrebbe inoltre data una maggiore importanza, a loro parere, a spazi extra- scolastici come musei, biblioteche e impianti sportivi per migliorare la didattica. I ragazzi sono convinti che un maggior dialogo tra docenti e studenti o un miglioramento del benessere scolastico possano favorire l'apprendimento. Ritengono poi che per migliorare il piano di studi, oltre che semplificare i programmi sia utile prevedere l'insegnamento di materie comuni, alle quali affiancare una serie di materie a scelta. Le nuove tecnologie, già parte integrante della vita dei ragazzi, dovrebbero essere trasversali a tutti gli insegnamenti.

In merito poi alla valutazione, emerge l'esigenza di superare il sistema attuale, che non attribuisce sufficiente valore all'impegno profuso o alle capacità che possono emergere per esempio attraverso il confronto dialettico. In ogni caso i ragazzi riconoscono che è necessario un maggior impegno da parte degli alunni e un maggior dialogo tra professori, alunni e famiglie per prevenire la bocciatura, che è comunque ritenuta fondamentale da una parte non irrilevante di rispondenti.

Più in generale, la collaborazione tra scuola e territorio è ritenuta estremamente importante. Questa può realizzarsi sia attraverso specifiche iniziative, sia attraverso

una maggiore apertura degli spazi sportivi e culturali ad attività extra-scolastiche.

La scuola non è un mondo a sé, ma è inserita in un contesto nel quale gravita la comunità che ci vive: migliorare il contesto scolastico significa migliorare tutto ciò che è intorno alla scuola, la comunità educante che vi gravita prima di tutto.

Vanno evidenziate poi le differenze nelle risposte in relazione al tipo di scuola frequentato o al genere. Gli studenti dei licei, ad esempio, sono risultati maggiormente propensi a cambiare modalità di insegnamento, mentre le ragazze sono più orientate al dialogo con gli insegnanti.

Emerge un quadro complessivo nel quale gli studenti appaiono credere ancora nell'istituzione scuola, intravedendo ampi margini di miglioramento del sistema, anche se la costruzione di un dialogo stabile con gli insegnanti, l'ascolto delle loro istanze, il ripensamento dei metodi di valutazione e l'introduzione di nuove modalità didattiche e di nuove materie più al passo con i tempi non sono certo obiettivi raggiungibili nel breve periodo e a costo zero, ma richiedono tempo e risorse.

La speranza è che si possa far tesoro dei suggerimenti proposti dai ragazzi per avviare un percorso di rinnovamento e di costruzione di un nuovo modo di fare scuola..

La misurazione della Customer Experience (CX) sul Centro Unico di Prenotazione (CUP) dell'Agenzia delle Entrate⁸.

Nel corso del 2021 è stata realizzata una sperimentazione di misurazione della CX sul CUP di Agenzia delle Entrate dedicato alla prenotazione e alla disdetta degli appuntamenti del Cittadino con gli uffici territoriali.

Il progetto, effettuato attraverso una specifica indagine innovativa, ha alla base la volontà di evolvere il tradizionale approccio alla customer satisfaction in un percorso di avvicinamento a modelli che prevedono un maggior coinvolgimento degli utenti e degli stakeholder e in linea con le logiche sottese alle metodologie e ai principi della valutazione partecipata.

Si è trattato per l'Agenzia delle Entrate della prima esperienza di valutazione del grado di soddisfazione degli utenti centrata sull'analisi dell'intera esperienza di fruizione del servizio.

L'Agenzia delle Entrate ha adottato, sin dalla sua istituzione, lo strumento delle indagini di *customer satisfaction* come componente fondamentale del Sistema di Ascolto del cittadino e ha, nel corso del tempo, arricchito il set di strumenti ordinariamente utilizzati con metodi di rilevazione qualitativi (focus group, interviste) mutuati dalla metodologia della ricerca sociale, con l'obiettivo non solo di rilevare il livello di soddisfazione del cittadino nella fruizione finale di un servizio ma anche di rilevarne le esigenze in fase di progettazione di un nuovo servizio o, ancora, di riscontrare la fruibilità in fase di test, in modo da acquisire elementi utili ad una progettazione "su misura" o alla messa a punto di nuovi servizi.

L'obiettivo dell'indagine è stato quindi duplice:

- valutare la CX in merito al CUP e co-creare eventuali ulteriori funzionalità che i cittadini si aspettavano di trovare o per migliorare quelle già esistenti. È opportuno precisare che nel corso del 2020 l'Agenzia delle Entrate ha introdotto un nuovo modello di relazione con l'utenza basato sull'accesso "programmato" in ufficio, sull'appuntamento. Ciò ha comportato, tra l'altro, un progressivo investimento sul CUP all'interno del quale sono state sviluppate diverse funzionalità per consentire agli uffici di gestire con la massima flessibilità gli appuntamenti telefonici e in presenza.
- apprezzare il valore aggiunto di questa tipologia di strumenti, e dare risposta alla domanda: Quali sono le condizioni, per una amministrazione pubblica dalla struttura complessa (multi-servizio e multi-livello organizzativo) per utilizzare al meglio il crowd testing e integrarne uso all'interno di una policy di ascolto dell'utenza e valutazione partecipata dei servizi?

8 - A cura di Federico Monaco e Rita Femia – Agenzia delle Entrate

L'indagine è stata supportata da una metodologia centrata sull'utente finalizzata alla rilevazione della qualità di esperienza nella fruizione dei servizi offerti dal CUP.

L'attività di analisi è stata sviluppata nelle seguenti fasi:

- **Ascolto**

Raccolta online delle valutazioni spontanee dei clienti finali sul servizio attraverso l'individuazione dei principali problemi riscontrati nei diversi punti di contatto e annessa correlazione dei dati raccolti.

- **Approfondimento**

Approfondimenti dei dati raccolti e analisi qualitativa sulle principali problemi mediante anche Focus Group e Interviste, con elenco delle soluzioni e delle proposte emerse per ciascun punto di contatto e rilevazione dei KPI attuali/potenziati.

- **Validazione**

Validazione e "prioritizzazione" delle soluzioni/proposte emerse al fine di calcolare dei KPI previsionali, rappresentati tramite reportistica dei risultati emersi correlando quelle con indice di gradimento più alto e fornendo il livello di performance.

L'obiettivo è stato quello di andare a rilevare ed analizzare la percezione attuale dei servizi CUP da parte dei Cittadini evidenziando i miglioramenti, i principali problemi e punti di attenzione degli stessi tramite un'iterazione diretta con gli utenti reali, con l'obiettivo di fornire linee guida e individuare spunti per un ottimale disegno o ridisegno della CX. L'interazione continua con gli utenti ha permesso di classificare, prioritizzare e validare le soluzioni che sono emerse dall'indagine, al fine di capire tramite analisi previsionali quelle con gradimento più elevato e l'impatto potenziale delle stesse sui fruitori del servizio.

Le attività svolte hanno riguardato la raccolta e la valutazione dei dati, l'adozione di KPI e la raccolta di feedback spontanei. Fondamentale è stato l'utilizzo di servizi di crowdtesting⁹ e di community collegate che hanno permesso di interagire con un campione selezionato di 382 cittadini distribuiti in tutto il territorio italiano e in possesso dei titoli di studio così come indicato nelle seguenti figure:

9 - Il crowdtesting è una tendenza emergente nel test del software che sfrutta i vantaggi, l'efficacia e l'efficienza del crowdsourcing e delle piattaforme in cloud che consentono di aggregare community di persone. Si differenzia dai metodi di test tradizionali in quanto il test viene eseguito da un numero di tester diversi provenienti da luoghi diversi e non da consulenti e professionisti assunti. Il software viene messo alla prova su diverse piattaforme realistiche che lo rendono più affidabile, economico e può essere veloce. Inoltre, il crowdtesting consente di effettuare test di usabilità remoti perché è possibile reclutare gruppi/target specifici attraverso la folla.

Figura 3 - Distribuzione territoriale del campione

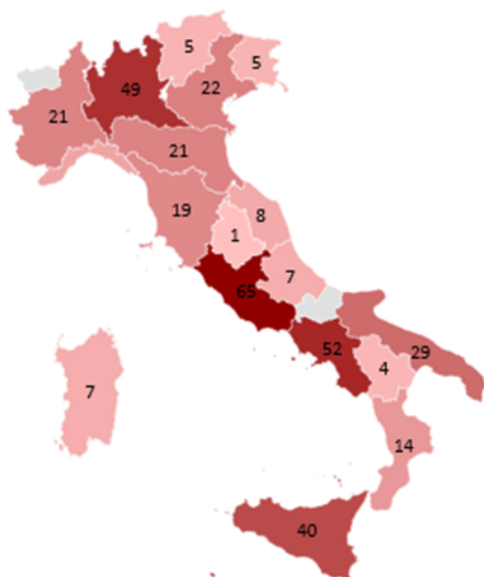
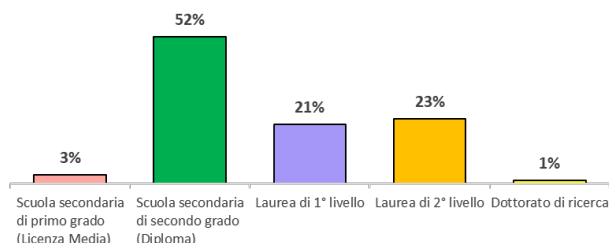


Figura 4 - Tipologia dei titoli di studio



È stato possibile conseguire lo scopo chiedendo alle persone coinvolte di effettuare la prenotazione/ disdetta di un servizio (a scelta tra **Contratto di locazione, Successione e Registrazione atti privati**) prestando particolare attenzione agli aspetti richiesti.

Risultati emersi.

Sotto il profilo dei risultati emersi si segnala innanzitutto l'importante patrimonio di dati, analisi ed elaborazioni che vengono messi a disposizione dell'amministrazione, all'interno del report finale, in esito a questa tipologia di indagine. Il set di informazioni è molto ampio ed approfondito.

Per quanto riguarda i tempi di realizzazione, l'indagine si è svolta in tempi estremamente rapidi, rispetto ad campagna condotta con metodi tradizionali, identificando un campione casuale della popolazione degli utenti che hanno fruito di un servizio; la ricerca si è conclusa in circa un mese.

La *community* di utenti di riferimento, come sopra descritta, è stata individuata direttamente dalla società che ha svolto l'indagine e che ha, pertanto, curato anche tutti gli aspetti legati al concreto coinvolgimento dei cittadini, incluse le implicazioni legate, ad esempio, alla riservatezza dei dati personali.

Di seguito si sintetizzano i principali esiti dell'indagine che comunque saranno a breve oggetto di pubblicazione, come di consueto, nella sezione del sito istituzionale dell'Agenzia delle Entrate ([Home/L'Agenzia/Carta dei servizi e sistema di ascolto/Customer satisfaction](#)):

La maggior parte del campione al quale è stato chiesto di completare il "caso d'uso" non aveva mai prenotato un appuntamento presso una sede dell'Agenzia delle Entrate prima di svolgere l'attività. Il 38% del campione che ha prenotato un appuntamento ha utilizzato la APP, il 41% del campione ha utilizzato il canale *on line* (sito) e il 21% ha utilizzato invece il numero verde 800.90.96.96 (senza operatore, opzione 3).

Il canale più apprezzato dagli utenti è risultato essere quello web per la facilità e velocità nel raggiungimento dell'obiettivo. Vengono riscontrate valutazioni simili, ugualmente positive, per il canale App.

Al contrario di quanto ci si attendeva, il canale telefonico, tradizionalmente preferito una fascia di popolazione con maggiore difficoltà ad utilizzare il canale *on line* è risultato essere meno apprezzato. È emerso infatti che il livello di interazione non risponde pienamente alle esigenze dell'utente (il sistema, ad esempio, non permette, dopo aver prenotato, di tornare indietro e correggere errori).

Il percorso iterativo utilizzato nel coinvolgimento dei cittadini e la sua articolazione hanno consentito di disporre di informazioni approfondite relative all'analisi delle aspettative dell'utenza, al livello di soddisfazione rispetto alle aspettative. Sono state indagate la soddisfazione degli utenti in relazione al tempo di fruizione del servizio e la propensione al riutilizzo del canale fruito e le motivazioni. Ad esempio per il canale web è emerso il più alto tasso di riutilizzo, pari al 98% circa.

Il servizio è stato poi messo inoltre a confronto con quelli corrispondenti offerti da enti privati. Il 58% dei cittadini che hanno avuto accesso tramite il sito web ritiene che il sistema dedicato sia migliore di altri non istituzionali. Per quanto riguarda invece il numero verde la percentuale di chi lo ritiene migliore è più bassa (48%).

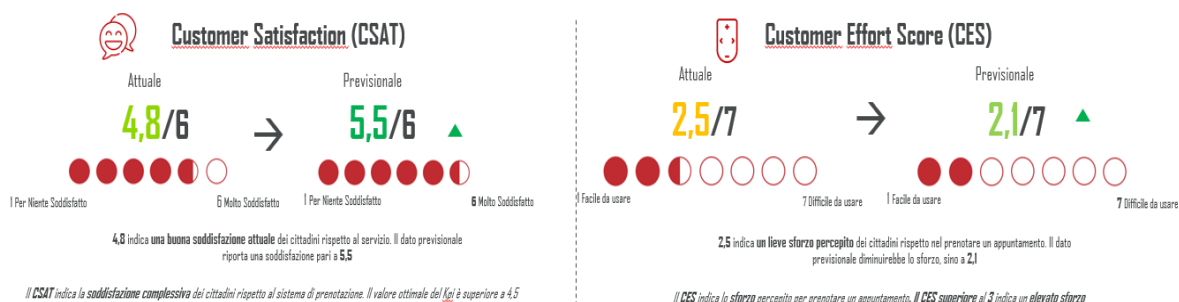
La sezione che traccia le "difficoltà incontrate" è arricchita anche di soluzioni e proposte suggerite dagli utenti. Tale aspetto rappresenta un indubbio punto di forza di questa metodologia. Rispetto al ciclo di conduzione di una indagine tradizionale questo approccio consente, già nella fase di rilevazione, di acquisire informazioni preziose e puntuali per la definizione degli interventi di miglioramento, rendendo possibile una notevole contrazione dei tempi nell'elaborazione dei piani di miglioramento.

Gli interventi infatti, espressione più diretta del punto di vista degli utenti e frutto di un processo di validazione effettuato da esperti, hanno una più alta probabilità di migliorare effettivamente la fruibilità del servizio e conseguentemente la soddisfazione degli utenti.

Un forte elemento di novità è rappresentato dalla sezione relativa ai Key Performance Indicator. I questionari somministrati immediatamente dopo aver completato un'interazione di servizio forniscono informazioni utili per intervenire proattivamente su specifici aspetti.

Accanto al tradizionale indicatore di Customer Satisfaction (CSAT), relativo alla soddisfazione complessiva rispetto al servizio (valore attuale è di 4,8/6), sono presentati il Customer Effort Score (CES), il Net Promoter Score (NPS) e l'Usability Metric for User Experience UMUX.

Figura 6 - Valori CSAT e CES



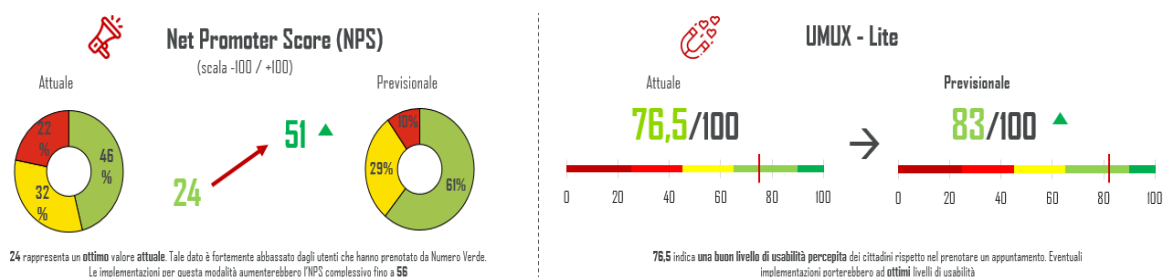
Il CES è un indicatore di tipo “transazionale”, ovvero viene generalmente utilizzato per analizzare l’esperienza del cliente relativamente ad una sua specifica interazione con l’azienda. Indica lo sforzo, l’“effort” percepito per fruire del servizio ossia, in questo caso, quanto sia stato impegnativo prendere un appuntamento (valore attuale è di 2,5/7).

Il CES viene calcolato ponendo generalmente una singola domanda: “Su una scala da min (sforzo molto basso) a 5 (sforzo molto alto), quanto è stato difficile risolvere il tuo problema?” Valori del CES superiore al 3 indicherebbero un elevato sforzo.

Il Net Promoter Score (NPS) valuta l’inclinazione da parte dell’utente a consigliare ad un terzo, amico o conoscente, l’utilizzo del servizio. Indica la probabilità dei cittadini di consigliare ad amici o parenti il sistema di prenotazione dell’Agenzia delle Entrate. Il valore ottimale del KPI, con scala (-100/+100) è superiore allo 0. Il valore attuale è pari a 24.

UMUX – Lite L’Usability Metric for User Experience è un indicatore utilizzato per misurare l’usabilità generale di un sistema. I risultati dell’indicatore vengono riportati su una scala che va da 0 a 100. Una buona usabilità percepita dovrebbe riportare un numero maggiore di 68 e idealmente più alto. Il valore attuale è pari a 76,5.

Figura 7 - Valori NPS e UMUX



La sezione è completata dall'indicazione dei valori previsionali per ciascuno di questi indicatori chiave. Viene quindi fornita una stima di come cambierebbe il giudizio dei cittadini, per ciascuno di essi, se l'organizzazione implementasse le azioni suggerite dagli utenti.

Sono emersi diversi spunti e proposte formulate dagli utenti in merito alla migliore esposizione delle informazioni relative al servizio sulla APP, sul sito internet e nell'Area autenticata.

Si segnala infine il forte interesse emerso verso la possibilità di prenotare un video-appuntamento qualora il servizio d'interesse lo permetta. In questa Direzione l'Agenzia si è mossa già da diversi mesi. Il servizio di appuntamento in videochiamata è stato esteso a livello nazionale il 28 febbraio scorso entrando stabilmente a far parte dell'offerta di servizi tramite CUP.

Azioni di miglioramento.

A seguito della valutazione dei risultati emersi, sono state individuate alcune azioni di miglioramento che, sulla base delle indicazioni raccolte e della complessità degli interventi tecnici necessari per la modifica della procedura informatizzata, sono state pianificate in diverse fasi, di breve (tre mesi), medio (sei mesi) e lungo termine (un anno).

Di seguito l'indicazione degli interventi previsti, aggregati sulla base del canale di erogazione del servizio.

Tabella 4 - Interventi evolutivi previsti per il CUP

Canale di erogazione del servizio	Intervento	breve termine (tre mesi)	medio termine (sei mesi)
CUP web/senza accesso - area libera	verifica e inserimento dei link alla pagine informative su tutti i servizi attualmente prenotabili	X	
	servizi in videochiamata	X	
	servizi per area controlli		X
CUP web/ con accesso - area autenticata	verifica e inserimento dei link alla pagine informative su tutti i servizi attualmente prenotabili	X	
	servizi in videochiamata	X	
	servizi per area controlli		X
CUP su APP mobile	verifica e inserimento dei link alla pagine informative su tutti i servizi attualmente prenotabili	X	
	servizi in videochiamata	X	
	servizi per area controlli		X
CUP su canale telefonico	migliore esposizione del numero di ticket	X	
CUP trasversale	reminder email e/o SMS in prossimità della data dell'appuntamento		X

Gli interventi in corso di implementazione puntano a migliorare la chiarezza e l'esposizione delle informazioni relative al servizio sul canale web e App. Il link di accesso al servizio verrà ricollocato anche nelle pagine informative del sito istituzionale dedicate ai servizi attualmente prenotabili. Per quanto riguarda il servizio offerto tramite canale telefonico, verrà resa più chiara l'esposizione del numero di ticket.

I servizi di videochiamata sono invece già stati attivati nell'intero territorio nazionale. Gli interventi da realizzare nel medio termine riguardano invece l'attivazione a livello nazionale di servizi di prenotazione dedicati alle attività di controllo e tutti gli interventi connessi all'ambiente dell'area autenticata.

Per quanto riguarda il servizio offerto tramite canale telefonico senza operatore, gli esiti dell'indagine hanno portato ad un riesame dell'intero flusso per la raccolta dei dati utente. Trattandosi di interventi rilevanti, sono in corso di valutazione nuove soluzioni tecnologiche che sostengano più elevati livelli di interazione con l'utente, per una migliore *customer experience*. Nelle more, si interverrà, nell'orizzonte temporale dell'anno, rivedendo parzialmente la raccolta dei dati utente e migliorando il processo di comunicazione del codice fiscale.

